

Návrhy sociálních partnerů na podporu témat flexibility a mobility



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

SYSTÉMOVÉ BARIÉRY A PŘÍLEŽITOSTI PRO IMPLEMENTACI MODELU FLEXICURITY V ČR

Dánský model trhu práce flexicurity představuje specifickou kombinaci velmi nízké jistoty pracovního místa, vysokých kompenzací v případě nezaměstnanosti a efektivní aktivní politiky trhu práce s rozvinutým systémem celoživotního vzdělávání, které lidem pomáhají k rychlému nalezení práce nové.

Tento stručně vymezený, v literatuře často citovaný, **zlatý trojúhelník flexicurity** bude odrazovým můstkem pro identifikaci bariér, respektive příležitostí, které se vyskytují a nabízejí systémy vázané na trh práce v České republice.

Ačkoliv v této kapitole půjde o základní parametry dánského modelu flexicurity a jejich možné uplatnění na českém trhu práce, je důležité si uvědomit, že fungování dánského modelu je podmíněno celou řadou dalších společenských faktorů. Patří mezi ně například klíčová pozice sociálních partnerů při politickém rozhodování a při provádění politiky trhu práce a vzdělávání, rozsáhlá sociální síť financovaná státem, úroveň kvalifikace obyvatelstva a kombinace makroekonomických politických opatření, která byla v posledních letech přijata (Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru, 2006). Naším cílem není detailní porovnání obou systémů – Dánska a České republiky, ale využití dánského modelu jako rámce, ve kterém se budeme pohybovat při analýze klíčových prvků flexicurity.

Dále je nutné vzít v úvahu, že se dánský systém nevyvinul ze dne na den a jeho počáteční podoba nebyla cíleně formována jako strategie vzájemně efektivně propojené flexibility a ochrany (Groot, Elhorst, 2010; Mailand, 2009).

Ačkoliv tedy EU doporučila svým členským státům zavést principy flexicurity jako jednu z cest pro dosažení cílů agendy Evropa 2020, je zřejmé, že nejen rozdílné výchozí nastavení politik trhu práce, ale zejména celkový **společensko-historický kontext** bude vytvářet u různých zemí různé šance na efektivní implementaci modelu flexicurity. Úspěšnost implementace je podmíněna řadou faktorů a tento koktejl specifických výchozích podmínek každého státu určuje, zda je možné těžit z modelového příkladu Dánska. **Konkrétně, zda je možné v podmínkách ČR tímto způsobem udržet, případně zvyšovat hospodářský růst, vysokou zaměstnanost a zachovat sociální smír.**

Kontextuální parametry – společensko-politický kontext

Shrnutí hlavních informací a souvislostí

Hilbers (2007) a Zhou (2007) uvádějí, že základními předpoklady pro implementaci vzájemně provázaných a fungujících prvků flexicurity jsou **nízká míra nezaměstnanosti a vyvážený státní rozpočet**. První podmínku ČR v současné hospodářské situaci splňuje bez výhrad, druhá podmínka je sice dle norem evropské legislativy splněna, tj. veřejný rozpočet pro rok 2019 je v souladu s fiskálním pravidlem, kdy by strukturální saldo nemělo být méně než minus 1 % HDP, ovšem **alokované zdroje jak na aktivní, tak pasivní politiku trhu práce jsou ve srovnání s Dánskem, ale i jinými státy, kde je model flexicurity rozvinutý (např. Nizozemí, Švédsko), podprůměrné**.

Zatímco v Dánsku činily v roce 2016 finanční zdroje na politiku zaměstnanosti **3,22 % HDP** (2,07 % HDP připadlo na APZ a 1,15 % HDP na PPZ), v České republice bylo na politiku zaměstnanosti alokováno **0,54 % HDP** (0,36% na APZ a 0,18% na PPZ) (OECD). Štědré finanční alokace na politiku trhu práce jsou podmíněny vysokým zatížením daní z příjmu u dánského obyvatelstva. Zároveň jsou štědré mzdové náhrady v případě nezaměstnanosti (zpravidla u nízkopříjmových skupin obyvatelstva) zajištěny i tím, že většina pracovní síly vykonává práci s přidanou hodnotou a požadavkem na vysokou kvalifikaci pracovní síly. Pro ilustraci uvedme, že zatímco **průměrné mzdové náklady zaměstnavatelů v Dánsku na jednu hodinu práce činily 42 EUR (2016) v České republice byly tyto náklady pouze 10 EUR**. Je zřejmé, že ačkoliv průměrné daňové zatížení práce (včetně povinných odvodů na pojistné) je v ČR jedno z nejvyšších v EU (OECD, 2018; Taxing Wages 2018), absolutní příspěvek do veřejného systému financí je významně nižší. Analýza nákladů práce v rámci EU (Beran, 2018) bohužel ukazuje, že Evropa je v tomto směru relativně striktně rozdělená na „staré“ a „nové“ členské státy a Česká republika má jedny z nejnižších nákladů práce v Evropské unii. Obě skupiny států se k sobě v průběhu posledních 15 let navíc příliš nepřiblížily (Beran, 2018), což do budoucna bude pro nové státy EU, tedy i pro ČR, představovat značnou konkurenční nevýhodu a snížené vyhlídky na ekonomický růst.

Hospodářská politika Dánska je orientována na **relokaci pracovní síly prostřednictvím rozvinutého systému rekvalifikací zejména do sektoru služeb** (v roce 2017 pracovalo ve službách 79 % zaměstnaných, 19 % pracovalo v odvětví průmyslu). Česká republika naopak, pokud jde o strukturální sektorové rozložení, má jeden z nevyšších podílů zaměstnaných v rámci EU v sektoru průmyslu (v roce 2017 pracovalo v sekundární sféře 38 % zaměstnaných)¹ a v kontextu výrobní tradice v ČR podpořené vládními strategiemi zaměřenými na podporu technického vzdělávání se nelze domnívat, že by v blízké době došlo k výrazné změně poměru podílu zaměstnaných ve prospěch terciéru (v roce 2017 pracovalo ve službách 60 % zaměstnaných). Dánsko si rovněž uvědomuje měnící se požadavky trhu práce, zejména pokud jde o ICT kompetence a využívání digitálních technologií. I v tomto směru je pracovní síla Dánska na evropské špičce.

Parametr společensko-politického kontextu lze jen obtížně formovat tak, aby tyto změny byly bezprostředně využity pro celkovou kultivaci a lepší fungování trhu práce. Nicméně i zde jsou určité cesty, jako jsou např. lepší a aktivnější spolupráce sociálních partnerů, a to nejen

¹ The Statistic Portal : <https://www.statista.com/statistics/318382/employment-by-economic-sector-in-denmark/>

na bipartitní, ale i na tripartitní úrovni a nastavení celkově efektivnějších mechanismů sociálního dialogu v ČR. V Dánsku je celá řada základních pracovně právních ujednání zakotvena v kolektivních smlouvách a stát hraje spíše roli pozorovatele. V České republice naopak platí, že pracovně-právní normy jsou poměrně detailně dány tzv. shora vládními ujednáními zanesenými do národní legislativy. Kolektivní smlouvy, které představují „dohodnutý“ pramen pracovního práva, avšak vhodně vázaný na konkrétní pracovní podmínky a konkrétní situaci v odvětví, respektive podniku, jsou v rámci ČR spíše doplňkovým normotvorným institutem. Sjednání kolektivní smlouvy totiž není ze zákona povinné. Důležitou roli hraje v tomto směru i míra odborové organizovanosti, a to i přes to, že v ČR je zákonem upraveno rozšiřování kolektivních smluv vyššího stupně. **Vysoká míra odborové organizovanosti** totiž dává odborovým organizacím mandát k jednání s partnerskými organizacemi a vládou a zajišťuje jim náležitý respekt. **V Dánsku se současný podíl odborově organizovaných zaměstnanců blíží 80 %**. V České republice je v odborech organizováno přibližně **12,5 % zaměstnanců**. Tento podíl během posledních několika let stagnuje. Na druhou stranu podnikové kolektivní smlouvy pokrývaly v roce 2017 asi 31 % zaměstnaneckého stavu ČR.

Historicky silná pozice sociálních partnerů v Dánsku je navíc podpořena určitým nadhledem, kreativitou, připraveností na změny a ochotou otevřít se novým cestám a názorům. I proto dochází k minimu sporů a je kontinuálně patrná snaha o nalezení konsensu a kompromisu (Andersen, Lubanski, Pedersen, 2011). Odbory tak regulují do určité míry své protektivní strategie a zaměstnavatelé zase odbory plně respektují jako plnohodnotného a fundovaného partnera. **Sociální partneři si tak v Dánsku vydobyli klíčové postavení při utváření politik trhu práce a zároveň v mnoha směrech pracují v konsensu s vědomím společenské odpovědnosti.**

Takto rozvinutá kultura průmyslových vztahů a sociálního dialogu není zatím v České republice zakotvena, a to i z důvodu přerušení tradice průmyslových vztahů v období vlády komunistického režimu. Lze však pozorovat určité okruhy veřejných debat, kdy dochází u sociálních partnerů víceméně ke shodě. Jedním z těchto okruhů je oblast dalšího vzdělávání a kvalifikačních potřeb pro nastupující digitální éru trhu práce. **Další oblastí je přístup k flexibilním formám práce, kdy odbory začínají pomalu připouštět, že po flexibilních formách práce roste z řad pracujících populace zvýšená poptávka. Je tedy nutné přijmout opatření, která požadovanou flexibilitu zaměstnancům zajistí, aniž by byli takto pracující zaměstnanci uvrženi do prekarity.** Sociální partneři společně hledají způsoby, jak kombinovat různé formy flexibilních ujednání s různými formami bezpečnosti (viz například opatření na podporu sdílených pracovních míst či home office). To jsou však jen první střípky aktivit v tomto směru. Například podmínky pro sdílení pracovního místa nebo např. práci bez stálého pracovního stolu apod. neupravovala ještě v roce 2014 (stejně jako v předchozích letech) žádná podniková kolektivní smlouva. V několika málo kolektivních smlouvách byly upraveny podmínky pro práci doma, a to celkem v 0,5 % PKS (Čornejová, 2014).

Na druhou stranu stále roste četnost výskytu úpravy flexibilní pracovní doby v podnikových kolektivních smlouvách. Lze se domnívat, že pokud jde o klíčové parametry modelu flexicity, kterými jsou další vzdělávání a flexibilita (v případě ČR však pouze interní numerická flexibilita), mohli by sociální partneři najít společnou řeč a vyvinout účinné strategie na podporu tohoto

konceptu. Otázkou je, jak se odbory v ČR postaví k problematice **externí numerické flexibility (tj. nábor a propouštění zaměstnanců)**, jelikož je zřejmé, že v tomto směru je názor odborů striktně protekcionistický. Například atypické pracovní kontrakty, které jsou v souvislosti se stále se rozšiřujícími novými formami zaměstnávání v kontextu digitalizace trhu práce čím dál častěji využívány a pro které je charakteristická celková nižší ochrana pracovníka, představují pro zástupce odborů hrozbu a narušení stability individuálních pracovních vztahů.

Dalším důležitým aspektem společensko-historického kontextu, který může zásadně ovlivnit úspěšnost implementace modelu flexicurity v podmínkách českého trhu práce je **tzv. občanská uvědomělost**. Lidé v Dánsku jsou připraveni fungovat a být zaměstnáváni v kontextu flexibilního trhu práce. Občanská uvědomělost v případě Dánska znamená vysokou občanskou i osobní **motivaci pracovat na úkor neaktivity spojené s pobíráním sociálních dávek**, přestože podpora v nezaměstnanosti dosahuje vysokého pokrytí původní mzdy. **Bez odpovídajícího morálně zakotveného postoje české veřejnosti je velmi těžké budovat model flexicurity.**

Okolnosti související s občanskou uvědomělostí zkoumali Algan and Cahuc (2006), kteří uvádějí, že **implementace většiny opatření modelu flexicurity není možná, pokud pracující populace nebude pozitivně morálně nastavena**, tj. bude docházet ke zneužívání sociálních dávek a lidé budou tolerantní k nelegální práci a krácení daňových odvodů, např. pokud jde o vyplácení části mzdy tzv. na ruku apod. V tomto směru je česká společnost podle posledních sociologických šetření (ppm factum research, 2018; Nové formy zaměstnávání, 2018), ale i čísel indikujících rozsah šedé ekonomiky (Holub, 2018) stále pozadu a **toto dlouhodobé nastavení podpořené a živené v období komunismu se bude měnit pouze pozvolna pravděpodobně několik generací.**

Změna však nenastane, pokud apel na občanskou uvědomělost nebude automatickou součástí reformních snah na trhu práce. Podle výzkumu agentury ppm factum research (2108) se totiž v současnosti **93 % Čechů domnívá, že dochází ke zneužívání sociálních dávek** (bez ohledu na typ dávky). Skutečnost, že jsou sociální dávky zneužívány, je v české společnosti chápána normativně, přestože některé výzkumy poukazují na situace rodin, které z dávek většinou nejsou schopny zajistit ani své základní životní potřeby (Trlifajová et al., 2015) a práce dostupná v regionu se jim finančně nevyplatí. Snaha eliminovat zneužívání sociálních dávek byla příčinou navýšení personálních kapacit úřadů práce v roce 2014 a využití evropských sociálních fondů právě k pokrytí nákladů na kontrolu zaměřující se primárně na příjemce, u kterých „existuje podezření“, že čerpají dávky neoprávněně (Vláda, 14. 7. 2014).

Dostáváme se tak k **problému nízkých mezd**, kdy lidé s nižší kvalifikací v méně ekonomicky silných regionech ČR nenacházejí práci, která by jim přinesla finanční profit v porovnání s výší sociálních dávek a není tedy motivující tuto práci přijmout. **Nedostupnost formálního zaměstnání tak často znamená, že se dávky stávají klíčovým zdrojem příjmů domácností, přestože ochota pracovat u živitelů rodiny stále přetrvává** (Trlifajová et al., 2015). Tento problém se vláda snaží řešit kontinuálním zvyšováním minimální mzdy v posledních několika letech. Cílem současné vlády je **automatický valorizační mechanismus**, který by minimální mzdu upravil vždy na polovinu průměrné národní mzdy (Hovorka, 2018).

Součástí občanského postoje „chtít pracovat“ je v Dánsku i vysoká ochota lidí stěhovat se za prací. Zaměstnanci se stěhují tam, kde práce je. V České republice vyjádřilo ochotu přestěhovat se za prací pouze 45 % pracující populace (STEM/MARK, 2014). Praxe je navíc ještě úspornější, jelikož v minulosti se za prací skutečně přestěhovalo pouze 16 % ekonomicky aktivní populace (ibid.). Vláda se geografickou pracovní mobilitu snažila podpořit programem, který finančně kompenzoval náklady na dojížděku do zaměstnání a příspěvek na přestěhování.

Závěry a doporučení

1. **Základní atributy dánského systému flexicurity,** kterým jsou vysoká pracovní mobilita a fluktuace na trhu práce za podpory štědrého sociálního systému dávek, tj. vysoké náhrady příjmu v případě nezaměstnanosti či rekvalifikace, jsou **podmíněny celospolečenským hodnotovým nastavením** v tom smyslu, že hodnoty občanské uvědomělosti a veřejné odpovědnosti jsou zásadní pro většinu občanů. Jelikož česká společnost řeší velmi často problémy se zneužíváním sociálních dávek, je zřejmé, že tyto hodnoty nestojí v případě pracující populace v ČR příliš vysoko. **Přijímaná opatření týkající se náhrady příjmu musí být zároveň doplněny osvětou a snahou budovat u občanů pocit veřejné odpovědnosti.** Tyto snahy samozřejmě musí být vzájemně provázány a občanům se musí práce vyplatit.
2. **Sociální partneři, jako zásadní nositelé informací a zkušeností z reálného světa práce, by měli rozšiřovat své kapacity a být zapojeni do rozhodování o většině opatření,** která se trhu práce a navazujících sociálních oblastí týkají. Sociální partneři mohou čerpat inspiraci od dánských kolegů a pracovat zejména na kultivaci sociálního dialogu, tj. jednat s větší vzájemnou důvěrou a respektem s cílem o dosažení konsensu, který je ve veřejném zájmu. Všechny zainteresované strany by se měly snažit o budování vzájemné důvěry a odborové organizace by se měly zbavit strachu z možného zneužití flexibilních opatření. Pokud je dosaženo konsensu na bipartitní úrovni vyjednávání, **vláda by měla tento konsensus respektovat a snažit se ho podpořit formou tvorby politik a souvisejících opatření.**
3. Česká republika patří mezi země s nejnižšími náklady práce. Vláda by se měla pomocí systémových opatření snažit **podpořit taková odvětví, kde bude potřeba kvalifikovaný a specializovaný lidský kapitál a kde bude práce produkovat služby a výrobky s vysokou přidanou hodnotou.** Transformace tímto směrem je však velmi náročná na kapitál a na kvalifikační úroveň pracovní síly. Změny proto musejí být provázané a musí při tvorbě vzdělávacích programů docházet k úzké spolupráci firem a vzdělávacích institucí. Zatím jsou služby a výrobky s vysokou přidanou hodnotou doménou zemí původní Evropské unie, které je dokáží zajistit a profinancovat.

Legislativní parametr ochrany pracovního místa

Shrnutí hlavních informací a souvislostí

Uvolněnost dánské legislativní úpravy ochrany pracovních míst je kompenzována **propracovaným systémem ochrany zaměstnání**. V České republice je ochrana pracovních míst reprezentována kogentními normami zejména jako ochrana před skončením pracovního poměru ze strany zaměstnavatele (Randová, 2015). **Ochrana zaměstnanosti je chápána jako právo na práci, jejím smyslem je udržení vysoké míry zaměstnanosti a její zvyšování**. Ochrana zaměstnanosti stojí na aktivní politice zaměstnanosti a systému celoživotního vzdělávání. Jedná se jak o pomoc státu při hledání nového zaměstnání, tak o zvyšování a prohlubování kvalifikace zaměstnanců. (Nekolová, 2008)

Skončení pracovního poměru hraje v modelu flexicurity ústřední úlohu, právě zde totiž tento koncept nachází v rámci pracovně-právních vztahů nejširší možnost uplatnění. Evropská komise, která v rámci strategie Evropa 2020 doporučila implementovat jednotlivé prvky do systémů trhů práce členských zemí, rozlišuje:

- **interní flexicurity** (důraz na flexibilní organizaci práce) a
- **externí flexicurity** (důraz na snadnou tranzici mezi zaměstnáními),

přičemž větší důraz je ze strany Komise kladen na koncept flexicurity externí (Heyes, 2013). Úprava skončení pracovního poměru by měla být na jedné straně flexibilní, tj. umožňovat mobilitu pracovní síly, snadné přijímání a propouštění zaměstnanců, na druhé straně by ale také měla zajistit stabilitu zaměstnání a v určitých případech ochránit zaměstnance před skončením pracovního poměru (Hůrka, 2009). **Potřeby zaměstnavatele a zaměstnance musí být v souladu**.

Ve srovnání s Dánskem je legislativa ochrany pracovního místa v České republice značně protektivní. Přehled o rigiditě právní normy, pokud jde o propouštění a najímání zaměstnanců, umožňují EPL (Employment Protection Legislation) indikátory sledované v členských zemích OECD. OECD sleduje jak legislativní ochranu zaměstnanců pracujících na základě smlouvy na dobu neurčitou proti propuštění, tak míru ochrany u zaměstnanců s dočasnou pracovní smlouvou. Pro Českou republiku dosahoval indikátor míry ochrany stálého pracovního místa v roce 2013 hodnoty 2,87 na škále 0 - 6 (čím vyšší číslo, tím vyšší rigidita norem), což je **druhá nejvyšší ochrana stálých pracovních míst v zemích OECD hned po Portugalsku** (OECD, 2013).

4Česká pracovně-právní legislativa prostřednictvím Hlavy čtyři § 48 - § 73a, Zákoníku práce upravuje otázku skončení pracovního poměru tak, že **zaměstnanci jsou považováni za slabší stranu pracovního poměru a jejich zákonná ochrana je na relativně vysoké úrovni**. Zákon totiž taxativně vymezuje důvody, kdy je možné se zaměstnancem rozvázat pracovní poměr a zároveň určuje přesnou výši odstupného při skončení pracovního poměru za dodržení zákonem stanovených podmínek. Zákon navíc přesně uvádí důvody, kdy se zaměstnancem rozvázat pracovní poměr nelze (zaměstnanci v ochranné době). Zaměstnanec jako slabší strana pracovního vztahu naopak může dát zaměstnavateli výpověď z jakéhokoli důvodu nebo bez uvedení důvodu.

Zaměstnavatelé si jsou vědomi nízké externí numerické flexibility na českém trhu práce a stěžují si na příliš vysokou ochranu standardních pracovních poměrů. Jejich hlasy byly silné zejména v po-krizovém období, kdy měli podporu pravicové vlády Petra Nečase. Současná ekonomická prosperita a nedostatek pracovních sil však orientují jejich pozornost spíše k opatřením spojeným s vnitřní numerickou flexibilitou. Současné nastavení trhu práce je takové, že zaměstnavatelé i zaměstnanci od sebe navzájem očekávají zvýšenou flexibilitu. **Naopak odbory jsou, pokud jde o legislativní ochranu pracovních míst, v ČR neústupné a prosazují nejvyšší stupně ochrany.**

Experti se přitom shodují (Nešporová a Cazes, 2004, Heyes, 2013, Bredgaard a Madsen, 2018), že příliš přísná ochrana standardních úvazků má negativní dopad zejména na zaměstnanost vybraných ohrožených skupin na trhu práce, jakými jsou mladí lidé, ženy pečující o rodinné příslušníky nebo lidé se zdravotním postižením. Vysoký stupeň ochrany pracovního místa brzdí i profesní a regionální pracovní mobilitu. Naopak uvolněnost v případě legislativy ukončení pracovního poměru **vede k méně segmentovanému trhu práce a ochotě zaměstnavatelů zaměstnat i tzv. rizikové skupiny osob.** Ačkoliv se zaměstnaností mladých lidí nemá Česká republika oproti ostatním státům EU výraznější problémy, **zaměstnanost žen zejména v období, kdy pečují o děti mladší 6 let, je na kriticky nízké úrovni.** Je zřejmé, že procedurální obtížnost daná legislativním nastavením při nutnosti snižování stavů brání zaměstnavatelům přijímat potenciálně „rizikové“ zaměstnance.

Flexibilní úprava standardního pracovního poměru redukuje potřebu zaměstnavatelů vyhledávat atypické a nestandardní pracovní vztahy, ve kterých jsou často ohrožené skupiny na trhu práce dlouhodobě uvězněny (Bredgaard a Madsen, 2018).

Ačkoliv je v ČR stále nejrozšířenější práce ve standardním pracovním poměru se smlouvou na dobu neurčitou, v posledních letech dochází k častějšímu využívání atypických kontraktů, a to nejen pracovních smluv na dobu určitou, ale i dohod konaných mimo pracovní poměr nebo práce prostřednictvím pracovních agentur. **Numerická flexibilita je zaměstnavateli v České republice často řešena skrze uvedené smluvní vztahy.** Legislativní úprava termínovaných pracovních smluv byla opakovaně novelizována a v současnosti umožňuje zaměstnavatelům využít tento institut hned třikrát po sobě s tím, že délka jednoho kontraktu nesmí přesáhnout tři roky. V roce 2013 byla dokonce do zákona přidána výjimka, kdy může být termínovaná pracovní smlouva prodloužena i více než dvakrát, pokud jsou pro to vážné provozní důvody (např. u sezónních prací).

Specifické postavení, pokud jde o flexibilitu na pracovním trhu, mají dohody o provedení práce (DPP) a dohody o pracovní činnosti (DPČ), jelikož ochrana zaměstnance je u těchto kontraktů minimální. Ke zneužívání těchto institutů dochází obzvláště v případech, kdy nevhodně supluje pracovní poměr. Tomu zpravidla nahrává situace na trhu práce, kdy panuje nesoulad mezi poptávkou a nabídkou pracovní síly a zaměstnavatel může využít silnější vyjednávací pozice a sjednat DPČ, případně DPP i na práce, které by měly být konány v pracovním poměru. **Instituty DPP a DPČ totiž umožňují zaměstnavatelům zbavit se mnoha povinností, které pro ně z klasického pracovního poměru vyplývají.** Za současných podmínek ekonomické konjunktury a kritického nedostatku pracovní síly ve většině odvětví by tato praxe měla být na ústupu, nicméně nelze zcela opomenout regionální rozdíly na trhu práce. Na druhou stranu dohody přinášejí řadu výhod pro ty zaměstnance, kteří chtějí být flexibilní. Sami zaměstnanci ve výběrových šetřeních totiž nevnímají práci na

„dohody“ jako velký problém. Pouze jedna třetina z těch, kteří své hlavní zaměstnání vykonávají na základě zmiňovaných dohod, by upřednostnila jiný, stabilnější typ pracovní smlouvy (VŠPS, 2016).

Je důvodné se domnívat, že využívání atypických pracovních kontraktů se bude do budoucna zintenzivňovat, a to zejména vzhledem k měnícím se podmínkám na trhu práce v důsledku globalizace a zrychleného rozvoje digitálních technologií. Aby firmy zůstaly inovativní a konkurenceschopné, budou muset fungovat v prostředí flexibilního trhu práce a mít pracovní sílu schopnou adaptovat se na měnící se podmínky. Zaměstnanci o to více budou potřebovat jiný druh ochrany: možnost v krátkém čase zlepšovat a přizpůsobovat své schopnosti a dovednosti tak, aby mohli v zaměstnání zůstat případně si najít nové.

Rozdíl mezi Dánskem a Českou republikou je v případě atypických pracovních kontraktů v míře jejich ochrany. Dočasné pracovní kontrakty mají v ČR dle indikátorů EPL (OECD, 2018) ochranu spíše nízkou. Na druhou stranu v případě DPP a DPC platí smluvní volnost subjektů, tedy možnost upravit si právní poměry odlišně od zákona. Ta je však využívána minimálně. Atypické pracovní kontrakty jsou v České republice automaticky spojovány se špatnými pracovními a mzdovými podmínkami, omezeným přístupem ke vzdělávání a horšími šancemi na pracovní postup, v některých případech (DPP) také s nemožností čerpat podporu v nezaměstnanosti. Tento obrázek atypických kontraktů však v Dánsku neplatí, jelikož i zaměstnanci, kteří jsou na ně zaměstnáni, jsou kryti stejnými kolektivními smlouvami jako zaměstnanci s pracovní smlouvou na dobu neurčitou. **Motivace zaměstnavatelů využívat atypické pracovní kontrakty na úkor standardních pracovních smluv tak v Dánsku mizí, jelikož podmínky jsou víceméně rovnocenné.** Dánský model flexicurity pro běžné zaměstnance platí i pro zaměstnance v atypických pracovních poměrech (Bredgaard et al., 2009).

Pokud jde o interní numerickou flexibilitu, experti se shodují, že česká pracovní právní úprava je po několika novelách jednou z nejflexibilnějších v EU. Pracovní právní legislativa v ČR upravuje možnou výši přesčasů, práci v noci a o víkendech, pružné rozvržení pracovní doby, včetně stlačeného pracovního týdne, a rovněž možnost využít konta pracovní doby. Navíc v souladu s principem Zákoníku práce ve smyslu „co není zakázáno, je dovoleno“, je možné konkrétní požadavky zaměstnanců na specifické režimy pracovní doby upravit v individuálních pracovních smlouvách, případně vnitřním předpisem. V pracovní právní legislativě však chybí podrobnější rozpracování konceptu flexibility vázané na životní dráhu jednotlivce. **S výjimkou narození dítěte nezohledňuje česká legislativa možnost přerušit kariéru kupříkladu za účelem vzdělávání či dlouhodobého volna bez udání důvodu, např. za účelem výkonu dobrovolné práce apod. (tzv. sabbatical).**

Závěry a doporučení

1. S cílem implementovat principy flexicurity, pokud jde o dimenzi ochrany pracovních míst, lze uvažovat například o **možnosti ukončit pracovní poměr bez udání důvodu** (např. s vyšší finanční kompenzací), případně o **zkracování, resp. vyšší diferenciaci délek výpovědní lhůty či odstupného nebo o diferenciaci zkušební doby podle profesního zařazení.**

2. Větší volnost při rozvazování pracovní smlouvy se zaměstnancem chybí **zejména v případě kvalifikovaných pracovních míst**. Pokud totiž zaměstnavatel není spokojen s výkonem práce zaměstnance na takové pozici, je obtížné s tímto zaměstnancem rozvázat pracovní poměr v souladu se zákonem vymezenými důvody. Pracovní místa daného charakteru jsou totiž jen zřídka rušeny z důvodu restrukturalizace či organizační změny. Tento problém by mohlo vyřešit **prodloužení zákonem stanovené maximální délky zkušební doby**. Ta by mohla být případně odstupňována podle profesního zařazení pracovníka.
3. **Uvolňování jistot v oblasti standardních pracovních poměrů** by mělo jít v případě ČR ruku v ruce se zvyšováním ochrany a záruk pro zaměstnance pracující na základě atypických pracovních kontraktů, případně pracujících pod agenturami práce. Jako příklad lze uvést institut práce na zavalanou, který pomáhá zvyšovat externí numerickou flexibilitu firem. Tato forma zaměstnávání se v současnosti v ČR téměř nepoužívá, avšak podle trendů v ostatních evropských státech lze počítat s jejím postupným rozšiřováním. S ohledem na tuto skutečnost by měla být přijata odpovídající legislativa, která by lépe chránila zaměstnance pracující v daném režimu (např. dostatečné informování o časovém rozvrhu práce, finanční kompenzace v případě nečinnosti apod.). Práce na zavalanou je jen jedním z příkladů.
4. **Pracovně právní legislativa by rovněž měla reagovat na měnící se priority mladých zaměstnanců**. Ukazuje se totiž, že mladší zaměstnanci vyžadují flexibilitu jako zásadní atribut svého zaměstnání, resp. pracovního vztahu. Ten nemusí nutně znamenat závislou práci pro jednoho zaměstnavatele na základě pracovní smlouvy na dobu neurčitou. V době ekonomického boomu zejména mladí zaměstnanci upřednostňují flexibilitu a možnost uspořádat si pracovní povinnosti podle svého časového harmonogramu. Zároveň mají možnost odejít za lepší pracovní nabídkou. Současná legislativa nabízí takové instituty, aby si jednotlivé strany upravily vzájemné vztahy podle svých preferencí. Většinou se tak děje prostřednictvím práce se živnostenským oprávněním nebo práce konané mimo pracovní poměr (DPP a DPČ). V případě flexibilních dohod konaných mimo pracovní poměr **lze uvažovat o ponechání možnosti rychlého zrušení pracovního vztahu, ale uzákonit povinnost odvodů na sociální a zdravotní pojištění i u dohod o provedení práce, a to bez přihlídnutí k výši výdělku**.
5. V současné době se v souvislosti s flexibilizací trhu práce hovoří i o fragmentaci životní dráhy jednotlivce, která nemá jasně lineární směr. Etapy života jednotlivce již nejsou jednoznačně definovány a řazeny jako v minulosti. V české pracovně právní legislativě není tento **koncept flexibility vázané na životní dráhu jednotlivce dále rozpracován**. S výjimkou narození dítěte nezohledňuje česká legislativa možnost přerušit kariéru např. za účelem vzdělávání (volno na vzdělávání), či dalšího rozšiřování životních zkušeností – dlouhodobé neplacené volno (tzv. sabbatical). Někteří zaměstnavatelé tzv. sabbatical (dlouhodobé neplacené volno) mají v nabídce benefitů. Dánsko však má tyto instituty normativně zakotveny v maximální délce 52 týdnů s tím, že uvolněný zaměstnanec dostává podporu v nezaměstnanosti. Zaměstnavatel může v případě dlouhodobého neplaceného volna přijmout dočasně na uvolněné pracovní místo osobu v evidenci nezaměstnaných.

Další vzdělávání jako základní parametr jistoty zaměstnání

Shrnutí hlavních informací a souvislostí

Možnosti kvalitního a cíleně orientovaného dalšího vzdělávání včetně efektivního systému rekvalifikace jsou považovány za základní prvky pilíře ochrany pracovníka v kontextu modelu flexicurality. Systém celoživotního vzdělávání společně s aktivní politikou zaměstnanosti **pomáhají zvyšovat zaměstnatelnost disponibilní pracovní síly**, tudíž působí preventivně proti nezaměstnanosti, a zároveň se podílí na řešení již vzniklé nezaměstnanosti s důrazem na rizikové skupiny nezaměstnaných (Nekolová, 2008).

Rozsah dalšího vzdělávání, ať již na formální či neformální bázi, včetně bariér a motivací, k účasti na něm, sleduje celá řada periodických výběrových šetření (např. LFS, CVTS nebo AES). Tato šetření většinou umožňují i mezinárodní komparabilitu. Data z uvedených výzkumů ukazují, že **účast dospělé populace na dalším vzdělávání je v České republice podprůměrná, naopak v Dánsku vysoce nadprůměrná**. Zatímco v Dánsku se podle LFS 2017 vzdělávalo v posledních čtyřech týdnech 27 % populace ve věku 25 - 64 let, v České republice to bylo jen 10 % populace daného věku. V lepším světle vychází podíl participujících dospělých osob na dalším vzdělávání v ČR podle indikátoru, který zohledňuje participaci za posledních 12 měsíců. V Dánsku dosahoval tento ukazatel 54 %, v České republice 46 %, což je hodnota na úrovni průměru EU. Diskrepance mezi kratším a delším referenčním časovým úsekem je zřejmě způsobena tím, že v České republice pravděpodobně převažuje nabídka a využívání jednorázových kurzů/školení krátkodobého charakteru. Výzkumy (CVTS) také ukazují, že náklady na kurzy dalšího vzdělávání při přepočtu na jednoho účastníka v paritě kupní síly jsou v Dánsku jedny z nejvyšších a v ČR naopak jedny z nejnižších.

Stejně tak je mezi Dánskem a ČR výrazný rozdíl (podle AES 2016) v průměrném počtu hodin absolvovaných v neformálním vzdělávání při přepočtu na jednu zaměstnanou osobu. V Dánsku byl v roce 2016 průměrný počet hodin výcviku 82 hodin, zatímco v ČR pouze 35 hodin. Optimisticky se dále jeví ukazatel podílu podniků (podíl ze všech společností), které nabízely během roku svým zaměstnancům alespoň jeden vzdělávací kurz. Takových podniků bylo v roce 2015 (CVTS 2015) 90 %, ovšem detailnější analýza ukazuje, že se jednalo zejména o kurzy a školení povinné ze zákona. Pokud jde o nepovinná školení a kurzy, podíl aktivních firem je výrazně nižší, a to 53 %. Těchto kurzů se ve sledovaném roce zúčastnilo 30 % zaměstnanců všech firem.

Největší zájem o další vzdělávání je mezi vysokoškolsky vzdělanými osobami. Dosavadní míru svého zapojení naopak nemají, oproti ostatním, potřebu navyšovat lidé s nižším vzděláním a kvalifikací. Vazba existuje, i pokud jde o ekonomickou aktivitu, jelikož dalšímu rozvoji znalostí a dovedností se věnují mnohem častěji osoby zaměstnané oproti nezaměstnaným a ekonomicky neaktivním (Kotíková et al., 2012). Z uvedeného vyplývá, že **ti, u kterých je potřeba dalšího vzdělávání nejvyšší, mají zároveň nejnižší motivaci se ho účastnit**.

Základními bariérami rozšíření účasti české populace na dalším vzdělávání jsou finanční omezení, a to jak na straně podniků, tak na straně jednotlivců, a obecně nízká motivace k dalšímu vzdělávání. Podle AES (2016) se většina neformálního vzdělávání v České republice odehrává v pracovní době a na popud zaměstnavatele. Zaměstnanci u téměř 70 %

svých pracovně orientovaných aktivit neformálního vzdělávání uvedli, že účast v daném vzdělávání vyžadoval jejich zaměstnavatel (Půbalová, 2018).

Nízké časové i finanční dotace věnované dalšímu vzdělávání na straně firem i jednotlivců jsou mimo jiné důsledkem skutečnosti, že **České republice chybí komplexní systémové prostředí pro oblast dalšího vzdělávání**, které by zahrnovalo efektivní podporu a systémy motivace pro zainteresované subjekty.

Z analýzy datových zdrojů a dostupných strategií vyplývá, že Česká republika ustrnula, pokud jde o rozvoj systematických opatření na podporu dalšího vzdělávání, v půli cesty. Již v roce 2007 byla schválena **Strategie celoživotního učení v ČR**, která je základním dokumentem později doplněným o implementační plán. Strategie si mimo jiné klade za cíl stimulovat jednotlivce i zaměstnavatele k rozšíření účasti na dalším vzdělávání zejména prostřednictvím odstraňování finančních i nefinančních bariér a posílit zaměstnanecké vzdělávání tak, aby přispělo ke zvýšení konkurenceschopnosti podniků a profesní flexibility zaměstnanců. Tato strategie vygenerovala řadu dílčích, více či méně ucelených programů a projektů na podporu dalšího vzdělávání, jejichž financování zajistily evropské strukturální fondy. Prostřednictvím Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ) byl například mezi lety 2009 - 2013 řešen projekt KONCEPT, jehož záměrem byl rozvoj systémového prostředí dalšího vzdělávání. Na projekt navazuje v Operačním programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost platforma DV Monitor, která je informačním portálem na toto téma. Možnost financovat analytické projekty včetně samotného podnikového vzdělávání z ESF výrazně ² přispěla k rozvoji aktivit v celoživotním vzdělávání. Pozitivně lze vnímat systémové řešení uznávání výsledků dalšího vzdělávání a v této souvislosti propracované národní soustavy povolání a kvalifikací. **Jako negativní se však jeví krátkodobost projektů, jejich často solitérní postavení a problém s jejich návazností. Ucelený komplexní systém celoživotního vzdělávání tak v ČR stále chybí.**

V současnosti většina celonárodních strategií ČR pracuje s konceptem Společnosti 4.0³, což znamená, že **celoživotní vzdělávání je chápáno jako nutný předpoklad adaptace pro rychle se měnící podmínky digitalizování společnosti**. Zároveň se předpokládá, že v budoucnu dojde k turbulentní a radikální proměně skladby zaměstnání na trhu práce, kde řada pracovních míst v důsledku digitalizace zanikne a naopak se objeví řada nových, dosud neexistujících povolání. Vláda společně se sociálními partnery vnímají shodně skutečnost, že **propracovaný systém celoživotního vzdělávání bude klíčový pro udržení hospodářského růstu a nízké nezaměstnanosti**, jelikož bude čím dál těžší předvídat kvalifikační potřeby. Jejich proměny budou navíc častější: základní kvalifikační dovedností bude adaptabilita a schopnost rychle se učit nové věci. S tímto vědomím byly schváleny vládní strategické dokumenty Strategie digitálního vzdělávání do roku 2020 (MŠMT, 2014) a Strategie digitální gramotnosti ČR na období 2015 až 2020 (MPSV, 2015).

Do veřejné debaty o dalším vzdělávání v ČR je zapojena řada subjektů, sociální partnery nevyjímaje. Právě téma strategií a opatření vhodných k rozvoji dalšího vzdělávání by mělo být pro sociální partnery klíčové. V posledních několika letech se zdá, že zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů na celonárodní úrovni se snaží najít společnou řeč pod tlakem postupné

² Na financování dalšího vzdělávání se samozřejmě podílejí i jiné subjekty. Finančně participují jak jednotlivci, tak firmy, stát či jiné veřejné subjekty, neziskové organizace atd.

³ A dílčími strategiemi Průmysl 4.0, Práce 4.0, Vzdělávání 4.0 atd.

digitalizace trhu práce a s tím spojených změn a nároků na kvalifikaci a dovednosti pracovníků. **Nedá se však říci, že by podobně odpovědný přístup, s výjimkou největších zaměstnavatelů na českém trhu práce, byl uplatňován i na podnikové úrovni.** Přístup sociálních partnerů v Dánsku k dalšímu vzdělávání je pro tripartitní, ale i bipartitní sociální dialog v ČR důležitou inspirací. Sociální partneři v Dánsku totiž pocítují za úroveň kvality a rozsah dalšího vzdělávání vysokou společenskou odpovědnost a snaží se společně nacházet strategie, které by vedly k efektivnímu propojení kvalifikační nabídky a kvalifikačních potřeb trhu práce. **Již na začátku 90. let 20. století bylo do sektorových kolektivních smluv v Dánsku postupně zaváděno tzv. právo na školení (right to training), které v současnosti v minimálním rozsahu 14 dnů na jednoho zaměstnance obsahují již téměř všechny sektorové kolektivní smlouvy** (Mailand, 2009). V roce 2017 byla sociálními partnery v Dánsku navíc podepsána tripartitní smlouva o dalším vzdělávání a vzdělávání dospělých. Jedná se již o třetí tripartitní smlouvu v řadě od roku 2016 v této oblasti (Carsten, 2018).

Potenciál sociálních partnerů byl efektivně v České republice využit např. v době ekonomické krize, kdy odbory a zástupci zaměstnavatelů byli společně s vládou schopni v rámci zakotvených tripartitních vyjednávacích mechanismů přijmout řadu opatření na záchranu pracovních míst a podpořit rekvalifikace pracovní síly prostřednictvím Evropských sociálních fondů.

Závěry a doporučení

1. **Hlavní problém související s oblastí dalšího vzdělávání v ČR představuje samotný fakt neexistence jeho funkčního systému.** Možnosti systémového uchopení dalšího vzdělávání a jeho koncepce sice byly rozpracovány mezi lety 2009 - 2013 v projektu KONCEPT, ovšem jen málo z navrhovaných opatření bylo implementováno. Do této doby **není jednoznačně ustanovený výkonný orgán, který by měl systém celoživotního vzdělávání ve své gesci,** byl za něj ze zákona odpovědný a vykonával kontrolu plnění cílů. Problematika celoživotního učení je tak většinou rozdrobena v dílčích projektech pod kontrolou MŠMT nebo MPSV. Zákonem dané povinnosti dalšího vzdělávání jsou orientovány pouze na specifické sektory (např. školství či zdravotnictví), případně tematicky (oblast BOZP).
2. **Výsledkem je nízká účast dospělých osob na dalším vzdělávání,** která je navíc kritická u těch, kteří doplňování kvalifikace potřebují nejvíce, tj. u osob s nízkým vzděláním a osob nezaměstnaných.
3. **Finanční důvody se objevují na předních místech žebříčku nejzávažnějších omezení,** s nimiž se jednotlivci a zaměstnavatelé při svém zájmu o další vzdělávání potýkají. Za potenciálně vhodná opatření, která by pomohla zmírnění finančních bariér, lze v ČR jmenovat např. **vzdělávací vouchery, daňové úlevy nebo placenou studijní dovolenou.** Parametry těchto opatření umožňují krátkou dobu jejich případné implementace, minimalizaci administrativní zátěže, efektivní kontrolu využívání podpory a minimalizaci rizika zneužití.
4. Dalším aspektem je **zmírnění či odstranění časových bariér dalšího vzdělávání,** jejichž cílem je optimalizovat časové a kvalifikační nároky studia dospělých studentů a zaměstnavatelů. **Absence uceleného systému celoživotního vzdělávání má za**

následek, že jednotlivci i firmy jsou dezorientovaní a nemají dostatečně kvalitní informace k rozhodování ohledně kariérového poradenství i kvality nabízeného vzdělání, respektive kvality vzdělávacích institucí, které toto vzdělávání zajišťují. Systém potenciálnímu účastníkovi dalšího vzdělávání ve většině případů nenabízí možnost ověřit si, které kurzy a vzdělávací programy jsou vhodné v jeho situaci (kariérové poradenství), případně zda jsou lektori v kurzech dostatečně kvalifikovaní. **Chybí rovněž propracovaný systém hodnocení kvality vzdělávacích institucí.** V případě, že by měla dospělá osoba zájem o uznání kvalifikace v systému uznávání výsledků dalšího vzdělávání, je nutné, aby si byla jistá, jaké konkrétní znalosti může získat a jaké znalosti po ní budou u zkoušek požadovány. Tuto jistotu však praxe nabízí pouze vzdáleně.

5. **Systém uznávání kvalifikací a jeho podpůrné prvky jsou vhodným startovacím nástrojem pro budování uceleného konceptu a agendy dalšího vzdělávání v ČR.** I tento systém však má svá omezení a bylo by vhodné iniciovat aktivity k jejich eliminaci. Je nutné, aby systém uznání kvalifikací byl pro klíčové aktéry (občany a zaměstnavatele) důvěryhodný a transparentní. Pro zajištění personálních kapacit je pro zaměstnavatele důležité, že prostřednictvím konkrétního školení získá zaměstnanec kvalifikaci, kterou pro výkon práce potřebuje, a zároveň vědět, že předloží-li zájemce o práci osvědčení o profesní kvalifikaci, dává to záruku, že tento člověk disponuje kompetencemi uvedenými v osvědčení. Ověřování kvalifikace musí provádět kompetentní osoby v jednotlivých oborech. Systém by měl být schopen personálně pokrýt všechny obory, což je v současnosti problematické. Národní soustava kvalifikací se navíc zaměřuje zejména na povolání s nižší kvalifikací. Cílem by tedy mělo být naplnění národní soustavy kvalifikací všemi smysluplnými kvalifikacemi na trhu práce. Nutná je i osvěta a propagace možnosti uznávání kvalifikace mezi občany i zaměstnavateli.
6. **Zájem o další vzdělávání zaměstnanců by měl být společný všem sociálním partnerům především na lokální úrovni.** Pro růst funkční flexibility jako prevence nezaměstnanosti a předpokladu vysoké produktivity a konkurenceschopnosti firem by měly být aktivity dalšího odborného vzdělávání tvořeny lokálními aktéry a vzdělávacími institucemi podle potřeb místního trhu práce.
7. Nabídky vzdělávání a rekvalifikací musí být ze strany veřejných služeb zaměstnanosti **plánovány a zajišťovány permanentně, a to v souladu s aktuálními potřebami trhu práce a s využitím informační podpory systému Národní soustavy kvalifikací.** Zahájení realizace vzdělávání a rekvalifikací tak musí být dostatečně pružné, aby skutečně vedly k uspokojení potřeb trhu práce.
8. Vzdělávací a rekvalifikační kurzy musí **splňovat nároky na kvalitu, kterou je nezbytné kontrolovat a vyhodnocovat.** Délka kurzů musí být odpovídající, aby jejich absolvování vedlo k získání potřebných znalostí a dovedností, které jsou vyžadovány od pracovníků s danou kvalifikací. Obsah musí **odpovídat reálným nárokům a potřebám zaměstnavatelů,** proto je vhodné, aby nabízené vzdělávací a rekvalifikační kurzy obsahovaly výraznou praktickou část, nejlépe uskutečněnou přímo u zaměstnavatele. Tento aspekt je podstatný u oborů s technickým zaměřením. Možnost získání praktických zkušeností, které jsou vyžadovány zaměstnavatelem, a to v konkrétním rozsahu a kvalitě, zvyšuje znalostní vybavenost a připravenost na okamžitý výkon zaměstnání.
9. **Realizace rekvalifikačních kurzů pro uchazeče a zájemce o zaměstnání musí být finančně podpořena** tak, aby stanovená výše nelimitovala vstup potenciálních účastníků

do vzdělávacího procesu a umožnila potřebnou změnu kvalifikace pro vstup na trh práce s dlouhodobější perspektivou.

Veřejné služby zaměstnanosti v ČR

Vývoj veřejných služeb zaměstnanosti v ČR

Východiskem pro reformu politiky zaměstnanosti v Dánsku byla **snaha o zavedení větší flexibility pracovních míst s důrazem na opatření aktivní politiky zaměstnanosti**. Jádrem současného organizačního systému dánských služeb zaměstnanosti jsou municipalita a supervize centrální instituce, jíž je ministerstvo zaměstnanosti a jím zřízený výkonný orgán National Labour Market Authority. Ten se zabývá praktickou politikou, alokací zdrojů a v neposlední řadě navrhováním cílů a monitorováním výsledků, které mají být dosaženy na lokální a regionální úrovni. Poradním orgánem ministerstva ve věcech zaměstnanosti je Národní rada zaměstnanosti (National Employment Council), která funguje na bázi tripartity. (Weishaupt, 2013; Hendeliowitz, Woollhead, 2007)

V České republice došlo na začátku 90. let minulého století k **vytvoření dvoustupňového systému řízení veřejných služeb zaměstnanosti**, přičemž první byl tvořen ministerstvem práce a sociálních věcí, zejména Správou služeb zaměstnanosti a druhý stupeň okresními úřady práce. Studie věnující se tehdy fungování veřejných služeb zaměstnanosti v ČR ukázaly, že **veřejné služby zaměstnanosti nejsou schopny dostatečně reagovat na postupný vývoj v ekonomice a společnosti** a že po počátečních úspěších nereagovaly na aktuální vývoj změnami nezbytnými pro další perspektivu činnosti veřejných služeb zaměstnanosti v ČR. Řada úřadů práce, z nejrůznějších objektivních i subjektivních důvodů, pak podcenila svou roli na trhu práce, kterou zúžila do evidenční a výplatní polohy, čímž **postupně docházelo ke ztrátě jejich původního kreditu pružných institucí agenturního typu z počátku devadesátých let**. Úřady práce byly **stále více zahlcovány administrativními a kontrolními činnostmi** všech možných vazeb a návazností: výplaty hmotného zabezpečení, soudy, policie, výplaty sociálních dávek, OSSZ – důchody, zdravotní pojišťovny, odstupné, odchodné, renty, dlužné mzdy atd. Ty je v konečném důsledku vytěsňovaly z trhu zprostředkovatelských a poradenských služeb, neboť již přestávaly být jejich opravdovými poskytovateli. Postupem času a s rostoucí mírou nezaměstnanosti **začaly být velkou částí veřejnosti chápány jako úřady, od kterých mimo výplat dávek nemá smysl nic víc očekávat** a většina zaměstnavatelů je ztotožnila s „kontrolory“, s nimiž o nějaké účelné spolupráci lze jen těžko hovořit.

Vedle přílišné administrativní zátěže byla problémem i **personální nedostatečnost** (co do počtu i kvalifikace). Zejména počet pracovníků zprostředkovatelů/poradců nebyl dostatečný, na jednoho pracovníka připadal příliš vysoký počet klientů. V důsledku nadměrné pracovní zátěže se nemohl pracovník věnovat každému klientovi, jak by bylo potřeba pro zajištění individuálního přístupu. **Rozšíření výkonu úřadů práce o další činnosti nebylo úměrně zohledněno v posílení personálu a pracovní vytíženost již tak přetížených zaměstnanců úřadů práce nadměrně vzrostla**. Nedostatkem ve vzdělávání pracovníků byl chybějící systém profesního vzdělávání ve všech oblastech jejich činností, chybějící zvládnutí profesních poradenských přístupů při zjišťování znalostí, dovedností a praktických zkušeností uchazečů. Jak vyplynulo z expertních studií VÚPSV, jen málokterý zprostředkovatel/poradce dokázal vést uchazeče k samostatnému rozhodování, resp. dávat dostatečné informace pro toto rozhodování, k aktivnímu vyrovnání se s problémovou situací či k rozhodnutí uchazeče na základě nabídnutých variant řešení. K lepšímu výkonu také

nepřispívaly **mnohdy nejasné metodické pokyny vypracované SSZ** připouštějící různý výklad, chybějící vymezení rámcových (výstižných) metodických zásad pracovně profesního poradenství na úřadech práce a také vymezení nositelů poradenských činností na jednotlivých úrovních poradenství (Kotíková, 2000). Stále více bylo patrné, že úřady práce stojí na rozcestí, kdy je nutné vyjasnit, jaká je vize jejich dalšího působení. Zůstanou (pod tlakem nezaměstnanosti a náporu dalších administrativních činností) pouze místními administrátory podpor v nezaměstnanosti, nebo se stanou opravdovou službou pro své klienty? Bez uchopení základního poslání a definice prioritních úloh hrozilo nebezpečí, že podpůrné akce v různých oblastech činností úřadů práce vyzní naprázdno a zbytečně se tak vyčerpají zdroje, které mohly být použity efektivněji.

Nepovedená reforma

V roce 2011 proběhla reforma, kdy byl zřízen Úřad práce České republiky jako samostatně organizační složka státu, který je řízen generálním ředitelem a organizačně se člení na generální ředitelství a krajské pobočky působící v jednotlivých krajích, jejichž součástí jsou kontaktní pracoviště. Vznik nového správního úřadu s celostátní působností přinesl změnu v dosavadním uspořádání systému služeb zaměstnanosti opírajícího se o 77 samostatných úřadů práce s vlastní právní subjektivitou, kdy řízení jednotlivých agend koordinovala určená sekce ministerstva práce a sociálních věcí a jednotný výkon kompetencí samostatných úřadů práce byl zajišťován prostřednictvím metodických a závazných řídicích aktů. **Po organizační změně byla činnost přenesena na nově vytvořený centralizovaný Úřad práce ČR (ÚP ČR).**

Mezi hlavními důvody provedení reformy byly uváděny „...především **větší efektivita při řízení výkonu státní správy v oblastech zaměstnanosti a státní sociální podpory**, a dále také **snížení provozních nákladů**, které vznikají v souvislosti se zajištěním výkonu státní správy v těchto oblastech (Vaňásek, 2011). Kritika hlavních nedostatků původní organizační struktury úřadů práce zahrnovala „...**nepružné řízení** – ústředí řídí přímo 77 subjektů, finanční náročnost systému – každý úřad je samostatnou účetní jednotkou, má samostatné „obslužné“ útvary a samostatnou personální politiku, nejednotnost rozhodování a nejednotnost vnitřního organizačního uspořádání.“ (Důvodová zpráva k Návrhu zákona o Úřadu práce České republiky)

Při reformě došlo k definování činnosti spadající do kompetencí jednotlivých článků veřejných služeb zaměstnanosti, **ale již nedošlo k vymezení procesů zajištění výkonu svěřených činností určujících konkrétní postupy jejich zabezpečení jednotlivými články systému.** Přestože je uvedený proces označován za Reformu veřejných služeb zaměstnanosti, bylo by vhodnější, vzhledem k tomu, že po provedené změně spíše nedošlo ke zlepšení výchozího stavu, což cílem reformy obecně bývá, proces označovat jako **organizační změnu.**

Zhodnocení stavu po reformě ukazuje na **řadu chyb a nefunkčností, které byly zapříčiněny nedokonalým procesem přípravy reformy.** Nedostatky se ve značné míře shodují s problémovými oblastmi, jejichž vymezení lze nalézt např. v materiálech Mezinárodní organizace práce (ILO) vycházejících z poznatků řady studií, které se zabývají realizací a hodnocením dopadů reforem.

Hlavní problémové oblasti realizace reforem:

- realizace reforem bez předchozího provedení potřebných analýz,
- realizace reforem bez dostatečné podpory a vzájemné spolupráce jednotlivých aktérů,
- nedostatečná implementační kapacita,
- nepřipravenost administrativy k implementaci změn,
- nedostatečný čas na přípravu a implementaci,
- nadměrné využití externích poradců,
- nedostatečné využití zkušeností interních pracovníků,
- nevyužití tzv. institucionální paměti, čímž by se zabránilo aplikaci změny, která již v minulosti nebyla úspěšná (Rychlý, 2014).

Není proto divu, že odborná veřejnost se záhy shodla na nové potřebě změně systému, který vytvořila „nepovedená“ reforma. **Prosazováno bylo (a stále je), aby MPSV – stejně jako je tomu v Dánsku – patřila koncepční, strategická a legislativní role.** Kompetencemi MPSV by mělo být především stanovení legislativního a finančního rámce v souladu s dlouhodobou koncepcí MPSV, Národním programem reforem ČR, vymezení každoročních cílů, kterých má Generální ředitelství úřadu práce ČR (GŘ ÚP ČR) dosáhnout, dále kontrolní činnost výkonu a plnění cílů GŘ ÚP ČR. Stejně tak bylo požadováno, **aby došlo k upevnění pozice GŘ ÚP ČR, které musí nést zodpovědnost za výkon činností** – jeho zodpovědností musí být zejména dosahování vymezených cílů. Řízení a odměňování by mělo probíhat na základě plnění cílů. S tím je ale současně nezbytné, aby nástroje k dosažení cílů mělo GŘ ÚP ČR ve své kompetenci (Kotíková, Schebelle, Vychová, 2015).

Požadavek je i na **obnovu akceschopnosti úřadů práce, kterou po reformě ztratily. Měly by především poskytovat služby pro nezaměstnané, pomoci jim v návratu na trh práce a poskytovat servis trhu práce.** Naopak by alespoň částečně, zejména pokud jde o funkce rozhodovací a kontrolní, měla být zpět na obce převedena agenda nepojistných sociálních dávek (přenesená na úřady práce v roce 2012), která výrazně převládá nad agendou zaměstnanosti. Zásadní je **vrátit rozhodování o APZ na regionální/okresní úroveň**, aby získala zpět svojí ztracenou flexibilitu. Provedená centralizace je z hlediska realizace APZ nevhodná. V této oblasti musí mít úřady práce určité rozhodovací pravomoci, aby mohly pružně reagovat a využívat nástroje APZ s ohledem na potřeby a situaci na regionálním a místním trhu práce. Generální ředitelství ÚP ČR pak musí zajistit kontrolu nakládání s prostředky a realizace APZ.

Závěry a doporučení:

1. Předpokladem pro zajištění optimálního výkonu systému služeb zaměstnanosti je **nezbytné jednak jasně stanovit kompetence**, které přísluší jednotlivým úrovním, a zároveň vymezit a efektivně nastavit procesy činností vykonávaných jak jednotlivými úrovněmi, tak zabezpečovaných i mezi jednotlivými články systému.
2. **Ministerstvo práce a sociálních věcí by mělo především vytvářet celkové strategie zaměstnanosti a trhu práce v souladu s politikou vlády a ministerstva** (v návaznosti na oblast mezd, důchodů, sociálních dávek, zákoníku práce), hlavní koncepce rozvoje a právních norem. Při tvorbě těchto strategických materiálů by měly být využity relevantní analytické podklady poskytující východiska k nastavení potřebných kroků

žádoucím směrem. MPSV by měl být koncepčním orgánem, jehož střednědobé strategie by Úřad práce ČR realizoval v praxi.

3. Hlavní kompetence a povinnosti ministerstva lze vymezit následovně:

- tvorba politiky zaměstnanosti a odpovědnost za ni ve vládě,
- zajištění vazeb na makroekonomický pohled, na celkovou hospodářskou politiku státu a na další politiky (především politiku regionálního rozvoje a vzdělávací politiku),
- zabezpečení vazeb na politiku sociálního zabezpečení, především na důchodovou politiku (tzn. v rámci MPSV),
- souhrnná analytická a koncepční činnost v problematice zaměstnanosti,
- příprava zákonů,
- zabezpečení vazby na Evropský sociální fond.

4. Úřad práce ČR by měl **zajistit realizaci politiky zaměstnanosti na území ČR**, na základě ministerstvem zpracované strategie stanovit postupy k dosažení vymezených cílů a zajistit realizaci jejich naplnění.

5. Základními kompetencemi Úřadu práce ČR by měly být:

- výkon služeb zaměstnanosti,
- zodpovědnost za plnění cílů vymezených mu MPSV na základě strategie politiky zaměstnanosti, které jsou v jeho pravomoci,
- realizace opatření politiky zaměstnanosti,
- sledování vývoje zaměstnanosti, situace a vývoje na regionálních trzích práce,
- spolupráce s relevantními aktéry při výkonu služeb zaměstnanosti,
- zabezpečení realizace projektů Evropské unie,
- poskytování zprostředkovatelských služeb systému EURES,
- zajištění vzdělávání zaměstnanců.

6. Na základě zjištěného stavu a nedostatků ve fungování veřejných služeb zaměstnanosti v ČR je **potřeba provést změny v nastavení a samotném poskytování veřejných služeb zaměstnanosti**. Pro zvýšení efektivity výkonu veřejných služeb je především nezbytné:

- výrazně posílit individuální přístup ke klientovi,
- uplatňovat vhodné poradenské metody,
- zracionalizovat vnitřní dělbu činností na úřadech práce,
- snížit administrativní zátěž pracovníků pracovně-profesního poradenství,
- posílit spolupráci se zaměstnavateli,
- zvýšit míru a dostupnost informací vůči klientům (jimiž jsou jak uchazeči/zájemci o zaměstnání, tak zaměstnavatelé),
- posílit „samoobslužné“ zprostředkování zaměstnání,
- zvýraznit služby pro zaměstnavatele,
- otevřít zprostředkování všem.

7. V práci s klienty je nezbytné **posílit individuální přístup** ke klientům, osobní zodpovědnost a samostatnost klientů, jejich schopnosti orientace na trhu práce, **zpružnit systém zajištění rekvalifikací a využívání nástrojů APZ**.

8. **Nelze vymezit jeden ideální model poskytování služeb zaměstnanosti**. Důležitější v tomto ohledu je spíše kvalita služeb, než kdo tyto služby poskytuje. **Klíčovým faktorem je správné posouzení, zařazení uchazeče o zaměstnání už na samotném začátku**

celého procesu. Nezbytné je stanovení a posouzení překážek, které omezují klienta při hledání zaměstnání a v návratu na trh práce, aby mu mohla být poskytnuta účinná pomoc. Potřebný je **rozvoj spolupráce služeb zaměstnanosti s ostatními aktéry trhu práce**, neziskovými organizacemi, se soukromými institucemi působícími v oblasti zprostředkování zaměstnání, zohlednění potřeb a názorů uchazečů o zaměstnání a zaměstnavatelů, aby bylo dosaženo požadovaných výsledků. Spolupráce veřejných služeb zaměstnanosti se soukromými pracovními agenturami a neziskovými organizacemi v oblasti zaměstnanosti **přispěje k rozšíření okruhu poskytovatelů, samotných služeb i jejich dostupnosti**. Významný faktor také představuje dostupnost informací, kvalitních analýz o aktuálním stavu a vývoji na trhu práce. Utváření konkrétní podoby modelu poskytování služeb zaměstnanosti tak musí být vedeno zejména s cílem zajistit dostupnost služeb zaměstnanosti v případě potřeby všem účastníkům na trhu práce a klientům služeb zaměstnanosti, tj. uchazečům o zaměstnání a zaměstnavatelům.

9. Předpokladem zvýšení kvality je **zavedení systému kontroly, pravidelného vyhodnocování výkonu služeb zaměstnanosti, sledování priorit klientů a jejich spokojenosti, zavedení tržních mechanismů do výběru poskytovatelů služeb**.