

ho důchodu II. stupně, se zaměstnání najít podařilo. Bylo zřejmé, že se jedná o osoby s vyšší odolností vůči zátěži a sebedisciplínou. To se projevovalo již v tom, jakým způsobem se dokázaly vyrovnat s obtížemi souvisejícími s jejich zdravotním stavem.

Značná část účastníků projektu potřebovala poradenství při řešení osobních problémů včetně zadluženosti.

Realizace projektu „Nejlepší věk“ prokázala, že individualizace přístupu k účastníkům projektu z hlediska jejich osobních

kompetencí a potřeb včetně poradenství a koučingu byla efektivní. V průběhu projektu našlo pracovní uplatnění 27 účastníků, což je více, než jsme původně předpokládali.

Autorka působí ve společnosti Diverta, a. s.

Statistiky a analýzy

Transformace veřejných služeb zaměstnanosti v ČR

Helena Vychová

Zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky (ÚP ČR) a o změně souvisejících zákonů, byl zřízen k 1. dubnu 2011 Úřad práce České republiky, jako samostatně organizační složka státu, v jehož vedení stojí generální ředitel a který se organizačně člení na generální ředitelství a krajské pobočky, působící v jednotlivých krajích, jejichž součástí jsou kontaktní pracoviště. Vznik nového správního úřadu s celostátní působností znamenal významnou změnu v dosavadním uspořádání systému služeb zaměstnanosti. Provedená reforma systému veřejných služeb zaměstnanosti však ve svých reálných důsledcích přinesla řadu problémů ve fungování systému a skutečný stav neodpovídá představě o zvýšení efektivity řízení výkonu státní správy v oblasti zaměstnanosti, již mělo být reformou dosaženo. Podoba a způsob provedení reformy a dopady realizované organizační změny jsou celkově hodnoceny výrazně negativně, a to jak ze strany odborných expertů, tak samotných pracovníků ÚP ČR. Reforma je považována za chybnou, v jejím důsledku došlo ke ztížení podmínek pro výkon a poskytování potřebných služeb zaměstnanosti. Po přenesení agendy výplaty nepojistných sociálních dávek na ÚP ČR v roce 2012 došlo k převýšení rozsahu této oblasti nad činnostmi, pro které byly úřady práce původně zřízeny. Staly se tak především výplatními místy a jejich původní poslání, pomoc nezaměstnaným v návratu na trh práce, se dostalo do pozadí. Za hlavní negativa reformy jsou považovány nekonceptnost provedené reformy, rozpor mezi deklarovanými cíli reformy a dosaženým skutečným stavem, rozpad fungujícího systému veřejných služeb zaměstnanosti, chybné zaměření reformy, nedostatečné personální, materiální a prostorové zabezpečení realizace organizačních změn, ztráta základního poslání veřejných služeb zaměstnanosti, ztráta akceschopnosti APZ, vytěsnění agendy zaměstnanosti agendou nepojistných dávek.

Úvod

Zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, byl k 1. dubnu 2011 zřízen Úřad práce České republiky jako samostatná organizační složka státu, v jehož vedení stojí generální ředitel a který se organizačně člení na generální ředitelství a krajské pobočky, působící v jednotlivých krajích, jejichž součástí jsou kontaktní pracoviště. Vznik nového správního úřadu s celostátní působností tak znamenal významnou 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).

Uskutečněná reforma systému veřejných služeb zaměstnanosti však ve svých reálných důsledcích přinesla řadu problémů ve fungování systému a skutečný stav po jejím provedení neodpovídá představě o zvýšení efektivity řízení výkonu státní správy v oblasti zaměstnanosti, jehož mělo být změnou dosaženo. Podoba a způsob provedení organizační změny

a její dopady jsou celkově hodnoceny výrazně negativně, a to jak ze strany odborných expertů, tak samotných pracovníků ÚP ČR, a tato organizační změna, v jejímž důsledku došlo ke ztížení podmínek pro výkon a poskytování potřebných služeb zaměstnanosti, je považována za chybnou. Objevují se i názory, že znamenala rozbití dosud fungujícího systému, který je po jejím provedení v troskách. Nevyhovující situaci ještě zhoršilo převedení celé agendy nepojistných sociálních dávek na Úřad práce ČR v roce 2012. Zátěž pracovníků ÚP ČR, jejichž počet zůstal poddimenzovaný, se tak dále zvýšila a rozsah této nové agendy převýšil rozsah činností, pro které byly úřady práce původně zřízeny. Ty se tak staly především výplatními místy a jejich původní poslání, pomoc nezaměstnaným v návratu na trh práce, se tak dostalo do pozadí.

Článek se věnuje problematice organizačních změn veřejných služeb zaměstnanosti realizovaných v roce 2011, které jsou často označovány jako „Reforma veřejných služeb zaměstnanosti“, i když s ohledem na dopady, kdy následný stav po provedené změně spíše nevedl ke zlepšení původního stavu, což cílem reformy obecně bývá, je použití pojmu „reforma“ v tomto smyslu diskutabilní a jako vhodnější se nabízí označení „organizační změna“ (nicméně pro zachování větší ja-

zykové pestrosti je v textu užíváno obou pojmů).

Potřebnost reformy

V počátcích transformace ČR v 90. letech úřady práce sehrály velmi významnou úlohu, v obdobích systémové změny se osvědčily jako instituce krizového řízení a i přes krátké období svého působení v nových společensko-ekonomických podmínkách České republiky získaly poměrně dobrou pověst, a to i v zahraničí. Prioritou se stala podpora tvorby pracovních míst a aktivní politika zaměstnanosti byla preferována před výplatou dávek v nezaměstnanosti. Aktivní podpora úřadů práce tak přispěla k vytvoření velkého počtu pracovních míst a návratů nezaměstnaných na trh práce.

Po počátečních úspěších ale veřejné služby zaměstnanosti, tehdy tvořené Správou služeb zaměstnanosti (SSZ) a úřady práce, dostatečně nereflektovaly aktuální vývoj změnami potřebnými 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, a postupně došlo ke ztrátě jejich původního kreditu pružných institucí agenturního typu z počátku devadesátých let. Úřady práce byly také stále

více zahlcovány administrativními a kontrolními činnostmi, které je v konečném důsledku vytěsňovaly z trhu zprostředkovatelských a poradenských služeb.

Vedle přílišné administrativní zátěže představovala problém také personální nedostatečnost (co do počtu pracovníků i co do jejich kvalifikace). Zejména počet zprostředkovatelů a poradců nebyl dostačující, na jednoho pracovníka připadal příliš vysoký počet klientů. Rozšíření výkonu úřadů práce o další činnosti nebylo úměrně zohledněno posílením personálu a pracovní vytíženost již tak přetížených zaměstnanců úřadů práce ještě nadměrně vzrostla. Za nedostatek ve vzdělávání pracovníků lze považovat chybějící systém profesního vzdělávání ve všech oblastech činností pracovníků, chybějící zvládnutí profesních poradenských přístupů při zjišťování znalostí, dovedností a praktických zkušeností uchazečů. K lepšímu výkonu nepřispívaly ani mnohdy nejasné metodické pokyny vypracované SSZ, připouštějící různý výklad, chybějící vymezení rámcových (výstižných) metodických zásad pracovních profesních poradenství na úřadech práce, vymezení nositelů poradenských činností na jednotlivých úrovních poradenství. Stále více bylo patrné, že úřady práce stojí na rozcestí, kdy je nezbytné nutné vyjasnit, jaká je vlastně vize a filozofie jejich dalšího působení. Zůstane pod tlakem nezaměstnanosti a náporu dalších administrativních činností pouze místními administrátory podpor v nezaměstnanosti, nebo se stanou opravdovou službou pro své klienty? Potřebnost změn tak byla zřejmá. Služby zaměstnanosti měly být především skutečnými službami pro klienty - nezaměstnané a zaměstnavatele.

Veřejné služby zaměstnanosti (VSZ) zahrnovaly Správu služeb zaměstnanosti (SSZ), jako jeden z úseků Ministerstva práce a sociálních věcí, vnitřně dále členěný na odbory a jednotlivé úřady práce, jejichž ředitelé byli odpovědní vrchnímu řediteli Správy služeb zaměstnanosti. Regionální úřady práce měly právní subjektivitu, byly odpovědné za realizaci státní politiky zaměstnanosti v regionech a měly poměrně značnou autonomii při výkonu svěřených úkolů. Výhodou organizačního zařazení Správy služeb zaměstnanosti do struktury MPSV bylo řízení bez mezičlánku (komunikace centrum - výkonná instituce) a dále nižší režijní náklady (zejm. v obslužných činnostech). Za nevýhody dané organizační struktury lze označit především atypické uspořádání v rámci resortu práce a sociálních věcí, s tím související splynutí koncepčních a operativních činností, soustředění značného rozsahu operativních činností na ústředním orgánu státní správy. Správa služeb zaměstnanosti, jako jedna ze sekcí MPSV, tak měla dvojí roli. Jednak roli koncepční, kdy úkolem SSZ bylo zajišťovat koncepcí v oblasti zaměstnanosti, a dále roli výkonného orgánu. Struktura Správy služeb zaměstnanosti proto

nebyla zcela vyhovující. Jeden z problémů služeb zaměstnanosti v ČR tak představovaly ne zcela vyjasněné kompetence. S ohledem na nevyhovující stav se řešením mohlo stát oddělení služeb zaměstnanosti od Ministerstva práce a sociálních věcí, což bylo doporučováno i odbornými výzkumnými studii,¹ které se aktuálně zabývaly potřebnostmi organizačních změn systému veřejných služeb zaměstnanosti. Bylo zřejmé, že SSZ by měla mít na starosti zejména operativu, měla by být především realizační institucí, zatímco tvorba dlouhodobých programů zaměstnanosti a strategií by měla být úkolem koncepčního útvaru při MPSV. MPSV by tak mělo plnit funkci koncepčního útvaru, jehož střednědobé strategie by SSZ uplatňovala v praxi. Již dříve řešenými studii byl formulován požadavek nezbytné provázanosti tvorby cílů politiky zaměstnanosti a trhu práce na meziúrovňové úrovni, která byla nedostatečná. Poukazováno také bylo na nedostatky v analytické činnosti MPSV a na chybějící analytické podklady využitelné pro strategické rozhodování. Jak dokládají zjištění již dříve realizovaných studií,² docházelo také ke vzdalování činnosti MPSV, jehož součástí byla SSZ, které se orientovalo především na politické cíle, a regionálních úřadů práce. Ukazovalo se, že SSZ nemá úplnou kontrolu nad systémem a ředitelé úřadů práce se naopak často rozhodují v situacích velké neurčitosti a vzájemná koordinace mezi jednotlivými úřady práce probíhala často bez kontroly ředitelství SSZ.

I přes tyto již dříve identifikované a známé problémy a potřebnost rychlého a systematického řešení narůstajících problémů nedošlo k nastavení a provedení potřebných změn. Jak je patrné z řady existujících výzkumných studií, na problémy bylo dlouhodobě upozorňováno odbornou veřejností, aktuální situace byla podrobně zmapována a zpracovány byly i konkrétní závěry a doporučení k provedení potřebných změn. Přesto nebylo při přípravě a následné realizaci organizační změny veřejných služeb zaměstnanosti v roce 2011 těchto zpracovaných analytických podkladů využito. Stejně tak vlastní analytická příprava organizační změny ze strany MPSV byla naprosto nedostatečná, a toto je také odbornými experty považováno za jeden z hlavních nedostatků provedené organizační změny, která tak nereagovala na skutečně existující problémy a ve svém důsledku pak nevedla k žádoucímu zlepšení nevyhovujícího stavu fungování a organizačního uspořádání veřejných služeb zaměstnanosti.

Cíle reformy

Mezi hlavními důvody provedení organizační změny byla uváděna „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“.³ Kritika hlavních nedostatků původní organizační struktury úřadů práce zahrnovala zejména „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.“⁴

Uváděnými očekávanými cíli bylo:

- „oddělení a posílení tvorby strategie, koncepce a legislativy politiky zaměstnanosti od realizace politiky zaměstnanosti,
- přenesení řízení realizace politiky zaměstnanosti na specializovaný úřad veřejné správy - Úřad práce České republiky, včetně příslušných útvarů,
- posílení role krajského úřadu práce jako hlavního aktéra realizace politiky zaměstnanosti na území kraje,
- vytvoření podmínek pro zlepšení komunikace a spolupráce krajského úřadu práce s krajským úřadem, krajskou samosprávou a ostatními aktéry na trhu práce na území kraje,
- z hlediska podnikatelů lze předpokládat pozitivní dopady v důsledku sjednocení rozhodovací činnosti úřadů práce,
- soustředění vybraných činností a úkolů úřadů práce na okresní úrovni na krajský úřad a zefektivnění výkonu politiky zaměstnanosti,
- uspořeni personálních a vedlejších nákladů a využití těchto úspor k posílení výkonu kontrolní činnosti.“⁵

Hodnocení a dopady reformy

V rámci výzkumného projektu „Reforma veřejných služeb zaměstnanosti v ČR“ (TD020381) řešeného VÚPSV, v. v. i., za finanční podpory TAČR (program „OMEGA“) byly zjišťovány a diskutovány názory zástupců veřejné správy, sociálních partnerů a pracovníků ÚP ČR, kteří mají dlouhodobé zkušenosti s působením v dané oblasti, na průběh, efekty a dosažení cílů reformy veřejných služeb zaměstnanosti. Oslovení odborníci se spíše shodují, že oproti původně proklamovanému zlepšení **měla reforma na systém veřejných služeb zaměstnanosti především negativní dopady** a vedla k **rozpadu fungujícího systému**, přičemž kritizována není samotná **potřebnost provedení změny**, ale její podoba. Experti se shodují, že systém vystavěný na počátku 90. let bylo bezesporu třeba průběžně měnit, vyžadoval úpravy, aby mohl pružně reagovat na současné ekonomické a sociální podmínky. Určitá zásadní změna byla potřebná již daleko dříve, neboť po jisté, dostatečně dlouhé době jeho fungování byla zřejmá potřeba jeho úprav, zmodernizování a postupného zmodernizování. Oslovení experti poukazovali na potřebnost provedení reformy řízení veřejných služeb už v roce 2000, kdy se začala projevovat negativa nevyhovující organizační struktury, kdy do řízení úřadů práce začalo zasahovat více různých od-

borů ministerstva, na které byly převáděny některé činnosti odebrané ze Správy služeb zaměstnanosti, v důsledku čehož byli ředitelé úřadů práce řízeni více odborníky ministerstva. Takový stav byl z pohledu oslovených odborných expertů zásadní koncepční chybou. V rozhovoru experti označili původní systém za „přežralý“. Nebyl podle nich veden žádnými konkrétními cíli, které by byly vytyčeny vedením Správy služeb zaměstnanosti. Poukazyvali rovněž na skutečnost, že i po roce 2000 systém pokračoval „setrvačností ve vyjetých kolejkách“, nastavených před deseti lety, žádná podstatná změna legislativy, vytvořené v roce 1991, nebyla provedena a ani nástroje APZ se nezměnily v reakci na měnící se podmínky na trhu práce.

I přes patrnou potřebnost provedení organizačních změn mělo být jejich načasování a zejména pak samotné nastavení skutečně provedených organizačních změn jiné. Zásadní problém je spatřován v **chybějících kvalitních analýzách skutečného a žádoucího stavu**, zjištění potřeb změn, očekávaných dopadů reformy, vymezení principů a nastavení fungování jednotlivých oblastí, které by předcházely samotné tvorbě a následné realizaci reformy. Dle názorů expertů **nebyla reforma koncepčně zpracována**, byla naprosto nepřipravená, postavená na špatných záměrech. Nevyužita zůstala i řada studií věnujících se problematice fungování veřejných služeb zaměstnanosti a dlouhodobě poukazujících na problémy jejich fungování a kritická místa, jež předkládaly i doporučení možných řešení zjištěného nevyhovujícího stavu. Nakonec i samo Ministerstvo práce a sociálních věcí s odstupem času připouští nepřipravenost organizační změny veřejných služeb zaměstnanosti, která pak negativně ovlivnila její výsledky. Jak MPSV uvádí ve svém materiálu „Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020“: „Protože jí nepředcházely žádné validní studie, nerespektovala změna faktický ani žádoucí stav rozložení kompetencí, rozložení pracovišť, jejich přizpůsobení požadavkům klientů, finanční ani personální nároky, požadavky na organizační a řídicí uspořádání. Lze shrnout, že vůbec nebrala v úvahu klienty úřadu a službu, kterou od úřadu očekávají, ani potřeby úřadu, který má požadovanou službu zajistit“⁶.

Nepřipravenost reformy také dokládají problémy s nedostatečným zajištěním prostorového vybavení veřejných služeb zaměstnanosti. Pro nově vzniklé generální ředitelství ÚP ČR nebyly zajištěny odpovídající prostory, problém se začal řešit až v průběhu roku 2013⁷. Nesystematičnost přípravy a realizace reformy se projevila i v tom, že jednotlivé úřady práce nebyly dostatečně prostorově připraveny na práci s novou klientelou, zejména po převodu výkonu agendy výplaty nepojistných sociálních dávek na ÚP ČR v roce 2012. Zohledněn nebyl ani charakter nové klientely a potřeba zajistit bezpečnost pracovníků, kteří se při práci s ní častěji střetáva-

jí i s konfliktním chováním ohrožujícím jejich bezpečnost.

Kladně s některými odbornými experty **hodnocen záměr vyčlenit operativní řízení výkonu veřejných služeb zaměstnanosti z MPSV a jeho přenos na ÚP ČR**, i když současný stav zatím ještě není zcela vyhovující a proces oddělování bude ještě probíhat. Ministerstvo by mělo především plnit funkci koncepčně-strategického pracoviště zajišťujícího metodické, koncepční a strategické řízení, přijímajícího zásadní, strategická rozhodnutí, která by se pak měla aplikovat na další rozvoj veřejných služeb zaměstnanosti. Naproti tomu ÚP ČR by měl zajišťovat operativní řízení výkonu služeb zaměstnanosti. Ostatní dopady reformy jsou už považovány za zcela nežádoucí, nevhodné, jejichž vliv na rozvoj systému veřejných služeb zaměstnanosti byl spíše negativní.

V rámci řešení výzkumného úkolu se oslovení odborníci opakovaně shodovali na **rozporu mezi oficiálně deklarovanými cíli reformy a skutečným, skrytě realizovaným záměrem reformy**. Zveřejňované cíle nebyly podloženy fakty o skutečné potřebnosti změny stavu, zatímco stav dosažený po změně byl často s původně vymezeným cílem a očekávaným stavem v rozporu. Zrušením 77 samostatných úřadů práce nedošlo k proklamovanému zjednodušení struktury řízení a nebylo dosaženo ani finančních úspor, došlo však ke zhoršení podmínek výkonu služeb zaměstnanosti a jejich operativnosti, což se projevilo v oblasti zajištění a realizace rekvalifikací nebo i běžného chodu úřadu, kde zbytečně dochází k prodražování a efekt ze zajištění služeb ve větším celku se rozplývá v problémech, které jsou s tím spojeny. Úspory v personální oblasti nebyly založeny na reálných předpokladech, nebyly spojeny s racionalizací. Centralizace a vytvoření jednoho ÚP měly podle expertů negativní dopad na realizaci APZ, projevil se zde i negativní dopad zákona o veřejných zakázkách. Centralizace finančních prostředků a rozhodování z centra potlačily kreativnost veřejných služeb zaměstnanosti, která byla experty označena za přednost předchozího systému a již bylo naopak třeba zachovat a rozvíjet, aby mohla být APZ realizována přímo v regionech a rychle reagovat na aktuální situaci na regionálním trhu práce.

Experté je také kritizován omezený rozsah řídicích pravomocí GR ÚP vymezených mu zákonem, který umožňuje MPSV zasahovat do každodenní činnosti GR ÚP mnohem více, než před změnou zasahovala do činnosti ředitelů úřadů práce Správa služeb zaměstnanosti.

Snižení počtu pracovníků už dříve **personálně poddimenzovaných úřadů práce** a následně převedení agendy nepojistných sociálních dávek od roku 2012 na Úřad práce ČR bez odpovídajícího navýšení potřebného počtu pracovníků zvyšovalo pracovní zátěž zaměstnanců, kteří tak byli vystaveni neúměrnému stresu. Dekla-

rovaného cíle provozních úspor nebylo dosaženo prostřednictvím změny organizační struktury, ale administrativním snížením počtu zaměstnanců, které se nejvíce dotklo těch, kteří pracují s klienty. Stresové pracovní podmínky a nejistota na pracovištích pak vedly k odchodu řady zaměstnanců, někdy se i negativně podepsaly na jejich zdraví.

Jedním ze závažných problémů byla **nefunkčnost informačních systémů**, která výrazně negativně ovlivňovala poskytování služeb úřadů práce. Problémy s funkcí informačních systémů uvádí ve své zprávě „Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020“ také MPSV: „Zákon o Úřadu práce ČR stanovil jako správce Jednotného informačního systému MPSV. Úřad nemá pod kontrolou ani agendové informační systémy, ani systémy podporující běžný provoz. A to přesto, že pro fungování složité organizační struktury a výkon kompetencí jsou IS determinující. Nasazené IS byly nefunkční, nespolehlivé, vyžadovaly pracnou obsluhu, zaměstnanci obsluhovali a hlídali informační systém, ačkoli by to mělo být naopak. Problémy s IS vygradovaly na začátku roku 2014, kdy tyto systémy zkolabovaly.“⁸ Materiál dále konstatuje: „Nedokonale fungující informační systémy přinesly problémy nejenom v oblasti vlastní realizace politiky zaměstnanosti a státní sociální politiky, ale rovněž negativně ovlivnily sběr statistických dat nezbytných k efektivnímu nastavení příslušných politik a rovněž neúměrně administrativně zatížily činnost ÚP ČR s negativním dopadem na efektivitu poskytovaných služeb.“⁹

Na řadu problémů přitom bylo poukázáno již před přijetím zákona o Úřadu práce ČR, který vetoval prezident republiky a který byl Poslaneckou sněmovnou i přes toto veto přijat. V období přípravy zákona upozorňovali na jeho nedostatky i sociální partneři, zapracování jejich kritických připomínek, jak uvádí ve svém Stanovisku ČMKOS, však znemožnil nestandardní proces legislativního projednávání návrhu zákona, který byl vládou schválen ještě před uplynutím lhůty pro zaslání připomínek. Také oslovení experti kritizovali chybějící spolupráci vlády se sociálními partnery. Vláda s nimi nejednala, nehledala kompromis, nerespektovala odlišný názor tripartity. Nespokojenost s probíhající reformou také veřejně prezentovali zaměstnanci úřadů práce.

Podle názorů zjištěných v diskusích s odborníky se reforma měla zaměřit na standardizaci postupů, sjednocování prostředí. Finančních úspor mohlo být dosaženo standardizací obslužných a provozních činností ÚP, nikoliv snižováním počtu pracovníků. Pravidla výkonu jednotlivých činností a jednotné postupy by vedly k úsporám, neboť jednotlivé úřady by pak nedělaly izolované chyby a neztrácely čas hledáním správného řešení. Reforma také nepřinesla potřebnou změnu v podobě řízení podle cílů, které by umožnilo objek-

tivní hodnocení plnění úkolů vymezených na základě stanovených cílů.

Reforma tak negativně zasáhla do systému veřejných služeb zaměstnanosti, měla **negativní dopady** na výkon úřadů práce, přičemž za jeden z hlavních je označována **ztráta jejich akceschopnosti**. Provedená centralizace je z hlediska zajištění agendy APZ považována za naprosto nevhodnou. Výrazně negativně se projevila centralizace výběrových řízení, kdy i jednotlivé zakázky úřadů práce musí být posuzovány centrálně, což má velmi negativní vliv na zajištění a realizaci rekvalifikací. Proces výběru dodavatele se prodlužuje a ztrácí se tak možnost rychle reagovat na vzdělávací potřebu uchazeče o zaměstnání a aktuální poptávku po pracovní síle ze strany zaměstnavatele. V odborných diskusích jednoznačně převládá názor, že by APZ na regionální úrovni měla získat zpět svoji ztracenou flexibilitu a operativnost, že v důsledku organizační změny **veřejné služby ztratily svoji kreativnost a pružnost**, kterou měl předcházející systém, a které bylo naopak žádoucí dále rozvíjet. Úřad práce ČR by měl především poskytovat služby pro nezaměstnané, pomoci jim v návratu na trh práce, poskytovat servis trhu práce. APZ musí být zajišťována co nejlépe klientům, v daných regionech, aby pružně a rychle reagovala na potřeby místního trhu práce. Provedená centralizace ale celý proces zbrzdila.

Ze strany pracovníků ÚP ČR nadále přetrvává kritika přílišné administrativní zátěže, k jejímuž snížení určitě organizační změna nijak nepřispěla.

Základní negativa reformy lze, s ohledem na výše uvedené, shrnout následovně:

- nekonceptnost provedené reformy,
- rozpor mezi deklarovanými cíli reformy a dosaženým skutečným stavem,
- rozpad fungujícího systému veřejných služeb zaměstnanosti,
- chybné zaměření reformy,
- nedostatečné personální, materiální a prostorové zabezpečení realizace organizačních změn,
- nefunkčnost informačních systémů,
- ztráta základního poslání veřejných služeb zaměstnanosti,
- ztráta akceschopnosti APZ,
- vytěsnění agendy zaměstnanosti agendou nepojistných dávek.

Závěr

Zhodnocení současného stavu po reformě tak ukazuje na řadu chyb, nefunkčnosti, které byly zapříčiněny nedokonalou přípravou reformy. Výše popsané 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, zabývajících se realizací a hodnocením dopadů provedených reforem. Jako hlavní problémové oblasti realizace reforem jsou vymezovány především realizace reforem bez předchozího

provedení potřebných analýz, bez dostatečné podpory a vzájemné spolupráce jednotlivých aktérů, nedostatečná implementační kapacita, nepřipravenost administrativy k implementaci změn, nedostatečný čas na přípravu a implementaci, nadměrné využívání externích poradců, nedostatečné využití zkušeností interních pracovníků a tzv. „institucionální paměti“, čímž by se zabránilo aplikaci změny, která již v minulosti nebyla úspěšná.¹⁰

Experti se shodují na potřebě změny systému, který vytvořila „nepovedená“ reforma. MPSV by měla patřit koncepční, strategická a legislativní role. Kompetencemi MPSV by mělo být především stanovení legislativního a finančního rámce v souladu s dlouhodobou koncepcí MPSV, vymezení každoročních cílů, kterých má Generální ředitelství Úřadu práce ČR (GR ÚP ČR) dosáhnout, kontrolní činnost výkonu a plnění cílů GR ÚP ČR. Pozice GR ÚP ČR se musí upevnit, jeho zodpovědnosti musí být v daném rámci dosaženo vymezených cílů, nést vlastní zodpovědnost za výkon činností. Řízení a odměňování by mělo probíhat na základě plnění cílů. S tím je ale současně nezbytné, aby potřebné nástroje k dosažení cílů mělo GR ÚP ČR ve své kompetenci.

Ministerstvem zpracovaná a přijatá strategie by měla být výsledkem meziresortního jednání. Zásadní opatření pro řešení nezaměstnanosti je třeba vytvářet na úrovni vlády v rámci jednotlivých resortů. Odpovědnost za hospodářskou politiku a státní politiku zaměstnanosti nese celá vláda, strategické koncepce by také proto nemělo vytvářet pouze MPSV. Zodpovědnosti ministerstva by mělo být nastavení cílů, vytvoření podmínek v daňovém systému, legislativě, rozpočtu atd. Konkrétní rozpracování dosažení obecně stanovených závazných cílů, vymezení postupů k dosažení cílů by pak již mělo být kompetencí Generálního ředitelství ÚP ČR, protože jeho povinností nakonec bude splnit a dosáhnout vymezených strategických cílů.

Nutná je spolupráce veřejných služeb zaměstnanosti s ostatními aktéry, ÚP ČR musí pracovat v síti s partnery a ostatními subjekty. Současná struktura však této spolupráci v sítích neodpovídá. Veřejné služby zaměstnanosti musí v regionu spolupracovat s celou řadou dalších institucí.

Oslovení experti se shodují, že je třeba znovu obnovit akceschopnost 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. Alespoň částečně, zejména pokud jde o funkce rozhodovací a kontrolní, by na obce měla být zpětně převedena agenda nepojistných sociálních dávek (přenesená na ÚP ČR v roce 2012), která výrazně převládá nad agendou zaměstnanosti. Podle expertů je zásadní vrátit rozhodování o APZ na regionální úroveň, aby obnovila svoji operativnost. Provedená centralizace je z hlediska realizace APZ naprosto nevhodná.

Návrhy potřebných změn tak směřují zejména k požadavkům:

- realizace koncepční, strategické činnosti MPSV ve spolupráci s ostatními resorty,
- řízení podle cílů,
- spolupráce ÚP ČR v síti s partnery,
- obnovení akceschopnosti veřejných služeb zaměstnanosti,
- navrácení rozhodování o APZ na regionální úroveň.

- 1 Např. lze uvést Vylítová, M. Optimalizace organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti. Praha: VÚPSV, 2000. 182 s.; Coufalík, J. Dosavadní návrhy na zlepšení služeb zaměstnanosti. Klíčová aktivita č. 1 - Podrobná analýza současné struktury služeb zaměstnanosti a subjektů podílejících se na těchto službách. Praha: NVF, 2007. 25 s.
- 2 Winkler, J., Horák, P. Zlíavský, M. IV. Nezaměstnanost a politika trhu práce - Institucionální předpoklady politiky trhu práce v etapě vstupu ČR do EU. Brno: Masarykova univerzita, 2003.
- 3 Vaňásek, Jiří. Úřad práce České republiky. Práce a mzda, 2011, roč. 59, č. 5, s. 13-14. ISSN 0032-6208.
- 4 Důvodová zpráva k Návrhu zákona o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, č. 131. Parlament ČR, 2010.
- 5 Vaňásek, Jiří. Úřad práce České republiky. Práce a mzda, 2011, roč. 59, č. 5, s. 13-14. ISSN 0032-6208.
- 6 Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020. Praha: MPSV, 2014.
- 7 Generální ředitelství Úřadu práce ČR bylo přestěhováno do nových prostor až v polovině roku 2014.
- 8 Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020. Praha: MPSV, 2014.
- 9 Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020. Praha: MPSV, 2014.
- 10 Rychlý, Luděk. Ministerstva práce a služby zaměstnanosti v nejistých časech. Department of Governance and Tripartism. ILO. Příspěvek na konferenci *Úloha ministerstev práce a veřejných služeb zaměstnanosti: výzvy a reformy v České republice a v zahraničí*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2014.

Literatura:

- Coufalík, J. Dosavadní návrhy na zlepšení služeb zaměstnanosti. Klíčová aktivita č. 1 - Podrobná analýza současné struktury služeb zaměstnanosti a subjektů podílejících se na těchto službách. Praha: NVF, 2007. 25 s.
- Důvodová zpráva k Návrhu zákona o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, č. 131. Parlament ČR, 2010.
- Heyes J., Rychlý, L. Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions. ILO, 2013. ISBN 978-92-2-127489-6.
- Horálek, L. Směry rozvoje veřejných služeb zaměstnanosti po roce 2000. Praha, 2000. 25 s.
- Paulík, Karel. Jak hodnotí pracovníci úřadů práce svou pracovní zátěž. Kontakt, 2013, roč. 15, č. 2, s. 165-172. ISSN 1212-4117.
- Rychlý, L. Prezentace na konferenci. „Úloha ministerstev práce a veřejných služeb zaměstnanosti: výzvy a reformy v České republice a v zahraničí“. 3. duben 2014, Praha.
- Rychlý, Luděk. Ministerstva práce a služby zaměstnanosti v nejistých časech. Department of Governance and Tripartism. ILO. Příspěvek na konferenci *Úloha ministerstev práce a veřejných služeb zaměstnanosti: výzvy a reformy v České republice a v zahraničí*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2014.
- Stanovisko Českomoravské konfederace odborových svazů (ČMKOS) k návrhu zákona o Úřadu

práce České republiky a o změně souvisejících zákonů ze dne 26. 10. 2010.

Stanovisko prezidenta republiky, jímž vrátil Poslanecké sněmovně zákon o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů. 23. 2. 2011.

Stanovisko Svazu průmyslu a dopravy ČR k návrhu zákona o Úřadu práce. Interní materiál.

Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020. Praha: MPSV, 2014.

Vaňásek, Jiří. Úřad práce České republiky. Práce a mzda, 2011, roč. 59, č. 5, s. 13–14. ISSN 0032-6208.

Vylitová, M. Optimalizace organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti. Praha: VÚPSV, 2000. 182 s.

Webové stránky Úřadu práce

Winkler, J., Horák, P. Žižlavský, M. IV. Nezaměstnanost a politika trhu práce - Institucionální předpoklady politiky trhu práce v etapě vstupu ČR do EU. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zpráva o činnosti Úřadu práce České republiky za rok 2013. Generální ředitelství Úřadu práce České republiky: Praha, 2014. 27 s.

Zpráva o činnosti Úřadu práce ČR za první pololetí roku 2014. Generální ředitelství Úřadu práce České republiky: Praha, 2014. 55 s.

Článek byl zpracován s využitím hlavních zjištění získaných v rámci prvního roku řešení projektu „Reforma veřejných služeb zaměstnanosti v ČR“ (TD020381) realizovaného za finanční podpory TAČR (program „OMEGA“).

Autorka působí ve VÚPSV, v. v. i.

Zajímavosti ze zahraničního tisku

Význam kvalitních pracovních míst pro růst zaměstnanosti a při obnově po katastrofách

Podle zprávy ILO „**World Economic and Social Outlook**“ se v roce 2015 a následujících letech největší nárůst vzniku pracovních míst projeví v soukromém sektoru ve službách, zejména v oblasti obchodu či administrativních služeb, v nichž bude v příštích pěti letech zaměstnána více než třetina světové pracovní síly. Veřejné služby v oblasti zdravotní péče, vzdělávání a administrativy budou nadále významným zdrojem zaměstnanosti. I když porostou pomaleji, stále budou představovat 15 procent celkové zaměstnanosti. Zaměstnanost v průmyslu se stabilizuje na úrovni mírně pod 22 %.

V příštích pěti letech se z pohledu tvorby pracovních míst jeví jako nejdynamičtější sektor služeb. Růst zaměstnanosti ve službách a pokles zaměstnanosti v průmyslu bude znamenat výraznou změnu, co se týče znalostí a kvalifikací poptávaných na trhu práce. Poklesne zájem o středně vzdělané pracovníky na rutinní úkoly, které mohou být automatizovány. Ti budou muset získat nové znalosti a kompetence, pokud nechtějí být odsouzeni k nízkokvalifikované práci. Na trhu práce budou více poptáváni pracovníci s vysokou kvalifikací.

Poroste poptávka po pracovnících na pozice vyžadující přímý kontakt s lidmi, jako jsou zdravotní a osobní služby. To signalizuje nárůst v sektoru péče. Celosvětově se projevují výrazné regionální rozdíly, práce vyžadující střední kvalifikaci mizí v rozvinutých ekonomikách rychleji než v rozvíjejících se ekonomikách. Polarizace mezi vysoko- a nízkokvalifikované práce má přímý dopad na výši pracovní příjmu a vede k prohlubování příjmové nerovnosti.

Posuny v zaměstnanosti ovlivňují také spotřebu a míru chudoby. S poklesem pracovních míst vyžadujících rutinní práci v průmyslu se objevuje obava, zda průmysl bude nadále schopen pomáhat pracovníkům dostat se z chudoby. Bez těchto příležitostí v průmyslu budou mít pracovníci v zemědělských oblastech jen málo možností, jak zlepšit svoji situaci, protože zaměstnání vyžadující vyšší znalosti a kvalifikaci nejsou dostupná pro osoby bez formálního vzdělání a bez příležitosti k výcviku. Proto je třeba pomoci podnikům i pracovníkům chopit se příležitostí spojených s novými technologiemi a využít ji i k prolomení bariér bránících ekonomickému a sociálnímu vzestupu, zejména v případě žen. *Zdroj: ILO*

V březnu se konala konference ILO o omezování rizik po katastrofách jak přírodního, tak technologického rázu „**The Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction**“, na níž vystoupil i generální ředitel ILO Guy Ryder. Podle něj výzkumy i přímá zkušenost ILO ukazují, že při lokální ekonomické obnově se jako klíčové jeví přístupy založené na respektování důstojné práce a mezinárodních standardů práce. Strategie obnovy musí obsahovat opatření k zajištění práce a životy, které umožní důstojný život. Kolektivní připravenost a schopnost na katastrofu rychle a účinně reagovat a zajistit obnovu vyžadují silné společenství a vůli všech účastníků podílet se na ní a převzít odpovědnost na všech úrovních, ve veřejném i soukromém sektoru, na národní i mezinárodní úrovni.

Důstojná práce je pevným základem, na němž vlády mohou postavit a posilovat zapojení sociálních partnerů, podnikatelů a činitelů lokálního ekonomického rozvoje při omezování důsledků takovýchto katastrof. K tomu lze využít regulaci, inovativní partnerství, specifické formy pobídek a mechanismy spolupráce na místní úrovni. Zaměstnavatelé a pracovníci a jejich organizace mají při omezování těchto rizik dvojí roli, jako aktéři i beneficianti. Středobodem strategií zaměřených na prevenci, zvládání následků, obnovu a rehabilitaci by proto měla být pracoviště.

Klíčovou rolí při posilování připravenosti na zvládání důsledků katastrof hrají veřejné investice a veřejné služby. Při plánování reakcí na takové situace je třeba mít na mysli, že pracovníci jsou při nich v první linii. Často jsou to pracovníci veřejných služeb. Ti musí mít pro okamžitou reakci odpovídající zdroje a nástroje. Bohužel se často ocitají bez základního vybavení, bez odpovídajícího výcviku a ochranných opatření.

Například rizik způsobovaných změnami klimatu přibývá a lidé, kteří jsou jimi nejvíce postiženi, mají často nejmenší kapacitu se jim bez pomoci přizpůsobit. Příkladem reakce na takové změny může být program ILO „Cash and Work“, který se na Fidži zaměřil na pomoc vesničanům ohroženým klimatickou změnou s cílem přesunout celou vesnici do vyšších poloh, a to za pomoci vlády, místních společenství a dobrovolníků.

Omezování důsledků katastrof i klimatických změn tedy vyžaduje integrované sociální, ekonomické a environmentální strategie. *Zdroj: ILO*

Pracovníci ÚP ČR, zejména ti, kteří se zabývají agendou dávek hmotné nouze, z nichž většinu tvoří ženy, se při výkonu své práce setkávají s verbálními útoky, agresivním chováním, vyhrůžkami i fyzickým napadáním ze strany klientů, což má negativní dopad na psychický a fyzický stav těchto zaměstnanců, případně i ostatních klientů, kteří se nechtěně stávají svědky tohoto nepřijatelného chování. K hlavním důvodům agresivního chování klientů patří jejich nespokojenost s činností pracovníků úřadu, délkou vyřizování žádostí a výsledky rozhodovacího procesu. Často také jednají pod vlivem nůžkových látek. Kromě pravidelných školení zaměstnanců zaměřených na nácvik jednání s klienty v konkrétních situacích ÚP ČR používá k zajištění jejich bezpečnosti organizační opatření, k nimž patří vyšší počet pracovníků v kancelářích, instalace přepážkových skel a SOS tlačítek, propojení místností, využívání bezpečnostních kamer, vybavení pracovníků pepřovými spreji, zajištění ostrahy nebo pravidelných návštěv městské a státní policie. Přesto někteří z nich pracovní stres a podmínky na pracovišti nezvládají a ÚP ČR tak zbytečně přichází o kvalifikované pracovníky. Klientům hrozí za napadení úředníků trestní stíhání a případně i odsouzení k trestu odnětí svobody. *Zdroj: ÚP ČR*