

# Zhodnocení reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy změn ve způsobu jeho řízení a správy

Pavel Horák

## Abstrakt

*V předkládaném příspěvku se pokusíme na základě široké škály kvantitativních a kvalitativních dat komplexně zhodnotit průběh reformy veřejných služeb zaměstnanosti v ČR na jejím začátku, v průběhu a po jejím skončení mezi lety 2011 až do první poloviny roku 2016 z perspektivy změn ve způsobu jejího řízení a správy (governance). Získané informace o změnách způsobu koordinace, kooperace a rozdělení pravomocí v nově transformovaném systému krátce doplňujeme o poznatky, které se týkají změn v oblasti personálních, finančních a technologických kapacit, spolupráce a partnerství mezi státními a nestátními aktéry a rozsahu a způsobu využívání evropských peněz v české politice zaměstnanosti. V závěru shrnujeme klíčová zjištění a srovnáváme změny v oblasti řízení a správy nově reformovaného systému veřejných služeb zaměstnanosti v ČR se zahraničními trendy.*

**Klíčová slova:** reformy veřejného sektoru, sociální reformy, veřejné služby zaměstnanosti, governance, nezaměstnanost.

## Abstract

*In the paper we attempt to comprehensively evaluate the process of the reform of public employment services in the Czech Republic at the beginning, during and after its completion between 2011 and the first half of 2016 on the basis of a wide range of quantitative and qualitative data from the perspective of changes in the way it is managed and administered (governance). The information obtained about changes in the way of coordination, cooperation and division of competences in the newly transformed system is briefly supplemented by knowledge concerning changes in personnel, financial and technological capacities, cooperation and partnerships between state and non-state actors and the scope and mode of using European money in the Czech employment policy. In conclusion, we summarise the key findings and compare the changes in the management and administration of the newly reformed system of public employment services in the Czech Republic with foreign trends.*

**Keywords:** public sector reforms, welfare reforms, public employment services, governance, unemployment.

## Úvod

V posledních několika desetiletích znamenaly státy na celém světě reformy v oblasti veřejného sektoru, které se větší nebo menší měrou dotkly jak způsobu organizace a fungování státu a veřejné administrativy, tak i následné tvorby a realizace dílčích veřejných a sociálních politik. Tyto veřejné a sociální reformy přitom mohou mít podobu buď radikálních anebo zanedbatelných změn. Výsledná podoba politik a veřejné administrativy, jakož i jednotlivých sociálních států, je pak výsledkem sledu různých reformních změn, trendů, snah o zavádění různých paradigmat a politických konceptů, které je možné identifikovat jednak v období před rokem 2000 a zároveň i po tomto roce.

V oblasti zaměstnanosti, která je centrem našeho zájmu v tomto článku, lze identifikovat dva typy reformem, které spadají buď do prvního anebo druhého z výše uvedených období, přičemž každý z těchto typů reformem je obvykle zkoumán odlišnou skupinou vědců. V prvním případě jde o „reformu formální politiky“ (formal policy reform), která bývá tradičně centrem zájmu výzkumníků v oblasti pracovního trhu a sociální politiky. V případě druhém jde o „reformu operační politiky“

(operational policy reform), kterou se zabývají výzkumníci z oblasti řízení, nového veřejného managementu anebo implementačních studií (Carmel a Papadopoulos, 2003; Bredgaard a Larsen, 2009<sup>1</sup>). První typ reformem, který proběhl v zemích OECD v průběhu 90. let a na začátku roku 2000, se týká změn v oblasti *designu veřejných a sociálních politik*. Jde o změny obsahu legislativy, programů, schémat a nástrojů pro poskytování dávek a služeb, což lze identifikovat v odlišných nárocích, právech a odpovědnosti příjemců těchto politik. V oblasti zaměstnanosti je cílem tohoto typu reformních změn nejčastěji přechod od pasivních k aktivním politikám zaměstnanosti. Druhý typ reformem se oproti tomu týká *řízení a správy (governance) jednotlivých státních útvarů*, které zajišťují administraci dávek a poskytování konkrétních služeb. Reformní změny tohoto typu se týkají inter-organizační kooperace, decentralizace, vztahu mezi kupujícím a poskytovatelem, technik a nástrojů nového veřejného managementu, vytváření nových nebo reorganizace starých organizací apod. (Daly, 2003; Berkel a Borghi, 2008). Operační změny (nejen) v oblasti politiky zaměstnanosti se potom zaměřují na vytvoření ekonomicky efektivní, účelné, na zákazníka orientované a nebyrokratické

struktury poskytovaných sociálních služeb (Bredgaard a Larsen, 2009).

V předkládaném příspěvku se zaměříme na reformu systému veřejných služeb zaměstnanosti (dále v textu také označovaného pod zkratkou „VSZ“) v České republice z perspektivy druhého typu reformních změn, tj. změn ve způsobu jejího řízení a správy (v anglosaském prostředí označované pojmem „governance“). V této souvislosti využíváme konceptu tzv. veřejného řízení a správy [public governance], který se v oblasti veřejné politiky a administrativy zaměřuje na zjišťování vztahů mezi vládou a dalšími politickými aktéry a sociálními partnery, kteří se větší nebo menší měrou podílejí na tvorbě a realizaci veřejných a sociálních politik (srv. Osborne, 2010)<sup>2</sup>. Konkrétně se pokusíme komplexně zhodnotit projevy a dopady reformy veřejných služeb zaměstnanosti na jejím začátku, v průběhu a po jejím skončení mezi lety 2011 až do první poloviny roku 2016 z perspektivy vlivu této reformy na změny ve způsobu řízení a správy (governance) nově utvářeného systému služeb zaměstnanosti. Pokusíme se tak zodpovědět výzkumnou otázku „*k jakým změnám ve způsobu řízení a správy české politiky zaměstnanosti došlo od začátku reformy veřejných služeb zaměstnanosti*“

v roce 2011 až po současnost (do poloviny roku 2016)?" Naší snahou přitom není zjistit pouze to, k jakým klíčovým změnám došlo v průběhu tohoto transformačního procesu v jednotlivých letech, ale také *jaké konkrétní zahraniční trendy se promítly do nově transformovaného systému VSZ.*

Ve vazbě na výše uvedený cíl se v prvé (konceptuální) části tohoto příspěvku zabýváme zahraničními trendy v oblasti řízení a realizace veřejných a sociálních politik. Konkrétně sledujeme jednotlivé vlny veřejných a sociálních reforem a zabýváme se jejich vlivem na podobu sociálního státu a na způsob řízení a správy politiky zaměstnanosti v ČR a zahraničí. Následně se v druhé (analytické) části textu snažíme v jednotlivých dimenzích řízení a správy zhodnotit reálné projevy a dopady reformy veřejných služeb zaměstnanosti od jejího vzniku v roce 2011 až po současnost. V této souvislosti si nejprve všimáme *přístupu jednotlivých vlád* fungujících v jednotlivých obdobích reformy a *povahy trhu práce*, na které se vláda snažila reagovat. Následně se zabýváme *změnami ve způsobu řízení a správy VSZ*, které se týkají oblasti koordinace, kooperace a rozdělení pravomocí mezi jednotlivými hierarchicky řazenými organizačními útvary tohoto systému. Neopomíjíme ani zmínit kontext těchto změn, který ovlivnil způsob řízení a zejména pak správy systému VSZ. Zde jsme sledovali v prvé řadě vývoj finančních, personálních a informačních zdrojů, dále pak změnu povahy spolupráce a partnerství aktérů podílejících se na implementaci jednotlivých nástrojů české politiky zaměstnanosti, a v poslední řadě i míru využívání ESF zdrojů jako projevu kontraktování státu s nestátními organizacemi nově poskytující i služby v oblasti politiky zaměstnanosti. Způsob řízení a správy VSZ, jakož i jednotlivé výše popsané oblasti změn představují klíčová témata, která vykrystalizovala z analýzy rozhovorů a dostupných studií a dokumentů. Tato témata fakticky konvenují s jednotlivými dimenzemi konceptu governance identifikovatelnými v politice zaměstnanosti (blíže Horák, 2012) a prezentovanými v našich předchozích příspěvcích (např. Horák, Horáková a Sirovátka, 2013; Sirovátka a Greve 2014; Horák a Horáková, 2017). Využití konceptu governance právě v této vícedimenzionální perspektivě přitom podle našeho názoru umožňuje dobře vhlédnout a porozumět způsobu fungování VSZ v ČR v průběhu jeho reformy a po jejím skončení.

### Zahraníční trendy v oblasti řízení a realizace veřejných a sociálních politik: klíčové koncepty

Při zkoumání tematiky reforem veřejného sektoru a dílčích sociálních politik je možné identifikovat dvě vzájemně odlišné

skupiny autorů, které se liší tím, zdali jsou centrem jejich zájmu veřejné reformy anebo reformy sociální.

V prvním případě jde nejčastěji o teoreticko-empirické studie, které se zabývají problematikou „veřejných reforem“ [public sector reforms; administrative and policy reforms], často ve snaze odhalit jejich příčiny, projevy a vlivy (dopady) na podobu politiky a veřejné administrativy a způsob jejího fungování při tvorbě a řízení a správě (governance) dílčích veřejných a sociálních politik. V rámci těchto studií jsou zkoumány jednotlivé vlny časově sobě jdoucích reforem z hlediska odlišných „způsobů“ („designů“, „režimů“, „paradigmat“) řízení a správy státní administrativy a politiky, které větší nebo menší měrou ovlivnily průběh implementace dílčích veřejných politik a podobu výsledných veřejných služeb. Za tato paradigmatata jsou nejčastěji označována „veřejná administrativa“, „nový veřejný management“ a „post-nový veřejný management“<sup>3</sup> (Christensen a Laegreid, 2011; Osborne, 2010). I přestože mělo paradigma veřejné administrativy nepopiratelný vliv na současnou podobu veřejných a sociálních politik, my jej v tomto příspěvku opomíjíme<sup>4</sup>, jelikož zejména *poslední dva výše uvedené koncepty mají v současnosti nejvýznamnější vliv na výslednou podobu sociálních států a v jejich rámci produkované sociální politiky, včetně politiky zaměstnanosti.*

Reformy označované jako „nový veřejný management“ vychází z principů neoklasické ekonomie, konkrétně pak z teorie racionální/veřejné volby. Její představitelé předpokládají, že stát, včetně procesu tvorby a implementace veřejných a sociálních politik, je rozptýlený a implementaci politik zajišťují vzájemně nezávislé a mezi sebou soutěžící organizace (blíže Tiebout, 1956; Niskanen, 1971). Klíčovou rolí státu je regulace na základě vztahu principál-agent (Vickers a Yarrow, 1988) a hlavním tématem zájmu jsou intra-organizační procesy a jejich řízení, na které je nahlíženo z perspektivy teorie racionálních systémů. Ta předpokládá, že veřejné služby jsou výsledkem efektivně a ekonomicky fungujícího intra-organizačního procesu, který převádí vstupy na výstupy (služby). Výsledné služby poskytované různými organizacemi v horizontálně organizovaném tržním prostředí jsou pak výsledkem efektivní alokace zdrojů, která je výsledkem proměnlivé kombinace soutěžení, cenového mechanismu a smluvních vztahů (Osborne, 2010).

Mezi klíčové prvky nového veřejného managementu podle Osborna (2010: 3–4) patří: (1) pozornost věnovaná lekcím z managementu z oblasti soukromého sektoru, (2) využívání praktického managementu [hands-on management] u organizací implementujících politiku, které jsou organizačně vzdá-

leny od tvůrců politiky (jde o protiklad výhradně interpersonální vzdálenosti mezi tvůrci politiky a jejími implementátory v režimu veřejné administrativy), (3) prosazování podnikatelského řízení (entrepreneurial leadership) v organizacích poskytujících veřejné služby, (4) důraz na kontrolu a hodnocení vstupů a výstupů, řízení výkonu a audit, (5) rozkládání (disagregace) organizací veřejných služeb do více pracovišť (základních jednotek) a zaměření se u nich na řízení nákladů (cost management), (6) nárůst ve využívání trhů, soutěží a kontraktů pro alokace zdrojů a poskytování veřejných služeb (zejména v anglo-amerických regionech, v Austrálii a na Novém Zélandu).

Následující vlna reforem je označovaná jako „post-nový veřejný management“ (Christensen a Laegreid, 2011) a u některých zemí je spojována s fungováním státní správy na principech tzv. „neo-Weberiánského sociálního státu“<sup>5</sup> (Pollitt a Bouckaert, 2004; Pollitt, 2008/2009; Lynn, 2008/2009). Jde o nové doplňkové způsoby řízení a správy, které překračují, doplňují anebo se mísí se stávajícími opatřeními nového veřejného managementu (Christensen a Laegreid, 2011) a jsou reakcí na nesoulad mezi způsoby, jak jsou veřejné administrativy současných demokratických společností organizovány a současně jak jsou organizace veřejného sektoru schopny potýkat se se složitými společenskými problémy současnosti [tzv. „wicked issues“] (Christensen a Laegreid, 2007). Cílem reformy post-nového veřejného managementu je zajištění vyšší míry koordinace, integrace a propojení jednotlivých bodů v politickém a administrativním systému jednotlivých států, což představuje trend posunu od fragmentovaných a autonomních monofunkčních organizací vytvořených reformami nového veřejného managementu směrem k integraci a kolaborativnímu partnerství mezi jednotlivými agenturami, resp. k většímu zaměření na další reformu a opatření typu výkonového auditu, regulace a kontroly (Christensen a Laegreid, 2011:15).

*Přítomnost post-nového veřejného managementu je možné identifikovat z existence vertikálních nebo horizontálních opatření: zatímco vertikální opatření se týkají zavádění kontrolních mechanismů, které vedou k posílení centrálních politických kapacit a současně ke snížení autonomie podřízených agentur a společností, horizontální opatření se zaměřují na budování spolupráce a koordinace zejména mezi vládními útvary a státními organizacemi, což by mělo vést ke zvýšení strategické vůdcovské role kabinetu a k lepšímu dodržování vládních rozhodnutí (Christensen a Laegreid, 2011:15–6).*

Druhý typ literatury zabývající se reformami je úzce zaměřen na sociální reformy ovlivňující výslednou podobu „sociálního

státu“ [welfare reforms; welfare state reforms], který produkuje dílčí sociální politiky, nejčastěji pak politiku zaměstnanosti, rodinnou politiku, politiku sociální péče, bytovou politiku a politiku zdravotní. Jde o studie z průběhu 90. let a z období po roce 2000 až po současnost, které zkoumají nakolik je potřebná „nová architektura sociálního státu“ [a new welfare state architecture], konkrétně pak nakolik by měl být „sociální stát vnímavý vůči ženám“ [a female friendly welfare state] (e.g. Esping-Andersen, 1999, 2009), nakolik by měl být „státem sociálních investic“ [a social investment state] (Giddens, 1998; Taylor-Gooby, 2004, 2008; Morel et al., 2012), nakolik jsou v současném sociálním státu důležité investice do „sociálních služeb“ [welfare service component] oproti tradičním „transferům“ [transfer component of the welfare state], aby mohly rodiny lépe plnit své pečovatelské potřeby (Jensen, 2008), případně zdali mají současné sociální státy podobu „nového sociálního státu“, který realizuje „aktivní sociální politiku“ a je větší či menší měrou ovlivněn koncepty „aktivace“, „sociální investice“ a „flexikurita“ (Bonoli a Natali, 2011). *Poslední tři zmíněné koncepty, které lze identifikovat jak v prvních reformních vlnách před rokem 2000, tak v následujícím období po roce 2000, přitom nejčastěji ovlivňují dílčí aspekty řízení a designu současných politik zaměstnanosti.*

V období reformních změn sociálních států v 90. letech minulého století je možné podle Paula Piersona (2001) identifikovat tři klíčové oblasti změn. Konkrétně šlo (1) o „omezování státních výdajů“

[cost-containment] v rámci penzijních reforem a reforem týkajících se kompenzace dávek v nezaměstnanosti, (2) o „omezování přístupu k dávkám“ [re-comodification] a (3) o celkové „redesignování sociálního státu“ [recalibration], které představovalo snahu o přizpůsobení se socio-ekonomickým podmínkám, buď formou odstranění neefektivností v systému jeho „racionalizací“ [rationalization] anebo reagováním na aktuální potřeby a požadavky „modernizací“ systému [updating] (Pierson, 2001:422).

Z těchto oblastí změn do současnosti přetrvává zejména „strategie omezování státních výdajů“ v podobě soustavného tlaku na hledání úspor (srv. Offe, 1984; Pierson, 1998), která začala být prosazována napříč Evropou od krize v sedmdesátých a osmdesátých letech a v poslední době byla podpořena světovou finanční krizí započatou v roce 2007 americkou hypoteční krizí. V evropském prostředí se tento tlak projevil na nadnárodní úrovni zejména přijetím sociálních investičních balíčků Evropskou komisí v roce 2013. Tyto balíčky sledovaly přeměrování pasivních sociálních výdajů k aktivním výdajům (Sirovátka, 2016).

V následujícím období, které lze datovat od roku 2000 až po současnost, je možné - vedle přetrvávajícího tlaku na hledání úspor - identifikovat proměny sociálního státu především ve třetí z výše uvedených oblastí, kterým je „rekalibrace sociálního státu“ (Bonoli a Natali, 2012). V rámci nově proběhlých reforem přitom již není využito k rekalibraci sociálního státu výhradně metody „racionalizace“ či „modernizace“,

ale tří nově prosazovaných politických konceptů, které jsou považovány za inovativní. Jsou jimi „aktivace“, „sociální investice“ a „flexijistota“ [flexicurity]. Prosazovatelé těchto konceptů se totiž vyznačují tím, že jimi navrhované a realizované politiky kladou stále menší důraz na náhradu příjmu a naopak se snaží podporovat participaci různých skupin občanů (nejčastěji znevýhodněných) na pracovním trhu prostřednictvím aktivace a investic do lidského kapitálu (Bonoli a Natali, 2012).

V případě „aktivace“ dochází buď k ovlivňování podmínek poskytnuté pomoci (zaváděním sankcí, časových limitů, přístupností služeb péče o děti atd.) [tzv. demanding] anebo poskytnutím konkrétní pomoci při hledání zaměstnání [tzv. enabling] (Eichhorst et al., 2008). „Sociální investice“ bývají oproti tomu spojovány s intervencemi vůči různým skupinám znevýhodněných v přístupu a setrvání v předškolním a školním vzdělávání nebo na pracovním trhu. Bývají u nich využívány jednak programy celoživotního vzdělávání pro zaměstnanou a nezaměstnanou pracovní sílu a dále pak intervence podporující (vedle začlenění rodičů s dětmi na pracovní trh) především rozvoj dětí (Morgan, 2009). „Koncept flexijistoty“ se oproti konceptu aktivace a sociálních investic liší v tom, že nejde pouze o intervence zaměřené vůči cílovým skupinám osob ohrožených na současných trzích práce, ale i o přijetí opatření, která nastavují institucionální rámec politik a pracovních trhů. Jde totiž zpravidla o kompromis zájemně prosazované inovace sociální politiky nebo postupných dohod mezi sociálními a politickými aktéry, který se týká jak snahy realizovat flexibilní politiku pracovního trhu vůči výše zmíněným skupinám na trhu práce, tak snahy zaručit těmto skupinám dodržování sociálních práv v rámci politiky sociální ochrany (nejčastěji v podobě náhrady mzdy v době nezaměstnanosti, ale i v podobě dalších záruk v době péče o dítě či člena rodiny, pracovního výcviku, vzdělávání, předčasného důchodu apod.) (blíže Madsen, 2006; Natali, 2008).

Výše popisované koncepty spojené s reformami veřejného sektoru a s reformami sociálního státu uvádíme v utříděné podobě ve Schématu 1.

## Projevy veřejných a sociálních reforem v politice zaměstnanosti v ČR a zahraničí

Jak jsme uvedli výše, v rámci politiky zaměstnanosti je možné identifikovat často chronologicky po sobě jdoucí formální a operační typ politických reforem, z nichž první se zaměřuje na změny v designu politik zaměstnanosti a druhý na modifikace způsobu jejich řízení a správy.

**Schéma 1** Koncepty spojené s reformami veřejného sektoru a s reformami sociálního státu

Koncepty spojené s reformami veřejného sektoru (reformy operační politiky)	Koncepty spojené s reformami sociálního státu (reformy formální politiky)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tradiční administrativa</li> <li>● Nový veřejný management</li> <li>● Post-nový veřejný management / Celistvá vláda / Spojená vláda</li> <li>● Neo-weberianský stát</li> <li>● Nové veřejné řízení a správa                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- veřejné řízení a správa: sociopolitické, ve veřejné politice, kontraktů, administrativy, sítí</li> <li>- řízení a správa korporací</li> <li>- dobré vládnutí</li> <li>- víceúrovňové vládnutí</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Omezování státních výdajů</li> <li>● Omezování přístupu k dávkám</li> <li>● Redesignování sociálního státu                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- racionalizací</li> <li>- modernizací</li> <li>- rekalibrací (sociální investice, aktivace, flexicurita)</li> </ul> </li> </ul>

Zdroj: vlastní zpracování na základě Chrisensen a Laegreid (2011), Pollit a Bouckaert (2004), Kjaer (2004) a Osborne (2010) (v případě veřejných reforem) a Pierson (2001) a Bonoli a Natali (2012) (v případě sociálních reforem)

V případě formálních politických reform je možné navzdory odlišným politickým, institucionálním a kulturním kontextům jednotlivých reformovaných zemí identifikovat konvergentní trend sledující „aktivaci“ nezaměstnaných<sup>6</sup>. V případě reform operační politiky je možné v mnoha evropských i mimoevropských zemích identifikovat po roce 2000 rozsáhlé změny v důsledku *zavádění odlišných mechanismů řízení a správy (governance)*, ve snaze co nejvíce zefektivnit stávající struktury poskytovaných služeb. Konkrétně šlo o následujících pět opatření: (1) vytváření jednotných a zjednodušených [unified and simplified] implementačních jednotek (tzv. job-centra, one-stop-shops, single gateways), (2) kontraktování služeb mimo státní sektor pomocí kvazi trhů [contracting out of the public employment services] (zejména v Austrálii či Nizozemí), (3) decentralizaci funkční odpovědnosti [operational responsibilities] na podnárodní jednotky (např. municipality v Dánsku, Norsku či Německu), a (4) posilování nástrojů a technik nového veřejného managementu (kam patří contract management, měření výkonu, benchmarking, řízení podle cílů, a řízení kvality) (Bredgaard a Larsen, 2009:47). V poslední řadě je možné identifikovat trend (5) centrálně definovat metody a procedury využívané na regionální a lokální úrovni (např. standardizované systémy profilování, vzájemné závazky při pravidelných kontaktech), které představují nové způsoby jak dělat politiku reformou institucionální oblasti řízení, organizace,

implementace a poskytování programů a služeb (Larsen a van Berkel, 2009:10).

Van Berkel, de Graaf a Sirovátka (2011:5) v této souvislosti uvádějí, že reformy (operačních) politik zaměstnanosti, které ovlivnily způsoby jejich řízení v jednotlivých zemích, lze sledovat podle čtyř principů. Jsou jimi (1) nové distribuce centralizované a decentralizované tvorby politiky a odpovědností za implementaci politik; (2) zavedení kvazitrhů při poskytování aktivačních služeb a programů, které jsou založeny na principu soutěže; (3) podpora mezi-organizační kooperace a partnerství mezi agenturami tradičně odpovědnými za tyto oblasti politiky (pojišťovací fondy, lokální úřady práce a veřejné služby zaměstnanosti) a dalšími poskytovateli služeb; a (4) zavedení nástrojů nového veřejného managementu, které ovlivňují interakce mezi různými úrovněmi státu a mezi národními a lokálními úřady [local offices of public agencies].

Kotrusová a Výborná (2014:10–11) na základě dostupných studií od expertů z evropského prostředí (Weishaupt, Mosley, Dingelday, Van Berkel, Sirovátka aj.), včetně zpráv OECD, identifikují *čtyři chronologicky po sobě jdoucí trendy odlišného způsobu řízení politiky zaměstnanosti v evropských zemích*. V prvním případě jde o (1) tradiční řízení veřejných služeb zaměstnanosti legislativními pravidly, nařízeními a předpisy vydávaných parlamentem a příslušnými ministerstvy [tzv. management by regulation], které fungovalo ve většině zemí ještě v 90. letech minulého

století, představuje centralizované řízení politiky zaměstnanosti státem a jeho orgány, který byl zodpovědný za vytváření podmínek pro optimální fungování trhu práce, zajištění ochrany práv nezaměstnaných a zvyšování jejich zaměstnatelnosti. Tlak na vyšší efektivitu (snahu ušetřit na veřejných výdajích) a pestřejší možnost volby uchazečům o zaměstnání a zaměstnavatelům vedl od konce 90. let k prosazení (2) nového způsobu řízení pomocí cílů [tzv. management by objectives], které představuje snahu decentralizovat stávající centralistické řízení politiky zaměstnanosti přesunem odpovědnosti a kompetencí z centrální na regionální a lokální úroveň, aby poskytované služby odpovídaly ekonomickým a sociálním podmínkám a potřebám jednotlivých lokalit na základě měřitelných cílů a výsledků. Následně bylo téma decentralizace a řízení pomocí cílů mnoha experty nahrazeno (3) novým veřejným managementem, ve kterém není tak důležitá formální distribuce rozhodovacích pravomocí decentralizovaných státních orgánů, ale dostatek flexibility a odpovědnosti lokálních aktérů k cílení programů na správné uživatele, kteří jsou považováni za centrum zájmu politik zaměstnanosti. Kromě cílenějších opatření aktivní politiky zaměstnanosti, které plně reflektují specifické lokální podmínky, následně dochází k (4) zavádění tzv. post-new public managementu, resp. sdílené zodpovědnosti (OECD, 2009), která spočívá v zapojování různých sociálních aktérů ze ziskového i neziskového

**Schéma 2 Klíčové principy řízení a správy reform veřejného sektoru a jejich projevy v podobě konkrétních opatření v oblasti politiky zaměstnanosti**

Klíčové principy řízení a správy novodobých reform veřejného sektoru	Projevy veřejných reform v politice zaměstnanosti
<p><b>NOVÝ VEŘEJNÝ MANAGEMENT:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● decentralizované řízení pomocí cílů [management by objectives]</li> <li>● zavedení nástrojů nového veřejného managementu</li> <li>● zavedení kvazitrhů při poskytování aktivačních služeb a programů</li> <li>● dostatek flexibility a odpovědnosti lokálních aktérů</li> </ul>	<p><b>NOVÝ VEŘEJNÝ MANAGEMENT:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● decentralizace funkční odpovědnosti</li> <li>● posilování nástrojů a technik nového veřejného management (contract management, měření výkonu, benchmarking, řízení podle cílů, a řízení kvality apod.)</li> <li>● kontraktování služeb a centrem definované metody a procedury využívané na regionální a lokální úrovni (profilování, závazky při kontraktování apod.)</li> </ul>
<p><b>POST-NOVÝ VEŘEJNÝ MANAGEMENT:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● centralizovaná i decentralizovaná tvorba politiky a odpovědnosti</li> <li>● nově vznikající agentury poskytující na základě kontraktů se státem různé typy méně nákladových a na míru klientů šitých služeb [one-stop services]</li> <li>● podpora mezi-organizační kooperace a vznik lokálních partnerství mezi aktéry ze ziskového i neziskového sektoru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● re-centralizace tvorby politiky a odpovědnosti</li> <li>● vytváření jednotných a zjednodušených útvarů poskytujících dávky a služby</li> <li>● vznik lokálních partnerství mezi aktéry ze ziskového i neziskového sektoru</li> </ul>

Zdroj: vlastní zpracování na základě Larsen a van Berkel (2009: 10), Bredgaard a Larsen (2009: 47), Weishaupt (2010) a van Berke, de Graaf a Sirovátka (2011)

ho sektoru v rámci vzniku tzv. lokálních partnerství. Nově vznikající agentury poskytují prostřednictvím kontraktů se státem a jeho institucemi různé typy služeb (zprostředkovatelské, poradenské, rekvalifikační a na různé skupiny cílené služby), které by byly ekonomicky méně nákladné než státem poskytované služby a zároveň by byly na míru šité konkrétním klientům, které mají aktivizovat (tj. jak uchazečům o zaměstnání, tak i klientům). V této souvislosti dochází v mnoha zemích k vytváření jednoho centra služeb [one-stop services] (Weishaupt, 2010) buď pro všechny uchazeče o zaměstnání, nebo pro obtížně umístitelné skupiny.

Propojíme-li výše uvedené poznatky o možných způsobech řízení a správy ve veřejném sektoru (tj. paradigma nového veřejného managementu a post-nového veřejného managementu) s reformními změnami v oblasti politiky zaměstnanosti známé ze sociálních reforem v evropských zemích, získáme Schéma 2.

Na výše popsanou evropskou zkušenost s možnými způsoby řízení a správy politiky zaměstnanosti navazují poznatky Kotrusové a Výborné (2014), které rozlišily *čtyři klíčová období ve vývoji systému veřejných služeb zaměstnanosti v České republice*, zajišťující realizaci politiky zaměstnanosti. První období je spojeno s počátky devadesátých let, konkrétně pak se samotným (1) vznikem veřejných služeb zaměstnanosti, které se díky zainteresovanosti a kompetenci tehdejších politiků a úředníků MPSV, kterých byly součástí, pohybovaly na špičce vyspělých zemí. Šlo o dvoustupňový model řízení (první stupeň byl tvořen MPSV a druhý okresními úřady práce), který se vyznačoval centralizovaným financováním a decentralizovanými službami. Okresní úřady měly samostatnou právní subjektivitu, mnoho pravomocí a zodpovědnosti a mohly tak flexibilně reagovat na specifickou situaci na regionálních trzích práce, kde získaly dobrou pozici při vyjednávání s různými aktéry, se kterými úspěšně spolupracovaly. Podle některých expertů bylo ale nutné zapojit do spolupráce s různými aktéry kraje, protože okres byl na řešení regionálního trhu práce příliš malý (Kotrusová a Výborná, 2014:13). Na druhou stranu, centrální orgány byly zahlceny operativou spojenou s řízením a financováním okresních úřadů práce. I přesto se české veřejné služby zaměstnanosti na konci devadesátých let vyznačovaly vysokou mírou flexibility i přes velké regionální rozdíly, a to i přestože někteří experti kritizovali tehdejší systém za to, že je nedostatečně koordinovaný ze strany MPSV a že personální kapacity a jejich vzdělávání je nedostatečné (Vylítalová a kol., 2000; Kotíková et al., 2000; Sirovátka et al., 2003; Sirovátka a Winkler, 2011).

Další důležité období je spojeno se vstupem ČR do EU v roce 2004 a tím i (2)

s potřebou lepší koordinace systému veřejných služeb zaměstnanosti v souvislosti s potřebou realizovat projekty financované z ESF. V této souvislosti bylo 14 okresních úřadů (po jednom v každém kraji) pověřeno rozšířenými řídicími kompetencemi v oblasti administrativních procesů umožňujících realizaci ESF projektů. V následujícím období česká vláda reflektovala potřebu přizpůsobit dosavadní způsob řízení služeb zaměstnanosti novým trendům (zejména pak řízení podle cílů a požadavků na jeho modernizaci rozšířením palety nabízených nástrojů a posílením personálních kapacit).

Z tohoto důvodu došlo (3) ke vzniku několika návrhů na zlepšení služeb zaměstnanosti, které ale nebyly realizovány. V této souvislosti vznikl v roce 2007 návrh na vytvoření Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu, který by reagoval také na častou kritiku nedostatečného zajištění terénní sociální práce (blíže Kotrusová a Výborná, 2014:13). Od roku 2008 až 2010 rovněž docházelo v různých regionech ČR - ve snaze o zlepšování služeb zaměstnanosti - k prosazování sdílené odpovědnosti spoluprací státních služeb zaměstnanosti s různými lokálními partnery, byť tomu bylo v různých regionech v různé míře (srv. Horák, 2010, 2011). Pro toto období byl obzvlášť důležitý zejména z ESF financovaný projekt Institutu trhu práce, který vznikl ve spolupráci MPSV, Národního vzdělávacího fondu, úřadů práce a Hospodářské komory ČR, a kterého cílem bylo rozšíření a prohloubení služeb zaměstnanosti a zvýšení jejich dostupnosti všem cílovým skupinám při zachování stávajícího dvoustupňového modelu řízení, který se vyznačoval dostatečnou pružností (Kotrusová a Výborná, 2014:14).

Posledním klíčovým obdobím vývoje českých veřejných služeb zaměstnanosti byla její (4) reforma z počátku roku 2011, kterou se zabýváme v následující, analytické části tohoto příspěvku. Šlo o přijetí zákona o Úřadu práce ČR v únoru 2011 a jeho zřízení v dubnu téhož roku s cílem recentralizovat stávající decentralizovaný systém odejmutím kompetencí stávajícím lokálním úřadům práce a sjednocením nepojistných dávek a služeb aktivní politiky zaměstnanosti do jednoho místa se zdůvodněním, že je nutné změnit příliš nákladný a neefektivní systém, který ale do té doby dobře fungoval. Kotrusovou a Výbornou (2015) dotázání experti přitom tvrdili, že reformě nepředcházela žádná analýza a celkově byla nepřipravená a postavená na špatných záměrech, protože v době jejího vzniku existovala zejména potřeba posílit aktivní politiku zaměstnanosti a ne paralyzovat celý systém, který byl v počátečních letech reformy schopen pouze poskytovat základní informace a dávky (s. 15). Zatímco krátkodobě reforma vedla k určitým úsporám, dlouhodobě

si vyžádala mnohem větší náklady a zároveň nedošlo k posílení strategického řízení a koncepční činnosti centra, protože mezi MPSV a generálním ředitelstvím ještě tři roky po jeho vzniku nebylo vyjasněné rozdělení pravomocí a z dvoustupňového řízení se tak fakticky stalo řízení čtyřstupňové (MPSV, ÚP ČR, kraje, kontaktní pracoviště). Jednotlivé sekce ministerstva řídily své odbory nekoordinovaně a systém byl složitější, protože vše trvalo mnohem déle než v období před reformou (ibid.). Za jedině pozitivum reformy lze podle Kotrusové a Výborné (2015) považovat snahu o centralizaci řízení služeb zaměstnanosti vznikem samostatného subjektu, kterým je Úřad práce ČR, organizačně oddělený od MPSV. Převažující negativa, která se vyjevila v průběhu implementace reformy, však vedou k názoru, že systém veřejných služeb zaměstnanosti ještě v roce 2014 „výrazně zaostával za vyspělými průmyslovými zeměmi“ (Kotrusová a Výborná, 2014:16).

V analytické části tohoto příspěvku se pokusíme doplnit stávající zjištění a nahlížet na proběhlou reformu veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy jejího řízení a správy.

## Metoda

Jak jsme naznačili v úvodu, ke zhodnocení reálných projevů a dopadů reformy VSZ od jejího počátku v roce 2011 až po současnost (do poloviny roku 2016), jsme přistoupili ve dvou krocích. Prvním byla *analýza postojů jednotlivých vlád ČR k reformě VSZ v kontextu vývoje českého trhu práce* v reformním a poreformním období a druhým bylo zkoumání *změn ve způsobu řízení a správy VSZ v jednotlivých letech reformy*, identifikovaných jako změny ve způsobu koordinace, kooperace a rozdělení pravomocí. V této druhé fázi analýzy jsme brali v potaz rovněž *kontext reformních změn*, který ovlivňoval měnící se způsob řízení a správy VSZ, a který zahrnoval sledování změn v oblasti dostupných zdrojů, povahy spolupráce mezi aktéry podílející se na realizaci politiky, a využívání finančních prostředků z ESF zdrojů na realizaci jednotlivých opatření politiky zaměstnanosti. Tyto námi zkoumané oblasti změn přitom představují klíčová témata, která konvenují s jednotlivými dimenzemi řízení a správy (governance) identifikovatelnými (nejen) v politice zaměstnanosti v našich příspěvcích z posledních let (Horák, 2012; Horák, Horáková a Sirovátka, 2013; Sirovátka a Greve, 2014).

K naplnění obou výše uvedených analytických kroků jsme využili široké škály informací trojího typu: (1) dostupných statistických dat, (2) strategických a deklarativních dokumentů vlády, Ministerstva práce a sociálních věcí a nově vzniklého Generálního ředitelství Úřadu práce ČR,

a (3) polostandardizovaných rozhovorů s relevantními politickými aktéry a sociálními partnery, kteří se v době našeho dotazování podíleli na tvorbě a realizaci české politiky zaměstnanosti. V prvním případě jsme využili zejména dat Českého statistického úřadu a Statistické ročenky trhu práce. Dále jsme provedli analýzu Programových prohlášení vlády České republiky z let 2010, 2013 a 2014, Národních programů reformem z let 2008 až 2016, tiskových zpráv Ministerstva práce a sociálních věcí z let 2010 až 2016 a Zpráv o činnosti Úřadu práce ČR za první pololetí roku 2012 a za roky 2013 až 2015. V poslední řadě jsme využili 27 expertních rozhovorů (dále v textu odkazovaných pod označením „R1“ až „R27“), které jsme provedli v průběhu let 2012 až 2015 s respondenty ze státních a nestátních organizací působících v 6 různých regionech, kteří měli dlouhodobé zkušenosti s tvorbou, řízením anebo realizací aktivní politiky zaměstnanosti na státní, regionální nebo lokální úrovni ve státním nebo nestátním sektoru (šlo o experty ze státního i nestátního sektoru, kteří se v době dotazování pohybovali na pozicích na národní, regionální či lokální úrovni)?

## Reálné projevy a dopady reformy veřejných služeb zaměstnanosti v ČR mezi lety 2011 až 2016

Reforma veřejných služeb zaměstnanosti v ČR (níže v textu rovněž označovaná

zkratkou „VSZ“) započala vznikem centralizovaného Úřadu práce ČR v dubnu 2011 a přeměnou původního finančně centralizovaného a implementačně decentralizovaného, dvoustupňového systému řízení (složeného ze 77 okresních úřadů práce) na třístupňový, plně centralizovaný model (složený ze 14 krajských poboček a 292 jim podřízených kontaktních pracovišť). Podle tvůrců reformy mělo její zavedení vést ke zlepšení ve čtyřech oblastech: (1) ve snížení nákladů na administrativu, (2) ve zlepšení kontroly vyplacených prostředků, (3) ve zvýšení komfortu občanů při jednání s veřejnou správou a (4) ve zvýšení motivace uchazečů o zaměstnání upřednostnit pracovní příjem před sociálními transfery (NPR, 2012:41). Tyto cíle fakticky konvenují s výše popisovanými zahraničními reformními tendencemi, které souvisí se zaváděním konceptu sociálních investic (v prvním případě), post-new public managementu (v druhém případě), neoweberianského státu (v třetím případě) a konceptu aktivace (v posledním případě). Z naší provedené expertního šetření v této souvislosti vyplynulo, že vznik reformy veřejných služeb zaměstnanosti je důsledkem politického zadání. Kromě zjevné snahy o administrativní úspory sloučením některých agend na úrovni kraje se objevila kritika nejednotného přístupu k zaměstnavatelům a nezaměstnaným uvnitř jednotlivých okresů, což bylo přičítáno důsledku příliš decentralizované a fragmentované podoby předreformního systému

VSZ. Konkrétně jsme identifikovali názor, že reforma reagovala na kritiku některých zaměstnavatelů, kteří se cítili dotčeni, že v jednom a témže okresu bylo odlišně přístupováno k žádostem různých zaměstnavatelů o dotace na jednotlivá opatření aktivní politiky zaměstnanosti a v rámci projektu Vzdělávejte se (ten se zaměřoval na podporu dalšího vzdělávání zaměstnanců u zaměstnavatelů ohrožených celosvětovou hospodářskou krizí a hospodářskou recesí) (R7).

## Postoje jednotlivých vlád k potřebě reformy veřejných služeb zaměstnanosti a charakteristiky trhu práce v ČR v reformním a poreformním období

Od vzniku reformy v roce 2011 až do poloviny roku 2016 se v ČR vystřídaly tři vlády. Nejprve šlo o vládu tzv. rozpočtové odpovědnosti, řízené premiérem Petrem Nečasem (2010–2013), která ve svém Programovém prohlášení avizovala potřebu provést hluboké strukturální reformy veřejných systémů s cílem *zastavit zadlužování státu*. V souladu s těmito plány došlo v tomto období ke vzniku reformy veřejných služeb zaměstnanosti. Po vládní krizi a jejím rozpadu v červnu 2013 byla tehdejší vláda nahrazena tzv. vládou odborníků premiéra Jiřího Rusnoka (šlo o tzv. „úřednickou vládou“ fungující mezi rokem 2013 a 2014), která se zavázala mimo jiné přispět k *obnově ekonomického růstu zvýšením čerpání peněz z ESF*

Schéma 3 Obecná situace na trhu práce v ČR mezi lety 2011 až 2016

2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vláda rozpočtové zodpovědnosti Petra Nečase					
Úřednická vláda Jiřího Rusnoka					
			Vláda Bohuslava Sobotky		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● průměrný podíl nezaměstnaných 6,7 % (x 9,7 % v EU28)</li> <li>● míra zaměstnanosti 65,7 %</li> <li>● 13,9 uchazečů na volné pracovní místo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● průměrný podíl nezaměstnaných 6,8 % (x 10,5 % v EU28)</li> <li>● míra zaměstnanosti 66,5 %</li> <li>● 12,6 uchazečů na volné pracovní místo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● průměrný podíl nezaměstnaných 7,7 % (x 10,9 % v EU28)</li> <li>● míra zaměstnanosti 67,7 %</li> <li>● 14,5 uchazečů na volné pracovní místo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Průměrný podíl nezaměstnaných 7,7 % (x 10,2 % v EU28)</li> <li>● míra zaměstnanosti 69 %</li> <li>● 11,5 uchazečů na volné pracovní místo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Podíl nezaměstnaných 6,6 % (x 9,4 % v EU28)</li> <li>● míra zaměstnanosti 70,3 %</li> <li>● 5,3 uchazečů na volné pracovní místo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Podíl nezaměstnaných 5,2 % (k červnu 2016)</li> <li>● míra zaměstnanosti 71,6 %</li> <li>● 2,9 uchazečů na volné pracovní místo</li> </ul>

Pramen: statistiky Eurostat (2016), ČSÚ (2016), MPSV (2011, 2012, 2013, 2014)

a z kvalitním dialogu členů tripartity a stabilizací do té doby špatně fungujícího systému veřejných služeb zaměstnanosti. Ten byl v té době kritizován za neefektivitu a nefunkčnost informačních systémů zejména v oblasti nepojistných sociálních dávek. Poté, co vláda nezískala důvěru v Poslanecké sněmovně, byla v lednu 2014 nahrazena vládou Bohuslava Sobotky, která navázala na programové prohlášení jak Rusnokovy vlády (v důrazu na čerpání evropských peněz), tak i Nečasovy vlády (v efektivní kontrole nelegální práce jako paralely ke zneužívání dávek). Sobotkova vláda se navíc zavázala podporovat rozvoj občanské společnosti, stabilizovat a personálně posílit úřad práce a rozvinout aktivní politiku zaměstnanosti cílenou na specifické skupiny osob ohrožených na trhu práce nezaměstnaností (Programové prohlášení vlády ČR 2010, 2013 a 2014).

**V prvních třech letech od započetí reformy (2011–2013), které byly obdobím vlády Petra Nečase,** se český trh práce potýkal s důsledky světové ekonomické a finanční krize započaté od podzimu 2008. I přesto, že se podíl nezaměstnaných po celé toto období pohyboval výrazně pod průměrem 28 zemí EU (viz Schéma 3), trh práce se podle dotázaných expertů a podle dostupných statistických ukazatelů vyznačoval malým pohybem (R6) a stagnací (R9). Zejména v roce 2013 šlo o „makroekonomickou strnulost“ (R8) v důsledku cyklické nezaměstnanosti, která měla za následek úbytek volných pracovních míst ve většině profesí (R8, 9 a 15). Jeden z expertů dokonce hovořil o „zániku flexibilního trhu práce“ z důvodu obavy zaměstnanců ze změny pracovního místa (R14). Docházelo k rozevírání nůžek mezi primárním a sekundárním segmentem trhu práce (v důsledku nárůstu cizinců a agenturních zaměstnanců) (R9), k zániku mnoha samostatně výdělečně činných osob (v důsledku poklesu poptávky po službách typu kadeřnice) (R11), k zvýšenému riziku volného pohybu cizinců (v důsledku absence integračních politik) a k nárůstu neregulované nepravé nezaměstnanosti a nelegální práce a k hrozbě zavírání větších průmyslových podniků v některých regionech (R13). Tisková zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí ze 4. listopadu 2013 v této souvislosti uvádí, že česká ekonomika stále bojuje s recesí, kdy počet nezaměstnaných zůstává vysoký a práci si hledá každý čtrnáctý Čech.

*Strnulost českého trhu práce byla dle expertů bezpochyby projevem strukturálního nesouladu mezi nabídkou a poptávkou, který byl důsledkem slabého propojení systému školství a zaměstnavatelů, kdy klesala kvalita školství (R1), chyběli řemeslníci (některá učiliště neměla v době dotazování kontakt na zaměstnavatele a neměli moderní technologie - R8 a R10) a rostl počet přeškolených osob (R4 a R5). Zaměstnavatelé byli v důsledku pokračující recese*

*opatrní při nábore pracovníků (R8): mnozí nabízeli nízké mzdy (R2), což demotivovalo mnohé uchazeče o zaměstnání k jejímu hledání, vyžadovali vysoký pracovní výkon za minimum vynaložených nákladů (R12) a málo uplatňovali zkrácené úvazky (R1). Nekvalifikovaná pracovní síla je často nahrazována zahraničními pracovníky (obvykle z Ukrajiny) (R7), přičemž velké firmy mnohdy podporují nelegální zaměstnávání (R11). V důsledku modernizace výroby rovněž ubývá pracovních míst pro nekvalifikované a současně roste poptávka po vysoce specializovaných (zejm. strojírenských) místech (R10). Z hlediska struktury nezaměstnaných došlo v tomto období postupně k poklesu mladých uchazečů o zaměstnání do 25 let a naopak k nárůstu osob starších 50 let. Podíl třetí klíčové rizikové skupiny na trhu práce, dlouhodobě nezaměstnaných, mírně kolísá v lineárním trendu (bližší SRTP 2012, 2013, 2014).*

Uvedené skutečnosti zřejmě považovala tehdejší vláda za dostatečně legitimizující pro iniciaci reformy VSZ ve snaze řešit stávající situaci na trhu práce „změnou“ VSZ, aniž by analyzovala omezené možnosti vlivu nového, „více efektivního“ systému VSZ na situaci na trhu práce. V době před reformou navíc patřil český decentralizovaný model VSZ podle evropských expertů k jedněm z nejpružnějších a neúčinnějších systémů boje proti nezaměstnanosti (bližší Giguère a Froy, 2009; Kotrusová a Výborná, 2014).

V průběhu následného krátkého (půlročního) **působení úřednické vlády Jiřího Rusnoka (červenec 2013–leden 2014) byla situace na trhu práce v důsledku růstu HDP ke konci roku 2013 lepší:** v průběhu celého roku 2014 se zvýšil průměrný počet volných pracovních míst, trh práce se vyznačoval intenzivními toky (vysokými vstupy do registru uchazečů o zaměstnání a ještě vyššími výstupy z registru), vzrostl počet a podíl dlouhodobě nezaměstnaných, poklesl počet starých osob a mladých do 25 let v nezaměstnanosti (SRTP, 2015:8–9).

*Za problém byla experty považována jednak neregulovaná zahraniční pracovní síla (protože cizinci byli ochotni pracovat pod hranici minimální mzdy a pro zaměstnavatele to bylo i přes riziko porušení předpisů výhodné) (R17) a jednak šedá ekonomika, švarcsystém a nekolidující zaměstnání (R18–R20). Nadále byla kritizována nízká kvalita škol, produkující absolventy bez vazby na trh práce (R17). Často šlo o osoby s maturitou a diplomem a s minimem manuálních a technických profesí (R26), což bylo důsledkem problému nemožnosti zrušit nadbytečné střední školy s maturitou a gymnázia.*

*Mnozí zaměstnavatelé byli rovněž kritizováni za to, že neinvestují do svých zaměstnanců (nejsou tzv. společensky zodpovědní, zanedbávají personální práci a rozvoj, mají stigmatizující přístup vůči zdravotně postiženým) (R22, R23) a sledují pouze svůj krát-*

*kodobý zisk (R18–R20). Řada zaměstnavatelů byla rovněž závislá na dotacích, byla neochotna uzavírat smlouvy na dobu neurčitou díky své nejisté budoucnosti a často zneužívala absolventy učňovských oborů tím, že je umísťovala na podřadné, „špinavé práce“ za minimální mzdu (R26).*

V následujících letech, v období **vlády Bohuslava Sobotky (2015–polovina roku 2016), se situace na trhu práce nadále zlepšovala.** Svědčí o tom výrazný pokles podílu nezaměstnaných (o 2,5% bodu v červnu 2016 oproti roku 2013 a 2014), nárůst počtu volných pracovních míst a pokles počtu uchazečů na volné pracovní místo (bližší Schéma 3). Někteří experti přitom tvrdili, že pokles nezaměstnanosti a růst české ekonomiky (patrný i z rostoucí míry zaměstnanosti v jednotlivých letech) povede v důsledku rostoucí konkurence k přetahování zaměstnavatelů o uchazeče o zaměstnání (Ondráčková a Rybová, 2016).

Z uvedených skutečností vyplývá, že se situace na trhu práce v poreformním období postupně zlepšovala. A jakým způsobem probíhala v identických letech transformace systému veřejných služeb zaměstnanosti z hlediska způsobu jejího řízení a správy v kontextu dostupných kapacit, povahy spolupráce státních a nestátních aktérů a využívání evropských peněz při tvorbě a realizaci konkrétních opatření?

## **Způsob řízení, správy a realizace reformovaného systému veřejných služeb zaměstnanosti mezi lety 2011 až 2016: klíčové změny, plány a zhodnocení experty**

Výše nastolenou otázku o možné souvislosti mezi reformou VSZ a jejím vývojem a zlepšující se situací na českém trhu práce může v určitých konturách zodpovědět analýza dostupných dat kvantitativní i kvalitativní povahy, které zrcadlí vznik a vývoj této reformy. Zjištěné poznatky získané z analýzy dokumentů (Národního programu reformy, Zprávy o činnosti ÚP ČR a tiskových zpráv MPSV) ukazují, že v oblasti regulace, řízení a agend českých veřejných služeb zaměstnanosti došlo od doby počátku reformy v únoru 2011 k několika významným změnám.

V rámci nově vzniklého Úřadu práce ČR se 14 krajskými pobočkami a s téměř třemi sty kontaktními pracovišti se v průběhu let 2011 až 2016 vystřídali (pouze) tři generální ředitelé, přičemž úřad práce postupně přijal dvě nové agendy (nepojistné sociální dávky a inspekci sociálních služeb od ledna 2012 a inspekci poskytování sociálně-právní ochrany dětí od ledna 2015). Nově vzniklý centralizovaný systém veřejných služeb zaměstnanosti se **od doby svého vzniku v dubnu 2011 až do roku 2014 trvale potýkal s problémy v řízení a koordinaci** (bližší schéma 4). Léta 2015 a 2016 lze přitom po-

**Schéma 4 Klíčové změny a plány Vlády ČR a Ministerstva práce a sociálních věcí související s reformou veřejných služeb zaměstnanosti mezi lety 2011–15**

2011 Kateřina Sadílková/Jiří Kubeša	2012 Jiří Kubeša	2013 Jiří Kubeša/Marie Bílková	2014 Kateřina Sadílková	2015 Kateřina Sadílková
<p><b>KLÍČOVÉ ZMĚNY</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Únor 2011: přijetí nového zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky</li> <li>• Duben 2011: vznik ÚP ČR se 14 krajskými pobočkami</li> <li>• Červen 2011: <b>abdikace dosavadní generální ředitelky ÚP ČR</b> Kateřiny Sadílkové („transformace ÚP ČR byla úspěšně nastartována“) (TZ z 1. 6. 2011)</li> <li>• Červen 2011: <b>kritika plánované stávky zaměstnanců ÚP ČR</b> ředitelem („netolerance nepřítomnosti na pracovišti“) (TZ z 10. 6. 2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leden 2012: ÚP ČR získal <b>novou agendu</b> - výkon dávek pomoci v hmotné nouzi, příspěvek na péči, dávky pro OZP aj. nepojistné dávky*</li> <li>• Posouzení návrhů na zefektivnění poskytovaných služeb (v souladu s doporučením EK)</li> <li>• <b>Pokračování ve stabilizaci nové organizační struktury a nového vymezení kompetencí ÚP ČR</b> (ke zvýšení potenciálu spolupráce krajů s regionálními aktéry a rozšířením počtu kontaktních pracovišť)</li> <li>• <b>Zvýšení výdajů na politiku zaměstnanosti</b> oproti předchozímu roku ze státního rozpočtu (o 3,9 mld. Kč více) a z ESF (o 1,8 mld. Kč více)</li> <li>• <b>Odvolení výkonné ředitelky GR ÚP ČR</b> (zodpovědné za komunikaci s IT odborem MPSV) (TZ z 2. 2. 2012)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Únor 2013: <b>oddělení generálního ÚP ČR od MPSV</b> (nákupem budovy a v oblasti řízení a funkčnosti jednotlivých agend)</li> <li>• Květen 2013: <b>Přijetí nového generálního ředitele ÚP ČR</b> (TZ z 1. 5. 2013)</li> <li>• Září 2013: <b>zahájen proces postupné reorganizace a stabilizace ÚP ČR</b> (k zabezpečení běžné agendy zaměstnanosti)</li> <li>• <b>nastavení jednotného způsobu řízení nového ÚP ČR a řešení problémů s fungováním IS</b> přijetím 700 nových zaměstnanců využívajících individuální přístup se zaměstnavateli a uchazeči o zaměstnání</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duben 2014: <b>změna v kompetencích pracovišť Úřadu práce ČR</b> (vybraná kontaktní pracoviště jako realizátoři APZ)</li> <li>• Sestavena sada Monitorovacích indikátorů <b>umožňující sledovat efektivnost výkonu veřejných služeb</b> (zatížení pracovníků, nákladovost a kvalita služeb)</li> <li>• <b>Nárůst aktivit úřadu práce</b> v oblasti zaměstnanosti, poradenství a zprostředkování zaměstnání</li> <li>• Říjen 2014: <b>podpora spolupráce v regionech</b> novým náměstkem pro zaměstnanost na GR ÚP ČR (TZ z 1. 10. 2014)</li> <li>• Vláda schválila strategii politiky zaměstnanosti do roku 2020 (TZ z 15. 10. 2014)</li> <li>• Přijetí staronové ředitelky ÚP ČR z počátků reformy v roce 2011 (TZ z 27. 10. 2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leden 2015: ÚP ČR získal <b>novou agendu</b> - inspekci poskytování sociálně právní ochrany děti</li> <li>• Převedení agendy inspekce sociálních služeb z ÚP ČR na MPSV</li> <li>• Červenec 2015: zahájení implementace zákona o státní službě</li> <li>• Listopad 2015: opětovně zvolena stávající generální ředitelka ÚP ČR (TZ z 3. 11. 2015)</li> </ul>
<p><b>PLÁNY</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ukončit implementaci sociální reformy do konce roku 2012 (prioritami by mělo být vybudování nové technické infrastruktury (snižující byrokratickou zátěž a zvyšující pružnost a efektivitu) a podpora projektů zaměřených na modernizaci a posílení kapacity služeb zaměstnanosti (včetně podpory agentur práce)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Monitorovat data získaná ze spolupráce ÚP ČR se zaměstnavateli a využívat je k analýze (z důvodu nefunkčnosti nového informačního systému)</b></li> <li>• <b>Provést revizi metodiky APZ a přijetí kroků k realizaci nových a inovativních opatření APZ (rozvoj poradenských aktivit a posílení řízení lidských zdrojů)</b></li> <li>• <b>Posílit personální kapacity (o cca 800 pracovníků)</b></li> <li>• <b>Podpořit vznik lokálních sítí zaměstnanosti (ÚP, obce, poskytovatelé služeb, zaměstnavatelé)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Vláda připraví novelu zákona č. 73/20011 Sb., o ÚP ČR upravující systém tak, aby lépe odpovídal potřebám a požadavkům českého trhu práce (zvyšování odpovědnosti za APZ, zlepšení spolupráce s aktéry na trhu, zefektivnění řízení GR a KUP, zkvalitnění služeb) pomocí funkčního informačního systému (propojení dat v celé ČR) a rozvoje elektronických, informačních a poradenských systémů</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Příprava materiálů a workshopů pro řídicí pracovníky a pracovníky personálních útvarů ÚP ČR</b></li> </ul>	

Poznámka: \*Konkrétně jde o pomoc v hmotné nouzi, poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, příspěvek na péči a inspekce poskytování sociálních služeb.  
Pramen: autor na základě Národního programu reform (2011–16) a tiskových zpráv MPSV (2005–2011)



važovat za období určité stabilizace (i když i v současnosti je možné spatřovat jisté problémy v komunikaci mezi Generálním ředitelstvím Úřadu práce ČR a hierarchicky podřízenými krajskými a regionálními útvary při vyjasňování nejednoznačně definovaných pasáží obsažených v metodických postupech, podle kterých by měly jednotlivá pracoviště fungovat)<sup>8</sup>.

Klíčovým problémem byla **nestabilita nově vytvořené organizační struktury VSZ**, v rámci které omezené kompetence kontaktních pracovišť, limitované personální kapacity a nefunkční informační systém, způsobovaly nefunkčnost celého systému. To se projevovalo v neschopnosti Úřadu práce ČR včas a správně vyplácet dávky a čerpat finanční prostředky z evropských zdrojů, poskytovat kvalitní služby uchazečům o zaměstnání a pokračovat v navazování spolupráce a posilování partnerství u zaměstnavatelů, které byly v době před reformou silně vyvinuty. Problémy s nefunkčním informačním systémem, poddimenzovanou personální kapacitou a nejednotným řízením centra, jsou patrné jak z „plánů“ uvedených v Národních programech reform (kde je kumulace problémů patrná zejména rok po spuštění reformy v roce 2012), tak i z námi provedených expertních rozhovorů.

Tehdejší analyticky reformních procesů kladli velký důraz zejména na **čtyři problémové oblasti, které vyžadovaly aktuální řešení**. Tyto problémové oblasti se týkaly vlastního řízení VSZ (kritizovaného jako nejednotné), realizace nástrojů a opatření (při práci s nezaměstnanými a se zaměstnavateli na regionální a lokální úrovni) a dostupnosti relevantních informací (které by byly využitelné k aktuální i prognózané tvorbě jednotlivých nástrojů politiky zaměstnanosti). Konkrétně šlo o potřebu (1) nastavit jednotnou metodiku řízení Veřejných služeb zaměstnanosti a rozšířit přitom kompetence kontaktních pracovišť, (2) revidovat metodiku práce pracovníků úřadů s nezaměstnanými a klást přitom důraz na rozvoj inovativních poradenských aktivit, (3) opětovně navázat reformou zprerhané vazby na lokální zaměstnavatele podporou budování lokálních sítí zaměstnanosti, a (4) monitorovat data získaná ze spolupráce se zaměstnavateli (srv. NPR 2013, blíže Schéma 4). Všem výše uvedeným problémům byla od roku 2013 postupně věnována pozornost: zatímco první tři problémové oblasti byly od roku 2013 postupně řešeny v rámci tzv. systémových individuálních projektů financovaných z ESF, poslední pak postupným zaváděním různých forem spolupráce mezi státními a nestátními aktéry již od doby započetí reformy v roce 2011 (viz dále).

Výše uvedené problémové oblasti identifikované tehdejšími analytiky a prezentovanými v Národních programových reformách konvenovaly s názory námi dotázaných ex-

pertů, které spolu s analýzou dalších zdrojů podrobně rozebíráme níže (viz Schéma 5). Tito experti se rovněž kriticky vyjadřovali (1) k oblasti řízení a koordinace VSZ, zejména pak v souvislosti s kritikou nedostatečného řízení celého systému a s problémy s jeho koordinací a s pravomocemi a se vzájemnou kooperací podřízených organizačních útvarů. Námi dotázaní experti rovněž reflektovali své zkušenosti s problémy, které analyticky spadají do dalších dimenzí konceptu governance, které v tomto příspěvku označujeme jako proměnné zahrnuté v *kontextu reformních změn*, který bezprostředně ovlivňuje fungování celého systému VSZ. V případě organizačního zabezpečení systému VSZ šlo o problémy, které se týkají (2) vlastních kapacit VSZ, jmenovitě pak rozsahu a/nebo kvality dostupných finančních, personálních a informačních zdrojů. V oblasti realizace politiky zaměstnanosti a trhu práce dotázaní experti spatřovali limity také u tématu (3) spolupráce a partnerství mezi státními a nestátními aktéry (nejčastěji mezi zástupci Úřadu práce ČR a zástupci zaměstnavatelů), kteří se v předreformním i poreformním období běžně podílejí na tvorbě a realizaci jednotlivých opatření politiky zaměstnanosti. Způsob tvorby jednotlivých opatření politiky zaměstnanosti na regionální a lokální úrovni byl rovněž limitován (4) omezeným čerpáním finančních prostředků z ESF v prvních dvou letech reformy.

Z námi provedené analýzy **řízení a koordinace VSZ** vyplynulo několik věcí. I přestože několik expertů spatřovalo v reformě veřejných služeb zaměstnanosti potenciální přínos (kladně byla hodnocena zejména myšlenka centralizace sjednocením jednotlivých agend a nástrojů a dále pak vytvoření inspektorátů práce odpovědných za kontrolní činnosti Úřadu práce ČR a propojení systému hmotné nouze), kritika reformy jednoznačně převažovala, a to až do roku 2015.

Expertí kritizovali především *zbytečně tuhé, totalitární řízení centrem* (Generálním ředitelstvím Úřadu práce ČR), *nedostatek koordinace* podřízených krajských a kontaktních pracovišť a *odnětí pravomocí* těmto regionálním a lokálním útvarům. Především v počátcích reformy selhávalo Generální ředitelství Úřadu práce ČR podle expertů v realizaci agend, které úmyslně předávalo jednotlivým krajským úřadům, aniž by jim současně poskytlo jednoznačnou metodiku, která by zajistila hladké fungování systému. Ministerstvo práce a sociálních věcí, které bylo garantem veřejných služeb zaměstnanosti před reformou v roce 2011, navíc ztratilo možnost jakkoli ovlivnit poreformní způsob řízení a koordinace systému VSZ. Metodiky řízení byly totiž nově pouze v rukou Generálního ředitelství Úřadu práce ČR, přičemž pracovníci úřadu práce spolu s pracovníky ministerstva mezi sebou nekomunikovali a ministerstvo tak přestalo „mít vhled do regionů“ (R18–R20).

*Ještě v roce 2013 jeden z expertů uvedl, že tehdejší politika trhu práce byla „díky nejasnému rozdělení kompetencí roztříštěná, systém řízení se hroutil, protože není jasné, kdo má mít co na starosti a navíc není dána dostatečná váha na požadavky regionů a opatření tak nejsou dobře územně cílena a hrozí tak ztráta jejich kvality a efektivity“ (R8). Tuto skutečnost si uvědomovalo samotné Ministerstvo práce a sociálních věcí, když ve své tiskové zprávě ze září téhož roku uvádělo, že „existuje velká variabilita při zajišťování každodenního provozu, ale i výkonu odborných agend. A to musíme urychleně napravit“ (Tisková zpráva MPSV z 9. 9. 2013). V reakci na vleklé problémy související s reformou veřejných služeb zaměstnanosti se někteří experti v roce 2014 domnívali, že reformovaný systém by se měl přiblížit jeho podobě před reformou, kdy byla kromě rozsáhlejších pravomocí úřadu práce ve všech třech úrovních řízení jasně nastavena jeho správa, financování, rozhodování, odpovědnost a IČO. Kompetence by se podle expertů měly vrátit do stavu před reformou v roce 2011, kdy byly vyšší na okresech a role regionů spočívala pouze v metodickém vedení (R18–R20).*

Snad nejvíce byly kritizovány pravomoci odňaté kontaktním pracovištím (až do dubna 2014), které v době před reformou fungovaly jako samostatné úřady práce a těšily se respektu ze strany ostatních úřadů práce i zaměstnavatelů. Po reformě ale bylo fungování kontaktních pracovišť (ze kterých mnohé dříve fungovaly jako okresní úřady) výrazně narušeno. Tyto pracoviště totiž nově ztratily možnost výrazněji ovlivňovat podobu zákonných norem a aktivně se podílet na tvorbě regionálních individuálních projektů (které byly nově spravovány výhradně krajskými pobočkami Úřadu práce ČR). Zároveň došlo k omezení jejich bezproblémové provozuschopnosti v důsledku nemožnosti flexibilně vyměnit či nakoupit majetek, podle potřeb zajišťovat terénní sociální služby, flexibilně aplikovat mnohdy tuhé metodiky vytvořené pracovníky na vyšších úrovních systému a aktivně spolupracovat s relevantními sociálními partnery v regionu. Státem a kraji anektovaná kontaktní pracoviště tak ztratila potenciál aktivně ovlivňovat situaci na lokálních trzích práce. Tato situace byla u většiny kontaktních pracovišť zmírněna od dubna 2014, kdy se vybraná kontaktní pracoviště na úrovni okresu stala základní jednotkou pro realizaci aktivní politiky zaměstnanosti (NPR, 2015).

Kromě problémů s řízením, koordinací a odnětím pravomocí státu podřízeným regionálním a lokálním útvarům byla omezená či zcela *absentovala kooperace* mezi jednotlivými krajskými pobočkami a kontaktními pracovišti. Vzájemná neinformovanost často vedla k neexistující či chaotické komunikaci mezi oběma subjekty (blíže Schéma 5).

Schéma 5 Zhodnocení způsobu řízení a realizace veřejných služeb zaměstnanosti vybranými experty v letech 2012 až 2015 (N=27)

2012	2013	2014–15
<b>PLUSY</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>myšlenka centralizace</b> veřejných služeb zaměstnanosti sjednocením agend a nástrojů (R4 a R5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● převod odpovědnosti za <b>kontrolní činnost</b> na inspekto-ráty práce, <b>propojení systémů na hmotnou nouzi</b> („není až tak špatné pokud jde o princip“) (R14)</li> </ul>	
<b>MÍNUSY</b>		
<p><b>Řízení a koordinace VSZ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● nejednotné a zbytečně tuhé řízení z centra (R4 a R5)</li> <li>● nevládnutí agend centrem (Generálním ředitelstvím ÚP ČR) a jeho předávání na kraje (R4 a R5)</li> </ul>	<p><b>Řízení a koordinace VSZ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>centralizace pravomocí</b> z obcí na kraje (tuhé řízení - totalita) spojená se <b>ztrátou pravomocí</b> organizací na nižší úrovni systému (kontaktní pracoviště) (R14) („centralizace systému je možná pouze při využití řízení podle cílů a ne podle kompeten-cí, které skončily na krajích, odkud řízení nefunguje“) (R13)</li> <li>● problémy v <b>koordinaci</b> politiky v důsledku absence „metodic-kého řízení a základních závazných postupů“ (R14)</li> </ul>	<p><b>Řízení a koordinace VSZ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>odebrání pravomocí</b> nejnižší úrovni systému stanoveného v organizačním řádu VSZ <b>odpor některých krajských úřadů práce k podpoře požadavku generálního ředitelství, aby byla od dubna 2014 posílána role KOPů</b> („kontaktní pracoviště má podle vybraných pracovníků krajského úřadu pouze koordináč-ní a ne řídicí roli“) (R21)</li> </ul>
<p><b>Kooperace v rámci VSZ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● omezená kooperace mezi kraji a kontaktními pracovišti (R1)</li> </ul>	<p><b>Kooperace v rámci VSZ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● absence <b>spolupráce a zpětné vazby</b> mezi krajskými úřady a kontaktními pracovišti (neexistuje komunikace, krajský úřad nepřijímá podněty zdola, kontaktní pracoviště „nemohou mlu-vit do koncipování projektů ESF“) (R9) („nikdo se s nikým ne-radí“) (R10), („nespolupráce kraji a úřadu práce vede k dublo-vání činnosti“) (R15), „krajské porady neumožnily diskutovat věcné názory a řešení, pozvání byli pouze ředitelé a ne odbor-ní pracovníci“) (R14)</li> <li>● nedostatečná informovanost kraje o fungování jednotlivých kontaktních pracovišť („samy pracovnice poboček jsou zma-tečně řízeny z kraje a reálně neví, co mají dělat“) (R8)</li> </ul>	<p><b>Kooperace v rámci VSZ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● úmyslně <b>chaotická komunikace</b> mezi krajskými úřady a kon-taktními pracovišti (při některých opatřeních komunikují, při ne-populárních opatřeních „jdou úkoly přes nás“) (R21) a <b>diskrimi-nující přístup</b> některých krajských úřadů práce k rozlišování na významná a méně významná kontaktní pracoviště (R26) a v neo-čhotě podpořit požadavek KOPů nabízet ve větším rozsahu vy-brané nástroje aktivní politiky zaměstnanosti (rekvalifikace, R27)</li> </ul>
<p><b>Podmínky řízení a realizace VSZ (dostupné zdroje)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● omezené <b>kompetence a personální kapacity</b> (ve smyslu malé-ho počtu personálu a nedostatečné odbornosti (R3) způsobují neprůžnost celého systému (R1)</li> <li>● kritika nákupu dražších (poradenských) služeb zajištělých za nižší náklady s vyšší kvalitou samotnými kontaktními pracov-níci ÚP ČR (R4 a R5)</li> </ul>	<p><b>Podmínky řízení a realizace VSZ (dostupné zdroje)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● selhávající <b>informační systém a omezené personální kapacity</b> („Je potřeba individuálně pracovat. Před reformou některé ÚP tak fungovaly, nyní ne. Dělati jsme pro ně řadu IAP, ale není návaznost do systému.“) (R16) a obava, že <b>úřad již nebude plnit poradenskou roli</b> („lidé odešli, jiní ztratili motivaci s refor-mami, nespokojenost, snižovaly se platy“) (R10)</li> </ul>	<p><b>Podmínky řízení a realizace VSZ (dostupné zdroje)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>problémová personální politika VSZ</b> spočívající v (1) neodbor-nost některých pracovníků krajských úřadů práce, kteří vykazují chybné řízení (R18–R20), (2) v drastické redukci zprostředkovate-lů (v některých regionech 9 zprostředkovatelů na 5000 uchazečů o zaměstnání), v nábor nových pracovníků zejména na krajské úřady a ne na kontaktní pracoviště (i když posílen byl personál na monitoring zaměstnavatelů) (R21), v nedostatečném odměňo-vání pracovníků úřadů práce (R18–R20)</li> <li>● obtížné fungování <b>informačního systému</b> (nutnost přecházet na dodatečné vkládání dat, duplicitní platby, které nejsou řešeny) (R21)</li> </ul>
<p><b>Realizace politiky</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● málo aktivní role úřadu práce v informování a práci s uchazeči a zaměstnavateli (R3)</li> <li>● kritizován zánik zónového poradenství z důvodu snahy ušetřit personální kapacity (R1, R10)</li> </ul>	<p><b>Realizace politiky</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● zánik řady <b>příkladů dobré praxe</b> v práci poradců s nezaměst-nanými a ve spolupráci se sociálními partnery (R14)</li> <li>● nefunguje <b>agenturní zaměstnávání</b> (R9), pochybnosti v mož-nostech a ochotě zaměstnaneckých agentur pracovat s obtíž-nějšími uchazeči (R10)</li> </ul>	<p><b>Realizace politiky</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● nedarí se <b>spolupráce</b> úřadů práce s neziskovými organizacemi v poskytování nebo zprostředkování rekvalifikaci (R23, R26), malý vliv hospodářské komory (v některých krajích zahrnuje pouze 1/9 zaměstnavatelů), existence hodné smluv s tripartitou, ale nu-lova komunikace centrálních odborových svazů s krajskými od-bory („nově se setkaly dvakrát, jednou za půl roku, ale poprvé po 25 letech, před tím se nesetkaly nikdy“) (R26)</li> </ul>

Pramen: autor na základě expertních rozhovorů

Hladké fungování VSZ bylo rovněž narušeno celou řadou kontextuálních proměnných, jejichž vývoj je díky omezenému rozsahu tohoto příspěvku věnujeme pouze v hlavních trendech.

V první řadě, reformou původně plánovaná úspora **finančních nákladů** vynaložených jak na provoz VSZ, tak i na osoby zneužívající VSZ (Předkládací zpráva, 2010; Důvodová zpráva, 2010; MPSV, 2010a,b; NPR 2012; Hiekischová, 2015) se nekonala. Dostupná data totiž naznačují na trend skokovitě se zvyšujících výdajů plynoucích do české politiky zaměstnanosti v období před reformou a po ní. Zatímco celkové výdaje na politiku zaměstnanosti byly v období před reformou v roce 2010 v ČR o 0,5 % vyšší než v roce 2015 (217 milionů korun), výdaje plynoucí z této částky na aktivní politiku zaměstnanosti se za stejné období postupně zvýšily o více než polovinu na 56 % původních nákladů (z 6,2 miliardy na 9,7 miliardy korun) a rovněž výdaje plynoucí na chod veřejných služeb zaměstnanosti se mezi lety 2013 až 2015 zvýšily o 80 % (z 513 milionů na 922 milionů) (bližší tabulka 1 v Příloze).

Podobně dynamické byly i **změny v personální politice**, zejména pak v jednotlivých měsících roku 2011 a 2012, kdy bylo v rámci veřejných služeb zaměstnanosti nejprve propuštěno 23 % (téměř 2000) původních zaměstnanců a následně bylo až do ledna 2016 postupně přijato o téměř 2300 (28 %) pracovníků více než bylo v době před reformou (bližší viz Schéma 1 v příloze). Dotázaní experti v této souvislosti rovněž kritizovali neodbornost některých vedoucích pracovníků krajských poboček Úřadu práce ČR a omezený počet nedostatečně odměňovaných řadových pracovníků.

Bezproblémové fungování nově reformovaného VSZ rovněž výrazně narušil přechod na nový (tzv. Jednotný) **informační systém**. Ten i přes opakované selhávání byl v provozu až do konce roku 2014, kdy byl vystřídán původním předreformním informačním systémem v roce 2015. Až na konci roku 2016 začal být postupně nahrazován novými informačními systémy vytvářenými dodavateli v otevřených výběrových šetřeních (bližší Schéma 2 v příloze).

Reforma VSZ rovněž významně zpřetrhala vazby, které byly v době před reformou několik let úspěšně vytvářeny a posilovány v rámci účelových **spoluprací a partnerství** mezi úřadem práce, obcemi, zaměstnavateli, hospodářskými komorami, vzdělávacími institucemi a neziskovými organizacemi v mnoha krajích ČR (bližší Horák, 2010; Winkler a Zelenková, 2010). Současně byl přitom paradoxně od doby vzniku reformy v roce 2011 postupně kladen stále větší důraz na uzavírání memorandum a dohod o spolupráci v rámci „paktů zaměstnanosti“ a postupného rozvoje „lokálních sítí zaměstnanosti“, které měly ob-

novit reformou poničené vazby mezi relevantními aktéry (bližší Schéma 3 v příloze).

V poslední řadě, česká politika zaměstnanosti využívala hojně v předreformním období **evropské finanční prostředky** k financování jednak systémových individuálních projektů (určených k modernizaci VSZ) a jednak národních a regionálních individuálních projektů (zaměřených na využívání klasických nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti k podpoře zaměstnatelnosti různých cílových skupin nezaměstnané i zaměstnané pracovní síly). Dostupné informace přitom ukazují, že v prvních dvou letech reformy byly téměř všechny aktivity spojené s využíváním ESF projektů potlačeny (2 projekty v roce 2011, 4 projekty v roce 2012 oproti více než 100 projektů v následujících letech až do současnosti) (bližší Schéma 4 v příloze). Podle expertů dotázaných v mezidobí let 2012 až leden 2015 by navíc finanční prostředky z ESF měly sloužit dlouhodobě k podpoře inovačních projektů, které mají přidanou hodnotu a umožňují zapojit větší množství různých sociálních aktérů (R4 a R5). Tyto peníze by tak neměly sloužit jako doplňkový zdroj financující aktivity státem běžně podporovaných aktivit v oblasti politiky zaměstnanosti a trhu práce, jak se tomu v minulých letech dělo (R18–R20). V této souvislosti jedni experti vyžadovali, aby byly projekty financované z ESF zacíleny na okrajové skupiny nezaměstnaných, kteří vyžadují intenzivnější péči (R2) a na druhé straně na velké počty účastníků (v řádu stovek až tisíců) (R15), vůči kterým by byla využívána kombinace nástrojů APZ (R10), které povedou k uplatnění na konkrétním pracovním místě (R8) (bližší Schéma 5 v příloze).

### Závěr

V předkládaném článku jsme se zaměřili na sledování procesu transformace českého systému veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy změn ve způsobu jeho řízení a správy. V první řadě jsme sledovali postoje jednotlivých vlád ČR k této transformaci v kontextu vyvíjejícího se trhu práce v jednotlivých letech reformy. Dále pak jsme se zaměřili na sledování vývoje ve způsobu řízení a správy nově transformovaného systému, na vývoj jeho personálních, finančních a technologických kapacit, spoluprací a partnerství mezi státními a nestátními aktéry a na rozsah a způsob využívání evropských peněz v české politice zaměstnanosti.

Předkládaná data ukazují, že reforma veřejných služeb zaměstnanosti byla ve svých počátcích převážně politickou volbou sledující **strategii omezování státních výdajů**, tj. co nejvíce finančně ulevit zadlužujícímu se sociálnímu státu v době, kdy se český trh práce potýkal s důsledky ce-

losvětové ekonomické a hospodářské krize. **Postoje jednotlivých vlád** více méně kopírovaly jak konkrétní situaci na českém trhu práce v daný časový okamžik, tak i aktuální funkčnost reformovaného systému veřejných služeb zaměstnanosti v jednotlivých letech reformy, který fakticky prošel procesem **redesignování (rekalibrace)** sociálního státu. Podobné vládní reakce a reformní kroky je přitom možné identifikovat i u dalších evropských i mimoevropských států, které mají bezprostřední zkušenosti s veřejnými a sociálními reformami.

Konkrétně jsme na příkladu reformy českého systému veřejných služeb zaměstnanosti ukázaly, že vládní reakce na špatnou ekonomickou situaci v počátečních třech letech reformy a postupný růst české ekonomiky v následných letech vedl k tvorbě programových prohlášení, která podporovala implementaci politických rozhodnutí trojího typu. Ta lze analyticky označit jako **rozhodnutí finanční** (týkající se oblastí vnějších zdrojů, které pokrývají chod systému VSZ a financování jednotlivých opatření politiky zaměstnanosti), **systémová** (zahrnující způsob řízení a správy systému a jemu dostupné vnitřní - personální a technologické - zdroje systému) a **implementační** (týkající se schopnosti systému poskytovat včas kvalitní nástroje a opatření příjemcům politiky zaměstnanosti z řad zaměstnavatelů a nezaměstnaných). V prvním případě šlo o sledování logiky „**omezování státních výdajů**“ na začátku a v průběhu reformy, konkrétně pak zastavit zadlužování státu podporované první vládou a čerpat peníze z evropských zdrojů proklamované dalšími dvěma vládami. V druhém případě byla podporována **implementace některých prvků „post-nového veřejného řízení“**, která spočívala v přijetí vertikálních opatření ve vlastním přijetí reformy nově centrálně řízeného a spravovaného systému veřejných služeb zaměstnanosti první vládou a v prosazování potřeby kontrolovat nelegální zaměstnávání třetí vládou a v případě horizontálních opatření ve zkvalitnění dialogu členů tripartity druhou vládou, to vše ve snaze stabilizovat do té doby špatně fungující systém veřejných služeb zaměstnanosti. Do druhého typu rozhodnutí patří i přijetí opatření, které konvenuje s **jedním z charakteristických prvků „neoweberianského státu“**, jímž je personální posílení úřadu práce a profesionalizace jeho zaměstnanců třetí vládou. V posledním případě šlo o **prosazování „konceptu aktivace“** klientů sociálního státu rovněž třetí vládou, což lze spatřovat v podpoře zacílení české politiky zaměstnanosti zejména na specifické skupiny osob ohrožených nezaměstnaností.

Výše uvedené tři typy vládních rozhodnutí lze považovat za „**vládní požadavky**“, které byly v průběhu realizace reformy ve-

řejných služeb zaměstnanosti doprovázeny četnými problémy. V prvním případě, namísto plánovaného omezení nákladů na chod veřejných služeb zaměstnanosti došlo k jejich nárůstu. V druhém případě, centralizace do té doby decentralizovaného systému byla doprovázena nejednotným a zbytečně tuhým řízením a nedostatečnou koordinací podřízených regionálních a lokálních pracovišť, kterým byly odňaty veškeré dosavadní pravomoci a mezi kterými fungovala velice omezená kooperace. Navíc, reformou snížené personální zdroje a špatně dostupné informační zdroje ovlivnily spolu s nejednotným a přísným centrálním řízením třetí z výše uvedených oblastí, tj. výsledný způsob a kvalitu intervencí realizovaných jednotlivými regionálními a lokálními útvary, včetně čerpání finančních prostředků z Evropského sociálního fondu na opatření podporující aktivní politiku zaměstnanosti.

- 1 Bredgaard a Larsen (2009) dávají „formální“ a „operační“ typ reformou do souvislosti s tradičním dělením mezi „politikou“ (která se týká procesu tvorby politiky, v rámci kterého je rozhodováno o alternativách politiky a o podobě politických cílů) a „administrativou“ (která by měla představovat neutrální výkon v procesu tvorby politiky nastavených cílů politiky loajálními úředníky).
- 2 Mezi autory zabývajícími se „veřejným řízením a správou“ [public governance] můžeme podle Osborne (2010) identifikovat pět odlišných přístupů k definování a využívání konceptu governance podle toho, co je objektem veřejného řízení a správy. Centrem zájmu pak mohou být interakce mezi společenskými aktéry z různých sektorů a vládou [tzv. socio-political governance], politické elity a sítě utvářející veřejné politiky [tzv. public policy governance], implementace veřejných politik veřejnou administrativou [tzv. administrative governance], kontrakty s nestátními organizacemi [tzv. contract governance] anebo sebe-organizující se sítě participující na implementaci veřejných politik a při poskytování konkrétních služeb [tzv. network governance].
- 3 „Post-nový veřejný management“ bývá v literatuře označován a spojován s koncepty jako je „celistvá vláda“ [whole of government approach], „spojená vláda“ [joined-up government], „neoweberianismus“ či „nové veřejné řízení a správa“ [new public governance] (bližší Christensen a Laegreid, 2011; Osborne, 2010).
- 4 „Veřejná administrativa“ představuje teoreticky a prakticky rozvíjený směr, který se poprvé objevil na konci 19. a na začátku 20. století ve Velké Británii a později se rozšířil do většiny zemí kontinentální Evropy a do Spojených států amerických. Tento přístup je spojován s unitárními státy, ve kterých jsou fáze tvorby a implementace veřejných politik vertikálně integrovány do uzavřeného systému, který je součástí vlády. Klíčovými aktéry jsou zde jednak veřejní manažeři, kteří implementují veřejné politiky vytvořené demokraticky volenými politiky v hierarchicky řízeném systému a dále pak vertikální linií manažeři, kteří by měli být zárukou odpovědného využívání veřejných peněz (Day a Klein, 1987; Simey, 1988). Nedostatečnost veřejných zdrojů k financování takto řízených sociálních států, které si kladly za cíl uspokojovat sociální a ekonomické potřeby všech občanů v průběhu celého jejich života, vedl ke kritice sociálního státu i veřejné administrativy ze strany akademiků (Dunleavy, 1985) i politické elity (bližší Mishra, 1984).

- 5 „Neo-Weberianský stát“ (NWS) bývá spojován s představou státu jako klíčového facilitátora nových společenských problémů, při kterém je využíváno reprezentativní demokracie na centrální, regionální a lokální úrovni a který je založen na dodržování administrativních zákonů a na ideji veřejné služby (Pollit a Bouckaert, 2004). Tento stát se současně zaměřuje na uspokojování vnějších potřeb a přání občanů, které představují reálné výsledky kontrolované ex post a vykonávané profesionálními byrokraty, kteří jsou jak experty na právo, tak i profesionálními manažeři, kteří reflektují reálné potřeby občanů (bližší Pollit a Bouckaert, 2004, příp. Lynn, 2008/2009).
- 6 Mezi opatření přijatá v rámci formálních politických reformou patří: (1) rychlé nabídky zaměstnání nebo co nejrychlejšího návratu do zaměstnání (v duchu je lepší jakákoli práce než žádná práce), (2) méně nabídek v oblasti vzdělávání a výcviku, (3) testování pracovních schopností, (4) přísnější kritéria nárokovosti a přísnější testy, (5) přísnější sankce při nedodržování závazků, (6) kratší doba poskytování dávek, (7) ekonomické stimuly pro zaměstnané (v rámci konceptu práce se vyplatí - making work pay - v podobě daňových úlev či příspěvků pro zaměstnané), (8) inkluze dříve z trhu práce vyloučených skupin lidí (typu starých lidí, osamělých rodičů, nemocných a handicapovaných) a (9) individualizované služby (pomocí individuálního koučinku) (Larsen a van Berkel, 2009; srv. Jessop, 1993; Lodemel a Trickey, 2001; Peck, 2001; Barbier, 2004).
- 7 Konkrétně bylo od podzimu 2012 do ledna 2015 dotázáno 6 respondentů z národní úrovně (2 respondenti z Ministerstva práce a sociálních věcí, 3 z Generálního ředitelství Úřadu práce a 1 z Úřadu vlády), 2 respondenti z dvou krajských poboček ÚP ČR (ředitel a vedoucí pracovník), 12 ředitelů či vedoucích pracovníků kontaktních pracovišť z 6 regionů, 1 představitel obce, 2 ziskových organizací a 3 z nestátních neziskových organizací (zaměřených na zdravotně postižené osoby).
- 8 Tato informace vyplývá z aktuálně prováděných rozhovorů s vedoucími pracovníky náhodně vybraných regionálních a lokálních úřadů práce ČR (podrobná analýza těchto rozhovorů započatých v září 2017 bude předmětem dalšího příspěvku).

## Literatura

Barbier, J. C. 2004. *Systems of social protection in Europe: two contrasted paths to activation and maybe a third*. In: Lind, J., Knudsen, H., Jorgensen, H. (eds.). Labor and employment regulation in Europe. Brussels: Peter Lang.

Berkel, R. van, Borghi, V. 2008. *Introduction: the governance of activation*. Social policy and society, 7(3): 331–40.

Berkel, R. van, Graaf, W. de, Sirovátka, T. (eds.) 2011. *The governance of active welfare state in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bonoli, G., Natali, D. (eds.) 2012. *The politics of the new welfare states*. Oxford: Oxford University Press.

Bonoli, G., Natali, D. 2011. *The politics of the new welfare states in western Europe*. EUI Working Papers, RSCAS 2011/17. Florence: European University Institute.

Bredgaard, T., Larsen, F. 2009. *Redesigning the governance of employment policies*. In: Larsen, G., van Berkel (eds.) The new governance and implementation of labour market policies. Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen, pp. 45–68.

Carmel, E., Papadopoulos, T. 2003. *The new governance of social security in Britain*. In: Millard, J. (ed.) Understanding social security: Issues for social policy and practice. Bristol: Policy Press.

ČSÚ 2016. *Statistiky o situaci na trhu práce v ČR*. Praha: ČSÚ.

Daly, M. 2003. *Governance and social policy*. Journal of social policy, 32(1): 113–28.

Důvodová zpráva. 2010. Online: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=131> [1. 4. 2016]

Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M., Konle-Seidl, R. 2008. *Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support*. In: Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R. Bringing the Jobless into Work? Experiences with the Activation in Europe and the US. Berlin: Springer, pp. 17–66.

ESF 2016. *Internetový portál Evropského sociálního fondu v ČR, operačního programu Zaměstnanost*. Dostupné na: <https://www.esfcr.cz/>

Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. 2009. *The incomplete revolution. Adapting welfare states to women's new roles*. Cambridge: Polity Press.

Eurostat 2016. *Statistiky o situaci na trhu práce v ČR*. Dostupné na <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Giddens, A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Giguère, S., Froy, F. (eds.) 2009. *Flexible Policy for More and Better Jobs: Local Economic and Employment Development*. Paris: OECD Publishing.

Hiekischová, M. 2015. *Vliv reformy systému služeb zaměstnanosti v ČR na realizaci sociálních šetření u agendy hmotné nouze*. Fórum sociální politiky (5): 9–15.

Horák, P. 2010. *Možnosti a aktuální způsoby realizace aktivní politiky na trhu práce ve dvou regionech ČR: výpovědi expertů z úřadů práce a z nestátních organizací*. In: Winkler, J.; Klímplová, L. (eds.): Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky. Brno: Masarykova univerzita.

Horák, P. 2011. *Uplatňování sociálního partnerství při realizaci aktivní politiky na regionálních a lokálních trzích práce*. In: Konference „Monitoring politiky zaměstnanosti a trhu práce“, Brno, 2011

Horák, P. 2012. *Měření governance jako způsobu řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných politik a programů na regionální a lokální úrovni*. Fórum sociální politiky, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 6(4): 2–10.

Horák, P., Horáková, M. 2017. *Childcare policy in the Czech Republic and Norway: two countries, two paths with many possibilities*. Central European Journal of Public Policy, 11(2).

Horák, P., Horáková, M., Sirovátka, T. 2013. *The recent trends and changes in Czech social services in the European context: the case of childcare and elderly care*. Časopis sociální práce/Sociální práce, Czech and Slovak Social Work Journal, Brno: Asociace vzdělavatelů v sociální práci, 12(5): 5–19.

Christensen, T., Laegreid, P. 2007. *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. Public Administration Review, 67(6): 1059–66.

Christensen, T., Laegreid, P. 2011. *Post-NPM reforms: Whole of government approaches as a new trend*. In: Groeneveld, S., Walle, S. van de (ed.) New Steering Concepts in Public Management. Emerald Group Publishing Limited, pp. 11–24.

Jensen, C. 2008. *Worlds of welfare services and transfers*. Journal of European Social Policy, 18(2):151–62.

Khan, M. H. 2015. *The Idea of Good Governance and the Politics of the Global South: An Analysis of Its Effects*. New York: Routledge.

Kjaer, A. M. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Kotíková, J. et al. 2000. *Úloha politiky zaměstnanosti v oblasti pracovních profesního poradenství při zprostředkování zaměstnání*. Praha: VÚPSV.

Kotrusová, M., Výborná, K. 2014. *Zhodnocení institucionální reformy veřejných služeb zaměstnanosti v roce 2011 v České republice*. Fórum sociální politiky, (6): 10–17.

Lodemel, I., Trickey, H. (eds.) 2001. *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: The Polity Press.

- Lynn, L. E. 2008/2009. *What is Neoweberian State?* In: Pollitt, Ch., Bouckaert, G., Randma-Liiv, T., Drechsler, W. (eds.) *A Distinctive European Model? The Neoweberian State*. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue, 1(2): 17–30.
- Madsen P. 2006. *Flexicurity, A new perspective for labour market and welfare state reforms in Europe*. Background paper for presentation at the DG EMPL Seminar on flexicurity in Brussels on May 18, 2006.
- Morel N., Palier B. Palme J. 2012. *Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation*. In: Morel N., Palier B., Palme J. (eds.) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press, pp. 353–76.
- Morgan, K. 2009. *Childcare and the social investment model: political conditions for reform. What future for social investment?* In: Morel, N., Palier, B., Palme, J. Stockholm: Institute for Future Studies, pp. 45–54.
- MPSV 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016. *Statistiky z portálu MPSV o situaci na trhu práce v ČR mezi lety 2011 až 2016*. Praha: MPSV.
- MPSV. 2010a. *Ministr práce a sociálních věcí Jaromír Drábek oznámil priority a organizační změny v resortu (tisková zpráva)*. 14. 7. 2010. Online: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [1. 12. 2016]
- MPSV. 2010b. *Statut úřadů práce se po dvaceti letech jejich existence mění. (tisková zpráva)*. 27. 7. 2010. Online: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [1. 4. 2016]
- Natali, D. 2008. *Pensions in Europe, European Pensions*. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Návrh zákona o Úřad práce České republiky a změně souvisejících předpisů. 2010.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- NPR 2011, 2012, 2015, 2016. *Národní program reform České republiky*. Praha: Vláda ČR. Dostupné na portálu vlada.cz
- OECD 2009. *Flexible Policy for more and better jobs. Managing accountability and flexibility*. Paříž: OECD Publications Service.
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson.
- Ondráčková, K., Rybová, R. 2016. *Výhledy trhu práce pro rok 2016: Odborníci očekávají „boj o lidi“*. Finexpert.cz, 8. 1. 2016.
- Osborne, S. P. 2010. *Introduction. The (new) public governance: a suitable case for treatment?* In: Osborne, S. P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, pp. 1–16.
- Peck, J. 2001. *Workfare states*. New York: the Guildford Press.
- Pierson, P. 1998. *Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity*. Journal of European Public Policy, 5(4): 539–60.
- Pierson, P. (ed) 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Ch. 2008/2009. *An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1)*. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 1(2): 9–16.
- Programové prohlášení vlády ČR 2010, 2013, 2014. Dokumenty za jednotlivé roky dostupné na portálu Vláda České republiky.
- Předkládací zpráva 2010. Online: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK8A5JSMQK> [12. 11. 2016]
- Sirovátka, T., Horáková, M., Kulhavý, V., Rákoczyová, M. 2003. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce*. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T. 2016. *Česká sociální politika v perspektivě „sociálních investic“*. Fórum sociální politiky, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 10 (5): 7–14.
- Sirovátka, T., Greve, B. (eds.). 2014. *Innovation in social services. The public-private mix in service provision, fiscal policy and employment*. Surrey, Burlington: Ashgate.
- Sirovátka, T., Winkler, J. 2011. *Governance of activation policies in the Czech Republic: uncoordinated transformation*. In: Berkel, R. van, Graaf, W. de, Sirovátka, T. (eds.) *The governance of active welfare state in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 173–94.
- S RTP 2012, 2013, 2014, 2015. *Statistická ročenka trhu práce v ČR 2012, 2013, 2014, 2015*. Praha: MPSV.
- Taylor-Gooby, P. 2008. *The new welfare settlement in Europe*. European Societies, 10(1):3–24.
- Taylor-Gooby, P. (ed) 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed) 2008.
- Tiebout, C. 1956. *A pure theory of local expenditures*. Journal of political economy, 64(5): 416–24.
- Tiskové zprávy MPSV z ledna 2012 až prosince 2016. Dostupné na portálu MPSV.
- Vickers, J., Yarrow, G. 1988. *Privatization: an economic analysis*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Weishaupt 2010 T. J. 2010. *A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services*. Socio-Economic Review, (8): 461–86.
- Winkler, J., Zelenková, I. 2010. *Služby zaměstnanosti a formy spolupráce s občanským sektorem na regionálním trhu práce*. In Winkler, J.; Klímplová, L. (eds.) *Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky*. Brno: Masarykova univerzita, s. 123–40.
- ZČÚP 2013, 2014, 2015, 2016. *Zpráva o činnosti Úřadu práce ČR za rok 2013, 2014, 2015, 2016*. Praha: MPSV. Dostupné na portále MPSV.cz



Autor PhDr. Pavel Horák, Ph.D. ([horak@apps.fss.muni.cz](mailto:horak@apps.fss.muni.cz)) působí na Katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně (Department of Social Policy and Social Work, Faculty of Social Studies, Masaryk University), Joštova 10, 602 00 Brno, Česká republika.

## Příloha

Tabulka 1 Výdaje na politiku zaměstnanosti v ČR mezi lety 2010 až 2015 (v Kč)

Rok	Celkové výdaje (změna oproti předchozímu roku)	Z toho na APZ (změna oproti předchozímu roku)	Z toho na VSZ (obvyklé náklady)
2010	22,7 mld.	6,2 mld.	-
2011	17,8 mld. (-22 %)	3,8 mld. (-38 %)	-
2012	15,1 mld. (-15 %)	2,5 mld. (-34 %)	-
2013	18 mld. (+18,5 %)	4,3 mld. (+72 %)	513 mil.
2014	20 mld. (+12 %)	6,4 mld. (+49 %)	623 mil.
2015	22,5 mld. (+12 %)	9,7 mld. (52 %)	922 mil.

Poznámka: APZ = aktivní politika zaměstnanosti

Pramen: MPSV (2016), Národní program reformem (2014), Zpráva o činnosti úřadu práce (2015)

**Schéma 1 Změny v personálních zdrojích od počátku reformy veřejných služeb zaměstnanosti mezi lety 2011–16**

Rok	Celkový počet pracovníků	Personální změny (oproti předchozímu roku)	Z toho					Podrobné informace a odkazy na tiskové zprávy
			NSD	Hmotná nouze	Posílení KřP	Ostatní	Nespecifikováno/převod z MPSV	
2010 (12.)	8136							
2011 (4., 8., 10., 12.)	6237	-1899 (-23 %)						Ve třech vlnách došlo k propuštění zaměstnanců majících na starosti podpůrné agendy na původních úřadech práce: 1000 míst v srpnu, 185 míst v říjnu a 714 v prosinci (ZČÚP 2015)
2012 (1., 4.)	8329	+2152 (+32 %)		+1953		+49 (inspektoři kvality)	+150	V první vlně v lednu bylo přijato 1953 z původních 3642 zaměstnanců obcí na úřadem práce nově vykonávanou agendu nepojistných sociálních dávek), v dubnu došlo k mimořádnému navýšení o 150 zaměstnanců a 49 inspektorů (ZČÚP 2015) <ul style="list-style-type: none"> <li>Nizký stav zaměstnanců ÚP vedl k oslabení výkonu úřadu práce v oblasti zprostředkování zaměstnání, poradenství a APZ (NPR 2013:41)</li> </ul>
2013 (1., 3., 4., 6., 8.–10.)	9020	+691 (+8 %)			+319 (na APZ)	+194 (pěstounská péče)	+178	Celkem 28 pracovních míst převedeno z MPSV, od konce července 319 pracovních míst na aktivní politiku zaměstnanosti na krajských pobočkách (doprovázených růstem mezd), 194 na pěstouny a 150 dočasných systematických míst (ZČÚP 2015). Z toho v září 700 nových pracovních míst na APZ (spolupráci se zaměstnavateli a samosprávnými orgány), doprovázených růstem mezd a růstem finančních prostředků na provozní výdaje, další posilování personální kapacity řešeno prostřednictvím projektů OPR LZ (NPR 2014:14) <ul style="list-style-type: none"> <li>U nepojistných dávek poddimenzovaný stav personálu minimálně o 1200 míst (ZČÚP 2013:6)</li> <li>13. 2. 2014 (TZ) Personální posílení ÚP ČR bylo využito v posledních čtyřech měsících roku 2013 a vedlo k intenzivnější komunikaci se zaměstnavateli a k lepšímu zacílení APZ</li> </ul>
2014 (1., 7.)	10007	+ 987 (+11 %)	+600		+381		+6	V lednu převod 6 pracovních míst z MPSV a posílení krajských poboček o 381 míst, a v červenci 600 pracovních míst na pro oblast agendy nepojistných sociálních dávek zaměřených na oblast šetření před poskytnutím dávek (ZČÚP 2014, 2015) <ul style="list-style-type: none"> <li>13. 5. 2014 (TZ) Personální posílení ÚP ČR vedlo ke k nárůstu počtu volných pracovních míst</li> <li>V průběhu roku odchod mnoha zaměstnanců ÚP ČR z důvodu stresu a napětí z nadměrné agresivity klientů (ZČÚP 2014)</li> <li>6. 6. 2014 (TZ) V reakci na rostoucí agresivitu klientů v roce 2013 (14 fyzických napadení a stovky verbálních útoků - 12. 12. 2013 (TZ)) ÚP zavede jasná pravidla pro řešení útoků klientů (v první polovině 2014 na tři desítky fyzických napadení a stovky verbálních útoků)</li> </ul>
2015 (1., 4.)	10227	+220 (3 %)	+300				-80	V lednu a dubnu snížení počtu pracovních míst o 80 a v dubnu současně nábor 300 nových zaměstnanců nepojistných dávek, který následně zvýšil počet šetření u žadatelů o sociální dávky (ZČÚP 2015) <ul style="list-style-type: none"> <li>5. 10. 2015 (TZ) Leden 2016: Vytvoření 263 kmenových míst pro stávající pracovníky Státního úřadu inspekce práce (kteří byli od doby jeho vzniku začátkem roku 2012 financováni z evropských peněz)</li> <li>Zavádění incident managementu jako reakce na nárůstu agresivity klientů v podobě fyzických útoků a psychických úrazek a výhrůžek (nahlášeno 391 incidentů)</li> </ul>
2016 (1.)	10408	+181 pracovníků (2 %)				+24 (call centrum) +157 (nelegální zaměstnávání)		Nábor 24 pracovníků do call centra a 157 pracovníků prevence nelegálního zaměstnávání (ZČÚP 2015)
Konečný stav/suma	10408	+4231 -1899	+900	+1953	+700	+424	-1979 +334	

Pramen: autor na základě Zpráv o činnosti úřadu práce (2013, 2014 a 2015) a tiskových zpráv MPSV

Schéma 2 Zabezpečení veřejných služeb zaměstnanosti mezi lety 2011–2016 informačními zdroji

2011	2012	2013	2014	2015	2016
<p><b>Přechod na nový informační systém</b> (tzv. Agendové informační systémy, resp. Jednotný informační systém)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(NPR 2012:42): „Pokračuje v budování nové technické infrastruktury, jejímž cílem je odstranit nedostatky v oblasti administrativní práce a ÚP ČR včetně nemožnosti využití vnitřních informací o uchazečích ze systémů sociální podpory“</li> </ul>	<p><b>Nefungující informační systém</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>26. 1. 2012 (TZ): ÚP ČR se hájí, že i přes kritiku, že jeho informační systém nefunguje, vyplatil 97,5 % všech dávek</li> </ul>	<p><b>Nefunkční a nespolehlivý informační systém (ZČÚP 2013:4)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>14. 2. 2013 (TZ): Dávky zdržela technická chyba v počítačovém systému</li> <li>Prosinec 2013: Pokuta MPSV Úřadem pro ochranu osobních údajů za nebezpečení osobních údajů vedených v Jednotném informačním systému práce a sociálních věcí</li> </ul>	<p><b>Po celý rok řešení přechodu na původní informační systém z důvodu četných chyb stávajícího systému</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(ZČÚP 2014:11): za celý rok 2014 bylo zaznamenáno 550 požadavků na změnu aplikací, více než polovina z nich, zejména legislativní povahy, byla vyřešena</li> <li>6. 1. 2014 (TZ): MPSV intenzivně pracuje na funkčnosti systému výplaty nepojistných sociálních dávek a dávek v oblasti nezaměstnanosti</li> <li>15. 4. 2014 Skandál se špatným hospodařením s IT technologiemi (neexistence smluv s dodavateli a absence zadávacích dokumentací)</li> </ul> <p><b>V prosinci MPSV vyhlásilo výběrové řízení na dodavatele nových informačních systémů (NPR 2015:10, 14)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>31. 7. 2014 s 19. 9. 2014 (TZ) MPSV intenzivně pracuje na přípravě zadávacích řízení na efektivní IS</li> <li>25. 11. 2014 (TZ) MPSV vypisuje otevřené zadávací řízení pro IS</li> <li>22. 12. 2014 (TZ) MPSV uzavřelo smlouvy ohledně IS na léta 2015-2016 se společností OKsystem</li> </ul>	<p><b>V průběhu roku využíván předreformní informační systém</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>11. 5. 2015 (TZ): Ministerstvo informovala vládu o průběhu zadávání veřejných zakázek na IS vyhlášených od listopadu a prosince 2014</li> </ul> <p><b>Od druhé poloviny roku prošlo schůzky na MPSV o požadavcích na nové informační systémy (ZČÚP 2015:15)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>8. 6. 2015 (TZ) Vytvoření nových míst pro pracovníky IT na MPSV (jako kroku převedení provozu IT systému od vnějších dodavatelů zpět na MPSV)</li> </ul>	<p><b>V průběhu roku jsou porovnávány stávající agendové systémy do blíže neurčené doby, než dojde k přechodu na nové systémy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3. 11. 2016 (TZ): MPSV připravuje - v duchu strategie 2015+ - realizaci více jak 30 projektů ICT a práce na IT systémech tak pokračuje podle plánu</li> <li>5. 12. 2016 (TZ): Původní systémy... jsou postupně nahrazovány novými, které jsou vytvářeny dodavateli vybranými v otevřených výběrových řízeních</li> </ul>

Prameni: autor na základě Národního programu reformy (2012, 2015), Zpráv o činnosti úřadu práce (2013, 2014 a 2015) a Tiskových zpráv MPSV z let ledna 2012 až prosince 2016

Schéma 3 Klíčové změny Vlády ČR a ministerstva práce a sociálních věcí spojené s reformou VSZ v jednotlivých letech v oblasti Partnerství a spolupráce sociálních aktérů

2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kateřina Sadílková/Jiří Kubeša	Jiří Kubeša	Jiří Kubeša/Marie Bilková	Kateřina Sadílková	Kateřina Sadílková	Kateřina Sadílková
<ul style="list-style-type: none"> <li>Uzavření <b>pakt zaměstnanosti</b> v Moravskoslezském kraji</li> <li>Podpora <b>spolupráce ÚP s obcemi</b> (využívání VPP a veřejných služeb)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podpora zapojení různých sociálních aktérů do realizace nástrojů APZ vládou (např. pomocí <b>Paktů zaměstnanosti</b>)</li> <li>Podpora <b>spolupráce ÚP s obcemi</b> (využívání VPP a veřejných služeb)</li> <li>Podpora dosavadních <b>ESF projektů</b> zaměřených na modernizaci a posilování kapacity ÚP ČR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uzavření <b>pakt zaměstnanosti</b> v Jihočeském a Ústeckém kraji</li> <li>Pravidelné <b>návštěvy zaměstnavatelů</b> úřady práce (přes 500 monitorovacích návštěv měsíčně)</li> <li>Sepsání <b>memoranda ÚP ČR s Hospodářskou komisí</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Po celý rok podporovány tzv. <b>lokální sítě zaměstnanosti</b> (17 tisíc kontaktů se zaměstnavateli, vznik <b>memorand o spolupráci a dohod</b>)</li> <li>Uzavření <b>pakt zaměstnanosti</b> v Ústeckém a Libereckém kraji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Po celý rok pokračování v rozvoji <b>lokálních sítí zaměstnanosti</b> (32 tisíc kontaktů se zaměstnavateli, uzavření <b>několik memorand a spoluprací se zaměstnavateli, státními podniky a nestátními organizacemi</b>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Po celý rok pokračování v <b>posilování partnerství a spolupráce (účast ministrů na konferenci Partnerství o spolupráci středních škol, zaměstnavatelů a úřadů práce, Jednání Svazu měst a obcí s ÚP ČR)</b></li> <li>Uzavření <b>pakt zaměstnanosti</b> v Jihočeském kraji a v Královéhradeckém kraji</li> </ul>

Pramen: autor na základě Národního programu reform (2011–16), Zpráv o činnosti úřadu práce ČR (2013, 2014) a tiskových zpráv MPSV (2005–2011)



Schéma 4 Využívání ESF projektů veřejnými službami zaměstnanosti mezi lety 2011–2016

Rok	Nástroje financované z ESF	NIPy	RIPy	Systémové projekty
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>54 % VPP (10 764 míst)</li> <li>32 % SÚPM (4 357)</li> <li>629 míst v rámci Cílených programů (CP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1x kvalifikace uchazečů o zaměstnání („Vzdělávejte se pro růst-rekvalifikace“ 2011–2014)</li> <li>3x proti dlouhodobé nezaměstnanosti („Vzdělávejte se pro růst-Pracovní příležitosti“ 2012–2015), 1 kvalifikace uchazečů o zaměstnání („Vzdělávejte se pro růst-rekvalifikace“ 2011–2014), 1 konkurenceschopnost firem</li> <li>5x financování standardních nástrojů APZ a poradenských činností (financovaných ÚP, kde je příjemcem MPSV)</li> <li>6x3 v oblasti podpory Posílení aktivní politiky zaměstnanosti a 3 v oblasti na podporu adaptability</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1x vzdlávání zaměstnanců v podnicích („Vzdělávejte se pro růst!“ 2012–2014)</li> <li>104x77 v oblasti podpory Posílení aktivních politik zaměstnanosti, 26 v oblasti podpory Zvýšení adaptability a konkurenceschopnosti podniků a 1 v oblasti podpory Zvýšení adaptability zaměstnanců restrukturalizovaných podniků</li> <li>108x 81 v oblasti podpory Posílení aktivních politik zaměstnanosti, 26 v oblasti podpory Zvýšení adaptability a konkurenceschopnosti podniků a 1 v oblasti podpory Zvýšení adaptability zaměstnanců restrukturalizovaných podniků</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1x (rozšíření a zkvalitnění poskytovaných služeb - Call centrum ÚP 2011+)</li> <li>3x modernizace služeb zaměstnanosti = Metodika práce s klienty (MIKOP 2013–2015) - Efektivní řízení lidských zdrojů ÚP ČR (2013+) a Call centrum ÚP ČR (2011+)</li> <li>5x vytvoření metodiky práce s klienty MIKOP, Efektivní řízení lidských zdrojů ÚP ČR, Call centrum ÚP ČR, Rozvoj volných pracovních míst, Regionální síť spolupráce v pracovní rehabilitaci PREGNET</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>60 % VPP (7592 míst)</li> <li>31 % SÚPM (3588),</li> <li>317 míst v rámci Cílených programů (CP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8x5 v oblasti podpory Posílení aktivní politiky zaměstnanosti, 3 v oblasti na podporu adaptability</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>97x 83 v oblasti podpory Posílení aktivních politik zaměstnanosti, 13 projektů v oblasti podpory Zvýšení adaptability a konkurenceschopnosti podniků, 1 v oblasti podpory Zvýšení adaptability zaměstnanců restrukturalizovaných podniků</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5 x pokračování projektů z předchozího roku, doplněné o projekt Studie služeb pro domácnost zaměřený na přímou podporu krátkodobého zaměstnání</li> </ul>
2013		<ul style="list-style-type: none"> <li>Stávající celorepublikové projekty jsou zaměřené na podporu dlouhodobě nezaměstnaných (Nové pracovní příležitosti /2015–2017/), podporu nástrojů SÚPM a VPP (2015–2018), odborné vzdělávání zaměstnanců /2015–2020/, kvalifikaci uchazečů o zaměstnání /2016–2020/, efektivní služby zaměstnanosti (včetně prohlubování síťování s lokálními partnery) (EFES /2016–2020/) a podporou přeshraniční pracovní mobility (Eures ČR II /2016–2020/) (MPSV portál 2016)</li> </ul>		
2014				
2015				
2016				

Pramen: autor na základě Statistické ročenky trhu práce (2012–2015), Národního program reform (2012) a portálu MPSV (2016)

Schéma 5 Zhodnocení ESF projektů ve veřejných službách zaměstnanosti mezi lety 2012–15 vybranými experty (N=27)

2012	2013	2014–15
<p><b>Role ESF projektů</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ měly by hrát pilotní roli, být inovativní, mít přidanou hodnotu, zapojit více subjektů (R4,5)</li> <li>➤ podporovat okrajové skupiny nezaměstnaných, i když je to nákladnější (starší osoby, etnické menšiny) (R2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ měly by sloužit k pilotáži a v případě úspěchu je zavádět za národní peníze („Nemělo by se s nimi flikovat, suplovat, využívat jako doplňkový zdroj.“) (R18–R20)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ měly by sloužit k pilotáži a v případě úspěchu je zavádět za národní peníze („Nemělo by se s nimi flikovat, suplovat, využívat jako doplňkový zdroj.“) (R18–R20)</li> </ul>
<p><b>Reálné a žádané zacílení ESF projektů</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● účastníkům projektů je věnována intenzivní péče, která ale není zajištěna před a po jeho skončení (projektem jsou nastartováni, ale pak „zdechou“ díky nekontinuitě intenzivní péče) (R2)</li> <li>● někteří účastníci vstupují do projektů jen díky tomu, že se báli svou účast na ÚP odmítnout kvůli ztrátě dávek (R2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ měly by sloužit spíše pro větší počty účastníků (400 až 2000) (R15)</li> <li>➤ nejspěšnější je vzdělávání u zaměstnavatele vedoucí k uplatnění na konkrétním pracovním místě (R8)</li> <li>➤ umožňují kombinovat nástroje APZ, obava, co bude, až ESF skončí (R10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● problém s certifikací projektů, projekty narušují trh práce v systému podpory rekvalifikaci, protože vytvářejí mzdové nerovnováhy (rekvalifikanti mají větší mzdy než řádní zaměstnanci) (R26)</li> <li>● problém s grantovými projekty, s koordinací (malá pružnost při jejich realizaci), s časovým zpožděním (soutěž se tři roky dopředu a není jasná, co bude za tři roky) (R25), kdy samotná doba schvalování ministerstvem je dlouhá (30 dní) (R23)</li> <li>● neustálá změna metodik k tvorbě projektů (nutnost jejich sledování a potřeba přepracování administrativy, např. některých ukazatelů - „oproti tomu v době vypracování OPRLZ existovala vždy jedna metodika poplatná na začátku a během projektu, která platila až do jeho konce“) (R24) Zacylení projektů</li> <li>● svázanost zadávací dokumentace projektů (požadavek větší časové a funkční flexibility projektů, svázání kvantitou a jasně stanovenou náplní aktivit - „přílišná byrokratická zadávací dokumentace... moduly mají projt konkrétní počty klientů, přičemž v průběhu projektu se často zjistí, že je není možné naplnit, vyžaduje to žádost o změnu, schvaluje to MPSV, ale nemusí se to schválit“) (R23), (RIP projekty jsou omezené a neflexibilní, jejich design (rámec) je totiž vytvářen na MPSV a umožňují realizovat pouze ty projekty, které se do tohoto rámce vejdou a není tak možné vytvářet projekty na inovativnější opatření (ne pouze diagnostiky, motivační a poradenské programy a rekvalifikace) (R26)</li> <li>➤ osvědčili se odborné praxe pro mladé i staré (R26), plusem i zjednodušení formulář pro zaměstnavatele ze strany MPSV (R23)</li> </ul>
<p><b>Výhody a nevýhody tvorby, administrace a implementace ESF projektů</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ outsourcing může rozšířit kapacitu práce s klienty („a znamená tak pozitivní posun“) (R3)</li> <li>➤ projekty vhodné uspořádány (komplexnější pojetí intervence, návaznost diagnostiky na potřeby trhu práce a na další opatření - poradenství a motivace), ještě větší tlak by měl být na komplexní přístup v designu projektů, aby zahrnovaly vzdělání, kvalifikaci, zaměstnání (R7)</li> <li>● věcný obsah evropských projektů by mělo vytvářet MPSV, formální předpisy MMR (R1) a doporučení evropské komise a cílů NRP uvedené v EES by mělo být promítnuto do cílů ESF v ČR vykonávané MPSV („Stále se pracuje s návrhem na řízení ESF a není rozhodnuto, nejistota. Mění se náhledy MMR. Nedošlo k usnesení o gescích na Operační programy. Naše představa: věcný obsah bychom měli dělat my, MMR formální předpisy. Do cílů bychom pak promítli specifická doporučení EC a cíle NRP v rámci ESS.“)</li> <li>● projekty jsou drahé, nadhodnocené personální náklady u osob, které přímo nejdou s účastníky, drahá administrativní okolo outsourcingu (úřad práce by zajistil levněji, Kdyby měl kapacitu) (R4,5)</li> <li>● rigidní nastavení projektů (3 necílené rekvalifikační kurzy na jednoho účastníka /řešitelný na základě zjištění skutečných potřeb zaměstnavatelů úřadem práce/) (R3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● projekty jsou drahé (ubytování, propagace, jídlo), lépe by bylo realizovat přes národní aktivní politiku zaměstnanosti („v dalším období 2014–20 má jít ještě více na měkké projekty, to bude tragédie, zbytečně vyhozené miliony“) (R13), (úřad práce dokáže pracovat levněji) (R12), snaha utratit evropské peníze co nejrychleji vede k neefektivitě („za tyto peníze bychom sami mohli podpořit mnohem víc míst a dvakrát více smluv, nejsme na to ale po reformách personálně vybavení“) (R12), ESF aktivita drahší než vlastní poradenství a motivační kurzy nabízené úřadem práce („snažíme se udržet ostrůvek poradenství za každou cenu“) (R10)</li> <li>● globální projekty nesedí na lokální podmínky, grantové projekty jsou v pořádku (R16)</li> <li>● složitá administrativa a potřeba zjednodušit řízení projektů (R15), zbytečně dlouhé vstupní školení (R12)</li> <li>● malá flexibilita projektů (design dám dopředu) (R14), nezájisti jejich kontinuitu („fázovost“, „kampaňovitost“, nedostatečná koordinace projevující se v tom, že existují souběžné projekty pro stejnou cílovou skupinu, zaměřené na měkké dovednosti), problémový způsob a design výběru projektů: výběr podle ceny nevede ke kvalitě (R9), možnost prodoult, kdy „jedna firma nabídne nízkou cenu, jedna nadstandardní. Po získání tendru ta levná odstoupí“ (R8)</li> <li>● recyklace uchazečů o zaměstnání z důvodu jejich malého zájmu o ESF projekty, kde nebyla jednoznačná vazba na získání zaměstnání (R9)</li> <li>● problémy a monitorovací ukazatelé: nutnost žadatelů stále sledovat monitorovací ukazatele vedou k navyšování počtu rekvalifikací na jednoho účastníka (R8), creaming efekt (R10), formální a málo věcné evaluační postupy (neprovázanost s mainstreamovou politikou zaměstnanosti) (R15)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● problém s certifikací projektů, projekty narušují trh práce v systému podpory rekvalifikaci, protože vytvářejí mzdové nerovnováhy (rekvalifikanti mají větší mzdy než řádní zaměstnanci) (R26)</li> <li>● problém s grantovými projekty, s koordinací (malá pružnost při jejich realizaci), s časovým zpožděním (soutěž se tři roky dopředu a není jasná, co bude za tři roky) (R25), kdy samotná doba schvalování ministerstvem je dlouhá (30 dní) (R23)</li> <li>● neustálá změna metodik k tvorbě projektů (nutnost jejich sledování a potřeba přepracování administrativy, např. některých ukazatelů - „oproti tomu v době vypracování OPRLZ existovala vždy jedna metodika poplatná na začátku a během projektu, která platila až do jeho konce“) (R24) Zacylení projektů</li> <li>● svázanost zadávací dokumentace projektů (požadavek větší časové a funkční flexibility projektů, svázání kvantitou a jasně stanovenou náplní aktivit - „přílišná byrokratická zadávací dokumentace... moduly mají projt konkrétní počty klientů, přičemž v průběhu projektu se často zjistí, že je není možné naplnit, vyžaduje to žádost o změnu, schvaluje to MPSV, ale nemusí se to schválit“) (R23), (RIP projekty jsou omezené a neflexibilní, jejich design (rámec) je totiž vytvářen na MPSV a umožňují realizovat pouze ty projekty, které se do tohoto rámce vejdou a není tak možné vytvářet projekty na inovativnější opatření (ne pouze diagnostiky, motivační a poradenské programy a rekvalifikace) (R26)</li> <li>➤ osvědčili se odborné praxe pro mladé i staré (R26), plusem i zjednodušení formulář pro zaměstnavatele ze strany MPSV (R23)</li> </ul>

Pramen: autor na základě expertních rozhovorů