

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



Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti

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

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

Brno a Praha, listopad 2003

Obsah

ÚVOD..... 5

I. ZAMĚSTNANOST..... 6

1. STAV A STRUKTURA ZAMĚSTNANOSTI A VÝVOJOVÉ TENDENCE (V POPTÁVCE PO PRÁCI) 6

- 1.1 Priority politiky zaměstnanosti EU a ČR 6
- 1.2 Analýza zaměstnanosti ČR a komparace její struktury se státy EU..... 8
 - 1.2.1 Odvětvová struktura..... 10
 - 1.2.2 Zaměstnanost mužů a žen 11
 - 1.2.3 Vzdělanostní skladba zaměstnaných 11
 - 1.2.4 Kvalifikační struktura 11
 - 1.2.5 Struktura zaměstnanosti podle vybraných znaků..... 12
 - 1.2.6 Struktura zaměstnanosti podle velikosti podniku a formy vlastnictví..... 13
 - 1.2.7 Regionální analýza zaměstnanosti 14
- 1.3 Dopad vstupu ČR do EU na politiku zaměstnanosti ČR..... 17

2. NABÍDKA PRACOVNÍCH SIL 20

- 2.1 Počet a struktura obyvatel –základní zdroj pracovních sil 20
- 2.2 Ekonomicky aktivní obyvatelé starší 60 let 20
- 2.3 Pracovní migrace 21
- 2.4 Příprava na povolání (žáci a studenti) 22
- 2.5 Ženy na řádné a další mateřské (rodičovské) dovolené 22
- 2.6 Ostatní ekonomicky neaktivní..... 23
 - 2.6.1 Ekonomicky neaktivní ze zdravotních důvodů..... 23
 - 2.6.2 Starobní důchodci mladší 60 let..... 24
 - 2.6.3 Ostatní, včetně pečujících o rodinu a včetně osob v domácnosti 24
- 2.7 Pracovní doba 24
 - 2.7.1 Obvyklá pracovní doba 25
 - 2.7.2 Zkrácené (částečné) pracovní úvazky (resp. kratší pracovní doba)..... 25
 - 2.7.3 Využívání fondu pracovní doby 26
- 2.8. Nabídka pracovních sil – ekonomicky aktivní obyvatelstvo..... 26

3. SOCIÁLNÍ DŮSLEDKY MIGRAČNÍCH PROCESŮ V POČÁTEČNÍM OBDOBÍ ČLENSTVÍ ČR V EU 27

- 3.1 Migrace v Evropě - aktuální souvislosti 27
- 3.2 Migrační politika Evropské unie a členských států Unie 27
 - 3.2.1 Volný pohyb osob (občanů členských států) mezi členskými státy 27
 - 3.2.2 Právo volného pohybu pracovníků a služeb ve vztahu k ČR 28
- 3.3 Migrace cizinců do České republiky 28
 - 3.3.1 Cizinci s povolením k pobytu v ČR a jejich vývoj v posledních deseti letech..... 29
 - 3.3.2 Zaměstnanost cizinců v České republice 29
 - 3.3.3 Cizinci na trhu práce v ČR - zaměstnanci – podnikatelé 30
- 3.4 Přístupy české vlády k řízení imigrační politiky 30
- 3.5 Migrace českých občanů do zahraničí 30

4. VYBRANÉ OTÁZKY ZAMĚŠTNÁVÁNÍ.....	31
4.1 Hlavní problematická místa stávající právní úpravy zaměstnávání	31
4.1.1 Pracovní poměry na dobu určitou	31
4.1.2 Registrace pracovní doby.....	31
4.2 Formy zaměstnávání, kterými se v praxi obchází povinnost zaměstnavatele zajišťovat plnění svých úkolů zaměstnanci v pracovním poměru	32
4.2.1 Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.....	32
4.2.2 „Zaměstnávání“ podnikatele podnikatelem (tzv. Švarc systém)	32
4.2.3 Tzv. „utajené (zastřené) pracovní poměry“	33
4.3 Vzájemný vztah mezi sociálními příjmy a pracovní aktivitou.....	33
4.3.1 Sociální pojištění.....	33
4.3.2 Státní sociální podpora.....	34
4.3.3 Systém dávek sociální péče	34
4.4 Problémy zaměstnávání osob se zdravotním postižením a trh práce	35
5. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ.....	36

II. VZDĚLANOSTNÍ A KVALIFIKAČNÍ ÚROVEŇ PRACOVNÍ SÍLY 41

1. STAV KVALIFIKACE ČESKÉ PRACOVNÍ SÍLY A NÁROKY	42
1.1 Analýza výchozí situace: kvalifikační úroveň a účast na vzdělávání v ČR a ve vybraných zemích EU a v kandidátských zemích	42
1.2 Analýza nároků zaměstnavatelů na kvalifikaci zaměstnanců	44
1.3 Analýza uspokojování poptávky zaměstnavatelů	46
2. ANALÝZA ZAMĚŠTNATELNOSTI VYBRANÝCH (OHROŽENÝCH) SKUPIN POPULACE VE VAZBĚ NA KVALIFIKACI	47
2.1 Analýza uplatnitelnosti absolventů	47
2.2 Zaměstnatelnost ohrožených skupin	52
3. SYSTÉMOVÉ BARIÉRY V OBLASTI PRVOTNÍHO A DALŠÍHO VZDĚLÁVÁNÍ	54
3.1 Průchodnost systému počátečního vzdělávání	54
3.2 Obsah vzdělávání ve vazbě na požadavky praxe	57
3.3 Propojení systému počátečního a dalšího odborného vzdělávání	58
3.4 Neformální učení.....	59
3.5 Certifikace	59
3.6 Poradenství	59
4. DOPORUČENÍ.....	60

III. NEZAMĚŠTNANOST A POLITIKA ZAMĚŠTNANOSTI 63

1. NEZAMĚŠTNANOST A JEJÍ VÝVOJ, OHROŽENÉ SKUPINY	63
1.1 Tendence vývoje nezaměstnanosti a její struktury v ČR	64
1.2 Skupiny ohrožené vysokou, dlouhodobou a opakovanou nezaměstnaností	66
1.3 Nezaměstnanost v ČR a v jiných evropských zemích, česká specifika	70

2. HODNOCENÍ OPATŘENÍ AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI.....	72
2.1 Programové záměry: strategie politiky a cíle.....	72
2.2 Využívané nástroje a rozsah jejich aplikace.....	77
2.3 Cílenost ke skupinám nezaměstnaných a výběr účastníků.....	80
2.4 Kvalita nástrojů, náklady na opatření.....	82
2.5 Dopady a účinky aplikace nástrojů.....	90
2.6 Zhodnocení a komparace se zeměmi EU.....	94
3. MOTIVACE K ZAMĚSTNÁVÁNÍ: NABÍDKA PRÁCE	102
3.1 Analýza pobídek vyplývajících z vazeb různých typů sociálních dávek.....	102
3.2 Současné trendy v sociální a příjmové politice v zemích EU a trendy v ČR.....	104
4. MOTIVACE K ZAMĚSTNÁVÁNÍ: ZAMĚSTNAVATELÉ	106
4.1 Analýza ekonomického kontextu strany poptávky.....	106
4.2 Strategie zaměstnavatelů ve vztahu k pracovní síle.....	109
4.3 Role zaměstnavatelů při řešení nezaměstnanosti.....	112
5. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ.....	115
5.1 Shrnutí hlavních zjištění.....	115
5.2 Doporučení.....	120
<u>IV. INSTITUCIONÁLNÍ PŘEDPOKLADY POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI V ETAPĚ</u>	
<u>VSTUPU ČR DO EU.....</u>	<u>125</u>
1. SYSTÉM STÁTNÍCH SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI V ČR (VEŘEJNÉ SLUŽBY	
ZAMĚSTNANOSTI – VSZ).....	126
1.1 Funkce a cíle VSZ.....	126
1.2 Personální kapacita VSZ.....	129
1.3 Vzdělání pracovníků VSZ.....	132
2. ÚŘADY PRÁCE V SYSTÉMU SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI.....	133
2.1 Organizační kapacita VSZ.....	133
3. SLUŽBY APZ A AKTIVAČNÍ STRATEGIE SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI	136
3.1 Předpoklady k realizaci aktivační strategie EES	
(preventivní individualizované služby).....	137
3.2 Potřeba reformy VSZ v ČR.....	142
4. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ.....	146
4.1 Definice podmínek modernizace veřejných služeb zaměstnanosti.....	146
4.2 Doporučení.....	147
<u>V. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ.....</u>	<u>149</u>
1. ZÁVĚRY.....	149
2. DOPORUČENÍ.....	152

Úvod

Cílem této souhrnné studie z projektu „Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti“ je představit hlavní zjištění, závěry a doporučení vyplývající z dílčích studií projektu.

Sledujeme tendence ve vývoji českého trhu práce a politiky zaměstnanosti z perspektivy procesů integrace do Evropské unie, ekonomické globalizace, sociální a ekonomické transformace. Hodnotíme připravenost České republiky k realizaci hlavních prvků Evropské strategie zaměstnanosti. Hodnotíme přitom hlavní problémy a nerovnováhy českého trhu práce a politiky nezaměstnanosti v širším sociálním a ekonomickém kontextu, stejně jako ve vazbě na různé oblasti veřejné politiky.

Tato souhrnná studie nemůže dostatečně podrobně pokrýt tuto širokou problematiku. Pro podrobnější seznámení odkazujeme na dílčí studie, jež byly zpracovány jako podklad pro tento souhrn. Jsou to tyto studie:

- I. Zaměstnanost
- II. Vzdělanostní a kvalifikační struktura pracovní síly
- III. Nezaměstnanost a politika trhu práce
- IV. Institucionální předpoklady politiky zaměstnanosti v ČR.

V této struktuře, jež vyplývá ze zadání MPSV, je členěna i souhrnná studie. Rovněž struktura studie a obsahové rozvržení kapitol odpovídá projektu studie, jenž byl podle zadání MPSV rozpracován. V průběhu projektu byl zadavatelem obsahově upřesněn požadavek na čtvrtou kapitolu (dílčí studii) části I (Využití fondu pracovní doby a formy zaměstnávání), když hlavní akcent byl položen na zhodnocení vybraných otázek zaměstnávání, respektive vybraných otázek legislativního rámce zaměstnávání z hlediska jeho vlivu na zaměstnanost. Toto zpřesnění vyplynulo z toho, že původně akcentovaná problematika byla v průběhu roku 2003 řešena dostatečně jinými projekty Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí ČR.

Vedle prezentace hlavních zjištění, respektive problémů a vývojových ohrožení trhu práce v České republice předkládáme i návrhy na doporučení. Některá z nich jsou již v současné době různými připravovanými legislativními akty či jinými iniciativami kompetentních orgánů ve fázi přípravy a zpracování. Jiná zůstávají výzvou do budoucna.

I. ZAMĚSTNANOST

Účelem této kapitoly je srovnat stav a strukturu zaměstnanosti v České republice a v zemích EU, zhodnotit vývojové tendence, identifikovat možná rizika a formulovat základní problémy v této oblasti v krátkodobé a střednědobé perspektivě procesu integrace ČR do EU. V souvislosti s vývojem zaměstnanosti je posuzován i její širší rámec: především vývojové tendence v nabídce pracovních sil a procesy migrace pracovní síly. Všímáme si v souvislosti s tím i míry připravenosti ČR k převzetí legislativního rámce zaměstnanosti EU a analyzujeme některá problematická místa legislativní úpravy zaměstnávání a souvisejících oblastí z hlediska jejich důsledků pro zaměstnanost. Kapitola je členěna do čtyř částí (subkapitol) : Stav a struktura zaměstnanosti a vývojové tendence (v poptávce po práci), Nabídka pracovních sil, Sociální důsledky migračních procesů v počátečním období členství ČR v EU, a konečně Vybrané otázky zaměstnávání.

1. Stav a struktura zaměstnanosti a vývojové tendence (v poptávce po práci)

1.1 Priority politiky zaměstnanosti EU a ČR

Evropská rada schválila v březnu 2000 na summitu v Lisabonu strategický cíl pro EU – stát se do roku 2010 nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného růstu s více a s lepšími pracovními místy a s více posílenou sociální soudržností. Tento cíl byl dále rozvíjen a podrobně konkretizován na dalších zasedáních Evropské rady, kde byly navrhovány a přijímány dílčí cíle a úkoly, které jako celek tvoří tzv. Lisabonskou strategii. Jedná se o strukturovaný souhrn jednotlivých úkolů členěných podle jednotlivých oblastí hospodářsko-politického života, které jsou vnímány jako podstatné při naplňování strategického cíle.

S ohledem na strategii vytyčenou v Lisabonu je politika zaměstnanosti členských států Evropské unie pro rok 2003 zaměřena na tři komplexní průřezové a vzájemně propojené cíle - plná zaměstnanost, kvalita a produktivita práce a soudržnost a inkluzivní trh práce.

Plná zaměstnanost

Dosažení plné zaměstnanosti je hlavním cílem, který byl stanoven pro zabezpečení ekonomického růstu v EU a pro stabilitu systému sociálního pojištění. Evropská rada v Lisabonu specifikovala cíl pro celkovou zaměstnanost (míra zaměstnanosti populace ve věku 15-64 let) na úrovni 67 % v roce 2005 a 70 % v roce 2010, pro ženy tato úroveň odpovídá 57 % (2005) a 60 % (2010). V případě starších osob (55-64 let) je hranice plné zaměstnanosti stanovena na 50 % (v roce 2010).

Kvalita a produktivita práce

Evropská unie má za cíl nejen vytvářet vyšší počet pracovních míst na trhu práce, ale také podporovat tvorbu nových pracovních míst vyšší kvality. Jakost práce je hlavním motivem individuálního rozhodnutí pracovat a souvisí s produktivitou práce, čímž zvyšuje konkurenceschopnost nejen na trhu EU. Kvalita práce dále ovlivňuje míru spokojenosti zaměstnaných s výší jejich platu a pracovními podmínkami, jejich zdravím, bezpečnost na pracovišti a jistotu udržení si zaměstnání. V neposlední řadě vytváří i příhodné možnosti rozvoje flexibilní organizace práce.

Soudržnost a inkluzivní trh práce

Rovnost v dostupnosti zaměstnání na trhu práce mezi regiony a sociálními skupinami je rozhodující pro dosažení vyšší míry zaměstnanosti. Pracovní příležitosti problémových (z pohledu trhu práce) sociálních skupin (obzvláště zdravotně postižených a dlouhodobě nezaměstnaných) se musí zlepšit. Politika zaměstnanosti se proto musí soustředit na identifikaci a specifikaci socio-ekonomických potřeb těchto skupin a zaměřit se na jejich efektivní řešení za účelem podpoření růstu zaměstnanosti v těchto skupinách. Vzhledem ke skutečnosti, že i v současné době existují regiony, které vykazují nízkou mírou zaměstnanosti a zároveň vysokou mírou ekonomické neaktivity, tvoří stírání regionálních rozdílů ve vytváření a získávání pracovních příležitostí další prioritu EU.

V současné době lze konstatovat, že díky přijaté tzv. euronovele Zákoníku práce z roku 2000, přešla většina pravidel, kterými se řídí pracovní právo v Evropské unii, i do českého pracovního práva.

Souběžně s tím vrcholí přípravy na novém Zákonu o inspekci práce, jehož úkolem je přehodnotit priority a přístupy v oblasti inspekce práce a nově definovat dosavadní úlohu státní inspekce plně v souladu s legislativou EU (měl by spojit působnost a organizaci systému orgánů státního odborného dozoru s kontrolními orgány úřadů práce v novou instituci Národní inspektorát práce). Přípravy probíhají i na novém Zákonu o zaměstnanosti, jenž by měl obsahovat některá ustanovení komunitárních pravidel EU. V dohledné době by se měla rovněž změnit mzdová legislativní úprava, jejímž cílem má být opět harmonizace s legislativou Evropské unie.

Ačkoliv je výše uvedený vývoj vzhledem k přijetí a aplikaci evropské politiky zaměstnanosti uspokojivý, lze ještě stále najít oblasti nesouladu nebo absence pravidel EU. Kritika Evropské unie vůči České republice se soustřeďuje především na oblast vzájemného uznávání profesních kvalifikací. Konkrétně je potřeba přijmout zákon o uznávání odborné kvalifikace státních příslušníků členských zemí EU, zákon o nelékařských zdravotnických povoláních, zákon o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta a konečně zákon o Komoře veterinárních lékařů. Pokud Česká republika nepřijme tyto normy do vstupu do EU, přistoupí Evropská unie k ochranným opatřením. V praxi by to znamenalo, že čeští občané, kteří by měli zájem pracovat v zemích EU, nebudou moci, protože jim pro výkon zaměstnání a povolání nebude uznána kvalifikace získaná v ČR.

Klíčovým dokumentem, který ČR provází a bude i nadále provázet po celou dobu přibližování se k EU, je tzv. „Společné hodnocení priorit politiky zaměstnanosti“, podepsané v květnu 2000 ministrem práce a sociálních věcí V. Špidlou a členkou Evropské komise A. Diamantopoulou. Dokument identifikoval následující oblasti trhu práce v ČR, kde je třeba ještě postoupit:

- udržování přiměřeného mzdového vývoje v souladu s růstem produktivity práce;
- koordinace daňového systému a systému dávek;
- podpora profesní a územní mobility;
- přezkoumání důchodového systému z hlediska zaměstnanosti;
- posílení veřejných služeb zaměstnanosti a orientace politiky na prevenci a aktivaci;
- modernizace odborné přípravy na povolání a odborného výcviku;
- zesílení institucionálních struktur potřebných k provádění Evropského sociálního fondu.

Na základě vyhodnocení se Komise a česká vláda v roce 2002 shodly na Společných závěrech k První zprávě o pokroku Společného zhodnocení priorit politiky zaměstnanosti ČR. Vedle stále platných uvedených výzev, se v tomto dokumentu objevily další:

- potřeba vyšší podpory využívání flexibilních pracovních forem při současném zachování pracovněprávní ochrany zaměstnanců a jejich mzdové úrovně;
- vybudování vhodné institucionální struktury důležité pro rozvoj a implementaci politiky zaměstnanosti;
- imigrace a integrace cizinců;
- eliminace ilegálního zaměstnávání.

Ze situace na trhu práce a ze vstupu do struktur Evropské unie pro Českou republiku dále vyplývá, že bude nutné zpracovat střednědobé cíle a dlouhodobou koncepci národní politiky zaměstnanosti, která:

- bude respektovat principy a cíle Evropské strategie zaměstnanosti vyjádřené v nové generaci Hlavních směrů zaměstnanosti a cíle Lisabonského procesu;
- stanoví národní představu o věcném a časovém dosažení cílů Lisabonského procesu v návaznosti na situaci a potřeby českého trhu práce do roku 2010;
- stanoví cíle vlády v řešení nezaměstnanosti na dobu jejího funkčního období, jako střednědobý cíl.

Základy Evropské strategie zaměstnanosti byly položeny v České republice již v roce 1998, kdy byl vypracován, jako v první z kandidátských zemí, Národní plán zaměstnanosti reflektující závěry Lucemburského summitu. Tento první plán, stejně jako plán druhý (2000) nebylo možno ještě považovat za ucelenou strategii – jednalo se spíše o souhrn nejrůznějších, málo propojených a často ne příliš konkrétních opatření. Nicméně se jednalo o dokumenty, které uznaly klíčové priority odrážející v zásadě stejné problémy trhu práce, kterými trpí i země EU: nedokonalé prostředí k podnikání, neodpovídající pracovní síla potřebám ekonomiky, segregace trhu práce, reintegrace znevýhodněných skupin.

V současné době je připraven v řadě čtvrtý plán zaměstnanosti (Národní akční plán zaměstnanosti na rok 2003), který vznikl za pomoci zahraničních expertů (tzv. twinning). Tento plán je v souladu s cíli „Hospodářské strategie vlády České republiky pro vstup do Evropské unie“. Struktura, stejně jako předchozí dva plány, je založena na metodice EU – na hlavních pilířích a směrnicích Evropské komise v oblasti politiky zaměstnanosti, zatímco obsah je zaměřen na podmínky a situaci v ČR. Klíčovým dlouhodobým cílem je zvyšovat zaměstnanost a zároveň tak snižovat míru nezaměstnanosti.

Celkově lze konstatovat, že přes řadu odchylek a řadu dalších nutných kroků jak legislativní tak i věcné povahy, jsou obecné systémové podmínky v oblasti politiky zaměstnanosti v zásadě kompatibilní s Evropskou unií. Již v současné době hodnotí Evropská komise oblast zaměstnanosti z hlediska připravenosti ČR na vstup do struktur EU jako bezproblémovou.

1.2 Analýza zaměstnanosti ČR a komparace její struktury se státy EU

Výše míry zaměstnanosti, resp. míra nezaměstnanosti závisí jednak na poměru produktivity práce a růstu mezd v ekonomice, jednak na poměru minimální mzdy a životního minima ve společnosti (a odvozených sociálních dávek), ale také na úrovni zdanění práce, demografickém vývoji, mobilitě pracovní síly, rozvoji lidských zdrojů a v neposlední řadě na nástrojích a úspěšnosti (efektivitě) aktivní politiky zaměstnanosti v dané zemi.

Vývoj trhu práce v posledních letech je charakterizován snižující se zaměstnaností a zvyšující se nezaměstnaností především v důsledku těchto faktorů:

- vliv demografického vývoje;
- restrukturalizace ekonomiky na makro i mikro úrovni;
- privatizace podniků;
- zapojení národní ekonomiky do světového trhu;
- disparita mezi hospodářským cyklem v ČR a evropskými ekonomikami;
- nízká cena práce;
- demotivující nastavení systému sociálních dávek;
- vysoká daňová zátěž práce;
- nedostačující poptávka po pracovní síle nepokrývá nabídku, která se přelévá zejména do nezaměstnanosti a předčasných důchodů.

Počátkem 90. let došlo odchodem podstatné části tzv. pracujících důchodců do starobního důchodu k výraznému snížení míry ekonomické aktivity, což přispělo jednak k nižšímu napětí na trhu práce, dočasně byla udržena nižší míra nezaměstnanosti a jednak k růstu celkové zaměstnanosti v ČR v letech 1990 až 1993. V dalších letech zaměstnanost vykazovala již převážně klesající trend. Ani mírný nárůst zaměstnanosti vyvolaný hospodářským růstem v letech 2000 a 2001 nedosáhl tak vysoké a žádoucí úrovně, aby výrazněji přispěl k řešení redukce stupně nerovnováhy mezi poptávkou a nabídkou trhu práce a vedl k podstatnějšímu snížení míry nezaměstnanosti.

Podle údajů Výběrového šetření pracovních sil bylo v roce 2002 v České republice průměrně zaměstnáno 4 796,0 tis. osob, což představuje snížení průměrné zaměstnanosti v průběhu deseti let (1993 – 2002) o 77,5 tis. osob (tabulka 1).

T a b u l k a 1 Vývoj celkové a sektorové zaměstnanosti v ČR v období let 1993 až 2002 (v tis.)

zaměstnaní v NH	1993	1995	1997	1998	2000	2002	Index 02/93
celkem	4 873,5	4 962,0	4 936,5	4 865,7	4 731,6	4 796,0	98,4
z toho							
zemědělství	375,0	325,7	284,4	267,0	240,7	228,3	60,9
průmysl	2 092,9	2 076,3	2 031,3	1 991,9	1 868,4	1 900,8	90,8
služby	2 405,6	2 558,2	2 618,7	2 605,7	2 620,0	2 663,2	110,7

Pramen: VŠPS, 1993 až 2002, ČSÚ

Primární sféra národního hospodářství (zemědělství a lesnictví) se na roční průměrné zaměstnanosti ve státě podílela 4,8 %, sekundární sféra (průmysl a stavebnictví) 39,6 %, podíl terciární sféry (ostatní odvětví národního hospodářství) dosáhl úrovně 55,5 %. Dynamika změn v objemu zaměstnanosti v jednotlivých sektorech v ČR a EU je srovnatelná v případě poklesu zaměstnanosti v průmyslu a jen částečně v nárůstu zaměstnanosti v sektoru služeb. V primárním sektoru došlo k podstatně dynamičtějšímu snižování zaměstnanosti. Ta je v primárním sektoru srovnatelná s vývojem přistupujících zemích, přičemž ČR vykazuje téměř nejnižší míru zaměstnanosti v primárním sektoru v rámci všech přistupujících zemí.

1.2.1 Odvětvová struktura

Pohyby pracovníků v horizontální dimenzi trhu práce probíhaly v důsledku zvyšování produktivity práce a efektivity výroby v intencích podstatného snížení počtu zaměstnaných osob hlavně v primárním a sekundárním sektoru a nárůstu zaměstnanosti v sektoru služeb.

V sekundárním sektoru se za deset sledovaných let snížila zaměstnanost téměř ve všech odvětvích, vyjma stavebnictví. K největšímu snížení počtu zaměstnaných osob došlo v oblasti dobývání nerostných surovin. Ačkoliv se počet zaměstnaných osob ve zpracovatelském průmyslu v porovnání s rokem 1993 snížil o více než osm procent, toto odvětví si v ČR již tradičně zachovává největší podíl na celkové zaměstnanosti (27,7 %). V případě sekundární sféry vykazuje ČR oproti EU a vybraným zemím podstatně vyšší zaměstnanost. Intenzivnější dynamika snižování zaměstnanosti v průmyslu je typická spíše pro členské země EU (např. Rakousko, Francii, Lucembursko, Nizozemsko a Velkou Británií), v ČR a v ostatních přistupujících státech je tento pokles pozvolný. I v těch zemích Unie, kde je sekundární sektor zastoupený nejsilněji (Portugalsko a Německo), se sekundární sektor podílí na celkové zaměstnanosti jen zhruba jednou třetinou. Zdá se, že technologická inovace v průmyslu všude způsobuje rychlé snižování náročnosti výroby nejen na kvantitu pracovní síly, ale i na její kvalifikační úroveň.

Část pracovní síly uvolněné z primárního a sekundárního sektoru národního hospodářství ČR postupně nacházela uplatnění v odvětvích terciárního sektoru ekonomiky. Nejdynamičtější vývoj byl zaznamenán v peněžnictví a pojišťovnictví, kde se zaměstnanost zvětšila o více než čtyřicet procent.

Z hlediska celkové bilance zaměstnanosti byl nejdůležitější nárůst v odvětvích obchodu a služeb, které byly do té doby značně poddimenzované. V roce 2001 byla zaměstnanost v odvětví „obchodní služby“ v ČR (5,4 % všech zaměstnaných) vzhledem k EU silně podprůměrná (EU, 8,9 %). Zaměstnanost ve sféře „obchodu a služeb s motorovými vozidly a spotřebním zbožím“, rovněž tak v oblasti obchodu s nemovitostmi, vzrostla téměř o čtvrtinu. Nejvýznamnější podíl na celkové zaměstnanosti má právě odvětví „obchodu a služeb s motorovými vozidly a spotřebním zbožím“, které se na celkovém stavu zaměstnanosti ČR podílí třinácti procenty a z hlediska počtu zaměstnaných osob je druhým největším odvětvím v celkové struktuře národního hospodářství. Na základě ekonomických prognóz lze očekávat, že rozvoj automobilového průmyslu v České republice poroste i v budoucnosti. Jediným odvětvím ze sféry obchodu a služeb, kde došlo v daném období k poklesu zaměstnanosti, je odvětví „dopravy, skladování, pošt a telekomunikací“. Zaměstnanost zde klesla o téměř pět procent.

K podstatným změnám došlo v oblasti „veřejné správy, obrany a sociálního zabezpečení“, kde se v průběhu sledovaného času zaměstnanost zvýšila téměř o sedm procent. Na jedné straně došlo vlivem restrukturalizace k podstatnému snížení zaměstnanosti v armádě, na druhé straně ale byly vytvořeny nové úřady (obzvláště v oblasti sociálního zabezpečení a práce), služby (např. vznik bezpečnostních agentur) a došlo také k rozšíření již existujících institucí (např. soudů). V bilanci posledních pěti let dochází od roku 2000 k poklesu zaměstnanosti této sféry jako celku - v roce 2002 se zaměstnanost meziročně snížila o čtyři procenta. Pod vlivem klesajícího trendu celkové zaměstnanosti podíl sféry „veřejné správy, obrany a sociálního zabezpečení“ na celkové zaměstnanosti osciluje kolem sedmi procent, což je srovnatelné s vývojem v Evropské unii. Ve školství se od roku 2000, po téměř sedmiletém propadu, počet zaměstnaných osob pomalu opět zvyšuje.

Analýza mobilitních procesů ukázala, že od počátku 90. let povolání změnila třetina ekonomicky aktivní populace. Největší podíl na těchto pohybech pracovní síly v průběhu sledovaného období mělo podstatné snížení zaměstnanosti ve strojírenských, kovoobráběcích a elektrotechnických povoláních a naopak zvýšení zaměstnanosti v obchodních profesích.

1.2.2 Zaměstnanost mužů a žen

Počet zaměstnaných mužů je v ČR vyšší než počet zaměstnaných žen, v průměru o 622,9 tis. Toto rozpětí od roku 1993 průběžně narůstalo a svého maxima dosáhlo v roce 1998 (rozdíl: o 648,1 tis. zaměstnaných mužů více než žen).

V roce 2002 tvořili pracující muži 56,7 % všech zaměstnaných osob a ženy 43,3 %. Podíl žen na celkové zaměstnanosti v NH se rychle snižuje - tento klesající trend probíhá od roku 1987. V tomto směru se naše ekonomika vyvíjí výrazně proti trendu hospodářsky vyspělých zemí Evropské unie, kde v současnosti není jediná země, v níž by se podíl žen na zaměstnanosti v průběhu dvaceti let snížil (důsledek vysoké zaměstnanosti žen před rokem 1989).

Podíl zaměstnaných mužů (na celkové populaci mužů) dosáhl v roce 2002 své úrovně z roku 1993 (54,5 %), přičemž kulminoval v roce 1996 (55,9 %). Podíl zaměstnaných žen poklesl na úroveň 39,5 % (2002). Maximální podíl pracujících žen v sledovaném období byl zaznamenán v roce 1995 (41,0 %).

1.2.3 Vzdělanostní skladba zaměstnaných

Z hlediska vzdělanostní skladby zaměstnaných bylo v roce 2002 v ČR 13,2 % pracovních míst obsazeno vysokoškolsky vzdělanými osobami a 36,0 % středoškoláky. Největší podíl pracovních míst (43,4 %) byl již tradičně určen pro skupinu osob s výučním listem a jen 7,3 % pro nekvalifikované osoby se základním vzděláním.

Ve zvyšování vzdělanostní úrovně zaměstnaných osob byl zaznamenán velmi pozitivní trend. Oproti roku 1993 se zvýšil podíl zaměstnaných osob se středním odborným vzděláním s maturitou na celkovém počtu pracujících o 5,6 procentního bodu, podíl vysokoškolsky vzdělaných osob na celkové zaměstnanosti vzrostl o 2,7 procentního bodu. Naopak, propad v podílu na celkové zaměstnanosti zaznamenala skupina zaměstnaných osob se základním vzděláním, jejíž podíl na celkovém počtu pracujících klesl o celých 6 %. Nová pracovní síla nastupující na trh práce v průběhu devadesátých let ze škol má vyšší vzdělání než ta, která z trhu práce odchází do starobního důchodu.

Nejdynamičtější vývoj ve zvyšování vzdělanostní úrovně je možno sledovat u zaměstnaných žen. Ze současné věkové skladby pracovníků v národním hospodářství ČR lze odvodit, že trend směřující k rychlému zvyšování vzdělanostní úrovně pracovní síly bude pokračovat i v budoucnosti, i když s nižší dynamikou. Dojde k dalšímu výraznému snížení počtu zaměstnaných pouze se základním vzděláním. Stavby vyučenců budou stagnovat, zatímco počty pracujících s úplným středním vzděláním s maturitou či vysokoškolským vzděláním dále porostou.

V komparaci s členskými zeměmi EU vykazuje Česká republika nejnižší procento (11,2 %) zaměstnaných žen s vysokoškolským vzděláním. Naproti tomu situace u mužské části zaměstnané, vysokoškolsky vzdělané, populace není tak dramatická. Situace v České republice - 13,2 % zaměstnaných mužů s VŠ vzděláním - je srovnatelná se situací v Itálii (10,8 %) a Portugalsku (7,6 %).

1.2.4 Kvalifikační struktura

Změny, které nastaly v průběhu posledního desetiletí na horizontální úrovni trhu práce (sektorové a odvětvové) probíhaly převážně v intencích makroekonomického vývoje, který byl výrazně ovlivněn a formován integračním procesem ČR do EU. V porovnání s tím, podstatně unikátnější změny nastaly v kvalifikační struktuře zaměstnaných osob, která tvoří

vertikální dimenzi trhu práce. Jak již bylo uvedeno výše, posledních deset let je ve znamení neustálého zvyšování vzdělanostní úrovně pracujících osob. Požadavky a nároky zaměstnavatelů na kvalitu a dovednosti pracovníků rostou nejen zároveň s technickým vývojem, ale odráží i reakci na tržní prostředí, ve kterém je lidský kapitál a jeho kvalita nepostradatelnou složkou vlastnictví a bohatství jednotlivých ekonomických subjektů na trhu práce.

V zemích EU tvořily největší podskupiny zaměstnaných pracovníci řazení do klasifikačních kategorií „techničtí pracovníci“ (15,5 %), dále „řemeslníci, kvalifikovaní výrobci, zpracovatelé a opraváři (14,7 %) a „provozní pracovníci“ (13,7 %). Na rozdíl od zemí EU jsou v ČR podstatně více zastoupeny dělnické kategorie zahrnující kvalifikované dělníky. V ČR se v posledních letech rozšiřuje výroba, která vyžaduje od pracovníků pouhou obsluhu strojů; naproti tomu v zemích Unie je kladen velký důraz na dělnické kvalifikace využívající řemeslnou zručnost pracovníků. Zajímavé je, že téměř ve všech členských zemích EU je podstatně vyšší podíl pracovníků v kategorii „nižší administrativa – úředníci“.

1.2.5 Struktura zaměstnanosti podle vybraných znaků

Z hlediska věkové struktury zaměstnaných došlo k nejmarkantnějšímu zvýšení počtu pracujících v kategorii starších pracujících. Jejich téměř sedmiprocentní podíl na celkové roční průměrné zaměstnanosti v roce 1993 vzrostl do roku 2002 o 3,8 procentního bodu. V roce 2002 tvořili starší pracovníci již 10,3 % všech zaměstnaných (tabulka 2).

Naproti tomu u věkové skupiny 15 až 19 let klesl, ruku v ruce se snížením jejich ekonomické aktivity, podíl na zaměstnanosti. Jejich podíl na celkové zaměstnanosti se v roce 2002 oproti roku 1993 propadl více než šestinásobně, a v současné době netvoří ani jednaprocentní podíl z celkového počtu pracujících. Uvedený propad je mj. způsoben stárnutím českého obyvatelstva a nárůstem ekonomické neaktivity studentů převážně středních a vysokých škol.

V průběhu posledních deseti let se počet mladých lidí ve věku 15 až 19 let snížil o více než jednu čtvrtinu a jejich podíl na obyvatelstvu starších 15 let klesl téměř o 3,3 procentního bodu (na současných 7,7 %).

T a b u l k a 2 Vývoj vybraných ukazatelů zaměstnanosti, 1993 – 2002

	1993 (v tis.)	Podíly z celku (v %)	2002 (v tis.)	Podíly z celku (v %)	Index 02/93	Rozdíl podílů 02-93 (p.b.)
zaměstnaní celkem	4 873,5		4 796,0		98,4	
z toho ženy	2 138,1	43,9	2 076,4	43,3	97,1	-0,6
<u>z celku</u>						
osoby se ZPS	207,2	4,3	95,1	2,0	45,9	-2,3
z toho TZP	39,2	0,8	14,2	0,3	36,2	-0,5
starší pracovníci (55-64 let)	315,0	6,5	491,9	10,3	156,2	3,8
mládež (15-19 let)	284,9	5,9	42,5	0,9	14,9	-5,0
mající druhé (další) zaměstnání	251,0	5,2	116,0	2,4	46,2	-2,8
úvazek na dobu neurčitou nebo jako podnikatel	4 629,6	95,0	4 424,6	92,3	95,6	-2,7
úvazek na dobu určitou	243,9*	5,0	331,9	6,9	136,1	1,9
na plnou pracovní dobu	4 406,8	90,4	4 526,9	94,4	102,7	4,0
na zkrácenou pracovní dobu	312,0	6,4	231,2	4,8	74,1	-1,6
z toho podzaměstnaní	56,2	1,6	31,6	0,7	56,2	-0,9

* Práce dočasná, příležitostní a sezónní
Pramen: VŠPS, 1993, 2002, ČSÚ

V roce 2002 se z celkového ročního průměrného počtu zaměstnaných osob věnovala výkonu druhého (dalšího) zaměstnání necelá tři procenta zaměstnaných osob¹. V porovnání s rokem 1993 se podíl osob vykonávajících více než jedno zaměstnání snížil o 2,8 procentního bodu. V České republice dochází k poklesu výkonu více než jednoho zaměstnání průběžně od počátku sledovaného období.

Z hlediska forem zaměstnávání dominuje pracovní poměr na dobu neurčitou. Přestože počet osob zaměstnaných na dobu neurčitou za deset let mírně klesl, pracovní úvazky na dobu neurčitou tvoří i nadále více než devadesátiprocentní podíl ze všech úvazků v hlavním zaměstnání.

Na plnou pracovní dobu ve svém jediném nebo hlavním zaměstnání pracovalo průměrně téměř 95 % všech zaměstnaných. Podíl pracujících na plnou pracovní dobu se oproti roku 1993 mírně zvýšil, naopak došlo k poklesu zaměstnanosti na zkrácenou pracovní dobu. V současné době pracuje na zkrácenou pracovní dobu pouze 4,8 % všech zaměstnaných - v průběhu deseti let se podíl takto zaměstnaných lidí na celkové zaměstnanosti snížil o 1,6 procentního bodu. Z pohledu míry využívání této formy pružného zaměstnávání se Česká republika vyvíjí opačným směrem než je trend v ekonomicky vyspělých zemích. Příčiny poklesu zaměstnanosti na zkrácenou pracovní dobu a nedostačujícího zájmu o práci na kratší pracovní úvazek u našich pracovníků vůbec můžeme najít v nízkých reálných výdělcích z částečných úvazků a v demotivujícím systému sociálních dávek.

Z ročního průměrného počtu osob pracujících na zkrácenou pracovní dobu (231,2 tis. osob) bylo klasifikováno jako podzaměstnaní 13,7 % pracujících osob. Podzaměstnanost v ČR klesla – důvodem však nejspíše bude metodická změna náplně charakteristiky této kategorie. Do roku 2002 patřily do kategorie „podzaměstnaní“ osoby, které pracovaly na kratší dobu než je normální pracovní doba nedobrovolně a které během referenčního období hledaly práci. Od roku 2002 do této kategorie spadají jen osoby pracující ve svém hlavním zaměstnání na částečný úvazek nebo méně než 40 hodin, ale přejí si pracovat vyšší počet hodin než ve stávajících zaměstnáních.

Pokles zaměstnanosti byl sledován i v případě osob se změněnou pracovní schopností. Celkový počet osob se změněnou pracovní schopností (nad 15 let; dále jen ZPS) se v průběhu posledních deseti let snížil téměř o čtvrtinu, přičemž jejich zaměstnanost v ČR klesá od roku 1993 a jejich podíl na celkové zaměstnanosti ČR se v roce 2002 oproti roku 1993 snížil o 2,3 %. Podíl zaměstnaných osob s těžkým postižením zdraví se za toto období snížil o 0,5 %. Lidé se zdravotním postižením v České republice častěji volí úplnou ekonomickou neaktivitu než částečné zaměstnání.

1.2.6 Struktura zaměstnanosti podle velikosti podniku a formy vlastnictví

Podle údajů Českého statistického úřadu působilo v roce 2002 na českém trhu celkem 2 223 745 ekonomických subjektů registrovaných v Rejstříku ekonomických subjektů. Ve více jak třech čtvrtinách se jednalo o soukromé podnikatele (76,8 %, přičemž jejich podíl na celkovém počtu registrovaných subjektů od roku 1993 klesl o 12,3 procentního bodu) a jednu desetinu tvořily obchodní společnosti (jejichž počet za poslední desetiletí vzrostl více než dvojnásobně). Samostatně hospodařící zemědělci se podíleli 4,8 %, družstva 0,5 % a státních podniků bylo zjištěno 145.

Ekonomické subjekty kategorie „bez zaměstnanců a bez udání počtu zaměstnanců“ tvořily v roce 2002 86,4 % všech podniků a jejich podíl, na rozdíl od všech ostatních

¹ Necelý tříprocentní podíl zaměstnaných osob majících druhé nebo další zaměstnání je v rámci VŠPS značně podhodnocen, neboť se tam nezapočítávají činnosti konané mimo pracovní poměr a další činnosti z oblasti šedé ekonomiky.

velikostních kategorií firem, průběžně narůstá. Podniky s 1 až 5 zaměstnanci se podílely 9,7 % na všech ekonomických subjektech, kategorie 6 až 19 zaměstnanců 2,5 % a 20 až 249 pracovníků 1,3 %. Nejmenší zastoupení vykazují velké podniky tvořící jen 0,1 % všech ekonomických subjektů v ČR (tabulka 3).

T a b u l k a 3 Vývoj počtu registrovaných ekonomických subjektů na trhu v ČR (1998 až 2002) v tis.

počet zaměstnanců	1998	1999	2000	2001	2002
0*	1 398 082	1 602 460	1 680 188	1 816 576	1 921 123
1-5	287 247	268 302	278 255	216 591	214 953
6-19	63 796	60 982	60 471	57 305	56 094
20-249	30 072	29 560	29 843	29 065	29 620
250 a více	2 137	2 015	2 013	2 025	1 955
celkem	1 781 334	1 963 319	2 020 770	2 121 562	2 223 745

* vč. bez udání počtu

** stav ke konci období, 31.12.

Pramen: Statistická ročenka ČR, 2001 a 2002, ČSÚ

Skupina malých a středních podniků tvoří v národním hospodářství ČR silnou většinu nejen co do počtu subjektů na trhu, ale i do objemu zaměstnaných osob. Podle údajů ČSÚ se v roce 2001 malé a střední podniky skupiny „nefinančních podniků a domácností“, na celkové zaměstnanosti podílely 59,3 % (od roku 1995 jejich podíl vzrostl o 12,4 p.b.). Nejvýznamněji se na zaměstnanosti podílely mikrofirmy (1 až 9 zaměstnaných osob), které zaměstnávaly 27,5 % všech zaměstnaných, jejich podíl na objemu zaměstnanosti ČR (od roku 1995) vzrostl nejdynamičtěji (+9,3 p.b.). Pokles zaměstnanosti byl v této skupině podniků zaznamenán jen v kategorii firem „100 až 249 zaměstnaných osob“ (9,3 % všech zaměstnaných, pokles o 0,8 p.b.).

Nejvyšší dynamiku v objemu zaměstnaných osob vykazují malé a střední firmy působící v sektoru služeb, konkrétně odvětví: „tržní služby“ (11,1 % všech zaměstnaných, 2001) a „doprava, skladování, pošta a telekomunikace“ (2,7 %). Vzhledem k přetrvávající poddimenzovanosti terciárního sektoru v národním hospodářství ČR (oproti státům EU) je ale jejich podíl na celkové zaměstnanosti stále nízký.

Na trhu práce rozlišujeme podle postavení v zaměstnání tři základní skupiny:

- zaměstnanci tvořící nejpočetnější skupinu (83,2 %) zaměstnaných pracovních sil;
- sebezaměstnaní a zaměstnavatelé (16,1 %);
- pomáhající rodinní příslušníci, kteří v roce 2002 tvořili 0,6 % ze zaměstnaných osob (4 796,0 tis.).

1.2.7 Regionální analýza zaměstnanosti

Stav a struktura zaměstnanosti je jedním z důležitých faktorů výrazně ovlivňujících jak ekonomický stav a perspektivy regionů, tak i sociální oblast a strukturu života v regionech (včetně politických dopadů).

Zděděné geografické rozdíly v hospodářském vývoji vlivem probíhajících strukturálních změn způsobily vysokou regionální nerovnost na trhu práce ČR. Míra ekonomické aktivity jednotlivých regionů se pohybuje v neširokém rozmezí 58,4 % (Jihovýchod) až 62,6 % (Praha). Míra zaměstnanosti se pohybuje v rozpětí 50,9 % (Moravskoslezsko) až 60,3 % (Praha) a je víceméně rovnoměrně rozložena kolem průměru ČR (55,5 %). Výrazné regionální rozdíly však nacházíme v rozložení míry nezaměstnanosti,

kteřá svého maxima dosahuje v Moravskoslezském regionu (11,0 %) a minima v Praze (2,8 %) – tabulka 4.

T a b u l k a 4 Regionální rozdíly ve vybraných ukazatelích trhu práce, 2002 v %

NUTS2	míra ekonom. aktivity	míra zaměstnanosti	míra nezaměstnanosti
Praha	62,6	60,3	2,8
Střední Čechy	60,6	55,5	3,0
Jihozápad	60,2	57,3	4,0
Severozápad	60,7	53,8	9,8
Severovýchod	59,8	56,6	3,9
Jihovýchod	58,4	54,4	6,0
Střední Morava	58,5	53,3	7,2
Moravskoslezsko	58,8	50,9	11,0
ČR průměr	59,9	55,5	5,9

Pramen: VŠPS, ČSÚ, 2002

Vývoj počtu zaměstnaných osob ve většině regionů prakticky kopíroval trend vývoje zaměstnanosti v České republice. Největší podíl na objemu pracovních sil v ČR si zachovává Praha, která se svou nízkou mírou nezaměstnanosti a vysokou mírou zaměstnanosti výrazně odlišuje od ostatních regionů. Praha je typická specifickým postavením mezi kraji, jež je odrazem koncentrace centrálních státních institucí, peněžních ústavů, špičkových vědeckých pracovišť, vysokých škol, obchodních společností a dalších organizací. Opačný trend zaměstnanosti (vzhledem k situaci Praze) se projevuje v Moravskoslezsku, které se potýká s výrazným snižováním počtu pracujících a růstem nezaměstnanosti.

Největší objem zaměstnaných pracovních sil se v ČR nachází v Jihovýchodním regionu (15,8 %), na Severovýchodě (14,7 %) a v Praze (12,4 %) – tabulka 5. Nejmenší koncentraci zaměstnaných vykazují Střední Čechy (11,0 %) a Severozápad (10,6 %) – liší se však v míře zaměstnanosti a nezaměstnanosti.

T a b u l k a 5 Vývoj podílů regionů (NUTS 2) na celkové zaměstnanosti v ČR, v %

	Praha	Střední Čechy	Jihozápad	Severozápad	Severovýchod	Jihovýchod	Střední Morava	Moravskoslezsko
1993	12,4	10,7	11,7	11,3	14,5	15,7	11,8	11,8
1994	12,4	10,6	11,8	11,0	14,7	15,8	11,8	11,8
1995	12,4	10,7	11,8	10,9	14,8	15,7	11,7	11,8
1996	12,5	10,7	11,8	10,8	14,6	15,7	11,7	12,0
1997	12,6	10,9	11,8	10,8	14,6	15,7	11,7	11,8
1998	12,8	11,1	11,6	10,7	14,5	15,9	11,7	11,7
1999	13,0	11,2	11,8	10,5	14,6	15,9	11,8	11,4
2000	13,0	11,1	12,0	10,6	14,7	16,1	11,6	11,2
2001	12,9	11,0	11,9	10,8	14,7	15,9	11,5	11,2
2002	12,8	11,0	11,9	10,6	14,7	15,8	11,6	11,3

Pramen: VŠPS, ČSÚ, 1993 – 2002

Prostřednictvím relativního ukazatele podílů regionů na celkové zaměstnanosti v ČR můžeme sledovat dynamiku vývoje regionálních trhů práce z hlediska úrovně zaměstnanosti. Geografická blízkost k ekonomicky vyspělé Praze, bohatá a funkční dopravní síť, vybudovaná infrastruktura, hospodářská tradice a trend vysídlování na venkov jsou základní indikátory

růstu zaměstnanosti v regionu Střední Čechy, kde v průběhu posledních deseti let vzrostl počet pracujících o více než čtyři procenta.

Výsostní postavení Prahy v rychlém růstu zaměstnanosti bylo oslabeno v roce 1999, kdy se pod tlakem obecně klesající zaměstnanosti začal počet pracujících snižovat.

Útlum těžby nerostných surovin, restrukturalizace hutnictví a strojího průmyslu, malá diverzifikace ekonomických aktivit a nižší úroveň kvalifikace pracovních sil charakterizují nejproblémovější regiony ČR - Moravskoslezsko a Severozápad.

Tabulka 6 Vývoj podílů regionů (NUTS 2) na celkovém objemu pracovní síly v ČR, v %

	Praha	Střední Čechy	Jihozápad	Severozápad	Severovýchod	Jihovýchod	Střední Morava	Moravskoslezsko
1993	12,3	10,7	11,7	11,3	14,5	15,7	11,9	12,0
1994	12,2	10,7	11,7	11,2	14,6	15,8	11,8	12,0
1995	12,3	10,7	11,7	11,2	14,8	15,6	11,8	12,1
1996	12,3	10,8	11,7	11,2	14,6	15,6	11,7	12,2
1997	12,3	10,8	11,7	11,3	14,5	15,5	11,7	12,2
1998	12,4	10,9	11,5	11,1	14,4	15,7	11,8	12,2
1999	12,4	10,9	11,5	11,1	14,5	15,8	11,9	11,9
2000	12,3	10,9	11,6	11,2	14,4	15,9	11,8	11,9
2001	12,4	10,9	11,6	11,2	14,4	15,8	11,7	12,0
2002	12,3	11,1	11,5	11,1	14,4	15,7	11,8	12,1

Pramen: VŠPS, 1993 – 2002, ČSÚ

Na základě analýzy dat obsažených v tabulkách 5 a 6 lze konstatovat relativní neměnnost ve vývoji podílů jednotlivých regionů na celkovém objemu pracovních sil v ČR, z čehož lze vyvodit nízkou územní mobilitu pracovní síly. Ukazuje se, že dosavadní teorie o nutnosti stěhování pracovních sil za prací je v ČR nenaplněována. Rozvoji územní mobility pracovní síly brání následující skutečnosti:

- nefunkčnost trhu s nemovitostmi: cena nemovitosti se pohybuje ve výši cca pětinasobku průměrného ročního pracovního příjmu;
- výdaje na dopravu domácností jsou poměrně vysoké (v průměru 10 až 15 % výdajů domácnosti), čímž se omezuje možnost dojíždění za prací;
- sociálně-psychologické faktory: neochota ke stěhování.

Komparace trendu struktury zaměstnanosti podle hlavních sektorů v regionech vysvětluje mírný nárůst míry nezaměstnanosti v počátcích transformace silnou absorpční schopností sektoru služeb, který poskytl pracovní místa postupně uvolňované pracovní síle z primárního a terciárního sektoru. V regionech, kde došlo v průběhu transformačního období k „prudkému“ rozvoji sektoru služeb, se míra nezaměstnanosti dlouhodobě udržuje pod celostátním průměrem, např. Praha, Střední Čechy, Jihozápad. Nejméně rozvinutý sektor služeb vykazuje Střední Morava a Severovýchod. Z pohledu krajů (NUTS 3) se sektor služeb v průběhu deseti let nejdynamičtěji rozvíjí v Jihomoravském (57,7 % všech zaměstnaných), Středočeském (56,4 %) a Ústeckém kraji (55,1 %), které spolu s hlavním městem a Karlovarským krajem (55,1 %) převyšují zastoupení sektoru služeb v celostátním průměru. Sektor služeb je maximálně zastoupen v Praze, kde tvoří až 78,0 % všech obsazených pracovních míst, čímž jako jediný odpovídá situaci v EU. Výrazně podprůměrně je sektor služeb zastoupen na Vysočině (41,6 %) a v Libereckém kraji (47,8 %).

Nejvyšší zastoupení primárního sektoru vykazuje Jihozápad (8,0 % všech zaměstnaných v regionu) a Jihovýchod (7,4 %). Sekundární sektor má dominantní postavení

na Střední Moravě (46,0 %), v Severovýchodním (45,9 %) a Moravskoslezském regionu (43,5 %).

Rozvoj regionů (NUTS 2) je založen na harmonickém vývoji jednotlivých krajů (NUTS 3). Téměř všechny kraje ČR (NUTS 3) - vyjma Prahy, hl. m. – splňují kritérium pro čerpání prostředků z regionálního strukturálního fondu, které budou následně použity jako finanční pomoc hospodářsky zaostávajícím oblastem ČR. Otázkou ale nadále zůstává, do jaké míry budou jednotlivé kraje připravené nejen nabídnout příznivé podmínky pro zahraniční a domácí investory, ale i efektivně a vyváženě čerpat prostředky ze strukturálních fondů EU, zejména z Fondu regionálního rozvoje.

1.3 Dopad vstupu ČR do EU na politiku zaměstnanosti ČR

Česká republika prošla v průběhu postupné integrace do jednotného trhu práce Evropské unie procesem harmonizace pracovního práva především s cílem zamezit sociálnímu dumpingu z české strany. V současné době lze konstatovat, že většina pravidel pracovního práva Evropské unie je již ukotvena do českého pracovně-právního rámce.

Po adekvátní a nezbytné implementaci zbývajících právních norem pracovního práva (viz první kapitola) bude muset Česká republika v blízké budoucnosti – jako jeden z členských států EU – plně respektovat a naplňovat politiku zaměstnanosti Evropské unie a uplatňovat novou generaci směrnic zaměstnanosti s cílem dosažení plné zaměstnanosti.

Strategie zaměstnanosti by mimo jiné měla být více zaměřena na implementaci a stabilitu priorit a na koordinaci s ostatními procesy na úrovni EU, přičemž základní cíl Evropské strategie zaměstnanosti zůstává nezměněn: zajištění více a lepších pracovních míst. Priority Evropské rady, které směřují k naplnění uvedených cílů a které jsou zároveň i problémy českého trhu práce, můžeme definovat následovně:

- podpora aktivních a preventivních nástrojů pro nezaměstnané a neaktivní osoby;
- zvyšování motivace k práci;
- podpora podnikání a tvorby nových pracovních míst;
- boj proti nelegálnímu zaměstnávání;
- podpora aktivního stárnutí;
- podpora adaptability na trhu práce;
- investování do lidských zdrojů;
- posilování rovných příležitostí mužů a žen;
- odstraňování diskriminace a nerovnosti na trhu práce;
- řešení regionálních nerovností;
- podpora územní mobility pracovních sil.

Na základě zkušeností minulých pěti let lze konstatovat, že předkládání cílů v směrnicích a doporučení členským státům vypracovávat každoročně Národní akční plán zaměstnanosti - zaměřený na specifika konkrétní země - se ukázalo být efektivním nástrojem stimulačním postupem reforem. Současné navrhované cíle a plány v rámci Evropské unie a na národních úrovních byly předloženy Evropskou radou a zahrnují jak cíle a plány obsažené již v předešlých směrnicích tak i cíle a plány nové, které jsou zde definovány úplně poprvé a jsou zaměřeny na celkové zvýšení pracovní aktivity osob na trhu práce.

Základním předpokladem zvyšování zaměstnanosti a snižování nezaměstnanosti je optimalizace souladu všech druhů politik zaměstnanosti – hospodářské, regionální, vzdělávací, rozpočtové, trhu práce (aktivní politiky zaměstnanosti) a dalších, s cílem vytvořit optimální podmínky pro dosažení adekvátního hospodářského růstu, který by stimuloval maximální poptávku po pracovní síle na trhu práce ČR.

Jak již bylo uvedeno výše, na zasedání v Lisabonu byly stanoveny obecné kvantitativní cíle směřující k naplnění plné zaměstnanosti v Evropské unii (tabulka 7).

T a b u l k a 7 Míra zaměstnanosti - stav a cíle ČR a EU

stav	celkem (15 až 64 let)	muži (15-64 let)	ženy (15 - 64 let)	starší pracovníci (55 - 64 let)
ČR 1999	65,9	72,8	57,4	37,5
EU 1999	62,0	71,0	52,0	37,0
ČR 2001	65,3	73,6	57,0	37,1
EU 2001	63,9	72,9	54,8	38,2
ČR 2002	65,7	74,2	57,1	40,8
Cíle EU				
rok 2005	67,0	nestanoveno	57,0	nestanoveno
rok 2010	70,0	nestanoveno	60,0	50,0

Pramen: European Communities, 2002

Naplnění plné zaměstnanosti v intencích uvedených cílů z Lisabonu znamená pro Českou republiku následující:

- snížit nezaměstnanost a podporou tvorby nových pracovních míst zvýšit celkovou zaměstnanost podle střednědobé a dlouhodobé strategie evropské politiky zaměstnanosti, což znamená do roku 2010 zvýšit počet pracovních míst na trhu práce ČR o cca 240 tis.;
- do roku 2010 zvýšit zaměstnanost žen o cca 100 tis. žen, což je podmíněno eliminací diskriminačních jevů na trhu práce a zavedením efektivních komplexních opatření směřujících ke zlepšení podmínek pro zaměstnávání žen-matek, např. síť dostupných předškolních zařízení (mateřských škol a jeslí);
- reagovat na nepříznivý demografický vývoj počtu obyvatelstva a eliminovat snížení objemu pracovních sil na trhu práce ČR i zvýšením zaměstnanosti starších osob. Splnění tohoto cíle je podmíněno jak nastavením podmínek odchodu do starobního, invalidního či předčasného důchodu v rámci reformy důchodového systému, tak podporou setrvávání starších pracovníků v pracovní aktivitě a zajištěním efektivních forem rekvalifikace pro řadu těchto osob.

V analýze trhu práce ČR bylo zjištěno, že v průběhu novodobé geneze trhu práce České republiky došlo v procesu transformace socio-ekonomického prostředí k uvedeným jevům:

- pokles celkového počtu obyvatel;
- pozvolný klesající trend míry ekonomické aktivity;
- pravidelné zvyšování objemu ekonomicky neaktivních osob;
- pokles počtu zaměstnaných osob a klesající trend míry zaměstnanosti;
- klesající trend v celkové zaměstnanosti žen;
- pokles ekonomické aktivity a zaměstnanosti mládeže;
- mírné zvyšování podílu starších osob na celkové zaměstnanosti;
- pokles ekonomické aktivity a zaměstnanosti osob se změněnou pracovní schopností;
- růst celkové nezaměstnanosti;
- ekonomický vývoj nedosahuje tak vysokou a žádoucí úroveň, aby výrazněji přispěl k dostačující redukci stupně nerovnováhy mezi poptávkou po pracovní síle a její nabídkou;
- strukturální změny horizontální a vertikální dimenzi národního hospodářství;

- pokles zaměstnanosti v primárním a sekundárním sektoru národního hospodářství a nedostačující rozvoj zaměstnanosti v odvětví služeb;
- podstatné snížení zaměstnanosti ve strojírenských, kovoobráběcích a elektrotechnických povoláních;
- produktivita práce je v ČR nižší než ve vyspělých státech;
- progresivní trend zvyšování vzdělanostní úrovně pracujících osob;
- vytěsňování nekvalifikované pracovní síly z trhu práce do nezaměstnanosti;
- klesající trend využívání flexibilních forem zaměstnávání;
- komplikovanost rozvoje malého a středního podnikání;
- nárůst regionálních rozdílů v zaměstnanosti a (převážně) nezaměstnanosti pracovních sil;
- nízká územní mobilita pracovní síly.

Členstvím v EU získá Česká republika možnost v plné míře čerpat zdroje ze strukturálních fondů EU, které jsou základními finančními nástroji k řešení hospodářských a regionálních disproporcí. Zapojení České republiky do systému strukturálních fondů bude velmi náročný proces, který vedle legislativních, institucionálních, organizačních, personálních a jiných změn bude - z důvodu principu spolufinancování v rámci naplňování cílů regionální politiky EU - vyžadovat značné finanční zdroje. Jedním z důležitých nástrojů řešení problémů trhu práce – které skýtá EU - je možnost využívání Evropského sociálního fondu, který poskytuje finanční prostředky na spolufinancování programů, které rozvíjejí nebo obnovují zaměstnatelnost lidí. Spolufinancuje rovněž i dlouhodobé strategické plány regionálního rozvoje, zejména zaostávajících regionů, v oblasti zvýšení kvalifikační úrovně a adaptability pracovní síly, což jsou zároveň i jedny z nejpálčivějších problémů trhu práce ČR. Česká republika a její kraje se proto budou muset již v blízké budoucnosti zaměřit na maximální efektivní využití Evropského sociálního fondu a zúročit tak zkušenosti nabyté v celkovém rámci přípravy na strukturální fondy a na Kohezní fond, která je považována za jeden z nejdůležitějších úkolů vlády v předvstupním období, neboť výdaje EU na strukturální operace představují více než třetinu rozpočtu EU a jejich význam i podíl na výdajích EU neustále roste.

Odhadovat vývoj trhu práce v ČR po vstupu do EU, který bude přímo odvislý od situace v ekonomice, není nijak jednoduché. Ukázalo se, že vstup do EU ovlivnil situaci na trhu práce v jednotlivých zemích různými směry. Zásadní zjištění je následující: ani v jedné z členských zemí nebyly změny ve struktuře zaměstnanosti a nezaměstnanosti nijak zásadní a v žádné z nich nedošlo k markantní změně odvětvové zaměstnanosti.

Ekonomika a trh práce ČR budou po vstupu do EU pod tlakem permanentních strukturálních změn. Důraz v politice zaměstnanosti se proto musí posunout na zvyšování zaměstnatelnosti, při současném snižování vysoké míry dlouhodobé nezaměstnanosti a orientaci na prevenci před sociálním vyloučením.

Lze očekávat, že zásadní vliv na budoucí vývoj v oblasti zaměstnanosti a nezaměstnanosti v ČR budou mít následující skutečnosti:

- faktor konkurenceschopnosti české produkce;
- proces sbližování cenových hladin v ČR a v EU;
- kvalita pracovní síly.

2. Nabídka pracovních sil

2.1 Počet a struktura obyvatel – základní zdroj pracovních sil

Počty obyvatel ve věku 15-59 let představují základní zdroj pracovních sil. Jejich počet je dán demografickým vývojem a věkovou strukturou obyvatelstva. Z hlediska nabídky pracovních sil je důležité se zabývat i vnitřní věkovou strukturou, strukturou podle pohlaví, významná jsou i hlediska regionální a kvalitativní (vzdělanostní, kvalifikační).

Současný demografický vývoj je charakterizován především mimořádnou nepravidelností, prudkým poklesem porodnosti a stárnutím obyvatelstva.

Tyto rysy výrazně ovlivňují nejen současný, ale i budoucí rozsah a zejména strukturu pracovních zdrojů a vynucují si příslušné reagování ve státní ekonomické, sociální, důchodové, populační (ale i vzdělanostní) politice.

Nepravidelnost, nerovnoměrnost demografického vývoje vyplývá z výrazných demografických vln, z nerovnoměrnosti v počtu osob jednotlivých ročníků vstupujících do ekonomicky aktivního věku a následně z obdobné nerovnoměrnosti ročníků odcházejících do důchodového věku. Jde zejména o tyto vlivy:

- V současnosti se dožívají důchodového věku velice početně silné ročníky narozených koncem čtyřicátých let. Počet osob ve věku 60-64 let stoupne z cca 517 tis. v roce 2002 na cca 746 tis. v roce 2010, tj. o 44%.
- Do období ekonomické aktivity v poslední době vstoupily nebo vstupují početně silné ročníky narozených v sedmdesátých letech. Tato generace bude postupně prostupovat celou populaci (pozn.: bereme-li rok 1974, resp. 1975 jako vrchol populační vlny, potom tato generace prošla všemi stupni školní přípravy až po vstup do ekonomické aktivity, v roce 2000 se dožila 25 let, v roce 2005 třiceti let, v roce 2010 třiceti pěti let atd.). Naopak v 80. a zejména od poloviny 90. let došlo k prudkému, historicky nejvýraznějšímu poklesu porodnosti.

Z výše uvedeného je tedy patrné, že z hlediska zdrojů pracovních sil „příznivá“ devadesátá léta vystřídají v nejbližší době léta „nepříznivá“. To může snížit tlak nabídky pracovních sil na trhu práce (zdánlivě by se mohla snížit „neuspokojená nabídka“, tj. nezaměstnanost), zároveň narůstá ekonomické zatížení vztahené k této věkové kategorii.

Vcelku dochází na počátku tohoto století (zhruba od roku 2002) k postupnému a výraznému stárnutí generací ve věku ekonomické aktivity, charakterizované přesouváním mladší generace do střední. Zároveň klesá jak absolutní počet, tak i podíl celé věkové skupiny 15-59 let na celkovém počtu obyvatel.

Pokud jde o strukturu obyvatel ve věku ekonomické aktivity (15-59 let) podle pohlaví, nedošlo v průběhu let 1990-2002 k žádným výrazným změnám a ani v období do roku 2010 nelze takové změny očekávat.

Demografický vývoj v ČR, který se po roce 1989 výrazně změnil, se stále více podobá demografickému vývoji v ekonomicky vyspělých zemích, tj. i v zemích EU. To platí jak o pozitivních, tak negativních rysech tohoto vývoje.

2.2 Ekonomicky aktivní obyvatelé starší 60 let

Specifickou skupinou osob, která tvoří významnou součást nabídky pracovních sil, jsou osoby 60leté a starší. Rozsah nabídky pracovních sil 60letých a starších závisí na demografických faktorech, na stavu a vývoji míry ekonomické aktivity jednotlivých věkových

skupin osob starších 60 let, na systému důchodového zabezpečení, na zdravotním stavu této věkové kategorie a na některých subjektivních faktorech.

Dosažení cíle, formulovaného pro země EU, tj. zvýšit míru zaměstnanosti starších osob ve věku 55-64 let v roce 2010 na 50% (a tedy odpovídajícím způsobem i míru ekonomické aktivity) představuje pro ČR zcela mimořádný problém, nesrovnatelný svou náročností s dalšími cíli (jako je zvýšení míry zaměstnanosti žen nebo zvýšení celkové míry zaměstnanosti osob ve věku 15-64 let). Znamená to podpořit integraci na trhu práce (zaměstnatelnost a zaměstnanost) dalších cca 270 tisíc osob ve věku 55-64 let. Lze říci, že celý problém zvýšení pracovní aktivity obyvatelstva se v ČR koncentruje (z hlediska přiblížení se cílům EU) do pracovního zapojení starších osob, zejména mužů a zejména věkové skupiny 60-64letých. Situaci navíc ztěžuje budoucí nepříznivý demografický vývoj, kdy cíl zvýšení míry zaměstnanosti se v roce 2010 bude vztahovat na výrazně vyšší počet starších obyvatel než dnes. Počet obyvatel ve věku 55-64 let do roku 2010 prudce vzroste, a to při nepříznivé vnitřní struktuře této skupiny obyvatel (nejrychleji vzroste podíl méně ekonomicky aktivních 60-64letých, takže při nezměněných 5letých specifických mírách ekonomické aktivity mužů a žen z roku 2002 by míra ekonomické aktivity celé skupiny osob 55-64 let do roku 2010 poklesla).

Úvahy vedou k nutnosti výrazně zvýšit možnosti pracovního zapojení starších mužů, a to ve všech věkových kategoriích, zejména potom ve skupině 60-64letých. Koncentrace problému do této věkové skupiny vyplývá z nereálnosti dále výrazněji zvýšit míru ekonomické aktivity mužů ve věkové skupině 55-59 let. Např. ze sčítání lidu v roce 1991 vyplynulo, že v této kategorii (55-59 let) bylo 20% mužů neschopných práce ze zdravotních důvodů!

Je ovšem nutné zdůraznit, že dosáhnout požadovaného zvýšení ekonomické aktivity osob starších 60 let (resp. i osob ve věku 55-64 let podle cílů EU) nelze jen úpravou systému důchodového pojištění, zvýšenou motivací k pracovní aktivitě těchto osob, ale (vedle dostatečné úrovně jejich zaměstnatelnosti) především výrazným zvýšením poptávky po pracovních silách, tj. především celkovým ekonomickým rozvojem. Jinak se snížení počtu důchodců a zvýšení nabídky starších pracovních sil jen promítne do zvýšeného počtu nezaměstnaných.

2.3 Pracovní migrace

Nepříznivý demografický vývoj (úbytek domácího obyvatelstva včetně úbytku práceschopných osob, stárnutí, nízká porodnost) vede - i z hlediska trhu práce - k úvahám o nutnosti rozšířit zaměstnávání cizinců u nás, integrovat část z nich do české společnosti. Imigrace do ČR problém nepříznivého populačního vývoje a nepříznivých tendencí v rozsahu zdrojů pracovních nemůže plně vyřešit, ale může k řešení přispět.

Z hlediska českého trhu práce je zaměstnávání cizinců přínosné i z dalších důvodů. Pro mnohé je charakteristická větší pracovní mobilita (profesní i územní), jako sociální skupina rychle reagují na měnící se potřeby poptávky na trhu práce.

Na druhé straně nelze ani opomíjet problémy spojené s pracovní emigrací, s odchodem (dočasným i trvalým) českých pracovníků do ciziny.

Vývoj zaměstnanosti cizinců byl v minulých letech dynamický, prošel i výraznými změnami ve své struktuře. Na základě povolení k zaměstnání pracují v ČR především občané bývalých evropských socialistických zemí, nejpočetnější skupinu tvoří občané Ukrajiny. Dlouholetou tradici má pracovní uplatnění občanů Slovenska registrovaných úřady práce.

Předpokládá se, že ČR bude i nadále převážně imigrační zemí. Na této skutečnosti zřejmě nic nezmění ani vstup ČR do EU. Nárůst imigrace může zmírnit proces stárnutí české

společnosti a pokles rozsahu zdrojů pracovních sil, i napomoci k řešení některých strukturálních problémů na trhu práce, ale nemůže sám o sobě tyto problémy vyřešit.

2.4 Příprava na povolání (žáci a studenti)

Neuvážené reformy školského systému z 80. let znamenaly zkrácení doby přípravy mládeže na povolání a dále prohloubily některé disproporce ve struktuře vzdělanosti (relativní nadbytek středoškolsky a nedostatek vysokoškolsky vzdělaných). Po roce 1990 byl počet mladých osob starších 15 let v přípravě na povolání výrazně ovlivněn výkyvy v různé síle populačních ročníků. Početně silná generace narozených kolem roku 1974 přeplnila nejdříve střední školy a koncem 90. let zvýšila počty vysokoškoláků. Zavedení devítileté povinné školní docházky na základních školách, případně víceletých gymnáziích od školního roku 1995/96 přišlo pozdě, zastihlo již slabé ročníky. Přesto po roce 1990 dochází k postupnému vyrovnání vzdělanostního „manka“ nárůstem počtu žáků a studentů v celé věkové kategorii 15-24letých, při výrazném nárůstu podílu připravujících se na povolání z příslušných věkových skupin. Podle našich propočtů vzrostla průměrná délka školní přípravy po 15. roku věku o více než 2,5 roku (v období 1990 až 2002). Výrazně vzrostl počet studentů terciárního studia, včetně vysokých škol.

Posuzováno z hlediska nabídky pracovních sil, je stále vyšší podíl mladých lidí „zadržován“ ve školní přípravě na povolání, což snižuje tuto nabídku, oddaluje první vstup na trh práce, snižuje celkové riziko nezaměstnanosti a přispívá k zvýšení vzdělanosti pracovních sil. Dále ovšem trvá disproporce mezi poptávkou a nabídkou pracovních sil v profesně-kvalifikační struktuře. Počty 15leté a starší mládeže připravující se na povolání po roce 2002 budou výrazně ovlivněny poklesem počtu osob ve věku 15-24 let (o více než 200 tisíc do roku 2010). Přesto – podle cílů Národního programu rozvoje vzdělání – by celkové počty žáků a studentů neměly klesnout, naopak by ve věkové skupině 20-24 let měly výrazně, při vyšším podílu mládeže v terciárním vzdělávání, stoupnout. Přesto se ani potom nepodaří zcela dosáhnout ani současného podílu v zemích EU připravujících se na povolání ve věkové skupině 20-29letých.

Celé školství prochází obdobím zásadních změn, a to i v obsahu přípravy. Jedním ze základních požadavků na změny ve školství a v celé vzdělávací politice je daleko užší sepětí s požadavky trhu práce. Výrazný růst vzdělanosti, včetně posílení a zkvalitnění vysokoškolského studia a včetně konečného řešení systému celoživotního vzdělávání, by měl být prioritou státní politiky. Na jedné straně je zřejmá současná a zejména budoucí poptávka po vysoce kvalifikované pracovní síle, na druhé straně vysoká vzdělanost přitahuje zájem investorů s vyšším know-how a dále zvyšuje zejména dlouhodobou poptávku. Realizace principů obsažených v tzv. Bílé knize ovšem naráží na nutnost úsporných opatření ve státním rozpočtu.

2.5 Ženy na řádné a další mateřské (rodičovské) dovolené

Z hlediska úvah o početním rozsahu nabídky pracovních sil je nutné z celkových zdrojů pracovních sil, daných především počtem obyvatel starších 15 let, odečíst ekonomicky neaktivní, tj. v tomto případě především ženy na další mateřské (rodičovské) dovolené. Na počet žen² na mateřské a rodičovské dovolené má vliv několik faktorů, zejména:

² Pro zjednodušení zde používáme termín „ženy“ na dovolené, ačkoliv na rodičovskou dovolenou mohou mít nárok i muži. Jejich počet je v tomto pojetí zatím zanedbatelný.

- Počet narozených dětí, což je dáno počtem žen ve fertilním věku a mírou jejich fertility, porodnosti.
- Systém stanovení nároků na mateřskou a rodičovskou dovolenou, tj. délka těchto dovolených, rozsah žen, na něž se nároky vztahují (např. nepracující ženy nemají na mateřskou a rodičovskou dovolenou nárok), finanční dávky poskytované těmto ženám.
- Stupeň využívání uvedených nároků, což závisí nejen na uvedeném nastavení parametrů těchto nároků, ale i na dalších faktorech (ekonomická situace rodiny, postavení ženy v zaměstnání, společenské klima- míra pochopení pro čerpání rodičovské dovolené apod.). Zatímco první dva faktory plně platí i pro rozsah žen na „základní“ mateřské dovolené, tento třetí faktor se vztahuje spíše k čerpání rodičovské dovolené.

Zatím nedovedeme zcela přesně vymezit, jaký je vztah mezi porodností a ekonomickou aktivitou žen. Na jedné straně porodnost, mateřská a rodičovská dovolená nesporně omezují pracovní uplatnění žen na trhu práce, na druhé straně zájem žen o profesní uplatnění (zejména u některých profesí) zřejmě vede ke snížení porodnosti.

Po populační vlně 70. let došlo k prudkému poklesu porodnosti, který pokračoval v 90. letech a vrcholil v roce 1999. Pokles porodnosti je do značné míry důsledkem odkladu uzavírání manželství spolu s odkladem narození prvního dítěte, když tyto vlivy převážily i vliv nástupu populačně silných ročníků.

Podle provedených úvah v rámci této studie by se počet žen na mateřské dovolené v nejbližších letech zvyšoval zcela nepodstatně (rok 2000....31,9 tis. osob, v roce 2010.....33,5 tis. osob). Stejně tak počet osob, uváděných jako „osoby na rodičovské dovolené“ by po roce 2000 měl zaznamenat pouze nepatrnou změnu (rok 2000....189,0 tis. osob, rok 2010....201,1 tis.osob).

2.6 Ostatní ekonomicky neaktivní

Skupinu „ostatních ekonomicky neaktivních“ (rozumí se ve věku 15-59 let) jsme pro potřeby této studie rozdělili na tři podskupiny:

- ekonomicky neaktivní ze zdravotních důvodů;
- starobní důchodci mladší 60 let;
- ostatní, včetně pečujících o rodinu a včetně osob v domácnosti.

2.6.1 Ekonomicky neaktivní ze zdravotních důvodů

Z praktických důvodů, zejména z hlediska dostupnosti statistických dat, pod pojmem „ekonomicky neaktivní ze zdravotních důvodů“ rozumíme „občany se změněnou pracovní schopností“ (dále „se ZPS“) ve věku 15-59 let, kteří jsou ekonomicky neaktivní.

Počet osob hlásících se jako občané se ZPS z řady důvodů v posledních 10 letech klesl, klesla i jejich míry ekonomické aktivity. Zdá se, snad i pod vlivem řady opatření k podpoře zaměstnávání těchto občanů, že se tento pokles zbrzdil nebo i zastavil, proto do budoucna neočekáváme (pojímáno ovšem za platnosti stávající definice těchto občanů) výrazné změny. Jen část těchto osob ale představuje za mimořádně příznivých okolností možný skrytý zdroj pracovních sil.

Přes řadu již přijatých opatření k podpoře zaměstnávání osob se zdravotním postižením, a to jak v osobní stimulaci, tak v hmotné podpoře zájmu zaměstnavatelů, patří tato sociální skupina mezi nejohroženější na trhu práce. Přijatá opatření stále nepůsobí jako

ucelený komplex, trvá malý zájem jak zaměstnavatelů, tak i samotných osob se zdravotním postižením, není dosud vhodné společenské klima. Tj. trvá úkol (zřejmě na základě hlubší analýzy současného stavu) dořešit opatření k podpoře ekonomické aktivity osob se zdravotním postižením do uceleného komplexu. Zdá se, že jde stále o jeden z nejzávažnějších úkolů politiky zaměstnanosti.

2.6.2 Starobní důchodci mladší 60 let

Do této skupiny patří ty osoby mladší 60 let, které:

- pobírají řádný starobní důchod (jednak ženy, které ještě nedovršily důchodový věk, jednak osoby, které mají nárok na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod);
- pobírají předčasný starobní důchod (jednak nekrácený, jednak trvale krácený).

Počet starobních důchodců mladších 60 let se teprve v roce 2002 snížil, zřejmě v důsledku zvyšujícího se důchodového věku a také v důsledku již zmíněných přísnějších pravidel pro přiznání předčasného důchodu. Do roku 2005 se bude počet osob v rozhodující věkové skupině 55-59letých této kategorie zvyšovat, potom bude klesat.

Snahou EU (i ČR) je nyní zvyšovat věk pro odchod do starobního důchodu (podle EU do roku 2010 o 5 let), což znamená snížení výdajů na starobní důchody, ale zvýšení nabídky pracovních sil i s rizikem zvýšení nezaměstnanosti.

Pro období do roku 2010 lze očekávat snížení počtu osob pobírajících předčasný starobní důchod. Otázkou je, zda se tento úbytek „přesune“ mezi ekonomicky aktivní, a to nikoliv mezi nezaměstnané, nebo mezi ekonomicky neaktivní (např. v domácnosti při péči o jiné členy rodiny).

2.6.3 Ostatní, včetně pečujících o rodinu a včetně osob v domácnosti

Do této skupiny patří všichni ostatní ve věku 15-59 let, nezařazení do předchozích kategorií ekonomicky neaktivních. Přesto, že tato skupina je poměrně rozsáhlá (v rámci logiky této studie sem patří 345,9 tisíc osob v roce 2001), máme jen minimum údajů a podkladů k jakémukoli, natož k hlubší analýze. Přitom část osob v této skupině může pravděpodobně v období konjunktury představovat skrytý zdroj pracovních sil a skrytou nabídku práce.

2.7 Pracovní doba

Celkový rozsah nabídky pracovních sil není dán jen počtem osob zaměstnaných a připravených k nástupu do zaměstnání. Závisí i na časové dimenzi, tj. na rozsahu nabízené délky pracovní doby.

Z hlediska této studie je potřebné učinit některé poznámky alespoň k těm otázkám, které mohou výrazně celkový rozsah nabídky práce, vyjádřený v počtu hodin, ovlivnit, tj.:

- obvyklá pracovní doba;
- zkrácené (částečné) pracovní úvazky;
- využití pracovní doby (absence).

2.7.1 Obvyklá pracovní doba

Zákonem stanovená pracovní doba u nás je tedy obdobná nebo nepodstatně vyšší než je tomu v řadě zemí EU. Zaměstnavatel však může se zaměstnancem sjednat v pracovní smlouvě kratší pracovní dobu. V rozsahu práce na kratší pracovní úvazek je zásadní rozdíl mezi ČR a většinou zemí EU. Další výrazný rozdíl je zřejmě ve využití stanovené pracovní doby, tj. u nás je extrémně vysoká absence.

Rozdíly v délce „obvykle odpracované plné pracovní době“ mezi ČR a EU nejsou výrazné (ČR...42,7, EU 41,6 hodin týdně). To svědčí o tom, že se ČR přiblížila v „zákoně“ týdenní pracovní době k EU. Skutečná délka pracovní doby je u nás jen nepodstatně vyšší než v EU (ČR...38,1, EU...37,6 hodin). Odlišnost je však ve výrazně nižším využívání kratších pracovních úvazků u nás než je tomu v EU.

Výrazné rozdíly jsou sledovány i mezi počtem „obvykle“ a „skutečně“ odpracovaných hodin v ČR (41,8 – 38,1) jak vcelku, tak v plné i zkrácené pracovní době, jak u mužů tak u žen. Vysvětlit tento fakt lze nízkou mírou využití fondu pracovní doby. Tento rozdíl je nesrovnatelně vyšší než v uvedených zemích EU, tj. míra využití pracovní doby je u nás mimořádně nízká.

2.7.2 Zkrácené (částečné) pracovní úvazky (resp. kratší pracovní doba)

Tím rozumíme pracovní úvazky na dobu kratší než je obvykle stanovená pracovní doba. Tato forma je v EU chápána jako vhodná z hlediska podpory flexibility na trhu práce. Jednoznačně však není prokázán obecný pozitivní vliv na zvýšení zaměstnanosti a snížení nezaměstnanosti. Spíše je poukazováno na to, že zkrácené pracovní úvazky umožňují vstup na trh práce z řad dosud ekonomicky neaktivních.

Nejvíce se uplatňuje ve službách, především ve velkých obchodních domech, dále v telekomunikacích a v poštovní službě, u nás i ve školství. Rozvoj služeb je také jedním z rozhodujících faktorů nárůstu této formy pracovní doby. Zkrácené pracovní úvazky jsou obvyklejší na nižších pozicích, spíše v menších podnicích, spíše ve velkých městech, často v kombinaci se smlouvou na dobu určitou.

V našich podmínkách širší uplatnění naráží na nedostatečnou motivaci zaměstnanců, což souvisí zejména se stále nedostatečným rozdílem mezi výší mzdy při kratším pracovním úvazku a výší sociálních dávek. Práce na částečný úvazek se málokomu vyplácí. Zanedbatelný není ani dopad do výše starobního důchodu. Míra „zaostávání“ (lze-li tak podstatně nižší mírou uplatnění kratší pracovní doby u nás než v zemích EU označit) je značná. V EU každá třetí zaměstnaná žena pracuje na zkrácený úvazek, u nás jen každá dvanáctá. Na druhé straně míra ekonomické aktivity žen je u nás tradičně vysoká. S dalším nárůstem sektoru služeb a především teprve s řešením příčin nižšího uplatňování kratších pracovních úvazků (zejména relace nízkých mezd k sociálním dávkám, právní ochrana) počet pracujících s kratšími pracovními úvazky poroste a bude moci přispět i k případnému omezení nezaměstnanosti, resp. k zaměstnanosti některých ekonomicky neaktivních. I s těmito výhradami očekáváme již do roku 2010 postupný nárůst. Podpora flexibility pracovní doby a forem organizace práce (pracovních režimů) je v souladu se záměry EU, úkol postupně vytvářet podmínky pro zkracování pracovní doby formou práce na zkrácený pracovní úvazek obsahoval např. i Národní plán zaměstnanosti na rok 2000.

2.7.3 Využívání fondu pracovní doby

Vyšší rozsah skutečné pracovní doby u nás, vyplývající z malého podílu práce na kratší pracovní úvazek, je zcela znehodnocen nízkou mírou využívání fondu pracovní doby (rozumíme ve dnech, nikoliv v rámci směny - to je jiný problém).

K výraznému zvýšení absence z důvodu nemoci a úrazu došlo již v prvních letech po roce 1989 (v průmyslu u manuálních pracujících v 1990...18 dnů, v 1993... 23 zameškaných dnů pro nemoc a úraz). Ale i po roce 1993 došlo k dalšímu zhoršení.

Je-li v ČR průměrná doba pracovní neschopnosti během roku 28,6 dní, je to v Německu 14,8 dnů, v Rakousku 12,5 dnů, ve Velké Británii 7,8 dnů (pramen: OECD).

Největší absence je u zaměstnaných s nižšími mzdami, kdy rozdíl mezi mzdou a nemocenskou dávkou je minimální. Protože údaje nesvědčí o zhoršení celkového zdravotního stavu obyvatelstva (spíše naopak, viz prodlužování naděje dožití), příčina je zřejmě jednak opět v nevhodném rozdílu mezi úrovní zejména nižších mezd a sociálními dávkami, a dále i v systému odměňování lékařů a jejich zodpovědnosti za poskytování neschopenek.

V případě účinného řešení lze získat minimálně 3% fondu pracovní doby, což se rovná 3% pracovních sil. Řádově tedy vyřešení nadměrné absence z důvodu nemoci a úrazu znamená rezervu v nabídce pracovních sil ve výši cca 150 tisíc osob.

2.8 Nabídka pracovních sil – ekonomicky aktivní obyvatelstvo

Z hodnocení minulého vývoje a z úvah o možnostech dalšího vývoje do roku 2010 uvedených v předchozích kapitolách vyplývá rozsah nabídky pracovních sil. V této studii, z nejrůznějších limitujících důvodů, vycházíme z rovnice, kdy nabídka pracovních sil se rovná počtu ekonomicky aktivních obyvatel, tj. počtu ekonomicky aktivních ve věku 15-59 let a ekonomicky aktivních ve věku 60 let a starších.

ČR, resp. politika zaměstnanosti, by se měla v dalším období zaměřit na plnění cílů EU. Protože zaměstnanost žen v ČR je poměrně vysoká, a protože i v míře ekonomické aktivity mužů ve věku do 54 let již nejsou velké rezervy, naše studie znovu potvrzuje hypotézu o nutnosti prodloužit nabídku pracovních sil do vyššího věku! Jak bylo již uvedeno výše, je zřejmé, že splnění uvedených předpokladů vyžaduje zvýšit možnosti zaměstnanosti především u mužů, a především ve věkové kategorii 55-64 let (a zde právě v kategorii 60-64 let!).

Vedle toho, splnění cílů EU bude v případě ČR vyžadovat rychlou reakci politiky zaměstnanosti na další nepříznivý demografický vývoj - podíl základní „produktivní“ věkové skupiny do 59 let se snižuje a naopak výrazně roste podíl starších 60 let.

S ohledem na relativně vysokou skutečnou míru ekonomické aktivity žen v ČR – mají-li být dosaženy cíle, stanovené EU pro rok 2010, bylo by třeba zvýšit v následujících letech především míru ekonomické aktivity mužů, a to (při omezených možnostech tohoto zvýšení ve věku do 54 let) především mužů ve vyšším věku, včetně mužů starších 60 let (pozn.: viz již výše, i v kapitole „Ekonomicky aktivní obyvatelé starší 60 let“). V období před rokem 2002 celková míra ekonomické aktivity mužů i žen mírně klesala. Při zachování specifických měr této aktivity by klesala – opět v důsledku nepříznivého demografického vývoje – i po roce 2002 (i když „přesun“ nejstarší skupiny mezi 15-59letými do nejmladší skupiny osob 60letých a starších vede zdánlivě absurdně ke zvýšení měr v obou skupinách, tj. 15-59letých i 60letých a starších). Pravděpodobně i v následujících letech bude míra ekonomické aktivity i starších žen nižší než u mužů.

3. Sociální důsledky migračních procesů v počátečním období členství ČR v EU

3.1 Migrace v Evropě - aktuální souvislosti

Evropa hrála vždy významnou migrační roli. Emigranti měli v evropských zemích pozitivní vliv na ekonomický růst a přispěli k obnově a revitalizaci společnosti. Podle odhadů v letech 2000-2001 se cizinci podíleli 2,6 % na celkové populaci zemí ES.

Migrační pohyby v Evropě se diversifikovaly a rozšířilo se spektrum zdrojových zemí. Z cizinců usídlených v západní Evropě žije v Německu žije 60,2 % bývalých občanů Jugoslávie a 74 % Turků, Francie hostí 96 % Alžíránů a 71 % Tunisánů, Velká Británie 59 % Indů, 53 % Iráčanů a 45 % Pákistánců. V migraci se zřetelně odrážejí koloniální výboje dřívějších velmocí - významným zdrojem přistěhovalců pro Francii a Portugalsko se stala Afrika (zejména jižní); Asie je hlavním zdrojem imigrace pro Velkou Británii, Řecko a Itálii. Při jistém zjednodušení lze v Evropě pozorovat následující migrační trendy:

- Změna trendů v rozsahu imigrace mezi státy uvnitř EU. Do popředí se dostávají země, které dříve patřily mezi vysílající (např. Itálie, Irsko, Španělsko a Portugalsko).
- Migrace hrají v Evropě stále větší roli i proto, že dochází k poklesu v EU usídlené populace v ekonomicky aktivním věku. Migrace se tak stávají nástrojem k získávání potřebné pracovní síly v budoucnosti. Imigrace do Evropy byla v devadesátých letech hlavním zdrojem populačního růstu a v letech 1995-1999 se na růstu evropské populace podílela 4/5.
- Obtížnost kontroly migračních toků u hostitelských zemí i zemí původu nahrává růstu nežádoucí nelegální migrace.
- Hlavní prioritou posledních let se stala snaha po společném přístupu k řízení migračních toků. V raných fázích evropského integračního procesu se pozornost soustředila především na ekonomickou spolupráci a citlivé otázky migrace z nečlenských států ES, azylové politiky.

3.2 Migrační politika Evropské unie a členských států Unie

Migrační politika EU a (jejich) členských států se člení do dvou (hlavních) bloků diametrálně se odlišujících svým základním zaměřením a regulačními mechanismy. Jde o

- volný pohyb obyvatel a pracovních sil mezi členskými státy Společenství (EU, resp. EAA);
- imigrační pohyb obyvatel a pracovních sil z tzv. „třetích zemí“, tj. ze států, které nejsou členskými státy Unie.

3.2.1 Volný pohyb osob (občanů členských států) mezi členskými státy

Základní ideový princip Evropského hospodářského společenství bylo zřízení společného trhu, který je charakterizován volným pohybem zboží, osob, služeb a kapitálu.

Právo volného pohybu pracovníků se vztahuje pouze na osoby ekonomicky aktivní nebo ty, které jimi chtějí být. Tím, že je právo volného pohybu poskytováno pouze osobám z členských států, vzniká na pracovním trhu v Unii jejich preference před občany tzv. „třetích zemí“.

Podstatou práva volného pohybu pracovníků uvnitř Unie je zákaz diskriminace ve vztahu k občanství.

Právo volného pohybu pro občany EU obsahuje i některé limitující faktory, není např. aplikovatelné na zaměstnání v oblasti státní správy. Omezen je přístup k výkonu klasických státních funkcí v armádě, u policie, u soudu a na vedoucích pozicích státní a veřejné správy.

Za významné lze považovat ustanovení o rodinných příslušnících pracovníků, kteří právo volného pohybu v rámci EU využívají. Rodinným příslušníkům je poskytováno ve vztahu k výkonu zaměstnání, pracovním podmínkám, sociálním a daňovým podmínkám, k přípravě na povolání, rekvalifikacím a znovuzачlenění na trh práce právo stejného zacházení, jako u pracovníka využívajícího volný pohyb.

Podle právních zásad EU jsou osoby výdělečně činné sociálně pojištěny v té zemi, ve které bydlí a pracují. Nárok na sociální zabezpečení vzniká automaticky placením příslušných dávek sociálního pojištění do pokladny příslušného státu. Při získání nároku na důchod zajišťuje systém pracovníkům, kteří v průběhu života pracovali ve více členských státech, zohlednění všech odpracovaných časů (podle předpisů konkrétních států) a výplatu důchodu (příp. jiných sociálních dávek) na území toho státu, kde pracovník aktuálně bydlí.

Svoboda podnikání zahrnuje právo na výkon samostatné výdělečné činnosti, na založení a vedení závodu (pobočky) v jakémkoliv EU státě, podle pravidel příslušného státu. Toto právo mohou využít jak fyzické osoby, tak společnosti, které trvale nebo dočasně podnikají v jiném členském státě a prezentují tam svoji firmu..

3.2.2 Právo volného pohybu pracovníků a služeb ve vztahu k ČR

ČR se stane oficiálně členem EU 1. května 2004. Volný pohyb pracovníků mezi Českou republikou a ostatními členskými státy bude omezen podmínkami přechodných ustanovení. Jejich podstata spočívá v tom, že některé stávající členské státy budou ve vztahu k volnému pohybu českých pracovníků v rámci Unie uplatňovat po dobu 2 let od přistoupení dvoustranné národní dohody, pomocí nichž bude přístup českých občanů (pracovníků) na evropské trhy práce regulován.

Působení přechodných opatření bude přezkoumáno Radou EU 2 roky po přistoupení ČR k EU. Shledá-li Rada přechodná ustanovení pro omezení volného pohybu českých pracovníků a služeb oprávněná, může být jejich uplatnění prodlouženo na další tři roky. Členský stát, který i po uplynutí tohoto pětiletého období bude nadále usilovat o regulaci volného pohybu českých pracovníků a služeb na svém území, je povinen doložit vážné ohrožení trhu práce nebo jeho očekávání. Pokud budou shledány argumenty oprávněné, lze v tomto případě uplatňovat omezení volného pohybu po dobu dalších dvou let. Maximální doba pro platnost přechodných opatření činí sedm let od přistoupení ČR k EU.

Čeští občané, kteří ke dni přistoupení již ve stávajícím členském státě legálně pracují a je jim umožněn vstup na trh práce tohoto státu na nepřerušovanou dobu 12 měsíců, příp. déle, mohou v tomto státě nadále pracovat.

3.3 Migrace cizinců do České republiky

Struktura migračních pohybů se v ČR v posledních 12 letech kvantitativně i kvalitativně změnila. Počty přistěhovalých se oproti minulosti výrazně zvýšily. Přesto v období let mezi sčítáním lidu v roce 1991 - 2001 ubylo v ČR více než 79 tis. obyvatel. Třebaže bylo migrační saldo v období dekády 1990 - 2000 pozitivní - nestačila migrace vyrovnat přirozený úbytek obyvatelstva.

Od vzniku samostatné České republiky (období let 1993-2002) přibylo stěhováním celkem 76,1 tis. obyvatel (přistěhovalo se 143,4 tis. a vystěhovalo 67,2 tis. lidí). Rozhodující

část přistěhovalých přišla ze Slovenské republiky (41 %, vyjádřeno v absolutních číslech cca 61 tis. osob), přičemž migrační pohyb mezi Českou a Slovenskou republikou byl nejsilnější v období, které předcházelo rozpadu společného federálního státu.

Migrační zisk za poslední dva roky činil 3,7 tis. osob, ale uplynulé dva roky se z hlediska vývoje přistěhovalectví zásadně lišily. Zatímco v roce 2001 bylo zjištěno záporné saldo migrací (-8 551), v roce 2002 bylo naopak zaznamenáno vysoké pozitivní saldo (+12 290) a neobvykle vysoké pozitivní migrační saldo je sledováno i za 1. čtvrtletí letošního roku (13,7 tis. obyvatel).

3.3.1 Cizinci s povolením k pobytu v ČR a jejich vývoj v posledních deseti letech

Na konci roku 2002 hostila Česká republika 231 608 cizinců s povolením k pobytu. Dvě třetiny cizinců měly povolení k přechodnému pobytu (156 359), které bývá většinou vydáváno za účelem zaměstnání nebo podnikání. Třetina imigrantů (75 249) vlastní povolení k trvalému pobytu v ČR. Počet cizinců s povolením k pobytu kontinuálně roste. Podíl cizinců na obyvatelstvu dosáhl na konci roku 2002 dosavadního maxima (2,27 %).

V průběhu let 1993 - 2002 se zvýšilo relativní zastoupení cizinců s trvalým pobytem (podíl cizinců s trvalým pobytem na počtu obyvatel ČR vzrostl v období od konce roku 1993 do konce roku 2002 z 0,26 % na 0,73 %). Česká republika se stává pro určitou část cizinců cílovou zemí imigrace.

Imigranti směřují do České republiky především z evropských zemí – 80 % všech imigrantů a tento trend nadále sílí. Na konci roku 2002 byly v pořadí podle celkového počtu platných povolení k pobytu na prvních třech místech občané Slovenské republiky, Ukrajinci a Vietnamci. Počet Ukrajinců usídlených v ČR (trvalé i dlouhodobé pobyty) se již blíží počtu občanů slovenské národnosti. Vietnamci jsou zatím zhruba na polovině tohoto stavu. Se značným odstupem následují Poláci (16 tis. osob) a Rusové (13 tis. osob). V druhé polovině žebříčku nejméně frekventovaných národností v ČR jsou Němci, Bulhaři, Američané, Jugoslávci a Číňané – jejichž počet se pohybuje již jen v rozmezí od 5 do zhruba 3 tis. lidí. Občané kandidátských zemí EU (Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Malta, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko) tvořili na konci roku 2002 třetinu všech cizinců s povolením k pobytu - v rámci této skupiny rozhodující část (79%) představovali občané Slovenské republiky a 20 % občané Polska.

Nejvýznamnější skupinu občanů EU s povolením k pobytu v ČR tvoří Němci, ostatní státy jsou zastoupeny podstatně nižším podílem.

3.3.2 Zaměstnanost cizinců v České republice

Celková zaměstnanost cizinců (součet platných povolení k zaměstnání, registraci občanů SR na českých ÚP, živnostenských oprávnění cizinců) se v posledním roce mírně snížila. Na konci roku 2002 představovali cizinci tři procenta pracovní síly (3,1%), což je oproti předcházejícímu roku méně (3,23%). Celkově bylo na trhu práce na konci roku 2002 registrováno 162 tis. ekonomicky aktivních cizinců (44,6 tis. povolení k zaměstnání, 56,6 tis. registrací občanů Slovenské republiky, 60,5 tis. živnostenských oprávnění cizinců).

Problém však je, že cizinci, kteří působí v rámci akciových společností, společností s ručením omezeným, veřejných obchodních společností a družstev, nejsou statisticky vykazováni, proto obraz o podílu cizinců na zaměstnanosti není úplný.

Kromě cizinců s povolením k přechodnému pobytu (vízem nad 90 dnů), kteří jsou zahrnuti do výše uvedených evidencí, působí na trhu práce i cizinci s povolením k trvalému

pobytu. Na konci roku 2002 mělo vystaveno povolení k trvalému pobytu více než 75 tis. cizinců. Statisticky nejsou na trhu práce vykazováni samostatně, proto nelze jejich přesný počet vyčíslit.

3.3.3 Cizinci na trhu práce v ČR - zaměstnanci - podnikatelé

Do roku 1996 lze na českém trhu práce pozorovat nepoměrně více cizinců se statutem zaměstnanců než těch, kteří mají povolení k živnostenské činnosti. Od roku 1997 se trend pozvolna obrací a s výjimkou roku 1998 dochází k rychlému růstu vydaných živnostenských oprávnění pro cizí státní příslušníky. Zdá se, že zahraniční pracovní síla okamžitě využila existující „liberálnější“ prostředí v ČR a objevuje se jev „skryté zaměstnanecké zaměstnanosti“, kdy podnikatelé vykonávají činnost typickou pro pozici zaměstnance. Od roku 1999 převažují cizinci s živnostenským oprávněním nad jejich protějšky v rozpětí čtvrtiny až třetiny případů. V roce 2002 bylo u cizinců registrováno 44 621 platných povolení k zaměstnání a 60 532 živnostenským oprávnění, jejich podíl na celkovém počtu platných živnostenských oprávnění v ČR činil 3,75%.

3.4 Přístupy české vlády k řízení imigrační politiky

Klíčovým tématem, určujícím budoucí směr vývoje na poli evropské migrační politiky se postupně stává stárnutí majoritních populací. Jak známo, je tento jev způsoben souběhem tří faktorů – minulým vývojem ve vztahu k „baby boom“ generaci, současným výrazným poklesem porodnosti a kontinuálním prodlužováním střední délky života. Proces stárnutí může v konečných důsledcích vést až k reálné neschopnosti „utáhnout“ ekonomiky a na ně navazující sociální systémy vlastními silami. Jednou z diskutovaných alternativ je umožnění přílivu cizí pracovní síly.

V této souvislosti byl v roce 2002 schválen českou vládou pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, inspirovaný kanadským imigračním modelem. Projekt neřeší současné problémy trhu práce, jeho podstata spočívá v prověření procedury výběru takových zájemců, kteří hodlají v ČR trvale žít a integrovat se do její společnosti. Při výběru je prioritní kvalifikace a schopnost začlenění imigrantů do trhu práce v ČR.

Alternativa, která by prakticky změnila dosavadní filosofii migračních politik vyspělých evropských demokracií – řešit problém stárnutí populace nábořem cizí mladé, kvalifikované pracovní síly – tedy existuje a má svoje zastánce i odpůrce.

3.5 Migrace českých občanů do zahraničí

Dominantním motivem části populace ČR usilující o migraci za prací do zahraničí jako možné životní strategie je dosažení vyššího reálného příjmového standardu, než existuje v domácích poměrech; doplňkovým motivem je získání pracovních (odborných) zkušeností a zdokonalení jazykových znalostí.

Podle charakteru potenciálních migrantů a forem výkonu zaměstnání v zahraničí rozlišujeme následující typy zahraniční pracovní migrace:

- migraci pobídkovou;
- migraci poptávkovou;
- migraci pobytovou (krátkodobou, dlouhodobou - celoživotní);
- migraci dojížděkovou (pendlerskou).

Přesný počet českých občanů pracujících v zahraničí není znám. Příležitostná zjišťování MPSV a MZV z posledních let uvádějí asi 20 - 30 tis. českých občanů zaměstnaných v cizině; údaje zachycují regulérně zaměstnané pracovníky. Pro odhad neregulérně zaměstnávaných českých občanů v cizině nejsou k dispozici žádné solidní podklady.

V souvislosti se vstupem ČR do EU roste zájem o sledování možné pracovní migrace českých obyvatel do zahraničí. Z provedených průzkumů (např. VÚPSV) vyplývá, že drtivá většina obyvatel o zahraniční migraci neuvažuje. Pokud zájem o práci v zahraničí byl identifikován, pak se jednalo zejména o výkon krátkodobější práce (ne delší 5 let) z finančních důvodů.

4. Vybrané otázky zaměstnávání

Dlouhodobý nepříznivý vývoj nezaměstnanosti vyžaduje hledat stále nové způsoby nápravy této situace. Kromě celkové ekonomické situace se na míře nezaměstnanosti evidentně podílejí další systémy, v neposlední řadě právní úprava podmínek zaměstnávání, způsoby řešení nezaměstnanosti a významnou roli hraje též systém sociálního zabezpečení.

4.1 Hlavní problematická místa stávající právní úpravy zaměstnávání

Cílem novel zákoníku práce po roce 1989 bylo reagovat na společenskoekonomické změny ve společnosti. Celá řada ustanovení však zůstala v nezměněné či nedostatečně změněné podobě, takže nepostihuje faktický rozvoj pracovněprávních vztahů a potřebu umožnění flexibilnějších forem zaměstnávání. V důsledku ustanovení § 244 odst.1 zák. práce je právní úprava pracovněprávního poměru ovládána zásadou „co není dovoleno, je zakázáno“. Toto ustanovení významně ovlivňuje smluvní volnost při sjednávání podmínek pracovněprávního vztahu a nedovoluje odchýlit se v individuálních pracovních smlouvách od kogentních právních norem.

4.1.1 Pracovní poměry na dobu určitou

Dosavadní právní úprava uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou se neosvědčila. Je sice připravována novela, která by měla omezit možnost řetězení pracovních poměrů u téhož zaměstnavatele pouze na období 2 roků, problém zneužívání tohoto pracovněprávního institutu však nevyřeší. Vhodnější by bylo zakotvit v zákoníku práce taxativně vymezené objektivní důvody, které by ospravedlňovaly zaměstnavatele při sjednávání pracovních poměrů na dobu určitou. Takové důvody by měly být povinně uvedeny v pracovní smlouvě.

4.1.2 Registrace pracovní doby

Největším úskalím existujícího pracovního poměru je rozdíl mezi sjednanou a skutečnou pracovní dobou a její úpravou. Tato ustanovení jsou mnohdy ze strany zaměstnavatelů obcházena tak, že přesčasovou práci neuvádí ve výkazu odpracované doby (v řadě případů je vedena dvojí evidence, jedna fiktivní-odpovídající zákonné úpravě pro kontrolní orgány úřadů práce a druhá - reálná, z níž vyplývá zaměstnancem skutečně odpracovaná doba, odporující právní úpravě).

Druhým způsobem obcházení jsou stále rostoucí případy sjednávání mzdy s přihlédnutím k případné práci přesčas. Podle ustanovení § 5, odst.2 zákona č. 1/1992 Sb. o mzdě ... je takové ujednání v kolektivní nebo pracovní smlouvě možné. Většinou je však opomíjena podmínka tohoto ujednání, kterou je povinnost současně sjednat v rámci stanoveného limitu práce přesčas nejvyšší rozsah práce přesčas, kterou může zaměstnavatel zaměstnanci nařídit. Tímto limitem je max. 150 hodin přesčasové práce ročně.

4.2 Formy zaměstnávání, kterými se v praxi obchází povinnost zaměstnavatele zajišťovat plnění svých úkolů zaměstnanci v pracovním poměru

4.2.1 Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr

Tyto dohody představují specifickou úpravu pracovněprávních vztahů s vlastní právní úpravou. Specifické jsou mj. proto, že se na ně až na několik výjimek nevztahují ustanovení o pracovním poměru a navíc je nelze použít ani analogicky.

- dohoda o provedení práce:
Hlavním důvodem sjednávání dohod o provedení práce bývá snaha zaměstnavatelů ušetřit mzdové náklady na odvodech daně z příjmů, sociálního a zdravotního pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Zákon o dani z příjmu stanoví zvláštní sazbu (nižší) daně z příjmu u dohod o provedení práce, ostatní odvody jak zaměstnavatel, tak i zaměstnanec neodvádí. Další výhodou pro zaměstnavatele v podmínkách vysoké nezaměstnanosti je možnost velmi rychlého a neformálního ukončení pracovněprávního vztahu založeného touto dohodou. Zakotvení dohody o provedení práce v pracovněprávním předpise je nadbytečné proto, že pokud jde o samostatnou práci, je zcela postačující uzavření smlouvy o dílo, jde-li o nesamostatnou práci, plně vyhovuje pracovní smlouva jako smlouva námezdní.
- dohoda o pracovní činnosti:
Svým pojetím se tato dohoda silně blíží vedlejšímu pracovnímu poměru, či pracovnímu poměru sjednanému na kratší dobu. I tato právní úprava dohody o pracovní činnosti se jeví rovněž nadbytečnou a při zaměstnávání je často zneužívána v neprospěch zaměstnanců, kterým z nich vyplývá významně nižší ochrana, než v případě uzavření pracovní smlouvy.

Masovým využíváním obou zmíněných dohod dochází ze strany zaměstnavatelů k obcházení zákona tím, že není respektována výjimečnost těchto dohod.

4.2.2 „Zaměstnávání“ podnikatele podnikatelem (tzv. Švarc systém)

V praxi velmi často dochází k navazování zastřených pracovněprávních vztahů, tj. k obcházení zákona tím, že právnické a fyzické osoby, které jsou zaměstnavateli a realizují samostatně svůj předmět činnosti, uzavírají občansko právní smlouvy s občany, kteří získali živnostenské oprávnění, nikoho však nezaměstnávají a práci vykonávají nesamostatně. Důsledkem je mj. obcházení daňových předpisů a předpisů v oblasti sociálního a zdravotního pojištění. Masový nárůst tzv. „zaměstnávání podnikatele podnikatelem“, tj. „Švarc systému“ nasvědčuje také statistika, kdy jenom za část r. 2003 vzrostl počet podnikatelů ve stavebnictví více o 10.000 fyzických osob, které nezaměstnávají žádné zaměstnance.

Občané na tyto smlouvy přistupují, aniž by si většinou byli vědomi nepříznivých důsledků pro ně z těchto vztahů plynoucích. Ve srovnání s pracovním poměrem jde o odlišnou a naprosto nedostatečnou míru ochrany v případech pracovního úrazu, nemoci z povolání, odpovědnosti za škodu, rozdílnost v oblasti sociálního pojištění aj.

4.2.3 Tzv. „utajené (zastřené) pracovní poměry“

Zastřené pracovní poměry bývají uzavírány nejčastěji na základě těchto občansko právních smluv:

- mandátní smlouva, která je typově upravena v obchodním zákoníku. Pojmovým znakem mandátní smlouvy je jednotlivé zařízení určité obchodní záležitosti, nikoliv nepřetržitý výkon této činnosti. Předmětem tohoto obchodního závazku tedy nemůže být výkon určité práce, ale pouze určitý její výsledek. Nepřetržitý výkon práce bez určení konečného výsledku namísto jednotlivého zařízení obchodní záležitosti uskutečněním určité činnosti nasvědčuje existenci utajeného pracovního poměru a nikoliv obchodně závazkovému vztahu.
- zprostředkovatelská smlouva. Tento typ smlouvy bývá uzavírán ve vztazích mezi zaměstnavateli, kteří se zabývají obchodní činností a zprostředkovateli, kteří působí v pozicích jejich obchodních zástupců. Může se vztahovat i na opakované zprostředkování uzavření smlouvy, ne však na takové, které má charakter soustavné činnosti pro určitého zájemce. Jakmile by šlo o toto soustavné zprostředkování uzavírání smluv určitého druhu, šlo by již o speciální typ smlouvy, tj. smlouvu o obchodním zastoupení.
- smlouva o obchodním zastoupení. Pojmovými znaky této smlouvy je závazek obchodního zástupce vyvíjet soustavnou činnost pro zastoupeného a vymezení druhu obchodů, které se obchodní zástupce zavazuje zprostředkovávat. Jde o samostatnou podnikatelskou činnost prováděnou za úplatu, smlouva musí mít písemnou formu.
- příkazní smlouva. Pojmovým znakem této smlouvy není úplatnost, odměna však může být sjednána. Odměna je pak poskytnuta vždy za včasný a řádný výkon sjednané činnosti, nikoliv za dosažený výsledek.
- smlouva o obstarání věci. Pojmovým znakem je zde úplatnost, vedle obstarání věci je předmětem smlouvy v širším slova smyslu též obstarání záležitosti ve prospěch objednatele.

4.3 Vzájemný vztah mezi sociálními příjmy a pracovní aktivitou

Celý systém sociálního zabezpečení se skládá ze tří základních pilířů: sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální péče.

4.3.1 Sociální pojištění

Z hlediska stávající práce má zásadnější význam systém starobních a invalidních důchodů, ostatní formy (vdovský, vdovecký a sirotčí důchod) zaměstnání ovlivňují vcelku okrajově posílením příjmové stránky poživitele.

- Zvýšení hranice důchodového věku z jedné strany podle některých názorů snižuje šanci nezaměstnaných na uplatnění, podrobnější terénní studie chybí. Situace je však složitější zejména pro nepříznivý demografický vývoj populace. Omezení příjmů po

přiznání důchodu naopak z trhu práce důchodce zřejmě vyřazuje, opět není možno ze stejných důvodů učinit relevantní závěr.

- Současný systém invalidních důchodů je pro zaměstnávání osob (poživatelů) demotivující vazbou výše výdělku na příjem. Zřejmě by bylo účinnější exaktněji stanovit a ve financích vyjádřit skutečný pokles pracovní kapacity s ohledem na pojištěncovy předpoklady a možnosti trhu práce a jen tuto částku pojištěncovi vyplácet společně s částkou vyjadřující zvýšené životní náklady. V případě plného invalidního důchodu je nelogické diskriminování samostatně výdělečných osob.

4.3.2 Státní sociální podpora

Pracovní aktivita není podmínkou pro poskytnutí (vznik nároku) dávek státní sociální podpory, systému se dotýká pouze z hlediska příjmů z ní plynoucí. Jisté omezení pracovní aktivity však platí pro rodičovský příspěvek, které by přijetím nového zákona o zaměstnanosti mělo být odstraněno (ovšem za splnění určitých podmínek).

4.3.3 Systém dávek sociální péče

„Dávky sociální péče“ je souhrnné označení pro cca 40 dávek, které plynou z třetího pilíře sociální ochrany obyvatel v ČR. Jedná se poměrně složitý, vzájemně provázaný systém.

- Příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu. Některé poznatky z praxe naznačují, že příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu v určitých případech slouží k řešení nezaměstnanosti člena rodiny. Řada pečujících osob je současně s pobíráním příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a více či méně aktivně hledá zaměstnání, které by však přijala pouze v případě, že by výdělek (celkový disponibilní příjem plynoucí z pracovní aktivity) výrazným způsobem převyšoval výši příspěvku.
- Dávky sociální péče určené starým občanům a občanům se zdravotním postižením. Výkon pracovní činnosti může být kontraindikací, podmínkou pro poskytnutí dávky či může v rámci správního uvážení orgánu ovlivnit její poskytnutí či výši. Řada dávek určených starým občanům či občanům se zdravotním postižením (popř. jejich výše) je fakultativních (nenárokových).
- Dávky sociální péče poskytované podle zákona o sociální potřebnosti. Občan se považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem (příjem s ním společně posuzovaných osob), nedosahuje částek životního minima, které stanoví zvláštní právní předpis a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací. Mezi poživateli dávek sociální potřebnosti převažuje věkově mladší skupina populace. Asi třetina příjemců dávek sociální potřebnosti je do věku 25 let, více než polovina je ve věku do 35 let, jen asi 7% příjemců dávek sociální potřebnosti je ve věku nad 55 let. Průměrná doba pobírání dávek sociální potřebnosti činí 18 měsíců; projevuje se tendence k prodlužování.

Vzhledem k dané úrovni mezd v České republice je v určitých případech malý, popř. téměř žádný odstup mezi příjmy ze sociálních dávek a příjmy z průměrných nebo, vzhledem ke kvalifikaci či místní situaci na trhu práce, reálně dosažitelných mezd. S ohledem na výše uvedené vyvstala potřeba reagovat na tento nepříznivý trend a modifikovat systém sociálních

dávek – dávek sociální péče tak, aby motivoval k práci a postupovat cestou bonifikace těch, kteří se snaží řešit svoji situaci vlastním přičiněním.

4.4 Problémy zaměstnávání osob se zdravotním postižením a trh práce

Finanční problémy se rozpadají do dvou hlavních okruhů: náklady na vytvoření vhodného místa a zvýšené náklady na provoz

Zákon (zákoník práce) ukládá, aby náklady na vytvoření vhodného místa nesl v podstatě celý zaměstnavatel pouze s možností úhrady části nebo celku různými dotacemi. Toto ustanovení rozhodně zájem zaměstnavatelů nemůže vzbudit a je pozůstatkem doby minulé, kdy rozdíl mezi státem a zaměstnavatelem při neexistenci soukromého sektoru byl z hlediska nákladů vcelku podružný. Snahou zaměstnavatelů, zejména soukromých, bude přirozeně se vyhnout zvýšeným nákladům navíc na pracovní sílu s menší výkonností.

V případě zvýšených nákladů na provoz je sice určitá možnost daňového zvýhodnění, za předpokladu dosažení zisku nebo získání příspěvku na provoz od úřadu práce. V druhém případě je udělení dotace vázáno na rozhodnutí správního orgánu, nejedná se tedy o mandatorní dávku a při rozhodování musí úřad brát v úvahu celkový objem finančních prostředků, který má k dispozici. Finance jsou přidělovány centrálně především s ohledem na míru nezaměstnanosti, logicky tedy zaměstnavatelé v okresech s nižší mírou dostanou méně. Navíc objem je ze zákona stanoven v neúměrně velkém rozpětí - 0 až 40 000,- Kč na hlavu a rok a zaměstnavatel teda nemůže kalkulovat s určitou sumou, se kterou by mohl počítat v rozpočtu. Ustanovení uvedené v poslední době (par. 24a zákona o zaměstnanosti) sice naopak umožňuje pevnou nárokovou částku při splnění podmínek, na druhé straně vytváří široký prostor pro zneužití vytvářením dceřiných společností pouze za účelem získání dotace. Navíc se zatím nedá konstatovat, že by zájem zaměstnavatelů o občany se ZPS vzrostl nebo se vytvořilo podstatně více míst.

Z pohledu zaměstnavatelů resp. jejich motivace současný systém v podstatě žádnou skutečně účinnou pozitivní stimulaci pro zaměstnavatele nevytváří. Motivování zaměstnavatelů se děje především negativně – možným postihem ze strany úřadů práce za nedodržování kvót OZPS či jiných ustanovení, které jsou svou podstatou rovněž postihem, i když nepřímým. Svou negativní roli samozřejmě hrají i zákonná omezení, např. při propouštění apod. Tento systém může být v praxi jen velmi obtížně produktivní, když navíc od samého počátku jsou zájmy obou stran dány do protikladu.

K realitě právních předpisů: Jako příklad poslouží povinnost zaměstnavatele vytvářet a upravovat vhodná místa pro OZPS. Toto ustanovení v podstatě předpokládá, že v daném okamžiku proti sobě stojí jak vhodný uchazeč, tak potřeba jeho práce, která se bude realizovat právě na vhodně upraveném místě. Jinak se pohybujeme v zcela teoretické rovině: uchazeč má vždy nějaké konkrétní postižení a nikoliv obecné a podobně zaměstnavatel potřebuje konkrétní výrobek či službu a nikoliv nějakou blíže nespecifikovanou. Tímto způsobem vlastně dochází k vyhrazování míst pro OZPS s velmi nízkými kvalifikačními a jinými nároky a OZPS se vlastně degradují na jakousi druhořadou pracovní sílu, když zahraniční zkušenosti svědčí naopak o tom, že při skutečně vhodné úpravě místa podle exaktně stanovených nároků mohou OZPS až na výjimky vykonávat jakoukoliv práci. Uvedené důvody jsou zřejmě i jednou z příčin žalostného stavu pracovních příležitostí pro OZPS.

5. Závěry a doporučení

K počtu a struktuře obyvatel jako základnímu zdroji pracovních sil:

- (1) Rozsah nabídky pracovních sil závisí do značné míry na demografickém vývoji, na vývoji a struktuře obyvatelstva. Demografické projekce prokazují řadu závažných problémů (zejména nízká porodnost, stárnutí obyvatelstva apod.), které – bez vhodných, citlivých opatření – mohou vyvolat řadu problémů ekonomických, sociálních i politických, a které se mohou negativně promítnout i do rozsahu a struktury zdrojů pracovních sil. I z hlediska nabídky pracovních sil by směry řešení měly být orientovány zejména na:
- formulaci a realizaci komplexní pro-rodinné politiky, zejména s důrazem na harmonizaci rodinného života a zaměstnání;
 - vyjasnění možnosti zmírnění dopadů deformací v demografickém vývoji v dalších letech přiměřenou, řízenou státní imigrační politikou;
 - prosazení komplexu opatření k prodloužení ekonomické aktivity starších osob (pozn.: nejde jen o prodloužení věku pro odchod do důchodu);
 - koncepční opatření v oblasti školství, zdravotnictví, sociálních služeb.

K ekonomicky aktivním obyvatelům starším 60 let:

- (2) Z hlediska zdrojů pracovních sil je zcela zřetelné, že z hlediska budoucí situace na trhu práce, při očekávaném nevýhodném vývoji demografické struktury, při poměrně rychlém stárnutí obyvatelstva, budoucím úbytku počtu mladých, „nejproduktivnějších“, je nezbytné řešit problém podstatného nárůstu ekonomické aktivity starších osob. Není úkolem této studie navrhovat reformu důchodového systému apod. Snad z textu vyplývá zřejmá nutnost rozpracovat a realizovat soubor opatření k podpoře pracovní aktivity starších osob. Problém vyžaduje mj.:
- řešení integrace starších pracovníků do dynamického pracovního trhu, což předpokládá především systém celoživotního učení;
 - zásadní řešení důchodového systému, motivujícího k pracovní aktivitě i ve vyšším věku;
 - přehodnocení účinnosti předčasných starobních důchodů, které by mělo vést k jejich omezení především na dlouhodobě nezaměstnané v předdůchodovém věku;
 - prosazování principu postupného snižování osobní pracovní aktivity spojeného i se změnami v postavení v zaměstnání (směrem k nižší odpovědnosti, nižší fyzické námaze, kratší pracovní době, flexibilním formám organizace práce, k využívání a předávání zkušeností, apod.) s postupujícím věkem, a to bez neúnosných negativních dopadů na výši starobního důchodu;
 - řešení – mj. v zájmu posílení legální ekonomické aktivity starších osob – nelegální zaměstnanosti (např. důslednějšími kontrolami, důraznějším postihem);
 - rozvoj péče o staré občany, apod.

K pracovní migraci:

- (3) Ve srovnání s minulým desetiletím bude zřejmě větší zájem o zaměstnávání kvalifikovaných pracovníků. Obdobně zřejmě místo dočasné pracovní migrace bude preferována podpora procesu integrace, a to celých rodin. Nová situace bude vyžadovat přijetí a realizaci systémových opatření v integraci cizinců nejen na český trh, ale do české společnosti. Nutností bude formulace a vytváření moderní migrační (včetně

imigrační) politiky v rámci společné integrační politiky EU. To vyžaduje mj. i harmonizaci české legislativy s legislativou EU. Vláda ČR přijala (usnesením č.975/2001) koncepci nového, aktivního přístupu k řízení migrace, vymezila základní koncepční principy aktivního výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků. Podle této koncepce budou preferováni cizinci pracující v určitých profesích, kteří budou uspokojovat konkrétní potřeby českého trhu práce.

K přípravě na povolání:

- (4) Je v zájmu celé společnosti realizovat nejen kvantitativní, ale především kvalitativní změny ve vzdělávacím systému. Z hlediska nabídky pracovních sil jde o výrazně užší sepětí vzdělávacího systému s požadavky trhu práce.

Konkrétní doporučení jsou uvedena v kapitole II, která se věnuje tomuto problému podrobněji.

K ženám na mateřské dovolené:

- (5) Zdá se, že problematika mateřské a rodičovské dovolené je v ČR v zásadě vyřešena vhodně, že nevyžaduje radikální změny, že je v podstatě v souladu s přístupy EU. Otázkou je výše finančních podpor v době obou dovolených, diskutována jistě bude i otázka možného souběhu i omezené pracovní aktivity a dále i pobírání rodičovského příspěvku.
- (6) Existují však značné rezervy v podpoře harmonizace rodinného života a práce. Například dostupnost zařízení péče o děti do 3 let je nedostatečná a neumožňuje zapojení žen do trhu práce. Dlouhá rodičovská dovolená bývá zdrojem problémů při znovuzачlenění na trh práce. Neexistují žádné formy podpory zkrácených pracovních úvazků, jež jsou v zahraničí obvyklé (stropy na odvody sociálního pojištění, jež tyto úvazky zvýhodňují atp.). Tyto otázky je třeba pozorně řešit v rámci koncepce prorodinné politiky a politiky zaměstnanosti.
- (7) Zásadním problémem, který ovšem přesahuje rámec této studie, je otázka existence státní prorodinné politiky, oprávněnost a možný rozsah a forma případných propopulačních opatření. Jsou vyslovovány pochybnosti o účelnosti takových opatření s tím, že i dříve přijatá opatření mívala pouze krátkodobý efekt.

K ostatním ekonomicky neaktivním:

- (8) Přes řadu přijatých opatření k podpoře zaměstnanosti osob se zdravotním postižením patří tyto osoby stále mezi nejohroženější skupiny na trhu práce. Zdá se být proto účelným zhodnotit příčiny nízké účinnosti již přijatých opatření (včetně zavedení povinné kvóty zaměstnávání občanů se ZPS a opatření hmotné osobní stimulace i stimulace zaměstnavatelů k podpoře ekonomické aktivity těchto osob, řešení ucelené rehabilitace těchto občanů apod.) a nejen navrhnout, ale důsledně realizovat příslušná opatření.
- (9) Nemá-li očekávané snížení počtu starobních důchodců mladších 60 let v důsledku zvyšování věku pro odchod do důchodu a zpřísněných podmínek pro požívání předčasného starobního důchodu vést ke zvýšení jejich nezaměstnanosti nebo zvýšení počtu ekonomicky neaktivních, je účelné v rámci již zmíněného programu podpory aktivního stárnutí připravit a realizovat celý komplex opatření k podpoře ekonomické aktivity starších osob, včetně komplexu opatření v oblasti sociální, zdravotnické apod.

V oblasti trhu práce je prvořadým úkolem kvalifikační příprava těchto osob v rámci systému celoživotního vzdělávání.

- (10) Kategorie „ostatních, včetně pečujících o rodinu a včetně osob v domácnosti“ je početná, zřejmě různorodá, avšak nedostatečně „zmapovaná“. Zde je prostor pro výzkum tuto skupinu osob, její postoje, příčiny ekonomické neaktivity hlouběji analyzovat formou statistické i sociologické analýzy.

K druhému a dalšímu zaměstnání:

- (11) Z hlediska celkové nabídky pracovních sil nepatří rozsah druhého nebo dalšího zaměstnání mezi její hlavní zdroje. Přesto je účelné i tento zdroj nadále sledovat a hodnotit. Zdá se, že v druhém a dalším zaměstnání hraje významnou roli šedá ekonomika, k jejímuž omezení chystá vláda komplex opatření. Ukazuje se, že tento problém (přesahující ovšem problematiku druhých zaměstnání) vyžaduje provedení hlubší analýzy.

K pracovní době:

- (12) Ukazuje se, že pro nejbližší období není aktuální obecné zkrácení zákonné pracovní doby, ani obecné prodlužování dovolené. Směry řešení v ČR (nejen v zájmu přiblížení se zemím EU, ale především v zájmu české ekonomiky a úsilí o rovnováhu na trhu práce) by měly být zaměřeny ke zvýšení podílu kratších pracovních úvazků a k vyššímu využití fondu pracovní doby, zejména k omezení extrémně vysoké vykazované absenci pro nemoc a úraz. Dosažení vyššího podílu kratších pracovních úvazků ale není myslitelné bez vyřešení problému motivace (zejména existujícího nedostatečného rozdílu mezi výší odměny za práci při kratším pracovním úvazku a výší sociálních dávek).

K problematice stávající právní úpravy zaměstnávání:

- (13) Rychle se vyvíjející situace na trhu práce, spojená s nárůstem či poklesem poptávky po pracovních silách, tedy rozšiřování, či zužování pracovních činností, si stále více vyžaduje zavedení mnohostrannějších možností uzavírání pracovněprávních vztahů, než umožňuje stávající značně tuhá právní úprava. Bylo by proto vhodné:
- novelizovat ustanovení § 30 odst. 2 zákoníku práce vypuštěním kategorie absolventů a mladistvých ze zákazu sjednání pracovního poměru na dobu určitou;
 - ze zákona o zaměstnanosti vypustit zákaz zaměstnávání podnikatele podnikatelem, podmínky tohoto obchodněprávního vztahu řešit úpravou daňových předpisů; předpisů o zdravotním a sociálním pojištění tak, jak tyto návrhy již v současné době v diskusi odborné i laické veřejnosti zaznívají;
 - legislativně omezit možnost řetězení pracovněprávních poměrů zakotvením konkrétních, taxativně vymezených důvodů, za jejichž existence by mohl zaměstnavatel opakovaně uzavírat se zaměstnancem pracovněprávní poměr na dobu určitou;
 - přehodnotit celou čtvrtou část zákoníku práce „Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr“. Jde-li totiž o samostatnou práci, plně postačuje uzavření smlouvy o dílo, jde-li naopak o práci závislou, nesamostatnou, plně vyhovuje pracovní smlouva.

K vzájemnému vztahu mezi sociálním příjmy a pracovní aktivitou:

- (14) Doporučujeme přehodnotit dávky poskytované nezaměstnaným podle zákona 482/91Sb. o sociální potřebnosti. Poznatek z praxe, že pouhá evidence u ÚP by mohla být považována (a zřejmě i leckde ještě je) jako postačující faktor pro posouzení splnění podmínky skutečného hledání zaměstnání, je dosti závažný a vyžaduje řešení. Dosavadní již učiněné pokusy některých úřadů kontrolovat, resp. vyžadovat od nezaměstnaných písemné důkazy o skutečném hledání zaměstnání, narážely na námitky úřadů práce o zásahu do jejich kompetence. Pravidelné informování ze strany úřadů práce by však znamenalo značné navýšení již beztak neúnosné administrativy. Nutná změna celého systému dávek sociální péče (v přípravě je věcný záměr zákona, který by měl vstoupit v platnost v r. 2006) je, kromě jiného, podmíněna i odpovídající personální kapacitou. Zřetelně výhodný poměr mezi mzdou a sociálními dávkami ve prospěch druhých jmenovaných jsou pro určitou (nemalou) část nezaměstnaných jasným motivem k pasivitě a závislosti na sociální záchranné síti.
- (15) V případě pobírání invalidních důchodů doporučujeme zvážit možnost odstranění diskriminace samostatně výdělečně činných.

K problémům zaměstnávání osob se zdravotním postižením:

- (16) V případě OZPS je nutné změnit od samého základu celý systém, přesto uvádíme alespoň ty návrhy, které by i za stávajícího stavu mohly zaměstnávání napomoci. Doporučujeme:
- změnu termínu ZPS, neboť pojem „změněná pracovní schopnost“ nijak nevystihuje podstatu věci a je zavádějící;
 - při posuzování zdravotního stavu kvantifikovaně vyjádřit jeho dopad na obecné ztížení životních podmínek (které je zcela nezávislé na vykonávaném zaměstnání) a na snížení pracovní schopnosti, které by mělo být vyjádřeno s ohledem na subjektivní (např. předešlé nebo možné vykonávané zaměstnání, kvalifikace atd.) i objektivní podmínky (např. absorpční schopnost trhu práce) poživatele. Od této kvantifikace by se měla odvíjet výše jak invalidního důchodu, který by tak měl dvě součásti, tak i výše dotací případným zaměstnavatelům včetně samostatně výdělečně činných;
 - náklady na úpravu pracovních míst by měl hradit stát na základě expertního posudku, např. ergodiagnostického centra;
 - zpřesnit vyjádření pojmů „rehabilitace, pracovní rehabilitace“ a všeobecně stanovit zodpovědnost za provádění;
 - ze zákonů (viz výše) odstranit neúčinná a nereálná ustanovení (zejména povinnosti vytvářet vhodná místa, hlásit je apod.);
 - zvážit možnost snížení postihů zaměstnavatelů a možnost vytvoření systému pozitivní motivace včetně samostatně výdělečně činných k tvorbě pracovních příležitostí pro OZPS;
 - přehodnotit účinnost neodůvodněných diskriminačních prvků v legislativě (samostatně výdělečně činní – souběh invalidních důchodů a výkonu činnosti a příspěvky na provoz dle par. 8, vyhl. č. 15/92Sb.);
 - zvážit odstranění neaktuálních ochrannářských prvků zákoníku práce (par. 50);
 - zvýraznit rozdíl v dotacích na vznik SÚMP ve prospěch OZPS.

K metodickým otázkám:

- (17) Nebylo cílem a nebylo ani v možnostech této studie zkonstruovat statisticky přesnou „bilanci pracovních sil“. Práce na této studii narážely na množství problémů ve statistice – viz neúplnost VŠPS, odlišnost údajů mezi podnikovou statistikou a VŠPS, mezi školskou statistikou a statistikou zaměstnanosti apod. Domníváme se, že by měly pokračovat práce na harmonizaci dat a na účtech práce.

II. VZDĚLANOSTNÍ A KVALIFIKAČNÍ ÚROVEŇ PRACOVNÍ SÍLY

Vysoká vzdělanostní a kvalifikační úroveň pracovní síly je předpokladem snižování zaostávání ČR vůči zemím EU. Vstup ČR do EU bude spojen s postupně se měnícími nároky na pracovní sílu a tím i na kvalifikační strukturu a vzdělávací systém. Neobejde se bez podstatného zvyšování produktivity práce ve všech sférách ekonomiky a tudíž bez zvyšování vzdělanostní a kvalifikační úrovně české populace. Pro uplatnění se na trhu práce je rozhodujícím faktorem výše dosaženého vzdělání. V obecné poloze lze konstatovat, že budoucí úroveň a struktura vzdělání a kvality pracovní síly je založena současnou mírou účasti na vzdělávání.

Proto se první subkapitola této části studie věnuje analýze dosažené vzdělanostní a kvalifikační úrovně pracovní síly včetně porovnání se zeměmi OECD a EU a uvádí zjištěné skutečnosti do souvislostí se současnými i budoucími požadavky zaměstnavatelů. Podniky, které se chtějí udržet na společném trhu EU, musí nabízet produkty s vyšší přidanou hodnotou a musí tedy nutně zvyšovat nároky na kvalifikace a dovednosti svých zaměstnanců. Jak se měnily požadavky zaměstnavatelů v posledních letech, do jaké míry se tyto změny odrazily v kvalifikační struktuře jejich zaměstnanců a jak hodnotí české firmy kvality svých zaměstnanců ve srovnání s konkurencí v EU, je zkoumáno v další části této kapitoly.

Druhá subkapitola je věnována otázkám uplatnění ohrožených skupin populace na trhu práce. Problémy zaměstnatelnosti některých skupin populace mohou totiž vést až k jejich ohrožení sociální exkluzí včetně z toho plynoucích důsledků pro sociální systém. Proto je velká pozornost věnována otázkám přechodu absolventů škol a mladých lidí vůbec ze školy na trh práce a hodnocení jejich dovedností. Další část kapitoly se zabývá problematikou rovnoprávnosti obou pohlaví ve vzdělávacím systému i na trhu práce. K dalším ohroženým skupinám, kterými se tato kapitola zabývá patří starší občané, zdravotně postižení a romská populace.

Třetí subkapitola je věnována systémovým bariérám v oblasti prvotního a dalšího vzdělávání vzhledem k tomu, že předpokladem zvyšování vzdělanostní a kvalifikační úrovně pracovní síly je otevřený a motivující vzdělávací systém, který umožní všem skupinám populace celoživotního učení a tím i permanentní přizpůsobování jejich kvalifikace měnícím se potřebám trhu práce. V rámci této kapitoly je proto věnována pozornost zmapování rozhodujících překážek pro větší rozšíření celoživotního učení. Především je hodnocena průchodnost vzdělávacího systému, propojení systému počátečního a dalšího vzdělávání, úloha certifikace a uznávání kvalifikací. Pozornost je věnována i otázkám neformálního učení a potřebě hodnocení jeho výsledků. Přitom se poukazuje na důležitost systému poradenství, který by mohl při dobré koordinaci významně pomoci k bezproblémovému průchodu jedince vzdělávacím systémem a jeho uplatnění na trhu práce v průběhu celého života.

Daná problematika není jistě pokryta zcela vyčerpávajícím způsobem. Pozornost je proto zaměřena pouze na hlavní výzvy, které by měly vést k propojení vzdělávacího systému a sféry práce a na aspekty důležité z hlediska relevantních politik.

1. Stav kvalifikace české pracovní síly a nároky

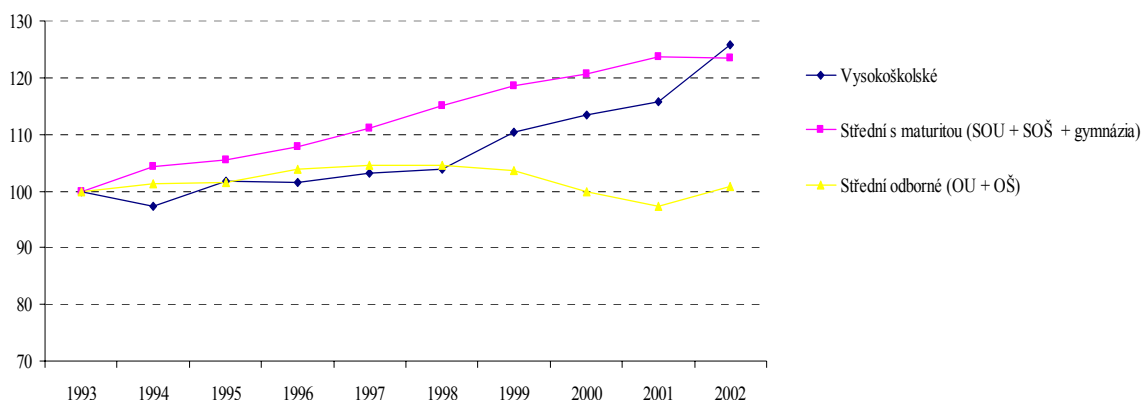
1.1 Analýza výchozí situace: kvalifikační úroveň a účast na vzdělávání v ČR a ve vybraných zemích EU a v kandidátských zemích

Kvalifikační struktura v ČR se vyznačuje nízkým podílem pracovníků pouze se základním vzděláním, vysokým podílem středoškolsky vzdělaných pracovníků a nízkým podílem pracovníků s vyššími kvalifikačními úrovněmi (terciární); ve srovnání se zeměmi EU chybí zejména absolventi kratších vysokoškolských programů;

Z hlediska budoucích nároků na flexibilitu kvalifikovaných pracovníků zůstává problémem vedle nízkého počtu vysokoškoláků i velký podíl pracovníků s nižší (nematuritní) úrovní vzdělání. Je prokázáno, že s vyšší úrovní vzdělanosti rostou schopnosti přizpůsobení se novým požadavkům na kvalifikaci. Zatímco změnu profese lze v rámci příslušné vzdělávací úrovně uskutečnit rekvalifikací poměrně snadno, zvýšení stupně vzdělání u již zaměstnaných osob s nižší úrovní vzdělání je velmi obtížné. Právě pracovníci s nižší vzdělanostní úrovní jsou méně schopni a ochotni se učit.

Ve vývoji vzdělanostní struktury dospělé populace od roku 1993 jsou však zaznamenány pozitivní změny.

G r a f 1 Vývoj vzdělanostní struktury populace ČR (ve věku 15 a více let) v období 1993-2002 (1993 = 100 %)



Zdroj: Trh práce v České republice za roky 1993 – 2001, ČSÚ 2002. Údaje za r. 2002 - VŠPS, 2. čtvrtletí, ČSÚ. Vlastní výpočty.

V mladších věkových skupinách klesá podíl pracovníků se základním vzděláním, zvyšuje se podíl osob se středoškolským vzděláním ukončeným maturitou a podíl vysokoškolsky vzdělaných. Podíl vyučenců zůstává stabilní. Ovlivnění vzdělanostní struktury celku ekonomicky aktivního obyvatelstva bude však dlouhodobou záležitostí, protože ročně se obměňují jen asi jeho 3%³.

Z hlediska oborové struktury kvalifikace pracovních sil došlo k odlivu studentů z technických a zemědělských oborů směrem k oborům ekonomickým, obchodním, právním a společenským. Vzhledem k potřebám trhu práce je složitá situace zejména v technických oborech, kde podniky již dnes vykazují problémy s obsazováním volných míst pro kvalifikované technické profese.

³ Lidské zdroje v ČR 1999. Praha ÚIV, NVF 1999. s. 64.

Mezinárodní srovnání vzdělanostní úrovně pracovní síly v ČR oproti zemím EU ukazuje, že česká populace dosahuje srovnatelně vyšší úrovně vzdělání právě vysokým zastoupením středoškoláků. Podle statistik OECD dosahuje v populaci ve věku 25 až 34 let podíl lidí, kteří získali středoškolské a vyšší vzdělání 92 % - srovnatelná hodnota je vykazována mezi zkoumanými státy pouze ve Slovinsku. V případě terciární úrovně vzdělání patří ČR ve srovnání s EU k zemím s nejnižším podílem osob s terciárním vzděláním, a to ve všech věkových kategoriích populace. Ve věkové skupině od 25 do 34 let dosahuje ČR pouze 11 % podílu lidí, kteří dosáhli vysokoškolské vzdělání - nejnižší hodnotu mezi zkoumanými státy. Vzdělanost české populace je tak založena na středním proudu, ve kterém se ovšem odehrály poměrně značné kvalitativní změny, zejména přesun ve prospěch vyššího středního vzdělání, ukončeného maturitou.

Účast na vzdělávání je významným ukazatelem, který ovlivňuje kvalitu pracovní síly a její kvalifikaci. Podle odhadu pro země OECD zvyšuje dodatečný rok průměrné vzdělanostní úrovně hospodářský růst o zhruba 5 % ve střednědobém a o dalších 2,5 % v dlouhém období.⁴ Účast na počátečním vzdělávání se v ČR v posledních letech zvyšuje. Ve věkové skupině 20 – 24 let, která není ovlivněna počty žáků v základních školách, vzrostla v letech 1998 – 2002 specifická míra studujících na středních a vysokých školách z 17,8 % na 25,7 % všech osob. I přesto je v mezinárodním srovnání situace pro ČR méně příznivá. V ČR je participace velmi vysoká v případě středoškolského vzdělávání, avšak ostře klesá po dosažení 17. roku. Ve srovnání s průměrem OECD je podíl vzdělávající se populace v ČR vyšší ve skupině 15-19letých, výrazně však klesá ve skupinách 20-24letých a 25-29letých. Tento klesající trend pokračuje i ve vyšších věkových skupinách. Nízké podíly vzdělávající se populace ve starších věkových skupinách v ČR je nutno hodnotit jako velmi nepříznivou charakteristiku vývoje kvalifikační úrovně pracovních sil. Vzhledem k této situaci je nutno považovat za klíčovou prioritu rozvoj dalšího vzdělávání a celoživotního učení. Podle údajů ČSÚ-VŠPS dosáhl v ČR podíl pracujících osob účastnících se dalšího vzdělávání v roce 2002 6,4 % všech osob s jediným nebo hlavním zaměstnáním. Věk respondenta není pro jeho další vzdělávání tak významný jako jiné aspekty, např. vzdělání, druh profese a odvětví ekonomické činnosti. Účast na dalším vzdělávání je nízká zvláště u pracujících s nižšími kvalifikačními úrovněmi (střední bez maturity a nižší).

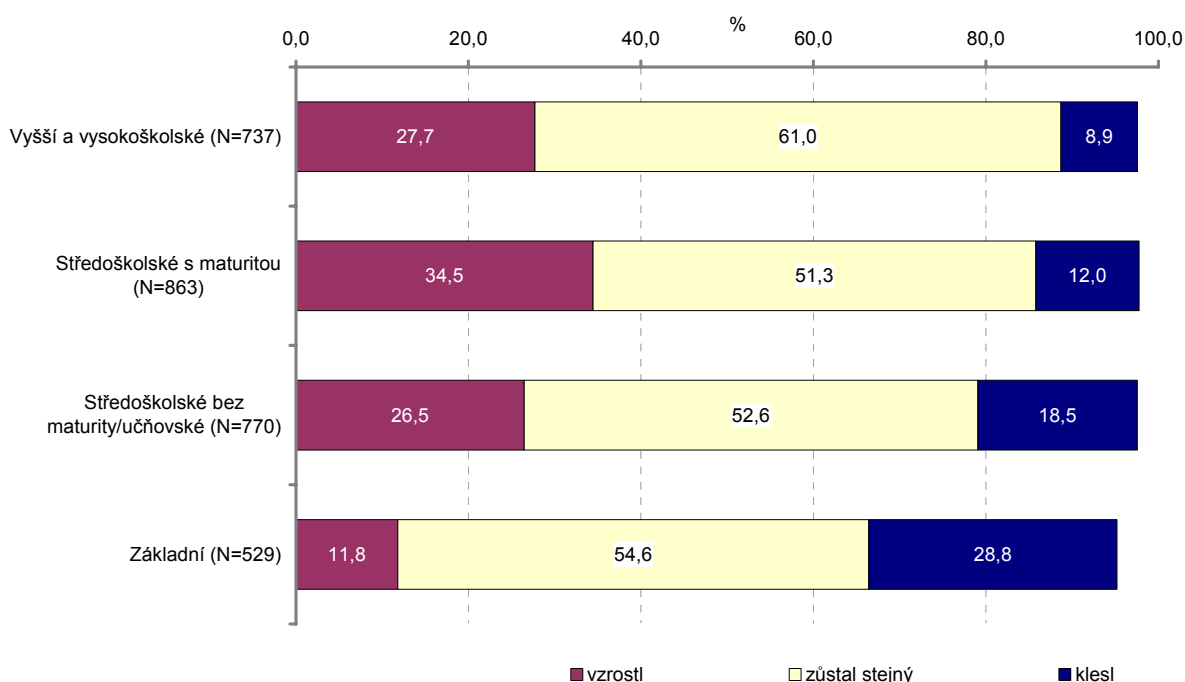
Funkční gramotnost (tj. schopnost participovat na světě informací) kvalifikované pracovní síly je v ČR ve srovnání se zeměmi, které se zúčastnily výzkumu IALS, nízká. Do nejnižší úrovně funkční gramotnosti (úroveň 1) spadla téměř třetina dospělé populace (31%), zatímco ve vyspělých zemích pouze necelá pětina (18%). V nejvyšší skupině (4 a 5) je v ČR necelá desetina dospělých, ve Švédsku 30%. Ve srovnání se světem ČR dopadla nejhůře v literární gramotnosti, zatímco u dokumentové a numerické gramotnosti se mu přiblížila o poznání lépe. Pokud jde o školský systém ČR, výsledky přesvědčivě dokazují, že klíčem k aktivnímu přístupu ke světu informací je až plnohodnotná maturita na střední škole. Lidé, kteří absolvovali pouze učňovský obor, se z hlediska funkční gramotnosti příliš neliší od těch, kteří dosáhli pouze základního vzdělání. Výzkum funkční gramotnosti odhalil ještě jeden velký deficit české populace: znalost cizích jazyků. Pokud jde o schopnost mluvit anglicky, v České republice udává 15% obyvatel ve věku 16 až 65 let, že jsou schopni vést rozhovor v angličtině (Nizozemci 70 %). Pokud se tato otázka rozšíří o další světové jazyky (němčinu, francouzštinu a španělštinu) je nutno konstatovat, že 73 % Čechů se ani jedním z nich nedomluví (Nizozemci 23 %). Jazykové kompetence české populace tedy nesvědčí o dobré připravenosti na vstup do evropských struktur.

⁴ De la Fuente, Ciccone, Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy. Final Report for DG Employment and Social Affairs. Brussels, European Commission 2002.

1.2 Analýza nároků zaměstnavatelů na kvalifikaci zaměstnanců

Struktura zaměstnanosti z hlediska kvalifikací se měnila v podnicích, které se zúčastnily šetření pracovních sil MEDIAN – NOZV (2002),⁵ ve prospěch skupin s vyššími kvalifikacemi; nejvíce klesal podíl pracovníků ve skupinách zaměstnání s nižšími kvalifikacemi, tj. u pracovníků se základním vzděláním; výrazný nárůst vykazovala zejména skupina středoškolsky vzdělaných pracovníků s maturitou, která však plnila nejenom řady skupin zaměstnání s vyšší kvalifikační náročností, ale i skupiny méně kvalifikačně náročné (bílé límečky s nízkými kvalifikacemi); podíl vysokoškoláků narůstal výrazněji pouze v podnicích dynamičtějších, s růstem produktivity a objemu tržeb a zejména u podniků se zahraniční účastí.

G r a f 2 Podíly organizací podle změny podílu vzdělanostních skupin na celkovém počtu pracovníků (v %), změna oproti situaci před 3 lety



Zdroj: šetření Median-NOZV, 2002

Pokud srovnáme výsledky šetření MEDIAN – NOZV (2002) realizované ve všech odvětvích hospodářství s převahou podniků tržních služeb s výsledky šetření RASES EU (2002)⁶ v podnicích zpracovatelského průmyslu, zjistíme určité, ne však zásadní rozdíly. Představitelé podniků zpracovatelského průmyslu preferují z hlediska kvalifikace v současnosti kvalifikované dělníky s praxí a absolventy středních odborných učilišť, tzn. vyučené. Třetí nejdůležitější kategorií jsou pro ně středoškoláci s maturitou. Teprve na čtvrtém místě jsou uváděni pracovníci, kteří absolvovali vysokou školu. Ve střednědobém horizontu (do r. 2008) se zvyšuje ocenění vysokoškolsky vzdělaných pracovníků. To ukazuje ne celkový posun směrem ke kvalifikované práci, avšak skutečně pouze posun, protože z absolutního hlediska zůstávají pro respondenty šetření nejdůležitější kvalifikovaní dělníci.

⁵Šetření pracovních sil. Median-NOZV, Praha 2003.

⁶ Šetření realizované společností Taylor Nelson Sofres Factum v 860 podnicích zpracovatelského průmyslu v r. 2001-2002

Vysokoškoláci budou přitom důležitější vzdělanostní kategorií pracovníků pro velké a střední, nikoli pro malé podniky.

Z uvedeného srovnání lze tedy soudit, že pracovní síly ve sledovaných podnicích mají převážně středoškolskou kvalifikaci, v průmyslu jsou to převážně vyučení, ve službách pak převážně maturanti. Nárůst požadavků na pracovníky s vysokoškolskou kvalifikací se dosud výrazně neprojevil.

Mezinárodní srovnání ukazuje, že v Evropské unii se v období 1995-2000 růst zaměstnanosti z valné části omezoval na pracovní příležitosti pro středně a vysoce kvalifikované pracovníky.

T a b u l k a 8 Porovnání změny kvalifikační struktury zaměstnaných a kvalifikační struktury obyvatelstva v ekonomicky aktivním věku, EU 1995 – 2000

	růst zaměstnanosti (%)			růst úrovně dosaženého vzdělání (15 – 64 let) (%)			rozdíl (v % bodech)		
	nižší	střední	vyšší	nižší	střední	vyšší	nižší	střední	vyšší
Rakousko	- 5,3	- 0,1	11,6	- 3,2	0,1	12,3	- 2,1	- 0,2	- 0,7
Belgie	0,5	0,9	3,8	- 1,3	- 0,1	3,0	1,8	1,0	0,8
Německo	1,7	- 0,8	1,3	- 2,3	- 1,0	1,2	4,0	0,2	0,1
Dánsko	2,2	0,5	- 0,4	0,8	- 0,4	- 0,8	1,4	0,9	0,4
Španělsko	0,7	6,6	8,7	- 2,6	1,5	6,9	3,3	5,1	1,8
Finsko	- 0,5	1,2	9,7	- 3,2	- 1,1	9,2	2,7	2,3	0,5
Francie	- 0,6	0,7	4,5	- 0,5	0,1	4,0	- 0,1	0,6	0,5
Řecko	- 3,3	4,4	4,0	- 2,7	3,6	3,6	- 0,6	0,8	0,4
Itálie	- 3,3	5,0	4,2	- 3,7	3,7	4,3	0,4	1,3	- 0,1
Lucembursko	- 6,5	9,7	4,5	- 7,7	9,5	4,0	1,2	0,2	0,5
Portugalsko	0,4	1,9	- 3,8	- 1,6	- 0,9	- 4,2	2,0	2,8	0,4
Švédsko	- 3,2	0,9	2,1	- 2,2	0,9	3,2	- 1,0	0,0	- 1,1
UK	- 23,9	10,2	4,1	- 21,3	9,6	3,5	- 2,6	0,6	0,6
EU – 15	- 3,2	3,6	4,6	- 3,9	2,6	4,2	0,7	1,0	0,4
Česká republika	- 3,1	1,3	1,8	- 2,6	1,1	1,3	- 0,5	0,2	0,5

Poznámka: EU průměr data za Irsko a Nizozemí jsou z let 1998-2000 a 1997-2000.

Data o úrovni dosaženého vzdělání za Českou republiku zahrnují věkovou kategorii 15 a více let.

V případě dat za ČR za rok 2000 byly použity výsledky VŠPS, 2. čtvrtletí, nikoliv roční průměry.

Zdroj: European Competitiveness Report 2002, strana 29 (vypočítáno z Eurostat, Šetření pracovních sil = Labour force survey 1996 – 2001).

Naproti tomu počet zaměstnanců s nízkou kvalifikací téměř ve všech odvětvích klesl ⁷. Růst poptávky po střední a vysoké kvalifikaci v Evropské unii, posuzovaný podle změn v zaměstnanosti, byl dokonce rychlejší než růst nabídky příslušně kvalifikovaných pracovníků. Míra zaměstnanosti je už nyní nejvyšší právě mezi osobami s vysokou kvalifikací (v roce 2001 dosahovala v EU míra zaměstnanosti mezi obyvateli s terciárním vzděláním 83%).

Hodnocení dovedností pracovníků zaměstnavateli

Podle šetření MEDIAN – NOZV (2002) ⁸ jsou v naprosté většině podniků stanoveny požadavky na kvalifikaci a dovednosti pracovníků (91 %). Podniky jsou v převážné míře spokojeni s kvalifikací a kvalitou svých pracovníků. Pouze kolem 12 % všech podniků uvedlo úroveň kvalifikace pracovníků jako oblast, ve které je třeba se zlepšit, aby se vyrovnali

⁷ European Competitiveness Report 2002, Enterprise publications, European Communities, Luxembourg, Office for Official Publication of European Communities, 2002.

⁸ Šetření pracovních sil. Závěrečná zpráva. Praha Median, 2003.

konkurenci po vstupu do EU. Co se týká konkrétních znalostí a dovedností, zaměstnavatelé uvádějí následující deficity podle úrovně dosaženého vzdělání pracovníků:

- v případě vysokoškoláků: znalost cizích jazyků;
- v případě středoškoláků: znalost cizích jazyků, počítačové dovednosti, schopnost řešit problémy;
- v případě vyučených: znalost cizích jazyků, počítačové dovednosti, ochota pracovat přesčas či ve flexibilním pracovním režimu, spolehlivost a přesnost, poctivost, čestnost a loajalita.

Pracovníci s učňovským vzděláním jsou hodnoceni podstatně hůře ve srovnání s jejich evropskými protějšky než středoškoláci či vysokoškoláci. Dynamičtější podniky se zvyšující se produktivitou a v některých případech podniky se zahraniční účasti hodnotí českou pracovní sílu ve srovnání s evropskou konkurencí také poněkud méně příznivě.

Také na základě výsledků analýzy inzerátů v denním tisku a na Internetu⁹ lze usuzovat na stále se zvyšující nároky zaměstnavatelů na klíčové kompetence, tj. jazyková vybavenost, schopnost práce s počítačem, praxe, osobnostní vlastnosti uchazečů o zaměstnání. Nejvíce jsou požadovány komunikační schopnosti, flexibilita, dynamika, adaptabilita, samostatnost, popř. vystupování a pracovní nasazení.

1.3 Analýza uspokojování poptávky zaměstnavatelů

Potíže při obsazování volných míst uvedlo 12 % organizací, které se zúčastnily šetření Median - NOZV NVF (2002).¹⁰ Tyto potíže častěji potkávají podniky střední a větší. Při identifikaci příčin problémů s obsazováním volných pracovních míst rozlišují zaměstnavatelé dva základních důvody: důvod nízkého počtu uchazečů (tj. problém nedostatečné nabídky) a důvod nedostatečné kvality uchazečů (tj. problém nedostatečné kvality nabídky).

Problémy v uspokojování poptávky zaměstnavatelů jsou uváděny nejčastěji ve skupině modrých límečků s vysokými kvalifikacemi; k největšímu nárůstu výskytu problémů s obsazováním volných míst, oproti situaci před třemi lety, došlo ve skupinách modrých a bílých límečků s vysokými kvalifikacemi. Ve skupině modrých límečků převažuje důvod nedostatečného počtu uchazečů, což spíše potvrzuje nižší zájem o výkon těchto povolání. Naopak ve skupině bílých límečků jsou spíše problémy s kvalitou uchazečů.

Také z hlediska požadovaného vzdělání se potíže při získávání kvalifikovaných pracovníků projevují převážně u kvalifikovaných dělníků, patrný je však posun problémů směrem k vyšším vzdělanostním skupinám – vysokoškolsky a středoškolsky vzdělaným pracovníkům. Ve státním sektoru převažuje nedostatek vysokoškolsky vzdělaných lidí, v průmyslu je nejvíce pocíťován nedostatek vyučených a v odvětví pohostinství a ubytování je více než jinde pocíťován nedostatek středoškolsky vzdělaných pracovníků s maturitou.

Příčiny potíží při vyhledávání vhodně kvalifikovaných lidí jsou dle názoru zaměstnavatelů způsobeny nejčastěji charakterem samotné práce, nedostatečnou mobilitou pracovní síly, podmínkami odměňování, nižší prestiží oboru, pracovním prostředím. Omezená nabídka a neodpovídající kvalita vzdělávání a tedy i kvalita samotných uchazečů mají v pořadí příčin druhotnou pozici.

⁹Vymazal, J.-Kyselá, K.: Kvantitativní analýza inzerce v denním tisku a na Internetu. NOZV NVF Praha, 2002. Uvedená analýza navazuje na analýzy z let 1999 a 2000: Kvantitativní analýza inzerce v denním tisku a na Internetu. ÚIV Praha 6/2000 a 11/2000.

¹⁰Šetření pracovních sil. Median-NOZV, Praha 2003.

Společnosti se zahraničním kapitálem i čeští investoři¹¹ přijímali převážně pracovníky s učňovským vzděláním, pracovníků se středoškolským a vysokoškolským vzděláním přijímaly podstatně méně; nábor pracovníků ve střednědobém výhledu (tzn. do roku 2004) bude převážně zaměřen na obory strojírenské, elektro a technické, v případě českých investorů také na obory ekonomie a chemie. Průzkum na úřadech práce¹² potvrdil tyto informace. Profesí, která byla nejvíce požadovanou přicházejícími zahraničními i českými investory, nejenom ve zpracovatelském průmyslu, ale i v dalších odvětvích v posledních třech letech, byla profese dělníka pro různé oblasti (nejčastěji se jednalo o montážní dělníky).

V databázi volných pracovních míst úřadů práce¹³ je nejvíce volných pracovních míst určeno zaměstnancům s ukončeným středním odborným učilištěm, zejména pro kvalifikované kovodělníky a strojírenské dělníky, dále pro ostatní kvalifikované zpracovatele a výrobce (např. šičky, švadleny, truhláře, atd.) a pro obsluhu strojů a zařízení (KZAM – třída 8). Ve struktuře nezaměstnaných podle vzdělání činí ovšem vyučení také velký podíl. Tento jev však může být dán různými faktory, např. neadekvátní oborovou strukturou uchazečů o zaměstnání, neodpovídající kvalitou uchazečů, nedostatečnou pracovní mobilitou a tedy i neochotou stěhovat se za prací, atd. Za zmínku však stojí, že i za této situace dochází k postupnému snižování volných pracovních míst určených vyučeným uchazečům. Dalšími početnými skupinami jsou techničtí, zdravotničtí a pedagogičtí pracovníci; k obtížně obsaditelným profesím patří také lékaři a zdravotní sestry.

Personální agentury¹⁴ uvádějí problémy s obsazováním míst vrcholových manažerů a vedoucích pracovníků, dále strojírenských profesí, projektantů a konstruktérů, a to jak stavebních, tak strojních, obchodních zástupců a obchodníků a IT specialistů a programátorů.

Analýza inzerátů¹⁵ ukázala jako nejvíce poptávaná povolání nějakým způsobem spojená s obchodem, tzv. odborní pracovníci – zprostředkovatelé obchodních a finančních transakcí (především obchodní zástupci, obchodní poradci, prodejci, dealeři, ale i pojišťovací poradci a realitní či burzovní makléři), dále provozní pracovníci stravování – zejména kuchaři a číšníci; odborní duševní pracovníci v oblasti podnikání a v příbuzných oborech, což jsou především finanční a bankovní experti, personalisté a odborní pracovníci a specialisté v marketingu, reklamě a průzkumu trhu; přitom převažovala povolání kvalifikačně spíše středně náročná, nejčastěji se vyskytujícím požadavkem na vzdělání bylo vzdělání středoškolské; největší zájem zůstává o obory technického směru.

2. Analýza zaměstnatelnosti vybraných (ohrožených) skupin populace ve vazbě na kvalifikaci

2.1 Analýza uplatnitelnosti absolventů

Vzdělanostní struktura absolventů je charakteristická vysokou účastí mladé populace na středním vzdělání, podíl absolventů terciární úrovně je však stále ve srovnání se zeměmi EU velmi nízký. Toto srovnání je částečně ovlivněno faktem, že výrazný nárůst vzdělávacích příležitostí na terciární úrovni v České republice, který lze sledovat od počátku devadesátých

¹¹ CzechInvest – (2002).

¹² NOZV NVF – (2002).

¹³ viz 10.

¹⁴ NOZV NVF – (2002).

¹⁵ Vymazal, J.-Kyselá, K.: Kvantitativní analýza inzerce v denním tisku a na Internetu. NOZV NVF Praha, 2002.

let minulého století a který stále ještě probíhá, již v zemích, s nimiž se srovnáváme, do značné míry proběhl. Vzhledem k tomu se nárůst příležitostí na vstupu do terciárního vzdělávání projeví na výstupu v plné síle za pět i více let.

Počet absolventů přicházejících na trh práce je ve skutečnosti nižší než jejich celkový počet, protože zejména mnozí středoškoláci pokračují ve vzdělávání. Téměř 80% absolventů gymnázií, asi 33% absolventů středních odborných škol s maturitou a 9% absolventů učebních oborů s maturitou začínají studovat na vysokých a vyšších školách a v průměru kolem 30% absolventů učebních oborů pokračuje v nástavbovém studiu.

Významný pohled na uplatnění absolventů poskytují údaje o souladu a nesouladu mezi dosaženým vzděláním absolventů a vykonávanou prací¹⁶ Podle výsledků šetření přístupu ke vzdělání a profesního uplatnění mladých lidí¹⁷ je zřejmé, že pouze asi polovina mladých lidí vykonává práci ve svém oboru a 30% vykonává práci, která s vystudovaným oborem vůbec nesouvisí.

T a b u l k a 9 Vztah mezi současným zaměstnáním a získaným vzděláním podle úrovně vzdělání

	vyučen(a)		maturita		terciární		Celkem	
	Počet	%	Počet	%	Počet	%	Počet	%
práci ve svém oboru	400	57%	467	51%	142	77%	1009	56%
práci v příbuzném oboru	85	12%	186	20%	22	12%	293	16%
práci v jiném oboru, než vystudovaném	216	31%	260	28%	20	11%	496	28%
Celkem	701	100%	913	100%	184	100%	1798	100%

Zdroj: NÚOV 2003

Z těch mladých lidí (20-29 let), kteří v současnosti nepracují v oboru, který absolvovali, sice polovina udává jako důvod nemožnost získat práci v tomto oboru, avšak pro pětinu mladých lidí je důvodem nízký plat, pro více než desetinu přílišná vzdálenost práce a pro další téměř desetinu během studia ztratil obor na zajímavosti. Význam jednotlivých důvodů se s úrovní dosaženého vzdělání buď nemění nebo pouze velmi mírně. Nízký plat a velká vzdálenost zaměstnavatele jsou též mezi mladými lidmi nejčastějšími důvody pro odmítnutí pracovní nabídky v období bez výdělečné činnosti.

Z hlediska oborové struktury je největší shoda mezi prací a absolvovaným oborem studia zachována v případě zdravotnických oborů. Opačná situace nastává u pracovníků, kteří vystudovali některý ze zemědělských oborů. Více jak polovina jich pracuje v zaměstnáních, která neodpovídají oboru, který vystudovali.

Absolventi také často pracují na pozicích, které vyžadují nižší úroveň vzdělání, než které dosáhli.

¹⁶ Vojtěch, J.- Festová, J.: Uplatnění absolventů středních škol ve sféře práce: Shoda dosaženého vzdělání a vykonávaného zaměstnání, Národní ústav odborného vzdělávání, Praha, 2002.

¹⁷ Burda, V. at al.: Přístup mladých lidí ke vzdělávání a jejich profesní uplatnění (kód LS02G) programu LS Výzkum pro státní správu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy MŠMT, NÚOV2003.

T a b u l k a 10 Vztah mezi současným pracovním postavením a úrovní dosaženého vzdělání podle úrovně dosaženého vzdělání

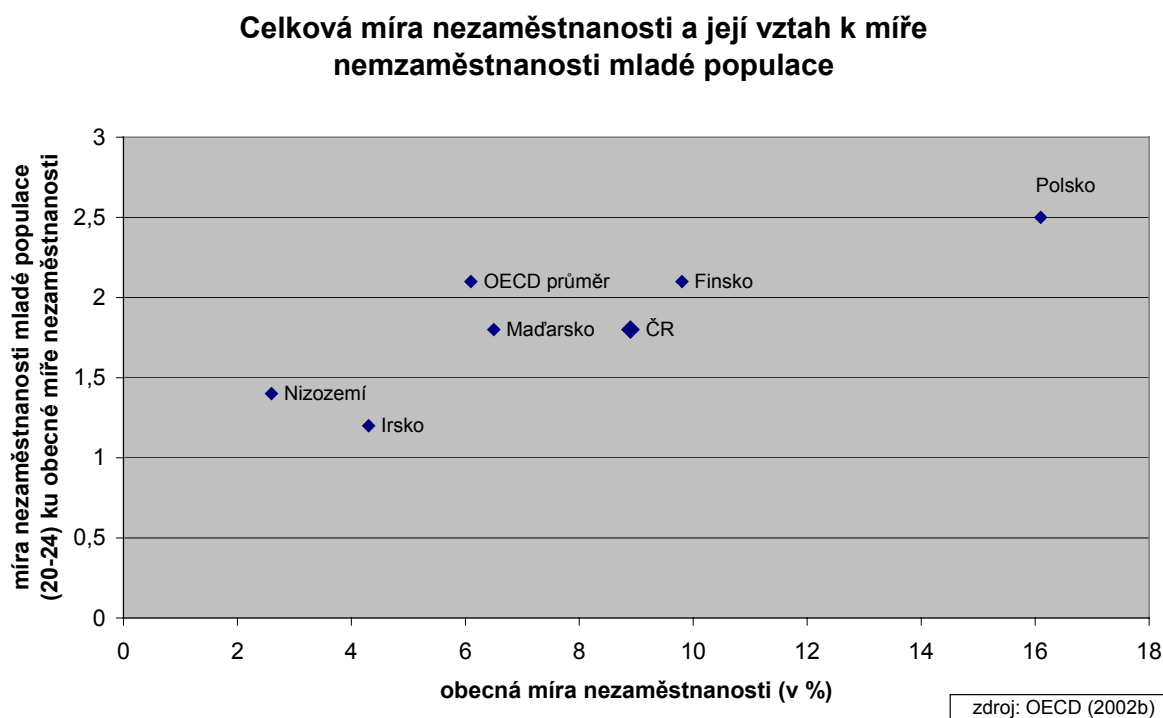
	základní	vyučen(a)	maturita	terciární	Celkem
pracovní pozice odpovídá vzdělání	73%	82%	74%	79%	77%
nižší pozice než by odpovídala vzdělání	15%	11%	23%	19%	18%
vyšší pozice než by odpovídala vzdělání	12%	7%	3%	2%	5%
Celkem	100%	100%	100%	100%	100%

Zdroj: NÚOV 2003

Z výsledků uvedeného šetření je patrné, že více jak 75 % mladých lidí (bez rozdílu pohlaví) ve věku 20 - 29 let pracuje na pozici, která odpovídá jejich úrovni vzdělání. Poměrně velké procento mladých lidí s vyšší úrovní vzdělání (SOŠ s maturitou - 23 % a terciárním vzdělání - 19 %) však pracuje na pozicích, kterým vyžadují úroveň vzdělání nižší. Mladí lidé a zejména čerství absolventi jsou vůči ostatním zájemcům o pracovní místo znevýhodněni většinou nedostatečnými praktickými znalostmi a zkušenosti. V některých případech proto musí pro získání praxe a praktických zkušeností (vzhledem k tomu, že nemohou nalézt práci odpovídající jejich úrovni vzdělání) zahájit svoji profesní kariéru v zaměstnání, pro které dostačuje nižší úroveň vzdělání. S touto formou nesouladu se setkáváme častěji u mladých lidí s vyšší úrovní vzdělání.

Neúspěšnost absolventů škol a mladé populace obecně na trhu práce v České republice vyjádřenou jejich mírou nezaměstnanosti, lze v mezinárodním kontextu hodnotit jako zhruba průměrnou. V průměru lze říci, že ve většině zemí se míra nezaměstnanosti mladých lidí pohybuje na úrovni zhruba dvojnásobku míry nezaměstnanosti celé ekonomicky aktivní populace. Přitom se projevuje stejná závislost míry nezaměstnanosti na dosaženém vzdělání – největší úspěch mají na trhu práce ti absolventi, kteří dosáhli nejvyššího vzdělání a naopak. Zároveň však pozorujeme určitý trend, kdy míra nezaměstnanosti roste u mladých lidí mírně výrazněji než u celé ekonomicky aktivní populace. V České republice jsou na tom – pokud jde o míru nezaměstnanosti – mladí lidé poněkud lépe, i když existují evropské země, které dokáží problém nezaměstnanosti mladých lidí v kontextu svého trhu práce řešit efektivněji.

Graf 3 Celková míra nezaměstnanosti a její vztah k míře nezaměstnanosti mladé populace



Hodnocení dovedností absolventů ze strany zaměstnavatelů¹⁸ není jednoznačné. Zdá se, že především v případě průmyslových podniků a dělnických pozic, je upřednostňována specializace, avšak mnoho jiných zaměstnavatelů více oceňuje široký (a tedy i flexibilnější) profesní profil absolventa. Proto je vedle konkrétních dovedností a znalostí absolventů, které se úžeji či volněji vztahují k profesi, nutno mezi charakteristiky vyjadřující připravenost absolventů pro vstup do světa práce zahrnout i dovednosti velmi obecné povahy.

Na sledování těchto charakteristik mladé populace se zaměřuje rozsáhlý mezinárodní projekt PISA (Programme for International Student Assessment), kterého se účastní i Česká republika¹⁹. Výzkum se zaměřuje na 15leté žáky, tedy na populaci, jejíž většina před vstupem na trh práce absolvuje ještě několik let vzdělávání. V rámci tohoto výzkumu byly sledovány tři dimenze funkční gramotnosti žáků – čtenářská, matematická a přírodovědná. Výsledky, kterých ve výzkumu dosáhli žáci českých škol nejsou nijak oslnivé, spíše průměrné. Úspěšnost žáků v ČR se v případě matematické gramotnosti neodlišuje od průměru zemí OECD, v případě přírodovědné gramotnosti dosáhli čeští žáci nadprůměrných výsledků. Jde o jedinou z měřených dimenzí gramotnosti, kde postavení ČR je nad průměrem zemí OECD.

Pokud jde o čtenářskou gramotnost, výsledky říkají, že žáci v České republice vykazují slabší výsledky než je průměr zemí OECD. Ve srovnání s jinými zeměmi jsou v České republice menší rozdíly mezi nejhorsími a nejlepšími žáky. Jedním ze závažných závěrů studie však je, že „nejhorší situace je v oblasti získávání informací [z textu], kde 9%

¹⁸ Šťastnová, P.: Potřeby zaměstnavatelů a připravenost absolventů na vstup na trh práce, pracovní text projektu Uplatnění absolventů škol: analýza a výhled, ÚIV, 2000.

¹⁹ Straková a kol. Vědomosti a dovednosti při život, Čtenářská, matematická a přírodovědná gramotnost patnáctiletých žáků v zemích OECD, ÚIV, Praha 2002..

českých patnáctiletých žáků nepředvedlo ani ty nejzákladnější dovednosti zjišťované ve výzkumu PISA a 14% žáků bylo schopno prokázat jen ty nejjednodušší dovednosti...²⁰.

Velmi důležitou součástí výbavy absolventa školy, který se chce úspěšně uplatnit na trhu práce je také znalost jazyků. Zaměstnavatelé nejčastěji požadují anglický, případně německý jazyk. Současný stav v mladém populaci je ovšem stále nevyhovující. Téměř třetina mladá populace se není schopna domluvit žádným cizím jazykem a více než dvě pětiny populace ovládají pouze jeden další jazyk. V případě mladých lidí, kteří ovládají pouze jediný cizí jazyk jde z více než poloviny případů o němčinu, více než třetiny případů o angličtinu a necelá desetina této populace ovládá ruštinu; ostatní jazyky, včetně francouzštiny, jsou rozšířeny prakticky zanedbatelně. Velmi výrazný podíl němčiny je způsoben její velkou rozšířeností především mezi vyučenými.

Pro uplatnění absolventů je také zásadní úroveň dovedností práce s počítačem. Co se týče činností, které studenti vykonávají při používání počítačů, výzkum PISA²¹ provedený OECD zjišťoval, jak často používají 15-letí počítače k přípravě do školy. Ve srovnání sledovaných zemí dopadla Česká republika velmi špatně, protože zatímco průměr zemí v počtu studentů používajících počítač téměř každý den nebo alespoň několikrát týdně k výuce se pohyboval kolem 35%, v ČR je to jen 20% a ještě horší výsledek se ukázal u počtu studentů, kteří nepoužívají počítače k přípravě do školy a vzdělávání vůbec: Česká republika s 37% se umístila v tabulce sledovaných zemí na posledním místě.

Uvedené srovnání ukazuje tedy značné rezervy, které ČR má, například v možnosti efektivnějšího využití ICT ve školách a většího propojení využívání ICT s procesem výuky (v ČR je např. poměrně vysoké procento těch, kteří počítač pro přípravu do školy nepoužívají vůbec). Česká republika by tedy měla zaměřit nejen na vybavenost škol, ale především na vhodnost tohoto vybavení a způsoby jeho efektivního nasazení pro zlepšení kvality výuky a rozvoje učitelů. To povede i ke zlepšení celkové úrovně dovedností absolventů.

Postavení absolventů škol na trhu práce v sobě skrývá mnohá obecně dobře známá rizika i využitelné příležitosti. V kontextu vstupu České republiky do Evropské unie se nutně změní prostředí, v němž absolventi českých škol (a mladí lidé obecně) budou hledat své uplatnění ve světě práce. Část rizik, které lze identifikovat, leží na systémové úrovni ve vzdělávacím systému. Jde především o relativně nízké zastoupení absolventů s terciárním vzděláním. Velmi závažným zjištěním je také rostoucí podíl mladých lidí s nejvýše základním vzděláním v mladém ekonomicky aktivní populaci (tedy nárůst předčasných odchodů ze vzdělávání). Druhý okruh rizik se týká dovedností absolventů. Ve srovnání s ostatními vyspělými zeměmi vykazují relativně slabou úroveň funkční gramotnosti. Známým problémem je i nedostatečná jazyková příprava mladých lidí. Nejvýraznější je tento problém u absolventů středních odborných učilišť. Nedostatečná je příprava žáků a studentů škol v některých důležitých dovednostech, které zvyšují jejich zaměstnatelnost. Sem patří například i práce s ICT.

²⁰Straková, J. et al.: Vědomosti a dovednosti při život, Čtenářská, matematická a přírodovědná gramotnost patnáctiletých žáků v zemích OECD, ÚIV, Praha 2002.

²¹ Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000. Paris OECD 2002.

2.2 Zaměstnatelnost dalších ohrožených skupin ve vazbě na kvalifikační úroveň

Zaměstnatelnost žen na trhu práce není omezena jejich kvalifikační úrovní. Přestože pro starší generaci stále ještě platí, že ženy dosahují nižší kvalifikace než muži, vzdělanostní úroveň mužů a žen v mladé populaci je již v podstatě srovnatelná.

T a b u l k a 11 Vzdělanostní struktura ekonomicky aktivního obyvatelstva (EAO)

Vzdělání	muži	ženy
ISCED 0	0,00%	0,10%
ISCED 1,2	6,20%	11,50%
ISCED 3 - bez MZ	50,80%	34,70%
ISCED 3,4 - s MZ	29,40%	42,50%
ISCED 5,6	13,50%	11,20%
Celkový součet	100,00%	100,00%

Zdroj: VŠPS 2002

Přístup žen ke vzdělávání je na velmi dobré úrovni. Přesto je třeba více otevřít zejména rekvalifikační kurzy i pro ženy na mateřské dovolené (mimo registr nezaměstnaných). Některá speciální opatření je třeba zaměřit na ženy, které neměly možnost získat kvalifikaci a pracovní praxi před narozením dítěte. Přes vysokou míru ekonomické aktivity a zaměstnanosti žen se projevuje v některých směrech jejich diskriminace, a to zejména v oblasti odměňování. Ženy jsou handicapovány tradiční rolí v rodině a v péči o děti, přičemž flexibilní pracovní úvazky a alternativní formy pracovního poměru, které by umožňovaly sladování rodinného a profesního života stejně jako podpůrné služby nejsou dosud dostatečně rozvinuty.

Bariéry zaměstnatelnosti Romů na trhu práce tvoří kombinace sociálních aspektů a nízkého vzdělání, tzn. nízké motivace k práci a ke vzdělávání, závislosti na sociálních dávkách a v důsledku toho dlouhodobé a opakované nezaměstnanosti. Zaměstnatelnost Romů je tak omezena stejně jako těch, kteří předčasně odešli ze vzdělávání, tzn. nezískali žádnou kvalifikaci příp. ani neukončili základní vzdělání.

Podle výzkumu interetnických vztahů²², kterého se zúčastnili Romové z deseti lokalit, je vzdělanostní struktura respondentů následující:

T a b u l k a 12 Vzdělanostní struktura romských respondentů výzkumu v % (n=863)

Stupeň nejvyššího ukončeného vzdělání	%
Nechodil do školy	2,9
Zvláštní škola	15,8
Neukončené základní vzdělání	10,1
Základní vzdělání	40,6
Vyučení bez maturity	20,7
Vyučení s maturitou	2,4
Střední odborné bez maturity	3,6
Střední s maturitou	2,2
VŠ	1,7
Celkem	100

Zdroj: FSS MU Brno, 2002

²² Navrátil, P. a kol.: Výzkum interetnických vztahů: zpráva. FSS MU Brno 2002.

Celkově velmi nízkou úroveň vzdělání Romů lze pak chápat i jako jeden z indikátorů sociální exkluze. To je velká výzva zejména pro vzdělávací systém a jeho propojení se systémem sociální podpory. Měla by být přijata taková opatření, aby Romové ze vzdělávání předčasně neodcházeli a bylo jim umožněno získat alespoň nějakou kvalifikaci. Pro podporu vzdělávání romské populace byla v 90. letech přijata řada opatření (přípravné třídy, romští asistenti, podpora romských studentů apod.), která ovšem sama o sobě nevedla k žádoucím výsledkům.

Rizika zaměstnatelnosti starších osob spočívají zejména ve skutečnosti, že pokud jsou pracovníci v těchto věkových kategoriích uvolněni ze zaměstnání, je ve většině případů velmi obtížné je znovu zařazovat do pracovního procesu z důvodu jejich snížené adaptability. Obtíže při jejich zaměstnávání jsou zejména proto, že mezi těmito uchazeči je nemalý podíl nízko kvalifikovaných uchazečů, uchazečů se zdravotním postižením nebo uchazečů s málo žádanou profesí na trhu práce.

Vzdělanostní struktura této věkové skupiny se v zásadě příliš neliší od střední generace. Ze srovnání vzdělanostní struktury obyvatelstva této věkové skupiny a vzdělanostní struktury ekonomicky aktivního obyvatelstva vyplývá, že ekonomicky aktivní zůstávají především starší muži s vysokoškolským vzděláním, zatímco ekonomická aktivita žen a obyvatel s nižším vzděláním výrazně klesá.

T a b u l k a 13a Vzdělanostní struktura ekonomicky aktivního obyvatelstva (EAO) ve věku 45 až 64 let

Věková skupina	Ukončené vzdělání					Celkem
	ISCED 0 ISCED 1-2	ISCED 3	ISCED 3-4 -s MZ	ISCED 5, 6		
55 – 64	8,8%	39,5%	33,9%	17,8%		100%

Zdroj: VŠPS 2002

T a b u l k a 13b Obyvatelé podle nejvyššího ukončeného vzdělání v ČR k 1. 3. 2001 dle výsledků sčítání lidu

Věková skupina	Ukončené vzdělání					Celkem
	ISCED 0 ISCED 1-2	ISCED 3	ISCED 3-4 -s MZ	ISCED 5, 6	Nezjištěno	
55 - 64	24,3%	39,4%	24,3%	11,3%	0,9%	100%

Zdroj: Sčítání lidu, domů a bytů 2001

Vzhledem k prodlužování věku odchodu do důchodu lze proto do budoucna očekávat výraznější problémy zejména s uplatněním osob s nižší kvalifikací. To je významný úkol pro rozvoj dalšího vzdělávání orientovaného na tuto skupinu osob. Dosud není míra účasti pracujících osob na dalším vzdělávání v zásadě ovlivněna věkem. Ve starších skupinách produktivního věku klesá jen pozvolna k hranici 5 % ve skupině osob ve věku 55 – 59 let, zatímco celkový průměr je 6,4%.

Významnou bariérou zaměstnatelnosti zdravotně postižených osob je kombinace zdravotních problémů s dalšími rizikovými aspekty, zejména nižší úrovní vzdělání a vyšším věkem. Ke změnám zdravotního stavu dochází často během pracovního života, zvláště u manuálních pracovníků. V mnoha případech k postižení dojde v důsledku výkonu práce

(42,5% uchazečů o zaměstnání a 33,5% pracujících)²³. Proto mezi zdravotně postiženými lidmi převažují lidé starší (nad 40 let) a málo kvalifikovaní. Principiálním problémem není tedy zdravotní postižení jako takové, ale kombinace zdravotních problémů s jiným znevýhodněním, zejména nízkou kvalifikací.

T a b u l k a 14 Nejvyšší dosažené vzdělání populace starší 15 let (v %)

Stupeň nejvyššího ukončeného vzdělání	Většinová populace	Zdravotně postižení
Bez vzdělání	0,5	1,4
Základní vzdělání	23,1	30,0
Střední odborné bez maturity	38,0	46,0
Střední odborné s maturitou	24,6	18,0
Gymnázium	4,7	2,0
Vysokoškolské	9,1	3,6

Zdroj: VŠPS 2000

Zatímco ve vzdělávacím systému jsou potřeby zdravotně postižených uspokojovány na dobré úrovni v rámci speciálních škol a v současné době stále více i v běžných školách, měla by být přijata opatření, která by umožňovala zejména lidem, kteří se stali zdravotně postiženými v průběhu pracovního života, širší přístup k dalšímu vzdělávání a rekvalifikačním ve vazbě na individuální řešení sociální podpory.

Důležitá je také podpora rozvoje pružných forem zaměstnávání (např. kratší úvazky, sdílení pracovního místa), které by umožnily řešit vyšší nemocnost nebo jiné zdravotní problémy. Tomu dosud brání jednak nezáměr zaměstnavatelů, jednak demotivující vliv sociálních dávek (např. obava z krácení nebo ztráty částečného invalidního důchodu) na straně osob se ZPS.

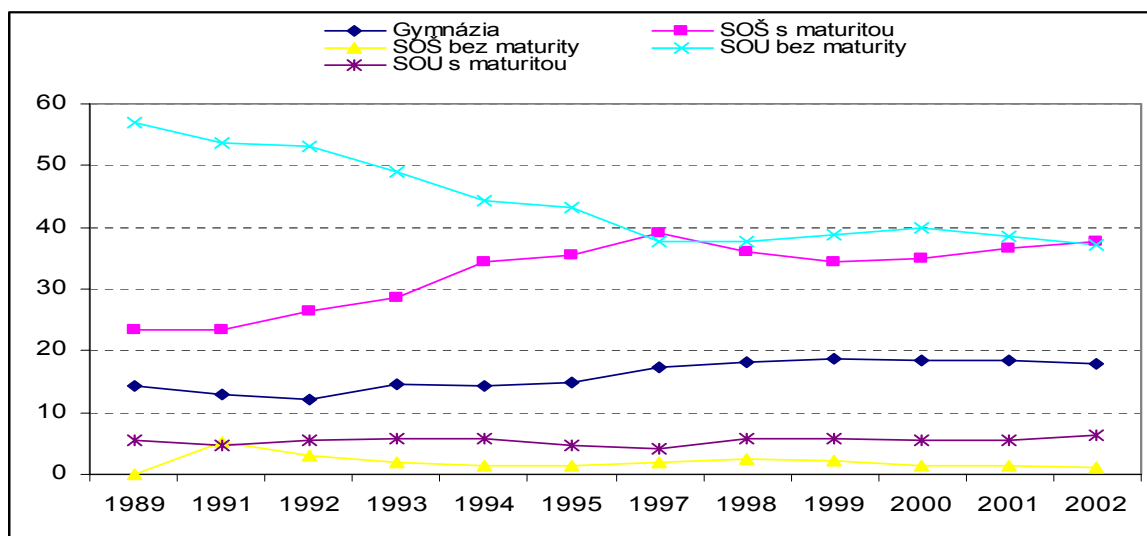
3. Systémové bariéry v oblasti prvotního a dalšího vzdělávání

3.1 Průchodnost systému počátečního vzdělávání

V 90. letech se rozšířil přístup ke všem typům počátečního vzdělávání. Z postojů mladé generace je patrný zájem o dosažení vyšší vzdělanostní úrovně. Vlivem vysokého zájmu o vzdělávání došlo po r. 1989 ke strukturálním změnám školské soustavy, které by jinak byly mnohem pomalejší. Jedná se zejména o omezení učňovské přípravy (ISCED 3B) a rozvoj středoškolského odborného vzdělávání ukončeného maturitou (ISCED 3A) s možností pokračovat v terciárním vzdělávání.

²³ Karpíšek, Z. at al.: Ekonomická motivace na trhu práce k zaměstnávání osob se zdravotním postižením a návrh opatření na zvýšení jejich zaměstnanosti. I. Souhrnná stručná zpráva. Praha, VÚPSV 1997.

Graf 4 Vývoj podílu žáků vstupujících do 1. roč. studijních a učebních oborů ISCED 3 (v%)



Zdroj: Vojtěch, Jiří; Festová, Jena. Vývoj vzdělanosti a oborové struktury žáků ve středním a vyšším vzdělávání v ČR a krajích a postavení mladých lidí na trhu práce 2002/03 NÚOV 2003

ČR patří v rámci Evropy k zemím s nejvyšším podílem mládeže v odborném vzdělávání na středoškolské úrovni, protože všeobecné gymnaziální studium volí žáci s předpoklady studia na vysoké škole. Podíl těchto žáků je v ČR kromě Prahy nízký (pod 20% studujících na středních školách) také proto, že dlouholetá tradice je spojena s vysokou mírou prestiže odborných vzdělávacích tras. Přitom je nutno zdůraznit výhodu vzdělávacího systému v ČR, kterou je uznávání odborných vzdělávacích tras jako rovnocenných s trasami akademickými, tedy s gymnaziálním studiem.

Zatímco maturitní zkouška ve všeobecném i odborném vzdělávání umožňuje ucházet se přímo o studium v terciárním sektoru vzdělávání, výuční list k tomu neopravňuje, ale umožňuje doplnit si maturitu ve dvouletém nástavbovém studiu a poté pokračovat v dalším studiu. To umožňuje i velmi vysokou průchodnost vzdělávací soustavy vertikálním směrem, která je omezena pouze kapacitou terciárního sektoru, zejména vysokých škol. Lze konstatovat, že všichni žáci, kteří úspěšně ukončí základní školu, mají možnost pokračovat ve vzdělávání směrem k vyšší úrovni při volbě jakékoli další vzdělávací trasy.

Naprosto odlišná situace je z hlediska horizontální průstupnosti vzdělávací soustavy, tj. z hlediska možnosti přechodu mezi zvolenými trasami vzdělávání. V tomto ohledu je systém vzdělávacích cest na středoškolské úrovni velmi rigidní, vzdělávací programy jsou koncipovány lineárně, tj. od začátku do konce podle předem daného učebního plánu. Vyžadují tedy jednoznačnou volbu před vstupem a nutnost dokončení výstupem na závěr vzdělávacího programu bez jednoduché možnosti korekce původního rozhodnutí. Vzdělávací programy nejsou členěny do menších úseků a v zásadě nepočítají se vstupem jiných uchazečů než jsou absolventi základní školy. Neexistují možnosti kombinování vzdělávacích programů, přestup z jednoho typu školy na jiný je složitý a většinou sestupný a znamená ztrátu předchozí části absolvovaného studia, což znamená i podstatnou ztrátu času. I přes mnohé snahy nebyly dosud překonány ani bariéry mezi oběma trasami odborného vzdělávání (maturitní a nematuritní, resp. učební obory). Zásadním problémem je i skutečnost, že žákovi, který po čtyřech letech studia neuspěje u závěrečné zkoušky nebo u maturity, není absolvované vzdělávání žádným způsobem uznáváno. Tato situace také neumožňuje realizovat pružné vazby mezi počátečním a dalším vzděláváním.

Z expertních odhadů vyplývá, že přibližně dvě třetiny absolventů středních škol přechází bezprostředně po absolvování na trh práce, přičemž někteří pouze dočasně, aby se opět znovu ucházeli o přijetí ke studiu v terciárním sektoru. S určitou mírou nepřesnosti lze tedy odhadnout, že přímo na trh práce přechází přibližně 15-20% absolventů gymnázia, 66% absolventů SOŠ, 90% absolventů oborů SOU s maturitní zkouškou a 80% vyučených

Přechod mezi sekundárním a terciárním stupněm vzdělávání je slabým místem našeho vzdělávacího systému. Po absolvování středního vzdělávání s maturitou vstupuje do terciárního sektoru přibližně jedna třetina čerstvých absolventů středních škol. problémem terciárního sektoru vzdělávání je jeho nedostatečná diverzifikace. Absolventi středních škol mají dvě základní možnosti vstupu do terciárního sektoru, tzn. vstup do vyšších odborných škol nebo na vysoké školy. Na vysokých školách převažují stále dlouhé magisterské programy a krátké bakalářské studium, které by mělo být praktičtěji zaměřeno, se rozvíjí jen omezeně. Zaostávání ČR oproti vyspělým zemím se projevuje především v případě absolventů kratších terciárních programů, které u nás nemají tradici a jen stěží se prosazují zejména proto, že trh práce si na tyto absolventy teprve zvyká. Kvantitativní rozvoj terciárního vzdělávání by tedy měl proběhnout zejména v této oblasti, a to i proto, že úroveň kvalifikací získávaná dosud v rámci středoškolského odborného vzdělávání s maturitou již nebude stačit zvýšeným nárokům sféry práce.

Rozvoj terciárního vzdělávání je stále ještě omezován nedostatečnými kapacitami, při přijímacím řízení je stále odmítáno kolem 40% uchazečů. Výrazné jsou i počty žáků, kteří jsou odmítnuti vícekrát. Přijetí pak může často být negativně poznamenáno tím, že žák musel opustit svoji původní volbu oboru a tedy i profesi, pro kterou se rozhodl.

T a b u l k a 15 Neúspěchy v přijímacím řízení (%)

	1. pokus	2. pokus	3. pokus
SOU	3,0	0,2	
GYMNÁZIUM	9,1		
SOU s maturitou	1,7		
SOŠ	19,0	0,9	
VŠ	41,4	14,3	3,2

Zdroj: Burda, V. a kol.: Přístup mladých lidí ke vzdělávání a jejich profesní uplatnění. Projekt programu LS „Výzkum pro státní správu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, 2003.

V České republice se vzdělanostní mobilita, tzn. pravděpodobnost, že syn dosáhne vyššího vzdělání než jeho otec, resp. že dcera dosáhne vyššího vzdělání než její matka, dlouhodobě snižuje u mužů a u žen stagnuje. V nejmladší generaci (ve věku do 35 let) patří ČR v Evropě k zemím, kde je tato pravděpodobnost nejnižší. Mezi faktory ovlivňujícími vzdělávací dráhu dětí se jako naprosto dominující faktor prosazuje vzdělání rodičů, existuje tedy vysoká závislost vzdělávací dráhy dětí na typu rodiny, ze které pocházejí. Ekonomické důvody nepředstavují v této souvislosti významnější bariéru přístupu ke vzdělání.

Podíl mládeže z populačního ročníku, která po ukončení základní školy nepokračuje na dalším stupni vzdělávání, je podle odhadů cca 5%. Z výběrového šetření pracovních sil (ČSÚ) je zřejmé, že v posledních pěti letech se počet žáků ukončujících svoji vzdělávací dráhu po základní škole zvyšuje. Důvody tohoto kroku, který velmi snižuje možnost uplatnění

těchto mladých lidí na trhu práce, uvádí následující tabulka na základě výsledků výzkumu přístupu ke vzdělání a profesního uplatnění²⁴.

T a b u l k a 16 Důvody odchodu ze vzdělávání po základní škole

Proč žák po ZŠ neodešel na jinou školu	Důvod	%	Hlavní důvod	%
Na ZŠ jsem nebyl(a) dobrý žák	66	65	35	35
Nenašel(a) jsem obor, který by mě zajímal	16	16	10	10
Nepřijali mě na obor, o nějž jsem měl zájem	14	14	7	7
Chtěl(a) jsem už jít pracovat	49	49	20	20
Sociální důvody (nedostatek financí)	30	30	18	18
Jiný důvod	9	9	6	6
Neuveдено	0	0	5	5
Celkem	184	100	101	100

*Pozn.: Respondenti měli možnost uvést více důvodů, následně pak jeden hlavní důvod.
Zdroj: NÚOV 2003*

Z důvodů, proč žák nepokračoval ve vzdělávání, je zřejmé, že 50 % důvodů je ovlivnitelných poradenskou a výchovnou prací základní školy (první tři hlavní důvody) a je tedy potřebné této problematice věnovat zvýšenou pozornost. Zřejmou souvislost s předčasným odchodem žáků ze základní školy přímo na trh práce má také jejich rodinné zázemí - tj. především rodiče a jejich zájem či postoj ke vzdělávání. Naprostá většina žáků, kteří opouštějí vzdělávání po základní škole, má rodiče se základním vzděláním nebo vyučené.

Do skupiny mladých lidí, kteří předčasně opouštějí školu, patří i ti, kteří neuspěli na středních školách. Celkově není ve studiu po základní škole podíl žáků předčasně ukončujících studium příliš velký (od 2 do 6%). V učebních oborech je však situace znepokojující, zejména z toho důvodu, že všichni žáci, kteří neukončili studium, zůstávají se základním vzděláním a tedy bez kvalifikace.

3.2 Obsah vzdělávání ve vazbě na požadavky praxe

V ČR byl v minulosti dlouhodobě vztah odborného vzdělávání a zaměstnavatelské sféry poměrně těsný (české odborné vzdělávání bylo podobné německému a rakouskému), ovšem v 90. letech se propojení počátečního vzdělávání a zaměstnavatelské sféry podstatně oslabilo. Vnitřní konzistence je narušena zejména tím, že v pevně stanovených vzdělávacích drahách, které mají poskytovat kvalifikace nezbytné pro vstup na trh práce, nejsou obsah a výsledky koncipovány ani kontrolovány zainteresovanými partnery, zejména zaměstnavatelskou sférou.

Praxe žáků v podnicích je v současné době zcela nedostatečná. Zhruba 65 % žáků učebních oborů středních odborných učilišť v průběhu učení vůbec nevstoupí do reálného pracovního prostředí. V případě středních odborných škol se praxe v reálném pracovním prostředí zúčastňuje 92 % žáků, avšak tyto praxe mají často příliš krátkodobý charakter; 29 % žáků se účastní praxe v délce nejvýše 3 týdnů, což je nedostatečná doba.

²⁴ Burda, V. at al.: Přístup mladých lidí ke vzdělávání a jejich profesní uplatnění (kód LS02G) programu LS Výzkum pro státní správu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy MŠMT, NÚOV2003.

Základy podnikatelských dovedností získávají žáci již ve středním odborném vzdělávání v předmětu, který zahrnuje i témata jako zřízení vlastní živnosti nebo firmy a často zahrnuje i práci ve „fiktivních“ či studentských firmách. Tento způsob rozvíjení podnikatelských dovedností je nejběžnější na obchodních akademiích a ve školách zaměřených na ekonomická studia.

Pro zlepšení schopnosti mladých lidí orientovat se ve světě práce byla vypracována metodika výuky problematiky volby povolání a úvodu do světa práce. Zajištění výuky je však plně v kompetenci ředitelů základních, středních škol a vyšších odborných škol. Z tohoto hlediska si nejlépe vedou základní školy, nejhůře vyšší odborné školy.

3.3 Propojení systému počátečního a dalšího odborného vzdělávání

Vývoj systémů počátečního a dalšího odborného vzdělávání v ČR probíhá nezávisle na sobě, protože neexistuje ucelený koncepční ani právní rámec realizace celoživotního učení, systém financování a řízení i akreditace a certifikace vzdělávacích programů je oddělený. To způsobuje zásadní bariéry v propojení obou těchto systémů a v průchodnosti mezi nimi.

Pro současnou situaci v dalším vzdělávání je především příznačné, že jeho jednotlivé součásti (studium dospělých ve školách, další profesní vzdělávání v podnicích, rekvalifikační vzdělávání) se vyvíjejí většinou samostatně, tj. bez souvislostí s jinými součástmi dalšího vzdělávání. Kromě toho lze konstatovat, že další vzdělávání jako celek není náležitě propojeno s počátečním vzděláváním. Tento stav sice zainteresovaným aktérům umožňuje jednodušší orientaci v rámci dané součásti dalšího vzdělávání, avšak na druhé straně brání jeho rozvoji, protože například znesnadňuje uznávání a využívání výsledků vzdělávání dosažených v jednom subsystému v subsystému jiném. Druhým příznačným rysem současného stavu dalšího vzdělávání u nás je skutečnost, že jeho rozvoj je založen na nabídce a poptávce. To na jedné straně umožňuje svobodné rozhodování aktérů jak na straně nabídky, tak i na straně poptávky, avšak na druhé straně toto rozhodování nestimuluje k větší účasti na vzdělávání nebo k vyšším výdajům na vzdělávání, takže účinky dalšího vzdělávání na ekonomický a sociální rozvoj jsou jen omezené.

Vzhledem k tomu by bylo vhodné vytvořit systém motivace, tzn. pobídky a mechanismy, které by rozvoj dalšího odborného vzdělávání účinně stimulovaly. Dosavadní období jasně prokázalo, že spontánní vývoj s převažující pasivitou státu nemůže bez existence účinných pobídek dostát požadavkům progresivního hospodářství a přičleňování k Evropské unii. Charakteristickým rysem pobídek by mělo být, aby byly především nepřímé, tj. aby spoluvytvářely rámec rozvoje dalšího odborného vzdělávání, v němž se jednotliví aktéři (zejména poskytovatelé vzdělávání a příslušníci specifických skupin vzdělávaných nebo uchazečů o vzdělávání, zaměstnavatelé apod.) budou sami rozhodovat, zda a do jaké míry je využijí nebo nevyužijí. Přinejmenším by mělo jít o pobídky:

- pro zaměstnavatele, aby jejich výdaje na vzdělávání zaměstnanců byly vyšší a efektivnější;
- pro zaměstnance, aby se v co největší míře dále vzdělávali;
- pro uchazeče o zaměstnání, aby v co největší míře vstupovali do kvalifikačního a rekvalifikačního vzdělávání;
- pro poskytovatele vzdělávání, aby byli zainteresováni (při dodržení kvalitativních kritérií) na rozšiřování nabídky vzdělávání a usnadňování přístupu ke vzdělávání pro různé cílové skupiny;
- pro jednotlivce, aby se zvyšoval jejich zájem o vzdělávání;
- pro specifické cílové skupiny (znevýhodněné osoby, příslušníci menšin apod.).

3.4 Neformální učení

Neformální učení sehrálo v ČR významnou roli při přesunu pracovních sil v důsledku restrukturalizace národního hospodářství. Neformální učení se vyznačuje ohromnou vnitřní variabilitou a pestrostí. Lze říci, že člověk se neformálně učí téměř při každé příležitosti a je tedy prakticky nemožné jednotlivé „aktivity“ neformálního učení přiřadit k přesně vymezeným kategoriím a následně je kvantifikovat. Z těchto důvodů je dosud o neformálním učení k dispozici pouze velmi málo údajů a nepokrývají celou tematiku dostatečným způsobem.

Mladá ekonomicky aktivní populace věnuje vyšší pozornost aktivitám souvisejícím se zaměstnáním ve srovnání s aktivitami „obecněji“ zaměřenými. Zřejmá je nízká účast na aktivitách, které se svou formou blíží dalšímu vzdělávání (kursy v médiích, přednášky a prezentace pro veřejnost). Pozitivní vztah je patrný mezi rozsahem, v němž se jedinec věnuje každé z uvedených aktivit, a jeho nejvyšším dosaženým vzděláním. Nejsilnější je tento vztah v případě účasti na odborných seminářích a konferencích a v případě sledování odborného tisku z oboru, v němž jedinec pracuje. Nejslabší je tento vztah v případě sledování populárně naučných a výukových pořadů v médiích a četby tisku z oborů, které nesouvisí s profesí jedince. Je tedy evidentní, že v současné době má neformální učení mladé ekonomicky aktivní generace významný vliv zejména v případě udržování a inovací odborné kvalifikace. Vzhledem k tomu je velmi důležité učinit takto získané dovednosti součástí i formálně uznávaných kvalifikací.

3.5 Certifikace

Vydávání certifikátů v rámci vzdělávání ve školském systému je legislativně vymezeno a je tedy základem pro dosažení certifikovaných (uznávaných) úrovní (stupňů) vzdělání v ČR. Certifikáty ze školského systému mají celostátní platnost a jsou vydávány na základě zkoušek, jejichž podoba je stanovena zákonem a vyhláškami. Významným problémem ovšem je, že zkoušky nejsou standardizované a nemají externí povahu. K větší důvěryhodnosti certifikátů by přispěla účast zaměstnavatelů na projektování a realizaci zkoušek tak, aby požadavky na absolventy byly adekvátní potřebám pracovního uplatnění. Přetrvávajícím problémem ve vztahu k domácí pracovní síle je nízká míra uznávání certifikátů získaných v rámci dalšího vzdělávání a dovedností získaných neformálním učením.

Uznávání kvalifikací získaných v zahraničí je v ČR založeno na akademickém uznávání. Pro profesní uznávání kvalifikací je připraven návrh zákona o uznávání odborné kvalifikace, podle kterého se bude postupovat v případě, že státní příslušník členského státu EU bude chtít na území ČR vykonávat regulovanou profesi

3.6 Poradenství

Poradenské služby jsou poskytovány v rámci resortu školství a resortu práce a sociálních věcí. Provázanost obou systémů je v jednotlivých regionech rozdílná, nevyrovnaná je i kvalita poskytovaných služeb. Komplexem poradenských služeb jsou nejlépe vybaveni žáci základních škol, na středních školách je nedostatečný zejména rozsah a komplexnost poskytovaných služeb. Složku diagnostickou je třeba posílit o složku aplikační.

4. Doporučení

(1) Podpora rozvoje terciárního vzdělávání, zejména bakalářského studia

Kvalifikace populace ČR založená na středním vzdělávání nebude již v budoucnu stačit zvyšujícím se nárokům pracovního trhu jak v rámci ČR, tak zejména v rámci EU. Již v současné době klesá podíl pracovníků s nízkými kvalifikacemi. Přestože poptávka českých podniků po středoškolsky vzdělaných odbornících zůstává vysoká, lze do budoucna předpokládat výrazný nárůst potřeby osob s terciálním vzděláním. Nárůst potřeby vysokoškoláků nebude zřejmě tak výrazný u magisterského studia jako u studia bakalářského. ČR však vzhledem k tradici výrazně zaostává právě v rozvoji těchto kratších forem vysokoškolského studia. Účast mládeže na počátečním vzdělávání po 20 roce věku je v ČR poloviční až třetinová ve srovnání s vyspělými zeměmi. Současný nízký podíl mládeže účastníci se terciárního vzdělávání lze považovat za dlouhodobě nepříznivou okolnost pro budoucí konkurenční schopnost české pracovní síly. Zvýšení participace mladé generace na vzdělávání je vázáno především na rozšíření kapacit terciárního vzdělávání, zejména bakalářských programů.

(2) Podpora rozvoje klíčových kompetencí

Český vzdělávací systém je výrazně zaměřen na přípravu mladých lidí pro konkrétní povolání již v rámci středoškolského studia. Přitom je spíše nezbytné rozvíjet tzv. funkční gramotnost resp. klíčové kompetence, tzn. schopnost pracovat s informacemi, domluvit se cizími jazyky, pracovat s ICT, schopnost a ochotu stále se učit apod. Alarmující je trend zhoršování relativní úrovně dovedností české populace v jednotlivých věkových skupinách, kdy ve srovnání se svými evropskými protějšky jsou nejhůře vybaveni dovednostmi právě mladí lidé. Zatímco úroveň dovedností starších populačních ročníků je srovnatelná s evropským generačním průměrem, dovednosti mladých lidí v ČR výrazně zaostávají. Naznačuje to, že naše současné školství nerozvíjí v potřebné míře schopnosti podmiňující trvalou zaměstnatelnost

Na školách je nutné pro zlepšení úrovně dovedností absolventů změnit způsob výuky od frontálního předávání vědomostí k aktivnímu zpracovávání informací, řešení problémů a efektivnímu rozhodování. Obsah studia, tj. kurikulum, je třeba daleko více zaměřit na získávání klíčových dovedností, rozšíření a zkvalitnění jazykové výuky, rozvíjení technické kultury a podnikavosti, využívání ICT při výuce. Zejména je nutné zajistit adekvátní úroveň

dovedností žáků tříletých učebních oborů středních škol, kteří jsou zatím nedostatečně vybaveni na změny požadavků zaměstnavatelů a případné změny profesního zaměření. Nové nároky na kurikulum jsou již obsahem tzv. rámcových vzdělávacích programů, které v současné době připravuje MŠMT. Vedle toho je však třeba věnovat zvýšenou pozornost přípravě učitelů a podpoře škol při zavádění nových přístupů do výuky.

(3) Podpora zaměstnatelnosti ohrožených skupin na trhu práce; propojení systému státní sociální podpory s rozšířením jejich přístupu ke vzdělávání

K znevýhodněným skupinám na trhu práce, které jsou nejvíce ohroženy nezaměstnaností patří absolventi škol a mladí lidé vůbec, ženy, starší osoby, etnické menšiny (Romové) a zdravotně postižení. S výjimkou žen je jejich zaměstnatelnost omezena zejména nízkou úrovní dosaženého vzdělání a s tím spojenými sociálními handicapy.

Zlepšení jejich situace spočívá proto zejména v podpoře jejich setrvání nebo návratu do vzdělávacího systému tak, aby získaly kvalifikaci uplatnitelnou na trhu práce. To je možné pouze za součinnosti celého sociálního systému, který bude zvyšovat jejich motivaci ke vzdělávání. Na straně trhu práce spočívá zlepšení jejich situace (včetně

situace žen) v opatřeních a pobídkách pro zaměstnavatele, které by podporovaly flexibilní pracovní úvazky a alternativní formy pracovního poměru.

(4) Omezení selektivity vzdělávacího systému; zvýšení jeho průchodnosti

V ČR je velký zájem o vzdělávání, zejména školské, systém je však stále selektivní a mezigenerační vzdělanostní mobilita je nízká. Vzdělávací dráha dětí závisí především na tom, jaké vzdělání mají jejich rodiče, ekonomické bariéry se výrazně neprojevují. To se týká zejména dostupnosti vysokoškolského studia, protože vysoké školy mají stále ještě omezené kapacity a odmítají mnoho uchazečů.

Pro vzdělávací systém to znamená úkol otevřít se všem skupinám populace a přizpůsobit způsob a metody vzdělávání i těm, kteří se dosud z důvodu selektivního přístupu na studium nedostali nebo jej nedokončili a zůstali bez kvalifikace. I když v ČR je dosud malý počet mladých lidí, kteří odešli ze vzdělávacího systému po základní škole anebo nedokončili studium na střední škole, jejich počet stoupá a je třeba jim věnovat pozornost, ať již z hlediska příležitostí v rámci vzdělávacího systému nebo opatření aktivní politiky zaměstnanosti.

(5) Zvýšení účasti na dalším vzdělávání

Pro celoživotní zaměstnatelnost má velký význam i další vzdělávání v jehož rozvoji ČR také zaostává. Klíčovým problémem je však nedostatečně vymezený legislativní a institucionální rámec dalšího vzdělávání. Vznik Rady pro rozvoj lidských zdrojů, která byla ustavena v roce 2003, je tak prvním příslibem nezbytných koncepčních řešení pro budoucnost.

Je třeba zvýšit zájem podniků o rozvoj lidských zdrojů a o vzdělávání svých zaměstnanců. Velká část podniků podceňuje význam úlohy rozvoje lidských zdrojů obecně a neuvědomuje si důležitost zvyšování kvality pracovní síly pro zachování své konkurenceschopnosti po našem vstupu do EU. Podniky většinou nepředpokládají, že by se měl zvýšit podíl výdajů na vzdělávání na celkových nákladech práce.

Znamená to, že další vzdělávání pracovníků zajišťované podniky potřebuje stimuly a podporu, která by rozšířila okruh vzdělávaných pracovníků i rozsah hodin poskytovaných školení. Jde zejména o finanční stimuly v podobě daňových nástrojů, dotací či cílených podpůrných programů. Kromě toho je však důležitý i rozvoj informační infrastruktury, benchmarkingu a poradenství a dále rovněž rozšiřování škály a zvyšování kvality nabídky dalšího vzdělávání.

(6) Propojení počátečního a dalšího vzdělávání systémem certifikace a uznávání kvalifikací

Jako nezbytné se jeví řešit zejména otázky rovnocennosti certifikátů z počátečního a dalšího vzdělávání a uznávání kvalifikací získaných neformálním učením. Pojítkem by se měl stát jednotný systém certifikace a uznávání kvalifikací vytvořený ve spolupráci sféry vzdělávání a sociálních partnerů, který by umožnil lepší komunikaci mezi sférou kvalifikované práce a odborného vzdělávání. Tento systém by měl být otevřený a průběžně obnovovaný, vytvářený na základě kvalifikačních požadavků formulovaných ve sféře práce pro soustavu povolání. Kvalifikační požadavky na jedno nebo více povolání by pak tvořily základní východiska pro výstupní kvalifikaci certifikovanou v rámci odborného vzdělávání a uznávanou sociálními partnery. Tento konsensuálně uznaný systém by pak byl využíván ve sféře vzdělávání i ve sféře práce. K příslušné kvalifikaci by pak mohly vést různé cesty včetně neformálního učení.

(7) Vytváření podmínek pro účast sociálních partnerů na rozvoji vzdělávacího systému

Jde zejména o vytváření podmínek pro účast sociálních partnerů na utváření systému odborného vzdělávání. Velký význam bude mít přitom zejména konkrétní spolupráce škol a podniků a zapojení sociálních partnerů v jednotlivých regionech, které bude třeba více podporovat např. formou pilotních projektů. Stejným způsobem by bylo třeba podpořit i projekty, které by rozvíjely orientaci mladých lidí na trhu práce a jejich podnikatelské dovednosti.

Vedle toho je třeba vytvořit stimuly pro zaměstnavatele i školy tak, aby budoucí absolventi získávali praxi v reálném pracovním prostředí již v průběhu studia.

(8) Podpora rozvoje poradenství

Velmi důležitým požadavkem při zlepšování fungování poradenských systémů je zajištění jejich vyšší kompatibility. Je třeba sladit působení škol, pedagogicko-psychologických poraden, informačních a poradenských středisek úřadů práce a dalších institucí v oblasti poradenství tak, aby byl vytvořen komplexní, komplementární a efektivní systém služeb kariérového poradenství.

Dále je potřebné poskytovat služby informačních a poradenských systémů na individuální bázi jednotlivcům, kteří se rozhodují o volbě své profese a vzdělávací dráhy.

Dynamicky rozvíjejícím se prvkem poradenství je využívání internetových informací, včetně informací o příležitostech vzdělávání a zaměstnání v EU. Je však nutno tyto informace více propojit s poradenskou činností a rozvíjet doplňkové služby, které by prováděly předběžnou selekci zdrojů pro specifické skupiny klientů a pomohly jim se v nich orientovat.

III. NEZAMĚSTNANOST A POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI

V této kapitole hodnotíme problémy trhu práce tak, jak se projevují v rozsahu a struktuře nezaměstnanosti, kterou chápeme jako hlavní indikátor poruch na trhu práce. Vedle toho hodnotíme aktivní politiku zaměstnanosti a celkovou strategii zaměstnanosti z hlediska její potence tyto problémy řešit. Formulujeme doporučení jak tuto strategii zlepšit. Analyzujeme motivaci na straně nabídky i poptávky trhu práce k zaměstnání a k zaměstnávání v ČR v kontextu evropských zkušeností s daným problémem a rovněž formulujeme doporučení jak tyto oblasti pozitivně ovlivnit.

Naším obecným záměrem je ukázat problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti v České republice jak v jejich národním kontextu a specifikách, tak v perspektivě Evropské strategie zaměstnanosti a v perspektivě přičlenění ke společnému trhu Evropské unie.

Kapitola je členěna do pěti částí:

- (1) Nezaměstnanost a její vývoj, ohrožené skupiny
- (2) Hodnocení opatření aktivní politiky zaměstnanosti
- (3) Motivace k zaměstnávání na straně nabídky práce
- (4) Motivace k zaměstnávání na straně poptávky po práci (zaměstnavatelé)
- (5) Shrnutí hlavních zjištění a doporučení.

1. Nezaměstnanost a její vývoj, ohrožené skupiny

Než budeme charakterizovat vývoj českého trhu práce, chceme obrátit pozornost k datovým zdrojům, o které se opíráme. Autoři jednak vycházeli z Výběrového šetření pracovních sil (dále jen VŠPS), které od roku 1993 každý kvartál realizuje Český statistický úřad (ČSÚ) a které respektuje metodiku Mezinárodní organizace práce (ILO) a jednak z dat vykazovaných MPSV ČR resp. úřady práce (ÚP) za 77 okresů České republiky, která zahrnují všechny osoby, které se zaregistrovaly na těchto úřadech coby nezaměstnaní resp. hledající práci.

Oba dva zdroje mají své nedostatky - VŠPS se provádí pouze na vzorku populace a naopak do evidence uchazečů o zaměstnání se přihlašují i lidé, jejichž zájem o práci je pouze předstíraný z důvodů získání nároku na hmotné zabezpečení, přiznání nároku na sociální dávky, hrazení zdravotního a sociálního pojištění atd.. Nicméně, až do roku 2000 oba tyto zdroje vykazovaly stejné tendence – rozdílnost vykazovaných hodnot se dokonce postupně stírala. Od roku 2000 se oba zdroje začaly rozcházet. Zatímco míra registrované nezaměstnanosti stále roste, hodnoty z šetření ČSÚ signalizují pokles míry nezaměstnanosti.

Pro dokreslení situace, byť se analýzou nezaměstnanosti jako takovou budeme zabývat až dále, uvádíme stav na konci čtvrtého čtvrtletí 2002, kdy bylo v registrech úřadů práce v ČR evidováno celkem 514 435 nezaměstnaných, ale ve výběrovém šetření pracovních sil byl zjištěn počet nezaměstnaných o několik 140 tisíc nižší – celkem 374 900 osob, z nichž navíc pouze 85 % uvedlo, že jsou registrováni na ÚP.

Důvodů této odlišnosti může být hned celá řada. Ponecháme-li stranou reprezentativnost Výběrového šetření pracovních sil (o které nechceme zde polemizovat), svůj podíl podle všeho hraje možnost účasti na neformálním trhu práce. Jak ukazují data, rozdíl je identifikován zejména v případě mužů a obecně osob s nižší kvalifikací, které mají více příležitostí a větší motivaci zapojit se do struktur šedé ekonomiky. Registrace na úřadě práce je pro ně pouze cesta k neoprávněnému získání sociálních dávek a všech výhod spojených

s evidencí vůbec, na kterou při „vyplňování“ údajů do dotazníků VŠPS, z důvodů své účasti na pracovním trhu, lehce zapomenou.

Na druhé straně existuje celá řada osob, pro kterou je zaregistrování se na úřadě práce stigmatizující a oficiální přiznání se k ní, což uvedení do dotazníku jistě je, je nepřijatelné, ponižující.

Vedle toho se na trhu práce pohybuje i skupina lidí, pro níž ztráta zaměstnání nutně neznamená okamžitou návštěvu úřadu práce a evidenci, nýbrž zvýšení vlastní iniciativy, alespoň v začátku, při hledání nového zaměstnání. Až opakovaný neúspěch, tedy po určité době, vede tyto lidi k zaregistrování se na příslušném úřadu práce.

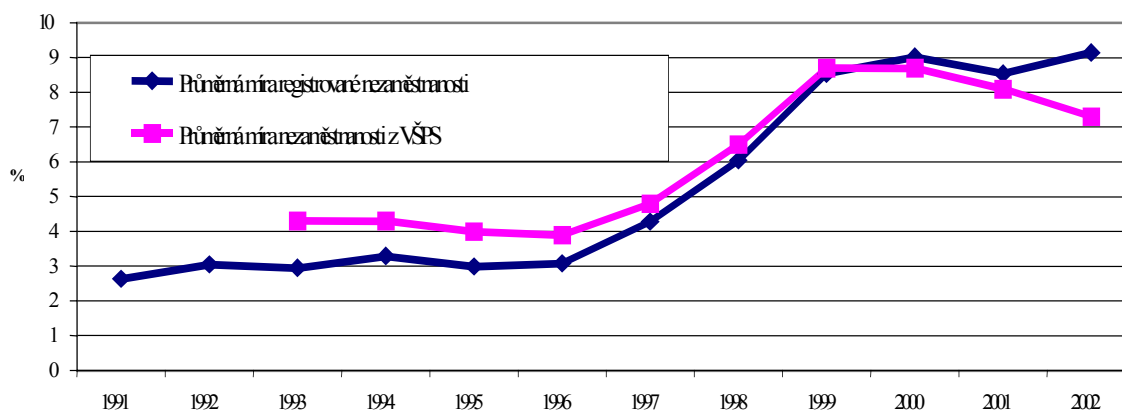
1.1 Tendence vývoje nezaměstnanosti a její struktury v ČR

Problém nezaměstnanosti až do poloviny 90. let nepředstavoval v ČR, odhlédneme-li od některých regionálních specifíků, žádnou vážnější hrozbu. Důvodem byla jednak odkládaná restrukturalizace a jednak velká schopnost ekonomiky, zejména postupně se utvářejícího privátního sektoru ve sféře služeb, absorbovat značnou část uvolňované pracovní síly.

V roce 1997 se příznivá situace změnila a až do roku 1999 resp. do roku 2000 byl sledován růst nezaměstnanosti (ovlivňovaný sezónními výkyvy). V roce 1997 míra nezaměstnanosti poprvé ve své krátké historii překročila hranici 5 % a v roce 1999 se již přehoupla přes hranici 8 %. Trend růstu byl zastaven až rokem 2000 resp. 2001.

Od tohoto období je v ČR sledován podle dat VŠPS pozitivní trend vývoje nezaměstnanosti, tedy pokles, který přetrvává až do současnosti. Z pohledu dat vykazovaných úřady práce byl však pokles míry nezaměstnanosti v roce 2001 přerušen a v roce 2002 nastal opět její nárůst (který pokračoval i v roce 2003 - míra registrované nezaměstnanosti se dokonce přehoupla přes hranici 10 %).

G r a f 5 Míra nezaměstnanosti v letech 1991-2002



Zdroj: MPSV ČR – SSZ, ČSÚ – VŠPS

Z dat úřadů práce vyplývá, že v roce 2002 mělo 31 okresů vyšší průměrnou míru nezaměstnanosti než byla celorepubliková (9,15 %), přičemž mezi nejvíce postižené okresy patřily Most (21,4 %), Karviná (18,8%), Louny (17,4%) a Teplice (16,9 %). Jedná se o regiony, kde probíhá útlum hlavních výrobních odvětví, kde jsou výrazné odbytové problémy, nevyhovující dopravní obslužnost v rámci celého regionu a v neposlední řadě i nevyhovující kvalifikační struktura uchazečů o zaměstnání (viz dále).

Tok nezaměstnanosti

V období 1996 – 1999 bylo každoročně ve všech regionech zaevidováno více uchazečů o zaměstnání, než jich bylo z této evidence vyřazeno (z jakéhokoli důvodu). Rok 2000 však znamenal konec tomuto negativnímu trendu - odliv uchazečů o zaměstnání z registrů ÚP byl vyšší, než příliv nových nezaměstnaných osob (vyjma Moravskoslezského a Ústeckého kraje). Ke snížení míry nezaměstnanosti však fakticky nedošlo – protože se prodlužuje průměrná délka trvání nezaměstnanosti, respektive podíl dlouhodobě nezaměstnaných uchazečů stále roste (viz dále).

Nezaměstnanost podle pohlaví

Míra nezaměstnanosti žen je v porovnání s mírou nezaměstnanosti mužů obecně vyšší. Jejich podíl na všech uchazečích o zaměstnání neklesl na úrovni České republiky po celé období 1992 – 2002 pod hranici 50 %, přestože od roku 1995 se hodnota tohoto podílu postupně snižuje. Na úrovni některých krajů je již zaznamenán pokles pod hranici 50 % - jedná se o nejproblémovější regiony, kde míra nezaměstnanosti značně převyšuje celorepublikový průměr: Karlovarský, Moravskoslezský a Olomoucký kraj – v těchto krajích je totiž výraznější postižení odvětví, kde pracují muži.

V případě podílu žen se data získaná VŠPS a data z registru úřadů práce velmi rozcházejí, dokonce mají protichůdný vývojový trend:

- 1993 – 1995 VŠPS uvádí výrazný pokles k hranici 53 %, přičemž podíl žen na registrované nezaměstnanosti právě v roce 1995 kulminoval (téměř 60 %);
- 1995 – 1998 se šetřením sleduje rychlý růst, a to až nad úroveň podílu evidovaných uchazeček (více jak 56 %);
- 1998 - 2000 oba zdroje uvádí pokles;
- od roku 2000, v rozporu s daty MPSV, je sledován opětovný, pozvolný nárůst.

V roce 2002 činil rozdíl mezi podílem z registrované nezaměstnanosti a nezaměstnanosti zjišťované VŠPS téměř 5 procentních bodů.

Obecně lze říci, že s růstem celkové míry nezaměstnanosti spíše klesá podíl žen na nezaměstnanosti. Protože v posledním období podle VŠPS nezaměstnanost klesá, zatímco podle úřadů práce spíše roste, rozdíl v podílu žen na nezaměstnanosti podle VŠPS (kde je tento podíl vyšší) a úřady práce (kde je tento podíl nižší) se prohloubil.

Nezaměstnanost podle věku

Podle údajů VŠPS se nezaměstnanost v ČR stále více koncentruje do mladších věkových kategorií. Především z hlediska specifických měř jsou nejmladší věkové skupiny na trhu práce stále ohroženější. Mezi lety 1995 a 2002 vzrostla například specifická míra nezaměstnanosti pro věkovou kategorii 15 až 19 let z 13,1 % na 35,8 %.

Přes vysokou specifickou míru nezaměstnanosti věkové kategorie 15 až 19 let, její podíl na celkové nezaměstnanosti v ČR od roku 1994 téměř bez přestávky klesá, protože její podíl na populaci poklesl a zejména se zvýšila její účast ve vzdělávacím systému.

Naproti tomu podíl osob ve věku 20 až 29 let patří od druhé poloviny devadesátých let k nejvyšším. Věková kohorta do 30 let tvoří dlouhodobě kolem 40 % všech nezaměstnaných! Zvláště postiženy jsou v této věkové kategorii ženy s malými dětmi – u některých kategorií žen je sledována 2x vyšší míra nezaměstnanosti než je tomu v případě mužů.

Podíl uchazečů o zaměstnání v kategorii nad 50 let je nejvyšší zejména v okresech s nízkou nezaměstnaností, naopak v okresech s vysokou mírou nezaměstnanosti je podíl evidovaných uchazečů starších 50 let pod celorepublikovým průměrem, který však ke konci roku 2002 činil téměř 20 %, když v posledním období narostl (v roce 1995 se jeho hodnota pohybovala kolem 13 %).

Nezaměstnanost podle vzdělání

Z pohledu specifických měr nezaměstnanosti jsou nejohroženější skupinou lidé se základním vzděláním nebo bez vzdělání, a to dvojnásobně až trojnásobně oproti ostatním kategoriím. Co do absolutního počtu se na celkové nezaměstnanosti, největší měrou se ale podílejí osoby se středním vzděláním bez maturity (zejména vyučení – podíl této vzdělanostní skupiny na registrované nezaměstnanosti činil v roce 2002 více jak 40 %). Pro všechny vzdělanostní kategorie s výjimkou osob s nejnižším vzděláním platí, že po roce 2002 byl jejich podíl na celkové nezaměstnanosti vyšší než v letech 1995 a 1996. Tato skutečnost souvisí s růstem nezaměstnanosti – ta pak zasahuje velice citelně i osoby s vyšší kvalifikací.

Situace nízkokvalifikovaných osob je ztěžována i zaměstnavateli, u kterých panuje předsudek o nízké kvalitě a motivaci této pracovní síly. Požadují proto i na pracovní místa pro osoby se základním vzděláním vyučence. Tato tendence je podporována celkovým nedostatkem pracovních příležitostí.

1.2 Skupiny ohrožené vysokou, dlouhodobou a opakovanou nezaměstnaností

Nejvýraznějším negativním trendem na trhu práce je od roku 1998 vytrvalý růst podílu (stejně jako absolutního počtu) osob, které jsou bez zaměstnání déle než dva roky. Na druhé straně stejně strmě klesá podíl těch, kteří problém své nezaměstnanosti vyřeší v průběhu prvních tří měsíců.

Data poskytovaná úřady práce ukazují, že od roku 1997 rychle rostl podíl dlouhodobé nezaměstnanosti, který kulminaci - hodnotu 38,4 %, zaznamenal v roce 2000 – kdy od roku 1997 vzrostl o více jak 18 procentních bodů! Ke konci roku 2002 se podíl dlouhodobě nezaměstnaných uchazečů o zaměstnání pohyboval kolem 37 %, což v absolutním vyjádření představuje 191,3 tis. osob nezaměstnaných déle než jeden rok (ovšem na konci 3. čtvrtletí 2003 byl jejich podíl dokonce 40 %).

Nebezpečný růst dlouhodobé nezaměstnanosti byl sledován zejména v regionech, kde probíhají výrazné restrukturalizační procesy. Jedná se zejména o kraj Ústecký a Moravskoslezský, kde růst podílu dlouhodobě nezaměstnaných uchazečů o zaměstnání nebyl zastaven ani ekonomickým oživením v letech 1999 – 2000. Jejich podíl zde v roce 2002 dosáhl hranice 47 %. Také data z VŠPS potvrzují, že dlouhodobá nezaměstnanost se koncentruje zejména do oblasti Ústeckého a Moravskoslezského kraje. V těchto regionech žije téměř 43 % dlouhodobě nezaměstnaných, tj. 35 % všech nezaměstnaných.

Dlouhodobá nezaměstnanost postihuje především nekvalifikovanou pracovní sílu s nízkým či žádným vzděláním, kvalifikovanou, dříve dlouhodobě zaměstnanou pracovní sílu, ale nepružnou, ženy, obyvatele se zaostávajících a venkovských oblastí, příslušníky etnických minorit a imigranty, zdravotně postižené, mladistvé, zejména problémové jedince. Typická pro dlouhodobou nezaměstnanost je kumulace handicapů a zároveň heterogenost jednotlivých skupin. Mezi dlouhodobě nezaměstnané spadají ovšem i ti, kteří jsou v evidenci úřadu práce zejména pro výhody ze sociálního zabezpečení, jejichž nárok je evidencí na ÚP podmíněn.

Údaje získané prostřednictvím VŠPS nám umožňují srovnání struktury dlouhodobě a krátkodobě nezaměstnaných podle základních sociodemografických charakteristik v roce 2002.

T a b u l k a 17 Struktura nezaměstnaných mužů a žen v roce 2002 (dle VŠPS) (%)

	dlouhodobě nezaměstnaní		krátkodobě nezaměstnaní		nezaměstnaní celkem	
	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy
vzdělání						
ZŠ	35,8	29,4	14,8	17,0	25,3	23,2
SŠ bez maturity	46,8	43,8	52,0	44,0	49,4	43,9
SŠ s maturitou	14,8	25,5	25,9	33,7	20,3	29,6
VŠ	2,7	1,3	7,3	5,3	5,0	3,3
věk						
do 19	5,2	4,1	8,9	10,1	7,1	7,1
20-24	15,4	12,2	25,8	18,8	20,6	15,5
25-29	14,2	13,2	15,5	17,6	14,9	15,4
30-39	18,5	27,6	18,2	22,6	18,4	25,1
40-49	24,8	22,4	15,8	17,0	20,3	19,8
nad 50	21,8	20,5	15,9	13,9	18,9	17,2
zdravotní stav						
ZPS	16,1	12,2	6,6	4,6	11,4	8,4
celkem	100,0 (82600)	100,0 (105600)	100,0 (81800)	100,0 (105000)	100,0 (164300)	100,0 (210600)

Opakovaná evidence je zaznamenána častěji u mužů než u žen a u věkové kategorie „25 – 44 let“ (v porovnání s kategoriemi „18-24“ a „nad 44 let“). Její četnost klesá i s růstem dosaženého vzdělání – nejtypičtější je pro uchazeče o zaměstnání se základním vzděláním popř. bez něj. Celkově podíl nezaměstnaných s první evidencí na úřadě práce jen málo přesahuje hranici 40 %, zato podíl dvakrát evidovaných se pohybuje kolem 27 %, třikrát evidovaných kolem 15 % atd. Podíl těch, kteří mají již šestou a vícenásobnou registraci, činí kolem 4 až 5 %.

Rizikové skupiny na trhu práce bez ohledu na regionální rozdílnosti a momentální situaci, jsou pak především:

- zdravotně postižení;
- Romové;
- nekvalifikovaní uchazeči a uchazeči s nízkou kvalifikací;
- ženy, zejména pak ty, které pečují o dítě/děti ve věku do 15 let;
- věkově starší osoby;
- mladí lidé, zejména pak absolventi a mladiství;
- uchazeči společensky nepřizpůsobiví, často měnící zaměstnání, se špatnou morálkou.

Podle dosavadních poznatků řady úřadů práce se nejčastějšími kumulacemi handicapů ukazují být:

- vyšší věk + nevyhovující zdravotní stav;
- vyšší věk + nedostatečná kvalifikace;
- nízká kvalifikace + vyšší věk + zdravotní postižení.

Občané se zdravotním postižením

Nezaměstnaní se ZPS tvořili v roce 2002 13,0 % registrovaných nezaměstnaných, přičemž nejvyšší podíl na nezaměstnanosti zaznamenali v roce 1996 hodnotou 19,6 %. Absolutní počet registrovaných nezaměstnaných se ZPS neustále roste, v roce 2002 jich v evidenci úřadů práce bylo registrováno téměř 67 tis. Nejstrmější růst jejich počtu byl zaznamenán v Moravskoslezském kraji a krajích Jihomoravském, Ústeckém a Středočeském.

Velmi nepříjemným aspektem nezaměstnanosti zdravotně postižených je jejich dlouhodobé setrvávání v nezaměstnanosti. Statistika úřadů práce v dubnu 2001 ukázala, že

58 % nezaměstnaných osob se ZPS je v evidenci déle než rok, zatímco stejný podíl u všech nezaměstnaných (včetně ZPS) dosahuje 36 %.

Velká část osob se ZPS se kumuluje do věkové skupiny „nad 40 let“ a vysoké procento z nich má jen základní vzdělání popř. střední bez maturity (včetně vyučených). Do těchto dvou skupin dohromady spadá 86 % nezaměstnaných osob se ZPS (oproti 73 % v celém souboru nezaměstnaných včetně ZPS)!

Romové

Romy primárně na trhu práce znevýhodňuje nízká úroveň vzdělání a diskriminace ze strany zaměstnavatelů na formálním trhu práce. Nevýhodou je i slabý sociální kapitál Romů, mimo jiné v důsledku jejich koncentrace v deprivovaných rodinách, komunitách a sousedstvích se slabými vazbami k trhu práce.

Vlivem těchto okolností značná část Romů předjímá trvalou závislost na sekundárním i neformálním trhu práce a na sociálních dávkách. Zatímco minulý režim uzavíral Romům cestu k vyšším stupňům vzdělávání a nevedl je k docenění jeho role, dnes vysoká míra expozice Romů skryté diskriminaci podlamuje jejich důvěru v tržní soutěž, stejně jako ve význam vzdělání a naopak posiluje jejich příklon k sekundárnímu trhu práce, příležitostným výdělkům v šedé ekonomice a závislosti na dávkách. Nabídka míst v šedé ekonomice, jež Romy využívá jako snadno dosažitelnou pracovní sílu, v kombinaci se sociálními dávkami se jim samotným jeví být relativně výhodnou alternativou, a tak pobídky k vzdělávání zatím nejsou pro většinu Romů v mladé generaci dost silné; vzdělanost Romů roste jen velmi pomalu, pomaleji než v majoritní populaci.

Nekvalifikovaní uchazeči

Handicap nízké kvalifikace je u uchazečů o zaměstnání velmi často doprovázen vyšším věkem. Zavádění nové technologie, procesy modernizace a automatizace tyto osoby z trhu práce stále více vytlačují.

U sledované skupiny je poměrně často identifikováno spoléhání se na vnější pomoc, neschopnost samostatného řešení osobních problémů, nereálné mzdové požadavky a požadavky na trh práce (zejména pokud se jedná o osoby, které měly dlouhodobě relativně kvalitní pracovní místo). Tyto osoby, díky špatně nastavenému sociálnímu systému, dávají často přednost sociálním dávkám před uplatněním se na trhu práce.

Ze strany zaměstnavatelů je sledován předsudek o nízké kvalitě a motivaci této pracovní síly. Požadují proto i na pracovní místa pro osoby se základním vzděláním vyučence. Svou negativní roli při případné možnosti zaměstnání těchto uchazečů o zaměstnání hrají i značné možnosti nelegálního zaměstnávání.

Uchazeči pečující o děti do věku 15 let nebo o těžce zdravotně postiženého občana

Nezaměstnané osoby v evidenci úřadů práce pečující o děti do věku 15 let nebo o těžce zdravotně postiženého občana požadují pracovní místa se zvláštní úpravou pracovní doby a pracovního režimu. Takovýchto pracovních míst je však obecně nedostatek.

Zaměstnavatelé tyto osoby odmítají zaměstnávat zejména vzhledem k možnosti časté absence z důvodu péče o dítě v nemoci. Bez podpory (a to jakékoli) se stávají tyto uchazeči nezaměstnatelnými a dlouhodobě zůstávají v evidenci úřadu práce, a to často i přes dosaženou vyšší kvalifikaci.

Ve snaze získat zaměstnání za každou cenu, mnohdy uchazeči, resp. uchazečky této skupiny přijímají zaměstnání, které jim vyhovuje jako pečujícím osobám, nikoliv však jako lidem s určitými předpoklady pro výkon náročné práce. Proto zaměstnání po určité době opouštějí a vrací se zpět do evidence.

U žen po návratu z mateřské a další mateřské dovolené je problém o to tíživější, že jejich sebedůvěra je obvykle ještě menší a několikaletá absence na trhu práce je více znevýhodňuje (ztráta profesních znalostí a pracovních zkušeností).

Uchazeči o zaměstnání starší 50 let

Lidé starší věkové kategorie mají často nežádoucí návyky získané během pracovní kariéry. Celoživotní setrvání v jediné profesi, na jednom pracovním místě, mnohdy zformovalo (i přes dlouhodobou praxi) omezené pracovní dovednosti a zkušenosti. U těchto osob jsou častěji sledovány i zdravotní problémy znamenající omezení v možnostech jejich pracovního zařazení. Možnost pracovního umístění osob vyšší věkové kategorie je závislá na kvalifikaci a schopnosti adaptovat se na současné požadavky trhu práce.

Absolventi

Úřady práce při zařazování na trh práce prioritně pomáhají mladistvým uchazečům o zaměstnání a absolventům. Dlouhodobá nezaměstnanost u této skupiny je nebezpečná zejména v tom, že nedojde včas k vytvoření pracovních návyků, což má dopad nejen v oblasti ekonomické a hospodářské, ale zejména v oblasti sociální a kriminální.

Podíl absolventů na evidovaných uchazečích dosáhl svého vrcholu hodnotou 22 % v září 1998. V tomto roce byl i jejich nejvyšší průměrný měsíční podíl – 16,3 %. Nejméně příznivá situace pro absolventy byla až do roku 2001 v Jihomoravském kraji. V současné době (2002), potíže při uplatnění mají zejména absolventi kraje Vysočina, Moravskoslezského, Jihočeského a Zlínského, kde jejich podíl přesahuje celorepublikový průměr – 12,4 %.

Byť absolutní počet absolventů až do roku 2000 rostl, vzhledem k tomu, že rostl i absolutní počet uchazečů o zaměstnání, jejich podíl klesal. V roce 2001 bylo v důsledku ekonomického oživení zaznamenáno výrazné snížení (z 63,5 tis. na 54,1 tis.), které však již v roce 2002 zastavil další nárůst na 59 tis.

Jak ukazuje zpráva Národního ústavu odborného vzdělávání, v dubnu 2003 dosahovala míra nezaměstnanosti absolventů vyučených téměř 23 %, míra nezaměstnanosti u vyučených s maturitou 25 %, absolventů SOŠ s maturitou 14,9 %, absolventů gymnázií 6,3 %, absolventů VOŠ 10,6 % a vysokoškoláků 6,7 % (měřeno k počtu absolventů z posledních dvou let).

V přímé závislosti na úrovni dosaženého vzdělání je i podíl dlouhodobě nezaměstnaných absolventů (v tomto případě nezaměstnaní déle než 6 měsíců). Zatímco mezi vyučenými dosahoval v dubnu 2003 podíl dlouhodobě nezaměstnaných 60,3 %, mezi vyučenými s maturitou již 64,5 % a u absolventů SOŠ pak 56,4 %. U gymnazistů, absolventů VOŠ a vysokoškoláků se jednalo tradičně o nejnižší podíly - 45,5 %, 51,9 % a 49,5 %.

Přes výše uvedené vykazují absolventi v porovnání s jinými skupinami nezaměstnaných nejnižší průměrnou délku nezaměstnanosti.

Strategie ohrožených skupin nezaměstnaných lze podle výsledků šetření VÚPSV VC Brno a FSS MU Brno charakterizovat takto:

- Mladší věkové kategorie jsou, v porovnání s ostatními, ochotnější za práci migrovat (dojíždět, přestěhovat se), a to téměř bez ohledu na dosažené vzdělání. Se založením vlastní rodiny však dochází k situaci, kdy tato jejich ochota rapidně klesá, ale zároveň jejich nová domácnost generuje značný tlak na dostatečný příjem z placeného zaměstnání.
- Mezi příslušníky starší věkové kategorie je signifikantně častěji pozorována rezignace a ukončení aktivní snahy o nalezení placeného zaměstnání.

- Změny v majetkové struktuře podniků a bank, především po roce 1997, podobně jako dříve například útlum těžebního a těžkého průmyslu, přinesly často kvalitativní změnu v požadavcích zaměstnavatelů na pracovní sílu. Lidé s nejnižším vzděláním jsou tak na trhu práce stále více marginalizováni, vytlačeni na sekundární trh práce, nebo do nezaměstnanosti. Především proto, že strategie, kterou tito lidé často volí, ochota změnit pouze druh pracovní činnosti, je vzhledem k situaci na trhu práce k získání místa nedostatečná, stejně jako deklarovaná ochota vzít zaměstnání „pod úroveň“ své kvalifikace (přičemž jejich dosažená kvalifikace je často minimální). Některé indicie naznačují u části z nich strategii přivýdělků v oblasti šedé ekonomiky – vedle příjmů ze sociálních dávek.

Výsledky ukazují, že různé věkové a vzdělanostní skupiny vyžadují různé typy intervencí. Obecně se ale potvrzuje, že v aktivní politice zaměstnanosti je zapotřebí věnovat pozornost v první řadě ohroženým skupinám. A to jak pomoci překonat psychické a materiální dopady nezaměstnanosti, tak i podpořit jejich schopnosti využít více diferencované strategie při hledání zaměstnání, získat zaměstnání a udržet si ho. Na druhé straně je vhodné zvýšit tlaky k aktivitám na formálním trhu práce. Je ovšem třeba si uvědomit, že příčinou šedé ekonomiky nejsou strategie nezaměstnaných, ale naopak – existující a málo sankcionovaná poptávka po nelegálním zaměstnávání, která tyto strategie umožňuje.

1.3 Nezaměstnanost v České republice a v jiných evropských zemích, česká specifika

Na základě porovnání s daty publikovanými nebo poskytnutými OECD lze konstatovat následující závěry:

- západoevropským zemím EU se daří ve většině snižovat nezaměstnanost, byť stále nedosahují cíle plné zaměstnanosti. Naopak v zemích střední Evropy (s výjimkou Maďarska) dochází k velkému nárůstu podílu nezaměstnaných na pracovní síle. Ten je alarmující zejména v Polsku a na Slovensku, méně výrazně, pokud jde o obecnou míru nezaměstnanosti, pak v České republice;
- Česká republika se odlišuje výrazně vysokou nezaměstnaností osob s nízkým vzděláním;
- Česká republika patří k zemím, kde je sledována nadprůměrně vysoká nezaměstnanost mladých lidí, zejména žen ve věku, kdy pečují o děti – nezaměstnanost je více koncentrována k ohroženým skupinám na trhu práce, což souvisí s vysokou dlouhodobou nezaměstnaností;
- podíl dlouhodobé nezaměstnanosti se v zemích EU pozvolna snižuje, nejvíce v zemích, kde není vysoká (zejména v Norsku). Česká republika naopak patří k zemím, kde je nejen sledován největší podíl dlouhodobé nezaměstnanosti, ale zároveň hodnota tohoto podílu neustále roste.

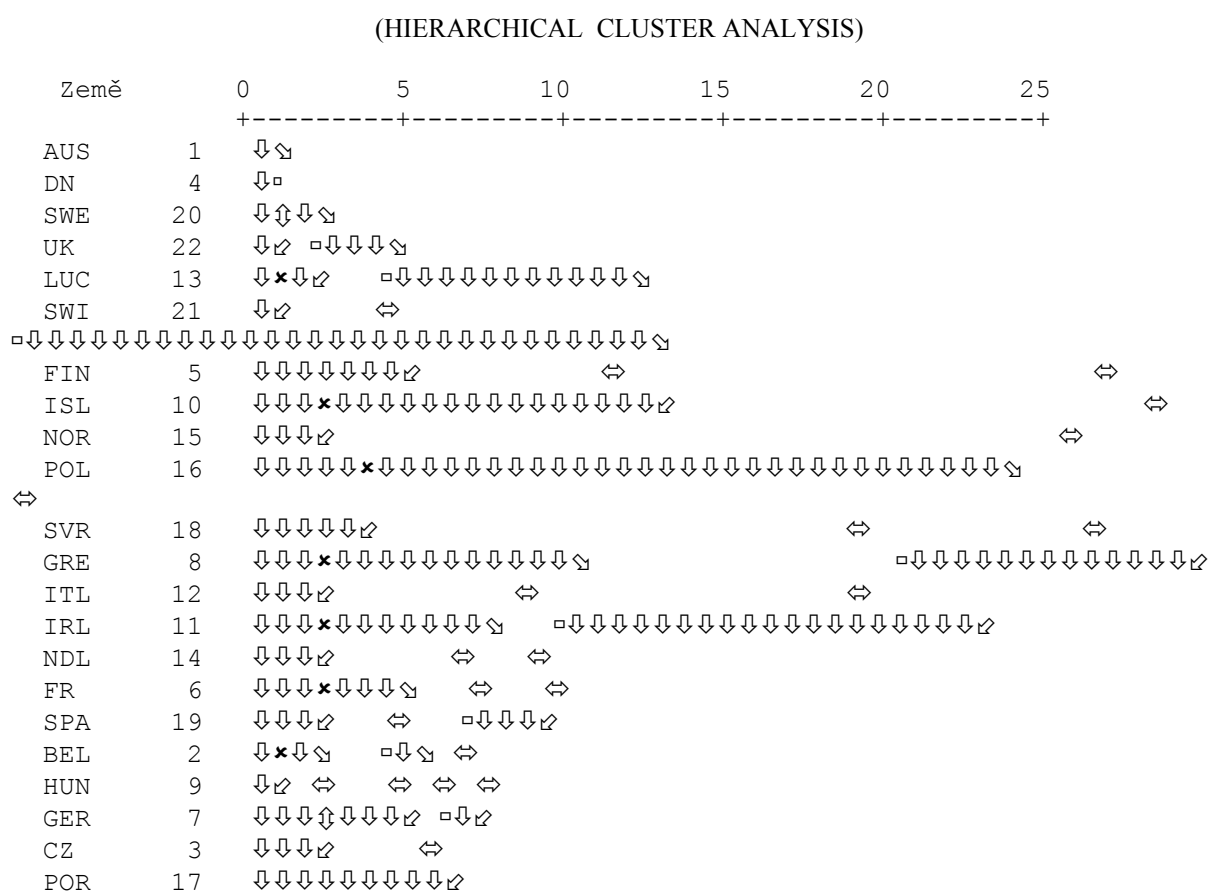
Shlukujeme-li Evropské země, pomocí clusterové analýzy (indikující blízkost pomocí standardizovaných odchylek měřených proměnných), podle základních ukazatelů úrovně a struktury nezaměstnanosti včetně podílu dlouhodobé nezaměstnanosti v roce 2001 (graf 6), vidíme dvě základní skupiny zemí: v první jsou země s nízkou nezaměstnaností (Rakousko a Lucembursko na jedné straně, Dánsko, Švédsko, Velká Británie, Švýcarsko, Finsko, Norsko a Island na straně druhé). Ve druhé skupině jsou země, kde jsou vyšší podíly nezaměstnaných na pracovní síle, nebo větší problémy s dlouhodobou nezaměstnaností (v tomto shluku je i Česká republika a další post-komunistické země, včetně většiny kontinentálních zemí EU).

Při podrobnějším pohledu vidíme další odlišnosti uvnitř obou skupin: Finsko, Island a Norsko jsou odlišné od ostatních zemí v první skupině. Ve druhé skupině, která je více heterogenní, zejména Slovensko a Polsko význačně vybočují. Obě země jsou typické extrémně vysokou nezaměstnaností (i uvnitř jednotlivých skupin).

Česká republika je podobná Maďarsku, Belgii (a Německu). Jsou to země, které tvoří zvláštní skupinu na základě těchto podobností – průměrná míra nezaměstnanosti, vyšší dlouhodobá nezaměstnanost a vyšší nezaměstnanost specifických skupin na trhu práce (zejména níže kvalifikovaných, mladých, žen ve věku kdy pečují o děti a starších lidí).

Další blízkou skupinu představují země, které se shlukují okolo centra grafu, jsou to Španělsko, Francie a dále Portugalsko, tedy ekonomiky, které mají relativně větší počet nezaměstnaných (a průměrný počet dlouhodobě nezaměstnaných), a rovněž větší rozdíly v nezaměstnanosti podle skupin nezaměstnaných.

G r a f 6 Nezaměstnanost (obecné srovnání*)



*Pozn.: zařazeny proměnné: míry nezaměstnanosti podle pohlaví, podle věkových skupin, podle vzdělání, žen ve věku 25-39 let (indikace rizika péče o děti), podíl dlouhodobě nezaměstnanosti.
Vysvětlivka ke grafu: graf vystihuje blízkost-vzdálenost jednotlivých zemí (skupin zemí) podle jejich podobnosti z hlediska několika do analýzy zařazených proměnných (viz. výše). Podobnost je měřena standardizovanými odchylkami za souhrn sledovaných znaků na stupnici nahoře, jež vyjadřuje vzdálenost jako % z průměrných standardizovaných hodnot znaků.

Poslední skupinu tvoří Irsko a Nizozemí, tedy země, kde je relativně velice nízká míra nezaměstnanosti, ale nadprůměrně vysoký podíl lidí dlouhodobě nezaměstnaných na počtu nezaměstnaných.

V tomto srovnání je Česká republika i ve skupině zemí s nejvyšším podílem dlouhodobě nezaměstnanosti „vedoucí“ zemí (podle dat OECD založených na Výběrových

šetřeních pracovních sil 71,3 % nezaměstnaných bylo nezaměstnáno déle než šest měsíců, a dokonce 52,7 % nezaměstnaných lidí bylo nezaměstnáno déle než jeden rok). Zatímco v celém souboru sledovaných zemí je průměrně více než polovina nezaměstnaných lidí bez zaměstnání (54,9 %) déle než šest měsíců, a více než jedna třetina (34,8 %) nezaměstnaných lidí déle než 1 rok.

2. Hodnocení opatření aktivní politiky zaměstnanosti

2.1 Programové záměry: strategie politiky a cíle

Národní (akční) plán zaměstnanosti

Od roku 1999 připravuje každoročně Česká republika Národní (akční) plán zaměstnanosti, jenž je v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí. Plán je zpracován v intencích směrnic - „guidelines“ Evropské strategie zaměstnanosti přijaté v roce 1997. Směrnice (bylo jich 19) byly rozvrženy do čtyř oblastí (pilířů/pillars): I zaměstnatelnost, II podnikání, III adaptabilita a IV rovné příležitosti.

Zde věnujeme pozornost NAP z posledních dvou let, tedy z let 2002 a 2003, které rozpracovávají obecné směrnice přijaté v roce 1999 na aktuální problémy českého trhu práce.

NAP na rok 2002 a na rok 2003 byly uvedeny analýzou hlavních problémů na trhu práce v České republice. Tato analýza, kterou provedlo Ministerstvo práce a sociálních věcí, je vcelku výstižná a přesná a dobře identifikuje klíčové problémy trhu práce v České republice.

V roce 2002 byly jako takové uvedeny: velký rozsah dlouhodobé nezaměstnanosti a nezaměstnanosti mladých lidí, a vedle toho regionální disparity ve vývoji trhu práce v České republice. V roce 2003 je v analýze zpřesněn i původ těchto problémů: jsou jimi malá nabídka volných pracovních míst, zejména v regionech nejvíce zasažených důsledky restrukturalizace a útlumů, kvalifikační nesoulad mezi nabídkou uvolňované pracovní síly a poptávkou po ní, demotivující nastavení systémů sociálních dávek a konečně nedostatečné kapacity úřadů práce pro řešení stávajícího rozměru a kvality nezaměstnanosti.

Opatření NAP 2002 byla rozpracována dost podrobně, na 35 stranách. Materiál uvádí důsledně jednotlivé směrnice EU, dále charakterizuje podmínky na českém trhu práce ve vztahu k nim, stanoví konkrétní opatření pro naplnění těchto směrnic a všímá si vazby opatření NAP na vybrané ukazatele. Přílohou plánu jsou ukazatele, které se vztahují k celkovým charakteristikám trhu práce: zejména jde o úroveň a vnitřní strukturu zaměstnanosti a nezaměstnanosti, a charakteristiky pracovní síly (mj. kvalifikační úroveň). Vazba ukazatelů v příloze na jednotlivá opatření je však volná, jde spíše o vyjádření souhrnných charakteristik zaměstnanosti v návaznosti na hlavní celkové cíle EES.

Opatření NAP na rok 2003 jsou rozpracována v podstatně stručnějším materiálu, na 8 stranách, když materiál zahrnuje pouze výčet opatření, je ovšem vedle toho uveden stručnou charakteristikou problémů trhu práce. Materiál byl přijat v polovině roku (Usnesení vlády ČR č. 545 ze dne 4. června 2003).

Oba materiály stanoví soubory opatření ve všech pilířích strategie zaměstnanosti, když nejvíce akcentován je - podobně jako i v jiných zemích EU - první pilíř „Zaměstnatelnost.“ Struktura cílů a opatření se v obecné poloze překrývá s Evropskou strategií zaměstnanosti. Zásadním přínosem materiálu je, podobně jako je tomu i v pojetí Evropské strategie zaměstnanosti, stanovení cílů nejen ve vztahu k aktivní politice zaměstnanosti, ale stejně tak ve vztahu k dalším oblastem veřejné a sociální politiky: v hospodářské politice (úkoly v oblasti investičních pobídek a v rozvoji drobného podnikání pro MPO, MMR atd.), v oblasti vzdělávací politiky, v oblasti sociální politiky (dávkové systémy), aj.

Současně věnují NAPZ pozornost koordinaci strategie a roli subjektů na trhu práce, jako jsou sociální partneři, ale i neziskový sektor a vzdělávací instituce, regionální a místní státní správa a samospráva. Stanovené priority, obecné cíle, i stanovená opatření odpovídají v zásadě problémům trhu práce a potřebám jeho pozitivního ovlivňování. Rovněž tyto priority vycházejí z intencí Evropské strategie zaměstnanosti a vnášejí do české strategie zaměstnanosti kvalitativně nové akcenty a přístupy.

Priority strategie zaměstnanosti a aktivní politiky zaměstnanosti, kontext Plán na rok 2002 akcentoval:

- aktivní preventivní opatření, individuální přístup k nezaměstnaným;
- zaměstnatelnost ohrožených skupin cestou (re)kvalifikací;
- rozvoj dalšího profesního vzdělávání;
- větší účast krajů a sociálních partnerů ve strategii zaměstnanosti.

Ke klíčovým opatřením, jež vnáší kvalitativní posuny do strategie zaměstnanosti, patřila tato:

I Zaměstnatelnost

- pilotní programy na 15 úřadech práce - „První příležitost“ (pro mládež) a „Nový start“ (pro dlouhodobě nezaměstnané), jejichž cílem je omezit příliv do dlouhodobé nezaměstnanosti;
- v souvislosti s tím větší rozsah krátkých motivačních kurzů a kurzů změny profesní orientace;
- rozšíření příležitosti pro zařazování v těchto programech, i ve spolupráci s místními úřady, neziskovými organizacemi;
- rozšiřování možností zařazování příslušníků rizikových skupin do opatření aktivní politiky zaměstnanosti, zejména do rekvalifikací;
- rozvoj systému vzdělávání, zejména v podnicích, akcent položit i na starší pracovníky;
- rozšíření individuálního přístupu a specializovaného poradenství pro uchazeče s delší evidencí než 12 měsíců (mládež nad 6 měsíců).

II Podnikání

- rozšíření a zvýhodnění podmínek v oblasti investičních pobídek, především v ohrožených regionech;
- podpoření rozvoje drobného podnikání, podpoření přístupu k finančním prostředkům a poskytování informační a poradenské pomoci.

III Adaptabilita

- podpoření role sociálních partnerů a kolektivního vyjednávání při tvorbě strategie zaměstnanosti.

IV Rovné příležitosti

- důslednější postup při stírání projevů diskriminace na trhu práce;
- podpora možností sladit zaměstnání a rodinu (podporou osob vracejících se na trh práce, podpora uplatnění částečných úvazků).

Plán na rok 2003 pokračuje v těchto intencích, a zejména zdůrazňuje:

- prevenci, aktivaci, motivační kurzy a výuku techniky vyhledávání míst;
- rozšíření speciálního poradenství pro dlouhodobě nezaměstnané;
- rozšíření pilotních projektů k prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti;

- zvýšení podílu finančních prostředků na rekvalifikace;
- větší zapojení starších pracovníků do rekvalifikací;
- přípravu systému celoživotního vzdělávání;
- omezení počtů oborů v systému vzdělávání, zvýšení kvality a úpravu obsahu vzdělávání;
- identifikaci uchazečů nejvíce ohrožených diskriminací a ve zvýšené míře uplatnit poradenství a zařazování těchto uchazečů do aktivních programů;
- navržení nového nástroje tvorby míst, využití daňové úlevy (odpisů) k podpoře tvorby míst;
- podporování zřizování a provozu zařízení péče o děti a potřebné členy rodiny;
- koordinace regionální strategie prostřednictvím Krajských rad pro rozvoj lidských zdrojů aj.

Všechny tyto priority a s nimi spojená opatření jsou vhodná ve vztahu k problémům trhu práce a potenciálně slibná.

Na druhé straně je NAPZ při stanovení priorit a opatření směřujících k jejich dosažení zdrženlivý, když říká například:

„V krátkodobém horizontu nedisponuje MPSV zdroji, které by umožňovaly naplnit uvedenou směrnicí 1. V informačním systému rovněž nejsou sledována a sbírána data vypovídající o dalších aktivitách úřadů práce, poskytovaných uchazečům.“ (NAPZ 2002, s. 3).

Je také třeba si všimnout, že ačkoliv byly v NAPZ 2002 stanoveny náročné cíle, finanční prostředky pro oblast APZ - srovnáno k roku 2001 - byly sníženy.

Plán na rok 2003 upozorňuje na to, že je třeba cíle NAPZ promítnout do dalších koncepčních materiálů jako je Reforma veřejných rozpočtů a Střednědobý výhled státního rozpočtu, které by vytvořily reálné předpoklady k jeho naplnění. A dále uvádí:

„Realizace těchto náročných úkolů vyžaduje stanovit konkrétní odpovědnost za řízení celého procesu navrhování a realizace národní politiky zaměstnanosti, nejlépe na nejvyšší vládní úrovni. Přijetí těchto kroků následně umožní zpracovat kvalitní a zásadní opatření do Národního akčního plánu zaměstnanosti na příslušný rok, aby mohl naplnit své poslání základního nástroje na snížení nezaměstnanosti a zvýšení zaměstnanosti.“

Z výše uvedených důvodů může mít NAPZ na rok 2003 pouze omezený charakter, nepředkládá opatření, která jsou schopna řešit nezaměstnanost v potřebném rozsahu.“ (NAPZ 2003, Úvod a dosavadní vývoj, s. 3).

Existují tedy zcela zásadní limity realizace priorit NAPZ. Materiál není pak dále rozpracován do dílčích a operačních cílů, a také není zřejmé, zda jsou předkládaná opatření, která mají obecné cíle naplnit nebo umožnit jejich dosažení, dostatečná. Vzniká otázka, nakolik je dosažení cílů plánem stanovených reálné.

Stanovené cíle a způsoby jejich naplňování

Uvedené limity realizace priorit NAPZ se proto zásadním způsobem promítají i do stanovených cílů NAPZ.

(1) V první řadě v porovnání s Evropskou strategií zaměstnanosti dochází k zásadním posunům v pojetí cílů NAPZ.

Například směrnice 1, která je klíčová v oblasti činnosti úřadů práce, ukládá *„zajistit, aby každé nezaměstnané mladé osobě byla nabídnuta před uplynutím 6 měsíců nezaměstnanosti nová příležitost ve formě pracovní přípravy, rekvalifikace, pracovní praxe,*

pracovního místa nebo jiného opatření a zvýšení její zaměstnatelnosti, a když to bude nezbytně nutné, doprovodné individuální poradenství nebo získání určitých pracovních dovedností s cílem účinného zařazení na trh práce. Zajistí, aby stejná příležitost byla nabídnuta každé nezaměstnané dospělé osobě před uplynutím dvanáctého měsíce její nezaměstnanosti.“

Programy „První příležitost“ a „Nový start“ uplatňované v zemích EU a opřené o Individuální akční plány, jsou pak intenzivní formou práce s klienty, která má za cíl realizovat tuto směrnici vhodným a účelným způsobem.

Pilotní programy v ČR tuto aspiraci nemají, jsou chápány spíše jako nová forma práce s klienty, podporující jejich aktivaci při hledání zaměstnání, bez garance nabídky programu/aktivity po určité době trvání nezaměstnanosti, a jsou proto jen dílčí inovací (k tomu viz samostatná část studie).

(2) Cíle NAPZ nejsou příliš konkrétní, ani nejsou operacionalizované a sledovatelné pomocí indikátorů výkonu.

Proto ani jejich vyhodnocení není možné u všech opatření plánu, neboť je jen částečně průkazné. Stanovení výkonových cílů je ale problémem: například lze jen stěží zvyšovat počty účastníků opatření, pokud se snižuje rozsah finančních prostředků na tuto oblast. NAPZ si z toho důvodu klade omezené cíle, jen zřídka je konkretizuje, zejména tam, kde se splnění nejeví dostatečně reálné a podložené zdroji.

Hodnocení Evropské komise z roku 2003 (Důkladné přezkoumání politiky zaměstnanosti v ČR, s. 3) si všímá tohoto problému a uvádí:

„NAPZ je přijímán v souladu se státním rozpočtem, avšak ustanovení o výdajích nejsou obsažena ani v usnesení ani v rozpočtu samotném.“

A dále (s. 4): *“nejistoty ohledně rozpočtových výdajů negativně ovlivňují jak aktivní politiky trhu práce, tak celkovou přípravu na využívání ESF.“*

Některá opatření by ovšem i tak bylo možno konkretizovat, například pokud je uloženo zvýšit podíl účastníků rizikových skupin v opatřeních APZ, je možné na základě stávajícího podílu stanovit cílový stav a kontrolovat snadno jeho dosažení.

To, že NAPZ nezahrnuje příliš podrobné konkretizace, není až tak velkým nedostatkem, postačovalo by patrně v tomto koncepčním materiálu zpřesnění v několika málo vybraných klíčových cílech. Navazovat by ale mělo rozpracování NAP do operačních cílů a programů na úrovni jak centra, tak i krajů a na úrovni jednotlivých úřadů práce. Krajské NAPZ, které byly v roce 2003 zpracovány, podržují si podobně jako NAP obecnou polohu a příliš Národní akční plán nekonkretizují. Proto se jim zde podrobněji nevěnujeme.

(3) Některé cíle a priority NAPZ jsou za daných podmínek vnitřně konfliktní.

Na jedné straně jsou omezené kapacity úřadů práce výrazně zatíženy novými aktivitami a programy zaměřenými na prevenci (například První příležitost, Nový start) a na omezení přítlaku do dlouhodobé nezaměstnanosti, na druhé straně se jim současně ukládá zvýšit poradenské činnosti pro již nyní dlouhodobě nezaměstnané. Není jasné, jak tento „dvojitý úkol“ lze zajistit se stávající (již tak nedostačující kapacitou pracovníků). V praxi dochází při rozšíření preventivních aktivit k částečnému omezení kapacit pro skupiny, které jsou již v dlouhodobé nezaměstnanosti. Stejně protitlaky se týkají i účasti těchto dvou skupin nezaměstnaných v opatřeních aktivní politiky.

Prínos Národních akčních plánů a efekty strategie zaměstnanosti

Je možné konstatovat, že přínos NAPZ nelze ve všech směrnících a cílech průkazně vyhodnotit. Na jedné straně má tento programový materiál zásadní význam v tom, že jasně

deklaruje problémy, priority a cíle, formuluje nově přístupy a opatření v oblasti veřejných politik.

- (1) Vztahuje k strategii zaměstnanosti snad všechny relevantní oblasti veřejných politik a všechny relevantní subjekty.
- (2) Transparence priorit a cílů koordinuje nepřímo úsilí všech významných subjektů, možná je tento nepřímý efekt dost významný.
- (3) NAPZ ujasňuje problémy trhu práce všem zúčastněným a vnáší nové formy a přístupy řešení těchto problémů, jak v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti, tak i jinde v dalších veřejných politikách.

Na druhé straně je obtížné vyhodnotit faktický přínos NAPZ k zvýšení zaměstnanosti a omezení nezaměstnanosti či ke zlepšení výkonových parametrů institucí trhu práce a aktivní politiky zaměstnanosti. V tomto směru je zapotřebí – podobně jako je tomu v zemích EU – přejít k další konkretizaci cílů, rozpracování operačních cílů a programů a monitorování jejich dosažení.

Takový přístup ale současně vyžaduje dořešit odpovědnost za realizaci NAPZ jeho posunem na nadrezortní úroveň a jeho zajištění finančními prostředky. Vedle toho je třeba si povšimnout, že zatímco se nemění, respektive nezlepšují systémové podmínky fungování trhu práce, nároky na výkon služeb zaměstnanosti rostou.

Pokud se zaměříme při hodnocení přínosu NAPZ na to, zda byly eliminovány nejvýznamnější problémy trhu práce, je nutno kriticky konstatovat, že nikoliv:

- nezaměstnanost se v posledních dvou letech zvýšila
- podíl dlouhodobé nezaměstnanosti se zvýšil, nezaměstnanost mladých nepoklesla a regionální rozdíly se prohloubily.

Jak uvádí zpráva Evropské komise „Důkladné přezkoumání politiky zaměstnanosti v ČR“ z roku 2003 (volně shrnujeme):

(a) Přetrvávají známé problémy. Nezměnilo se relativně vysoké zdanění práce, mzdový vývoj neodpovídá vývoji produktivity práce, trvá postižení etnických menšin nadměrnou nezaměstnaností, u absolventů škol se ukazuje řada schopností klíčových pro trh práce jako neuspokojivá, zavedení systému celoživotního vzdělávání zůstává nadále úkolem do budoucna, v oblasti odborného vzdělávání není zatím vymezen odpovídající legislativní rámec a odpovědnost jednotlivých aktérů, úkolem do budoucna je i provázaná reforma systému sociálních dávek.

(b) Naproti tomu rozpočtová omezení mají nepříznivý dopad na aktivní politiku zaměstnanosti. Zda budou nové programy První příležitost a Nový start rozšířeny na všechny úřady práce, závisí na dostupnosti rozpočtových výdajů. Naléhavou zůstává potřeba reformy a modernizace služeb zaměstnanosti. Pokud mají poskytovat služby odpovídající hlavním směrům zaměstnanosti EU, je třeba zvýšit jejich kapacitu, hodnocení a služby, zejména na regionální úrovni. Současně je zapotřebí silnější koordinace politiky zaměstnanosti při přesunu kompetencí na nižší úroveň, stejně jako povzbuzení sociálního dialogu a účasti sociálních partnerů.

Klíčovým úkolem je tedy další rozpracování NAP a jeho přenesení do všech oblastí veřejných politik, stejně jako jeho kapacitní a institucionální zajištění.

Perspektivy NAPZ v zemích EU, důsledky pro ČR

V krátkodobé a zejména v střednědobé perspektivě bude zapotřebí dalšího kvalitativního posunu ve vymezení role NAPZ, v přístupu k jeho tvorbě, finančnímu a kapacitnímu zajištění, formulaci, implementaci a monitorování.

Souvisí to jednak s neřešenými systémovými problémy českého trhu práce a politiky zaměstnanosti, k nimž může být za současné situace Národní akční plán jen omezeným přínosem, ale také s posuny v Evropské strategii zaměstnanosti samotné (to bude pro ČR v nejbližší době určující).

Rada Evropy rada přijala 14. června v Bruselu 2003 rozhodnutí o nových směrnících Evropské strategie zaměstnanosti. Pozoruhodné jsou zejména posuny, které znamenají výrazně rozšíření perspektivy EES:

- propojení EES na Směrnice obecné hospodářské strategie (Broad Economic Guidelines);
- strategie zaměstnanosti zahrnuje tři vnitřně propojené cíle: zaměstnanost, kvalitu a produktivitu práce, a konečně sociální kohezi a inkluzi.

Konkrétních směrnic je pak deset a zasahují do mnoha oblastí veřejné politiky současně:

- (1) aktivní a preventivní opatření pro nezaměstnané a neaktivní;
- (2) tvorba míst a podnikání;
- (3) podpora změny, adaptability a mobility na trhu práce;
- (4) podpora lidského kapitálu a celoživotního vzdělávání;
- (5) zvýšení nabídky na trhu práce a podpora aktivního stárnutí;
- (6) rovnost pohlaví;
- (7) podpora integrace a potírání diskriminace na trhu práce;
- (8) pobídky k zvýšení přitažlivosti práce ve smyslu „aby se práce vyplácela“;
- (9) přeměna nelegálního zaměstnávání v regulérní zaměstnanost;
- (10) řešení regionálních rozdílů.

Experti Evropské komise v současné době diskutují sadu 80 až 100 indikátorů k měření dosažení cílů strukturovaných podle výše uvedených směrnic, které zjišťují vstupy, výkony, efekty politik a budou v nejbližší době přijaty jako závazné pro členské země. Obecná poloha Národního akčního plánu zaměstnanosti nebude proto dále udržitelná, sledované indikátory přinesou sebou nutnost přesnější formulace cílových stavů a prostředků k jejich dosažení.

2.2 Využívané nástroje APZ a rozsah jejich aplikace

Rozsah opatření, náklady

V mezinárodním srovnání s evropskými zeměmi, vybranými podle toho, nakolik se jejich míra nezaměstnanosti v daném roce přibližovala situaci v ČR, je Česká republika v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti dlouhodobě výrazně pozadu, ať nahlíženo přes výdaje na tuto oblast či počty účastníků jednotlivých opatření. Výdaje na tuto oblast – srovnáno k HDP – jsou proti ČR v evropských zemích se srovnatelnou nezaměstnaností vyšší minimálně dvojnásobně, ale spíše čtyř- až pětinasobně.

T a b u l k a 18 Výdaje a účastníci opatření APZ v ČR a ve vybraných zemích (rok 2002) (výdaje jako procento HDP, Účastníci jako procento ekonomicky aktivních)

země (a prům. míra nezaměstnanosti VŠPS)	ČR (7.3)		Fin. (9.1)		G (8.2)		H (5.6)		SP (11,4)		UK (5.1)	
	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú
výdaje a účastníci												

administrativa služeb zaměstnanosti	0.07		0.12		0.23		0.12		0.09		0.16	
pracovní výcvik- rekvalifikace	0.02	0.7	0.30	2.8	0.32	1.24	0.06	1.17	0.22	15.27	0.03	0.31
mládež, absolventi	0.02	0.15	0.17	1.5	0.10	1.25	-	-	0.05		0.13	0.94
podpora míst v priv. sektoru	0.02	0.20	0.16	0.9	0.03	0.08	0.08	0.66	0.26	4.47	0.02	
sebezaměstnávání	0.01	0.06	0.03	0.2	0.05	0.31	0.01	0.22	0.05	0.12		
veřejně prospěšné práce	0.03	0.32	0.14	0.9	0.15	0.58	0.25	5.82	0.08	1.10	0.01	
zdravotně postižení	0.01		0.08	0.9	0.32	0.34	-	-	0.03	0.25	0.02	0.17
aktivní politika celkem	0.17	1.43	1.01	7.2	1.20	3.80	0.51	7.88	0.85	21.21	0.38	n.ú.
podpory v nezam.	0.27		2.06		2.13		0.37		1.56		0.42	
Celkem na nezam.	0.44		3.07		3.33		0.88		2.41		0.80	

Pramen : OECD Employment Outlook 2003, upraveno.

Mimo jiné stojí za pozornost nízké výdaje na první položku, kterou je „administrativa služeb zaměstnanosti“ – pod tímto nejasným názvem ovšem se skrývá zejména provoz zprostředkování a poradenství, respektive personální stavy úřadů práce. Podstatné zaostání v této oblasti, dokonce tendence snižování výdajů je velkým problémem, zejména v kontextu přijetí úkolů Národního akčního plánu zaměstnanosti, který zavazuje úřady práce k individuálnímu a preventivnímu přístupu a většímu důrazu na aktivní opatření.

Navzdory tomu postupně dochází v ČR v oblasti APZ k podstatným inovacím podle moderních přístupů realizovaných i v zemích EU: zaváděny jsou například nové nástroje, které se jeví přes počáteční implementační potíže vhodně volené i s ohledem na naše podmínky: jde konkrétně o rekvalifikace-stáže či o individuální akční plány. Řadu v zahraničí a částečně i u nás ověřených inovací zahrnuje též návrh novely Zákona o zaměstnanosti, který by měl být v blízké době projednán. Zdá se však, že prostředky věnované na oblast APZ nepokrývají dostatečně náročné úkoly z těchto záměrů vyplývajících.

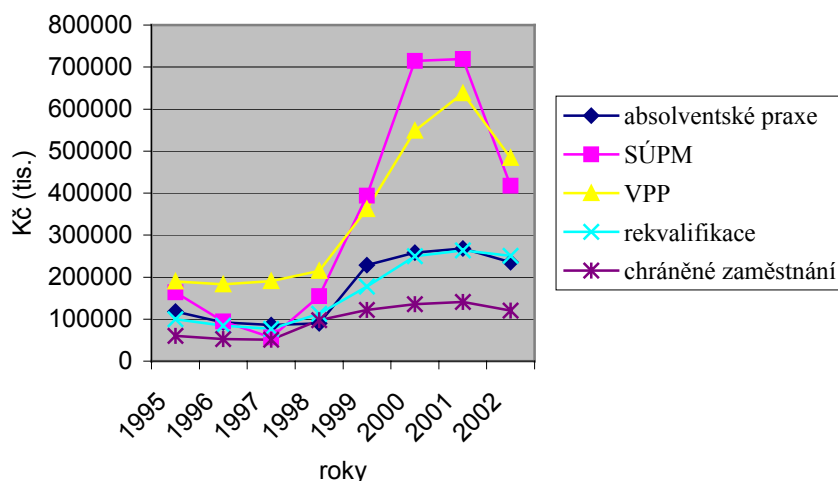
V roce 2002 sice mírně narostla nezaměstnanost, avšak nominální a tím více reálný objem prostředků na APZ se snížil (určitou roli sehrála rozpočtová omezení v důsledku povodní), což se projevilo i v poklesu počtu účastníků opatření pod kvótu 15 %, měřeno k počtu nezaměstnaných na konci roku, je to proti předchozímu roku pokles asi o čtvrtinu počtu účastníků opatření APZ. A reálné výdaje na jedno procento míry nezaměstnanosti poklesly víc než o 23 %. Nejvíce poklesl (asi o 50 %) počet účastníků SÚPM (na 14 tis.), ale také u VPP a absolventských míst se snížil počet účastníků (na 16,6 tis., resp. na 8 tis.), zatímco pouze počet účastníků rekvalifikací mírně narostl (36 tis.). Počet nově zařazených do chráněných dílen se dlouhodobě udržuje kolem 1 tisíce.

Ve struktuře účastníků podstatně narostl podíl rekvalifikací (v roce 2002 už 48 % účastníků, podíl SÚPM je 22 %, podíl VPP 19 %, absolventů 10 % a účastníků CHD je 1 %). Je to jen částečně způsobeno růstem jejich počtu, částečně ale poklesem počtů účastníků v ostatních opatřeních APZ. Pokud jde o kvantitativní podíl na opatřeních, nejvíce ztrácejí v posledních dvou letech VPP a absolventi. Ovšem pro absolventy začaly být využívány i rekvalifikace-stáže, jež tento propad poněkud kompenzují (proto i nárůst počtu rekvalifikací).

Ať už můžeme mít pochybnosti o účinnosti opatření APZ jakékoliv, stojí za povšimnutí, že při omezení počtů účastníků v roce 2002 a snížení finančních prostředků proti roku 2001 (zejména v oblasti tvorby pracovních míst) došlo k v roce 2002 k růstu nezaměstnanosti, a to o 1 % na konci roku. Ekonomický růst sice v roce 2002 pokračoval, ale zpomalil se – z více než 3% na 2% (dílem je to i vlivem povodní), toto zpomalení v českých podmínkách – jak ukážeme dále, neumožňuje tvorbu nové zaměstnanosti. V této situaci ani

aktivní politika zaměstnanosti nezapůsobila proti-cyklicky. Je proto pozitivní, že v roce 2003 jsou rozpočtovány prostředky na úrovni vyšší než v roce 2002, ovšem i tak pod úroveň roku 2001. Dlouhodobé oslabení rozpočtu na APZ může mít výrazně negativní dopady. Nezdá se zatím, že by zrychlení ekonomického růstu bylo natolik výrazné, aby vytvořilo pracovní místa, spíše se v různých prognózách očekává další nárůst nezaměstnanosti.

Graf 7 Vývoj reálných výdajů na jednotlivé nástroje APZ (v tis. Kč)



Při dotazování vedoucích pracovníků úřadů práce (dotázáno jich bylo skoro 350 ze všech úřadů práce v ČR) se ukázalo, že tyto většinou deklarují potřebu do určité míry zvýšit rozsah realizovaných opatření APZ, nikoliv však podstatně - aniž by se v tomto ohledu lišily jejich názory podle funkce zastávané na úřadu práce. Větší důraz na zvýšení rozsahu opatření je kladen v okresech s vyšší mírou nezaměstnanosti, i když již dnes dostávají tyto okresy více prostředků. Konkrétně, podle 70 % vedoucích pracovníků úřadů práce (v okresech s nejvyšší nezaměstnaností podle 80 %) je třeba zvýšit rozsah opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Nicméně pouze podle 6,8 % z nich je třeba zvýšit rozsah opatření podstatně (v okresech s nejvyšší nezaměstnaností podle 18 %), podle 64,5 % je třeba zvýšit rozsah opatření do určité míry. Asi 27,4 % se přiklání k zachování dosavadního rozsahu opatření, jen výjimečně doporučují omezení rozsahu opatření – 1,2 %.

Vedoucí pracovníci úřadů práce upřednostňují tedy zvýšení rozsahu opatření „do určité míry“ před podstatným zvýšením. Rozsah reálně realizovaných opatření limituje totiž v současné době vedle finančních možností více nebo méně významně celá řada dalších okolností. Silný nebo spíše silný vliv má zejména vstřícnost zaměstnavatelů a jejich ochota ke spolupráci, jejich poptávka po nezaměstnaných a vedle toho kvalita a motivace nezaměstnaných. Zvýšení rozsahu opatření by bylo zřejmě potřeba doprovodit dalšími systémovými změnami: zvýšením pobídek k práci i k účasti v programech, zkvalitněním programů a jejich atraktivitě pro zaměstnavatele, a také intenzivněji pracovat s klienty a se zaměstnavateli. Předpokládá to tedy rovněž odpovídající kapacitní zajištění úřadů práce – to bylo ovšem označeno za další bariéru navýšení rozsahu opatření APZ. Kromě toho, jak se ukázalo při hloubkových rozhovorech s pracovníky úřadů práce k problematice APZ, je možná ještě významnější bariérou rozšiřování aplikace nástrojů APZ vliv finančních kontrol, které se vměšují i do meritorního posouzení aplikace nástrojů, a tak pracovníci úřadů práce se mnohdy „bojí“ opatření ve větším rozsahu realizovat nebo jsou přitom velmi zdrženliví.

2.3 Cílenost ke skupinám nezaměstnaných a výběr účastníků

Cílenost opatření APZ

V souvislosti s růstem koncepčnosti politiky zaměstnanosti dochází v posledních letech ke zlepšování cílenosti opatření do nejvíce ohrožených oblastí - měřeno podle počtu účastníků opatření. Reakce na základní determinantu nezaměstnanosti, kterou je nedostatek kvalifikace, právě v regionech postižených strukturální změnou, není však příliš výrazně zacílená. Ačkoliv ostatní programy – tvorba míst – jdou v rostoucí míře tam, kde je vyšší míra nezaměstnanosti, u rekvalifikačních tomu tak není a jsou rovnoměrně rozloženy – jejich podíl na nezaměstnaných je podobný všude bez ohledu na míru nezaměstnanosti v okrese.

To je možné mj. vysvětlit i tím, že podíl ohrožených skupin právě v rekvalifikačních je slabší. Rekvalifikace jsou stále až příliš zacíleny na krátkodobě nezaměstnané, lépe kvalifikované, zdravé a mladší uchazeče, nikoliv na ohrožené skupiny – ovšem vyjma absolventů škol (ale i zde se uplatňují hlavně maturanti a vysokoškoláci).

Význam rekvalifikačních kursů v systému opatření aktivní politiky zaměstnanosti v ČR přitom stále narůstá, což je patrné ve zvyšujícím se počtu účastníků rekvalifikačních ve srovnání s počty účastníků ostatních opatření aktivní politiky. Stále jde ale o nástroj s vysokou mírou tzv. creaming efektu. Zastoupení dlouhodobě nezaměstnaných, osob nad 50 let či zdravotně handicapovaných je v rekvalifikačních stále velmi nízké a v některých regionech je dokonce zřetelná i snaha měnit v čase cílovou populaci (tyto regiony zvyšují například účast absolventů a mladistvých v rekvalifikačních na úkor skupiny uchazečů se zdravotním postižením). Konkrétně v roce 2002 cílenost pro absolventy škol je vyjádřena indexem 1.82, pro nezaměstnané do 3 měsíců 1.36, zato pro kategorii ZPS 0.48 a stejně tak pro skupinu 50 – 55 let, pro nezaměstnané nad dva roky 0.46 a stejný výsledek platí pro lidi s nejvyšší základním vzděláním.

T a b u l k a 19 Cílenost rekvalifikačních v roce 2002 podle vzdělání

	rekvalifikace		nezaměstnanost		cílenost
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	(b)/(d)
bez vzdělání	61	0,2	3 289	0,6	0,33
základní vzdělání	5 493	13,8	158 836	30,9	0,45
vyučen	13 269	33,3	208 088	40,4	0,82
SŠ bez maturity	701	1,8	16 158	3,1	0,58
vyučen s maturitou	3 046	7,6	20 573	4,0	1,85
ÚSV (gymnázium s maturitou)	2 689	6,8	15 067	2,9	2,34
ÚSO (SOŠ s mat.)	12 120	30,4	73 039	14,2	2,14
vyšší vzdělání	492	1,2	3 245	0,6	2,00
vysokoškolské	1 906	4,8	16 140	3,1	1,55
vědecká výchova	53	0,1	392	0,1	1,00
celkem	39 837	100,0	514 435	100,0	1,00

Pramen: MPSV, výkaz rekvalifikace, údaje o struktuře nezaměstnanosti

Ukazuje se, že programy APZ jsou cílené ke dvěma skupinám nezaměstnaných. Rekvalifikace a podpora absolventských míst (tedy programy zaměřené především na rozvoj lidského kapitálu) jdou častěji k nezaměstnaným, kteří sice mají potíže s uplatněním na trhu práce, ale zároveň mají určité předpoklady se uplatnit. Skupina se totiž vyznačuje tím, že je podle demografických ukazatelů perspektivní (tj. mladí nezaměstnaní s vyšším dosaženým vzděláním a dobrým zdravotním stavem), ale z hlediska zaměstnatelnosti jsou její vyhlídky

sníženy (vidíme to zejména podle délky všech předchozích nezaměstnaností, která indikuje reálné postavení účastníků opatření na trhu práce).

Druhou skupinu, která se podílí více na různých formách subvencovaného zaměstnání, tvoří naopak nezaměstnaní, jejichž aktuální pracovní vyhlídky jsou omezené stejně jako jejich obecné předpoklady se uplatnit. Podporovaná pracovní místa a další finanční pomoc tak směřují především k těm, kteří nemají šanci uplatnit se na trhu práce vlastními silami v současnosti a současně mají i horší vyhlídky do budoucna. Jsou to častěji lidé ve vyšším věku, kteří dosáhli spíše nižšího vzdělání (nanejvýš vyučen a základní vzdělání), častěji trpící různými zdravotními problémy. Tito lidé současně zůstávají v nezaměstnanosti celkově delší dobu (zejména je významně vyšší podíl nezaměstnaných déle než 2 roky ve VPP a ostatních programech). Zdá se, že tento druh programů plní vedle umístění na trh práce do značné míry rovněž resocializační (sociálně integrační) funkci.

Úřady práce mají ve svých interních materiálech zpracována konkrétní kritéria pro uplatňování jednotlivých nástrojů APZ, která zajišťují prosazení principu cílenosti. I preference úřadů práce tomuto záměru odpovídají. Podle vyjádření vedoucích pracovníků pro umístění v opatřeních APZ upřednostňují úřady práce nejvíce tři skupiny nezaměstnaných (když mezi 10 uvedenými skupinami měli za úkol provést nucenou volbu pořadí na pěti místech):

- (1) mladé lidi bez praxe, absolventy škol (vybralo 334 dotázaných ze 344, průměr pořadí 1,88). V lokalitách s vyšší nezaměstnaností (12 až 15 %) byl průměr 1,75, v okresech s nejvyšší nezaměstnaností (nad 15 %) průměr pořadí dokonce 1,58; také jim vyšší prioritu než ostatní vedoucí pracovníci přisuzují ředitelé úřadů práce (průměr 1,72);
- (2) dlouhodobě nezaměstnané (vybralo 332, průměr 1,97), vyšší prioritu jim opět dávali ředitelé úřadů práce (průměr 1,82);
- (3) zdravotně handicapované (vybralo 329, průměr 2,14).

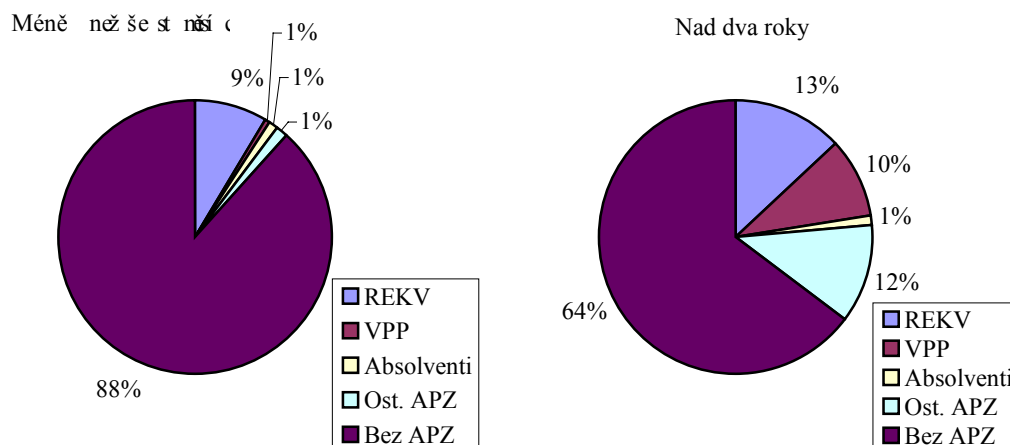
Vedle těchto tří skupin bylo vybíráno dalších sedm skupin, některé z nich častěji, některé zase méně často, ale s vyšší prioritou. K často upřednostňovaným skupinám, které byly obvykle vybrány, ale až na nižších místech pořadí, patří:

- (4) lidé nad 50 let věku (vybralo 286, průměr 3,53);
- (5) ženy s malými dětmi (vybralo 275, průměr 3,25, nižší pořadí v okresech s nejvyšší nezaměstnaností – 3,58).

Vysoká (nejvyšší) preference pro absolventy je zajímavá, protože tato kategorie nevykazuje vysoké průměrné délky nezaměstnanosti, z tohoto hlediska jsou jiné rizikové skupiny více ohroženy.

Podle analýzy reálné cílenosti programů APZ realizovaných v letech 200 až 2002, kterou jsme provedli na účastnících programů v 6 okresech ČR s různou úrovní nezaměstnanosti (celkem v nich bylo 50 tisíc nezaměstnaných, tj. Asi 10 % nezaměstnanosti v ČR) podíl účastníků APZ se zvyšuje s prodlužující se délkou nezaměstnanosti. Určitým problémem cílenosti je především skutečnost, že je zjevně obtížné (jak z hlediska možnosti tvorby vhodných a odpovídajících programů, tak z hlediska motivovanosti účastníků) docílit větší účasti nekvalifikovaných nezaměstnaných a zdravotně postižených, případně nezaměstnaných ve vyšším věku v rekvalifikačních kurzech.

Graf 8 Účast v programech APZ podle celkové (kumulované) délky nezaměstnanosti



Shrnuto, reálná cílenost programů je vcelku dobrá, zejména podle celkové délky nezaměstnanosti, dochází ale k určitému creaming uvnitř skupiny déle nezaměstnaných, když nekvalifikovaní a zdravotně handicapovaní jsou méně účastní, především v rekvalifikacích. Ty by jim byly k zlepšení zaměstnatelnosti zapotřebí především, musely by to být ale kvalitní programy a musela by v řadě případů předcházet individuální příprava. Musely by rovněž být nastaveny systémové ekonomicky motivující podmínky pro účast v takových programech.

2.4 Kvalita nástrojů, náklady na opatření

Kvalitu opatření APZ i dalších oblastí veřejné politiky jsme hodnotili zejména na základě dotazování vedoucích pracovníků na všech úřadech práce, pomocí deseti expertiz (o strategii zaměstnanosti obecně a o individuálních akčních plánech) a pomocí hloubkových rozhovorů na několika úřadech práce.

Ukázalo se, že realizace opatření APZ je vedle finanční kapacity úřadů práce a obavami z následných finančních kontrol blokována „reálnými možnostmi“, které spočívají jednak v personálních kapacitách úřadů práce, jednak v motivaci zainteresovaných subjektů – zaměstnavatelů i nezaměstnaných: jde o celkovou „absorpční schopnost trhu práce“.

Jednotlivé nástroje APZ jsou z hlediska jejich zajištění většinou hodnoceny jako spíše dobře či dobře koncipované a zajištěné (ale jen výjimečně „velmi dobře“). Nejhorší je jejich personální zajištění, nástroje v oblasti ZPS a aktivity zprostředkování zaslouží nejvíce pozornosti. Účinnost programů je hodnocena jako spíše dobrá ve všech sledovaných dimenzích (dokončení, umístění, sociální účinky), nejvýše jsou hodnoceny programy pro absolventy škol.

T a b u l k a 20 Hodnocení vybraných kvalit jednotlivých opatření (činností) v oblasti APZ (průměry hodnocení na stupnici 1 až 5)

	Možnosti dané legislativním vymezením	Finanční zajištění	Personální-kapacitní zajištění
Rekvalifikace	2.09	1.79	2.70
SÚPM	2.26	2.13	2.61
SVČ	2.43	2.21	2.54
VPP	2.26	2.09	2.48
Místa pro absolventy	2.32	2.01	2.50
Místa pro ZPS	2.47	2.12	2.61
Poradenství	2.32	2.43	2.97
Zprostředkování	2.47	2.37	3.21

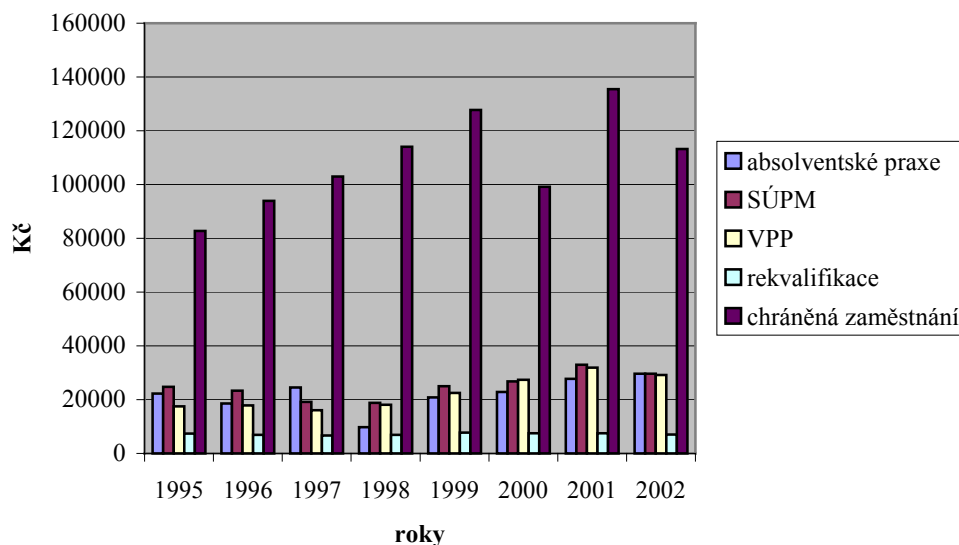
Byl zdůrazněn prioritní význam celé řady oblastí veřejné politiky pro řešení otázek nezaměstnanosti: podpora středního a malého podnikání a programy regionálního rozvoje (ale důležité jsou i investiční pobídky a lepší využití veřejných zakázek). V oblasti investičních pobídek nejsou ani tak hodnoceny počty vytvořených míst či rekvalifikovaných (ty nedosahují zdaleka rozsahu APZ), ale spíše přínos k prevenci nezaměstnanosti a přínos ekonomickému rozvoji regionu. V oblasti sociální politiky byla zdůrazněna především potřeba vhodné a motivující úpravy systému sociálních dávek a vedle toho přizpůsobení vzdělávacího systému dlouhodobým potřebám trhu práce. Přitom byl současně kladen důraz na uplatnění „aktivačního závazku“ nezaměstnaných. Pokud by tomu tak bylo, mohlo by souběžně dojít ke zvýšení podpor na zásluhovém principu a v případě aktivity nezaměstnaných v programech.

Byla požadována daleko větší role dalších subjektů při tvorbě a realizaci strategie zaměstnanosti: především lokálních aktérů – autorit veřejné správy, vzdělávacího sektoru, zaměstnavatelů i spoluúčasti MMR, MPO. Slabá koordinace, především na regionální a lokální úrovni je pokládána za vážný systémový problém. Krajské úřady se zatím zjevně neujaly role koordinátora, která zřejmě z jejich kompetencí vyplývá.

Pokud jde o nástroje APZ, negativní dopad pro jejich „kvalitu“ má skutečnost, že se snížily v roce 2002 reálné výdaje na jednoho účastníka u všech typů opatření. Výjimkou jsou pouze absolventská místa, kde reálné výdaje na jednoho absolventa narostly. Vyjadřuje to preferenci věnovanou této skupině nezaměstnaných v posledním období a vyšší „kvalitu“ nástroje jim určeného ve srovnání s jinými nástroji.

Například přesto, že se počet nezaměstnaných, kteří se v roce 2002 účastnili rekvalifikačních kursů, zvýšil o téměř 5000 (tj. 0,4%), finanční zdroje plynoucí na úhradu výdajů spojených s těmito kursy poklesly, a to jak v nominální, tak zejména v reálné výši. Znamená to tedy, že v roce 2002 se nezaměstnaní účastnili ve větší míře krátkodobých a finančně méně náročných rekvalifikací (výdaje na rekvalifikaci jednoho účastníka dosáhly hodnoty 10286 Kč v roce 2002 oproti 10890 Kč v roce 2001 a přiblížily se tak částce poskytované na jednoho participanta v rekvalifikacích v roce 1999).

Graf 9 Vývoj reálných výdajů na 1 zařazeného uchazeče (k roku 1995)



Významnou pozitivní devizou českého systému provádění aktivní politiky zaměstnanosti je jeho faktická decentralizace (i když jak ukazujeme jinde, vyšší závaznost z hlediska naplňování strategické linie politiky je žádoucí) a vysoká schopnost mnoha úřadů práce adaptovat, inovovat a rozvíjet přístupy k řešení nezaměstnanosti. Projevilo se to například při implementaci Individuálních akčních plánů, ale i mnoha jiných směrech. K plnému zhodnocení této devizy ale scházejí některé systémové předpoklady, zejména se to týká nedostatečných personálních kapacit úřadů práce.

Z kvalitativního zhodnocení APZ a dalších oblastí veřejné politiky experty z úřadů práce vyplynuly následující náměty:

Veřejná a sociální politika

- (1) Je třeba provázat hospodářskou strategii a politiku na straně jedné a strategii a politiku zaměstnanosti na straně druhé a prohloubit aktivní opatření na trhu práce na národní, regionální a lokální úrovni.
- (2) Měl by být zásadně řešen vhodný způsob koordinace všech oblastí veřejné politiky vztahujících se k strategii zaměstnanosti, na centrální i regionální úrovni. Současný stav je nevyhovující.
- (3) Je vhodné uplatnit omezení nároků na sociální dávky těm uchazečům, kteří prokazatelně nechťejí pracovat nebo se účastnit opatření APZ a současně přijmout účinnější mechanismy k eliminaci šedé ekonomiky, včetně umožnění přístupu úřadům práce k individuálním údajům na jiných institucích státní správy.
- (4) V rámci hospodářské politiky státu by měla být realizována účinnější podpora podnikání spojená s lepší dostupností (efektivním systémem garancí) úvěrů.

- (5) Je potřeba podpořit více způsoby podnikatelské prostředí: zahrnuje to vedle transparency v dodržování legislativy i lepší dopravní obslužnost, zvýšení vzdělanosti pracovní síly.
- (6) Rozvoj vzdělávání - prvotního i dalšího - by měl být řízen nejen krátkodobou potřebou trhu práce, ale i dlouhodobým hlediskem (jde především o kvalitu a obsah vzdělávání). Současně by bylo vhodné podpořit spoluúčasť zaměstnavatelů a dalších subjektů při financování vzdělávání (daňové nástroje, tzv. fondy vzdělávání) podobně jako v zemích EU.
- (7) Investiční pobídky by měly být nadále využívány, ale musí být podpořeny dalšími potřebnými podmínkami, jako je zejména dopravní infrastruktura. Výraznější roli by při nich měly sehrát Hospodářské komory.
- (8) Více systematicky a cíleně by měly být využity veřejné zakázky, zejména ve vztahu k ohroženým skupinám nezaměstnaných. Je ovšem třeba zvýšit jejich transparentci.
- (9) Podpořit více rozvoj zaměstnanosti v neziskovém sektoru a v sociálních službách.

Koordinace strategie zaměstnanosti na lokální úrovni

- (10) Je třeba zlepšit, respektive nastolit účinnější mechanismy spolupráce při řešení problémů trhu práce na lokální úrovni. Zejména Krajské úřady se zatím neujaly koordinující role v strategii zaměstnanosti v regionech. Není dosud dostatečně provázána činnost různých nově vznikajících regionálních orgánů.
- (11) Je třeba podpořit celkový rozvoj ekonomicky upadajících regionů včetně rozvoje bydlení, životního prostředí a oblasti kultury k udržení vzdělané pracovní síly.
- (12) Je třeba vytvářet hodnotné programy veřejně prospěšných prací, převést je do kompetence obcí.
- (13) Je třeba na regionální a lokální úrovni lépe koordinovat rozvoj školské soustavy, ve spolupráci všech klíčových aktérů, zejména zaměstnavatelů.
- (14) Je třeba více podpořit rozvoj podnikatelského prostředí – mj. podporou vzniku průmyslových zón atp.
- (15) Je třeba více spolupracovat s neziskovým sektorem a podpořit jej více i finančně – může efektivně pomoci při integraci rizikových skupin na trh práce, zejména s ohledem na limitovanou personální kapacitu úřadů práce.

Národní akční plán zaměstnanosti

- (16) NAPZ by měl být zpracován s větším předstihem, aby bylo možno plnit jej už od počátku roku.
- (17) Pokud jsou stanoveny konkrétní cíle v NAPZ, bylo by vhodné stanovit i stupeň jejich dosažení a příslušné náklady k tomu potřebné.

Rozlišit přitom financování na:

- „strategické cíle“ (například zajištění vybraných kvalitativních nebo kvantitativních cílů NAPZ);
- operativní opatření (existující závazky, běžný rozsah opatření).

Rozpočtovací pravidla

- (18) Časový horizont rozpočtování aktivní politiky zaměstnanosti rozšířit na tříleté období a umožnit přesun prostředků z roku na rok. Uvolnit řadu pro oblast APZ nevhodných pravidel hospodaření se státním rozpočtem.

Podmínky pro činnost úřadů práce

- (19) Zajištění potřebných kapacit úřadů práce:
- zvýšení personálních stavů, jak v oblasti speciálního poradenství, v zprostředkování a na útvarech, které se zabývají aktivní politikou zaměstnanosti;
 - zavést ucelený systém vzdělávání pracovníků;
 - zlepšení možností odměňování.
- (20) Zlepšení metodického vedení úřadů práce, zejména:
- vyjasnit resp. konkretizovat cíle APZ, kritéria jejich dosažení, monitorovat výsledky;
 - ujasnit metodické postupy provádění APZ, případně stanovit standardy služeb poskytovaných úřady práce;
 - ujednotit formuláře žádostí zaměstnavatelů o aplikaci opatření, dohody se zaměstnavateli;
 - ujednotit systemizace, kritéria pro počty pracovníků, zařazení do tříd.
- (21) Umožnit úřadům práce přístup k informacím, které ke své činnosti potřebují od ostatních institucí státní správy.

Nástroje APZ a jejich využití

- (22) Bylo by vhodné zvýšit prostředky na aktivní politiku zaměstnanosti. Umožnilo by to v současné době například realizaci kvalitnějších opatření. Podmínkou efektivního využití prostředků jsou však dostatečné personální kapacity úřadů práce.
- (23) Prioritu v dalším rozvoji činností úřadů práce by mělo mít poradenství – základní i speciální. Je třeba propojit je co nejtěsněji na další nástroje – respektive od něj odvinout využití dalších nástrojů, včetně veřejně prospěšných prací, a zvýšit tak efektivnost nástrojů.
- (24) Je vhodné využít v maximální možné míře Individuálních akčních plánů, s tím spojit reorganizaci zprostředkování-poradenství a administrativních činností.
- (25) Cílenost aktivních opatření k rizikovým skupinám je důležitá deviza. Je přitom vhodné neomezovat jednotlivá opatření pro příliš specifickou skupinu, a naopak je poskytnout

širšímu okruhu „problémových“ uchazečů, pokud takoví jsou registrováni v daném území ve větších počtech.

- (26) Bylo by vhodné uplatnit povinnost uchazeče o zaměstnání účastnit se všech aktivit navržených k jeho začlenění na trh práce, stejně jako Individuálních akčních plánů a aktivačních programů, a samozřejmě i opatření APZ, přinejmenším po určité (definované) době evidence.
- (27) Je vhodné dále akcentovat a rozvinout programy rekvalifikací:
- financovat větší rozsah nespecifických rekvalifikací a motivačních programů;
 - zavést povinnost účasti a také nárok na obnovovací rekvalifikace pro dlouhodobě nezaměstnané;
 - zavést možnost poskytnutí kvalifikace ucelenou formou;
 - u rekvalifikací-stáží zaručit stážistům určitou odměnu nebo navýšení sociálních dávek (např. 2000 Kč), případně dořešit legislativně lépe jejich status;
 - rozšířit rekvalifikace pokud možno o praktickou část;
 - kontrolu výstupu (certifikace) nastavit tak, aby dovednost na výstupu byla srovnatelná s pracovníky na otevřeném trhu práce;
 - zaměřit rekvalifikace více na zaměstnané (ohrožené nezaměstnaností) a na ženy po mateřské dovolené – u těchto skupin jsou rekvalifikace obecně velmi účinné.
- (28) Zkvalitnit možnosti tvorby pracovních míst:
- bylo by vhodné využít nově systém daňových úlev vázaných za investice do lidských zdrojů (včetně tvorby nových míst pro nezaměstnané);
 - vytvořit pracovní příležitosti v podobě kratších pracovních úvazků;
 - zvýšit horní hranici jednorázového příspěvku pro SUPM/SVČ, snad až na dvojnásobek, podobně zvýšit podstatně i hranici pro příspěvek na zřízení místa v chráněné dílně;
 - individuálně umožnit opakované nástupy uchazečů na dotovaná pracovní místa. všeho druhu;
 - VPP provázat tam kde je to možné s rekvalifikacemi a zajistit tak jejich dopad na zaměstnatelnost.
- (29) Ve spektru nástrojů schází příspěvek na dopravu, doplnit jej.
- (30) Propracovat legislativní vymezení nástrojů, dát však přitom úřadům práce možnosti jejich pružnější aplikace. Propracovat dále metodiky aplikace nástrojů.
- (31) Omezit vliv finančních kontrolních orgánů na meritorní posuzování aplikace programů APZ.
- (32) Zvážit uplatnění vhodné formy finanční spoluúčasti participantů u všech opatření APZ.

Individuální akční plány

Klíčovým prvkem Evropské strategie zaměstnanosti jsou Individuální akční plány (IAP), které jsou již postupně implementovány i v České republice, zatím asi na pětinu úřadů práce. IAP se jeví být mnohostranně přínosnou novou formou práce s klienty. Vystává při ní

problém pracovní náročnosti a neadekvátního kapacitního a odborného zajištění, stejně jako limitů v oblasti nabídky programů APZ.

Přes uvedené problémy jsou úřady práce schopny při adekvátní podpoře v určitém rozsahu realizovat IAP i ve stávajících podmínkách, a pozitivní přínosy IAP převažují na negativy. Česká varianta, jež je aplikována na bázi dobrovolnosti a selekce klientů, kteří by mohli být s pomocí této formy dobře aktivováni (mají motivaci a spolupracují), je přenesením stávající selektivní strategie při aplikaci programů APZ i do oblastí zprostředkování.

Vnáší nový prvek do činnosti úřadů práce a bude-li kvalitně aplikována, může umožnit rychlejší nalezení zaměstnání u části účastníků IAP a tak snížit přítok do dlouhodobé nezaměstnanosti. Také může snížit tlak na využití nástrojů APZ a finance – ty pak mohou být například využity pro dlouhodobě nezaměstnané. Bude však třeba na druhé straně posílit ještě jiné nástroje vhodné pro podporu implementace IAP.

Česká varianta může přinést jen dílčí, omezené výsledky. Dlouhodobě, zejména po vstupu do EU s rostoucími tlaky na trh práce bude patrně vhodné a možná nezbytné přejít postupně k evropské variantě a vytvářet k tomu podmínky už nyní.

1. Podmínky pro realizaci IAP na úřadech práce

1.1 Personální kapacity zprostředkování

Nejvýznamnější a základní podmínkou smysluplné implementace je posílení počtů pracovníků na útvech zprostředkování: dosavadní zkušenosti ukazují, že je třeba dosáhnout počet 150-200 klientů na pracovníci (zprostředkovatelku-poradkyni). Úvahy ze zahraničí (Německo) toto pokládají za maximum, spíše se do budoucna uvažuje cca o 80 klientech a úřady práce cíleně zvyšují stavy pracovníků.

Odhad při zařazení asi 20 % kohorty klientů úřadů práce do IAP plošně v České republice by znamenal při 150-200 klientech navýšení asi 600-700 pracovníků, pokud bychom předpokládali, že úřady s nižší mírou nezaměstnanosti by vystačily se stávajícím stavem pracovníků.

Je třeba posílit i kapacitu pracovišť, která realizují opatření APZ, podle konkrétních podmínek úřadů práce – možná by bylo vhodné stanovit pevné limity, které by mohly být doplňovány nákupem služeb či krátkodobým navýšením kapacit.

Je třeba vytvořit mzdové podmínky pro odměňování kvality práce s klientem.

1.2 Financování APZ

Je potřeba vytvořit určitou finanční rezervu na programy pro účastníky IAP, zejména pro podporu tvorby nových pracovních míst, pro absolventy i další kategorie.

1.3 Další zefektivnění činností ÚP

Vytvořit informační centra pro samoobslužný servis pro zaměstnavatele, zaměstnance, uchazeče.

1.4 Kvalifikační předpoklady a vzdělávání

Zohlednit změnu stylu práce při zprostředkování do kvalifikačních požadavků na přijímání pracovníků – požadavek profesionality ve vzdělání příslušného směru, případně zájmu a ochoty znalostí doplňovat (je to možné, aniž by došlo ke změně v možnostech odměňování?). Připravit a realizovat systém vzdělávání pracovníků provádějících zprostředkování.

2. Systémové předpoklady v jiných oblastech

2.1 Aplikace zásad aktivace (podmíněnost sociálních dávek aktivitou) ve vztahu k podpoře v nezaměstnanosti a dávkám sociální potřebnosti nahrazujícím příjmy v období nezaměstnanosti. Vyžaduje legislativní úpravu.

2.2 Vyšší finanční zvýhodnění uchazečů v aktivačních programech a rekvalifikacích.

3. Rozšíření možností aplikace specifických nástrojů APZ

3.1 Umožnit a finančně pokrýt nákup aktivačních programů jako jsou krátkodobé motivační programy, bilanční diagnostika, nácviky technik sebe-poznání, orientace na trhu práce atp. od vnějších subjektů.

4. Principy realizace IAP (doporučení)

4.1 Efektivní organizace

Organizačně vytvořit prostor pro práci s klientem, využít strategie oddělení administrativních činností a zprostředkování.

Využívat metody skupinové práce a posílit spolupráci mezi útvary ÚP.

4.2 Kvalita a supervize

Klást důraz na konzultace, přípravu postupů a metod a na supervizi kvality obsahu a provádění IAP. Vytvářet metodické skupiny pro supervizi a úpravu metodik.

Udržet metodické skupiny pilotujících úřadů práce a využít jejich expertizy.

4.3 Individualizace IAP

Je potřebné věnovat potřebný prostor přípravné fázi a individuálnímu profilu uchazeče jako východisku. Anamnéza by se měla stát závazně součástí dokumentace IAP.

4.4 Kombinace forem poradenství

Vhodně kombinovat skupinové a individuální formy poradenství. Práce se skupinou podporuje efektivnost činností při realizaci IAP.

4.5 Metodika IAP

Je vhodné rozpracovat dále metodiku IAP, dát úřadům práce ve formě doporučení.

Zadat pilotujícím úřadům práce (v současné době probíhá).

5. Perspektivní rozšíření IAP

Perspektivně je třeba připravovat rozšíření IAP na uchazeče nad 25 let (zde jsou nejproblémovější skupiny uchazečů a zdroj dlouhodobé nezaměstnanosti) a větší akcent položit na využití nástrojů APZ pokud se nedaří do určité doby zaměstnání získat - tedy přiblížení praxi, jaká je v zemích EU. Současně je třeba dopracovat návaznosti IAP na další postupy vztahující se k uchazečům, kteří neuspějí během programu IAP. Práce se skupinou nad 25 let by neměla být příliš dlouho odkládána. Ukazuje se, že i za současných podmínek mají na ni IAP pozitivní dopad.

K rozšíření IAP jsou potřebná následující opatření (vedle už výše uvedených):

5.1 Budovat potřebnou personální kapacitu specializovaného poradenství na úřadech práce. Tato je patrně nejvíce poddimenzovanou oblastí aktivní politiky zaměstnanosti v ČR. Současně zlepšovat profesionalitu v rámci základního poradenství. Nepostačí ale jen početní zvýšení kapacit zprostředkování, protože u velké části klientů bude potřeba specializovanější služba.

5.2 Garantovat potřebné prostředky na APZ – jednak na oblast aktivačních programů, jednak na další nástroje jako jsou rekvalifikace a tvorba míst.

5.3 Důsledně provázat aktivační strategie v oblasti politiky zaměstnanosti s oblastí sociálních dávek (sociální pomoc) – jde mj. o podmíněnost dávek účastí v programech APZ a v aktivačních programech jako je IAP.

2.5 Dopady a účinky aplikace nástrojů

Vedoucími pracovníky úřadů práce byla účinnost opatření APZ hodnocena na „školní“ stupnici 1 až 5 na horší dvojku (velmi dobrá), dokončování programů na lepší dvojku.

Konkrétně:

- úspěšnost dokončení programů na 1,82;
- umístění/udržení se bezprostředně po skončení účasti na 2,31;
- přínos opatření k zaměstnatelnosti na 2,21;
- jiné přínosy na 2,35.

T a b u l k a 21 Hodnocení účinnosti jednotlivých opatření (průměry hodnocení na stupnici 1 až 5)

	Úspěšnost dokončení účasti	Umístění/setrvání ihned po programu	Zaměstnatelnost uchazečů	Jiné přínosy (prožívání nezaměstnanosti, sociální kontakty)
Rekvalifikace	1.53	2.29	2.07	2.21
SÚPM a SVČ	1.83	2.06	2.14	2.33
VPP	1.97	3.75	2.85	2.47
Místa pro absolventy	1.57	2.00	1.79	2.05
Místa pro ZPS	1.89	2.11	2.18	1.96

Ve všech dimenzích jsou z hlediska účinků nejvýše hodnoceny programy pro mládež - absolventy škol. V okresech s nejvyšší nezaměstnaností bylo toto hodnocení ještě o něco vyšší než v ostatních okresech. Obecně je uznáváno, že získání praxe jim obecně značně pomáhá k umístění na trvalá pracovní místa a ke zvýšení zaměstnatelnosti.

Rekvalifikace získaly rovněž vysoké hodnocení, pokud jde o zvýšení zaměstnatelnosti a další přínosy (zlepšené prožívání nezaměstnanosti a sociální kontakty).

Tvorba míst v soukromém sektoru byla vysoce hodnocena pokud jde o umístění po skončení programu.

Tvorba a podpora míst pro nezaměstnané se ZPS byla vysoce hodnocena zejména pokud jde o jejich přínosy k prožívání nezaměstnanosti a sociální kontakty, ale také v dimenzi setrvání na místě po skončení programu (po jeho zřízení).

V případě VPP je však jako „spíše špatná“ hodnocena účinnost z hlediska umístění po skončení programu, zdůrazněny jsou ale jejich přínosy k prožívání nezaměstnanosti a sociální kontakty.

Účinnost programů je hodnocena jako spíše dobrá ve všech sledovaných dimenzích. VPP sice nepřispívají příliš – s ohledem na charakter zařazovaných účastníků . k trvalému umísťování, ale jejich přínos pro zaměstnatelnost je přece jen podle pracovníků úřadů práce lepší než „dobrý“ a dost vysoce je hodnocen jejich „sociální přínos“ (prožívání a sociální kontakty).

Hodnocení vedoucích pracovníků se samozřejmě do určité míry opírají o analytické podklady, které si samy úřady práce zpracovávají. Tyto podklady se týkají zejména dokončování programů a umístění po programech. Podle většiny vedoucích pracovníků úřadů práce vede své statistiky o umístění účastníků po absolvování opatření APZ nad rámec statistik požadovaných ze strany MPSV: 25 % pravidelně, 45 % podle potřeby příležitostně (30 % nevede). Častěji deklarovali jejich vedení vedoucí pracovníci úřadů práce s nejvyšší nezaměstnaností: 48 % uvedlo pravidelné sledování a 36 % příležitostně (jen 18 % nevede).

Podle analýzy, kterou jsme provedli na datech ze šesti typově různých okresů (zahrnuly 50 tis. nezaměstnaných) pro programy realizované v období 2000 až 2002, efekty APZ závisí na postavení nezaměstnaného na pracovním trhu. Skupiny nezaměstnaných, které jsou ve větším riziku setrvání v nezaměstnanosti, jsou ve větším riziku ve srovnání s účastníky z jiných skupin i po absolvování některého z programů. Na druhé straně ale v řadě případů mají u nich programy vyšší „přidaný efekt“ na odliv z nezaměstnanosti – příkladem jsou třeba nezaměstnaní více než dva roky.

Obecně lze pak říci, že na základě jednoduchého hrubého srovnání s ne-účastníky, jsou efekty politiky zaměstnanosti vyšší u skupin s horším postavením na trhu práce. Ovšem, protože programy nedokážou zvrátit trvale deficit, který mají některé skupiny nezaměstnaných na trhu práce (typicky nekvalifikovaní), je jejich odliv z registrů stále nižší než u účastníků s „lepšími“ charakteristikami a někdy s přibývajícím časem sílí jejich zpětný příliv do registrů.

Je třeba poznamenat, že metodicky není srovnání účastníků a ne-účastníků zcela korektní. Ne-účastníci jsou celkově lépe zaměstnatelní, neboť do programů se dostávají častěji ti nezaměstnaní, kteří mají problémy s přímým umístěním. Ovšem menší část ne-účastníků má rovněž problémy s přímým umístěním, ale kvůli nízké motivovanosti nevstupují ani do programů APZ. K průkaznému srovnání čistého efektu by byly zapotřebí sofistikovanější metody, především experimentální postupy, které umožňují kontrolu skrytých proměnných jako je například motivace aj.

Mezi jednotlivými programy jsou rozdíly v efektech. Zatímco u rekvalifikací je pokles podílu nezaměstnaných pozvolný, rozložený do celého období, u subvencovaných míst (kde hovoříme o návratech do evidence) je podíl opětovně nezaměstnaných velmi nízký hned na začátku sledování – tedy po ukončení subvence - a dále zůstává na podobné úrovni až do konce sledovaného období. Výjimku tvoří veřejně prospěšné práce, jejichž účastníci zůstávají častěji v nezaměstnanosti a bývají umísťováni opakovaně. Nicméně u mladých nezaměstnaných se zdá, že veřejně prospěšné práce plní funkci „mostu“ a podíl nezaměstnaných časem výrazně klesá. Naopak, v oblastech s nedostatkem pracovních míst a pro skupiny obtížně umísťitelné na trhu práce jsou veřejně prospěšné práce do značné míry pouze dočasným řešením.

Celková tendence efektů je patrná v poklesu míry registrovaných nezaměstnaných v průběhu dvou let sledování jejich odlivu z registru. Jak již uvedeno, jen postupně klesá podíl registrovaných nezaměstnaných po účasti v rekvalifikaci, ale stále rychleji než u ne-účastníků programů. Po třiceti dnech od konce programu rekvalifikace podíl nezaměstnaných zůstává na úrovni 77 % ve Zlíně až po 84 % v okrese Kladno. Pak se po dvou letech snižuje až na 17 % v Táboře, resp. na 28 % v Kladně.

Naproti tomu u ostatních programů APZ (absolventi, VPP, tvorba SÚPM a CHD) účast v programu znamená v podstatě ukončení evidence a tudíž při sledování dopadu programu nejde o odliv z evidence, ale o riziko zpětné evidence po ukončení subvence na mzdu atp. V případě programů VPP jsou odlivy indikované nepřítomností zpětné evidence menší a přitom konstantní, nebo dochází v delším období k postupnému poklesu (nejvýznamněji v naší analýze např. v okrese Tábor). U programů subvencovaných míst dochází k prudkému poklesu v evidenci už záhy po ukončení programu, resp. dotace na mzdu (pod 20 % nezaměstnaných, kteří se vrací do nezaměstnanosti) a následně k poměrně stabilnímu udržení (nezvyšování) této „příznivě nízké“ úrovně návratu.

Tabulka 22 Efekty APZ podle programu a úřadu práce (procenta - podíl lidí zůstávajících v nezaměstnanosti/vracejících se do nezaměstnanosti po uplynutí určitého období), 2000-2002

	Program	30 dní	90 dní	180 dní	360 dní	540 dní	730 dní
Kladno	REKV	83,59	65,40	52,95	37,83	32,72	27,54
	VPP	60,56	54,41	50,79	56,90	50,00	60,00
	ABS	22,22	27,78	16,67	6,25	12,50	12,50
	Ost.APZ	19,05	19,14	18,18	16,99	13,55	9,95
	Bez APZ	85,45	67,13	50,83	35,66	27,15	23,48
	Celkem	81,00	64,02	49,21	35,08	27,31	23,58
	N (#)	6237	6216	6185	6114	5991	5827
Děčín	REKV	79,05	60,81	49,91	37,44	30,85	25,78
	VPP	57,70	54,56	51,50	47,28	34,36	36,80
	ABS	21,83	13,67	11,36	11,21	14,47	21,05
	Ost.APZ	18,53	18,87	18,93	17,77	14,49	18,65
	Bez APZ	87,84	72,90	54,37	40,44	30,41	27,38
	Celkem	76,42	64,18	49,60	38,31	29,79	27,12
	N (#)	7583	7430	7303	7042	6581	6212
Vyškov	REKV	80,88	66,60	52,74	34,86	25,87	23,88
	VPP	64,17	59,74	50,00	39,86	29,63	35,42
	ABS	22,22	23,08	16,67	4,76	18,75	
	Ost.APZ	27,17	23,42	22,86	25,53	18,18	26,92
	Bez APZ	85,62	68,28	49,46	36,89	25,02	22,49
	Celkem	81,00	65,50	47,98	36,29	25,09	22,19
	N (#)	3943	3883	3838	3750	3629	3489
Ostrava	REKV	80,18	60,56	47,68	36,82	28,24	25,58
	VPP	48,40	53,67	52,43	51,08	47,33	44,59
	ABS	17,10	19,66	18,87	12,34	13,33	12,09
	Ost.APZ	20,19	23,05	23,61	23,62	25,60	30,14
	Bez APZ	87,95	75,22	59,16	44,31	34,69	29,52
	Celkem	80,08	60,58	54,76	41,19	33,69	29,19
	N (#)	19254	19073	18901	18179	17515	16590
Zlín	REKV	77,38	58,03	42,47	31,11	21,97	16,48
	VPP	53,85	55,22	56,45	47,54	37,84	42,86
	ABS	17,53	15,63	9,78	7,95	7,25	9,09
	Ost.APZ	20,73	20,00	23,27	22,73	18,37	17,07
	Bez APZ	80,31	63,11	46,30	31,46	23,11	20,08
	Celkem	77,11	60,71	43,89	31,11	22,81	19,79
	N (#)	6406	6361	6348	6273	6160	6003
Tábor	REKV	82,99	61,72	44,24	28,98	22,53	16,60
	VPP	51,82	48,89	38,75	29,33	10,42	7,41
	ABS	19,48	16,00	22,97	6,15	5,56	
	Ost.APZ	22,14	19,23	13,68	19,48	16,36	16,67
	Bez APZ	77,68	59,31	38,03	27,79	15,89	15,96
	Celkem	73,78	56,69	37,41	27,29	16,29	15,81
	N (#)	3365	3338	3307	3237	3156	3032

Jde o celkový počet nezaměstnaných, se kterým pracujeme v analýze. Hodnocení se vztahuje pouze na ty nezaměstnané, kteří skončili nezaměstnanost ve sledovaném období plus období, ve kterém sledujeme efekt programů na odchod z nezaměstnanosti. Rozdíl mezi četnostmi v případě cílenosti a efektů je tedy dán počtem těch, kteří neskončili vůbec.

Celkem se jeví odliv z registru nezaměstnaných v důsledku programů APZ na docela slušné úrovni. Pokud srovnáváme odliv z registru po 6 měsících s výsledky APZ v Německu (srovnej Bundesanstalt fuer Arbeit 2001: Daten zu den Eingliederungsbilanzen, Nurnberg), pak vidíme po 6 měsících po programu, že u rekvalifikací je v ČR v registru asi 45 % účastníků, v Německu 33 %. U VPP je to v ČR asi 51-52 %, v Německu 55 %, v programech tvorby míst (SÚPM, absolventi, CHD) je to v ČR asi 20 %, v Německu asi 18 %. Menší úspěch rekvalifikací v ČR vysvětlujeme tím, že jde v porovnání s Německem častěji o krátké a levné programy, které nemají přímý dopad na zlepšení kvalifikačních předpokladů. Výsledky v oblasti subvencovaných míst jsou velmi dobré, ale je třeba si zase uvědomit jejich malý rozsah v srovnání s Německem.

2.6 Zhodnocení a komparace se zeměmi EU

Filosofie Evropské strategie zaměstnanosti

Evropská strategie zaměstnanosti je vedle důchodových reforem hlavním prvkem reformy sociálního státu v zemích EU ve smyslu jeho modernizace podle zásady „active society“ (aktivní společnost). Je jasné, že dlouhodobá hospodářská prosperita tržních demokracií v Evropě a udržení jejich sociální kvality a sociálního státu je možné jen za předpokladu vysoké míry pracovní participace. Její uplatnění vedlo v období od roku 1997 jak ke snížení nezaměstnanosti, tak i k zlepšení ukazatelů zaměstnanosti v zemích EU.

Hluboké strukturální změny ekonomik a pracovních trhů jsou absorbovány v zemích EU širším rejstříkem veřejných politik. V zemích EU se ukázala být významná zejména potřeba koordinace politiky trhu práce s hospodářskou politikou, stejně jako její začlenění v širším rámci sociální politiky, daňové politiky, vzdělávací politiky, příjmové politiky.

Stejně tak se ukázala důležitá dobrá koordinace mzdového vyjednávání, pokud možno realizovaná na centrální úrovni odborů a zaměstnavatelů: ta přinesla často mzdovou umírněnost odborů s pozitivními dopady na zaměstnanost. Zdá se, že ekonomické tlaky vedly v devadesátých letech k odpovědnějšímu přístupu odborů. V rámci zásad EU je důsledně respektován požadavek účasti sociálních partnerů v procesu „policy making“.

Hlavní cíle a principy Evropské strategie zaměstnanosti

- dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti pro všechny skupiny na trhu práce;
- udržitelná zaměstnanost a tvorba pracovních míst;
- podpora nového přístupu k organizaci práce tak, aby mohly firmy čelit ekonomické změně adaptabilitou a současně i jistotou pracovních míst – včetně strategie *flexicurity* (oslabením ochrany pracovníků před propouštěním, ale současně poskytnutím více podpory a ochrany při hledání zaměstnání, ve spolupráci veřejného a soukromého sektoru, včetně zapojení zprostředkovatelských agentur);
- umožněním určitým jednotlivcům podílet se na celoživotním procesu profesní přípravy;
- poskytnutí rovných příležitostí a přístupu k zaměstnání každému na trhu práce.

Hlavní principy provádění politiky:

- posun k prevenci a včasné aktivaci;
- řízení pomocí cílů;
- monitorování a hodnocení postupu a výsledků;
- integrace politiky na trhu práce s jinými oblastmi;

- spolupráce a posílení dalších aktérů (sociální partneři, lokální partneři, neziskové organizace).

Implementace EES

Cíle: formulace a monitorování

Země EU se liší jak celkovým pojetím akčního plánu zaměstnanosti, tak i v přístupu k vymezení jeho cílů: od výrazně kvantitativně orientovaného akčního plánu zaměstnanosti ve Velké Británii až po obecně formulovaný dokument v Německu. Jestliže Velká Británie byla nej přesnější v rozpracování kvantitativních cílů, Švédsko šlo spíše cestou přesného stanovení veřejných zdrojů k dosažení obecně formulovaných cílů a naopak v Německu cíle zůstávaly většinou na obecné, kvalitativní úrovni, byly ale specifikovány zdroje i opatření dílem na centrální a dílem na regionální úrovni tripartitním vyjednáváním. Národní plány konkretizují obvykle směrnice EU do konkrétních klíčových cílů (řízení pomocí cílů), které jsou často závaznými ukazateli přenášeny z národní na regionální a lokální úroveň. K další kvantifikaci cílů národních akčních plánů zaměstnanosti v principu dochází ve dvou liniích: jednak na úrovni jednotlivých programů a jednak na úrovni regionů. Tyto stanovené cíle umožňují dosažení jednotné linie a principů politiky v dané zemi. Způsoby dosažení cílů jsou pak záležitostí jednotlivých úřadů práce. Definice cílů se opírá o důkladnou rozborovou činnost situace na trhu práce a o vyhodnocování opatření, stejně jako o proces konzultací s regiony a sociálními partnery. Velká Británie například klade velký důraz na „Evidence based policy making“, založené na kontinuálním hodnocení hlavních programů.

Jde často o kvantitativní cíle jako jsou počty účastníků opatření, podíly skupin vyžadující zvláštní péči v opatřeních, cíle snížení nezaměstnanosti a dlouhodobé nezaměstnanosti, účinnost opatření ve smyslu podílu úspěšně umístěných. Rozsah politik a též konkretizované cíle jsou vyhodnocovány pomocí indikátorů: běžně se sledují míry participace a nezaměstnanosti, podle skupin populace z různých hledisek. Lze očekávat, že po reformulaci EES v tomto roce dojde také ke změnám v pojetí národních akčních plánů - především lze v některých zemích předpokládat vyšší důraz na kvantifikaci cílů i v dílčích oblastech politiky zaměstnanosti

Příklady indikátorů:

- „policy effort“ (úsilí vynaložené v programech): podíl mladých/dospělých nezaměstnaných kteří zahájili individuální akční plán před dosažením 6/12 měsíců trvání nezaměstnanosti.
- „non compliance“ (nepřizpůsobení): podíl nezaměstnaných v přítoku do dlouhodobé nezaměstnanosti, kteří nebyli zahrnuti v předchozích preventivních opatřeních.
- „output“ (výsledek): podíl nezaměstnaných přecházejících do dlouhodobé nezaměstnanosti 6/12 měsíců.
- „activation rate“ (míra aktivace): počet účastníků pracovní přípravy a podobných opatření, kteří byli předtím registrováni jako nezaměstnaní k celkovému počtu nezaměstnaných (včetně osob zapojených do opatření) (roční průměr). Podle typů opatření a pohlaví.
- „účinnost aktivace“ (účinnost aktivace): míra setrvání v zaměstnání/návratu do nezaměstnanosti po účasti v opatření, např. po 3 měsících od účasti v opatření (ukazatel vypovídá mj. o kvalitě opatření – v roce 1997 se například pohybovala míra návratu účastníků do registru po 3 měsících od ukončení programu nebo subvencovaného zaměstnávání ve Švédsku pro různé typy opatření v rozmezí 27-40 %, ale v roce 2001 mezi 21 – 27 %.

Rozsah opatření

Závazek nabídnout do 12 měsíců každému nezaměstnanému (u mladých do 6 měsíců) nějakou z možností řešení jejich situace je náročným požadavkem, jenž zvyšuje nutně rozsah aktivních opatření a zvyšuje nároky na jejich financování. Jde o první a určující zásadu EES v rámci pilíře Zaměstnatelnost.

Všechny země přesahují cíl 20% účastníků opatření, v zemích, jež uplatňují aktivní opatření nejdůsledněji, kolem 50 %. V průměru se výdaje na aktivní politiku pohybují kolem 1 % HDP bez ohledu na pokles nezaměstnanosti, v řadě zemí kde byly dříve nižší výdaje, se postupně tyto zvyšovaly.

Nejvýznamnějším nástrojem je pracovní příprava (výcvik), rekvalifikace. Při poklesu nezaměstnanosti postupně klesal důraz na rozsah a rostl důraz na cílenost opatření a na jejich kvalitu. K tomu všemu podstatně přispívají i kvantitativně a také kvalitativně formulované cíle, závazné až na regionální a lokální úrovni.

Můžeme sledovat vysokou aktivitu veřejných služeb zaměstnanosti, zejména v prevenci a aktivaci.

T a b u l k a 23 Rozsah aktivit veřejných služeb zaměstnanosti (%)

	policy effort		non-compliance		output	
	mladí	dospělí	mladí	dospělí	mladí	dospělí
UK	100	100	0	0	16	9
Švédsko	98	96	1	0	2	4
Nizozemí	100	15	0	66	10	23
Španělsko	32	23	46	62	10	9

Cílenost opatření

Ze směrnic EES i jejich konkretizace vyplývá jasná preference a cílenost opatření na mládež, dlouhodobě nezaměstnané, zdravotně postižené, ženy vracející se po přestávce na trh práce, a další znevýhodněné skupiny (nekválikovaní, starší lidé, etnické menšiny). Tyto priority cílenosti jsou v plánech a v prováděné politice definovány ve formě cílů a sledovány měřitelnými indikátory. Od r. 2003 má být zařazeno do opatření APZ nejméně 25 % dlouhodobě nezaměstnaných.

Obecně vzato je cílem politik cílenost na dlouhodobě nezaměstnané jako cesta ke zvýšení celkové zaměstnanosti. Případný efekt mrtvé váhy či substituce se za těchto okolností snižuje a je přijatelnou cenou za zlepšení rovnosti příležitostí.

Při poklesu nezaměstnanosti se zvyšoval důraz na cílenost a kvalitu opatření.

Prevence a aktivace

Odhodlání předejít dlouhodobé nezaměstnanosti včasnou intervencí a zvýšenou úrovní aktivace je jádrem EES a zejména prvního pilíře (jenž je z hlediska jeho role i rozsahu zde zahrnutých opatření nejvýznamnější). Jde o zajištění možnosti „nového startu“ před 6/12 měsíci nezaměstnanosti ve formě pracovní přípravy, rekvalifikace, pracovní zkušenosti nebo jiného opatření zaměřeného na zaměstnatelnost, včetně doprovodného individuálního vedení a poradenství. Tradičně byl tento přístup už dříve uplatňován ve skandinávských zemích a stal se vzorem pro další země. Přístupy, důraz a opatření jsou dosud v zemích EU různé, přinejmenším lze sledovat všude opatření směřující ke včasné aktivaci (pokud ne vždy k včasné intervenci).

Individualizace a přiměřenost opatření

Nabídka řešení musí přijít ještě před vstupem do dlouhodobé nezaměstnanosti. Vedle toho je třeba, pokud má být cílem realizovat individuálně vhodné a účinné řešení, individuální, komplexní a odborné posouzení situace nezaměstnaných a stanovení cílů řešení.

Většina zemí z toho důvodu zavedla tzv. Individuální akční plány nebo jejich obdobu. Poradenská individuální práce s klienty tak získává zásadní roli nejen jako forma jejich všestranné podpory, ale také jako brána (Gateway) k dalším opatřením. Jde o klíčový předpoklad vhodné cílenosti a přiměřenosti opatření.

Vybrané techniky implementace-provádění

Požadavky cílenosti, prevence a individualizace opatření si vynucují vypracování praktických postupů jak je realizovat. V podstatě je možné přijmout tři strategie včasné prevence: buď pracovat individuálně se všemi nezaměstnanými co nejdříve, což je ale enormně personálně náročné, anebo se snažit vyhodnotit nezaměstnané ohrožené rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti (early assessment – profiling) a na ty zaměřit existující kapacity, anebo stanovit „záchytné mezní body“ – jako například 6/12 měsíců pro intervenci.

Profiling

Řada zemí (USA, Austrálie, Velká Británie, Kanada, Nizozemí, Německo) experimentují se statistickým modelem, vybudovaným na vyhodnocení vlivu individuálních charakteristik nezaměstnaných na pravděpodobnost trvání (dlouhodobosti) nezaměstnanosti. Problémem je však to, že je stále odhadnuta jen průměrná, nikoliv individuální pravděpodobnost pro každého jedince podle jeho příslušnosti k určitým kategoriím a variabilita uvnitř skupin je stále dost vysoká. Je třeba kombinovat s individuálním přístupem.

Postup zahrnuje:

JSI – Job Seeker Screening Instrument, tj. procedura založená na modelu směřujícím ke stanovení skóre rizika dlouhodobé nezaměstnanosti pro každého nově registrovaného a identifikace nezaměstnaných s nejvyšším skóre.

JAI – Job Seeker Assessment Instrument definující vhodné aktivity a pomoc (nastupuje přitom individuální poradenství).

Job Entry Target („cíl vstupu do zaměstnání“)

Aby byla zajištěna odpovídající zainteresovanost pracovníků úřadů práce na práci s preferovanými skupinami při zprostředkování, bylo v Británii zavedenom kvantitativní hodnocení jejich výkonu, založené na bodování podle počtu umístěných do zaměstnání, body s ohledem na obtížnost umístění: například 1 bod lidé měnící zaměstnání; 2 body lidé, kteří neberou podporu; 4 body lidé na podpoře v nezaměstnanosti; 8 bodů dlouhodobě nezaměstnaní, handicapovaní, mladí nezaměstnaní; 12 bodů osamělé matky a lidé pobírající dlouhodobě dávky sociální pomoci jako hlavní zdroj příjmu. Každý okres má stanoven vlastní kvantitativní cíl vyjádřený celkovým skóre, jež má v daném období dosáhnout.

Hledisko aktivace

Základním strategickým prvkem je cíl aktivace lidí ohrožených trvajícím nezaměstnaností, všemi možnými formami a prostředky, sankcemi pozitivními i negativními: všestrannou podporou při hledání, motivací, tlakem a kontrolou a požadavky na aktivitu v případě dlouhodobého trvání pobírání dávek. Stejně tak poskytnutím příležitostí k pracovnímu výcviku. V neposlední řadě i finančním zvýhodněním kategorií s nízkým pracovním příjmem v období po nástupu do zaměstnání.

Zhodnocení výsledků Evropské strategie zaměstnanosti

Celkově lze říci, že definování dlouhodobých cílů zaměstnanosti zvýšilo prioritu celé problematiky zaměstnanosti ve veřejné agendě. Výrazný pokrok byl docílen v transformaci politiky trhu práce směrem k prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti cílových skupin a ve zvýšené aktivitě.

EES zasáhla širší okruh politik než jen politiku trhu práce. Je zejména těsně vztažena k plánům sociální inkluze, k politice vzdělávání a k pracovní přípravě, fiskální/daňové politice a rodinným politikám, ale i k hospodářské a regionální politice, je navázána na Evropský sociální fond.

Došlo k mnoha změnám v koordinaci politiky trhu práce. Vytvořením odpovědných orgánů vznikly například mezi-rezortní koordinační struktury a restrukturovány byly i státní orgány – veřejné služby zaměstnanosti. Centrální instituce byly mnohde doplněny regionální úrovní řízení, vzrostla role sociálních partnerů a neziskových organizací, stejně jako místní správy (samosprávy).

Celkově EES uspěla v prosazení lepší integrace řady politik, jež přispívají k zaměstnanosti, i k posílení konvergence politik. V příštích letech je posílená Strategie zaměstnanosti zaměřena ke třem vzájemně provázaným cílům: zvýšení zaměstnanosti a míry participace, zvýšení kvality pracovních míst a produktivity práce a podpora inkluzivního trhu práce. Hlavními nástroji k dosažení cílů je rozvoj lidského kapitálu, rozvoj dovedností a celoživotní učení.

Jednotlivé oblasti/směry politiky

V podstatě jako nejdůležitější se jevil první pilíř, i proto, že zde byly formulovány cíle nejdůležitější a byly staveny monitorovací indikátory.

(a) Prevence a aktivace

Důraz na kvantitativní cíle v monitorování procesu prevence a aktivace způsobil výraznou reorientaci priorit (požadavek umožnit všem nezaměstnaným nabídku „nového startu“ před 6/12 měsícem nezaměstnanosti a překročit podíl 20% účastníků v opatřeních), zatímco pozornost věnovaná nákladové efektivnosti a kvalitativním aspektům jako je udržitelná integrace na trh práce do nepodporovaných míst se zvyšuje až v posledních letech.

Výsledky

Hodnocení účinnosti opatření ukazuje, že výsledky jsou závislé na mnoha faktorech (účastníci a jejich charakteristiky, kvalita opatření, povaha lokálního trhu práce), nicméně projeví se určité společné trendy:

- obecně jsou opatření účinná, pokud jsou aplikována na cílové znevýhodněné skupiny (méně mrtvé váhy);
- například profesní příprava byla účinná pro zvláštní cílové skupiny (příkladem jsou zvláště ženy znovu vstupující na trh práce, vzdělání imigranti), avšak méně pro nekvalifikované nezaměstnané;
- účinky jednotlivých programů závisí na rozsahu programu (v počtech účastníků): malé (cílené) programy se jeví být účinnější; programy organizované pro velký počet účastníků trpí poklesem kvality;
- subvencovaná zaměstnání vykazují rozdílné výsledky a riziko nezamýšlených důsledků (mrtvá váha, substituce); subvencovaná místa v privátním sektoru jsou účinnější než tvorba míst ve veřejném sektoru;

- podpory pro samostatně podnikající mají jasně pozitivní výsledky, i když rozsah aplikace tohoto nástroje je omezený;
- výsledky podpory a pomoci při hledání místa se zdají být obecně pozitivní;
- při tvorbě aktivních opatření je třeba brát v úvahu profil a individuální motivaci (například dávky, jež nezaměstnaní dostávají);
- databáze Eurostatu za roky 1998-2000 ukazuje, že opatření subvence vzniku pracovních míst jsou nákladově nejefektivnějším typem opatření. Velká Británie například předkládá jasné pozitivní hodnocení nákladové efektivity New Deal pro mladé lidi.

(b) Reformy daní a dávek a zdanění práce

Obecně země EU věnovaly více úsilí reformám daňových systémů než dávek (systémů sociálního zabezpečení). Výraznější a komplexnější reformy provedlo Dánsko, Nizozemí, Velká Británie a Francie. Zlepšení finančních pobídek se dotklo zejména osamělých matek a rodin s dětmi.

Všechny země usilovaly o snížení odvodů z faktoru práce. Reformy zaměřené na stranu poptávky (zaměstnavatelé) převládaly v BE, FR, IT a AT. Reformy zaměřené ke straně nabídky (k pracovníkům) se uskutečnily v DK, DE, GR, IR, LU, SP, PT a SW, kombinace obojího v NL, UK a FI. Jen málo zemí zavedlo kompenzace v zdanění energií nebo „zelené“ daně.

Výsledky

- největší pozitivní účinky vyplynuly z lepšího mixu daňových nástrojů (redukce odvodů zaměstnavatelů na sociální pojištění, vydělané daňové kredity pro pracovníky s nízkou mzdou, přesun váhy od sociálního pojištění k ekologickým daním, redukce DPH);
- nejjasnější byl pozitivní efekt snížení odvodů zaměstnavatelů pro pracovníky s nízkou mzdou nebo podpora nových míst pro dlouhodobě nezaměstnané touto formou;
- redukce odvodů zaměstnanců jsou též nejpríznivější na spodním konci příjmového rozložení a pro ženy;
- pozitivní efekt měly též daňové úlevy zavedené pro rodiny s dětmi, na účel úhrady péče o děti či jiné osoby a vzdělávacích výdajů, poskytnuté pro rodiče, kteří kombinují zaměstnání a péči o rodinné příslušníky.

(c) Celoživotní vzdělávání

Obecně byl položen větší důraz na tuto oblast v pilíři zaměstnatelnost než v pilíři adaptabilita. Jsou zřetelné pokroky a zvýšená účast v této oblasti, nicméně stále je výhrada k nedostatečné dostupnosti tohoto opatření pro všechny kategorie.

(d) Inkluzivní trh práce

V období uplatnění EES věnovaly členské země zvýšenou pozornost postavení znevýhodněných skupin, především zdravotně handicapovaných, etnických menšin a imigrantů. Byl přítom daleko více uplatněn personalizovaný přístup a zvyšování jejich zaměstnatelnosti.

Výsledky

- ukazuje se, že tento přístup je efektivní, zejména tehdy, pokud je doprovázen širším souborem opatření k reintegraci např. v oblasti politik na trhu práce a legislativy;
- aktivní opatření na trhu práce sama však nepostačují, pokud nejsou ošetřeny další oblasti sociálního začlenění;
- politiky musí být orientovány i na stranu poptávky – zejména diskriminace zaměstnavatelů je jasnou překážkou.

(e) Podnikání

Řada zemí omezovala legislativní překážky podnikání a současně i práci na černo. V této oblasti však scházejí dobré indikace výsledků.

Programy aktivní politiky pomohly zjevně nezaměstnaným vytvořit a získat pracovní místa, zejména ve službách (FR, BE, DE, FI a SW). Velká část těchto míst se ukázala být trvalá, zvláště v oblasti sebezaměstnávání.

(f) Modernizace organizace práce

Opatření v pilíři adaptabilita směřovala k umožnění částečných a dočasných úvazků i k flexibilní pracovní době

Výsledky

- ukazuje se, že redukce pracovní doby není nahlížena nadále jako priorita nebo exkluzivní způsob přerozdělení práce;
- na druhé straně flexibilní formy zvýšily rozsah zaměstnávání žen a mladých lidí, neboť zvyšují flexibilitu firem vyrovnat se s fluktuací poptávky po službách a zboží;
- stále jsou spatřovány rezervy v rozvoji flexicity, kontinuálním personálním rozvoji zaměstnanců a účasti sociálních partnerů.

(g) Rovné příležitosti

Řada zemí se zaměřuje na odbourání segregace trhu práce podle genderu a redukci „gender pay gap“ (rozdíly ve mzdách).

Důležitou oblastí se stalo sdílení práce a rodinného života. Řada zemí věnovala úsilí rozvoji služeb pro děti a řada z nich si stanovila jasné cíle (BE, IRL, LU, NL, PT, ve Skandinávii jde o tradiční politiku). Většinou se tyto cíle zabývaly poskytnutím míst v zařízeních pro děti do 3 let věku (!)

Celkový rozvoj APZ

Všechny země EU od roku 1998 do roku 2001 zvyšovaly výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti v boji proti nezaměstnanosti, a to v průměru z 0,17 % HDP na jedno procento nezaměstnaných v roce 1998 na 0,24 % HDP na jedno procento nezaměstnaných v roce 2001 (s výjimkou relativně konstantních výdajů vynaložených v Norsku a Finsku). Souhrnně lze říci, že u států s vysokou mírou nezaměstnanosti existuje snaha o zvýšení výdajů na APZ, i když tato výše je tak silně odvislá od hospodářského vývoje té které země. Zároveň ty země EU, které použily pro úspěšné snižování počtu nezaměstnaných osob dílčí kvalitní (a tím i finančně nákladná) opatření APZ, tyto zaběhlé praktiky využívají nadále, přestože již docílily velmi nízkých měr nezaměstnanosti.

I přes klesající tempo růstu HDP v téměř všech zemích EU mezi lety 2000 a 2002, stále roste důraz na aktivační opatření: takřka všechny státy v tomto období zvýšily počty nezaměstnaných účastníků se opatření APZ, přičemž silný důraz byl kladen na nezaměstnanosti ohrožené skupiny, jakými jsou absolventi a mladí lidé obecně, ale i osoby

staršího věku. Osoby mladší 25 let věku, jejichž nezaměstnanost je stále ve většině zemí EU poměrně vysoká, se staly středem zájmu zemí EU už od poloviny 90. let, kdy došlo k expanzi programů zaměřených na tuto cílovou populaci.

T a b u l k a 24 Počet účastníků participujících ve všech nástrojích APZ a v pracovních výcvicích (PV) a jejich procentní podíl ke všem registrovaným nezaměstnaným dle pohlaví v roce 2000 a 2001 ve vybraných zemích EU

		A	B	DK	E	FIN	G	SW	UK
2000 - APZ	celkem	48.933 20%	427.838 47%	55.212 30%	939.804 32%	83.646 21%	1970.000 34%	289.295 56%	146.842 12%
	muži	22.122 17%	159.843 43%	19.943 26%	488.257 39%	32.875 17%	1080.000 34%	147.042 54%	118.875 13%
	ženy	24.734 23%	267.995 50%	32.270 32%	451.547 26%	50.771 24%	890.000 33%	142.254 58%	31.556 11%
2000 - PV	celkem	28.587 12%	68.404 7%	37.743 21%	310.897 10%	48.833 12%	1227.462 21%	127.064 24%	142.286 12%
	muži	13.544 10%	34.581 9%	12.387 17%	145.794 12%	22.135 11%	681.673 22%	52.939 19%	115.434 13%
	ženy	15.043 13%	33.823 5%	25.353 25%	165.103 9%	23.153 11%	545.789 20%	74.125 30%	30.448 11%
2001- APZ	celkem	52.727 21%	468.973 50%	58.810 32%	1189.585 37%	75.440 20%	2015.000 34%	293.064 60%	162.825 14%
	muži	24.379 17%	172.309 45%	24.666 31%	563.579 43%	21.580 16%	1154.000 35%	144.876 57%	124.261 14%
	ženy	28.348 24%	296.664 53%	34.142 33%	606.006 33%	46.860 24%	861.000 33%	148.188 63%	38.562 14%
2001 – PV	celkem	31.615 13%	70.731 8%	42.063 23%	343.489 11%	41.280 14%	1273.918 22%	127.033 26%	140.371 12%
	muži	15.050 11%	34.855 9%	17.560 22%	157.620 12%	18.281 12%	708.466 23%	48.319 19%	108.380 12%
	ženy	16.564 14%	35.876 7%	24.503 24%	185.869 10%	22.999 15%	529.452 20%	78.714 34%	31.991 12%

Zdroj: *Communication from the Commission (2002), upraveno*

Závěr

Jako základní a klíčové prvky Evropské strategie zaměstnanosti lze identifikovat především:

- prioritu oblasti zaměstnanosti při modernizaci sociálního státu;
- jasné a náročné cíle – definované a monotirované;
- koncepčnost a provázanost na další oblasti veřejné politiky
- (daňová a dávková politika, vzdělávací politika, rodinná politika aj.);
- systémovost v uplatnění opatření při akcentaci hlediska včasné prevence
- (časové limity pro aplikaci nástrojů a závazek včasné aplikace nástrojů jak pro klienty
- tak pro úřady práce);
- relativně stabilizované výdaje a vysoké počty účastníků aktivních opatření, důraz na pracovní přípravu, důraz na cílenost na mládež a na znevýhodněné skupiny (dlouhodobě nezaměstnaní aj.);
- kvantifikaci požadavků na aktivní politiku zaměstnanosti, a postupně rostoucí důraz na kvalitu opatření;
- akcent na aktivaci klientů a individualizaci práce s nimi, rostoucí a naprosto klíčová je role poradenství;

- důraz na odpovídající organizační a personální zajištění pracovních postupů úřadů práce;
- důraz na spolupráci s dalšími aktéry trhu práce a na integraci všech funkcí spojených s prací s nezaměstnanými.

Česká republika přijímá ve svých programových dokumentech uvedené prvky EES a postupně je uplatňuje. Systémové nastavení podmínek realizace strategie zaměstnanosti a jejího institucionálního rámce však praxi jejich upatnění do značné míry vzdaluje principům a praxi implementace EES v zemích EU.

3. Motivace k zaměstnávání: nabídka práce

Ve třetí kapitole jsme se zajímali o klíčový problém českého trhu práce: o motivaci k zaměstnání na straně nabídky pracovní síly. Odhadujeme zde ekonomické pobídky k práci v ČR, provádíme mezinárodní srovnání systémů podpor v nezaměstnanosti a dalších sociálních dávek, na které mají nezaměstnaní v nezaměstnanosti nárok, v České republice a ve vybraných zemích EU. Analyzujeme strategie „Making Work Pay“, které jsou v zájmu zvýšení pracovních pobídek přijímány v současné době v zemích EU, zvažujeme jejich využití v ČR. Konečně analyzujeme strategie „workfare“ („donucení k aktivitě“), které jsou v zájmu aktivace dlouhodobě nezaměstnaných v zemích EU stále častěji využívány, zvažujeme jejich využití v ČR.

3.1 Analýza pobídek vyplývajících z vazeb různých typů sociálních dávek

Specifikou českého systému sociálních dávek je okolnost, že podpora v nezaměstnanosti je ve velké řadě případů, zejména v případě dlouhodobě nezaměstnaných, kombinována s řadou dalších dávek – státní sociální podpory a sociální péče (pomoci). Zohlednili jsme v analýze všechny tyto typy dávek a současně jsme zohlednili různé kategorie nezaměstnaných podle vzdělání, délky nezaměstnanosti a typu domácnosti. Je totiž zřejmé, že pobídkovost českého systému sociálních dávek souvisí se:

- (1) vzděláním (kvalifikací) dospělých členů domácnosti;
- (2) počtem členů domácnosti, zvláště s počtem dětí a ekonomicky neaktivních dospělých členů domácnosti;
- (3) s dobou nezaměstnanosti.

Přesto, že jsme pro větší analytickou průkaznost diskutovali jednotlivé faktory zvlášť, tak se v realitě působení zmíněných faktorů prolíná, což zahrnují také naše modely. Jednotlivé faktory mohou působit souběžně a tak vyvolávat jednoznačný motivační nebo odrazující účinek.

T a b u l k a 25 Čisté poměry náhrady v %, pro šest typů domácností, pro pět úrovní vzdělání a dvě období (mzdy z výběrového šetření ČSÚ)

Vzdělání	Osaměle žijící muž	Manželé (1)	Manželé (2)	Manželé se dvěma dětmi (1)	Manželé se dvěma dětmi (2)	Samoživitelk a se dvěma dětmi
Jeden měsíc nezaměstnanosti						
Základní	53	71	52	82	64	80
Střední bez maturity	51	65	51	77	62	79
Střední s maturitou	50	56	50	71	54	74
Vyšší a bakalářské	50	53	50	68	52	71
Vysokoškolské	38	40	43	51	44	63
Sedm měsíců nezaměstnanosti						
Základní	38	71	36	82	52	73
Střední bez maturity	34	65	33	77	48	71
Střední s maturitou	26	49	25	66	36	61
Vyšší a bakalářské	23	41	22	59	33	56
Vysokoškolské	17	29	17	42	24	46

Poznámka: (1) žena v domácnosti (2) oba partneři ekonomicky aktivní

T a b u l k a 26 Čisté poměry náhrady v %, pro šest typů domácností, pro pět úrovní vzdělání a dvě období (mzdy z databáze ÚP v Ostravě)

Vzdělání	Osaměle žijící muž	Manželé (1)	Manželé (2)	Manželé se dvěma dětmi (1)	Manželé se dvěma dětmi (2)	Samoživitelk a se dvěma dětmi
Jeden měsíc nezaměstnanosti						
Základní	67	100	64	100	76	88
Střední bez maturity	63	100	60	100	74	88
Střední s maturitou	59	96	56	96	71	83
Vyšší a bakalářské	56	84	55	90	70	83
Vysokoškolské	51	63	50	75	61	79
Sedm měsíců nezaměstnanosti						
Základní	67	100	64	100	76	88
Střední bez maturity	61	100	60	100	73	88
Střední s maturitou	53	96	49	96	65	80
Vyšší a bakalářské	45	84	45	90	62	81
Vysokoškolské	33	63	33	75	47	71

V mezinárodním srovnání s dávkovými systémy ostatních členských států OECD, které je založeno na modelech, patří dávkový systém ČR k těm více štedrým a tudíž málo pobízejícím nezaměstnané k práci (OECD 2002: Benefits and Wages). Celková pobídkovost indikovaná průměrným čistým poměrem náhrady dosahuje u českého systému 72 %, což je vysoká hodnota převyšující průměrný čistý poměr náhrady všech členských států OECD, který činí 59 %.

Ukázali jsme v navazující a zpřesňující analýze, že pobídkovost českého systému sociálních dávek pro nezaměstnané je dost nízká, zejména u kategorií nezaměstnaných s nižším vzděláním (kvalifikací); s vyšším počtem členů domácnosti, a to zvláště s vyšším počtem dětí a ekonomicky neaktivních dospělých členů domácnosti; s delší dobou nezaměstnanosti, a to zvláště od šestého měsíce nezaměstnanosti. Poměry náhrady se v našem

modelu běžně v takových případech, zejména když se uvedené charakteristiky překrývají pohybují na úrovni 70 až 80 %, v případě reálného souboru nezaměstnaných, jenž jsme testovali jako reálný příklad, dokonce na 80 až 100 % u některých typů domácností !

Vysoké poměry náhrady vyplývají z kombinace několika faktorů:

- z vysokého zatížení odvody z mezd (daně a zejména pojistné) v nízkém příjmovém pásmu;
- z nastavené výše a konstrukce životního minima (nízké „úspory z rozsahu“);
- z výrazné cílenosti dávek státní sociální podpory podle kritéria výše příjmu domácnosti;
- z nízké úrovně mezd;
- z absence pozitivních pobídek v oblasti pracovních příjmů na úrovni životního minima při přechodu do zaměstnání.

Problém se jeví dost komplexní a vyžaduje celkovou a provázanou úpravu těchto systémů.

3.2 Současné trendy v sociální a příjmové politice v zemích EU a trendy v ČR

Srovnávali jsme vybrané systémy podpor v nezaměstnanosti a dalších opatření k podpoře příjmů nezaměstnaných podle těchto definovaných kritérií: dekomodifikace (náhrada chybějícího pracovního příjmu), ochrany nezaměstnaných před chudobou a pobídek k práci.

Česká republika poskytuje celkovou střední úroveň dekomodifikace a ochrany před chudobou a sociálním vyloučením a nízkou úroveň pobídkovosti. Oproti tomu švédský systém poskytuje poměrně vysokou úroveň dekomodifikace, vysokou úroveň ochrany před chudobou a sociálním vyloučením a nízkou úroveň pobídkovosti. Systém ve Velké Británii poskytuje nízkou úroveň dekomodifikace, nízkou úroveň ochrany před chudobou a sociálním vyloučením a vysokou úroveň pobídkovosti. Německo zaujímá přibližně prostřední pozici, když poskytuje vysokou úroveň dekomodifikace, střední úroveň ochrany před chudobou a sociálním vyloučením a střední úroveň pobídkovosti.

Předpoklad, že úroveň dekomodifikace je v ČR tak nízká jako např. ve Velké Británii, se potvrdil pouze částečně. Schéma sociálního pojištění sice získává pouze čtyřicet procent nezaměstnaných a doba poskytování je velmi krátká (6 měsíců), ale v důsledku dalších dávek celkové poměry náhrady jsou v ČR dokonce vyšší než v Německu (ovšem z mnohem nižších příjmů). Velkému riziku poklesu příjmu a ztráty životní úrovně jsou vystaveni především jednotlivci (svobodní) neboť jejich poměry náhrady jsou proti rodinám a rodinám s dětmi nízké (nemohou totiž často využít výhody sdílení nákladů na bydlení, řada sociálních dávek je navíc vázána či konstruována právě v závislosti na přítomnosti dětí v rodině). V případě těch mladých nezaměstnaných, kteří žijí u rodičů to ale není tak významná újma.

Obecně lze konstatovat, že chudoba je pro nezaměstnané v České republice (v porovnání s jinými kategoriemi) významným rizikem (63,1 % nezaměstnaných lze podle Šetření sociální situace domácností z roku 2001 považovat za chudé), a že k tomuto stavu kromě situace na trhu práce přispívá také „přísné“ nastavení institucionálních podmínek českého systému sociální ochrany. Celková úroveň příjmové ochrany by měla být minimálně zachována, aby nedocházelo k ještě vyšší materiální deprivaci nezaměstnaných (mohla by se více zohlednit úspora z rozsahu, ale na druhé straně by mohly být klientům sociální pomoci zohledněny a kryty téměř celé přiměřené náklady na bydlení jako je tomu jinde). Systém sankcí a vylučování z kompenzačních schémat je v ČR podobný jako v ostatních zemích, systém nevytváří významnější „past závislosti“ než kompenzační systémy jiných zemí.

Kritérium incentivnosti nemusí být, jak by se mohlo na první pohled zdát, v přímém rozporu ke kritériu dekomodifikace. Pobídkové prvky systémů sociální ochrany mohou být nastaveny tak, aby tyto systémy nevytvářely pasti chudoby a závislosti a zároveň poskytovaly dostatečnou úroveň ochrany.

Mnohá opatření nejsou totiž vytvářena v jednoduché logice zvýšení rozdílu mezi kompenzačními dávkami a nízkými příjmy, ale např. v usnadnění přechodu od dávek k placené práci, zavedení individuálních pobídek či nezapočítávaných částek, vyplácení prostředků pro veřejnou péči o děti a podobně. Tato opatření tedy nevedou nutně ke snižování dekomodifikačních účinků kompenzačních schémat. Česká republika dosud neimplementovala do kompenzačních schémat pro nezaměstnané žádná významná pobídková opatření, což lze považovat za nedostatek systému. Specifickým problémem je v České republice relativně snadná dostupnost práce v šedé ekonomice (práce bez pracovní smlouvy), pobídková opatření nemusí mít v této situaci významnější vliv.

Bylo by proto vhodné zvážit zavedení některých opatření využívaných v zemích OECD, význam jejich účinků na pokles nezaměstnanosti však není možné přeceňovat. Kromě několika výjimek (např. WFTC ve Velké Británii) totiž dosud není zřejmý ani celkový efekt, kterého bylo zavedením pobídkových opatření v těchto zemích vlastně dosaženo (chybí dostatečná evaluace), navíc je vždy třeba zvážit kontext, v němž mohou být tato opatření zavedena, aby neměla významné negativní účinky (na motivaci již pracujících, na veřejné rozpočty apod.).

Řešením stávající situace by mohla být harmonizace stávajících schémat při vyplácení podpory nezaměstnaným. Výplata dávek nezaměstnaným by měla být co nejvíce v kompetenci úřadů služeb zaměstnanosti (je tak možné lepší propojení s aktivačními opatřeními, dávky zvyšují motivaci nezaměstnaných)²⁵. Systém České republiky by měl být více harmonizován alespoň mezi dvěma základními schématy pro nezaměstnané (podpora v nezaměstnanosti a sociální pomoci).

Různé pobídkové strategie používané v zemích EU mají rozdílné účinky na chování nezaměstnaných i zaměstnaných. Cílenost těchto opatření je důležitým faktorem při posuzování těchto účinků. Daňové a příspěvkové úlevy nedosahují takové cílenosti jako dávky při placené práci, protože jsou zaměřeny na všechny pod určitou příjmovou hranici (Pearson, M.; Scarpetta, S. An Overview: What Do We Know about Policies Making Work Pay? OECD Economic studies No 31. OECD: Paris 2000:15). Dávky při placené práci a tranzitní dávky jsou často cíleny mnohem přesněji (např. rodinám s dětmi, dříve dlouhodobě nezaměstnaným apod.).

Za přínosnou strategii je možné považovat navázání podpory závislých členů rodiny na dávky při placené práci (jako např. ve Velké Británii), protože řada zemí čelí problémům spojeným s vysokými mezními efektivními mírami zdanění právě díky své politice vůči rodinám (OECD 1997 Making Work Pay:47). Určité nebezpečí při užívání pobídkových strategií hrozí v těch zemích, kde je příjmová distribuce relativně úzká a opatření tak mají vliv na velký počet obyvatel (OECD 1999. Making Work Pay in OECD. Employment Outlook No 66 December:157). V zemích s nízkým daňově-dávkovým prostředím a relativně nízkými minimálními mzdami je základním problémem povzbudit nabídku práce a zajistit vyšší příjmy pro pracovníky se špatně placenou prací. Za těchto podmínek se zdá být lepší se zaměřit na dávky při placené práci.

Při zavádění pobídkových strategií je také významné minimalizovat negativní efekty, spojené s vyplácením dávek nepotřebným a hrozbě redukce pracovních hodin u pracovníků s vyššími příjmy. Pro posouzení účinků těchto schémat je tedy podstatný jejich celkový efekt.

²⁵ Některé země OECD (např. Austrálie a částečně Velká Británie) zavádějí systém „jedné zastávky“ (one-stop system), tedy takový systém, kdy je co největší možná část kompenzačního balíčku (více dávek) vyplácena na jednom místě, tento systém ovšem vyžaduje dobrou centrální evidenci uchazečů.

Česká republika volila zatím cestu zvyšování minimální mzdy. Podle našich zjištění (viz dále) ale zaměstnavatelé do určité míry negativně hodnotí dopad tohoto opatření na tvorbu pracovních míst, stejně tak je možné, že minimální mzdy přispívají k tlaku na celou strukturu mezd (předstih růstu reálných mezd před produktivitou práce je negativním vlivným faktorem na tvorbu zaměstnanosti), a bylo by vhodné proto zvážit jiná vhodná pobídková opatření. Ta by ale neměla omezit ochrannou funkci systému dávek. Už nyní jsou totiž nezaměstnaní značně ohroženi chudobou.

4. Motivace k zaměstnávání: zaměstnavatelé

Ve této části se zajímáme o pobídky k zaměstnávání na straně zaměstnavatelů. Za tímto účelem:

- (1) analyzujeme celkový ekonomický rámec trhu práce a sledujeme souvislosti mezi základními ekonomickými procesy a trhem práce: zejména nám jde o odkrytí dopadu ekonomického růstu, vlivu produktivity práce, vývoje mezd a minimálních mezd na vývoj nezaměstnanosti;
- (2) analyzujeme přístupy a motivaci zaměstnavatelů k otázkám zaměstnávání na základě dotazování souboru více než 1.100 zaměstnavatelů v 11 lokálních trzích práce vybraných jako „typové“ pro Českou republiku (zajímáme se o strategie ve vztahu k pracovní síle, a také si všímáme jejich zainteresovanosti v aktivní politice zaměstnanosti, sledujeme vlivy mezd, daní a dalších ekonomických podmínek);
- (3) analyzujeme opatření, která dnes země EU přijímají v oblasti zdanění práce a srovnáváme daňové zatížení práce v EU a v ČR.

4.1 Analýza ekonomického kontextu strany poptávky

Do vstupní empirické analýzy byla zahrnuta široká sada ekonomických ukazatelů/proměnných popisujících vývoj ekonomiky a byl testován jejich vztah k vývoji nezaměstnanosti. Ujasňovali jsme v první řadě dopady ekonomického růstu, inflace a opatření v oblasti monetární a fiskální politiky na nezaměstnanost. Současně jsme si všimli vlivu dalších proměnných, u kterých se předpokládá, že mají přímé vazby na fungování trhu práce: je to zejména dynamika produktivity práce, reálných mezd, minimálních mezd. Zde prezentujeme pouze konečné výsledky, tedy jen ty vztahy, které se ukázaly být významné.

Výchozí hypotézy

Ekonomická teorie rozlišuje několik základních souvislostí, které mají pro vývoj nezaměstnanosti klíčový význam.

Obecné souvislosti

- vztah mezi ekonomickým růstem a nezaměstnaností vyjadřuje Okunův zákon;
- vztah mezi nezaměstnaností a inflací vyjadřuje koncept Phillipsovy křivky;
- prostřednictvím těchto vazeb se přenáší i vliv opatření monetární a fiskální politiky (pohyby úrokové míry, směnného kurzu, agregátní poptávky aj.).

Souvislosti uvnitř trhu práce

- náklady na pracovní sílu, tedy především mzdy a odvody z mezd vstupují prostřednictvím poptávky po práci do vztahu mezi ekonomickým růstem a tvorbou

pracovních míst. Pracovní síla se musí vyplácet. Ekonomové proto formulují „zlaté pravidlo růstu mezd“, které spočívá v zásadě, že tempo růstu produktivity práce by mělo převyšovat alespoň o jeden procentní bod tempo růstu reálných mezd (srovnej EC 1994).

- předpokládá se, že na sekundárním trhu práce zvýšení mezd – například v důsledku zvýšení minimální mzdy - sníží nezaměstnanost, protože příznivě ovlivní nabídku práce. Pokud je na sekundárním trhu práce nezaměstnanost způsobena do značné míry dobrovolnou nezaměstnaností, jakmile se práce začne vyplácet, nezaměstnanost na sekundárním trhu práce klesá (Layard, R.; Nickell, S.; Jackmann, R. The Unemployment Crisis. Oxford University Press: Oxford, New York 1994). Na druhé straně ale tlak minimálních mezd způsobí pokles poptávky po pracovní síle s nejnižší produktivitou práce a navíc ovlivní nepříznivě mzdové tlaky v celé struktuře mezd, přinejmenším v nižších pásmech mzdových tarifů. Tak dojde k poklesu poptávky po práci s nejnižší produktivitou a nezaměstnanost celkově vzroste (Burda, M.; Wyplosz, C. Macroeconomics. A European Text.: Oxford University Press: Oxford, New York 1997). Otázkou je, jaký vliv převáží.

Výsledky analýzy

V prezentovaných výsledcích se zaměřujeme především na prezentaci prokázaných souvislostí, ve vztahu k výše uvedeným hypotézám.

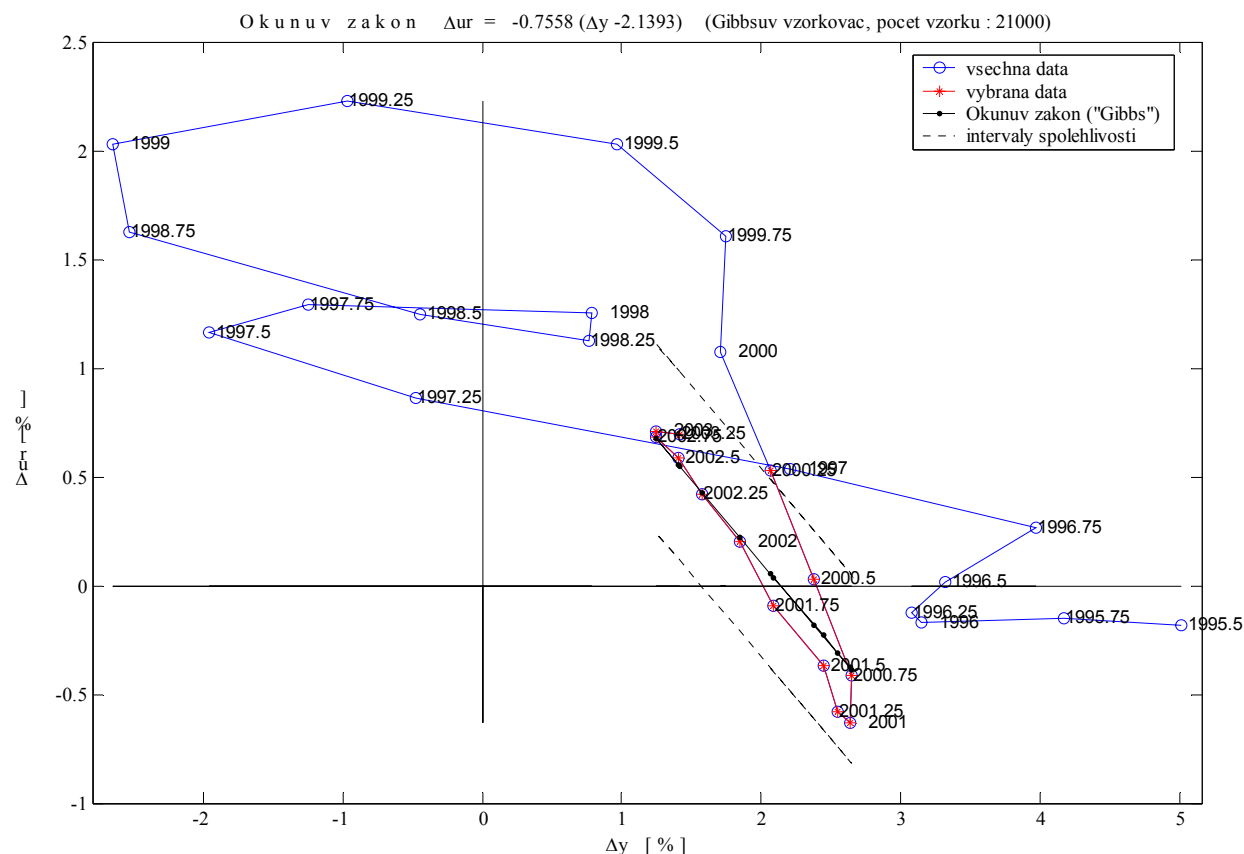
Okunův zákon v podmínkách ČR

Kvantitativní analýza Okunova vztahu pomocí této metody ukázala, že platnost tohoto vztahu lze v podmínkách české ekonomiky prokázat teprve na datech počínajících I.Q/2000. Okunův vztah kvantifikovaný a verifikovaný Gibbsovým vzorkovačem na datech české ekonomiky (od I.Q/2000 do I.Q/2003) je

$$\Delta u_t = -0,7558(\Delta y_t - 2,1393) .$$

Pokles míry nezaměstnanosti způsobený růstem HDP se projeví teprve po překročení „prahu zaměstnanosti“, tedy tempa růstu HDP 2,14 %, a má přitom vliv pouze ta část tempa růstu HDP, která překračuje uvedený práh. Pokud je např. tempo růstu HDP v daném období vyšší o 1 jeden procentní bod než práh, pak v tomto období poklesne, dle odhadnutého Okunova vztahu, míra nezaměstnanosti asi o –0.76 %. K výraznější redukci míry nezaměstnanosti ekonomickým růstem je zapotřebí výraznějšího tempa růstu HDP tzn. nad 2,14 % . Toho však ekonomika od počátku roku 2002 nedosahuje.

Graf 10 Data a odhad Okunova vztahu na optimálním souboru dat



Role monetární a fiskální politiky

Souvislosti mezi nezaměstnaností a makroekonomickým prostředím jsou od roku 2000 vcelku standardní a odpovídají prostředí tržní ekonomiky. Zdá se, že pro snížení mezery nezaměstnanosti oproti NAIRU a tím také míry nezaměstnanosti je zapotřebí výraznějšího růstu HDP, takového, který povede k nulové nebo kladné mezeře reálného produktu, dostane tak vývoj ekonomiky do fáze oživení, tedy na potenciální úroveň produktu nebo nad ni.

Růst a pokles míry nezaměstnanosti a ekonomický růst jsou podstatnou měrou ovlivnitelné monetární politikou danou rozhodnutími centrální banky (o úrokové míře a o směnném kurzu), ovšem ta mohou být prorůstová jen v míře, jež nenaruší monetární či kurzovní stabilitu a povedou k protiinflačním tlakům na hospodářskou politiku ve smyslu dodržení předem stanovených budoucích inflačních cílů.

Je totiž zřejmé, že význam snížení/zvýšení úrokové míry nebo deprecia/apreciace je spíše dlouhodobý. Ovlivňují dlouhodobě vývoj nezaměstnanosti tak, že v delším horizontu se ekonomika těmito změnám přizpůsobí a rovnovážná míra nezaměstnanosti se dlouhodobě ustálí na nové vyšší/nížší hladině.

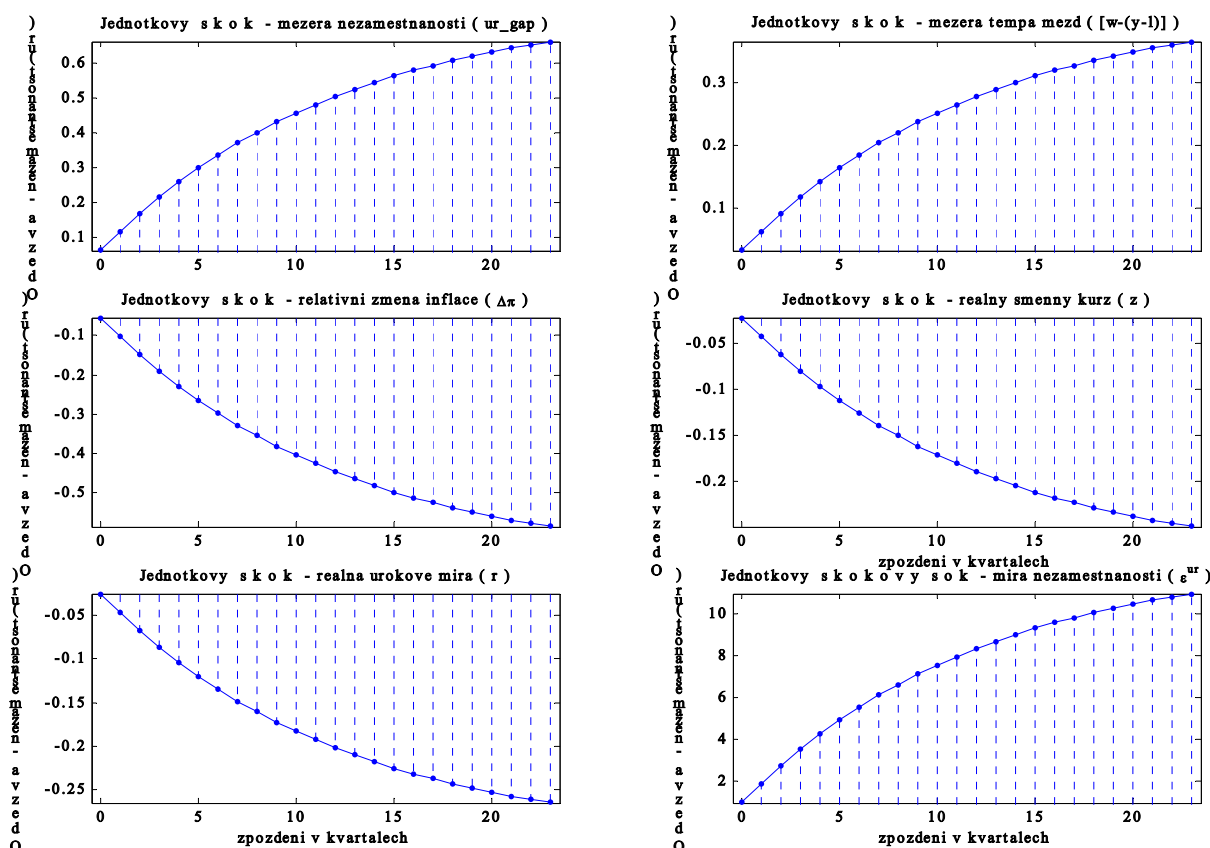
Bez ohledu na potřebu rychlejších temp ekonomického růstu, jenž je zřejmý ovlivnitelný do určité míry nástroji hospodářské politiky, je zjevným problémem strukturální porucha vyplývající z výrazně působící složky dlouhodobé nezaměstnanosti. Ta je ovlivnitelná jen nástroji aktivní politiky zaměstnanosti, přesněji nástroji „aktivace“.

Role příjmové politiky a mzdového vyjednávání

Model též ukazuje, že trvalejší předstih tempa růstu mezd před růstem produktivity práce, který se v české ekonomice projevuje od začátku roku 2000, má kromě ostatních modelových vstupů tj. ukazatelů ekonomického kolísání kolem rovnovážného vývoje a inflace, nezanedbatelný, dlouhodobý a postupně narůstající negativní vliv na míru nezaměstnanosti. V tomto ohledu by bylo vhodné „umírnění mzdových požadavků“, třeba cestou centralizovaného mzdového vyjednávání v tripartitě, jak se tomu děje v zemích, kde tohoto přístupu bylo dosaženo.

Neprojevilo se výraznější vliv změn úrovně minimálních mezd k reálné mzdě na změny v míře nezaměstnanosti, je ale možné, že byl překryt jinými, silnějšími vlivy a přispěl k obecně rostoucím mzdovým tlakům, jež svůj význam ovšem prokázaly.

G r a f 11 Odezvy výstupu na skoky na vstupech a skokový exogenní šok



Poznámka: skokový šok znamená trvalý navýšení nezávislé proměnné o jednotku

4.2 Strategie zaměstnavatelů ve vztahu k pracovní síle

Dotazování zaměstnavatelů ukázalo jejich strategie zaměstnávání a potence tvorby pracovních míst v současnosti a v krátkodobém výhledu.

Informace jsme získali dotazováním zaměstnavatelských subjektů v jedenácti okresech vybraných tak, aby reprezentovaly různé typy trhu práce a různé oblasti v ČR (okresy s vysokou, střední i nízkou nezaměstnaností, s výrazným, středním i nižším tokem na trhu práce, s dobrou, střední i horší tvorbou pracovních míst).

Celkem bylo prostřednictvím pracovníků úřadů práce v období červenec – září 2003 dotázáno 1.096 subjektů (asi po 100 v každém okrese), vybraných tak, aby co do velikosti subjektů a odvětví reprezentovaly dané okresy.

T a b u l k a 27 Přehled vyšetřených trhů práce

Okres	míra nezam. konec 2002	měsíční inflow do nezaměstnanosti rok 2002	půměr. délka nezam. (dny)	počet nezam. na 1 na volné místo (konec r. 2002)
Děčín	15,2	10,0	612	15,0
Hradec Králové	6,6	15,0	381	5,1
Cheb	7,2	14,8	286	6,9
Chrudim	10,0	12,4	472	15,9
Louny	18,6	9,9	641	24,9
Olomouc	11,6	10,5	444	11,5
Ostrava	17,2	7,5	659	42,0
Plzeň-město	7,4	13,6	490	7,2
Tábor	5,7	17,3	260	11,2
Vsetín	11,9	9,6	546	19,6
Vyškov	9,6	11,5	533	33,9
ČR	9,8	11,0	508	13,3

Externí trh práce je pro většinu podniků trhem jisté nerovnováhy v poptávce a nabídce. Nabídka pracovní síly je v převisu zejména co se týče málo kvalifikovaných pracovníků, jako jsou pomocní a nekvalifikovaní pracovníci bez odbornosti (potřebují jen zapracování), nižší administrativa (asistentky, pomocná administrativa, podpůrný personál, prodavači, pokladníci, přepážkový personál apod.) a odborní referenti (obchodníci, účetní, technici, nákupčí, agenti, apod.).

Nedostatek nabídky pracovní síly je jednak na straně kvalifikovaných dělníků a mistrů všech profesí, jednak co se týče vedoucích (střední management) a řídicích (vrcholový a vyšší management) pracovníků. Firmy ho kompenzují aktivitami na svých interních trzích. Nejenže rostl mezi zaměstnanci v posledních třech letech relativně rychleji podíl vzdělanějších pracovníků (zejména u větších firem), ale předpokládá se větší zájem o vzdělanější pracovníky i do budoucna.

T a b u l k a 28 Nabídka na trhu práce podle zaměstnavatelů

	lze si vybrat	obtizne se hledaji	nejsou
Řídicí pracovníci	27,9%	63,1%	9,0%
Vedoucí pracovníci	30,3%	62,8%	6,9%
Specialisté (odborníci)	16,9%	67,7%	15,4%
Odborní referenti	62,2%	35,0%	2,8%
Nižší administrativa	86,2%	12,6%	1,2%
Kvalifikovaní dělníci a mistři všech profesí	28,2%	59,9%	11,8%
Pomocní a nekvalifikovaní dělníci bez odbornosti	84,3%	13,1%	2,6%

Poznámka: V řádcích 100%

Vedle disproporce mezi strukturou poptávky a nabídky na lokálních trzích práce (znásobené malou schopností mobility pracovní síly a také její malé ochoty k této mobilitě) považují firmy za bariéru zvyšování zaměstnanosti na jedné straně nejistotu trhu spolu

s konkurencí a na druhé výši nemzdových pracovních nákladů (odvody na sociální pojištění) spolu s daněmi.

Podle vyjádření firem jsou celkem lidé ochotni pracovat za podmínek, s kterými se na trhu práce setkávají. Přesto jsou zde jisté bariéry, neboť jsou ochotni a schopni (firmy to přisuzují zabezpečení v nezaměstnanosti ze strany sociálního státu) vyčkávat na optimální příležitost a odmítají poměrně často práci pro mzdu, jež neodpovídá jejich představě (typické je to zejména ve školství a veřejné správě, ale také v primárním sektoru – zejména v zemědělství), pro namáhavost práce, pro nevyhovující rozložení pracovní doby (obojí je typické zejména v primárním sektoru a ve službách – zde zejména to druhé) a nutnost dojíždět do zaměstnání.

Největší obrat pracovníků v průběhu roku nacházíme v malých firmách do 10 zaměstnanců, které v průměru vymění v roce asi 30% osazenstva, zatímco firmy mezi 11 a 500 zaměstnanci asi 17% osazenstva a firmy nad 500 zaměstnanců asi 12% osazenstva. Větší obměna je tak logicky v soukromých firmách bez zahraničního kapitálu, relativně nejnižší pak ve státních podnicích a veřejných organizacích.

Téměř v polovině sledovaných firem vznikla v průběhu předchozího roku nová pracovní místa (53%), ale jen ve třetině z nich došlo k pozitivní bilanci (nově vzniklých míst bylo více než míst zrušených). V druhé polovině firem ke vzniku nových míst nedošlo, i když jen v 15% firem to znamenalo úbytek pracovních míst (zbývajících 32% firem udrželo počet svých pracovních míst stabilní – místa nevznikla, ale nebyla ani rušena).

Nejfrekventovanější byl nárůst pracovních míst ve firmách vlastněných zahraničním kapitálem, jen o něco mírnější v soukromých firmách s tuzemským vlastníkem (nebo s minoritní účastí zahraničního kapitálu), nejmenší byl pak ve státních podnicích a veřejných organizacích. Firmy vlastněné zahraničním kapitálem buď zvyšovaly nebo alespoň udržovaly stav svých pracovních míst (celkem 71%). Udržování stavu pracovních míst bylo typické zejména pro státní podniky a veřejné organizace (41%), které měly také nejméně frekventovaný nárůst pracovních míst (jen 19% oproti 30-44% v ostatních typech firem a organizací dle formy vlastnictví a účasti zahraničního kapitálu).

Větší firmy jsou méně stabilizované – jejich stav zaměstnanců více kolísá, u vlastněných zahraničním kapitálem jde relativně více o růst počtu zaměstnanců. Menší firmy jsou sice více ohrožené, ale co do stavu zaměstnanců spíše stabilizované. Tím ovšem současně i méně dynamické, počet zaměstnanců se ve většině z nich udržuje na stejném stavu (i perspektivně s růstem příliš nepočítají, což koresponduje i s deklarací relativně větší části z nich, že nemají volná místa).

T a b u l k a 29 Dynamika pracovních míst podle velikosti firmy či organizace

	Vznik nových pracovních míst, v posledním roce				
	ano, více než jich bylo zrušeno	ano, ale stejně tolik jich bylo zrušeno	ano, ale více jich bylo zrušeno	ne, ale ani žádná stávající nebyla zrušena	ne, ale některá stávající byla zrušena
méně než 10 zaměstnanců	19,6%	19,6%	5,4%	53,6%	1,8%
11-50 zaměstnanců	31,6%	14,9%	4,1%	37,2%	12,2%
51-100 zaměstnanců	25,4%	12,1%	6,7%	39,7%	16,1%
101-500 zaměstnanců	36,5%	7,5%	14,4%	22,1%	19,5%
více jak 500 zaměstnanců	31,9%	10,1%	33,3%	10,1%	14,5%

Poznámka: V řádcích 100%

Tyto menší firmy jsou orientovány na vnější trh práce, ale hůře na něm hledají potřebné pracovníky – spíše obecně, neboť z povahy své činnosti obvykle nehledají specialisty. Větší firmy jsou diferencovanější, neboť v nich daleko větší roli hraje forma vlastnictví a míra účasti zahraničního kapitálu. Z větších firem a organizací jsou stabilnější zejména státní organizace, v nichž je zaměstnanecká politika do značné míry regulována – ať již přímo nebo prostřednictvím státního rozpočtu (veřejná správa, školství a zdravotnictví). Větší firmy si vytvářejí propracovanější strategie zaměstnanecké politiky, dynamičtěji rostou a roste v nich také produktivita práce a celková mzdová úroveň.

Interní trhy mají ve většině firem značný význam. Jestliže firmy zjišťují, že nemají vhodné pracovníky pro pružnou reakci na změny v poptávce na trhu, pro 48% z nich se jeví vhodnější spíše „přeškolení některé stávající pracovníky než je propustit a hledat na externím pracovním trhu nové vhodné pracovníky“. Na externí trh se v tomto ohledu spoléhá jen 4% z nich, zbylých 48% praktikuje kombinaci obou postupů.

Hledáním na externím trhu řeší potřebu změn hlavně malé firmy do 10 zaměstnanců (13% oproti v průměru 5% ostatních velikostních typů firem a organizací), na stávající pracovníky se spoléhají zejména firmy a organizace se 100 až 500 zaměstnanci a oba přístupy nejčastěji kombinují firmy a organizace s více než 500 zaměstnanci (65% z těchto firem a organizací).

Kombinace obou přístupů je ovšem obecně nejčastější (v průměru kolem 45%). Na interní trh pracovních sil (přeškolení stávajících zaměstnanců) sázejí také relativně více firmy vlastněné zahraničním kapitálem, ale rozdíl od ostatních typů firem a organizací podle formy vlastnictví a účasti zahraničního kapitálu není v tomto ohledu nijak velký.

4.3 Role zaměstnavatelů při řešení nezaměstnanosti

Větší firmy se orientují spíše na interní trh práce, i když nevylučují řešení potřeby pružné adaptace na pohyby trhu i propouštění a nábor nových pracovníků. Hlavním motivem udržet interní trh a nepropouštět, přinejmenším nepropouštět unáhleně se zdá být obava ze ztráty kvalifikovaných a zkušených pracovníků, do nichž firmy investovaly. Přistupuje k tomu ovšem i snaha udržet vnitřní smír, většina firem považuje za jeden z hlavních cílů udržet stabilní strukturu pracovníků a harmonické vztahy mezi managementem a zaměstnanci, což může být vykládáno i jako snaha o jistý patrimonismus – zejména když odbory jsou vnímány jako velmi slabý hráč.

I na interních trzích je ovšem sledovatelná krystalizace jejich jádra a periferie (snaha je udržet stabilitu jádra, nikoliv periferie, jejíž adaptace je řešena obměnou na externím trhu práce). Celkem logicky je pak i slabší spolupráce s úřady práce a nedůvěra k uchazečům o zaměstnání, které úřady zprostředkovávají, stejně tak jako malá informovanost o rekvalifikačních programech a skepse k jejich přínosu pro firmy. Značně to blokuje možnosti úřadů práce při zprostředkování zaměstnání.

T a b u l k a 30 Charakteristiky zájemců o zaměstnání ve firmě

	většinou mají	tak napůl	většinou nemají
Potřebnou kvalifikaci či vzdělání	41,1%	33,0%	25,9%
Pracovní zkušenosti a praktické dovednosti	24,1%	46,6%	29,3%
Spolehlivost, dobré pracovní návyky	20,5%	54,8%	24,7%
Ochotu podávat požadovaný výkon	35,2%	45,1%	19,6%
Dobrý zdravotní stav	63,5%	32,7%	3,8%
Ochotu být loajální s novým zaměstnavatelem	41,1%	45,9%	13,0%
Ochotu přijmout nabízenou mzdu	53,1%	35,1%	11,8%
Ochotu dojíždět	44,9%	31,7%	23,3%
Ochotu pracovat na směny	38,9%	32,9%	28,3%
Ochotu přijmout úvazek na dobu určitou	56,4%	25,5%	18,1%
Ochotu pracovat i přesčas, podle potřeby	56,5%	33,2%	10,2%

Poznámka: V řádcích 100%

Nejčastěji se s opatřeními státní aktivní zaměstnanecké politiky firmy setkávají prostřednictvím absolventské praxe a společensky prospěšných míst. Ukazuje se ovšem, že existuje využitelná hladina zájmu o tvorbu míst a další programy do budoucna, zejména u menších firem. Ty by měly být více oslovovány a informovány o možnostech spolupráce s úřady práce.

T a b u l k a 31 Podíl firmy na opatřeních aktivní zaměstnanecké politiky podle její velikosti

	Počet zaměstnanců celkem					
	méně než 10 zaměstnanců	11-50 zaměstnanců	51-100 zaměstnanců	101-500 zaměstnanců	více jak 500 zaměstnanců	
Rekvalifikace	ano	3,7%	6,2%	5,9%	7,1%	7,2%
	ne, ale uvazují	22,2%	20,1%	16,7%	21,4%	21,7%
	ne, a neuvazují	74,1%	73,8%	77,4%	71,4%	71,0%
Veřejně prospěšné práce	ano	5,7%	5,2%	4,6%	3,4%	2,9%
	ne, ale uvazují	13,2%	8,5%	8,7%	6,0%	5,8%
	ne, a neuvazují	81,1%	86,3%	86,8%	90,5%	91,3%
Společensky účelná pracovního místa	ano	22,2%	18,0%	12,7%	12,8%	2,9%
	ne, ale uvazují	16,7%	18,3%	17,7%	15,1%	20,3%
	ne, a neuvazují	61,1%	63,7%	69,5%	72,1%	76,8%
Odborná praxe absolventů a mladistvých	ano	29,6%	32,1%	27,6%	34,2%	42,0%
	ne, ale uvazují	24,1%	24,2%	27,1%	26,1%	30,4%
	ne, a neuvazují	46,3%	43,7%	45,2%	39,7%	27,5%
Chráněná pracoviště	ano	5,6%	6,2%	5,0%	7,2%	1,4%
	ne, ale uvazují	18,5%	14,5%	13,1%	10,6%	7,2%
	ne, a neuvazují	75,9%	79,3%	82,0%	82,2%	91,3%
Přechod na nový podnikatelský program	ano	1,9%	2,3%	,9%	,9%	
	ne, ale uvazují	11,3%	14,0%	12,9%	9,9%	8,7%
	ne, a neuvazují	86,8%	83,6%	86,2%	89,2%	91,3%
Podporu rozvoje lidských zdrojů z EU	ano		2,3%	1,8%	1,2%	7,2%
	ne, ale uvazují	20,4%	25,8%	24,9%	23,9%	26,1%
	ne, a neuvazují	79,6%	71,9%	73,3%	74,9%	66,7%

Z mezinárodního srovnání daňové zátěže stejně jako z dotazování firem vyplynul problém a potřeba řešení “daňových tlaků.” Významné jsou proto pro Českou republiku zahraniční zkušenosti s touto otázkou.

T a b u l k a 32 Do jaké míry představují bariéru přijímání zaměstnanců

	značně	středně	málo
Výše odvodů na sociální pojištění	42,3%	17,5%	40,2%
Výše minimální mzdy	18,2%	15,7%	66,2%
Povinnosti plynoucí ze zákoníku práce	15,8%	23,5%	60,7%
Výše daní	37,2%	21,5%	41,3%
Síla a tlak odborů	2,2%	9,6%	88,3%
Konkurence	30,2%	22,2%	47,6%
Inovace, modernizace	16,6%	26,7%	56,7%
Nejistota trhu	44,1%	25,7%	30,2%
Sociální zabezpečení v nezaměstnanosti	20,1%	24,6%	55,3%

Jak se ukazuje v EU, jejíž daňové zatížení je větší, než je průměr zemí OECD, a kde daňový systém kromě fiskální funkce plní i nedistributivní cíle, jedná se o faktor, jehož váha je značná. Většina zemí proto reformovala svůj daňový systém a zavedla do něj prvky, které mají povzbuzovat k ekonomické aktivitě.

Pokud shrneme uvedené změny daňových systémů evropských zemí v posledních deseti letech, můžeme říci, že ve vztahu k trhu práce byly zaměřeny na posílení poptávky a nabídky práce. Jednalo se o tyto změny:

posílení poptávky po práci

- Většina zemí EU snižovala sazby DPFO a sociálního zabezpečení. Tyto úpravy snižují jak mzdové, tak nemzdové náklady práce, což vyvolává nárůst zaměstnanosti.
- Úpravy sociálního zabezpečení byly v některých zemích primárně zaměřeny na nízko-příjmové a nízko-kvalifikované pracovníky. U nich je mzdová elasticita poptávky po práci vysoká. Snížení mzdových a nemzdových nákladů práce proto vyvolá zvýšení poptávky po jejich práci.
- Jiným typem prováděných opatření bylo přesouvání daňového břemena z práce na kapitál nebo spotřebu.
- Novými opatřeními jsou uplatnění snížené sazby DPH u služeb, které se vyznačují velkým podílem práce, předběžné výsledky ovšem nenaznačují velký dopad přijatých úprav.
- Dále pak úpravy zdanění malých a středně velkých společností. Protože tento typ společností má největší díl na zaměstnanosti, jsou tato opatření opět vyvolána snahou zvýšit poptávku po práci.

posílení nabídky práce

- Zde se jednalo hlavně o snižování sazeb osobní důchodové daně a zavádění různých podob negativní důchodové daně (např. Earned Income Tax Credit).
- Úprava příspěvků na sociální zabezpečení, se snížením u nízko-příjmových poplatníků
- Úpravy dávkového systému.

Formu a rozsah výše popsaných změn v zemích EU nelze výrazněji generalizovat. Můžeme konstatovat, že byly do značné míry zaměřeny na nízko-příjmové poplatníky, u kterých daně ovlivňují nabídku práce nejvíce (vysoké odrazení od práce, přechod do šedé

ekonomiky). V důsledku vysoké elasticity poptávky po práci, změny daňového systému přímo ovlivní poptávku po práci.

Jak naznačují mnohé studie OECD (Bronchi Ch., Burns A. Daňový systém v ČR. Finance a úvěr 12/2001, Noord, P.; Heady, Ch. Surveillance of the Tax Policies. A Synthesis of Findings in Economic Surveys. Economics Department Working Paper, No 303. OECD: Paris 2001 a jiné), trh práce v České republice je dnes do značné míry ovlivněn daňovým a dávkovým systémem. Data z výběrových šetření pracovních sil naznačují, že tento problém se u nás týká lidí s nižší kvalifikací. Nejčastěji znějícím doporučením pro ČR je snížení podílu příspěvků na sociální zabezpečení na celkových daňových výnosech.

5. Závěry a doporučení

5.1 Shrnutí hlavních zjištění

Cíle a principy Evropské strategie zaměstnanosti vyjadřují mimo jiné přesvědčení, že o budoucí prosperitě zemí EU bude rozhodovat jak vysoká produktivita práce, tak i vysoká úroveň zaměstnanosti a nízké míry nezaměstnanosti. Jen za takových podmínek lze také udržet rovnováhu veřejných rozpočtů.

Ve vývoji českého trhu práce identifikujeme dlouhodobé tendence, které v budoucnu ovlivní nepříznivě jak vývoj nezaměstnanosti, tak i ekonomické aktivity:

- (1) s ohledem na velké rezervy v produktivitě práce a přezaměstnanost, nízkou míru inovací a uplatnění moderních technologií, stejně jako s ohledem na nízkou úroveň kupní síly populace je pro udržení úrovně zaměstnanosti a snižování nezaměstnanosti zapotřebí výrazné tempo růstu, rozhodně přes 3 % ročně. Není cílem tohoto projektu naznačit řešení, konstatujeme pouze, že taková tempa růstu byla v posledních letech výjimečná;
- (2) ekonomika se otevře v blízké době konkurenci v rámci zemí EU a tlaky na zefektivnění zaměstnanosti narostou - pokračuje proces strukturálních změn, který není zdaleka ukončen;
- (3) vysoká je diferenciací rizika nezaměstnanosti, případně segmentace trhu práce. Projevuje se to v stabilně vysoké dlouhodobé nezaměstnanosti, která jen slabě reaguje na ekonomický růst a ve velkých rozdílech v riziku dlouhodobé a opakované nezaměstnanosti mezi kategoriemi populace. Kapacita aktivní politiky zaměstnanosti a sociálně-ekonomický rámec neumožňují účinné řešení. K řešení tohoto problému je zapotřebí výrazných a systémových zlepšení v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti, ale také v systémech vzdělávání, sociálních dávek a odvodů/daní, a v neposlední řadě v oblasti zamezení diskriminace a v eliminaci šedé ekonomiky.
- (4) vzdělávací systém zaostává v uspokojení dlouhodobých potřeb trhu práce: týká se to jak kvality primárního vzdělávání v oblasti klíčových dovedností, tak v možnostech celoživotního vzdělávání. Možnosti pro nejvíce znevýhodněné skupiny na trhu práce v oblasti rekvalifikací jsou velmi omezené. V blízké době bude zapotřebí zajistit programy celoživotního vzdělávání pro starší pracovníky, které de facto neexistují.
- (5) nebyl zatím vytvořen vhodný ekonomický rámec podporující zaměstnanost: nepříznivě působí systémy sociálních dávek, které ani neochraňují některé kategorie nezaměstnaných dostatečně před chudobou, ani neposkytují jiným kategoriím dostatečné pracovní pobídky; nepříznivé je pro zaměstnavatele i zaměstnance zatížení pracovní síly sociálním pojištěním, zejména u pracovníků s nízkými výděly, naopak přitažlivé a neúčinně kontrolované jsou aktivity v šedé ekonomice.

Pro ekonomiku a trh práce, jež procházejí a ještě budou procházet strukturální změnou to vše v synergii uvedených vlivů představuje zcela zásadní a jen obtížně řešitelné problémy a nerovnováhy. Jejich řešení by si vyžádalo značné a koncentrované úsilí a do určité míry i vyšší finanční prostředky. Bylo by to efektivnější řešení, neboť vložené prostředky se ve střednědobém výhledu mnohonásobně vrátí.

Hodnocení strategie zaměstnanosti, která je realizována na základě Národního akčního plánu zaměstnanosti a zejména v opatřeních aktivní politiky zaměstnanosti v České republice, ukazuje její zřetelný přínos pro řešení problémů trhu práce, stejně jako její konvergenční tendence s Evropskou strategií zaměstnanosti. Na druhé straně se, jak v konfrontaci s nerovnováhami trhu práce a také zejména v evropském kontextu, projevuje řada jejich zásadních nedostatků.

Základní a nejdůležitější nedostatky je možno označit jako „systémové“, a těm je třeba věnovat největší pozornost. Určité rezervy je možné nalézt i v oblasti uplatnění aktivní politiky zaměstnanosti a stejně tak v aplikaci jednotlivých nástrojů.

Obecně lze konstatovat, že navzdory přijetí Národního akčního plánu zaměstnanosti přístup ke strategii zaměstnanosti je nevyvážený: není totiž jasná vazba hospodářské politiky na oblast zaměstnanosti (ostatně koncepce hospodářské politiky není dostatečně propracovaná ve více směrech), ani nejsou na oblast aktivní politiky zaměstnanosti, stejně jako na jiné investice do lidských zdrojů (jde především o celý systém vzdělávání na všech úrovních) vynakládány dostatečné prostředky.

Pokud soudobý trend v EU směřuje k „aktivní sociální politice“, česká situace je odlišná, když klíčová strategická opatření nejsou doceněna a návaznost NAPZ na další oblasti veřejné politiky je slabá. Dílčí úpravy legislativy v zákoně o zaměstnanosti, které jsou navrženy, zavádění „doplňkových“ nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti nebo další zlepšování podmínek v oblasti investičních pobídek mohou přinést jen dílčí výsledky a zásadní zlepšení očekávat nelze. Požadavkem, který je třeba řešit, je celková reforma české strategie zaměstnanosti a zásadní změna přístupu k Národnímu plánu zaměstnanosti, prováděná výraznou modernizací služeb zaměstnanosti a nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Přijetí novely Zákona o zaměstnanosti je k tomu prvním krokem, měly by ale následovat další systémové změny.

K jednotlivým oblastem analýzy zahrnutým v této části zdůrazňujeme:

1. Nezaměstnanost a problémy trhu práce

I když míra participace je v ČR na přijatelné úrovni, nezaměstnanost je nad úroveň průměru EU, když narostla v době, kdy v EU nezaměstnanost naopak klesala a udržuje se teď i v době ekonomického růstu. Je to důsledkem strukturálních nerovnováh, a proto i vyšší úrovně přirozené míry nezaměstnanosti a vysokého podílu dlouhodobé nezaměstnanosti - ta v ČR rostla nerychleji ze všech evropských zemí. Rozdíly průměrné míře nezaměstnanosti a v mírách nezaměstnanosti postihujících specifické regiony a specifické kategorie nezaměstnaných jsou výraznější než je tomu ve většině zemí EU.

Dlouhodobou nezaměstnanost formují především nezaměstnaní s nižší úrovní lidského kapitálu ve smyslu jejich nízké nebo zastaralé kvalifikace, příslušníci etnické menšiny Romů, zdravotně handicapovaní, mladí lidé, ženy s malými dětmi a nezaměstnaní ve vyšším věku (nad 50 let), kupodivu není zanedbatelná ani u mladých lidí a absolventů škol. Většina nezaměstnaných opakuje nezaměstnanost, jde v podstatě o podobné kategorie jako u

dlouhodobé nezaměstnanosti, ve velké míře také o mladé lidi. Výsledky VŠPS naznačují nižší nezaměstnanost oproti registrované nezaměstnanosti, částečně může jít o vliv šedé ekonomiky. Tyto charakteristiky nezaměstnanosti vyžadují důraznější řešení, než jaká doposud byla přijata.

Jako příčiny nepříznivého stavu lze označit jednak ekonomické faktory, přesněji kombinaci strukturální změny a modernizací s nízkým tempem růstu, jednak nepříznivé faktory na straně nabídky pracovní síly a konečně institucionální faktory ovlivňující fungování trhu práce:

- úbytek pracovních míst, zejména v regionech zasažených více strukturální změnou;
- malý rozsah tvorby pracovních míst;
- nedostatek kvalifikace nebo zastaralá kvalifikace a chybějící dovednosti nezaměstnaných;
- nedostatečná motivace k práci;
- nestandardní podnikatelské prostředí a vliv šedé ekonomiky;
- diskriminace ze strany zaměstnavatelů vůči některým skupinám pracovníků;
- nedostatečná prostorová mobilita pracovní síly;
- nekoordinované mzdové vyjednávání a malá mzdová umírněnost.

Řešení těchto komplexních problémů vyžaduje komplexní provázaná řešení zahrnující více oblastí veřejné politiky, tak jak to předpokládá Evropská strategie zaměstnanosti. Role APZ a úřadů práce je nezastupitelná a klíčová pro zlepšení šancí znevýhodněných skupin na trhu práce, celkový sociálně-ekonomický rámec má však podle všech indikací větší význam.

2. Strategie zaměstnanosti a aktivní politika zaměstnanosti

Stanovené priority, obecné cíle, i stanovená opatření Národního akčního plánu zaměstnanosti odpovídají v zásadě problémům trhu práce a potřebám jeho ovlivňování. Rovněž tyto priority vycházejí z intencí Evropské strategie zaměstnanosti. Méně jednoznačná je přesnost ve formulaci cílů NAPZ. Současně je zřejmé, že MPSV ČR nedisponuje zdroji, které by umožňovaly naplnit klíčové směrnice EES, ani nebyly na centrální úrovni uloženy jednoznačné odpovědnosti zajišťující prosazení strategie zaměstnanosti za účasti všech rezortů a není ani uspokojivě vyřešena koordinace mezi nimi. Totéž platí, a to v ještě větší míře pro úroveň krajů.

Formulace cílů NAPZ je obecná, není konkretizována pomocí operačních cílů, případně indikátorů jejich plnění. Není tak zcela jisté, že úřady práce budou prosazovat jednotný postup a linii při zabezpečení základních strategických cílů. Je to oproti zemím EU dost zásadní deficit, navíc lze očekávat v blízké době převzetí cílových indikátorů v rámci Směrnic Evropské strategie zaměstnanosti platné od června t.r. Je pak složitou otázkou, jak bude v ČR přistoupeno k prosazení těch, jež budou pokládány českým NAPZ za určující vzhledem k problémům českého trhu práce.

V mezinárodním srovnání je Česká republika v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti výrazně pozadu, ať nahlíženo přes výdaje na tuto oblast či počty účastníků jednotlivých opatření. Výdaje na tuto oblast – srovnáno k HDP – jsou proti ČR v evropských zemích se srovnatelnou nezaměstnaností vyšší minimálně dvojnásobně, ale spíše čtyř- až pětinasobně, ve všech srovnávaných letech 1999-2002. Důsledkem je nedostatečná kapacita a kvalita poradensko-zprostředkovatelských aktivit, stejně jako nedostatečný rozsah opatření aktivní politiky zaměstnanosti.

Mimo jiné stojí za pozornost nízké výdaje na „administrativu služeb zaměstnanosti“. Podstatné zaostání v této oblasti, dokonce tendence snižování výdajů je zcela zásadním problémem v kontextu úkolů Národního akčního plánu zaměstnanosti, který zavazuje úřady práce k individuálnímu a preventivnímu přístupu a většímu důrazu na aktivní opatření. Například počty pracovníků úřadů práce jsou v relaci na nezaměstnanost ve srovnání se zeměmi EU poloviční či ještě nižší, neexistují systémy jejich odborné přípravy. Odměňování je oproti jiným oblastem státní správy nezaslouženě na horší úrovni.

Koordinace opatření strategie zaměstnanosti (NAPZ) v jednotlivých rezortech, na centrální úrovni, ale i na úrovni regionů, je slabá. Na centrální úrovni je institucionální složkou odpovědnou za nadrezortní koordinaci pouze vláda, ta ale zase nemá kapacitu řešit permanentně a kontinuálně danou oblast. Na regionální úrovni je nejasná vzájemná provázanost a odpovědnost za strategii zaměstnanosti různých subjektů a orgánů, konkrétně Krajských úřadů, úřadů práce s rozšířenou působností v krajích, Rad ředitelů úřadů práce v krajích, Krajských rad pro rozvoj lidských zdrojů, Rad pro hospodářský a sociální rozvoj krajů. Z titulu kompetencí koordinace strategie zaměstnanosti v regionu náleží zřejmě Krajským úřadům, jež by měly do této strategie integrovat zejména úřady práce v regionu. Krajské úřady se však dosud této koordinující role neujaly.

Řízení aktivní politiky zaměstnanosti Správou služeb zaměstnanosti má malou kapacitu, jak v oblasti přímého, tak nepřímého řízení. Nevyužívá se v dostatečné míře „řízení pomocí cílů“ doprovázené monitorováním výsledků („evidence based management“), které se dnes realizuje v řadě zemí EU. Stejně tak absentuje účast sociálních partnerů jak na centrální tak i regionální a lokální úrovni. Role centra ve vztahu k strategickým cílům není proto dostatečně důrazná.

V souvislosti s růstem koncepčnosti politiky zaměstnanosti dochází v posledních letech ke zlepšování cílenosti opatření do nejvíce ohrožených oblastí - měřeno podle počtů účastníků opatření. Reakce na základní determinantu nezaměstnanosti, kterou je nedostatek kvalifikace, právě v regionech postižených strukturální změnou, není však příliš výrazně zacílená. Ačkoliv ostatní programy – tvorba míst – jdou v rostoucí míře tam, kde je vyšší míra nezaměstnanosti, u rekvalifikačních tomu tak není a jsou až příliš „rovnoměrně“ rozložené – rekvalifikace jsou také stále zacíleny spíše na krátkodobě nezaměstnané, lépe kvalifikované, zdravé a mladší uchazeče, nikoliv na ohrožené skupiny – snad vyjma absolventů škol (ale i tak se v nich uplatňují hlavně maturanti a vysokoškoláci. Tvorba programů pro nejvíce znevýhodněné skupiny je však za daných podmínek obtížná, protože vyžaduje kvalitní poradenskou přípravu, kvalitní programy a nezaměstnané motivované k jejich účasti.

Dosavadní systém poradenské práce s klienty a kapacity poradenství neumožňují řešit účinně problém dlouhodobé nezaměstnanosti, ani důslednou realizaci směrnic Evropské strategie zaměstnanosti. Systém služeb zaměstnanosti je nedostatečně orientován na klienta, na výkonnost a efektivnost prostředků. Krom nedostačující kapacity veřejných služeb zaměstnanosti je to i důsledkem nízké účasti „třetích stran“, včetně privátních agentur a neziskových organizací při řešení problémů trhu práce.

K účinnému působení na nezaměstnané i zaměstnavatele jsou nástroje APZ někdy nedostatečně motivující, některé nástroje je vhodné vylepšit nebo rozšířit a doplnit. Jde v současné době především o zlepšení kvality opatření APZ. Zatím se zdá, že tato opatření napomáhají jen k dosažení míst na sekundárním trhu práce a recidiva nezaměstnanosti účastníků nejvíce ohrožených rizikem nezaměstnanosti je pak značná.

Strategie zaměstnanosti není zatím podepřena obecnou hospodářskou strategií, která by v dostatečné míře podporovala rozvoj významnějších investic na jedné straně, a středního a drobného podnikání na straně druhé. Statistiky ukazují jasně, že tvorba hrubého fixního kapitálu zaostává, konjunkturální průzkumy stejně jako signály z regionů i provedené průzkumy zaměstnavatelů dokumentují slabý rozvoj podnikatelských aktivit.

Existují značné rezervy ve využití existujících nástrojů, které jsou i dnes dostupné především orgánům místní správy a samosprávy.

3. Motivace k zaměstnávání: nabídka práce

Motivace některých kategorií nezaměstnaných k přijetí zaměstnání je klíčovým problémem. Zhodnocení ekonomických pobídek k zaměstnání potvrzuje předpoklady o tom, že jsou v mnoha případech nedostačující. Poměry náhrady pracovního příjmu ze souhrnu sociálních dávek jsou vysoké, zejména pro domácnosti s dětmi, dosahují pro skupiny s nižší úrovní vzdělání v průměru běžně 70 až 80 procent, pokud je analyzujeme na reálném souboru nezaměstnaných, jsou dokonce až 100 % v případě domácností s dětmi a s nižší úrovní vzdělání rodičů a efektivní sazba daně je v těchto případech běžně kolem 70 % a víc, u některých typů domácností blízko ke 100 % !

Patříme mezi země Evropy, kde poměry náhrady jsou nejvyšší, a kde je současně kladen nejmenší důraz na „aktivační závazky“ nezaměstnaných. Země EU ale učinily reformy právě v tom smyslu, že položily požadavky na aktivitu nezaměstnaných a poskytly nezaměstnaným k aktivitě víc příležitostí.

Celý systém sociálních dávek vyžaduje zásadní reformu. Je založen na komplexu snadno dostupných příjmově testovaných dávek a životního minima, které v souhrnu vytvářejí pastí nezaměstnanosti a nejsou nijak podmíněny účastí v programech aktivní politiky zaměstnanosti. Přitom systém ani nepreferuje dostatečně ani účast v rekvalifikacích a v jiných aktivních opatřeních. Přitažlivost šedé ekonomiky je pak značná.

Mezinárodní srovnání systému podpor v nezaměstnanosti ukazuje, že český model je málo zásluhový, ochrana nezaměstnaných před chudobou je v řadě případů (když jde o živitele rodiny) relativně slabá (zejména při vysokých nákladech na bydlení) a systém ani v řadě jiných případů nevytváří dostatečné pobídky k aktivitám.

Zatímco země EU uplatňují v souvislosti s Evropskou strategií zaměstnanosti pozitivní i negativní sankce ke stimulaci nabídky práce, tedy opatření ve smyslu „making work pay“ či „workfare“, v České republice taková opatření ještě nebyla uplatněna.

Zvyšování minimální mzdy podle naší analýzy už narazilo na hranici, kdy nezaměstnanost spíše zvyšuje, protože tlumí poptávku po pracovní síle na sekundárním trhu práce a způsobuje „průnik“ této pracovní síly do šedé ekonomiky, a současně přispívá k mzdovým tlakům, jež jsou s ohledem na pomalu rostoucí produktivitu práce v mnoha rezortech neúnosné.

4. Motivace k zaměstnávání: poptávka po práci

Především ekonomický růst vytváří pracovní místa a platí to i v případě České republiky, kde se tzv. Okunův zákon zcela jasně a silně projevuje. Pozitivní vliv ekonomického růstu je však v současnosti tlumen strukturálními poruchami a může mít pozitivní dopad jen za určitých okolností: k nim patří výrazný předstih produktivity práce, zejména v relaci na růst reálných mezd, hystereze způsobená dlouhodobou nezaměstnaností vyžaduje pak relativně vysoká tempa hospodářského růstu, která jsou za stávajících ekonomicko-sociálních podmínek potřebná k snížení nezaměstnanosti.

V České republice jsou sice relativně nízké náklady práce, ale vysoké zdanění práce a zejména odvody na sociální pojištění. To nepříznivě ovlivňuje poptávku po práci – jak potvrdilo dotazování zaměstnavatelů - právě v případě méně produktivní pracovní síly

(úbytek míst pro nekvalifikované je zcela markantní). Na jedné straně je samozřejmě žádoucí podporovat růst kvalifikace a lidského kapitálu a tedy i produktivnosti u tohoto segmentu pracovní síly, současně je ale žádoucí snížit zatížení této kategorie odvody zaměstnavatelů. Mohlo by to mít význam právě pro malé a střední podnikatele, stejně jako jejich větší podpora k tvorbě a participace na tvorbě nových pracovních míst.

Česká republika zatím nereagovala na trend snižování odvodů, zejména v oblasti pracovníků s nízkými příjmy, který se prosazuje v zemích EU, zatímco tolerovala extrémně nízké odvody na sociální pojištění v případě podnikatelů. To obojí motivuje rozvoj šedé ekonomiky a vyžaduje důrazné řešení. Vytlačování pracovníků bez kvalifikace z formálního trhu práce je mimořádné. Systém kontroly a postihování šedé ekonomiky směrem k zaměstnavatelům je neúčinný a vyžaduje zásadní legislativní úpravu.

5.2 Doporučení

Jak již bylo uvedeno, řešení těchto komplexních problémů vyžaduje komplexní a provázaná řešení zahrnující více oblastí veřejné politiky, tak jak to předpokládá Evropská strategie zaměstnanosti.

Role APZ a úřadů práce je nezastupitelná a klíčová především pro zlepšení šancí znevýhodněných skupin na trhu práce, celkový ekonomický rámec má však větší význam.

- (1) K tomu, aby mohla být komplexně pojatá strategie zaměstnanosti prosazena, je zapotřebí reforma institucionálního rámce trhu práce, upravující postavení Správy služeb zaměstnanosti, respektive posilující její roli ve vztahu k dalším rezortům, například na základě fondového principu nebo jiným vhodným způsobem. Současně je třeba posílit provázanost hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti a návaznost úkolů NAPZ na státní rozpočet.

Strategie zaměstnanosti a aktivní politika zaměstnanosti na centrální, regionální a konečně lokální úrovni vyžaduje nadrezortní a mezirezortní koordinaci. K tomu by mohly sloužit nadrezortní orgány. V jiných zemích existují například Národní rady pro zaměstnanost, případně obdobné tripartitní orgány.

Realizací takové reformy by se přiblížila Česká republika praxi obvyklé v zemích EU. Protože jde o zásadní otázku, bylo by vhodné, aby byla ustanovena nezávislá komise, která by řešení posoudila. Podobným způsobem proběhly a probíhají reformy trhu práce a modernizace služeb zaměstnanosti i v jiných zemích.

- (2) Pokud má být prosazena jednotná koncepce NAPZ, musí být regionální i lokální složky zavázány plnit stanovenou strategickou a jednotnou linii, kterou je třeba definovat pomocí operačních cílů. Cíle mohou být jak kvantitativní a vyjádřené pomocí indikátorů, tak i kvalitativní (může jít o počty účastníků opatření, podíl určitých rizikových skupin, dosažení určitých standardů, provedení určitých specifických opatření atp.). Posouzena musí být ovšem současně vazba operačních cílů a přidělených zdrojů – finančních i personálních. Souběžně je třeba nasadit důsledný monitoring dosahovaných výsledků: z hlediska rozsahu, cílenosti, kvality a účinků realizovaných opatření. Musí jít však pouze o to, aby byly strategické cíle účinněji přeneseny na nižší úroveň. Neměly by být omezeny kompetence úřadů práce a jejich prostor ve způsobech, jak cílů dosáhnout. Schopnosti úřadů práce pružně rozvíjet a inovovat postupy k řešení problémů trhu práce jsou totiž nemalé. Legislativní a finanční limity činnosti úřadů práce by měly být uvolněny, zpružněny a podmínky k dosahování náročných cílů tak zlepšeny.

Omezeno by mělo být meritorní vměšování kontrolních úřadů do kompetencí úřadů práce, které patří k zásadním bariérám rozvoje aktivní politiky zaměstnanosti.

- (3) Je zapotřebí posílení personálních kapacit Správy služeb zaměstnanosti jak v centru, tak v regionech (koncepční, monitorovací a metodické činnosti). Bude to klíčové v souvislosti se vstupem do Evropské unie a možností využití prostředků Evropského sociálního fondu v oblasti zaměstnanosti. Na úřadech práce jde především o posílení zprostředkovatelských, poradenských a dalších výkonných aktivit v přímém řešení nezaměstnanosti.
- (4) Využití prostředků Evropských fondů (ESF aj.) pro opatření v oblasti trhu práce může být významným rozšířením kapacity APZ – odhadem ji může navýšit až o 50 %. Tyto prostředky by měly být využity co nejefektivněji ve prospěch nejohroženějších kategorií nezaměstnaných a k zvýšení kvality existujících nástrojů. Dostatečná kapacita Správy služeb zaměstnanosti a pověřených úřadů práce pro přípravu a vyhodnocování těchto aktivit je klíčovou podmínkou přístupu k fondům EU.
- (5) Je však také potřeba zajistit nárůst rozsahu prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti alespoň na úroveň obvyklou v zemích EU, které patří k „posledním ve třídě“. Tento nárůst je třeba promítnout v první řadě do zvýšení personálních stavů úřadů práce, zlepšení systému vzdělávání, i zlepšení odměňování na úřadech práce.
- (6) K tomu, aby bylo možné cílenost opatření APZ dále zlepšit, je třeba stanovit kvantifikované cíle (například vedle počtů účastníků i podíl specifikovaných skupin). Pak je ale současně třeba vytvořit tak kvalitní programy, které by takovou cílenost umožnily, zvýšit tedy kvalitu a náročnost nástrojů, stejně jako individuální práci s nezaměstnanými. K tomu jistě vážou dostatečné personální i finanční zdroje (viz výše). V každém případě je každé budoucí rozšíření kapacit nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti třeba promítnout především ve vztahu k ohroženým skupinám na trhu práce.
- (7) Stávající systém poradenské práce s klienty a kapacity poradenství neumožňují řešit účinně problém dlouhodobé nezaměstnanosti, ani důslednou realizaci směrnic Evropské strategie zaměstnanosti. Zejména realizace směrnice 1 a směrnice 2 (do budoucna směrnice 1) EES je nereálná.
- (8) Základními principy provádění aktivní politiky zaměstnanosti by se měly stát principy individualizace, prevence, včasné aktivace, zaměstnatelnosti. V souvislosti s tím by měly být jasněji a závazněji definovány závazky i práva nezaměstnaných na účast v programech APZ a na „pracovní nabídky“ po určité době trvání nezaměstnanosti, a to i legislativně. Legislativa by měla současně obsahově vymezit určitý standard „služeb zaměstnanosti“ dosažitelný pro všechny uchazeče. Předpokladem k využití takových principů a standardů je rozvoj základního a specializovaného poradenství a uplatnění Individuálních akčních plánů.
- (9) K zvýšení výkonnosti Systému služeb zaměstnanosti (chápaného širše než jen Veřejné služby zaměstnanosti) by přispěla modernizace služeb zaměstnanosti podle vzoru zemí EU, která by zahrnula:
 - větší podporu účasti agentur a neziskových organizací při mnoha činnostech: profiling, testování, zprostředkování a poradenství, aktivačních a motivačních programech,

rekvalifikacích, dočasném zaměstnávání, tvorbě míst, zejména ve vztahu k ohroženým skupinám (je třeba přitom využít i nových „tržně konformních“ forem jako jsou vouchery na služby, včetně rekvalifikací atp.); pro neziskové organizace či jiné subjekty by mohly být vypisovány tendry na projekty k integraci nejvíce ohrožených skupin – k tomu by ale bylo třeba vyčlenit určité (řádově významné) prostředky rámci rozpočtů obcí a úřadů práce

- materiální podporu reorganizace a modernizace zprostředkovatelské a poradenské činnosti na úřadech práce: využití IT, self-service při informování, využití internetové sítě ke kontaktům s uchazeči a organizaci činnosti úřadu práce ve styku s nimi, oddělení dávkové agendy od poradenství, možná i využití principu „one-stop-shop“ (při propojení dávkových systémů).

- (10) Některé nástroje APZ je vhodné vylepšit nebo rozšířit a doplnit, ale především zlepšovat jejich kvalitu. Například musí být ve větší míře poskytnuty takové rekvalifikační programy nezaměstnaným bez kvalifikace, které vedou k úrovni dovedností srovnatelné se zaučenými a zaměstnanými pracovníky na daných činnostech. Podobně musí být k dispozici kvalitní programy obnovovací rekvalifikace a programy pro starší pracovníky. Jednotlivé nástroje tvorby míst je třeba zkvalitnit ve více směrech: jasně definovat v legislativě a metodice pojmy používané pro tyto nástroje. Za druhé zvýšit stropy pro použité finanční dotace. Za třetí uvolnit formy využití nástrojů a zvýšit jejich flexibilitu, i rozhodovací volnost pro úřady práce při jejich aplikaci.

Měly by být zavedeny takové nové formy subvencí míst pro nezaměstnané jako jsou vouchery (na subvence ke mzdám) a daňové kredity: tyto efektivní formy existují už v mnoha zemích EU. Existují však i u nás některé nástroje nebo formy aplikace, které se osvědčily v EU i v projektech PALMIF a měly by se stát součástí „repertoáru“: příspěvek na dopravu, smíšené financování rekvalifikací atp.

- (11) Obecně je třeba podpořit více způsoby podnikatelské prostředí: zahrnuje to vedle transparency a dodržování legislativy lepší dopravní infrastrukturu a obslužnost, zvýšení vzdělanosti pracovní síly a vytvoření životních podmínek, které by udržely vzdělanou pracovní sílu.

V rámci hospodářské politiky státu by měla být realizována účinnější podpora střednímu a drobnému podnikání zaměřená především na lepší dostupnost (efektivním systémem garancí) úvěrů a na komplexní poradenství a školení. Programy Start jsou dobrým příkladem, mohly by být dále rozšířeny.

- (12) Je potřeba podpořit ekonomický růst, zejména zvýšením produktivity práce. Ten je více méně v rukou podnikatelských subjektů. Investiční pobídky sehrávají ale významnou roli pro zaměstnanost i v této souvislosti. Sice množství vytvořených míst a rekvalifikovaných osob, zejména z řad nezaměstnaných není v důsledku investičních pobídek vysoké, ale tyto pobídky pomáhají udržet zaměstnanost a podpořit celkový ekonomický rozvoj v zaostávajících regionech. Důležitými hledisky by měla být proto jak zaměstnanost, tak růst produktivity práce a tomu je třeba podříditi kritéria pobídek i výběr investorů.

Je třeba současně více podpořit rozvoj průmyslových zón a investic. Například snížením limitů pro investiční pobídky a rozšířením na menší subjekty, na subjekty produkující vysokou přidanou hodnotu, na subdodavatele větších investorů.

- (13) Je potřebné více zainteresovat na strategii zaměstnanosti místní autority.
- místním autoritám by měla být uložena povinnost podílet se na strategii zaměstnanosti ve vymezeném okruhu aktivit;
 - více systematicky a cíleně by měly být využity veřejné zakázky, zejména ve vztahu k ohroženým skupinám nezaměstnaných;
 - je třeba vytvářet hodnotné programy veřejně prospěšných prací, nejvhodnějším řešením by bylo převést je do kompetence obcí;
 - je třeba více spolupracovat s neziskovým sektorem, podpořit jej různými dostupnými formami včetně vyšších státních dotací, ze zdrojů lokálních autorit i ze zdrojů centrálních (zavést tendrový systém na úrovni místních autorit a úřadů práce – viz výše).
- (14) Celý systém sociálních dávek vyžaduje reformu. Externí hodnocení, stejně jako názory pracovníků úřadů práce podporují názor, že systém dávek v nezaměstnanosti by měl posílit zásluhové prvky, i kdyby to mělo v některých případech znamenat navýšení podpor. Současně je třeba zvýšit podmíněnost podpor spoluprací s úřadem práce a účastí v aktivitách – podpory v nezaměstnanosti a dávky by měly být i v tomto ohledu „zásluhové“. I ve vztahu k ostatním sociálním dávkám by měl platit ve větší míře jednak princip zásluhovosti, v definovaných případech princip potřeb: například je třeba zohlednit lépe náklady na bydlení nebo náklady na péči o děti – právě bydlení a péče o děti jsou důležité pro zapojení do pracovních aktivit. Současně by bylo vhodné oslabení míry cílenosti dávek státní sociální podpory v závislosti na výši příjmu, naopak by mělo být více přihlíženo k zdravotním handicapům, neúplnosti rodiny, nákladům na bydlení.
- (15) Pro zvýšení motivace k zaměstnání bude potřeba využít taková opatření, jaká jsou využita v zemích EU. V českých podmínkách je s ohledem na značnou mzdovou nivelizaci a nízkou úroveň mezd obtížné a lze jen opatrně uplatňovat opatření typu „daňový kredit“ či „vydělaný daňový kredit“, protože mohou způsobit distorze pobídek. Podobně už zavedené příjmově testované dávky státní sociální podpory vytváří určitý problém. Na druhé straně ani snižování sociálních dávek není vhodné s ohledem na vysoké riziko chudoby nezaměstnaných.
- Za této situace lze možná doporučit opatření typu „disregard“ – tedy (dočasné) nezapočtení určité části nízkého pracovního příjmu (20 až 30 %) do životního minima či souběh dočasného zaměstnání s nízkým příjmem (viz návrhy MPSV), ale i zde mohou působit distorze.
- Především ale by mohlo pomoci zpřísnění dostupnosti dávek a současně výraznější navýšení dávek v případě účasti v aktivačních opatřeních. Znamená to tedy po určité době podmínit dávky účastí v aktivitách APZ. Souběžně však musí ale nezaměstnaní dostat garanci – právo na začlenění do aktivit po určité době trvání nezaměstnanosti a právo spoluúčasti na volbě vhodných aktivit.
- (16) Bylo by vhodné redefinovat postavení sociálních partnerů a reorganizovat systém vyjednávání tak, aby se docílila lepší úroveň mzdové umírněnosti odborů a zaměstnanců. Podle našeho názoru je to možné docílit spíše spoluprací s odbory a možná centralizací kolektivního vyjednávání, spíše než jejich opomíjením. Zkušenost získaná v zemích EU v průběhu devadesátých let tento názor potvrzuje.
- (17) Snížení daňového zatížení právnických osob v rámci Reformy veřejných financí se jeví žádoucí, zejména v kontextu úprav provedených v okolních zemích (Slovensko,

Maďarsko). Je dále žádoucí snížit zatížení skupin zaměstnanců s nízkými příjmy odvody na sociální pojištění a případně i daní z mezd.

- (18) Zvýšení účinnosti kontroly a postihování šedé ekonomiky směrem k zaměstnavatelům vyžaduje legislativní úpravu (patrně jde především o významnější sankce a institucionální posílení kontrolních mechanismů).
- (19) Měly by měly být daňově zvýhodněny a tak podpořeny flexibilní formy zaměstnávání, například omezením odvodů na sociální pojištění, především v případě částečných úvazků či nasazením „nízkých stropů“ na odvody z pracovní síly.
- (20) Konečně a v neposlední řadě, je naléhavé, aby si Česká republika definovala vlastní novou hospodářskou strategii v souladu s „Broad Economic Guidelines“ Evropské unie a provázala ji se strategií zaměstnanosti.

Realizace těchto návrhů je potřebná jednak s ohledem na analyzované problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti, ale i s ohledem na posun v Evropské strategii zaměstnanosti: v nejbližších letech se bude Česká republika podobně jako ostatní země EU zaměřovat v této oblasti na tři provázané cíle: zaměstnanost (stávající cíl), produktivita a kvalita práce (nový cíl) a konečně sociální začleňování (nový cíl). Tím získává celá strategie mnohem širší dimenzi a předložené návrhy jsou o to naléhavější.

IV. INSTITUCIONÁLNÍ PŘEDPOKLADY POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI V ETAPĚ VSTUPU ČR DO EU

Tato kapitola pojednává o institucionálních předpokladech politiky trhu práce. Za institucionální předpoklady budeme chápat všeobecně rozšířené a ustálené způsoby provádění politických programů a opatření zaměřených na regulaci trhu práce, zvýšení zaměstnanosti a zvýšení participace handicapovaných skupin nezaměstnaných na trhu práce. Instituci chápeme tedy jako formálně stanovená a současně široce používaná pravidla činnosti, podle nichž postupují aktéři programů politiky trhu práce.

Programy politiky pracovního trhu a služby zaměstnanosti jsou v evropských zemích vytvářeny a realizovány především veřejnými službami zaměstnanosti. Studie se tedy zaměřuje na reálné způsoby tvorby cílů, financování, rozhodování, komunikace a organizace těchto veřejných služeb zaměstnanosti (dále jen VSZ).

Kritéria vyhodnocení

Mezi institucionální podmínky veřejných programů trhu práce můžeme zařadit:

- zažitě způsoby utváření politických cílů těchto programů a způsoby jejich rozpracování;
- obvyklé způsoby a rozsahy financování veřejných služeb zaměstnanosti;
- způsoby rozhodování v rámci MPSV i úřadů práce;
- způsoby organizace programů a služeb na trhu práce při jejich realizaci (rozdělování pracovních kompetencí a distribuce finančních zdrojů);
- kvalita a kapacita personálu VSZ (máme na mysli především profesní a kvalifikační předpoklady na jedné straně a současně fyzickou kapacitu vykonávat požadované činnosti);
- pracovní postoje a orientace pracovníků a úředníků začleněných do rámce VSZ.

Při analýze institucionálních předpokladů politiky trhu práce a služeb zaměstnanosti v podmínkách vstupu České republiky do Evropské unie budeme vycházet z výše uvedeného teoretického rámce. Vnitřní faktory byly pro nás východiskem při stanovení kritérií, podle nichž chceme vyhodnocovat současný stav institucionálních předpokladů plnění Evropské strategie zaměstnanosti (dále EES).

Hodnotící kritéria:

- jasné a vzájemně se podporující cíle politiky trhu práce;
- adekvátní nábor pracovníků;
- dostatečnost a použitelnost finančních zdrojů;
- dynamická organizace všech zapojených úřadů a agentur;
- jednotná pravidla rozhodování;
- zapojení profesionálních poznatků a teorií;
- angažovanost pracovníků zapojených do veřejných služeb zaměstnanosti.

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

1.1 Funkce a cíle VSZ

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

Systém služeb zaměstnanosti však v posledních letech dále rozšiřuje okruh činností delegovaných na ÚP. „Krajské“ ÚP již začaly spolupracovat při realizaci, monitorování a hodnocení programů spolufinancovaných z fondů EU, i když tyto projekty nejsou určeny pouze pro trh práce a nebudou realizovány pouze na ÚP. Vedoucí pracovníci úřadů práce se podílí na koordinaci regionálních programů působících na pracovním trhu a zvyšujících zaměstnanost. Stávají se v této funkci spíše regionálními politiky než profesionálními řídicími pracovníky SSZ. I mezi těmito aktivitami existuje viditelný rozpor.

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

- zprostředkování zaměstnání;
- tvorba informací o poptávce a nabídce zaměstnání;
- aktivní politika pracovního trhu.

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

Integrace funkcí zprostředkování zaměstnání a administrace podpor v nezaměstnanosti

Probíhá v České republice integrovaně na ÚP. Všechny úřady práce poskytují v případě potřeby souběžně poradenské služby, služby zprostředkování zaměstnání a výplatu hmotného zabezpečení konkrétním klientům. Na pracovištích však není zažitý jednotný způsob organizace těchto služeb. Existují ÚP (např. Vsetín), na nichž jsou základní poradenské aktivity přímo spojeny se zprostředkováním na jednom oddělení a administrativní činnosti spojené se správním řízením a vyplácením hmotného zabezpečení jsou řízeny samostatným vedoucím na jiném oddělení (odbor hmotného zabezpečení a správního řízení).

²⁶ Do jisté míry řešeno novelizací Zákona o zaměstnanosti.

Na ÚP Ostrava jsou všechny tři typy služeb poradenství, zprostředkování a správní rozhodnutí vyčleněny 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.

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

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

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

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

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

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

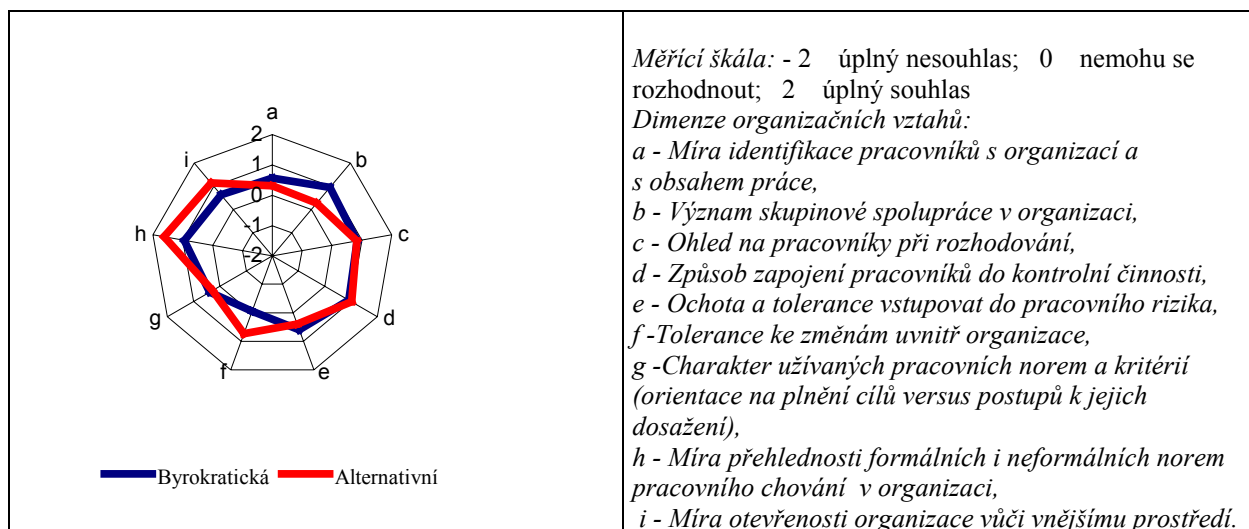
- v umísťování klientů na pracovním trhu a v pracovním výcviku;
- v administraci vyplácení dávek v nezaměstnanosti;
- organizaci dalšího výcviku a rekvalifikačních programů pro uchazeče o zaměstnání;
- v realizaci nových pracovních míst;
- v rozšiřování informací o pracovním trhu;
- v poradenství pro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

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

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

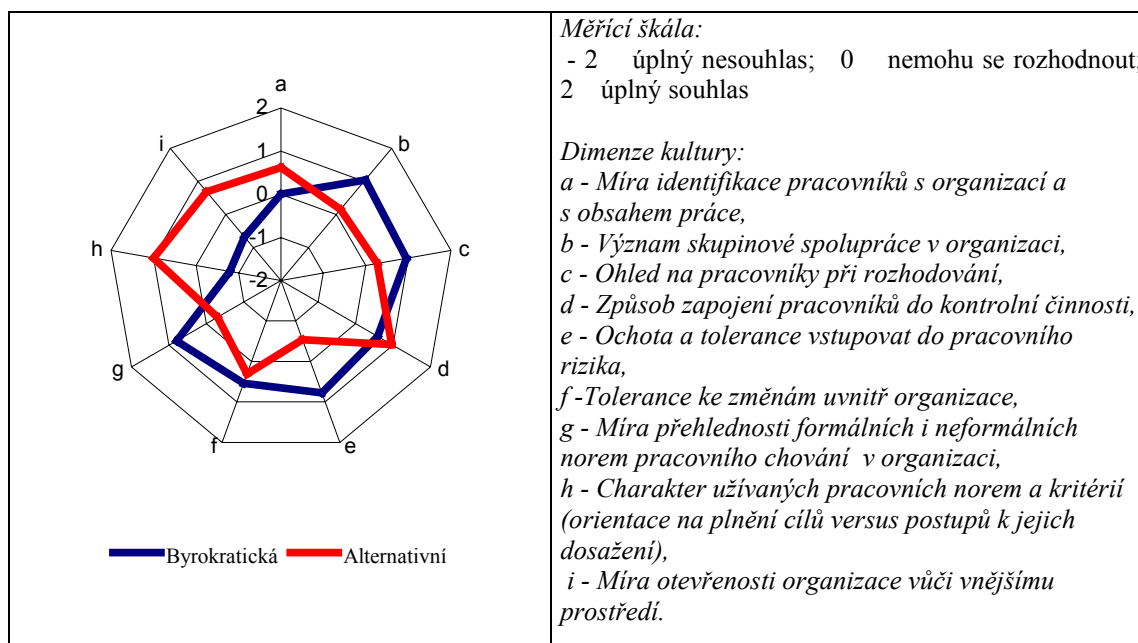
Tyto poznatky jsme potvrdili při rozboru způsobů organizace činnosti na úřadech práce (5 případových studií) v České republice. V případech, kdy pracovníci přistoupili k reorganizaci a rozdělili činnosti spojené se zprostředkováním od činností nutných k administraci dávek do dvou samostatných organizačních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

G r a f 12 Způsob organizace práce na oddělení poradenství ke zprostředkování



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

G r a f 13 Způsob organizace práce na oddělení hmotného zabezpečení



1.2 Personální kapacita VSZ

V této části textu prezentujeme personální zabezpečení VSZ v České republice a v zemích Evropské unie. Členské státy EU bojují proti nezaměstnanosti a aplikují tak vytyčené cíle EES prostřednictvím celkem přibližně 5000 úřadů práce se 160.000 zaměstnanci bez administrátorů dávek v nezaměstnanosti. (Joint Mission, 1998; Commission Communication, 1998). V ČR jsou služby spojené s politikou zaměstnanosti zajišťovány prostřednictvím 77 úřadů práce s přibližně 5000 zaměstnanci. Co tato čísla znamenají z hlediska personální kapacity VSZ v jednotlivých zemích, je patrné při sledování hrubého ukazatele poměru mezi počtem nezaměstnaných na počet všech zaměstnanců úřadu práce. Tuto skutečnost v případě zemí EU, České republiky a dalších kandidátských zemí demonstruje následující tabulka.

T a b u l k a 33 Poměr mezi počtem nezaměstnaných na zaměstnance úřadů práce v přímém kontaktu s nimi v kandidátských zemích EU v roce 2002

CR	BUL	CYP	EST	HUN	LAT	LIT	MAL	POL	ROM	SR	SLO	EU15
236	214	203	228	286	300	360	n.a.	n.a.	182	100	118	212

*BUL= Bulharsko, CYP= Kypr, CR= Česká republika, EST= Estonsko, HUN= Maďarsko, LAT= Lotyšsko, LIT= Litva, MAL= Malta, POL= Polsko, ROM= Rumunsko, SR= Slovenská republika, SLO= Chorvatsko, EU15= Evropská unie

Zdroj: Communication from the commission: Progress on the implementation of the JAP on employment policies in the candidate countries (2003).

Hustotu sítě úřadů práce s plně integrovanými funkcemi a dekoncentraci pracovníků v územním rozčlenění porovnává následující tabulka. Vyplývá z ní, že Česká republika má standardně vybudovanou síť UP. Je v tomto smyslu plně srovnatelná s ostatními státy v EU. Rozdíl mezi jednotlivými zeměmi je v tom, že některé směřují k větší hustotě sítě zařízení a úřady v ní jsou spíše menší. Jiné státy mají tendenci budovat síť větších úřadů, které mají větší administrativní území. Tímto směrem postupuje i Česká republika. Vzhledem k jiným státům podobné orientace (např. Německo) se jeví, že poněkud zaostáváme v počtu poboček na jednotku území. Síť úřadů práce a její koncentrace má své historické a geografické podmínky, které není možné měnit.

T a b u l k a 34 Síť místních úřadů a jejich personální zdroje Integrované VSZ1

	AUT	GER	ITA	JAP	NOR	SPA	ČR ²
Počet místních UP	96	184	516	479	168	753	77
Prům.počet pracovníků na UP	34	440	15	27	21	11	65
Prům. okrsek (km ²)	881	1949	583	788	1986	667	1243
Celkový počet pracovníků	4260	89300	12084	15294	4234	15062	4998
Místní úředníci	3240	81000	7628	12847	3528	8133	3996
Úředníci střední úrovně	810	6850	3856	2294	522	6025	777
Vyšší úředníci	210	1450	600	153	184	904	138
%							
Místní úředníci	76	91	63	83	83	54	81
Úředníci střední úrovně	19	7	32	15	12	40	16
Vyšší úředníci	5	2	5	2	4	6	3

¹⁾ společně služby zprostředkování, programy aktivní politiky trhu práce, administrace dávek

²⁾ Údaje o České republice z 1.8. 2003 a úředníci střední úrovně jsou vedoucí oddělení a odborů
Pramen: Labour Market Policies, OECD 1997; MPSV k 1.9.2003

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

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

Pramen: MPSV

Úřady, které nabízejí integrovaně všechny základní funkce veřejných služeb zaměstnanosti, jsou pro klienty výhodné tím, že nemusejí 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 obslužného a řídicího personálu.

Různý stupeň decentralizace rozhodování je patrný také z rozložení personálu uvnitř systému služeb zaměstnanosti podle úrovně řízení. Zatímco ve Španělsku nebo v Itálii mají poměrně velké krajské (regionální) úřady práce s rozšířeným středním článkem specialistů, metodiků a koncepčních pracovníků, v Německu existují poměrně rozsáhlé místní úřadovny.

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

Významným ukazatelem personální kapacity veřejných služeb zaměstnanosti je průměrná pracovní 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 významnému nárůstu nezaměstnaných v uvedených dvou sousedních zemích. Přesto v obou zemích cílevědomě v současné době zvyšují počet pracovníků. 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.

T a b u l k a 36 Síť místních úřadů práce a ukazatele pracovní zátěže Integrované služby

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

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 dávek v nezaměstnanosti) (OECD, 2001). V České republice je tento podíl významně nižší. V rámci námi provedených případových studií tvoří průměrně jen 48% zaměstnanců úřadu práce. Počet nezaměstnaných na jednoho pracovníka, který je v přímém kontaktu s klienty činí podle našeho šetření na vybraných UP 230 klientů. Podle údajů statistik OECD o asociovaných zemích střední a východní Evropy v České republice je hodnota tohoto ukazatele velmi podobná: 236 nezaměstnaných na jednoho pracovníka UP, který je v přímém kontaktu s klienty.

Specifická personální zátěž se projevuje zejména u pracovníků oddělení poradenství pro zprostředkování. Téměř tři čtvrtiny dotázaných zprostředkovatelů zaměstnání (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 dotázaní (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. Znamená to, že pokud se počet klientů pro jednoho zprostředkovatele pohybuje okolo 400, pak se může věnovat jednomu klientovi jednou za měsíc. Pro řešení individuálních problémů, pokud vzniknou v rámci Individuálního akčního

plánu je to samozřejmě nedostatečné. Evropskou unií prosazovaný individuální přístup zaměstnanců úřadů práce vůči nezaměstnaným klientům tak nemůže být realizován z důvodu nedostatku času. Dále se ukazuje, že zátěž pracovníků se proměňuje podle regionů.

Lze doporučit sjednocení podmínek pracovní zátěže například stanovením limitů, které budou tvořit jeden z ukazatelů výkonu úřadu práce a budou ovlivňovat velikost rozpočtu UP. Tento kvantitativní ukazatel však musí být propojen s ukazateli kvality.

Vývoj personální kapacity úřadů práce v okolních zemích EU (např. Německo) konkretizuje současné evropské vývojové trendy reformy VSZ. Agenda „Arbeitsamt 2000“ (AA 2000) představuje program organizační reformy německých úřadů práce, která má zajistit efektivnější prosazování aktivní politiky trhu práce. V roce 2002 vedla tato reforma zcela plánovaně ke zvýšení počtu zaměstnanců celkem o 1069 nových pracovních míst (1,2%). Dále tato reorganizace znamená zavedení týmové práce na odborech poradenství pro zprostředkování, kde klíčovou roli koordinátora a „case-managera“ hraje kvalifikovaný poradce pro trh práce.

1.3 Vzdělání pracovníků VSZ

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

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

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

Pramen: MPSV k 30. 9. 2003

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

V řadě zemí EU v souvislosti s přípravou organizační reformy VSZ se připravuje nová personální politika pro úřady práce. Pokud vezmeme opět jako příklad německý program AA 2000, zjistíme, ustupuje od stabilních a tradičních úvazků směrem k dočasným pracovním smlouvám. Nabírá nové pracovníky na konkrétní účelové programy. Zavádí významný program pracovních stáží pro mladé perspektivní „budoucí zaměstnance“. Klíčovými prvky nové personální politiky jsou dále hodnotící pohovory ze supervizorem (ne vždy nadřízeným, spíše metodikem), jasný popis a profil 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. Vzdělávací 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 renomovanými vysokými školami v Německu.

2. Úřady práce v systému služeb zaměstnanosti

2.1. Organizační kapacita VSZ

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

Veřejné služby zaměstnanosti jsou tvořeny Správou služeb zaměstnanosti a jednotlivými regionálními úřady práce. V současné době je Správa služeb zaměstnanosti organizačně začleněna přímo do struktury MPSV jako jeden z jeho sedmi úseků. V jejím čele stojí vrchní ředitel, který přímo řídí čtyři odbory. Vrchnímu řediteli jsou rovněž odpovědní jednotliví ředitelé regionálních úřadů práce. Činnost a agendu Správy služeb zaměstnanosti přímo ovlivňují také ostatní úseky MPSV. Zejména úsek pro oblast legislativní a pracovně právní a dále úsek pro oblast ekonomickou a úsek pro oblast evropské integrace a mezinárodní vztahy.

Organizační uspořádání místních úřadů práce volně odpovídá struktuře správy služeb zaměstnanosti na MPSV. Mezi jednotlivými úřady však existuje poměrně značná variabilita předepsaných organizačních struktur podle velikosti úřadů a podle územní rozlohy regionu, v němž zajišťují služby zaměstnanosti. Rozhodnutí o změnách organizačních struktur činí ředitelé ÚP. Organizační schéma podléhá schválení nadřízeného stupně. Určitá volnost ÚP při úpravě předepsané organizační struktury je pravděpodobně potřebná vzhledem k regionálním odlišnostem a odlišnému personálnímu složení pracovišť. Nicméně rozumná systemizace míst by zabránila, aby pracovníci vykonávající stejné funkce a obsah práce byli různě organizačně a platově zařazení. (viz Příloha 1 Podkladové studie č. IV)

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

Organizační nezávislost ÚP

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

Narušení komunikačních vztahů mezi centrem a úřady práce

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

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

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

Přímá komunikace a vztahy mezi místními ÚP

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

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

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

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

Prvky regionální integrace a spolupráce

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

Osobní angažovanost pracovníků ÚP

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

Metodické a odborné kompetence při řízení programů aktivní politiky na ÚP

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

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. Vedoucí pracovníci nemají k dispozici zpravidla informace analyzující a předvídající situaci na trhu práce. Tvorba plánů práce se odehrává většinou prostou extrapolací stávajících trendů. Tvorbu pracovních plánů obvykle nedoprovází předběžné vyjednávání se sociálními partnery a dalšími subjekty na místních pracovních trzích. Plánované cíle úřadů práce mají jen výjimečně kvantitativní povahu.

Na rozpracování cílů a opatření politiky trhu práce se podílí SSZ tým, že připravuje legislativní úpravy, vytváří návrh NAPZ a tvoří metodické pokyny, na jejichž tvorbě významně participují pracovní skupiny vytvořené většinou z pracovníků úřadů práce.

Analytická kapacita systému VSZ

Na ministerstvu se viditelně projevuje okolnost, že pro strategické plánování chybí dostatečně silné analytické oddělení. VUPSV nemá kapacitní možnosti, aby poskytoval dlouhodobější výhledy do budoucnosti. Poskytuje informační základnu pro řešení aktuálních úkolů. Pomocí v tomto smyslu je 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 klíčový význam vybavenost informačními technologiemi a vhodným softwarem. Systém "OK práce" podle zkušenosti vedoucích pracovníků je dobrým prostředkem pro tvorbu databází pro statistickou analýzu, ale ještě není pro tyto funkce dostatečně připraven. Databázová základna MPSV a VSZ je ve vývoji a proces pokračuje. Přesto stávající stav neumožňuje poskytovat informace pro strategická rozhodnutí na žádné úrovni systému.

3. Služby APZ a aktivační strategie služeb zaměstnanosti

V následující části budeme posuzovat jak se projevují některé systémové problémy institucionálního uspořádání veřejných služeb zaměstnanosti v činnosti úřadů práce, především v práci s klienty, při aplikaci „aktivačních strategií“, jež jsou zaváděny v souladu se směrnicí 1 Evropské strategie zaměstnanosti.

Opíráme se o výsledky organizační analýzy provedené v rámci případových studií pěti vybraných úřadů práce (vybrány byly úřady různého typu, zejména různé velikosti). Studie byly založeny na zpracování 389 dotazníků pracovníky těchto úřadů a na řízených rozhovorech s 98 pracovníky na těchto pěti úřadech práce.

3.1 Předpoklady k realizaci aktivační strategie EES (preventivní individualizované služby)

Organizační kapacita úřadu práce

Úřady práce zpravidla nemají kapacitu úspěšně eliminovat nedostatky institucionálního systému služeb zaměstnanosti. Mezi hlavní organizační problémy úřadů práce, které v současnosti mohou limitovat jejich kapacitu realizovat politiku trhu práce podle Evropské strategie zaměstnanosti, pokládáme malou soudržnost zaměstnanců úřadů práce, velkou závaznost pravidel činnosti úřadů práce, úroveň kontroly a volnost rozhodování operačních pracovníků a rozdílný styl organizačního řízení. Popíšeme dále jednotlivé problémy podrobněji.

Malá organizační soudržnost

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

- (1) Nevyhraněné organizační představy pracovníků úřadů práce kladou velké nároky na řídicí práci. Vedoucí pracovníci nemají při svém rozhodování velkou jistotu, jak budou jejich podřízení reagovat na zadávané úkoly. Pravděpodobně je tato situace nutí věnovat neúměrně vysokou část pracovního času provádění kontrolní činnosti, vysvětlování a sběru informací o chování podřízených. Na tuto činnost jen obtížně hledají čas. Uvedená skutečnost může spolupůsobit jako faktor toho, že vedoucí často při rozhodování od názorů podřízených odhlížejí. Nesladěnost pracovních představ a očekávání může být samostatným důvodem komunikačních konfliktů a nedorozumění uvnitř organizací, na které management úřadů práce v průběhu rozhovorů občas upozorňoval. Rozhodujícím důsledkem v případě nedůsledného řízení a vedení lidí je fragmentarizace činnosti úřadu, kdy dochází k modifikacím původních cílů a záměrů organizace.
- (2) Na druhé straně existuje poměrně značný prostor pro zavedení organizační reformy do činnosti úřadů práce. S velkou pravděpodobností zaměstnanci jako celek nebudou klást podstatný odpor při zavádění nových koncepčních pravidel uvnitř úřadů práce.

Rozdíly užívaných organizačních pravidel na úřadech práce jsou dvojího druhu. Za prvé mezi jednotlivými odbory a odděleními a za druhé v rámci jednotlivých oddělení. Rozdílné způsoby organizace práce mezi odděleními a odbory mohou být způsobeny komplexní náplní práce a rozdílnými funkcemi úřadu. Některé obslužné provozy úřadů jako je například odbor ekonomický nebo oddělení administrace dávek v nezaměstnanosti jsou zvyklé provádět stabilní a přesnou činnost podle předem stanovených pravidel. Oddělení poskytující služby klientům nebo vedoucí pracovníci jako skupina obvykle poskytují jednotlivým pracovníkům více volnosti pro rozhodování. Tyto rozdíly v používaných pravidlech lze pokládat za přirozené. Lze je omezit jen do určité míry větší specializací úřadů a vyčleněním rozporuplných funkcí (kontrola).

Za problematickou pokládáme zejména různorodost pracovních postojů a názorů v rámci oddělení poskytující přímé služby klientům. Máme na mysli tedy oddělení a odbory zprostředkování, poradenství a rekvalifikace, trh práce a APZ. Za důležité faktory, které zvyšují nejasnost a nepřehlednost pravidel organizačního chování v těchto případech, pokládáme za prvé politizaci organizačního života vyvolanou prosazováním politických zájmů v regionech. Jejich reprezentanty se někdy stávají vedoucí pracovníci úřadů, kteří vystupují v rolích politických reprezentantů. Za druhé formalizaci vnitřního života

organizace, která vede k zesílení hranice mezi formální a neformální stránkou pracovních vztahů. V obou případech největší odpovědnost za malou soudržnost pracovních kolektivů mají pravděpodobně vedoucí pracovníci.

Rozporuplná pozice ředitelů úřadu práce

Chybné systémové předpoklady služeb zaměstnanosti se projevují v nekonzistentním postavení ředitelů úřadů práce. Na jedné straně je poměrně značný prostor pro rozhodování, opřený o právní subjektivitu a neurčitě formulované směrnice činnosti úřadů práce a různorodé chování klientů úřadu práce. Na druhé straně jsou to legislativní závazky a vyžadovaná odpovědnost za plnění politických směrnic a správních předpisů daná začleněním v systému státní správy.

Mezi základní organizační charakteristiku úřadu práce patří orientace pracovníků jednak na komunikaci s veřejností a vnějším prostředím jednak na pomoc klientům k jejich spokojenosti. Zdrojem uvedené orientace je podle našeho názoru vědomí ředitelů úřadů práce, že fungování jejich organizace je v podmínkách současného trhu práce závislé na rozvoji informací o tomto okolí a cílových skupinách v něm. Uvedená obsahová orientace byla v tomto smyslu vytvořena podle našich zkušeností uměle a jejím iniciátorem byl většinou management. Druhým zdrojem orientace na klienty a vnější prostředí bylo rozšíření především tržního způsobu myšlení a jednání lidí v každodenním životě, které se promítlo i do představ a názorů personálu úřadu práce.

Zájem o vnější prostředí a komunikaci s ním se zvláštním způsobem snižuje s tím, jak roste závislost organizace na některé nadřazené složce, například resortním ministerstvu. V takových případech se řídicí pracovníci dostávají do konfliktní situace. Na jedné straně jsou bezprostředně závislí na legislativních a politických pravidlech chování organizace, které určuje ministerstvo. Ředitelé a vedoucí odborů však naráží současně na nevypočitatelnost, rozpornost a obecně „nedokonalost“ uvedených norem při jejich aplikaci v činnosti úřadu na reálném pracovním trhu. Při strukturovaných rozhovorech jsme narazili na řadu projevů takto nekonzistentní pozice vedoucích. Například:

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 krátkodobej nebo dlouhodobej – to je tzv. ležák – nezaměstnanej... 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

“Ta 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 pěkněj pták, simulant. Ale to nemůžu říct do očí. Možná snad nějak naznačit...”

Neurčitost a nejistota podmínek pro rozhodování na úřadech práce ještě prohlubuje výše uvedená poměrně značná nesoudržnost vnitřního prostředí. Na podmínky rostoucí neurčitosti pravidel činnosti se vedoucí pracovníci úřadů adaptují různým způsobem. Způsob organizace práce úřadu tedy začíná podstatně ovlivňovat osobnost ředitelů, jejich individuální životní zkušenost, vzdělání. Tedy prvky, které jsou v rámci systému veřejných služeb zaměstnanosti spíše náhodné a měly by být méně důležité.

Rozdílný styl manažerské práce

V důsledku rozporného organizačního uspořádání úřadů práce se funkce a role vedoucích pracovníků stává nestabilní. Vedoucí pracovníci (zejména ředitelé) se na situaci adaptují v zásadě pravděpodobně trojím typickým způsobem:

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

Za druhé se stávají „důslednými administrátory“. Vedoucí pracovníci se adaptují formálně konformistickými stanovisky, požadují hlubší propracování předpisů a nařízení, jejich konkretizaci a detailizaci. Mají tendenci zbavovat se odpovědnosti v podmínkách vysoké neurčitosti. Vůči podřízeným vystupují jako mluvčí nadřízeného orgánu. Typická je pro ně orientace na spíše direktivní způsob řízení, na velmi nízký stupeň delegování pravomocí na podřízené spolupracovníky. Typický je rovněž menší zájem o profesionální a osobnostní pracovní předpoklady zaměstnanců a nechuť vstupovat do pracovních rizik. Jako příklad můžeme uvést:

Vedoucí referent, žena, 54 let

„Nadřízení 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.“

Za třetí se stávají manažery a koordinátory služeb zaměstnanosti. Také oni komunikují i když více oficiální cestou. Předkládají různé návrhy a iniciativy. Vytváří na úřadech práce týmového ducha řízení. Snaží se budovat informační systém pro řízení úřadu práce. Ředitelů úřadu práce nebo vedoucích pracovníků tohoto typu jsme identifikovali v rámci provedených případových studií nejméně. Na každém úřadu práce jsou však ve vedoucí funkci lidé, kteří se jim přinejmenším některými vlastnostmi podobají.

Malá volnost rozhodování poskytovaná pracovníkům na ÚP

Styl řízení ředitelů, kteří jsou důslednými administrátory i některých manažerů je těsně spojen s direktivními metodami řízení na úřadech práce. Vyžadování odpovědnosti a závaznost legislativních norem přenášejí ze systému služeb zaměstnanosti do vnitřního prostředí úřadu práce. Takový styl řízení bývá poměrně velkou skupinou pracovníků vnímán jako příliš svazující a vyvolávající rozporuplné pocity. Lze je vyjádřit následujícím způsobem:

- (1) Na jedné straně zaměstnanci vnímají úřady práce jako organizace otevřené klientům. Jsou zaměřeni na práci, která by měla být především službou klientům. Dávají najevo, že jejich cílem na úřadu práce je koneckonců spokojenost zaměstnavatelů a nezaměstnaných, případně dalších klientů.

(2) Na druhé straně zaměstnanci vnímají, že vedoucí pracovníci při koordinaci a zadávání úkolů příliš neberou ohled na jejich návrhy, schopnosti, předpoklady i limity. Vyžadují spíše striktní plnění úkolů. Obvyklá je důsledkem malá míra participace podřízených na formulaci úkolů. Převažující způsob kontrolní činnosti vychází spíše z nedílné pravomoci vedoucího. Vedoucí pracovníci neočekávají uplatnění sebekontroly a vlastní odpovědnosti za kvalitní práci. Obvykle nechtějí tolerovat neočekávané změny na pracovišti. V organizacích se upřednostňují stabilní a opakující se pracovní vztahy a způsoby činnosti. Na úřadech práce obvykle mírně převažuje spíše netolerantní přístup k pracovnímu riziku. To znamená, že rizikové, předem nejasné pracovní postupy se v očích zaměstnanců spíše nevyplácejí.

Pro tuto skupinu pracovníků neexistuje na úřadu práce dostatek poskytované volnosti rozhodování pro realizaci cílů, které spočívají v poskytování otevřených služeb klientům a v zaměření na jejich spokojenost. Například:

Vedoucí referent IPS, žena, 51 let

„Nemám volnost v rozhodování, vše je přesně určeno.“

Referent ZPS, žena 49 let

„Vadí mě, že tu panuje velká hierarchičnost. Když chci mluvit s ředitelem, tak musím přes pět nadřízených. Chybí mi trochu lidštější přístup. Pořad se skloňuje klientský přístup, ale na nás nikdo moc nemyslí.“

Nízká účinnost kontrolní činnosti a nezávislost rozhodování

I ti nejdirektivněji postupující vedoucí pracovníci úřadů práce však nejsou schopni zbavit výkonné pracovníky poskytující služby jejich určité nezávislosti na organizaci. Činnost výkonných pracovníků poskytujících služby zaměstnanosti na úřadech je obtížně kontrolovatelná. Její servisní charakter založený na jedinečné interakci s klienty vytváří těmto pracovníkům organizační nezávislost. Činnost se dá obtížně vyhodnotit podle objektivních kritérií.

Závaznost pracovních a organizačních norem prosazovaná předpisy naráží na nemožnost regulovat dostatečně všechny konkrétní situace poskytování služeb zaměstnanosti. Kontrola plnění předepsaných pravidel je málo účinná. Za prvé to vyplývá z povahy servisní práce pro klienty a za druhé je to pro nedostatečně propracovaný informační systém ÚP a SSZ, který neslouží dostatečně jako podpora pro řízení.

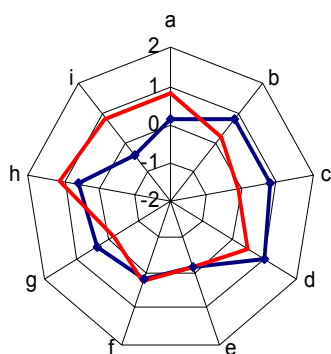
Reakcí mnohých ředitelů úřadů práce je paradoxně ještě větší důraz na kontrolu činnosti podřízených na vyplňování různých formulářů a zpětných vazeb. Výsledkem je však pouze větší formalizace organizačního života. V uvedené situaci se v organizačním životě některých úřadů pravděpodobně uplatňují stereotypy, které jsou signálem postupného rozdvojení organizačních vztahů na ty formálně předepisované a na ty, které jsou reálně sdílené pracovníky. Při rozhovorech bylo možné pozorovat takové projevy rozdvojeného chování. Lidé podle jedné pravidel myslí a podle druhých pravidel mluví. Domníváme se, že takovými stereotypy jsou například intenzivně projevovaná představa spokojenosti klientů jako koneckonců nejdůležitějšího cíle služeb zaměstnanosti a představa o otevřeném poskytování informací a spolupráci s okolními subjekty na trhu práce. Názorové stereotypy umožňují „překrýt“ a „vyřešit“ vnitřní konflikty organizačního uspořádání.

Pravděpodobně není náhodou, že tento názorový stereotyp spokojeného klienta jako hlavního cíle pracovníků se opakovaně neprojevil na pobočkách UP v různých okresech. V tomto dekoncentrovaném organizačním prostředí vzdáleném od centrály UP doléhají direktivy vedoucích pracovníků méně hlasitě. Způsob organizace práce na pobočce je

významně jiný než na odboru zprostředkování v centrále, i když náplň pracovní činnosti je velmi podobná. Změna se nevztahuje k celkové vyhraněnosti a intenzitě sdílení postojů. Proměňují se organizační vlastnosti a pravidla, která jsou dominantní a vyhraněná.

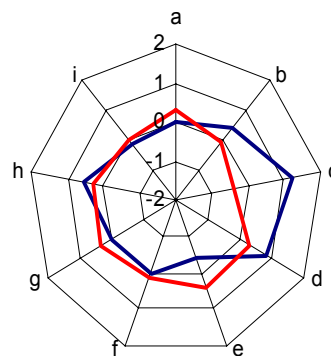
G r a f 14 Kultura oddělení zprostředkování na centrálním ÚP a na jeho pobočce

oddělení zprostředkování - centrála



— Mechanická — Organická

oddělení zprostředkování - pobočka



— Mechanická — Organická

Měřicí škála:

- 2 úplný nesouhlas; 0 nemohu se rozhodnout; 2 úplný souhlas

Dimenze kultury:

a - Míra identifikace pracovníků s organizací a s obsahem práce,

b - Význam skupinové spolupráce v organizaci,

c - Ohled na pracovníky při rozhodování,

d - Způsob zapojení pracovníků do kontrolní činnosti,

e - Ochota a tolerance vstupovat do pracovního rizika,

f - Tolerance ke změnám uvnitř organizace,

g - Charakter užívaných pracovních norem a kritérií (orientace na plnění cílů versus postupů k jejich dosažení),

h - Míra přehlednosti formálních i neformálních norem pracovního chování v organizaci,

i - Míra otevřenosti organizace vůči vnějšímu prostředí.

Pracovníci pobočky spíše souhlasí až rozhodně souhlasí s představou, že vedoucí pracovníci neberou ve svém rozhodování ohled na podřízené (osa c – modrá: průměr=1,25; sigma 0,55; N=10). Současně posílila tendence chápat pracovní vztahy jako málo přehledné a nevypočitatelné (osa g – červená: průměr=0,36; sigma=0,68; N= 9). Naopak méně vyhraněnou se stala orientace na přesvědčení, že nejdůležitějším cílem úřadu práce je spokojenost klientů a představa o otevřeném poskytování informací vnějšímu prostředí organizace.

Nízká personální kapacita ÚP poskytovat účinné služby

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. Vznikají tím rozpory a konflikty ve způsobu organizace práce, které výrazně snižují funkčnost služeb zaměstnanosti. Zvýšení personálních kapacit se může pozitivně projevit i ve zprostředkování zaměstnání, v rychlejší aktivizaci a preventivním přístupu. Vezměme například aplikaci individuálních akčních plánů (dále jen IAP). Adekvátní počet pracovníků by zvýšil účinnost tohoto programu v tom, že by při stávajících požadavcích EES na plošnou implementaci individuálních akčních plánů umožnil rozšíření cílové skupiny na 25 procent a přitom zabránil formalizaci programu (když v současnosti mají zprostředkovatelky 10 až 15 min. na klienta) Vyšší profesionalizace poradců zprostředkovatelů by zabezpečila vyšší účinnost téhož programu IAP tím, že by poskytla poradcům určité kompetence k samostatnému posouzení míry handicapu klienta na trhu práce, míry zájmu, resp. nezájmu ucházet se o zaměstnání a donucovací a přitom legitimní prostředky v podobě monopolu na možnost snížení dávek v případě nespolupráce při dohodě o IAP. O nedostatku těchto kompetencí svědčí následující citáty:

Referent APZ, žena, 44 roky

„Vidím problémy. Někteří kolegové do toho (IAP) vkládají moc pocitů, a to na úkor profesionality.... Nedokáží získat profesní odstup.“

Referent zprostředkování, muž, 54 let

IAP – děláme to plošně; mají se uzavírat tam, kde to přinese další zlepšení; často se nedokáže uchazečům vysvětlit, k čemu to vlastně slouží, výstupem má být rekvalifikace, motivační kurz. : IAP má jen statistický účel, nelze podle něho ani vyhodnotit, zda se uchazeč zaměstnal. Před IAP byl systém spolupráce stejný, nabízeli jsme mu to stejné. Jediná výhoda je v tom, že když to vidí uchazeč napsané, uvědomí si své povinnosti k zaměstnavateli. Podle příručky MPSV si máme vytipovat určitou skupinu vhodnou pro IAP. Nevidím přínos IAP.

3.2 Potřeba reformy VSZ v ČR

Problémy, které vznikají v oblasti kapacit SSZ, se zákonitě přenáší do rozsahu, kvality, přiměřenosti, cílenosti a účinnosti celého systému aktivní politiky a služeb zaměstnanosti. Zejména negativně dopadají na možnosti individuální práce s klienty, jejich aktivace a následné podpory.

Pokusíme se nyní vyhodnotit současný stav systému VSZ v ČR. Položíme důraz na slabá místa systému. Budeme postupovat podle dříve uvedených kritérií:

Jasně a vzájemně se doplňující funkce a cíle veřejných služeb zaměstnanosti.

- Vnitřně rozporná je realizace typických funkcí VSZ společně se státní kontrolou dodržování zákona o zaměstnanosti.
- Úřady práce společnou realizací těchto funkcí získávají především u zaměstnavatelů dvojí tvář státního kontrolního a represivního orgánu a současně státních služeb podporujících zaměstnanost v regionálních podmínkách.
- Seznam cílů obsažených v NAPZ (2002; 2003) představuje velmi různorodé spektrum aktivit. Jako rozporuplná se může stát souběžná tvorba regionální politiky trhu práce (krajská samospráva) a správa výkonu státní politiky zaměstnanosti požadovaná souběžně od ÚP.
- Cíle politiky zaměstnanosti obsažené v NAPZ jsou tak komplexní, že překračují rozměr jednoho resortu. Na politice zaměstnanosti podle akčního plánu bezprostředně participuje kromě MPSV také MPO, MF, MŠMT, MRR a MV.

- Koordinace plánů mezi resorty se stává obtížným problémem, který vyžaduje dodatečné časové a personální náklady spojené s vyjednáváním společných stanovisek.
- Národní akční plány (NAPZ 2002,2003) ve sledovaných letech obsahují a předkládají často obecně formulované směrnice bez přesného vymezení kvantity a kvality plánovaného výkonu. Nejsou stanovena kritéria a ukazatele, podle nichž mají být výsledky vyhodnoceny. Tato skutečnost může hrát negativní roli zejména při rozpracovávání akčních plánů zaměstnanosti na regionální a lokální úrovni.
- Rozpracování a konkretizace obecných směrnic je v kompetenci jednotlivých ředitelů UP, kteří každoročně vytváří plán činnosti UP a předkládají návrh rozpočtu. Plán činnosti bývá zpravidla projednán v poradním sboru ředitele UP. Nebývá pravidlem, že by se na tvorbě plánu činnosti předběžně podíleli sociální partneři nebo jiné subjekty regionálního trhu práce.
- Pokyny ředitele a plán činnosti obsahují cíle různé úrovně konkrétnosti a rozpracovanosti.

Personální kapacity k realizaci EES v České republice.

- V systémech poskytujících plně integrované základní funkce nabýval v polovině 90.let ukazatel počet klientů na jednoho pracovníka úřadů práce hodnot kolem 50 nezaměstnaných na jednoho pracovníka (Německo, Rakousko), až téměř 400 nezaměstnaných na jednoho pracovníka (Španělsko). V souvislosti s modernizací VSZ okolní státy Evropské unie (Německo, Rakousko) v současnosti cílevědomě zvyšují počet pracovníků. Lze tvrdit, že v roce 2002 měli zaměstnanci našich VSZ podle uvedeného ukazatele více než dvojnásobnou pracovní zátěž než naše sousední země v Evropské unii.
- Pracovní zátěž na pracovníky, kteří jsou v přímém kontaktu s klienty (kromě administrativy podpor v nezaměstnanosti) je pro ČR ještě nepříznivější. Představuje přibližně 236 klientů, zatímco průměr v EU je 212. V zemích jako je Rakousko a Německo je přibližně dvaapůlkrát menší.
- Pracovní zátěž v České republice se proměňuje podle regionálních podmínek.
- Nepříznivý je podíl "street-level" pracovníků, kteří jsou v přímém kontaktu s klienty (kromě pracovníků administrace podpor v nezaměstnanosti) z celkového počtu zaměstnanců. V zemích EU je průměrný podíl 66 % , podle našich zjištění v ČR je odhad 48 – 50 %. Výrazně se mění podle velikosti organizace UP.
- Personál úřadů práce v ČR tvoří téměř z 80% ženy. V Německu je to z 66% , ve Velké Británii dokonce z 61% ženy.
- Vzdělanostní struktura podle úrovně vzdělání je dobrá. Chybí však různé druhy obsahových specializací pro politiku trhu práce. Viditelná potřeba ekonomických vzdělávacích modulů vzniká zejména pro pracovníky APZ. Potřeba modulů Tvorba a realizace politiky pro vedoucí pracovníky UP, významné je systematické specializační vzdělávání pro poradce zprostředkovatele a další pracovníky.
- Profesní vzdělávání není systematické. Je realizováno na základě dobrovolnosti. O absolvování školení rozhoduje ředitel UP.
- Není zajištěn jednotný pracovní profil zaměstnanců na určitých funkcích. Neexistuje propojení mezi mzdovým ohodnocením a stupněm profesního vzdělávání VSZ. Vzdělávací a personální politika VSZ je roztržštěná podle jednotlivých UP.

Organizační kapacita VSZ k realizaci EES v ČR

- Velká variabilita předepsaných organizačních struktur.
- Neexistuje systemizace míst, která by zajistila pracovníkům vykonávajícím stejné funkce a stejný obsah práce stejné platové podmínky v rámci úřadů práce.
- Úřady práce jsou organizačně relativně nezávislé, mají právní subjektivitu.
- Konkrétní směřování politiky ÚP je významně ovlivněno funkcí ředitele.
- Identifikovali jsme narušení vzájemných komunikačních vztahů mezi MPSV a ÚP.
- Rozhodování vyšších státních úředníků je rozporuplný proces neustálé proměny mezi politickými a administrativně legislativními předpoklady pro rozhodování. Jde o rozhodování v podmínkách nejistoty, u něhož lze obtížně zajistit koncepční charakter.

Uvedené tendence podporují fragmentarizaci a decentralizaci organizačního života.

Opačné tendence představují:

- Snahy o přímou komunikaci mezi jednotlivými úřady práce.
- Horizontální komunikace mezi jednotlivými odděleními i jednotlivci mezi ÚP.
- V systému služeb zaměstnanosti jsme popsali prvky více méně spontánní regionální integrace a spolupráce. Tyto regionální aktivity však nemají prvky vzájemné koordinace

Jednotná pravidla rozhodování na ÚP

- Na úřadech práce uplatňují ředitelé různý styl řízení. Převažuje spíše direktivní rozhodování o činnosti podřízených.
- Mezi pracovníky nejsou rozšířeny jednotné postoje a názory na důležité činnosti úřadu práce.
- Rozdílnost a nesoudržnost názorů na úřadech práce se nejvíce projevuje mezi jednotlivými odděleními v rámci úřadu práce. Tato nesoudržnost je do určité míry přirozená, do té míry, v jaké vyplývá z odlišných a někdy i rozporných úkolů a činností oddělení.
- Rozdílnost jsme zaznamenali také mezi úřady práce. Do určité míry závisí na jedinečných okolnostech složení personálu a historie utváření organizace. Může být pro funkční činnost VSZ při naplňování EES problematická.
- Rozdílnost a rozpornost jsme také zaznamenali uvnitř jednoho oddělení v rámci jednoho ÚP. Přitom tyto rozdílnosti se opakují na různých úřadech práce. Z hlediska funkce systému VSZ tento typ nesoudržnosti pokládáme za nejproblematičtější a nejsystémovější.
- Pracovníci na jednom oddělení nemají jasný a jednotný pracovní názor na to, jak přistupovat k pasivním uchazečům o zaměstnání.
- Pracovníci na jednom oddělení nemají jednotný názor na to, zda v rámci programu IAP mají klienti uzavírat "smlouvy" dobrovolně (tedy výběrově) nebo povinně (tedy plošně)
- Pracovníci na jednom oddělení v rámci úřadu, i mezi úřady práce nemají jednotný názor na dodržování a výklad legislativních norem a předpisů.
- Pracovníci v rámci jednoho oddělení mají rozdílné představy o důležitosti vzájemné komunikace a týmové spolupráce na ÚP
- Pracovníci na jednom oddělení mají odlišné představy o důležitosti solidárního poslání jejich práce nebo důležitosti profesionálně poskytnuté služby pro klienty. Profesionálních orientací v práci zaměstnanců ÚP bylo zjištěno relativně málo.

- Identifikovali jsme rozporuplnou pozici ředitelů ÚP. Na jedné straně mají značnou volnost rozhodování spojenou s nejasnými a někdy rozporuplnými politickými směrnicemi. Na druhé straně jsou zavázáni legislativou a odpovědností za realizaci těchto nejasných cílů.
- Pracovníci rozporuplně vnímají volnost rozhodování v rámci organizace. V některých pracovních situacích mají velkou volnost rozhodování a chtějí zpřesnění pracovních metodik a předpisů.
- V jiných organizačních situacích a podmínkách mají pracovníci spíše pocit direktivního řízení, které jim nedává možnost vlastní individuální práce s klienty.
- Potvrdila se malá účinnost kontrolních mechanismů ředitelů, MPSV a legislativy, které nejsou schopny zabránit velké různorodosti a fragmentarizace implementace programů a opatření politiky trhu práce.

Zapojování profesionálních poznatků do činnosti VSZ

- Na MPSV chybí pro strategické plánování dostatečně silné analytické oddělení.
- Tyto analytické funkce není schopen z kapacitních důvodů zabezpečit resortní výzkumný ústav. Jeho role spočívá v profesionálním poskytování informační základy pro řešení převážně aktuálních úkolů.
- Ministerstvo řeší tento deficit grantovou politikou a spoluprací s výzkumnými centry v ČR.
- Analytické skupiny na ÚP nejsou dostatečně personálně vybaveny. Neposkytují profesionální vyhodnocení a výhledy situace na pracovním trhu. Soustředí se spíše na monitorování situace na trhu práce a některých výkonových ukazatelů činnosti.
- Na některých úřadech analytická funkce fakticky chybí. Poněkud lepší, ale stále nedostatečná, je personální vybavenost analytických oddělení na úřadech s pověřenými kompetencemi.
- Informační systém OK – práce je dobrým prostředkem pro tvorbu databází pro statistické vyhodnocování. Není však pro tyto funkce dostatečně připraven.
- Nejsou dosud dopracovány sestavy ukazatelů a indikátorů, podle kterých lze vyhodnocovat základní směrnice a cíle EES.
- Profesionální práce poradce- zprostředkovatele, při které by pracovníci vyhodnocovali problémy klientů, poznávali jeho osobní a rodinnou situaci, analyzovali jeho zdroje, uplatňovali zdůvodněné intervence, se v systému objevuje spíše výjimečně.

Angažovanost pracovníků

- Pracovníci vcelku jednotně vyjadřují angažovanou a odpovědnou pomoc svým klientům.
- V mnoha rozhovorech upřesňovali svou práci jako poslání pomáhat druhým, jako práci, která má v životě smysl.

Konfliktnost organizačních představ pracovníků úřadů práce

- 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.
- Podobně rozporuplná se nám zdá na jedné straně představa rozvíjení individuálních služeb pro nezaměstnané klienty s cílem „rozvíjet jejich pracovní schopnosti a současně představa o posilování kontrolních pravomocí pracovníků úřadu práce. Zejména v souvislosti s eliminací pracovníků zaměstnaných na černo. Současná realizace těchto představ může vést k rozporuplným důsledkům. Zatímco kontrola

spíše stabilizuje existující politiku, požadavek větší funkčnosti sociálních služeb předpokládá schopnost adaptace v jedinečných situacích pomoci skupinám nezaměstnaných.

- Jako rozporuplné dále hodnotíme projevy jisté autonomie chování referentů na jedné straně (oficiálně a neoficiálně) a malou identifikaci s profesí sociálního pracovníka na straně druhé. Posilování organizační autonomie výkonných pracovníků je totiž obvykle spojováno především s růstem jejich profesionalizace a odborné specializace – ty dávají k takové autonomii oprávnění.

Uvedená charakteristika vede k závěru, že slabá soudržnost organizačního chování, neúčinnost kontroly a s tím spojená organizační nezávislost jednotlivých úřadů práce i jednotlivých pracovníků poskytujících služby klientům a konečně konfliktní a vnitřně rozporuplné chování těchto organizačně nezávislých pracovníků dává konkrétní obraz fragmentarizované, vnitřně nesourodé organizace VSZ, která nemá navíc dostatečné personální a finanční kapacity realizovat záměry EES v oblasti politiky trhu práce. Jejich realizaci však nemusí přispět ani zavedení manažerského stylu řízení, pokud prostor pro delegování pravomocí nebude zaplněn odborným a kompetentním rozhodováním. Součástí reformy veřejných služeb zaměstnanosti by měla být také reforma jejího vzdělávacího systému a profesionalizace poskytování služeb zaměstnanosti.

4. Závěry a doporučení

4.1 Definice podmínek modernizace veřejných služeb zaměstnanosti

Podmínky úspěšného zavedení manažerského způsobu řízení VSZ (modernizace VSZ) v intencích zkušeností získaných v zemích EU.

- Oslabení závaznosti a redukce počtu legislativních pravidel, regulativů a administrativních procedur v oblasti politiky pracovního trhu. Silné legislativní závazky a vliv kontrolních orgánů 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 formulářů indikátorů, které jsou vyplňovány formálně bez ohledu k reálným procesům. 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.
- VSZ řízené pomocí prvků managementu výkonu vyžadují dodatečné personální a finanční zajištění spojené s nákupem profesionálů nebo s nákupem profesionálních služeb. Uvedený způsob řízení je přímo závislý jednak na aplikaci vhodné 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 činností 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 specifikací operačních 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.

4.2 Doporučení

Motivace ke změně českého systému služeb zaměstnanosti vychází, jak se ukazuje, také z identifikace vnitřních problémů 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 sbližování se systémy služeb zaměstnanosti v zemích EU a dalších sousedních států i řešení některých neřešených problémů současného uspořádání. Reforma VSZ v ČR musí být specifická, nelze pouze přebrat zkušenosti ze sousedních zemí.

- (1) Jedním ze specifických problémů je podfinancování VSZ. I když podstata reformy spočívá v obsahové modernizaci systému, 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% HDP 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 efektivitu fungování trhu práce a úspor na dávkách v nezaměstnanosti.
- (2) Dobudovat „krajské“ úřady práce jako:
 - metodická a koordinační centra regionů pro aktivní politiku trhu práce;
 - analytická a monitorovací střediska tvorby informačních bází pro rozhodnutí a zpracování indikátorů EES;
 - partnera státu pro ostatní aktéry regionální politiky zaměstnanosti a trhu práce;
 - partnera a metodika pro přípravu a implementaci mezinárodních programů na trhu práce.Pro tento účel počítat s nárůstem přibližně 280 - 300 pracovních míst pro 14 úřadů, převážně specialistů na tvorbu programů, analytiků, metodiků, informatiků. Dále posílit informační systém „krajských“ úřadů práce.
- (3) Zavést systém profesního vzdělávání pracovníků VSZ jako dlouhodobý modulový program napojený na kariérní růst. Postupně profesionalizovat pracovníky poradenství a zprostředkování tak, aby uměli analyzovat problém klienta, poznali jeho osobnostní, rodinné a sociální předpoklady pro řešení a uměli vyhodnotit správnost použité

intervence. Postupně zvyšovat připravenost personálu k intenzivnějším službám politiky trhu práce. Ve většině rozvinutých zemí EU profesionalizační vzdělávací systém VSZ je zaveden. V současnosti jen doháníme, co už dávno mělo existovat.

- (4) Snížit pracovní zatížení „street level pracovníků“ na ÚP z 236 na 180 klientů na jednoho pracovníka. Opatření při stávající úrovni nezaměstnanosti představuje náklady na přibližně 600 pracovních míst na ÚP.
- (5) Postupně zpracovat standardy kvality služeb zaměstnanosti vzhledem cílům prioritám EES.
- (6) Dobudovat informační systém SSZ vzhledem na předpokládaný monitoring a vyhodnocování ukazatelů a indikátorů politiky trhu práce v EU. Rozhodnout jednoznačné kompetence a odpovědnosti za zpracování dat mezi krajskými úřady a SSZ.
- (7) Personálně vybudovat analyticko informační středisko pro VSZ a koncepční pracoviště pro rozvoj VSZ na MPSV Počítat s tvorbou přibližně 20 pracovních míst.
- (8) Zavést nový “public management”. Efektivní služby zaměstnanosti vyžadují nový styl a metody řízení. Prioritou je uplatňování managementu podle cílů, důkladný monitoring procesů a jejich vyhodnocování pomocí “benchmarkingu”, který zvyšuje možnosti rozvoje a učení uvnitř VSZ.
- (9) Přizpůsobení regionálním podmínkám
Je potřebné zlepšit adaptabilitu činnosti ÚP na regionální podmínky trhu práce a zájmy regionální politiky. Klíčovým problémem je správné řešení procesu decentralizace případně devoluce (zvýšení významu samosprávných rozhodnutí a rozhodnutí sociální partnerů) na tvorbu politiky pracovního trhu v regionu.
- (10) Rozvinout spolupráci s celou sítí neziskových nestátních organizací pomáhajících nezaměstnaným při vstupu na pracovní trh. Monitorovat vývoj obecních institucí zaměřených na budování místního pracovního trhu. Postupné utváření smíšeného veřejného/soukromého trhu pro služby zaměstnanosti. Využívat pozitivních efektů mezisektorové spolupráce.
- (11) Manažerské způsoby řízení vyžadují relativní autonomii veřejných služeb zaměstnanosti vzhledem k vládní (ministerské) úrovni regulace a řízení politiky trhu práce. Organizační nezávislost vytváří ochranou bariéru proti pronikání politické tvorby cílů (kompromisy zájmů, inkrementální rozhodování, kolektivní volba) do konkretizace plánovaných cílů a procesů vnitřní správy VSZ, které jsou chápány spíše jako odborné a manažerské procesy. V praxi současné veřejné politiky je velmi obtížné zajistit omezení vlivu politických intervencí do správního procesu veřejné správy. V oblasti VSZ jsou popsány příklady rozsáhlých ministerských intervencí například ve Francii. Nicméně, v žádné evropské zemi však tyto politické intervence nemají tak výraznou formu organizačního prorůstání SSZ a vládního ministerstva, jako je tomu v České republice.

V. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

V této závěrečné části souhrnné studie chceme zdůraznit hlavní obecné souvislosti, které identifikujeme v závěrech prezentovaných v jednotlivých kapitolách a shrnujeme pak návazně doporučení, která považujeme za klíčová.

1. Závěry

Naše hlavní závěry se koncentrují ke čtyřem obecnějším „neuralgickým problémům“ (nerovnováhám) českého trhu práce a politiky zaměstnanosti. Tyto čtyři obecnější dominantní problémy jsou současně i hlavními očekávanými výzvami do budoucna. Jde o následující:

- problém dosažení vysoké míry zaměstnanosti ve stárnoucí společnosti;
- problém dostatečného rozvoje lidského kapitálu, respektive kvality pracovní síly a její vysoké produktivity;
- problém vytvoření adekvátního ekonomicko-sociálního rámce pro zaměstnanost;
- problém vytvoření adekvátních podmínek a institucionálního rámce pro realizaci Evropské strategie zaměstnanosti v souladu s potřebami českého trhu práce, a návazně na to další rozvoj nástrojů této strategie, zejména v oblasti politiky zaměstnanosti.

1. Problém dosažení vysoké míry zaměstnanosti ve stárnoucí společnosti

Země EU identifikovaly jako klíčový imperativ budoucího vývoje z hlediska ekonomické prosperity, rovnováhy veřejných rozpočtů a sociální koheze nutnost dosažení vysokých úrovní zaměstnanosti, vyšší než dosahují nyní, a to nejen u kategorií populace „prime age“, ale také u těch, u nichž tento požadavek nebyl zatím předpokládán: u žen, a to i u těch, které pečují o děti, u starších pracovníků, přičemž věk jejich odchodu do důchodu se bude zvyšovat, a také u dalších kategorií populace, jež zatím vykazují nízkou zaměstnanost. U mládeže se naopak předpokládá jejich stále masovější setrvávání ve vzdělávacím systému až do dosažení maturitní či terciární vzdělanostní úrovně.

Imperativ, který platí pro země EU, platí stejně tak pro Českou republiku, dokonce ještě ve větší míře. Za prvé, ani v současné době nedosahujeme cílů zaměstnanosti, které jsou stanoveny Evropskou unií. Příčiny jsou dvě: obecně vysoká nezaměstnanost a pak nízká míra participace na trhu práce u některých skupin populace (přestože třeba není zvláště vysoká jejich nezaměstnanost, je nízká jejich zaměstnanost). Zejména je nízká úroveň zaměstnanosti starších pracovníků, když se zdá být do budoucna rozhodující otázkou, nakolik se podaří zvýšit míru zaměstnanosti ve věku 60-64 let. Lze sice předpokládat, že dojde k jejímu zvýšení s růstem důchodového věku, je ale na druhé straně třeba brát v úvahu koincidenci dynamiky ve struktuře pracovních míst, horší kvalifikační strukturu věkově starších skupin, absenci systému celoživotního vzdělávání (pokud ponecháme stranou špatné zdravotní předpoklady a snížené pracovní aspirace u části této populace). Program „aktivního stárnutí“ je proto pro Českou republiku velkou výzvou. Krom toho se projevuje neúměrně vysoká úroveň nezaměstnanosti a naopak nízká úroveň zaměstnanosti u tzv. „marginálních“ kategorií populace jako jsou zdravotně postižení (jejich zaměstnanost je pod prahem únosnosti), nekvalifikovaní pracovníci, Romové, ženy v době, kdy pečují či skončily péči o děti.

Pokud se nepodaří integrovat všechny tyto skupiny v podstatně větší míře než je tomu dosud do formálního trhu práce, nemůže Česká republika aspirovat na naplnění cílů zaměstnanosti, naopak dojde k zhoršení v jejich naplnění – nepříznivé tendence se projevíly

v poslední době v souvislosti s růstem nezaměstnanosti a v souvislosti s mohutnými odtoky starších pracovníků do předčasných důchodů.

Uvedený problém vyžaduje komplexně pojatá řešení, jež dalece přesahují pole politiky zaměstnanosti: jde o program aktivního stárnutí, kde jádrem bude celoživotní vzdělávání, jde o zlepšování kvality práce a pracovních podmínek včetně ochrany zdraví při práci, zdravotní prevence, rozvoj sociálních služeb, opatření na podporu harmonizace rodiny a práce, včetně zkrácených úvazků, zamezení diskriminace vůči starším pracovníkům, ženám s dětmi, etnickým menšinám atp. Zcela zásadně je třeba změnit přístup k řešení zaměstnanosti zdravotně postižených, kteří jsou v zemích EU na rozdíl od ČR v centru zájmu politiky zaměstnanosti. Aktivní politika zaměstnanosti by měla nalézt vhodná řešení právě k integraci marginálních skupin na trhu práce. Příspěť může částečně i vhodná imigrační politika provázená integrační politikou ve vztahu k národnostním menšinám, střednědobě je však možná významnější zamezení nelegálního zaměstnávání cizinců v šedé ekonomice. Ve všech uvedených oblastech má Česká republika zatím výrazné deficity.

2. Problém dostatečného rozvoje lidského kapitálu, respektive kvality pracovní síly a její vysoké produktivity

Česká republika deklaruje zájem stát se „společností vědění“. Na druhé straně jsou dlouhodobě podfinancovány právě oblasti veřejné politiky, které rozhodují o rozvoji lidského kapitálu a o budoucí produktivitě práce v České republice (především je to vzdělání a aktivní politika zaměstnanosti) a reformy veřejných rozpočtů je rovněž negativně zasahují.

To už nyní má dopad v zaostávání v úrovni a kvalitě vzdělanosti, kterou produkuje systém prvotního vzdělávání. Projevuje se zaostání v počtech maturantů, vysokoškoláků (hlavně na bakalářské úrovni) nejen proti EU, ale také proti některým postkomunistickým zemím. Systém středního školství nedokáže naplnit požadavky trhu práce na klíčové kompetence a produkuje nedostatečně kvalitní absolventy (kteří musí být „rekvalifikováni“ například v počítačové gramotnosti!). Vzniká „nadprodukce“ v některých oborech v systému prvotního vzdělávání.

Systém návazného vzdělávání je z hlediska dnešních a hlavně budoucích potřeb nedostatečný (velký problém je například v oblasti vzdělávání nekvalifikované pracovní síly, nebo pracovní síly se zastaralou kvalifikací, starších pracovníků, v absenci celoživotního vzdělávání). Zaměstnavatelé se zatím málo interesují v oblasti vzdělávání, když spíše využívají „pozitivní externality“ získáním kvalifikovaných na trhu s pracovníky. Jen malá část z nich sleduje linii investic do vlastní pracovní síly. Neexistují finanční pobídky k jejich participaci, stejně jako není k dispozici legislativní rámec, certifikační systém a finanční systém, který by další (celoživotní) vzdělávání, včetně rekvalifikačních programů, které zajišťuje Správa služeb zaměstnanosti, dostatečně podpořil. Deficit, jenž vzniká už v prvotním vzdělávání, bude v budoucnu znamenat kumulaci populace méně adaptabilní na změny trhu práce. Systém navazujícího vzdělání tak jak dnes vypadá nebude schopen se s tímto problémem vyrovnat. Produktivita a zaměstnanost v ČR budou zaostávat za ostatní Evropou, ještě více než zaostávají nyní.

Skutečnost, že v současné době firmy (a to i zahraniční) sledují do značné míry linii investic do produkce s nízkou přidanou hodnotou může být projevem snahy využít výhodu především levné pracovní síly, i když nepřilíš kvalifikované, současně to však může být i reflexe současného trendu zaostávání rozvoje lidských zdrojů v ČR a vyhnutí se riziku spoléhat na vysokou úroveň lidských zdrojů v ČR do budoucna (nejsou příliš spolehlivé signály toho, že by jejich růst mohl držet krok s Evropou). Pokud má Česká republika přitahovat investice do vysoce produktivních oborů, bude muset v první řadě zásadně

prehodnotit své reálné priority pro oblast rozvoje lidských zdrojů ve všech výše zmíněných oblastech, především ve vysokém školství. Krom toho, pokud má být alespoň udržena existující zaměstnatelnost a zaměstnanost, je třeba provést zásadní kroky v oblasti obsahu a kvality prvotního vzdělávání (především na střední úrovni) a navazujícího vzdělávání, tak aby byla umožněna dlouhodobá zaměstnatelnost těch segmentů pracovní síly, které zaostávají nejvíce: jsou to starší pracovníci a nekvalifikovaná pracovní síla.

3. Problém vytvoření adekvátního ekonomicko-sociálního rámce pro zaměstnanost

Ve vysoce konkurenčním prostředí globalizované ekonomiky nemůže být dosažena dostatečná úroveň zaměstnanosti, pokud nebude ekonomické a sociální prostředí vytvářet dostatečně silné pobídky pro subjekty: pro zaměstnance i zaměstnavatele. Ani opatření aktivní politiky zaměstnanosti nebo investiční pobídky nemohou bez vhodného ekonomického a sociálního rámce účinně fungovat.

Země Evropské unie koncentrují opatření ke zlepšení tohoto rámce především do tří oblastí: jde v první řadě o orientaci kolektivního vyjednávání k zmírnění mzdových tlaků, jde za druhé o pozitivní i negativní aktivační pobídky vůči nezaměstnaným (dávky spojené s aktivitou, povinnosti přijmout nabídky účasti v programech APZ pro zachování dávkových nároků atp.) a jde konečně o pobídky v oblasti zdanění, především při zdanění pracovní síly (zejména stropy rozhodných příjmů pro odvody atp.).

Česká republika sice deklarovala ve své Hospodářské strategii ke vstupu do EU předstih růstu produktivity práce před růstem mezd, avšak už několik let je skutečnost právě opačná, což vytváří velké tlaky na trh práce a zvyšuje zejména jeho citlivost na hospodářský cyklus. Je možné, že tento neuspokojivý vývoj souvisí s nevyváženou a nestandardní rolí odborů v ČR (když na jedné straně nemají legislativně vymezeno odpovídající postavení, navíc nemají ani odpovídající společenskou váhu a prestiž, na straně druhé nesehrávají příliš pozitivní roli při umírněnosti a kultivaci mzdových požadavků a vyjednávání).

Systém sociálních dávek (v interakci s daněmi a odvody na sociální pojištění) vytváří „pasti nezaměstnanosti“ a podporuje u některých kategorií nezaměstnaných sklon k pasivitě na formálním trhu práce, částečně je tento vliv umocňován snadnou dosažitelností a neúčinnou eliminací šedé ekonomiky. Neexistují pozitivní pobídky v systémech dávek, které by stimulovaly k aktivitě, na druhé straně je systém benevolentní snadnou dostupností dávek a neklade jasné požadavky a práva na participaci v aktivních opatřeních pro nezaměstnané. Ostatně to ani není dost dobře možné, protože systém nemá k dispozici dostatečné nabídky takových opatření. Zvyšování minimálních mezd sice zlepšuje pobídky, je ale podle našich analýz dost pravděpodobné, že současně zvyšuje mzdové tlaky a tlumí poptávku po práci přinejmenším v určitém segmentu trhu práce.

Daňový systém vytváří problémy zejména vysokým zatížením pracovní síly sociálním pojištěním, při absenci specifických zvýhodnění pro nízké příjmy, specifické kategorie atp. Tvůrci daňového systému chápali zatím - na rozdíl od praxe v zemích EU - jeho funkce nepřiměřeně úzce, otázky zaměstnanosti nejsou jimi vůbec reflektovány, ani vazba systému na další oblasti veřejné politiky. Přitom lze očekávat, že zaměstnavatelé jsou a budou pod tlakem konkurence v rámci EU orientováni spíše k úsporám pracovní síly, tím větším, čím větší budou náklady na ni.

Pro zlepšení ekonomického rámce zaměstnanosti je třeba navodit podmínky k zlepšení vazby mezi produktivitou práce a růstem mezd, včetně koordinace mzdového vyjednávání. Je třeba reformovat dávkové a daňové systémy tak, aby se staly „příznivé zaměstnanosti.“

4. Problém vytvoření adekvátních podmínek a institucionálního rámce pro realizaci Evropské strategie zaměstnanosti v souladu s potřebami českého trhu práce - a návazně na to další rozvoj nástrojů této strategie, zejména v oblasti politiky zaměstnanosti

K realizaci Evropské strategie zaměstnanosti v budoucnu nepostačí vytvořit programový dokument nazvaný Národní akční plán zaměstnanosti. Bude potřeba tyto záměry dále konkretizovat a především vytvořit institucionální, finanční a personální podmínky a kapacity k jejich prosazení a také je skutečně prosadit. Pokud se tak nestane, navzdory ekonomickému růstu bude trvat vysoká úroveň nezaměstnanosti, především dlouhodobé nezaměstnanosti, disproporce uvnitř trhu práce – jak regionální, tak i podle specifických kategorií nezaměstnaných. Trh práce nebude dostatečně pružný, což bude dále zvyšovat již tak nepříznivé mzdové tlaky a omezovat úroveň zaměstnanosti obecně.

Problém nedostačujícího institucionálního a kapacitního rámce pro politiku zaměstnanosti se projevuje právě v těch směrech, které zcela zásadním způsobem omezují možnosti jejího dalšího rozvoje. Je to především:

- nedůrazná koordinace Evropské strategie zaměstnanosti a Národního akčního plánu zaměstnanosti na nadřezortní úrovni, stejně jako reálná absence účasti klíčových partnerů, kteří z titulu odpovědnosti by měli hrát rozhodující roli (např. jde o Krajské úřady na úrovni regionů)
- absence přímých vazeb úkolů NAPZ na státní rozpočet, neurčitost a nerozpracovanost úkolů NAPZ a jeho špatná finanční krytí, stejně jako špatné finanční krytí oblasti opatření aktivní politiky zaměstnanosti
- nedostatečná personální kapacita (především početní a částečně i odborná, zejména z hlediska dalšího systematického vzdělávání) Správy služeb zaměstnanosti na centrální, regionální i lokální úrovni
- nedostatečná míra autonomie Správy služeb zaměstnanosti a úřadů práce a jejich přílišná závislost jak na finančních prostředcích přidělených cestou SR, včetně personálních kapacit, a přílišná závislost na politických rozhodnutích
- nepružnost a administrativní náročnost nástrojů APZ, posílená nepřiměřenou (totiž meritorní, nikoliv jen formální) intervencí finančních kontrol do realizace aktivní politiky zaměstnanosti
- a mnohé další důsledky, v rozsahu, cílenosti, kvalitě a účinnosti aktivní politiky zaměstnanosti.

2. Doporučení

Řešení naznačených problémů není pouze v kompetenci Ministerstva práce a sociálních věcí. Pravděpodobně by se problémem měla zabývat vláda ČR, případně jím pověřit ad hoc zřízenou mezirezortní komisi k posouzení možností a způsobů „reformy trhu práce“. Je totiž nutno dospět k formulaci priorit a zadání, která budou všechny rezorty plně respektovat a dále je rozpracují podle svých kompetencí. Totéž platí o prosazování cílů a úkolů NAPZ (a směrnic Evropské strategie zaměstnanosti).

Konkrétně z opatření, která v jednotlivých kapitolách této studie byla předložena ve vazbě na nastíněné klíčové problémy, zdůrazňujeme jen některá dále uvedená (blíže návrhy opatření rozvádějí jednotlivé kapitoly této zprávy). Opatření, která navrhuje, plně korespondují novým směrnici EES z června 2003 (což konkretizujeme dále v textu).

Účast v pracovní síle a zaměstnanost

Klíčová opatření jsou:

- (1) formulace a realizace komplexní pro-rodinné politiky, zejména s cílem harmonizace rodinného života a zaměstnání;
- (2) prosazení komplexu opatření k prodloužení ekonomické aktivity starších osob: vytvoření systému celoživotního učení, a další potřebná opatření v oblasti zdravotnictví, sociálních služeb, atd.;
- (3) prosazování principu postupného snižování osobní pracovní aktivity spojeného i se změnami v postavení v zaměstnání (směrem k nižší odpovědnosti, nižší fyzické námaze, kratší pracovní době, flexibilním formám organizace práce, k využívání a předávání zkušeností, apod.), mj. i úpravami v oblasti důchodového systému;
- (4) přehodnocení systému opatření k zaměstnávání zdravotně postižených.

Odpovídá směrnicím EES 3, 4, 5, 6, 7, 10.

Vzdělávání

Klíčová opatření jsou:

- (5) větší podpora rozvoje terciárního vzdělávání, zejména bakalářského studia;
- (6) dynamičtější rozvoj klíčových kompetencí;
- (7) důraznější podpora zaměstnatelnosti ohrožených skupin na trhu práce rozšířením jejich přístupu ke vzdělávání;
- (8) zvýšení účasti na dalším vzdělávání;
- (9) zavedení pobídek pro zaměstnavatele (daňové nástroje aj.) k účasti na vzdělávání;
- (10) propojení počátečního a dalšího vzdělávání systémem certifikace a uznávání kvalifikací;
- (11) vytváření podmínek pro účast sociálních partnerů na rozvoji vzdělávacího systému.

Odpovídá směrnicím EES 3, 4, 5, 6, 10.

Ekonomický a sociální rámec zaměstnanosti

Klíčová opatření jsou:

- (12) reforma systému sociálních dávek podle principu zásluhovosti a podmíněnosti;
- (13) uplatnění pozitivní finanční pobídky při přechodu z nezaměstnanosti na aktivity (rekvalifikace) či málo placená zaměstnání;
- (14) usměrnění systému kolektivního vyjednávání k větší mzdové umírněnosti;
- (15) snížení zatížení odvody na sociální pojištění, přinejmenším skupin zaměstnanců s nízkými příjmy a při flexibilních formách zaměstnávání jako jsou krácené úvazky odvody na sociální pojištění a případně i daní z mezd;
- (16) zvýšení účinnosti kontroly a přísnosti postihování šedé ekonomiky;
- (17) redefinováním nové hospodářské strategie v souladu s „Broad Economic Guidelines“ Evropské unie a provázání se strategií zaměstnanosti.

Odpovídá směrnicím EES 2, 3, 5, 8, 9, 10.

Politika zaměstnanosti a její institucionální rámec

Klíčová opatření jsou:

- (18) reforma institucionálního rámce trhu práce, upravující postavení Správy služeb zaměstnanosti, včetně návaznosti úkolů NAPZ na státní rozpočet, nadrezortní a mezirezortní koordinaci EES;
- (19) posílení personálních kapacit Správy služeb zaměstnanosti jak v centru a v regionech (koncepční, monitorovací a metodické činnosti, na úřadech práce posílení zprostředkovatelských, poradenských a dalších výkonných aktivit v přímém řešení nezaměstnanosti – celkově se jeví potřebný nárůst asi o 25 %, tj. přes jeden tisíc zaměstnanců SSZ a úřadů práce;
- (20) nárůst rozsahu prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti alespoň na úroveň obvyklou v zemích EU (jde o nárůst přinejmenším dvojnásobně) – umožní její kapacitní zajištění, viz výše - a také umožní vytvořit dostatečně kvalitní programy, které by umožnily zvýšit cílenost a rozsah programů k nejvíce ohroženým skupinám stejně jako individuální práci s nezaměstnanými, kterou EES předpokládá;
- (21) prosazení jednotné linie strategie politiky zaměstnanosti operacionalizací cílů, jejich kvantifikací a přenesením z centra (SSZ) závazně na nižší úroveň, tedy na úřady práce (řízení pomocí cílů), současně však rozšíření decentralizace při realizaci a prostoru k plnění cílů uvolněním pružnosti nástrojů a legislativních pravidel jejich využívání;
- (22) zainteresování hejtmanů krajských úřadů, primátorů měst, starostů městských částí a obecních úřadů na politice zaměstnanosti jednoznačně legislativně uloženými povinnostmi (kraje odpovídají za koncepci a realizaci strategie zaměstnanosti v kraji, obce odpovídají za pracovní nabídky dlouhodobě nezaměstnaným v rámci veřejně prospěšných prací);
- (23) dobudovat „krajské“ úřady práce jako:
 - metodická a koordinační centra regionů pro aktivní politiku trhu práce;
 - analytická a monitorovací střediska tvorby informačních bází pro rozhodnutí a zpracování indikátorů EES;
 - partnera státu pro ostatní aktéry regionální politiky zaměstnanosti a trhu práce;
 - partnera a metodika pro přípravu a implementaci programů EU na trhu práce.
- (24) zavést systém profesního vzdělávání pracovníků SSZ, včetně úřadů práce jako dlouhodobý modulový program napojený na kariérní růst;
- (25) postupně zpracovat standardy kvality služeb zaměstnanosti vzhledem cílům a prioritám EES.

Odpovídá především směrnicí 1 EES, ovšem je silná vazba i na další směrnice.