

Optimalizace organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti

Podrobná zpráva

Zodpovědný řešitel: Mgr. Markéta Vylítová

Červen 2000

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

OBSAH

Kapitola	strana
Úvod	3
I. Fond zaměstnanosti	6
II. Optimalizace organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti	27
III. Stanoviska úřadů práce k některým otázkám uspořádání služeb zaměstnanosti	45
IV. Předpoklady a důsledky event. převzetí kompetencí za systém dalšího profesního vzdělávání Ministerstvem práce a sociálních věcí pro organizační strukturu služeb zaměstnanosti	56
V. Příprava MPSV a Služeb zaměstnanosti na Evropský sociální fond	70
VI. K využití zkušeností Slovenské republiky s organizačním uspořádáním služeb zaměstnanosti a s financováním politiky zaměstnanosti	122
VII. Zahraniční zkušenosti s organizací služeb zaměstnanosti a s financováním politiky zaměstnanosti	126
Resumé	162
Seznam použitých zkratk	165
Literatura	166
Přílohy ke kapitole V.	168
Příloha 1: Palmif	168
Příloha 2: Observatoř	173
Příloha 3: ESF ve vybraných zemích EU	175
Přílohy – Studie	182
Zhodnocení účinnosti legislativní úpravy politiky zaměstnanosti, organizačního uspořádání orgánů trhu práce, kompetencí jednotlivých stupňů řízení, nástrojů politiky zaměstnanosti a financování politiky trhu práce	
Analýza činností okresního úřadu práce, jejichž převedení na vyšší (krajskou) úroveň by z hlediska služeb zaměstnanosti bylo efektivní a účelné	

Úvod

Podrobná zpráva studie „Optimalizace organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti“ je jedním ze dvou nedílných základních svazků závěrečné zprávy výzkumného úkolu. Vzhledem k tomu, že autoři studie považují některá zjištění a argumenty za stěžejní, je několik pasáží, které lze najít jak ve Stručné, tak v Podrobné zprávě.

Na jednotlivých kapitolách podrobné zprávy pracovali experti z různých oblastí, každá kapitola má tedy svého zodpovědného řešitele. Studie samotná je nicméně dílem kolektivním, které vychází z filosofie výzkumných postupů a směrů diskutovaných v týmu řešitelů. Je podložena analýzou legislativy, zahraničním srovnáním včetně zohlednění zkušeností Slovenské republiky, dále vychází z vlastního dotazníkového šetření na všech úřadech práce. Ke zpracování některých částí významně přispěly expertní rozhovory provedené na vybraných úřadech práce. V otázkách dalšího profesního vzdělávání a Evropského sociálního fondu jsme spolupracovali s odborníky Národního vzdělávacího fondu. V průběhu prací byly prováděny i průběžné konzultace s řídicími pracovníky Správy služeb zaměstnanosti MPSV.

Výzkumný úkol je 4. etapou grantového projektu „Úloha služeb zaměstnanosti při uplatňování státní politiky zaměstnanosti, uplatňování politiky zaměstnanosti v souladu s potřebami trhu práce“ (garant za VÚPSV ředitel Mgr. M. Mácha).

Cílem této etapy grantu bylo zhodnotit stávající organizační postavení služeb zaměstnanosti v ČR, schopnost návaznosti na nové územní uspořádání, předpoklady pro vedení nových agend (insolventnost zaměstnavatelů, spolupráce při dalším profesním vzdělávání, programy v oblasti zaměstnanosti spolufinancované z Evropského sociálního fondu atd.) a dále především:

- zjistit optimum vlivu a zapojení tripartitních i nových regionálních orgánů do procesu oživení trhu práce, obzvláště pak regionálních trhů práce

- připravit a zhodnotit variantní návrhy na změnu uspořádání služeb zaměstnanosti.

Shrnutí problematiky je spolu se základními tezemi možných řešení obsahem Stručné zprávy.

Na zpracování podrobné zprávy se podíleli:

Mgr. Markéta Vylítová: koordinace, Úvod, kapitola VII. Zahraniční srovnání, Závěry, zpracování Stručné zprávy

Ing. Z. Karpíšek: supervizor nad vedením výzkumného úkolu, Kapitola III. Anketa a expertní rozhovory na úřadech práce, Kapitola VI. K využití zkušeností Slovenské republiky s organizačním uspořádáním služeb zaměstnanosti a s financováním politiky zaměstnanosti

Jana Formanová: statistika

Ing. V. Schreiber: příprava a statistické zpracování ankety

Externí spolupracovníci:

Ing. Věra Czesaná, CSc., Ing. Petr Chuděj, Ing. Václav Brož (NVF, kapitola V. Příprava MPSV a Služeb zaměstnanosti na Evropský sociální fond)

JUDr. Ilya Steinich (kapitola I. Fond zaměstnanosti, II. Optimalizace organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti)

Ing. Jaromír Coufalík, CSc. (NVF, kapitola IV. Předpoklady a důsledky event. převzetí kompetencí za systém dalšího profesního vzdělávání Ministerstvem práce a sociálních věcí pro organizační strukturu služeb zaměstnanosti)

Ing. Oldřich Staněk (ÚP Teplice, studie v příloze Analýza činností okresního úřadu práce, jejichž převedení na vyšší (krajskou) úroveň by z hlediska služeb zaměstnanosti bylo efektivní a účelné)

PhDr. Štefan Karabín, CSc. (expert, Slovensko, Zhodnocení účinnosti legislativní úpravy politiky zaměstnanosti, organizačního uspořádání orgánů trhu práce, kompetencí jednotlivých stupňů řízení, nástrojů politiky zaměstnanosti a financování politiky trhu práce)

I. FOND ZAMĚSTNANOSTI

I.1. Současný systém financování politiky zaměstnanosti

V oblasti zaměstnanosti chybí - není vytvořen - jednotný základní systém, který by upravoval financování politiky zaměstnanosti jako takové (tj. zdroje, způsoby čerpání, užití, sankce, apod.). Zákon o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, upravují instituty a nástroje politiky zaměstnanosti, na něž jsou vynakládány účelově určené prostředky (na zaměstnanost). Neexistuje však zákon, který by zaváděl a odůvodňoval výběr příspěvku na státní politiku zaměstnanosti tak, jako je tomu u ostatních obdobných systémů, např. u pojistného na nemocenské pojištění (§ 9 zákona č. 54/1956 Sb.), u sociálního zabezpečení, kdy je stanovena povinnost (§ 1 odst. 5 zákona č. 100/1988 Sb.) platit pojistné v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním zákonem, u zdravotního pojištění (§ 8 zákona č. 48/1997 Sb.).

I.1.1. Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti

Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti je od 1. 1. 1993 vybírán souběžně s pojistným na důchodové pojištění a nemocenské pojištění podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Systém v tomto zákoně upravený i zákon sám, jsou poplatné době vzniku, což dokládá celá řada novel zákona; tato právní úprava je zaměřena především na potřeby vztahující se k důchodovému pojištění, ve vztahu k financování zaměstnanosti nekoresponduje s potřebami politiky zaměstnanosti, která zabezpečuje i jiné úkoly, než poskytování dávek občanům. Zákon č. 589/1992 Sb. se o příspěvku na státní politiku zaměstnanosti zmiňuje zejména v následujících ustanoveních:

- zákon sám se nazývá „o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti“, ale již v § 1 se říká, že „pojistné na sociální zabezpečení zahrnuje pojistné na důchodové pojištění a pojistné na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“)“ Již z tohoto úvodního srovnání je zřejmé, že pohled na příspěvek na státní politiku zaměstnanosti je - a to nejen v tomto zákoně - nejednotný co do systematiky samotné. Vyplývá to pravděpodobně z toho, že v kontextu s mezinárodní úpravou je příspěvek v nezaměstnanosti většinou zahrnován do dávek sociálního zabezpečení, a to ještě spolu s dalšími dávkami, které v České republice jsou poskytovány v rámci jiných systémů, např. jako dávky státní sociální podpory. Poskytování dávek v nezaměstnanosti občanům, tj. tzv. hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání, je u nás upraveno v předpisech, které jsou pracovněprávního charakteru, a nárok sám je velmi úzce spojen se ztrátou zaměstnání a s hledáním zaměstnání nového
- podle § 2 je „pojistné“, (tj. včetně příspěvku na státní politiku zaměstnanosti) příjmem státního rozpočtu, pojistné na důchodové pojištění se však vede na samostatném účtu státního rozpočtu a v zákoně o státním rozpočtu se uvádí jako samostatná položka příjmů státního rozpočtu. Podle § 9 je na účet České správy sociálního zabezpečení odváděna ta část pojistného, od které se odečte úhrn zúčtovaných dávek na nemocenské pojištění. Na samostatný účet státního rozpočtu se pak podle § 25b převádí poměrná část odpovídající pojistnému na důchodové pojištění. Z těchto ustanovení je zřejmé, že u důchodového pojištění a nemocenského pojištění je tvorba zdrojů i jejich čerpání sledovatelné, u příspěvku na státní politiku zaměstnanosti není příjmová strana zcela průhledná, prostředky nejsou sledovány účelově. Zatímco výběr příspěvku na státní politiku zaměstnanosti má charakter pojistného, výdaje na opatření aktivní i pasivní politiky zaměstnanosti jsou účelově přidělovány ministerstvu práce a sociálních věcí ze státního rozpočtu, a to bez ohledu na výši vybraného příspěvku. Tato situace není transparentní ve srovnání s obdobnými systémy ve světě, zejména ve státech Evropské unie, kde prostředky na zaměstnanost jsou ve své většině spravovány odděleně, a to nejen od státního rozpočtu, ale i od jiných dávkových systémů

- poplatníky pojistného (§ 3) jsou právnické nebo fyzické osoby zaměstnávající zaměstnance (zaměstnavatelé), zaměstnanci a další v zákoně vyjmenované osoby, a osoby samostatně výdělečně činné. Pojistné se stanoví z vyměřovacího základu (§ 7 odst. 1), a to pro zaměstnavatele ve výši 3,2 %, pro zaměstnance ve výši 0,4 % a pro osobu samostatně výdělečně činnou ve výši 3,6 %. Mezi jednotlivými systémy je dán určitý nepoměr, protože osoba samostatně výdělečně činná se např. může rozhodnout zda bude účastna nemocenského pojištění, u příspěvku na státní politiku zaměstnanosti toto učinit nemůže. Naopak občan se může dobrovolně účastnit důchodového pojištění, ale přitom zákon nestanoví povinnost ani možnost odvádět příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, a do systému tak rovněž přispívat. V praxi pak mohou vzniknout určité paradoxy, kdy při dobrovolné účasti na důchodovém pojištění nárok na hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti na jedné straně osobě samostatně výdělečně činné v určitém případě vzniká, občanovi, který není osobou samostatně výdělečně činnou, (zejména po dobu zaměstnání v cizině) nárok nevzniká
- zákon upravuje otázku sankcí za neplacení pojistného (§ 20), včetně povolení splátek, jakož i pokuty, a to zcela samostatně. Tento systém však v žádném případě nedává možnost, aby se služby zaměstnanosti tohoto procesu účastnily, i když jde rovněž o prostředky na státní politiku zaměstnanosti, nepodléhá však ani režimu hospodaření s jinými prostředky státního rozpočtu.

I.1.2. Výdaje na státní politiku zaměstnanosti

Podle svého charakteru jsou nástroje státní politiky zaměstnanosti rozdělovány na aktivní a pasivní a v souvislosti s tím mluvíme i o výdajích na aktivní politiku zaměstnanosti a výdajích na pasivní politiku zaměstnanosti. Ve státním rozpočtu České republiky jsou proto také v kapitole ministerstva práce a sociálních věcí, jako specifické dílčí ukazatele výdajů uváděny položky „Pasivní politika zaměstnanosti“ a „Aktivní politika zaměstnanosti“.

Z předpisů o zaměstnanosti vyplývá, že v rámci pasivní politiky zaměstnanosti jsou vynakládány prostředky na

- hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání (§ 12 - 18 zákona č. 1/1991 Sb.)
- zvýšení ke hmotnému zabezpečení občanů se změněnou pracovní schopností (§ 17a zákona č. 1/1991 Sb.).

V rámci aktivní politiky zaměstnanosti jsou upraveny tyto nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, které jsou hrazeny z účelově určených prostředků

- rekvalifikace uchazečů o zaměstnání (§ 10 zákona č. 1/1991 Sb.)
- rekvalifikace zaměstnanců zaměstnavatele (§ 11 zákona č. 1/1991 Sb. a § 6 odst. 3 zákona č. 9/1991 Sb.)
- příspěvek zaměstnavateli k částečné úhradě náhrady mzdy při omezení pracovní činnosti v souvislosti s přechodem na nový podnikatelský program (§ 20 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb.)
- příspěvek na zřizování chráněných dílen a pracovišť pro občany se změněnou pracovní schopností (§ 22 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb.)
- příspěvek na provoz chráněných dílen a pracovišť pro občany se změněnou pracovní schopností (§ 22 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb.)
- hmotná podpora zřizování společensky účelných pracovních míst (§ 5 zákona č. 9/1991 Sb.)
- hmotná podpora vytváření veřejně prospěšných prací (§ 5 zákona č. 9/1991 Sb.)
- příspěvek na odbornou praxi absolventům škol (§ 6a zákona č. 1/1991 Sb.)
- příspěvek k zabezpečení kvalifikace mladistvých pracovníků (§ 6a zákona č. 9/1991 Sb.)
- zabezpečování programů k dalšímu pracovnímu uplatnění uvolňovaných zaměstnanců, o nichž rozhoduje vláda (§ 11 písm. f) zákona č. 9/1991 Sb.)
- v roce 2000 by měla být na základě novely zákona č. 9/1991 Sb. z prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti rovněž v rámci investičních pobídek poskytována podpora vytváření nových pracovních míst a hrazena rekvalifikace zaměstnanců.

Poskytování prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti se děje na základě dohod mezi úřadem práce a zaměstnavatelem (včetně obce jako zaměstnavatelského subjektu) a úřadem práce a občanem - uchazečem o zaměstnání. Součástí dohod je i ustanovení o povinnosti vrátit úřadu práce poskytnuté prostředky nebo jejich poměrnou část za dobu, po kterou podmínky dohody nebyly plněny; povinnost hradit náklady poskytnuté úřadem práce má i uchazeč o zaměstnání v případě, že zanechá rekvalifikace bez vážných důvodů nebo po jejím absolvování odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání, na které byl rekvalifikován. Neplní-li zaměstnavatel nebo uchazeč podmínky dohody dobrovolně, řeší případy vymáhání dlužných částek soud. Pokud se jedná o eventuální sankce za neoprávněné nakládání, může úřad práce za porušení dohod uzavřených podle zákona 9/1991 Sb. uložit pokutu až do výše 250 tis. Kč, opakovaně až do výše 1 mil. Kč.

Ministerstvo práce a sociálních věcí spravuje prostředky na zabezpečování státní politiky zaměstnanosti a rozhoduje o jejich použití (§ 11 písm. c) zákona č. 9/1991 Sb.), druhy nástrojů a způsob financování upravují příslušné zákony o zaměstnanosti a vyhlášky ministerstva práce a sociálních věcí vydané na základě zmocnění v těchto zákonech uvedených. Úřady práce jsou ze zákona povinny plnit úkoly jim v oblasti aktivní politiky svěřené a „účelně hospodaří s prostředky na zabezpečení zaměstnanosti (§ 12 odst. 1 písm. i) zákona č. 9/1991 Sb.). Vzhledem k tomu, že prostředky na zaměstnanost jsou prostředky státního rozpočtu, vztahují se na ně podle stanoviska ministerstva financí i přes vlastní úpravu rovněž pravidla daná pro hospodaření s rozpočtovými prostředky. V současné době tento dvojitý režim komplikuje vynakládání prostředků na státní politiku zaměstnanosti, a to co do možnosti poskytování těchto prostředků jednotlivým zaměstnavatelům (vyloučeny jsou rozpočtové a příspěvkové organizace), tak co do možnosti účelového určení (neměly by být financovány investiční náklady).

Kontrolu hospodaření s finančními prostředky na pasivní i aktivní politiku zaměstnanosti provádí MPSV a úřady práce jednak samy (§ 2 a 3 zákona č.

552/1991 Sb., o státní kontrole), jednak kontrolu provádí Nejvyšší kontrolní úřad (§ 3 písm. a) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu).

I.2. Služby zaměstnanosti, jejich činnost a financování

I.2.1. Obsah, organizace a financování

Otázka co je obsahem politiky zaměstnanosti, jaké jsou nástroje a instituce ovlivňující a spravující trh práce, jaké subjekty slouží ke sladění nabídky a poptávky na něm, jak má vypadat financování politiky zaměstnanosti co do zdrojů a užití, jakož i otázka organizačního uspořádání orgánů zaměstnanosti, je velmi složitá a lze k ní přistupovat v různých společenských a ekonomických podmínkách různě. Základní úprava na mezinárodní úrovni je dána úmluvami Mezinárodní organizace práce, které stanoví pro členské státy určité minimum, a kterými jsou zejména

- Úmluva č. 88 o organizaci služeb pro zprostředkování práce
- Úmluva č. 122 o politice zaměstnanosti
- Úmluva č. 142 o poradenství pro volbu povolání a odborné výchově pro rozvoj lidských zdrojů
- Úmluva č. 150 o správě práce: úkoly, oprávnění a organizace
- Úmluva č. 168 o podpoře zaměstnanosti a ochraně proti nezaměstnanosti.

Úmluvy Mezinárodní organizace práce samy o sobě však žádnou optimální a jedinou variantu neupravují, naopak, zpravidla s přihlédnutím k podmínkám té které země umožňují úpravu s většími či menšími ingerencemi státu, rozdílným postavením sociálních partnerů, širokou možností výběru nástrojů a opatření. Úprava není dána ani v rámci Evropské unie: systém sociálního zabezpečení, kam patří dávky v nezaměstnanosti, je pouze koordinován, organizační uspořádání služeb zaměstnanosti je velice různorodé a v každém státě jiné.

V zásadě lze říci, že modely financování i organizačního uspořádání v oblasti zaměstnanosti mohou fungovat v několika základních dimenzích, a to jako

- státní
- tripartitní
- duální (s určitou účastí státu)
- pojišťovací.

V úzké souvislosti s těmito základními organizačními principy jsou pak otázky financování, které se řeší nejčastěji krytím

- z příspěvků od zaměstnanců a zaměstnavatelů
- ze státního rozpočtu
- z kombinovaných zdrojů (příspěvky, státní rozpočet, rozpočty územních celků, příspěvky z jiných systémů a od jiných subjektů)

Tvorbě zdrojů pak zpravidla odpovídá i míra účasti všech subjektů činných na trhu práce (nebo mající na něj vliv) na rozhodování o tvorbě a užití těchto prostředků, a to formami, které jsou pro ten který stát charakteristické. Nejčastěji je možno vidět rozhodování tripartitního charakteru, které se projevuje jednáními mezi představiteli státu, zaměstnavatelů a zaměstnanců (reprezentovaných odbory) a určitou mírou spoluúčasti sociálních partnerů. Tato tripartitnost je zpravidla demonstrována i možností účasti sociálních partnerů, popř. jejich zastoupením, na jednáních výkonné státní moci o některých otázkách souvisejících s trhem práce a zaměstnanosti.

Níže uvedené modely nelze chápat jako jediné možné a „čisté“, je zpravidla třeba vidět, že existuje řada variant a kombinací, které jsou modifikovány ještě otázkami státoprávního uspořádání toho kterého státu. Jinak jsou záležitosti řešeny, jedná-li se o unitární stát a jinak jde-li o federaci, ve které zpravidla vedle federálně platné úpravy platí i samostatné úpravy některých otázek v jednotlivých zemích federace - obdobně je tomu i s financováním, kdy existují vedle prostředků federálních prostředky jednotlivých zemí, popř. ještě i prostředky nižších územněsprávních celků, které jsou na politiku zaměstnanosti (aktivní i pasivní) poskytovány.

I.2.2. Model „Státní zaměstnanost“

V tomto modelu je stát jediným tvůrcem a garantem fungování politiky zaměstnanosti, ponechává si ve svých rukou tvorbu i užití prostředků, zpravidla i sám rozhoduje o nástrojích, kterými bude zaměstnanost ovlivňována.

Institucionální uspořádání

Orgány služeb zaměstnanosti jsou státními orgány, mohou fungovat buď jako samostatné úřady nebo jednotlivé činnosti spadající pojmově pod služby zaměstnanosti mohou být vykonávány rozdílnými institucemi a úřady, „nevyklučuje se určité zapojení obcí jako orgánů samosprávy. Charakteristickým rysem je přímá linie nadřízenosti a podřízenosti. Postavení sociálních partnerů a míra jejich zapojení jsou zpravidla odvislé od míry demokracie a historických faktorů toho kterého státu, mohou být ze systému vyloučeny, a to buď právně nebo fakticky, nejčastěji (v souladu s výše uvedenými úmluvami MOP) se účastní v systému již od nejnižšího stupně, a to většinou hlasem poradním.

Financování

Prostředky na politiku zaměstnanosti mají charakter státních prostředků a mohou být získávány nejrůznějšími způsoby, například

- odvod v rámci obecných daní, což je zpravidla nejjednodušším řešením
- účelově určený odvod
- samostatná daň nebo příspěvek do státního rozpočtu
- příspěvky do státního fondu, nebo na zvláštní účet spravovaný státním orgánem.

Hospodaření s těmito prostředky pak provádějí výše zmíněné státní orgány. Jinou variantou je i možnost, že stát by převedl prostředky ze státního rozpočtu nestátnímu (nejlépe veřejnoprávnímu) subjektu, který by státu odpovídal za hospodaření s nimi - služby by mohl vykonávat buď samostatně nebo částečně jinými subjekty.

Klady

Z hlediska organizačního i z hlediska financování je v modelovém systému „Státní zaměstnanost“ veškerá činnost zabezpečována profesionálním stabilním aparátem státních úředníků, což při dobré organizaci může znamenat:

- jednotné provádění, propracovaný systém postupů a informací
- vysokou odbornou úroveň při rozhodovací činnosti
- souvztažnost s dalšími systémy (důchodové, nemocenské, rodinné dávky, životní minimum apod.),
- úspornost v oblasti provozních nákladů
- centralizaci prostředků ve státním rozpočtu, popř. velmi úzké napojení účelově určených prostředků na státní rozpočet, a tím jejich plynulé poskytování
- možnost kontroly ze strany státu jeho orgány a vynutitelnost opatření daná povahou státní moci.

Zápory

Systém v modelu „Státní zaměstnanost“ může s sebou nést řadu negativ vyplývajících z nesprávně fungujícího státního aparátu, a to zejména

- přebujelá administrativa s těžkopádným rozhodováním a pomalým vyřizováním agendy
- zatěžování občana „kolotočem“ potvrzení a institucí a neochotou úředníků

Kromě toho i v dobře administrativně fungujících systémech může docházet k řadě jevů, které nejsou pozitivní, jako například:

- malá průhlednost hospodaření s prostředky
- přeceňování schopností státu vyřešit složitou problematiku, ve které není jediným a hlavním subjektem
- přílišná paternalita ze strany státu
- malá nebo žádná odpovědnost sociálních partnerů (zaměstnavatelů a odborů) za důsledky jejich činnosti.

I.2.3. Model „Tripartitní zaměstnanost“

Politika zaměstnanosti při tomto modelu je svěřena stejnou měrou všem subjektům, které se na ní podílejí, a to státu, zaměstnavatelům, reprezentovaným zpravidla svými svazy zaměstnavatelů, a zaměstnancům reprezentovaným zpravidla odbory.

Institucionální uspořádání

Institucionální uspořádání je zabezpečováno systémem orgánů, které jsou veřejnoprávního charakteru a na jejich rozhodovací činnosti se podílí na jednotlivých stupních ve stejném poměru hlasů představitelé státu, zaměstnanců a zaměstnavatelů. Model má de facto tvar pyramidy, kdy rozhodnutí učiněná vyššími orgány zavazují orgány nižší, které na své úrovni rozhodují zároveň s přihlédnutím k místním podmínkám

Financování

Financování tohoto systému se může dít řadou nejrůznějších způsobů co do tvorby zdrojů, např.

- výběrem příspěvků (pouze od zaměstnavatelů nebo častěji od zaměstnavatelů a zaměstnanců) do samostatného fondu
- poskytnutím části prostředků státního rozpočtu na zvláštní účet či fond tripartitně spravovaný
- sdružením prostředků, tj. vybírání příspěvků a prostředků ze strany státu, do tripartitně spravovaného systému.

Co do hospodaření se získanými účelově určenými prostředky je potom rozhodující, jak striktně jsou nástroje a opatření politiky zaměstnanosti (zejména v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti) dána zákony a dalšími právními předpisy a jaká volnost je ponechána tripartitnímu orgánu (orgánům) pro rozhodování a ovlivňování zaměstnanosti. Samostatnou kapitolou v této souvislosti by byla rovněž otázka účasti, popř. spoluúčasti sociálních partnerů na tvorbě právních norem samotných.

Klady

Pozitiva modelu „Tripartitní zaměstnanost“ jsou beze sporu spojena s těmito okolnostmi:

- o věcech veřejných nerozhoduje výlučně stát, ale i další subjekty občanské společnosti
- odpovědnost za vývoj zaměstnanosti a nezaměstnanosti je rozdělena na všechny činitele v tomto procesu rozhodující
- nutnost umění vzájemné komunikace, schopnost přijímat kompromisy
- veřejnoprávní charakter zabezpečuje průhlednost systému hospodaření, tvorbu a užití prostředků, jejich vynakládání v souladu s potřebami, a to nejen na celostátní úrovni, ale i z hlediska nižších celků
- kontrola systému prováděná širokou veřejností

Zápory

Také tento model „Tripartitní zaměstnanosti“ s sebou nese řadu záporů, které jsou dány následujícími faktory:

- zcela odlišné postoje všech tří subjektů (státu, zaměstnavatelů, zaměstnanců) podílejících se na tvorbě a řízení politiky zaměstnanosti
- nejednotnost v názorech na řešení problémů a rovněž na reprezentaci při zastupování mezi sociálními partnery samotnými
- zdlouhavost a komplikovanost společných jednání a rozhodování, včetně bojkotu ze strany některého ze subjektů
- vybudování vlastního organizačního systému služeb zaměstnanosti, výchova a zaškolování vlastních pracovníků
- vyšší administrativní a organizační náročnost a tím i vyšší provozní náklady.

1.2.4. Model „Duální zaměstnanost“

V tomto modelu jde de facto o systém služeb zaměstnanosti řízený a spravovaný sociálními partnery, s určitou větší či menší ingerencí státu. Vyžaduje však zpravidla velmi dobrou a pružnou legislativní úpravu.

Institucionální uspořádání

Institucionální zabezpečování služeb zaměstnanosti se provádí prostřednictvím orgánů, jejichž charakter je veřejnoprávního rázu, na správě a při rozhodovací činnosti se účastní na jednotlivých stupních ve stejném poměru hlasů zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů, představitelé státu mají zpravidla právo veta, nejsou-li přijímaná opatření v souladu s právním řádem. Model má rovněž tvar pyramidy, rozhodnutí učiněná vyššími orgány zavazují orgány nižší, které na své úrovni přihlížejí k místním podmínkám.

Financování

Prostředky na financování politiky zaměstnanosti v duálním systému co do zdrojů se neliší od systému tripartitního, možnými zdroji jsou například

- zvláštní účelově určené příspěvky od zaměstnavatelů a zaměstnanců nebo pouze od zaměstnavatelů do samostatného fondu
- poskytnutím části prostředků státního rozpočtu na zvláštní účet či fond spravovaný sociálními partnery
- sdružením prostředků, tj. vybíraných příspěvků a prostředků ze strany státu, do duálně spravovaného systému.

Hospodaření s prostředky na zaměstnanost a práva a povinnosti v tomto modelu je zpravidla více odvislé od právní úpravy, než je tomu v modelu „Tripartitní zaměstnanost“.

Klady

Výhody modelu „Duální zaměstnanost“ spočívají především v následujících aspektech:

- o otázkách zaměstnanosti nerozhoduje stát přímo, ale podílí se na ní především prostřednictvím legislativy a v procesu rozhodovacím pak dohledem nad dodržováním zákonnosti sociálními partnery
- odpovědnost za vývoj zaměstnanosti a nezaměstnanosti je svěřena hlavním aktérům v tomto procesu - zaměstnavatelům a zaměstnancům
- stát funguje jako smírčí element,

- veřejnoprávní charakter zabezpečuje průhlednost systému hospodaření, tvorbu a užití prostředků, jejich vynakládání v souladu s potřebami, a to nejen na celostátní úrovni, ale i z hlediska nižších celků
- kontrola systému prováděná jednak státem, jednak kontrolními orgány sociálních partnerů

Zápory

Model „Duální zaměstnanost“ s sebou rovněž nese některé zápory, které jsou popsány u modelu „Tripartitní zaměstnanost“, zde však polarita názorů není tak vyhrcována, organizační náročnost a komunikační problémy jsou však menší:

- odlišné představy odpovědných subjektů (zaměstnavatelů, zaměstnanců) podílejících se na tvorbě a řízení politiky zaměstnanosti
- menší možnost státu ovlivňovat vztahy na trhu práce
- nejednotnost v názorech na řešení problémů a rovněž na reprezentaci při zastupování mezi sociálními partnery samotnými
- zdoluhavost a komplikovanost společných jednání a rozhodování, nutnost umění vzájemné komunikace, schopnost přijímat kompromisy
- vybudování vlastního organizačního systému služeb zaměstnanosti, výchova a zaškolování vlastních pracovníků
- vyšší administrativní a organizační náročnost a tím i vyšší provozní náklady.

I.2.5. Model „Pojišťovací princip“

Tento model je podobný modelu „Státní zaměstnanost“ ve vztazích charakteristických horizontální linií, na rozdíl od tohoto modelu však je celý systém v rukou profesionálních odborníků a úředníků, kteří jej vykonávají, a to bez ohledu na politické a ekonomické (po určitou dobu) výkyvy. Je oproštěn od bezprostředních vlivů sociálních partnerů a státu, ti se podílejí pouze na právní úpravě.

Institucionální uspořádání

Zcela samostatný na státu i sociálních partnerech nezávislý systém institucí, s orgány státu a sociálních partnerů může v určitých oblastech spolupracovat. Systém funguje na pojišťovacím principu, kdy určité události a stavy jsou „pojištěny“ a kdy se z uložených prostředků čerpá na přesně určená plnění - základem činnosti je proto analýza vzniklé situace, proto řízení i výkon v tomto modelu provádějí odborníci (jedná se v podstatě o technokratickou záležitost). Analytické výstupy ze systému slouží vládě a sociálním partnerům pro tvorbu legislativy, která by měla být pokud možno úplná, do samotné tvorby však pojišťovací instituce nezasahují.

Financování

Jedná-li se o model „Pojišťovací princip“, mělo by být zřejmé, že prostředky na jeho financování jsou získávány od subjektů na trhu práce, tj.

- z pojistného placeného zaměstnanci a zaměstnavateli, popř. dalšími subjekty
- rozjezd systému a schodek by měl (ale nemusí) garantovat stát, např. formou dotace nebo půjčky.

Klady

Kladů tohoto systému je řada, nelze však opomenout, že základem fungování je především stabilní společenské a ekonomické prostředí - existují-li tyto předpoklady, pak vystupují do popředí především následující výhody:

- transparentnost chodu a hospodaření celého systému
- efektivní institucionální uspořádání, průběžná optimalizace jeho činností
- erudovaný, odborně zdatný personál, vstřícný vůči klientům
- možnost zhodnocování vybraného pojistného a z toho plynoucí výhody pro klienty, jakož i pro klima na trhu práce.

Zápory

I sebedokonalejší profesní systém s sebou může přinášet některé nevýhody, jako například :

- elitářství systému, které na druhé straně může ze systému vytěsňovat některé méně stabilní nebo méně lukrativní, popřípadě více rizikové skupiny na trhu práce, o které se bude muset stát postarat jinak
- dvojkolejnost systému, neboť ve vztahu ke státní správě a samosprávě je nutné vybudovat vazby, neboť ty nelze opomenout při řešení otázek trhu práce, zejména v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti
- při nedostatečné legislativní úpravě ve vztahu k subjektům na trhu práce nebezpečí zneužití, jakož i neposkytování dávek nebo služeb po relativně dlouhou dobu
- odtrženost od bezprostředního dění a subjektů na trhu práce, jakož i od státu a z toho vyplývající těžkopádnost při potřebě změn legislativního charakteru
- nákladnost systému prohlubovaná vysokými investičními a režijními náklady institucionálního systému
- při nedostatečné kontrole a kontrolních mechanismech možnost úniku prostředků.

I.3. Činnosti a nástroje v oblasti politiky zaměstnanosti

I.3.1. Základní činnosti služeb zaměstnanosti

Jak z výše uvedených modelů vyplývá, každý z nich má své klady a své zápory. Dalo by se jich najít pochopitelně ještě řada, popř. lze modelovat vzájemné kombinace a nuance. Ze všeho nejpodstatnější by však měl být pohled na spojení dvou elementárních činností, které se od služeb zaměstnanosti požadují, a to jsou

- poskytování dávek v nezaměstnanosti (pasivní politika zaměstnanosti)
- realizace opatření v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti.

Ne v každém státě je zvolený systém schopen vzájemné koexistence obou těchto oblastí a jak vyplývá z organizačního uspořádání, je jen málo států, které tyto činnosti zabezpečují jedním výkonným subjektem. Zejména u států Evropské unie

je charakteristické, že jsou tyto činnosti rozděleny mezi několik samostatných vzájemně více či méně kooperujících subjektů, z nichž každý jeden je specializován pouze na určitou oblast:

- Zprostředkování zaměstnání je vykonáváno zprostředkovatelnami práce, které jsou provozovány jak bezplatně (povinnost státu podle úmluv MOP je zabezpečit bezplatné zprostředkovatelný), tak i za úhradu. Tyto zprostředkovatelný mohou, ale nemusejí vykonávat další činnosti.
- Poskytování dávek je prováděno buď zprostředkovatelnami práce - pak je úzeji vázáno na hledání nového zaměstnání, nebo je svěřeno samostatným dávkovým orgánům, které poskytují zpravidla i jiné dávky sociálního zabezpečení - pak je více vázáno na sociální postavení nezaměstnaného.
- Poradenské služby související s volbou povolání a volbou rekvalifikace jsou buď přímo vykonávány úřady zprostředkovávajícími práci, nebo jsou samostatnou službou vykonávanou specializovanou institucí úzce napojenou na zprostředkovatelný práce, nebo jsou s nimi sice v kontaktu, ale slouží i pro další účely.
- Podpora vytváření nových pracovních míst je činností, která v rámci aktivní politiky zaměstnanosti je zpravidla podporována jak z prostředků na politiku zaměstnanosti, tak z prostředků státního rozpočtu, popř. rozpočtů nižších územně správních celků; výjimkou zpravidla nebývá ani společné sdružování prostředků a poskytování této podpory z několika zdrojů současně. Podpora vytváření nových pracovních míst může být adresována
 - zaměstnavatelům, kteří další nová místa vytvářejí nebo činí taková opatření, aby na stávající místa bylo možno přijmout další zaměstnance
 - nezaměstnaným, kteří sami začínají výdělečnou činnost, zejména formou samostatného podnikání, nebo přijímají u zaměstnavatelů taková místa, u kterých je z nejrůznějších důvodů nutno vytvořit vhodnější podmínky nebo podpořit motivaci

Výkon v této oblasti je svěřen buď úřadům, které zaměstnání zprostředkovávají, nebo úřadům, které provádějí dávkovou činnost (je-li příspěvek koncipován jako dávka), nebo je zaměstnavatel zvýhodňován formou daňových úlev nebo úlev na pojistném; možná je i kombinace příspěvků a úlev.

I.3.2. Nástroje pasivní politiky zaměstnanosti

Nástroje pasivní politiky zaměstnanosti mají za úkol zmírnit sociální situaci člověka nezaměstnaného nebo takového, kdo je ztrátou zaměstnání bezprostředně ohrožen. Doba jejich poskytování je v různých státech rozdílně ohraničena, popř. nemusí být ohraničena vůbec; v průběhu poskytování se může měnit i jejich výše. Nejznámějšími nástroji jsou:

- Dávky v nezaměstnanosti. Pro podmínky a výši jejich poskytování je z hlediska mezinárodního podstatná úprava stanovená Úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 168 o podpoře zaměstnanosti a ochraně proti nezaměstnanosti. Kromě toho, že tyto dávky mohou být poskytovány buď z příspěvků nebo z daní, je podstatné, že se poskytují nejen lidem, kteří práci ztratili, ale ve většině států i některým dalším skupinám, které dosud nepracovaly nebo které naposled před podáním žádosti o dávku vykonávaly jiné zřetele hodné činnosti - v praxi i v souladu s citovanou úmluvou mohou tvořit tyto chráněné skupiny např. studenti a mladí lidé, tělesně postižení, vojáci, ženy vychovávající děti apod. Ve svých principech mohou být koncipovány tak, aby více či méně korespondovaly se ztrátou zaměstnání nebo více či méně přihlížely k sociálnímu (včetně rodinného) postavení toho, komu jsou adresovány.
- Příspěvky na rodinné příslušníky - dávka svým charakterem jednoznačně sociální, doplňující dávky v nezaměstnanosti; většinou je poskytována v případech, kdy dávky v nezaměstnanosti nezohledňují rodinnou situaci přímo.
- Příspěvky před důchodem se poskytují tehdy, jestliže staršímu zaměstnanci místo propuštění zůstává místo u zaměstnavatele, ale již nepracuje po celou stanovenou dobu. Poskytovány mohou být buď zaměstnavateli nebo zaměstnanci přímo a slouží jako doplatek rozdílu mezi současnými příjmy a příjmy, kterých zaměstnanec dosahoval před krácením pracovní doby.
- Předčasný důchod je poměrně rozšířenou dávkou, která je poskytována tomu, kdo odešel do důchodu před dosažením věku stanoveného jako důchodová hranice v příslušných předpisech. Z charakteru tohoto nástroje vyplývá, že může být poskytován nejen z prostředků na zaměstnanost, ale zejména z prostředků důchodového systému, popř. kombinací těchto zdrojů.

I.3.3. Nástroje aktivní politiky zaměstnanosti

Nástroje aktivní politiky zaměstnanosti slouží k nástupu občana do zaměstnání nebo k započatí samostatné výdělečné činnosti, jakož i k udržení dosavadních pracovních míst po dobu, kdy je zaměstnavatel v nesnázích. Nejznámějšími nástroji jsou zejména:

- **Rekvalifikace:** nejdůležitější a nejrozšířenější nástroj, prostředky jsou poskytovány většinou nezaměstnanému formou úhrady nákladů na absolvování určitých forem vzdělávání (kursové či školné, náklady na učební pomůcky a ochranné pomůcky, náklady na ubytování, stravování, cestovné apod.), tak formou dávek po dobu rekvalifikace. Nevylučuje se rovněž podpora zaměstnavatele, který rekvalifikuje své zaměstnance, a to buď příspěvkem nebo úlevou na dani či pojistném.
- **Podpora mladých lidí, zejména absolventů škol:** tento nástroj je v poslední době velmi rozšířen zejména v zemích Evropské unie pro mladé lidi, kteří zpravidla nemají praxi a jen obtížně nalézají uplatnění na trhu práce. Forma podpory je realizována buď prostřednictvím příspěvků zaměstnavateli, který absolventa školy přijme a po určitou dobu zaměstnává, nebo prostřednictvím úlev na daních či na pojistném po dobu zaměstnávání absolventa, popř. kombinace obojího.
- **Vytváření nových pracovních míst:** jedná se o formu, kdy zaměstnavatel vytváří nová místa, na která mu je poskytován příspěvek (včetně možnosti kumulace příspěvků ještě z dalších zdrojů, než jsou samotné prostředky na zaměstnanost) - jeho výše v některých případech bývá poskytována v kontextu s dávkami v nezaměstnanosti, jindy je stanovena paušální částkou, jindy závisí na nákladech na zřizované místo. Jinou formou podpory je i osvobození (sleva) od daní, popř. od placení pojistného. Obdobně se postupuje v případech, kdy se nezaměstnaný občan rozhodne vykonávat samostatnou výdělečnou činnost.
- **Veřejně prospěšné práce** jsou záležitostí specifického významu, neboť jejich forma je velmi rozmanitá. V rámci veřejně prospěšných prací lze umísťovat občany kvalifikované i nekvalifikované, zaměstnávat je lze jak na krátkou dobu

(např. sezónně), tak opakovaně, jakož i na poměrně dlouhá období v těch odvětvích, kde je vzhledem ke specifickým problémům s pracovními silami (např. sociální služby). Prostředky na tyto práce jsou zpravidla kumulované a jsou poskytovány ve značné míře z rozpočtů (státu, zemí a nižších územně správních celků, měst a obcí), jakož i kumulovaně z příspěvků na zaměstnanost.

- Podpora krátkodobého zaměstnávání je vhodná zejména pro některé méně kvalifikované skupiny nezaměstnaných, kteří jsou u zaměstnavatelů v rámci nejrůznějších programů zaměstnávání např. při sezónních pracích v zemědělství, jakož ale i při různých příležitostných akcích nejrůznějšího charakteru, ne vždy na plnou pracovní dobu. Často se může stát, že odměna za příležitostnou práci poměrně nízká a např. nedosahuje ani výše vyplácené dávky v nezaměstnanosti - z uvedeného důvodu jsou u tohoto nástroje poskytovány různé příspěvky k dosaženým výdělkům a motivační prémie.
- Příspěvky na zachování pracovních míst slouží zaměstnavateli v případech, kdy má určité problémy, ať již provozního nebo ekonomického charakteru, nebo kdy to vyplývá z povahy té které profese a odvětví, a v důsledku toho by došlo k přechodnému snížení pracovních sil a propouštění nadbytečných pracovníků. Příspěvky jsou většinou poskytovány z prostředků na zaměstnanost nebo mohou být kumulovány s dalšími účelovými fondy zřizovanými zaměstnavateli, jsou poskytovány např. jako
 - příspěvek při sezónním zaměstnávání (v zemědělství, lesnictví, stavebnictví)
 - příspěvek na dlouhodobou dovolenou
 - příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program
 - příspěvek na dopravu - jeho formy jsou různé, používá se a osvědčil se v případech, kdy je nedostatečné spojení a poskytuje se z prostředků na zaměstnanost buď zaměstnanci nebo zaměstnavateli nebo také subjektu, který dopravu provozuje
 - příspěvek na přestěhování - poskytuje se nezaměstnanému tehdy, jestliže je to vhodné pro jeho nové pracovní umístění v jiném místě, kam by nebylo možno dojíždět nebo není-li z nejrůznějších důvodů vhodné, aby tam byl

přechodně ubytován. Zpravidla jsou započteny i výdaje spojené s dalšími náklady vznikajícími stěhováním celých rodin.

I.4. Strategie, koncepce a výkon služeb zaměstnanosti

Trh práce jako uspořádání, při kterém na sebe vzájemně působí prodávající a kupující, to je pracovní síla a zaměstnavatel, je formován svými vlastními zákonitostmi, ale je rovněž velmi výrazně ovlivňován řadou dalších faktorů - zejména společenských, ekonomických a politických. Na příkladech výše uvedených modelů je patrné, že demokraticky orientované a prosperující společnosti preferují duální či tripartitní systém, ve kterém stát sice sleduje situaci na trhu práce, ponechává však přitom dostatek prostoru pro jednání a větší část zodpovědnosti na sociálních partnerech. Pro režimy autoritativní je pak charakteristický model „Státní zaměstnanost“, kdy si stát osvojuje právo rozhodovat o všech otázkách sám a sociální partneři se nepovažují za dostatečně „vyspělé“, aby si své záležitosti řídili sami; obdobný problém je však i v případě příliš paternalistických států snažících se vyřešit problémy za občana. Vyspělost ekonomik v tomto modelu nehraje roli, mohou to být jak státy vysoce ekonomicky vyspělé, pro které není problém zabezpečit a uhradit sociální potřeby občanů, jakož i udržovat vysokou míru jejich zaměstnanosti pomocí nástrojů aktivní politiky, tak státy nepříteli ekonomicky stabilní, kdy z jejich rozpočtu je přidělováno pouze nezbytné minimum. Model „Pojišťovací princip“ by mohl být charakteristický pro velmi liberální a ekonomicky stabilizovanou, vyspělou společnost, kdy se stát stará pouze o omezenou skupinu potřebných. Sociální partneři se podílejí na vytvoření rámce systému a jeho fungování svěřují do rukou odborníků.

Ze všeho, co bylo doposud napsáno, je zřejmé, že politika zaměstnanosti nezbytně vyžaduje, aby byl pro ni vytvořen institucionální a právní rámec, v jehož intencích by usměrňovala trh práce. Pro toto usměrňování jsou charakteristická zejména následující stádia:

- Strategie zaměstnanosti: jedná se o makroekonomickou kategorii, která by měla být svěřena do rukou odborníků (ministerstva, odborné instituty), rozhodování o ní přísluší nejvyšším představitelům moci výkonné a moci zákonodárné (což bývají zpravidla vláda a parlament).
- Koncepce zaměstnanosti je záležitostí aktérů na trhu práce, měla by příslušet zástupcům státu (ministerstva) a vrcholným představitelům sociálních partnerů (svazy zaměstnavatelů a odborové svazy). Nezastupitelnou složkou v tomto stádiu jsou vrcholové orgány služeb zaměstnanosti, ať už se jedná o jeden nebo několik specializovaných orgánů vytvořených pro zabezpečování jednotlivých činností služeb zaměstnanosti. Výsledkem koncepční činnosti jsou právní normy, generální dohody na tripartitní úrovni, dlouhodobé programy a opatření, popř. rozpočet služeb zaměstnanosti - schvaluje je nejvyšší představitel moci výkonné a moci zákonodárné.
- Výkon služeb zaměstnanosti přísluší soustavě institucí, které mohou být zřízeny buď pro výkon všech činností, nebo je zřízeno takovýchto soustav několik a každá je specializovaná jen na určitou činnost (viz bod. I.3.1.). Při modelu „Státní zaměstnanost“ se jedná buď o samostatnou soustavu státních orgánů nebo také o dekoncentráty státních institucí, výkon může být také zabezpečován územně správními orgány, v nichž je kumulována moc státní s veřejnou správou. Co do jejich výstavby, je možné přímé nebo několikastupňové řízení, odpovídající zpravidla územně správnímu uspořádání státu.

II. OPTIMALIZACE ORGANIZAČNÍ STRUKTURY A ŘÍDÍCÍCH FUNKCÍ SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI

II.1. Zhodnocení stávajícího organizačního uspořádání

Současný polovičatý stav, kdy je organizačně Správa služeb zaměstnanosti začleněna jako jeden z úseků MPSV členící se na další odbory, s sebou přináší řadu specifických situací, které je třeba pro účely dalšího organizačního uspořádání analyzovat a zvážit výhody a nevýhody tohoto stavu.

Výhodami jsou zejména:

- řízení bez mezičlánku, zajišťující rychlé předávání podkladů a informací nezkrmených o pohled „třetích osob“, možnost komunikace centra s bezprostředními vykonavateli činností a naopak
- nižší režijní náklady a počty zaměstnanců, zejména v tzv. obslužných činnostech.

Nevýhodami jsou zejména:

- atypické uspořádání v rámci resortu, kde vedle úřadů vydělených z MPSV pro výkon operativní činnosti (ČSSZ a ČÚBP) na MPSV pracují odbory, které koncepčním způsobem po věcně a legislativní stránce zabezpečují danou problematiku
- z hlediska vztahů k ostatním správním orgánům a institucím vzbuzuje již samo označení „Správa služeb zaměstnanosti MPSV“ otázky, zda SSZ je či není součástí ministerstva a samo řízení úseku „vrchním ředitelem“ nemá takovou váhu, jako když je úsek řízen „náměstkem ministra“
- nejsou rozlišeny (jak z hlediska uspořádání odborů a oddělení, tak i personálně), koncepční a operativní činnosti, což má za následek nevyprofilovanost pracovníků a nesystematičnost v plnění jejich pracovních úkolů, chybí komplexní věcný útvar zastřešující problematiku zaměstnanosti ve vztazích a v permanentní návaznosti k činnostem ostatních koncepčních útvarů MPSV

- enormní rozsah operativních činností soustředěný na ústředním orgánu státní správy a související s přímým řízením (a financováním) 76 úřadů práce z úrovně MPSV; do budoucna lze očekávat rovněž velké toky finančních prostředků v souvislosti s uzavíráním smluv v rámci investičních pobídek přímo mezi MPSV a zaměstnavateli
- přílišná operativnost a bezprostřední kontakt SSZ s praktickými problémy vede rovněž k tomu, že jsou jí svěřovány další svodné úkoly, které by měly být řešeny v rámci celého MPSV, na což SSZ není kapacitně, organizačně ani odborně vybavena
- veškerá agenda stížností a podnětů občanů v oblasti zaměstnanosti, jakož i činnosti úřadů práce, odvolání proti rozhodnutím úřadů práce i mimořádné opravné prostředky vyřizuje přímo ústřední orgán
- poddimenzování počtu pracovníků - SSZ ve srovnání s počty pracovníků v ostatních činnostech řízených MPSV zdaleka nedosahuje počtů odpovídajících součtu pracovníků pro potřeby koncepčních a operativních činností, i když je fakticky vykonává.

Z hlediska výše zmíněných výhod a nevýhod lze konstatovat, že z hlediska řízení úřadů práce jako takového a z hlediska celkové problematiky zaměstnanosti bylo - i přes neoddělení SSZ od MPSV - výhodnější organizační uspořádání do dubna 1994, kdy existovala Správa služeb zaměstnanosti řízená ředitelem a členěná na jednotlivé odbory; tato SSZ podléhala příslušnému náměstkovi ministra a jemu byl rovněž podřízen samostatný věcný odbor příslušný pro koncepční a normotvornou činnost.

II.2. Oddělení SSZ od MPSV

Pro oddělení SSZ od MPSV mluví řada faktů, kterými jsou především ty, že by se ministerstvo nemělo zaobírat přílišnou operativní činností a výkonem práv a povinností vyplývajících z příslušných úprav v oblasti zaměstnanosti, sociálního zabezpečení, bezpečnosti práce apod. Za tímto účelem by mělo podporovat

transparentní uspořádání pro výkon těchto činností, a to subjekty vyčleněnými mimo MPSV, tyto subjekty pak v jejich činnosti metodicky usměrňovat a kontrolovat, zároveň jim však vytvářet právní rámec pro jejich fungování po stránce hmotné úpravy a kompetencí.

Vyčleněním SSZ z MPSV a její postavení samostatného subjektu by odpovídalo situaci, která, jak již bylo uvedeno výše, není nová a je použita i v dalších oblastech činnosti MPSV. Agenda související s oblastí zaměstnanosti je značně rozsáhlá a není důvod, proč její většinou zahrnovat činnost ministerstva. Právní postavení SSZ po vyčlenění z MPSV samo o sobě není tím nejdůležitějším momentem - mělo by respektovat domácí potřeby a možnosti a zároveň odrážet požadavky kladené mezinárodními normami, především úmluvami Mezinárodní organizace práce, jakož i potřebou součinnosti s partnerskými orgány a institucemi v zemích Evropské unie.

Podstatnými okolnostmi při koncipování služeb zaměstnanosti jsou však otázky jejich působnosti z hlediska věcného a z hlediska místního, z nichž lze teprve poté vyvozovat příslušné kompetence na jednotlivých stupních:

A) věcná působnost je vztahována ke službám určeným pro hlavní subjekty na trhu práce, a to na

- občana (zejména činnost informační, poradenská, zprostředkovatelská, dávková)
- zaměstnavatele (zejména činnost informační, hmotná podpora vytváření, popř. udržení pracovních míst)
- stát (zejména monitoring trhu práce, statistiky, analýzy, prognózy).

Ponecháme-li stranou stát jako subjekt na trhu práce, je nutné na služby zaměstnanosti ve vztahu k občanovi a zaměstnavateli pohlížet ne samoučelně, ale v kontextu s dalšími oblastmi, které jsou s existencí těchto subjektů úzce spojeny. V otázkách věcné příslušnosti je proto podstatnou okolností, že právní úprava v oblasti zaměstnanosti a vztahy zde vznikající jsou velmi úzce provázány s právy a povinnostmi vyplývajícími pro zmiňované subjekty z jiných právních předpisů. Ve vztahu k občanovi se jedná zejména o zákoník práce, předpisy vztahující se k

dávkám státní sociální péče a sociálního zabezpečení. Ve vztahu k zaměstnavateli nelze vedle zákoníku práce přehlížet právní normy upravující samotný výkon činnosti zaměstnavatele (především obchodní zákoník, živnostenský zákon), jakož ani právní normy upravující finanční hospodaření, problematiku státních zakázek a investičních pobídek, konkursu a vyrovnání apod.

B) místní působnost jednotlivých organizačních útvarů (stupňů) služeb zaměstnanosti může, ale nemusí korespondovat s územně-správním uspořádáním státu, popř. jiným organizačně-správním členěním (např. NUTS II). Jednotlivé stupně služeb zaměstnanosti by však měly odpovídat makro- i mikroekonomickým požadavkům kladeným z hlediska specifik trhu práce, a to na spolupodílení se podmínek pro komplexní rámec vztahů na trhu práce na stupni nejvyšším a měly by zároveň vždy respektovat základní požadavek na služby zaměstnanosti kladený, kterým je dostupnost těchto služeb pro subjekty na trhu práce, zejména však dostupnost pro občana. Koresponduje-li územní uspořádání služeb zaměstnanosti s územně-správním uspořádáním státu, je to zpravidla výhodnější pro spolupráci s jinými orgány a institucemi v oblastech, kde na sebe věcně navazují, jakož i pro zainteresovanost a spolupráci s dalšími územními orgány státní správy a samosprávy při řešení otázek trhu práce a faktorů, které jej na příslušném území ovlivňují.

II.3. Veřejná správa - základní principy

II.3.1. Veřejná správa - pojem a subjekty

Veřejnou správou se podle teorie státu a práva rozumí správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě (veřejná moc), pro kterou je charakteristické, že je jí nadán jednak stát (státní moc), jednak subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí (zbývající veřejná moc). Tato zbývající veřejná moc je tedy státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, má svůj základ ve státní moci a má s

ní určité společné znaky a projevuje se jako „decentralizovaná veřejná moc“. Veřejnou správu v organizačním pojetí představují, jakožto subjekty jejího primárního výkonu, především stát prostřednictvím vlastních orgánů, a dále tzv. další veřejnoprávní subjekty jako představitelé a nositelé veřejné moci, které společně se státem zabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu. Veřejná správa je tedy správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Každý subjekt veřejné správy má mít vymezen okruh úkolů (působnost), které má řešit v určitém územním prostoru, a svěřeny prostředky, jimiž plnění těchto úkolů má dosahovat (pravomoc). Soukromá správa je naproti tomu správou soukromých záležitostí, je vykonávána v soukromém zájmu soukromými osobami, které se přitom řídí vlastní vůlí.

Podíváme-li se na sám vývoj pojmu „veřejná správa“ z hlediska historicko-sociálního, byla veřejnou správou původně nazývána „policie“ a teprve později, zejména v období liberálního právního státu, je diferencováno mezi pořádkovými funkcemi nařizovací povahy (policí) a pečovatelskými funkcemi veřejné správy (tzv. „service public“), v důsledku čehož vystupuje do popředí praktické zabezpečování věcí veřejných. Tento právní postoj k zabezpečování věcí veřejných je v zemích Evropské unie platný dodnes a proto v těchto státech je oblast výkonu služeb zaměstnanosti důsledně od státu oddělena.

Vycházíme-li z předpokladu, že výkon služeb zaměstnanosti je v současné době zabezpečován ministerstvem práce a sociálních věcí a jím řízenými úřady práce, jedná se tedy o výkon státní moci prostřednictvím orgánů státu. Služby zaměstnanosti v budoucnu však mohou být pojaty z nejrůznějších hledisek, jak je patrné i v části zabývající se jednotlivými zjednodušenými modely financování i organizačního uspořádání. Z hlediska právního je proto možné, aby veřejnou správu zabezpečoval

- stát prostřednictvím vlastních orgánů (postavení státu a jeho orgánů služeb zaměstnanosti jakožto stávající systém, je předmětem analýzy v jiné části

materiálu, proto není v souvislosti s možnou transformací těchto služeb nutné se touto oblastí dále zabývat)

- veřejnoprávní subjekt jakožto představitel a nositel veřejné moci.

Bereme-li v úvahu věcnou a místní působnost služeb zaměstnanosti, z hlediska veřejnoprávních subjektů odlišných od státu a spoluzabezpečujících výkon státní správy v oblasti zaměstnanosti, je pro účely možného dalšího uspořádání těchto služeb vhodné zmínit pouze některé formy těchto subjektů, a to veřejnoprávní korporace a veřejné fondy.

- Soukromoprávní subjekt, kterému byl výkon služeb zaměstnanosti subjektem veřejné správy za zákonem stanovených podmínek zadán.

Výkon služeb soukromoprávním subjektem (viz model „Pojišťovací princip“) v současné době není nejvhodnější variantou vzhledem na ekonomické problémy související s transformací a privatizací naší ekonomiky, proto jej ponecháme zcela stranou, neboť by státu jen velmi obtížně dovoľoval provádění potřebných změn a navíc by mohly být soukromoprávnímu subjektu (subjektům) svěřeny pouze některé z činností, část by si jich stát musel i nadále ponechat.

II.3.2. Veřejnoprávní korporace

Korporace je obecný termín označující sdružení určitého okruhu osob za účelem vyvíjení společné činnosti za stanoveným cílem. V právním smyslu se používá obvykle pro označení určitého pevně organizovaného společenství, které má postavení právnické osoby. Korporace lze dělit na soukromoprávní a veřejnoprávní. Soukromoprávní korporace vznikají z vlastní iniciativy fyzických a právnických osob a zákon upravuje pouze obecně jejich právní formu.

Jako veřejnoprávní se označují ty korporace, které jsou zakládány zákonem, nebo u nichž zákon stanoví povinné členství (osobní substrát). Veřejnoprávní korporace vystupují v soukromoprávních vztazích jako právnické osoby se samostatnou majetkoprávní odpovědností. Veřejnoprávní korporací je například stát, územní samosprávné celky, profesní sdružení s povinným členstvím apod. Typickým

znakem veřejnoprávních korporací je, že svou činností zajišťují určité veřejné zájmy.

Sledovaný účel má význam nejen pro vlastní obsah činnosti korporace, ale rovněž pro rozsah právní subjektivity, kterou jí přiznává právní řád. Ve veřejném právu máme co činit s tzv. principem speciality, respektive principem omezené subjektivity, které vycházejí z toho, že postačí tolik právní subjektivity, kolik je jí třeba k tomu, aby byly pokryty sledované účely (zájmy) členů, nikoliv však ty zájmy členů, které korporace nesleduje.

Veřejnoprávní korporace lze rozdělit podle základu do tří druhů, a to na

- územní: pro členství v nich je rozhodující, aby příslušné osoby měly své trvalé bydliště uvnitř teritoria, v němž je korporace oprávněna působit. Klasickým příkladem takové veřejnoprávní korporace je např. obec ve smyslu zákona o obcích (obecního zřízení).
- Osobní: zde se pojí členství s určitými vlastnostmi osoby, s příslušností k určité skupině povolání apod. Zejména u těchto veřejnoprávních korporací se rozlišuje nucené a volné členství a o těchto korporacích se hovoří jako o zájmové či jiné samosprávě na rozdíl od samosprávy územní (místní). Osobní korporací mohou být různé komory nebo zájmová sdružení, kterým zákon přiznává veřejnoprávní oprávnění.
- Věcné (reálné): členství v těchto (reálných) korporacích vyplývá z vlastnictví k určité věci.

Veřejnoprávní korporace je tedy člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Mezi základní znaky, které vyznačují veřejnoprávní korporaci jako subjekt veřejné správy, patří:

- uplatnění členského principu v organizaci korporace tak, že členové při plnění úkolů korporace spolupůsobí, což patří mezi podstatná členská práva tvořící základ organizační struktury korporace. Ve veřejnoprávní korporaci tvoří správci a spravovaní jednotu, neboť spravovaní jsou sami aktivními nositeli správy;

- veřejnoprávní korporace je právnickou osobou. Jako taková je samostatným subjektem práv a povinností. Zvláště je způsobilá k majetkovým úkonům a za své závazky je odpovědná;
- veřejnoprávní korporace je založena zákonem nebo jiným aktem na základě zákona;
- veřejnoprávní korporaci musí být svěřena mocenská pravomoc činit příslušné právní úkony. To nebrání tomu, aby tyto korporace při plnění veřejných úkolů nepoužívaly i prostředků soukromého práva;
- při plnění svých úkolů má veřejnoprávní korporace jako subjekt veřejné správy jistou nezávislost na správních úřadech státu, a to podle svěřených úkolů a oprávnění. Podléhá však státnímu dozoru, který se v zásadě omezuje na kontrolu zákonnosti, popřípadě hospodaření s finančními prostředky státu.

II.3.3. Veřejnoprávní fond

Mezi základní znaky veřejnoprávního fondu patří:

- je založen zákonem nebo jiným právním aktem na jeho základě. Výsledkem takového založení je vznik samostatného subjektu. Pokud by fond nebyl založen zákonem nebo jiným aktem na základě zákona, ale jeho vznik by závisel na vůli svého zřizovatele jako výsledek jeho vnitřního opatření, jednalo by se o nesamostatný subjekt.
- Zákon nebo jiný právní akt, kterým je fond založen, stanoví účel fondu a předmět jeho činnosti. Stanoví rovněž zásady hospodaření fondu, to znamená, že vypočítává druhy finančních zdrojů fondu, které fondu přísluší a vypočítává, na co fond může své prostředky použít.
- Je na něj přenesena část veřejné správy, kterou doposud vykonával stát, respektive by ji měl vykonávat. Tato jednotka naplňuje veřejný účel doposud uskutečňovaný jiným subjektem, a to pro blíže neurčitý okruh uživatelů bez nároku na jejich dobrovolné spolupůsobení. Veřejnoprávní fond tak

nedisponuje se svými členy, ale s těmi, kdo fond užívají (destináři). Mezi fondem a uživateli vznikají přímé právní vztahy.

- Je právnickou osobou způsobilou k právům a povinnostem. Veřejnoprávní fond je zvláště způsobilý k majetkovým úkonům, přičemž je za své závazky plně odpovědný. Zároveň se uplatňuje tzv. princip speciality, respektive princip omezené subjektivity, které vycházejí z toho, že veřejnoprávnímu fondu postačí tolik právní subjektivity, kolik je jí třeba k tomu, aby byly pokryty sledované účely, nikoliv však ty zájmy, které veřejnoprávní fond nesleduje.
- Disponovat s majetkem veřejnoprávního fondu stanoveným způsobem jsou oprávněni pouze jeho správci (nikoliv vlastníci).
- Při plnění svých úkolů má veřejnoprávní fond jako subjekt veřejné správy jistou nezávislost na správních úřadech státu, a to podle svěřených úkolů a oprávnění. Veřejnoprávní fond podléhá státnímu dozoru, který se v zásadě omezuje na kontrolu zákonnosti, popřípadě na kontrolu hospodaření s finančními prostředky státu.
- Zřizovací zákon určí orgány fondu, kterými obvykle bývají Rada fondu a ředitel fondu, stanoví, z kolika členů se Rada fondu skládá a zda-li jedním ze členů Rady je ředitel fondu. Zákon dále upravuje, kdo má pravomoc členy Rady jmenovat a odvolávat. Podrobnosti o organizačním uspořádání, hospodaření a činnosti fondu upravuje statut fondu.

II.4. Služby zaměstnanosti jako veřejnoprávní instituce

II.4.1. Instituce na trhu práce obecně

Ve světle výše uvedené teorie je zcela jednoznačné, že služby zaměstnanosti se svými úkoly na trhu práce jsou správou veřejných záležitostí. V současné době tuto správu provádí stát prostřednictvím svých vlastních orgánů, tj. ministerstva a úřadů práce. Nic ovšem nebrání tomu, aby tuto správu prováděl i jiný subjekt. popř. jiné subjekty, státem k tomu nadané. De facto činnost služeb zaměstnanosti je jednou z klasických oblastí, kterou by stát měl decentralizovat, neboť na

fungování trhu práce by se vedle státu měly podílet i ty subjekty, které jsou pro trh práce rozhodujícími, tj. zaměstnanci a zaměstnavatelé. Přílišná ingerence státu může vést k oslabení pocitu spoluzodpovědnosti těchto subjektů za rovnováhu na trhu práce, popř. k tomu, že jmenované subjekty si spoluzodpovědnost ani nepřipustí, což s sebou přináší nejrůznější způsoby, kterými se jedna či druhá strana snaží obejít státem daná pravidla, či využít pro své účely druhou stranu. V pracovněprávních vztazích by se měly subjekty na trhu práce domlouvat v rámci státem daných mantinelů především samy mezi sebou - zásah státu by měl přijít až tehdy, kdy nebudou moci tyto subjekty dosáhnout konsensu nebo kdy řešení bude nad jejich síly a možnosti.

Služby zaměstnanosti v rámci veřejné správy připadají v úvahu zejména jako veřejnoprávní korporace na tripartitním základě, kdy členy korporace budou zaměstnanci, zaměstnavatelé i stát (model „Tripartitní zaměstnanost“) nebo jako veřejnoprávní fond, kdy by subjekt veřejné správy zabezpečující politiku zaměstnanosti jako státní politiku nebyl přímo totožný s orgánem státu (modifikovaný model „Státní zaměstnanost“). Základní rozdíl v pojetí obou těchto subjektů spočívá v tom, že subjekty tvořící korporaci se trvale zúčastňují na činnosti korporace, zatímco u fondu je základem majetek vyčleněný k použití za určitým stanoveným účelem, způsob použití je určen zpravidla statutem a nezávisí obvykle na další aktivní součinnosti svých zakladatelů. Podle první možnosti, tj. u veřejnoprávní korporace, by zakladatelé hospodařili na základě svého uvážení s prostředky na zaměstnanost, které by získávali i rozpouštěli způsobem upraveným v zákoně. U veřejnoprávního fondu lze naopak fondu určité prostředky pouze přidělit (zpravidla ze státního rozpočtu) a fond je rozpouští v souladu se zákonem danými pravidly.

II.4.2. Služby zaměstnanosti jako veřejnoprávní korporace

Reorganizace služeb zaměstnanosti byla již několikrát připravována, a to z pohledu na tyto služby jako na skutečné služby trhu práce spravované subjekty na

něm působícími, tj. státem, zaměstnanci a zaměstnavateli, na tripartitním základě. Tyto úpravy vesměs vycházely z obecných principů využívaných v cizině pro zřizování takovýchto institucí, kdy pro služby zaměstnanosti platí, že

- jsou samostatným právním subjektem - právnickou osobou, jejich vznik, postavení a zánik, včetně postavení organizačních jednotek, jsou upraveny zákonem
- za zákonem stanovených podmínek vykonávají činnosti na trhu práce svěřené jim státem, popř. další činnosti v zájmu subjektů trhu práce
- organizační výstavba je dvou- či třístupňová, vztahy mezi jednotlivými stupni jsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti, v čele každého stupně je správní rada, popř. správní rada existuje na nejvyšší úrovni, čímž se zabezpečuje trvalá účast subjektů trhu práce na činnosti služeb zaměstnanosti
- příjmy tvoří: příspěvky vybírané od zaměstnanců a zaměstnavatelů na zaměstnanost, dotace ze státního rozpočtu, dary, pokuty, penále, půjčky, výnosy z majetku a investic, popř. další příjmy
- výdaje tvoří: příspěvky na aktivní politiku zaměstnanosti, dávky pasivní politiky zaměstnanosti, výdaje spojené s dalšími úkoly (např. na úhradu dlužných mezd při nesolventnosti zaměstnavatele), investice a provozní náklady, úroky z půjček, apod.
- financování zákonem svěřených činností je prioritní a zabezpečeno zdrojovým krytím a dalšími postupně vytvářenými rezervami
- finanční hospodaření se může řídit buď vlastními v zákoně stanovenými pravidly nebo pravidly pro hospodaření s majetkem státu, v případě státem poskytnuté dotace pak pravidly dotační politiky

Vzhledem k tomu, že v předchozím období navrhované úpravy zákonů o službách zaměstnanosti se věnovaly této problematice detailně (včetně různých variant statutárních orgánů, principů hospodaření, statutu atd.), nebylo by přínosem této práce se těmito úpravami a závěry zde znovu zabývat. V současné době je zároveň vytvoření služeb zaměstnanosti jako veřejnoprávní korporace považováno z hlediska samostatného hospodaření s prostředky na zaměstnanost

za ne příliš vhodné - po přechodnou dobu je proto nutné najít jinou vhodnější formu.

II.4.3. Veřejnoprávní fond

Veřejnoprávní fond jako eventuální forma služeb zaměstnanosti doposud při přípravě předchozích změn v úvahu brána nebyla. Tuto variantu je třeba jako jednu z možností důkladněji posoudit, neboť v našem právním řádu jsou státní fondy jako institut známy a zakládány. Pro účely decentralizace služeb zaměstnanosti byla navržena tato varianta rovněž ministerstvem financí. V praxi však může veřejnoprávní fond fungovat v užším či širším pojetí, u služeb zaměstnanosti je rovněž na zvážení, zda se fond bude zabírat pouze finanční stránkou služeb zaměstnanosti nebo veškerou činností, která je pro služby zaměstnanosti typická. Užší variantu představuje v našem právním řádu např. Státní fond životního prostředí, ve Slovenské republice po určitou dobu rovněž existoval samostatný Fond zaměstnanosti vedle Správy služeb zaměstnanosti; toto oddělení se však ukázalo být v praxi málo efektivní.

Z hlediska postavení a fungování služeb zaměstnanosti v širším smyslu, které je v souvislosti s úkoly na trhu práce vhodnější (bez ohledu, zda název bude znít služby zaměstnanosti nebo fond zaměstnanosti nebo jakkoli jinak), je třeba brát vedle obecných principů v úvahu rovněž ustanovení, která jsou v právním řádu již zakotvena. Vycházíme-li z toho, že úkoly a cíle služeb zaměstnanosti jsou v současné době prakticky dány a není jejich obsah a rozsah nutné zásadním způsobem měnit, je třeba koncipovat služby zaměstnanosti zejména tak, že

- zakladatelem služeb zaměstnanosti jako fondu může být jeden subjekt (např. vláda nebo MPSV), nebo i více subjektů státní správy (např. MPSV a MF), přičemž činnost fondu obecně trvá i po zániku zakladatele(ů)
- služby zaměstnanosti jsou samostatnou právní osobou zřízenou zvláštním zákonem - právní subjektivitu mají služby zaměstnanosti jako

takové, Správa služeb zaměstnanosti i jednotlivé úřady práce jsou organizačními jednotkami

- v čele služeb zaměstnanosti je Rada, jejímž předsedou je ministr práce a sociálních věcí. Rada má dva místopředsedy (zástupce zaměstnanců a zástupce zaměstnavatelů) a další členy, jedním z nich je generální ředitel služeb zaměstnanosti - na návrh předsedy jsou jmenováni vládou
- statutárním orgánem služeb zaměstnanosti je generální ředitel jmenovaný vládou, který činí jménem služeb zaměstnanosti úkoly vymezené v zákoně, řídí Správu služeb zaměstnanosti a jmenuje ředitele úřadů práce
- příjmy tvoří: příspěvky vybírané od zaměstnanců a zaměstnavatelů na zaměstnanost, dotace ze státního rozpočtu, dary, pokuty, penále, půjčky, výnosy z majetku a investic, popř. další příjmy
- výdaje tvoří: příspěvky na aktivní politiku zaměstnanosti, dávky pasivní politiky zaměstnanosti, výdaje spojené s dalšími úkoly (např. na úhradu dlužných mezd při nesolventnosti zaměstnavatele), investice a provozní náklady, úroky z půjček, apod.
- hospodaření s prostředky fondu podléhá pravidlům hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla republiky) pokud zákon nestanoví jinak
- podrobnosti o organizačním uspořádání, hospodaření a činnosti služeb zaměstnanosti upravuje statut fondu, který schvaluje zřizovatel (popř. jiný subjekt).

Na rozdíl od veřejnoprávní korporace, jež by vyžadovala rovnoprávné postavení všech v ní zúčastněných subjektů - tj. státu, zástupců zaměstnanců a zástupců zaměstnavatelů - státní fond jako samostatný subjekt zřízený na základě zvláštního zákona může mít užší vztah ke státu a tudíž i ke státnímu rozpočtu. Vytvoření služeb zaměstnanosti na principu veřejnoprávního fondu by se mohlo pro přechodné období jevit jako vhodný způsob co do organizačního uspořádání a financování služeb pro trh práce, přičemž zároveň může pružněji reagovat na příslušné územně-správní uspořádání a další změny související s požadavky Evropské unie.

II.5. Varianty možných řešení služeb zaměstnanosti v České republice

II.5.1. Právní forma

Vzhledem k reálné situaci je možné řešit služby zaměstnanosti jako veřejnoprávní korporaci i jako státní fond, stejně tak by bylo možné využít formu „pojišťovna“. První varianta je v našem právním řádu zatím neznámá, zatímco státních fondů existuje celá řada, stejně tak subjekty existující na pojistném principu (např. zdravotní pojišťovny a připravovaná sociální pojišťovna). Jak již bylo řečeno výše, v současné ekonomicko-politické konstelaci by u nás mohl být pravděpodobně nejvhodnější formou státní fond, který je určitou formou veřejnoprávního subjektu, zajišťuje garance ze strany státu a užší sepětí státu s problematikou trhu práce.

Lze proto říci, že věcnou problematikou by služby zaměstnanosti byly spjaty s ministerstvem práce a sociálních věcí, ale organizačně by tvořily samostatný subjekt v čele s „radou“ (správní, řídicí, generální ...), v jejímž čele by stál ministr práce a sociálních věcí, dozorčí radou, vrcholným výkonným orgánem (Správou služeb zaměstnanosti) vedeným ředitelem (vrchním, generálním ...) a dále s územními orgány (úřady práce a jejich pobočkami a detašovanými pracovišti) vedenými řediteli.

Vzhledem ke specifiku služeb zaměstnanosti je nutné na všech jejich stupních zakomponovat účast sociálních partnerů, jak to vyplývá z úmluv MOP a praxe zemí Evropské unie. Na nižších stupních by bylo vhodné i nadále využívat dobrých zkušeností s poradními sbory, kde jsou vedle dalších členů i zástupci sociálních partnerů na příslušné úrovni územního celku. Na centrální úrovni se i nadále počítá s projednáváním zásadních otázek v rámci tripartity za účasti vrcholných představitelů vlády, zaměstnavatelů a odborů. Na vrcholové úrovni fondu by mělo být zastoupení sociálních partnerů v „radě“ (alespoň po dvou) a dozorčí radě, a to vedle dalších členů.

II.5.2. Územněsprávní uspořádání

Služby zaměstnanosti svým charakterem musí být co nejbližší trhu práce a jeho hlavním aktérům, tj. zaměstnavatelům a občanům (zejména zaměstnancům i uchazečům o zaměstnání). Z tohoto důvodu je nutno respektovat síť dalších úřadů a institucí, které jsou se službami trhu práce svým způsobem spojeny. Pokud se týká občanů, jsou to zejména subjekty v oblasti sociálního zabezpečení (dnes okresní správy sociálního zabezpečení, okresní úřady vyplácející dávky státní sociální podpory), zdravotního pojištění, živnostenského podnikání (živnostenské úřady) a pod. Ne nepodstatnou okolností při rozvoji trhu práce je i úzký kontakt se zaměstnavateli, jejich svazy, obchodními komorami, odborovými svazy, svazy zdravotně postižených občanů, orgány samosprávy, ostatními orgány státní správy (především finančními úřady, inspektoráty bezpečnosti práce, cizineckou policií, školskými úřady) apod. Rozložení služeb zaměstnanosti musí korespondovat s územně-správním uspořádáním státu, jakož i respektovat požadavky Evropské unie pro poskytování prostředků z jejích zdrojů (např. NUTS II).

Z výše uvedeného vyplývá, že by měly služby zaměstnanosti existovat na několika úrovních, přičemž jejich kompetence by stanovil zákon, a to tak, aby byl umožněn optimální rozsah činnosti toho kterého stupně. V konkrétním případě je proto v současném stadiu územněsprávního uspořádání možné vycházet z toho, že by existovala síť uspořádaná v hierarchii

- Ministerstvo práce a sociálních věcí: tvorba celkové strategie zaměstnanosti a trhu práce v souladu s politikou vlády (např. privatizace a strukturální změny, regionální rozvoj, daňová politika, dopravní obslužnost, školská a bytová politika) a ministerstva (zejména návaznost na oblast mezd, důchodů, sociálních dávek, zákoníku práce), hlavní koncepce rozvoje, tvorba právních norem
- centrální úřad služeb zaměstnanosti: správa svěřených finančních prostředků a řízení nižších stupňů služeb zaměstnanosti, koncepce rozvoje zaměstnanosti a trhu práce, rozpracování jednotlivých nástrojů a opatření

- regionální služby zaměstnanosti: služby mohou existovat na úrovni kraje i okresu, jejich vztah může být buď vztahem nadřízenosti a podřízenosti, což by znamenalo další nový řídicí stupeň, nebo vztahem, kdy krajské útvary jsou ve svém územním obvodu určenými gesčními pracovišti pro okresní útvary v určité vymezené oblasti činnosti.
 - Okresní útvary mohou mít buď rozsah činností a kompetencí shodný se současnými (především zprostředkování zaměstnání, dávková činnost, poradenství, ovlivňování trhu práce, nesolventnost, kontrola) nebo se jejich části vzdají ve prospěch krajských služeb, bude-li to z hlediska účelnosti vhodné.
 - Krajské útvary by mohly vykonávat např. tyto typické krajské činnosti: spolupráce s krajskými útvary samosprávy při tvorbě územního rozvoje, odvolací agenda proti rozhodnutím okresních útvarů, otázky spojené s financováním projektů Evropské unie a zprostředkovatelský systém EURES, některé kontroly zaměstnavatelských subjektů a subjektů s povolením ke zprostředkování zaměstnání, jakož i záležitosti, které nejsou nutné, aby se jimi zabíraly všechny okresní úřady práce - programové vybavení služeb zaměstnanosti, vzdělávání vlastních pracovníků služeb zaměstnanosti, zřizování rekvalifikačních a rehabilitačních středisek, otázky spojené s uplatňováním nároků vyplývajících z předpisů o nesolventnosti v konkursním řízení, apod.

II.5.3. Financování

Prostředky na politiku zaměstnanosti jsou získávány (jak již bylo uvedeno výše) z příspěvků zaměstnanců a zaměstnavatelů. Z těchto prostředků - dnes plynoucích do státního rozpočtu a jeho prostřednictvím opět rozdělovaných - jsou financovány úkoly pasivní politiky zaměstnanosti, což je především hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání, a činnosti v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, což jsou jednotlivé nástroje přispívající k tvorbě nových pracovních míst a příležitostí (zejména společensky účelná pracovní místa, veřejně prospěšné práce,

rekvalifikace). Počínaje 1. 7. 2000 dochází rovněž k výplatám dávek v nesolventnosti podle zvláštního zákona. Zatímco pasivní politika zaměstnanosti a nesolventnost jsou položky nárokové (mandatorní výdaje), aktivní politika zaměstnanosti je pro služby zaměstnanosti záležitostí hospodaření s přidělenými prostředky. Ze státního rozpočtu jsou rovněž hrazeny výdaje spojené s činností služeb zaměstnanosti (provozní a investiční).

Při úvaze, že by byl vytvořen státní fond hospodařící nikoliv pouze s příjmy každoročně přidělovanými ze státního rozpočtu, ale s prostředky plynoucími z různých zdrojů na politiku zaměstnanosti, lze očekávat, že příjmy budou tvořit zejména

- příspěvky od zaměstnanců a zaměstnavatelů
- odvody v rámci plnění povinného podílu občanů se ZPS
- prostředky z evropských fondů
- dotace a půjčky ze státního rozpočtu
- poplatky za vybrané úkony
- dary, pokuty, penále.

Výdaji, které by při současném obsahu činností služby zaměstnanosti prováděly by byly především tyto

- dávky hmotného zabezpečení
- poradenství a rekvalifikace
- pracovní rehabilitace občanů se ZPS
- tvorba společensky účelných pracovních míst a veřejně prospěšných prací, včetně nových míst pro absolventy škol
- investiční pobídky
- financování programů souvisejících s rozvojem lidských zdrojů
- mzdové dotace při přechodu na nový výrobní program
- dávky zaměstnancům při nesolventnosti jejich zaměstnavatele
- náklady provozní a investiční.

Na zvážení jsou pak ještě případné výdaje, vztahující se ke službám, o nichž se jako o dalších eventualitách souvisejících s činností služeb zaměstnanosti rovněž uvažuje:

- celoživotní vzdělávání
- příspěvky na dopravu
- posuzování zdravotní způsobilosti občanů pro uplatnění na trhu práce.

III. STANOVISKA ÚŘADŮ PRÁCE K NĚKTERÝM OTÁZKÁM USPOŘÁDÁNÍ SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI

V rámci tohoto grantového úkolu byly získány i názory úřadů práce na vybrané problémy organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti, a to:

- A. formou konzultací a rozhovorů s řediteli několika úřadů práce (Karviná Ing. Špiroch, Ostrava Ing. Prouza, Praha Ing. Chomát, Příbram JUDr. Koželuhová, Teplice Ing. Staněk),
- B. formou devíti otázek v rámci dotazníku zasláného všem úřadům práce v březnu 2000 (pozn.: dotazník byl zaměřen i na další dvě grantové úlohy VÚPSV, tj. i na problematiku zprostředkovatelské a poradenské činnosti a na vytváření podmínek pro uplatňování pružných forem organizace práce a na problematiku pracovní doby).

Řešitelé úkolu se domnívají, že je účelné a potřebné znát stanoviska vedoucích pracovníků úřadů práce a brát je v úvahu při řešení otázek o uspořádání služeb zaměstnanosti v blízké budoucnosti. V řadě otázek je až vzácná shoda názorů. Naopak názory na některé otázky (zejména v rámci konzultací) se velice různí, zřejmě v závislosti jednak na postavení jednotlivých okresů a úřadů práce (jiné postoje zaujímají úřady práce v „krajských“ městech než v ostatních), jednak na osobních zkušenostech a postavení dotazovaných (někdy byly konstatovány odlišné přístupy u ředitelů a u řadových pracovníků úřadů práce). Uvádíme některé poznatky, které považujeme za zajímavé, podnětné, a to v členění podle skupin problémů.

III.1. Ke změnám v náplni činnosti služeb zaměstnanosti

Některými řediteli úřadů práce je negativně hodnoceno „tiché“ rozšiřování agend úřadů práce (např. kontrola mezd, řešení problematiky mezd u insolventních zaměstnavatelů apod.), aniž by zároveň - při rostoucí nezaměstnanosti - byly řešeny otázky personálního a finančního posílení. Pokud jde o kontrolní činnost, je

doporučováno perspektivně přenesení řady kontrolních činností na „inspektoráty práce“ či jiné obdobné orgány. K některým otázkám není zatím vyhraněný názor, zejména pokud jde o povinnosti a práva úřadů práce při případném požadování a čerpání prostředků z Evropských sociálních fondů, při případné gesci MPSV za další profesní vzdělávání.

III.2. K oddělení Správy služeb zaměstnanosti od MPSV

Ředitelé ÚP převážně pozitivně hodnotí možnost oddělení (nebo větší samostatnosti) SSZ od MPSV. Jako samozřejmé se jeví osamostatnění SSZ od MPSV v případě zavedení fondového hospodářství, nebude-li změněn současný systém financování politiky zaměstnanosti, je oddělení SSZ hodnoceno jako zbytečné. Je přiznáváno, že i v případě, že by financování státní politiky zaměstnanosti procházelo státním rozpočtem, ale byla-li by stanovena přesná a relativně trvalá pravidla pokud jde o zdroje i rozdělování těchto prostředků s jasným vymezením zodpovědnosti SSZ za hospodaření s prostředky na politiku zaměstnanosti (lépe: politiku trhu práce), byla by větší samostatnost SSZ (menší závislost na MPSV) hodnocena jako potřebná. Klad větší samostatnosti SSZ je viděn především ve větší pružnosti, v tom, že by podzákonné normy řešila přímo SSZ. Řadoví pracovníci z „nekrasických ÚP“ se ale údajně obávají, že větší osamostatnění SSZ by mohlo mít za následek omezování finančních prostředků pro ty úřady práce, které nesídlí v krajských městech. Je tu určitá obava z přezírání požadavků těchto okresů. Taková obava je považována za zbytečnou, budou-li stanovena přesná pravidla financování politiky trhu práce a provozu úřadů práce.

V uvedené anketě na otázku, zda posílení samostatnosti SSZ (oddělení SSZ od MPSV) může přispět k pružnějšímu uplatňování politiky zaměstnanosti, bylo ze 75 odpovědí 57 kladných (jen 5 záporných, 13 odpovědí bylo „nevím“), tj. více než 3/4 úřadů práce podporuje myšlenku většího osamostatnění SSZ.

III.3. K uspořádání služeb zaměstnanosti v souvislosti s územně-správní reformou

Existuje řada názorů na řešení, 2 póly představují:

- A. zřízení plnohodnotných krajských úřadů práce ve 14 krajích, tj. třístupňový systém řízení služeb zaměstnanosti (SSZ - krajský ÚP - okresní /místní/ úřad práce),
- B. neměnit současné uspořádání, zachovat dvoustupňové řízení, na vybraných OÚP v rámci krajů zřizovat pro jednotlivé skupiny činností gesční pracoviště, na něž by přenášely OÚP dobrovolně některé ze svých kompetencí.

V diskusích byly ovšem vyslovovány kritické názory, pokud jde o samotnou nutnost krajského uspořádání státní správy. Současně bylo přiznáváno, tj. bez ohledu na existenci či neexistenci krajské samosprávy a krajského uspořádání státní správy, že jsou některé činnosti služeb zaměstnanosti, které svým charakterem jsou „nadokresního“, ale ne celostátního charakteru. Základním hlediskem by mělo být to, že služby klientovi (uchazeči, zájemci o zaměstnání) mají být místně dostupné, tj. měly by zůstat v kompetenci územních (dnes okresních) úřadů práce. Z hlediska účelnosti (např. i malé četnosti činnosti na okresní úrovni) a efektivnosti se zdá být ovšem účelným některé činnosti převést z okresní (nebo celostátní) úrovně na úroveň nadokresní, krajskou, aniž by bylo nutné budovat třístupňový systém řízení služeb zaměstnanosti. Jinou je otázka veřejnoprávnosti (k těmto otázkám viz dále).

Je zmiňována řada dalších možných variant: př. detašovaná pracoviště SSZ v jednotlivých krajích či na úrovni NUTS2, pověření vybraných OÚP (obvykle OÚP sídlících v krajských městech) některými kompetencemi, zřízení útvarů na regionální politiku trhu práce na krajích či v sídlech NUTS2. Je ovšem jednotný a zásadní nesouhlas s tím, aby existující činnosti úřadů práce byly pohlceny krajskými úřady, mj. se poukazuje na negativní zkušenosti Polska (ztráta pružnosti, operativnosti, atd.).

Ke krajním variantám

A. Zřízení krajských úřadů práce (KÚP): KÚP by byl vhodným partnerem pro krajské orgány státní správy i územní samosprávy v problematice trhu práce. Převzal by kompetence za činnosti, které jsou nadokresního charakteru, např. regionální analýzy, koncepce, programy zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů, větší akce aktivní politiky trhu práce, odvolací řízení, spolupráce v odborném školství (v případě převzetí kompetencí za další profesní vzdělávání Ministerstvem práce a sociálních věcí i za usměrňování realizace tohoto vzdělávání), řešení otázek spojených s insolventností zaměstnavatelů, koordinace ergodiagnostiky pro osoby se zdravotním postižením apod. I někteří zastánci KÚP se domnívají, že by KÚP neměl být místem pro plánování, přerozdělování finančních prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti a na provoz ÚP, zde by měla být i nadále vazba SSZ - ÚP. Jinak by platil třístupňový systém řízení, vztah OÚP ke KÚP by byl vztahem podřízeného a nadřízeného orgánu. Zásadní nedostatek takového řešení je riziko zbyrokratizování, nárůstu aparátu, odtržení KÚP od reálných problémů trhu práce.

B. Zachování stávajícího stavu s tím, že za činnosti, které jsou nesporně nadokresního charakteru, by gesce v kraji převzal některý z OÚP (na různou problematiku různé ÚP): Argumentuje se tím, že tento v podstatě dvoustupňový systém funguje (viz gesční pracoviště výpočetní techniky), zatím nebyly zásadní spory, v rámci krajů bývá dobrá vzájemná spolupráce mezi okresy, nevedlo by to ke zbytečné administrativě. Regionální koncepce, programy by se měly stejně zpracovávat spíše podle přirozených regionů než podle administrativních krajů. Rozhodně je odmítán systém přerozdělování finančních prostředků na APZ a provoz ÚP z krajské úrovně (je větší obava z preferování krajského města v neprospěch „venkovských“ okresů než při rozdělování prostředků „z Prahy“). Zastánci tohoto řešení vidí řešení v personálním posílení SSZ. Jako protiargumenty jsou uváděny zejména: takový systém nevytváří partnerství pro zřizované krajské orgány státní správy a samosprávy, řada činností nadokresního charakteru vyžaduje zásadní řešení a zřetelné vymezení kompetencí, nikoliv

řešení spoléhající na úspěšnost dobrovolných přenášení kompetencí (zvláště v konfliktních problémech).

Shoda je v tom, že jsou činnosti, jejichž řešení je vhodnější a efektivnější na vyšší než okresní a nižší než celostátní úrovni. Analýza těchto činností by měla předcházet rozhodování o tom, které činnosti by měly připadnout krajské úrovni (tj. jiná je otázka, jakou institucionální formu by tato krajská - nebo i jiná, př. NUTS 2 - úroveň měla mít, jiná je i otázka účasti sociálních či dalších partnerů na spolurozhodování). Převažuje shoda v tom, že „nadokresní“ kompetence by měly být zejména:

- v analýzách, koncepcích, programech regionálního trhu práce a rozvoje lidských zdrojů,
- v odvolacím řízení,
- v partnerství pro odborné vzdělávání (př. spolupráce při optimalizaci škol a učilišť a studijních a učebních oborů, jiná je otázka gesce za další profesní vzdělávání),
- v realizaci vybraných větších akcí aktivní politiky zaměstnanosti (pozn.: zde byl vysloven námět, stanovit jako možnou hranici toho, co by z APZ spadalo do gesce krajských pracovišť služeb zaměstnanosti, určitou pevně stanovenou, relativně vyšší finanční částku na realizaci opatření APZ, jsou ovšem možná i jiná, vhodnější hlediska),
- dále v gesční činnosti v oblasti informačních systémů úřadů práce, v oblasti vzdělávání zaměstnanců úřadů práce apod.

Byly uváděny náměty i na zabezpečování problematiky spojené s řešením insolventnosti zaměstnavatelů (pozn.: bylo např. doporučeno zpracovat „mapu“ insolventních podniků, podle jejich množství a územního rozložení teprve rozhodnout, zda je vhodné část agendy spojené s řešením výplat mezd zaměstnancům insolventních podniků přenést na „kraj“). Bylo doporučováno přenést na krajská pracoviště i některé otázky technického servisu, resp. personální politiky.

Pokud jde o převzetí gesce za další profesní vzdělávání Ministerstvem PSV, postoj ředitelů ÚP lze označit za opatrný, spíše negativní, je motivován někdy (zejména u úřadů práce přetížených problematikou nezaměstnanosti) snahou nerozšiřovat dále činnosti úřadů práce. Současně bylo přiznááno, že školy, školská zařízení, MŠMT nejsou svým charakterem vhodnými institucemi z hlediska chápání potřeb trhu práce, tj. prosazování pojetí odborného vzdělávání (včetně dalšího profesního vzdělávání) jako přípravy pro uplatnění na trhu práce.

Byly vyslovovány názory na potřebu vyčlenit z činností ÚP některé kontrolní činnosti, které nespádají do charakteru služeb zaměstnanosti (kontrola dodržování zákoníku práce, bezpečnosti práce, mezd). /Pozn.:MPSV připravuje návrh na převedení těchto kontrolních činností do integrované inspekce práce./

Jednoznačně byl vyjadřován nesouhlas s tím, aby krajská pracoviště služeb zaměstnanosti byla mezičlánkem pro plánování a přerozdělování finančních prostředků na politiku zaměstnanosti a provoz úřadů práce. V tomto smyslu byla rozhodně vyjádřena preference přímé vazbě mezi SSZ a úřady práce.

Byly vyjádřeny i názory, že nelze všechny problémy jednoznačně přiřadit buď okresu, kraji nebo celostátní úrovni, jsou problémy nadokresní, oblastní, v rámci přirozených regionů, některé jsou vhodné pro řešení v rámci NUTS 2 (např. programy spolufinancované z Evropského sociálního fondu).

Ve zmíněném dotazníku se úřady práce vesměs jednotně (a v souladu s názory vyslovenými řediteli vybraných úřadů práce) vyjadřovaly k možným pravomocím orgánů práce na úrovni vyšších územněsprávních celků, tj. na úrovni krajů. Podpora byla vyjádřena těmito pravomocím:

- odvolací řízení (pro...63 ÚP, tj. 85% z těch ÚP, které na danou otázku odpověděly, proti...11 ÚP),
- spolupráce při koordinaci středního odborného školství v regionu (pro...61, tj.82%, proti...11, „nevím“ ...2),

- realizace regionálních programů spolufinancovaných z Evropských sociálních fondů (pro...66, tj. 89%, proti...7, „nevím“...1),
- zpracovávání regionálních analýz, prognóz a koncepcí rozvoje lidských zdrojů (pro...60, tj. 81%, proti...13, „nevím“...1),
- koordinace ergodiagnostiky osob se ZPS z hlediska jejich pracovního uplatnění (pro...43, tj. 67%, proti...16, „nevím“...5, tj. k této otázce se 11 úřadů práce z těch, které vyplnily dotazník, nevyjádřilo),
- koordinace dalšího profesního vzdělávání dospělých na střední odborné úrovni (pro...48, tj. 65%, proti 21, „nevím“...5).

K tomu je ale třeba dodat, že v otázce kompetencí na celostátní úrovni za další profesní vzdělávání panuje různost názorů: 37 úřadů práce je pro převzetí kompetencí Ministerstvem práce a sociálních věcí a téměř stejný počet (35) je pro to, aby kompetence převzalo MŠMT. Zdůrazňována je v obou případech nutnost vzájemné spolupráce všech zainteresovaných. I v případě převzetí kompetencí MŠMT byla ve 3 vyjádřeních výslovně zdůrazněna nutnost úzké spolupráce s MPSV. Je uváděn i požadavek (ve dvou případech), aby v této problematice významnou roli hrála profesní sdružení a odborné cechy. Uvedena je i potřeba zabezpečování dalšího poradenství a profesního vzdělávání k získání, obnovení a zvýšení kvalifikace nejen uchazečů, ale i občanů ohrožených ztrátou zaměstnání.

Nesouhlas vyjadřovaly úřady práce k převzetí pravomocí orgány práce na úrovni vyšších územněsprávních celků k otázkám:

- přerozdělování finančních prostředků na APZ ze SSZ na úřady práce (pro...13, proti...58, tj. 78%, „nevím“...3),
- zabezpečování speciálního poradenství (pro...16, proti...43, tj. 67%, „nevím“...5, 11 úřadů práce tuto odpověď nevyplnilo).

Rozhodné negativní stanovisko (výjimkou je mj. Praha) zaujaly úřady práce k tomu, aby „krajské“ úřady práce byly středním článkem řízení, tj. mezičlánkem mezi SSZ a okresními úřady práce. 71 úřadů práce se vyjádřilo pro zachování přímé vazby mezi SSZ a OÚP. V příloze k dotazníku 2 úřady práce považovaly za

vhodné ještě znovu zvýraznit svůj nesouhlas s vytvářením středního článku řízení ve službách zaměstnanosti nebo alespoň zdůraznit vhodnost dvoustupňového způsobu řízení. To ovšem nic nemění na názoru, že je řada problémů, jejichž charakter vyžaduje řešení orgány práce na vyšší než okresní a nižší než celostátní úrovni.

Na dotaz, jaké další pravomoce by měly krajské orgány služeb zaměstnanosti mít, 9 úřadů práce doporučuje, aby na krajské úrovni byla zabezpečena kontrolní činnost. Jde zejména o kontrolní činnost v oblasti pracovněprávních a mzdových předpisů, bezpečnosti práce, s tím, že tyto činnosti by mohly být řešeny i mimo instituce služeb zaměstnanosti (formou inspekce práce, s poukazem na zkušenosti Polska a Slovenska). V případě zřízení krajských útvarů služeb zaměstnanosti byla uvedena i doporučení, aby na této úrovni byla např. lékařská posudková služba na posuzování pracovních míst pro uchazeče se ZPS, metodická centra bilančních diagnostik, zodpovědnost za organizování krajských porad a školení pracovníků ÚP.

III.4. K počtu oblastních (krajských) pracovišť

Mezi řediteli OÚP, s nimiž byly otázky organizačního uspořádání služeb zaměstnanosti konzultovány, převládal názor (opomeneme-li již zmíněné kritické hlasy ke krajskému uspořádání vůbec), že je vhodné, aby byla respektována zásada uspořádání služeb zaměstnanosti ve vazbě na krajskou samosprávu, tj. pro řadu otázek je považováno za nejvhodnější mít tolik krajských pracovišť (nyní nejde o formu, tj. zda krajský úřad práce, gesční pracoviště či jiná forma), kolik je krajů, tj. 14. V úřadech práce, které řešitelé navštívili, nevznikl problém sídla takového krajského pracoviště. Nejednotnost byla v názoru, zda je pro tyto účely vhodné spojit Prahu a Středočeský kraj do jednoho společného pracoviště. Ovšem pokud jde o vazbu na regionální programy včetně rozvoje lidských zdrojů spolufinancované z prostředků EU, je převážně shoda v tom, že je účelné a nutné tyto programy řešit v rámci osmi NUTS 2, tj. respektovat stanovisko EU. Tj. pro

tyto případy by bylo z uvedených 14 „krajských“ pověřeno 8 pracovišť, z nichž každé by zabezpečovalo koordinaci přípravy a realizaci takových programů za územní jednotku na úrovni NUTS 2. Ředitelé v této otázce nevidí zásadní problém, tj. některá krajská pracoviště služeb zaměstnanosti by byla pověřena koordinací takových programů za několik krajů (VÚSC, NUTS 3) spadající do územní jednotky NUTS 2. Pokud o obavy z narůstání aparátu služeb zaměstnanosti, byl vysloven názor, že tomu lze zabránit, budou-li počty pracovníků těchto krajských pracovišť stanoveny na základě přesné analýzy vykonávaných činností.

III.5. K zapojení sociálních partnerů

Obecně kladně byla hodnocena účelnost poradních sborů ředitelů OÚP (a to i do budoucna), v nichž mají účast nejen zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců, ale i školské instituce, inspektorát bezpečnosti práce apod. Ani perspektivně nepředpokládají ředitelé ÚP tripartitu s rozhodovacími pravomocemi na úrovni ÚP, ale spíše na krajské a celostátní úrovni. Obecně byl vysloven názor, že tripartita s rozhodovací pravomocí by měla být samozřejmou na nejvyšší úrovni za situace, bude-li existovat fondové hospodářství v politice zaměstnanosti. Byly ovšem vysloveny i námitky, že na přeměnu SSZ na veřejnoprávní instituci s tripartitním systémem rozhodování ještě nedozrál čas, že tento systém komplikuje rozhodování, v našich podmínkách zvyšuje riziko zpolitizování věcných problémů, bylo poukazováno na institucionální nedořešení otázek reprezentantů zaměstnavatelů. Na druhé straně někteří ředitelé OÚP považují tripartitní systém s plnou rozhodovací pravomocí na krajské a celostátní úrovni za potřebný, účelný, a to již v současné době, navzdory uvedeným námitkám. Je třeba respektovat i tlak odborů a jejich zájem podílet se na rozhodování o problémech trhu práce (viz severozápadní Čechy a severní Morava). /Pozn.: zkušenosti SR poukazují i na potřebu zapojit do řešení těchto otázek nejen zástupce zaměstnanců a zaměstnavatelů, ale i vybraných měst a obcí/.

V dotazníku se úřady práce v této otázce vyslovovaly poměrně jednotně. Převažuje názor, že v řízení služeb je potřeba posílit účast sociálních partnerů (na celostátní úrovni je pro posílení účasti 45, proti 21, „neví“ 9 úřadů práce, na regionální úrovni považuje posílení této účasti za účelné 47, za neúčelné 13, „neví“ 10 úřadů práce). Na obou úrovních z těch, kdo považuje za účelné účast sociálních partnerů posílit, převažuje názor, že hlavní formou tohoto posílení účasti má být forma poradních, nikoliv řídicích sborů (na celostátní úrovni 35 ze 43, na regionální 41 ze 47 vyjádřivších se úřadů práce).

III.6. K Fondu zaměstnanosti a financování politiky zaměstnanosti

Obecně je řediteli OÚP podporována myšlenka průhledného systému financování politiky zaměstnanosti a provozu služeb zaměstnanosti. S podporou je přijímána myšlenka o formulování jasných, dlouhodobých pravidlech tvorby zdrojů a rozdělování finančních prostředků na politiku zaměstnanosti v gesci služeb zaměstnanosti včetně pravidel pro vyčlenění prostředků na APZ, a to bez ohledu na to, je-li otázka řešena formou Fondu či jinak. Bylo ovšem doporučováno otevřít znovu otázku Fondu zaměstnanosti i s tím, že zřejmě není pro její vyřešení zatím příznivá atmosféra. Byl vyslovován nesouhlas s myšlenkou převedení příspěvku na politiku zaměstnanosti do daní s poukazem na proklamovanou zásadu průhlednosti finančních toků. Je podporována idea garance státu za prostředky na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání. Byla podpořena i myšlenka zvýraznění pojišťovacího principu v tomto hmotném zabezpečení (tj. odstupňování příspěvků v nezaměstnanosti podle výše vložených prostředků, tj. podle výše odvedených příspěvků v závislosti na výši mzdy a době přispívání). Bylo poukazováno na nutnost vyhnout se některým negativním zkušenostem Slovenska (např. převzetí nemovitostí za nedobytné pohledávky Fondem apod.).

S uvedenými názory ředitelů vybraných úřadů práce jsou plně v souladu poznatky z dotazníku úřadů práce. Výrazný souhlas byl vysloven na řešení následujících problémů:

- osamostatnění financování politiky zaměstnanosti od státního rozpočtu (pro...62, tj. 84% z těch úřadů práce, které odpověděly, proti...8, „nevím“...4 úřady práce),
- záruka státu za hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání i v případě, že by financování politiky zaměstnanosti bylo odděleno od státního rozpočtu (pro...66, tj. 88%, proti...6, „nevím“...3 úřady práce),
- stanovení záruky finančních prostředků na APZ, např. formou stanovení určitého procenta z prostředků určených na politiku zaměstnanosti (pro...61, tj. 81%, proti...3, „nevím“...11 úřadů práce).

V písemných přílohách k dotazníku úřadů práce jsou vyslovovány např. tyto názory:

- důvodem pro osamostatnění financování politiky zaměstnanosti od státního rozpočtu jsou i špatné zkušenosti s odčerpáváním zdrojů na APZ, s rozpočtovými provizorií a s dodatečným přerozdělováním rozpočtu, kladem by byla i větší pružnost, průhlednost i efektivnost ve využívání prostředků na politiku zaměstnanosti,
- 6 úřadů práce vidí v tomto osamostatnění záruku toho, že finanční prostředky vybrané na politiku zaměstnanosti budou k tomuto účelu i využity,
- 2 krát byla vyjádřena potřeba garance dostatečnosti prostředků, 2 krát byla vyjádřena obava právě z této nedostatečnosti nebo i z rizika nárůstu počtu pracovníků úřadů práce,
- umožnilo by se převádění uspořené prostředků na další rok, což by přispělo i ke zkvalitnění plánování.

Domníváme se, že stanoviska pracovníků úřadů práce, v nichž je kumulována již desetiletá zkušenost s regionálním trhem práce, je třeba vzít v úvahu při rozhodování o organizačním uspořádání služeb zaměstnanosti.

IV. PŘEDPOKLADY A DŮSLEDKY EVENT. PŘEVZETÍ KOMPETENCÍ ZA SYSTÉM DALŠÍHO PROFESNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ MINISTERSTVEM PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ PRO ORGANIZAČNÍ STRUKTURU SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI

IV.1. Úvod

V květnu 1999 přijala vláda ČR usnesení o Národním plánu zaměstnanosti. V příloze tohoto usnesení se hovoří o změně a rozšíření legislativního, kompetenčního, organizačního a finančního rámce činnosti služeb zaměstnanosti v souladu potřebami trhu práce. Ve studii Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí „Úloha politiky zaměstnanosti a služeb zaměstnanosti ve státní vzdělávací politice“ z prosince 1999 se v souvislosti s potřebou zpřesnit kompetence za rozvoj dalšího vzdělávání hovoří o pověření MPSV těmito kompetencemi jako o jedné z alternativ.

V období od října 1999 do února 2000 se uskutečnila v rámci projektu MŠMT Výzva pro 10 milionů široká veřejná diskuse k podkladovým studiím, jež identifikovaly hlavní problémy českého vzdělávacího systému a naznačovaly způsoby jejich řešení. Jedna ze sedmi podkladových studií se zabývala dalším vzděláváním. V ní byly za jeden z hlavních problémů dalšího vzdělávání označeny nejasné kompetence a bylo doporučeno svěřit tyto kompetence napříště buď MŠMT nebo MPSV. V diskusi byly vyjádřeny názory ve prospěch obou alternativ. Od roku 1999 pracuje MŠMT na návrhu nového zákona o vzdělávání, jenž by se měl týkat jak počátečního, tak i dalšího vzdělávání.

Souběžně s těmito úkoly, studii a doporučeními se hromadí negativní důsledky nejasných kompetencí v dalším vzdělávání, například neexistencí podpory jeho rozvoje, neřešením zajišťování kvality dalšího vzdělávání apod. Vedle negativních důsledků v ČR se tak zvětšují i rozdíly mezi vývojem dalšího vzdělávání v ČR a v zemích Evropské unie. Jednou z alternativ usilujících o zlepšení současného stavu je převzetí kompetencí za další vzdělávání Ministerstvem práce a sociálních věcí.

V listopadu 1999 vypracoval odbor 42 Ministerstva práce a sociálních věcí informaci pro ministra ve věci tvorby systému dalšího profesního vzdělávání. V ní se doporučuje, aby „MPSV přijalo odpovědnost za řešení otázek v oblasti dalšího profesního vzdělávání“.

Aby bylo MPSV na event. převzetí kompetencí připraveno, je potřeba vyjasnit míru a důsledky tohoto kroku. 27. dubna 2000 uspořádal VÚPSV interní diskusi, která byla zaměřena na několik zásadních otázek souvisejících s převzetím kompetencí. Diskuse pomohla zpřesnit stanoviska zástupců několika odborů MPSV a zástupců VÚPSV na projednávané otázky. 15. května 2000 uspořádali ředitelé odboru poradenství a zprostředkování MPSV a odboru celoživotního učení MŠMT kulatý stůl, který se zabýval informačními databázemi v oblasti dalšího odborného vzdělávání a dotkl se rovněž otázek rozdělení kompetencí.

Tato podkladová studie, která bere v úvahu výsledky dosavadních prací v oboru dalšího vzdělávání včetně výsledků výše zmíněných diskusí, si klade dva hlavní cíle:

- za prvé pokusit se formulovat základní nové kompetence MPSV (zejména služeb zaměstnanosti) v případě převzetí kompetencí za další profesní vzdělávání, tj. naznačit hlavní rysy obsahu a rozsahu těchto kompetencí,
- za druhé pokusit se formulovat organizační, kapacitní, popř. další důsledky převzetí kompetencí pro MPSV a služby zaměstnanosti.

IV.2. Terminologie

S pojmy další vzdělávání, další profesní vzdělávání nebo další odborné vzdělávání jsou jisté terminologické potíže. Celá oblast celoživotního vzdělávání se totiž rozčleňuje několika způsoby.

Podle jednoho způsobu členění se celoživotní vzdělávání rozčleňuje v zásadě podle věku jeho účastníků, a to na vzdělávání dětí a mládeže na jedné straně a na vzdělávání dospělých na straně druhé. Tzv. další vzdělávání je podle tohoto způsobu rozčleňováno jednou ze tří součástí vzdělávání dospělých (vedle formalizovaného studia ve školách a vedle vzdělávání seniorů). Další profesní vzdělávání je pak považováno za jednu ze tří součástí dalšího vzdělávání, a to vedle občanského vzdělávání a zájmového vzdělávání. Samo další profesní vzdělávání se pak podle tohoto pojetí dále člení na kvalifikační vzdělávání, rekvalifikační vzdělávání a normativní školení.

Podle jiného způsobu členění se celoživotní vzdělávání rozčleňuje podle převažujících funkcí a cílů vzdělávání na počáteční vzdělávání a další vzdělávání. Počátečním se rozumí vzdělávání, absolvované před nástupem do prvního zaměstnání, zatímco dalším vzděláváním se rozumí veškeré vzdělávání, následující po počátečním. Součástí počátečního vzdělávání je pak počáteční odborné vzdělávání a součástí dalšího vzdělávání je další odborné vzdělávání. Každá z těchto kategorií se pak dá dále členit na několik dílčích oblastí odborného vzdělávání.

Glosář Evropské vzdělávací nadace (ETF) vymezuje další odborné vzdělávání jako „odborné vzdělávání, poskytované poté, co osoba splnila základní požadavky, nutné pro osvojení pracovních činností nebo pro vstup do povolání“. V komentáři k tomuto vymezení se pak uvádí, že „účelem dalšího odborného vzdělávání je inovovat vědomosti a dovednosti jednotlivce nebo zlepšit jeho znalosti nebo osvojit si znalosti, potřebné pro výkon jiných činností nebo pro postup v kariéře“.

Glosář Evropského centra pro rozvoj odborného vzdělávání (CEDEFOP) vymezuje další odborné vzdělávání jako „odborné vzdělávání, které navazuje na počáteční vzdělávání a které je součástí procesu zaměřeného na zajištění souladu vědomostí a dovedností jednotlivce s požadavky jeho práce a jejich průběžné aktualizace. Nezahrnuje rekvalifikace.“

Jak je patrné, existují různé způsoby vymezení výše zmíněných pojmů. V následujících úvahách budeme používat především pojem další odborné vzdělávání. Budeme jím souhrnně označovat dvě oblasti vzdělávání: za prvé veškeré další vzdělávání (ať již povinné nebo nepovinné) pracovníků podniků a dalších organizací a za druhé veškeré rekvalifikační vzdělávání uchazečů o zaměstnání nebo osob ohrožených nezaměstnaností. Toto vymezení není sice zcela „čisté“, zato je však považujeme pro daný účel za dostatečně srozumitelné a především za funkční. Naopak nebudeme používat pojem další profesní vzdělávání. Ve vymezeném smyslu je další odborné vzdělávání rozhodující součástí dalšího vzdělávání vůbec.

Pro další odborné vzdělávání (DOV) je příznačných několik rysů. Je ve srovnání s dalšími součástmi (celoživotního) vzdělávání mimořádně diferencované a diverzifikované. Jeho poskytovateli jsou různé organizace řady rezortů (např. státní i nestátní školy několika druhů a stupňů, neškolské vzdělávací instituce, podniky a jejich sdružení, úřady, komory, profesní organizace, obce, zájmová sdružení atd.). Jeho účastníky jsou různé cílové skupiny. Jeho obsah je zaměřen na nejrůznější obory a disciplíny. Zdroje jeho financování jsou veřejné i soukromé. Pro další odborné vzdělávání (DOV) je také příznačné, že se většinou uskutečňuje v soukromém, nikoliv státním sektoru. V zemích Evropské unie se v dalším odborném vzdělávání významně angažují kromě podniků také orgány sociálních partnerů, profesních asociací a obcí.

IV.3. Důvody kompetencí MPSV v DOV

Pro převzetí kompetencí v oblasti DOV Ministerstvem práce a sociálních věcí existují přinejmenším dva důvody.

První důvod spočívá v tom, že v každé zemi objektivně existují určité funkce, které má v rozvoji DOV (resp. vzdělávání vůbec) plnit stát. Stát pak zpravidla zajišťováním těchto funkcí pověřuje své orgány, obvykle ministerstva. Ačkoliv ve

vývoji DOV dochází k různým změnám a na rozvoji DOV se podílejí různí aktéři, přesto funkce státu v rozvoji DOV existují stále, i když se jejich míra nebo obsah mohou měnit. Ukazuje to vývoj DOV v řadě evropských zemí, který lze charakterizovat několika trendy. Tyto trendy potvrzují výzkumné zprávy, analýzy, prognózy různých pracovišť a jednání odborníků na národních i mezinárodních fórech. Z poslední doby lze uvést například konferenci Evropské vzdělávací nadace „Bariéry a cesty dalšího vzdělávání v perspektivě celoživotního učení“, která se konala v dubnu 2000 ve Švédsku. I na ní byl analyzován vývoj v členských zemích EU a dospělo se při tom k vymezení přinejmenším tří důležitých funkcí státu v rozvoji DOV.

Především je úkolem státu vytvářet právní rámec pro rozvoj DOV. Mezi nejdůležitější otázky vytváření právního rámce pak patří vymezení kompetencí jednotlivých aktérů podílejících se na DOV, dále stanovení pravidel financování DOV a zavádění finančních i nefinančních pobídek pro rozvoj DOV.

Druhá významná funkce státu v rozvoji DOV spočívá v péči o DOV specifických skupin osob, zpravidla osob postižených nebo ohrožených, které vyžadují specifickou pomoc. Pro ilustraci lze uvést například DOV osob, které z různých důvodů opustily vzdělávací systém s nedostatečnou kvalifikací nebo vůbec bez ní, dále DOV fyzicky či mentálně postižených osob apod.

Třetí důležitou funkcí státu v rozvoji DOV je pak podpora vytváření a dodržování národních norem, které ovlivňují kvalitu DOV. Jde například o národní kvalifikační standardy, o systémy akreditace v oblasti DOV, o systémy kontroly kvality DOV atd. Tato funkce státu nabývá na významu právě v souvislosti se vzrůstajícím počtem poskytovatelů DOV a jejich druhů a s decentralizací kompetencí v oblasti DOV.

Zmíněné funkce státu existují objektivně a stát by měl rozhodnout, jak je bude zajišťovat, resp. které instituce (ať již státní nebo nestátní) pověří jejich zabezpečováním. Protože MPSV je orgánem státu a zajišťuje již (na základě

zákona o zaměstnanosti) zabezpečování jedné části DOV, totiž rekvalifikací pro uchazeče o zaměstnání. Proto – důsledně vzato – je přesnější hovořit nikoliv o přesunu kompetencí v DOV, nýbrž o rozšíření kompetencí. MPSV je tedy jedním z nejdůležitějších kandidátů na rozšíření těchto kompetencí, o němž se hovoří jak v jeho vlastních materiálech, tak i v dalších dokumentech strategické povahy. Vedle MPSV však existují i další kandidáti, zejména Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Analýzy řízení odborného vzdělávání, vypracovávané na nadnárodní úrovni, totiž uvádějí několik argumentů ve prospěch přidělení kompetencí v odborném vzdělávání ministerstvu školství. Například studie G. Halásze Řízení školství: přehled mezinárodních souvislostí (in: Od pilotních škol k reformní strategii, Praha: Fragment 1997) v této souvislosti uvádí, že ministerstva školství – přinejmenším teoreticky – poskytují dobré podmínky pro integrovanou politiku v oblasti lidských zdrojů, brání příliš úzké specializaci a jsou otevřenější vůči dlouhodobým perspektivám než ministerstva průmyslu nebo práce, která jsou více svazována krátkodobými politickými tlaky.

Na druhé straně se však ukazuje, že většina zemí nedává ministerstvům školství v oblasti odborného vzdělávání příliš velkou pravomoc. Argumentuje se například tím, že pracovníci ministerstev školství, kteří se většinou rekrutují z řad učitelů, neznají dostatečně hospodářskou politiku a její důsledky pro zaměstnanost, a proto mají tendenci zanedbávat ekonomické souvislosti. Nejsou považováni za nejvhodnější partnery pro vytváření dobrých pracovních vztahů s aktéry světa práce. V citované analýze se mj. uvádí: „Evropa je v tomto ohledu velmi rozdělená. Nejčastější způsob organizace je ten, že ministerstva školství nesou zodpovědnost za přípravu v rámci institucí školského systému, zatímco ministerstva práce nebo jiné vládní organizace zodpovídají za přípravu mimo tento systém.“ Je pro to ostatně několik důvodů.

Existují totiž rozdíly v administrativním stylu a metodách práce ministerstev. Ministerstva školství, která provádí kontrolu formálních školských organizací,

mohou nebo tradičně mohla používat přímé administrativní metody, které nemohly nebo nemohou být používány ministerstvy práce nebo hospodářství, jež mají co do činění s autonomními podniky nebo s občany. Ve sféře dalšího odborného vzdělávání, zvláště pokud je její větší část prováděna v hospodářských organizacích, již existuje tradice používání nepřímých metod řízení, například všeobecná právní regulace, finanční nástroje, šíření informací atd. Na druhé straně v oblasti centralizovaného vzdělávání je tradiční používání přímých metod řízení jako např. zřizování a rušení institucí, jmenování vedoucích pracovníků, stanovování rozpočtu nebo vydávání závazných předpisů a pokynů. Tyto rozdíly ve stylu administrativy přirozeně zvyšují strukturální konflikty.

Z hlediska trendů v řízení odborného vzdělávání je patrné, že ministerstva práce a jiné úřady spjaté se zaměstnaností dnes hrají mnohem významnější roli při vymezování a realizaci koncepcí odborného vzdělávání než v minulosti. V některých zemích (např. ve Velké Británii) byly komplikované vztahy mezi ministerstvy školství a práce vyřešeny radikálně tím, že obě oblasti splynuly a bylo vytvořeno ministerstvo odpovídající za vzdělávání a zaměstnanost.

Objektivně existující funkce státu v oblasti dalšího odborného vzdělávání, zaměření ministerstev práce na svět práce a podporu zaměstnanosti a styl jejich řízení jsou tedy představují první skupinu pádných důvodů pro převzetí kompetencí v odborném vzdělávání, přesněji řečeno pro rozšíření již dnes existujících kompetencí. Druhý důvod, specifický pro Českou republiku, spočívá v tom, že dosavadní (nejasné) kompetence v oblasti dalšího odborného vzdělávání umožnily pasivitu státních orgánů, a tím neplnění funkcí státu. Poukazují na to již přinejmenším od poloviny 90. let různé české instituce nebo asociace institucí relevantní pro další odborné vzdělávání. V poslední době to konstatovala například podkladová studie o dalším vzdělávání, vypracovaná v rámci projektu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy zaměřeného na vypracování strategie českého vzdělávacího systému a známého pod názvem Výzva pro deset milionů. Proto se v podkladové studii navrhuje kompetence zpřesnit, aby se tak vytvořil předpoklad pro plnění funkcí státu v oblasti dalšího odborného vzdělávání.

IV.4. Které kompetence by mělo MPSV převzít?

V souvislosti s úvahami o převzetí kompetencí za DOV MPSV je účelné již v počáteční fázi úvah posoudit, zda by mělo jít o převzetí kompetencí za veškeré DOV nebo jen za některé jeho části.

V souladu s terminologickým vymezením dalšího odborného vzdělávání ve 2. oddíle a v návaznosti na argumenty uvedené ve 3. oddíle by mělo mít MPSV kompetence za obě hlavní součásti dalšího odborného vzdělávání. K dosavadním kompetencím za rekvalifikační vzdělávání uchazečů o zaměstnání by tak přibýly kompetence za rozsáhlou část dalšího odborného vzdělávání pracovníků podniků a dalších organizací. Šlo by tak o kompetence za celé další odborné vzdělávání, avšak s jednou výjimkou. Doporučujeme totiž, aby v kompetenci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy i nadále zůstaly kompetence za studium při zaměstnání ve školách, které vede k dosažení určitého stupně vzdělání. Mezi hlavní argumenty pro toto doporučení patří především spjatost studia při zaměstnání ve školách s rezortem školství (poskytovatelé, způsoby výuky, spjatost s certifikáty počátečního vzdělávání, postupy financování atd.). Navrhované rozdělení kompetencí v oblasti dalšího odborného vzdělávání má své přednosti a nedostatky.

Za přednosti navrhovaného rozdělení kompetencí považujeme zejména lepší propojení dalšího odborného vzdělávání se světem práce, s podporou zaměstnanosti a s aktivní politikou zaměstnanosti vůbec. Za nedostatek považujeme rozdělení kompetencí za celou oblast (celoživotního) vzdělávání, tj. za počáteční a další vzdělávání mezi dvě státní instituce, protože se spíše zdůrazňuje vzájemná propojenost obou hlavních součástí celoživotního vzdělávání. Jsme však přesvědčeni, že přednosti navrhovaného rozdělení převažují nad jeho nedostatky.

IV.5. Některé důsledky pro MPSV

Převzetí, resp. rozšíření kompetencí za DOV (ve výše doporučené šíři) bude mít pro MPSV řadu důsledků. První skupina důsledků pro ně vyplýne z převzetí a plnění rolí státu, tedy z převzetí povinnosti vytvářet a zdokonalovat právní rámec, dojednávat kompetence dalších aktérů v DOV a zavádět pravidla financování DOV. Ve všech třech těchto rolích není situace v českém DOV dobrá a o to víc by bylo potřeba v příštím období udělat.

Pokud jde o právní rámec pro rozvoj DOV, jde např. o to, zda usilovat o dokonalejší právní rámec pro rozvoj DOV v rámci nového zákona o vzdělávání, který připravuje MŠMT, nebo zda usilovat o samostatný zákon o DOV (jak je obvyklé v řadě zemí). V oblasti sjednávání kompetencí s dalšími aktéry DOV jde např. o to, zda by MPSV mělo zabezpečovat funkce státu samo nebo zda by mělo jejich výkon delegovat jiným institucím. V oblasti financování DOV by MPSV čekal náročný úkol navrhnout, projednat a zavést finanční pobídky pro rozvoj DOV, a to jak vůči zaměstnavatelům, tak i vůči uchazečům o zaměstnání, popř. dalším zájemcům o DOV.

Dalším důsledkem převzetí kompetencí za DOV Ministerstvem práce a sociálních věcí by pro ně bylo zajišťování kontroly kvality DOV, jeho akreditace a rozvoje jeho infrastruktury. Proto by mělo MPSV počítat s tím, že bude potřeba vypracovat a zavést systém akreditace vzdělávacích programů nebo akreditace poskytovatelů DOV, jenž by zlepšil dosavadní špatnou kontrolu kvality DOV. V té souvislosti bude potřeba postupně odpovídat např. na tyto otázky: Které vzdělávací programy (nebo kteří poskytovatelé) DOV mají být akreditovány a které nikoliv? Jaká hlediska se mají při akreditaci především brát v úvahu? Kdo (tj. která instituce) má akreditaci provádět?

IV.6. Role služeb zaměstnanosti v DOV

Před převzetím kompetencí v DOV by mělo být v rámci Ministerstva práce a sociálních věcí rozhodnuto, která součást MPSV by měla být napříště za DOV odpovědná. Při tomto rozhodování rovněž půjde o to, zda by kompetence v oblasti DOV měly spadat do služeb zaměstnanosti nebo do jiné části MPSV. Tato otázka je aktuální i z toho hlediska, že se v rámci MPSV uvažuje o případném vyčlenění dosavadní Správy služeb zaměstnanosti, považované dosud za jednu ze sekcí MPSV, z ministerstva a její osamostatnění. Proto je účelné pokusit se odpovědět na výše položenou otázku i v kontextu se zmíněným organizačním opatřením.

Dosavadní stav lze charakterizovat tak, že Správa služeb zaměstnanosti jako jedna ze sekcí MPSV má dvojí roli. Za prvé zajišťuje koncepční věci týkající se zaměstnanosti a její podpory (například vypracovává návrhy koncepčních opatření na podporu zaměstnanosti, návrhy legislativních norem týkajících se zaměstnanosti a její podpory). Za druhé je Správa služeb zaměstnanosti výkonným orgánem činností směřujících k uskutečňování koncepčních záměrů (například řídí úřady práce). Ve vztahu k převzetí kompetencí za DOV a v souvislosti s event. vyčleněním Správy služeb zaměstnanosti z MPSV existuje několik alternativ budoucího uspořádání.

Možné varianty se od sebe liší především podle toho, zda by Správa služeb zaměstnanosti byla i nadále součástí MPSV nebo by napříště byla samostatným orgánem mimo MPSV. Pokud by napříště byla samostatným orgánem mimo MPSV, měl by v rámci MPSV zůstat útvar, jehož cílem by bylo vypracovávání koncepce podpory zaměstnanosti a příslušných právních norem. Důvodem pro ponechání takového útvaru v rámci MPSV je skutečnost, že uvedené cíle přísluší státnímu orgánu, ministerstvu, a v zásadě je nelze delegovat jinému orgánu, a to ani orgánu, který by byl řízen a financován Ministerstvem práce a sociálních věcí. Při ponechání „koncepčního“ útvaru zabývajícího se podporou zaměstnanosti jako součástí MPSV by došlo k zařazení činností týkajících se podpory zaměstnanosti do dvou institucí: koncepčních činností do MPSV a výkonných činností do Správy

služeb zaměstnanosti jako orgánu mimo ministerstvo. V případě ponechání Správy služeb zaměstnanosti v rámci MPSV by ovšem ke zmíněnému oddělení do dvou institucí nedošlo.

Podobné řešení by bylo možné i v případě činností týkajících se dalšího odborného vzdělávání. Činnosti související s koncepcí DOV, včetně vypracovávání a navrhování příslušných právních norem a pravidel (včetně finančních), jež jsou příznačné pro funkce státu, by měly být v každém případě vykonávány v rámci MPSV. Naopak další činnosti týkající se DOV (například kontrola kvality, akreditace) by mohly, ale také nemusely být vykonávány v rámci ministerstva. V té souvislosti vzniká otázka možnosti delegovat výkonné činnosti (ať již týkající se podpory zaměstnanosti nebo DOV) nestátnímu orgánu.

Takové řešení je možné a svědčí o tom praxe několika zemí EU, v nichž podobné orgány úspěšně fungují (například Irsko, Španělsko). Jsou zpravidla financovány ministerstvem práce, protože od něj dostávají úkoly a jemu za plnění úkolů odpovídají. Značnou výhodou takového řešení je, že se nestátní orgán může zpravidla lépe zaměřit na plnění specifických výkonných činností a že obvykle snižuje míru byrokracie příznačnou pro státní orgány.

Z dosavadních úvah vyplývá, že MPSV by mělo počítat s tím, že při převzetí, resp. rozšíření dosavadních kompetencí v DOV by mělo ve své organizační struktuře počítat jednak s útvarem koncepce podpory zaměstnanosti (nebo aktivní politiky zaměstnanosti) a jednak s útvarem koncepce DOV. Výkonné činnosti týkající se jak podpory zaměstnanosti, tak i DOV by mohly, ale nemusely být řešeny útvary ministerstva. Protože již v předcházejících oddílech jsme poukazovali na souvislosti mezi podporou zaměstnanosti a DOV, považujeme za vhodné, aby jak koncepční útvary, tak i výkonné orgány zabezpečující podporu zaměstnanosti a DOV byly co nejvíce vzájemně propojeny, a to i organizačně. Proto bychom k vhodným řešením počítali i to, při němž by aspoň některé výkonné činnosti související s DOV (například akreditace nebo kontrola kvality) vykonával týž orgán, který by řídil výkonné činnosti související s podporou zaměstnanosti.

IV.7. DOV a proces decentralizace

Jedním z nejnápadnějších trendů, které se prosazují v nadnárodním měřítku v řadě oblastí, je proces decentralizace. Jeho charakteristickým rysem je přesun kompetencí z národní úrovně (centra) na regiony, resp. z národních orgánů na regionální orgány. Tento proces probíhá i v České republice a jeho odrazem je například reforma veřejné správy a s ní spojené přesuny kompetencí. Ačkoliv dosud nejsou jasné veškeré otázky přesunu kompetencí na nově vznikající krajské orgány, přesto lze o některých variantách uvažovat.

V rezortu školství je již dnes zřejmé, že nově vznikající krajské úřady převezmou od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy výkonné činnosti v oblasti počátečního odborného vzdělávání. Budou například rozhodovat o síti odborných středních a vyšších škol, o jejich oborové struktuře a jejich prostřednictvím budou také poskytovatelé počátečního odborného vzdělávání financováni. V rezortu práce a sociálních věcí je zatím sice možný přesun kompetencí na krajské orgány méně jasný, avšak existence „krajských úřadů práce“ je jednou z alternativ budoucího uspořádání kompetencí v oblasti podpory zaměstnanosti. Pokud by „krajské úřady práce“ skutečně vznikly, měly by ovšem vykonávat odlišné činnosti než dnešní úřady práce v okresech. Těžiště jejich činností by mělo spočívat především v koordinaci činností okresních úřadů práce, ve vymezování a podpoře krajských priorit podpory zaměstnanosti.

Pokud by vznikly „krajské úřady práce“, měly by do jejich kompetencí spadat i kompetence v DOV. Také v oblasti DOV by měly být činnosti těchto úřadů především činnostmi koordinačními, tj. například zaměřenými na koordinaci činností poskytovatelů DOV v regionu nebo na koordinaci rozvoje DOV v regionu ve vztahu k celkovému hospodářskému rozvoji regionu. „Krajské úřady práce“ by mohly také výrazně zlepšit například informovanost o nabídce DOV v regionu, monitorování vývoje DOV v regionu apod. Aby tyto orgány mohly také reálně ovlivňovat rozvoj potřebných součástí DOV v regionu podle regionálních potřeb podpory zaměstnanosti a rozvoje regionu, mohly a měly by být Ministerstvem

práce a sociálních věcí vybaveny i určitými pravomocemi, stanovenými v příslušných právních normách.

IV.8. Přesun kompetencí pečlivě připravit

Protože rozšíření kompetencí MPSV v oblasti DOV má celou řadu důsledků pro ministerstvo, Správu služeb zaměstnanosti a další instituce, mělo by být co nejpečlivěji připraveno. Aby tato příprava byla cílevědomá a průběžná, navrhuje, aby MPSV ustavilo pracovní skupinu a uložilo jí úkol připravit uvažované rozšíření svých kompetencí v DOV. Pracovní skupina by měla splňovat určité požadavky týkající se jednak na svého složení a jednak obsahu své práce.

Pokud jde o složení uvažované pracovní skupiny, měla by v ní být zastoupena především dvě nejvíce zainteresovaná ministerstva, tj. MPSV a MŠMT. Z dalších ministerstev by mělo být v pracovní skupině zastoupeno také ministerstvo pro místní rozvoj. Tato tři ministerstva by měla zastupovat stát. Z dalších orgánů by mělo jít především o zastoupení sociálních partnerů, tj. zaměstnavatelů, odborů, popř. podnikatelů. Zaměstnavatele by měl zastupovat buď Svaz průmyslu a dopravy ČR nebo Unie zaměstnavatelských svazů, odbory Českomoravská konfederace odborových svazů a podnikatele Hospodářská komora ČR. Navrhované složení by jednak splňovalo nezbytný požadavek tripartity a jednak by pracovní skupina svým nevysokým počtem členů poskytovala předpoklad pracovní dělnosti. Pro práci na specifických úkolech by měla mít pracovní skupina možnost přizvat si představitele dalších relevantních institucí nebo orgánů.

Nároky na obsahovou stránku pracovní skupiny vyplývají z úkolů, které by měla v nejbližší době vyřešit. Jsou mezi nimi přinejmenším tři velmi aktuální.

Prvním úkolem by mělo být zajištění legislativní opory uvažovaného rozšíření kompetencí MPSV, a to například v připravovaném novém školském zákoně, který připravuje MŠMT. Ten by totiž měl s rozšířením kompetencí MPSV v oblasti DOV

počítat. Závažnou otázkou v této souvislosti představuje rozhodování, zda, popř. do jaké míry by mělo být DOV předmětem připravovaného zákona nebo jiného samostatného zákona. Je pravděpodobné, že zajištění legislativní opory uvažovaného rozšíření kompetencí MPSV bude potřebné i v případě dalších zákonů, jež se již nyní připravují.

Druhým náročným úkolem pracovní skupiny by měla být příprava opatření týkajících se financování DOV, a to jak zdrojů tohoto financování a jejich využívání (finančních toků), tak zejména pravidel financování včetně finančních pobídek pro rozvoj DOV. Tento úkol má kromě své finanční stránky rovněž důležitou stránku kompetenční, protože při jeho řešení by se měly zároveň postupně vyjasňovat role, popř. specifické kompetence státních a nestátních orgánů v DOV (např. zaměstnavatelů, komor, municipalit).

Třetím hlavním úkolem uvažované pracovní skupiny, který by mohl být řešen v „užším“ složení, vyplývá z potřeb samého MPSV. V rámci tohoto úkolu by měly být vypracovávány návrhy na postup rozšiřování kompetencí uvnitř rezortu práce a uvnitř MPSV, tj. zejména na organizační a finanční stránku tohoto rozšíření.

Pracovní skupina by měla být ustavena co nejdříve. Měla by tak na řešení svých úkolů více času a mohly by se tak lépe ovlivnit procesy, které již probíhají, například příprava nových legislativních norem.

V. PŘÍPRAVA MPSV A SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI NA EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ FOND

Úvod

Příprava administrativních struktur pro správu Evropského sociálního fondu (European Social Fund - ESF) a řízení programů pro rozvoj lidských zdrojů (Human Resources Development - HRD) je jedním ze základních úkolů MPSV v předvstupním období. Tato činnost probíhá v rámci přípravy České republiky na její budoucí účast na strukturální politice Evropské Unie resp. strukturálních fondech. Jde o dlouhodobý úkol, neboť úplnou strukturu bude možné a smysluplné ustavit až po vstupu do EU. Nicméně již dnes je nutné připravovat a posilovat existující struktury a zahájit budování nových, dodatečných kapacit ke zvládnutí postupně narůstajících činností při přípravě na ESF.

Tento proces byl zahájen v rámci jednání o vstupu do EU a je podporován programem Phare. Příprava na strukturální fondy a ESF je prioritou jak v dokumentu Evropské komise (EK) Přístupové partnerství (Accession Partnership), tak i v Národním programu přípravy ČR na členství v EU. Ministerstvo práce a sociálních věcí bylo usnesením vlády č. 159/98 pověřeno rolí koordinátora činností a správce ESF. MPSV přitom musí úzce spolupracovat s koordinátorem pro strukturální fondy (Ministerstvo pro místní rozvoj) a všemi rezorty spoluodpovědnými za politiku hospodářské a sociální soudržnosti. Usnesením č. 417/98 vláda souhlasila s návrhem institucionálního rámce pro přípravu na strukturální fondy, t.j. s postupným budováním útvarů pro programování a správu fondů na příslušných ministerstvech a ustavením předvstupních struktur pro řízení programů. Úkoly jsou průběžně aktualizovány na základě čtvrtletních zpráv o postupu přípravy na strukturální fondy, předkládaných vládě ČR.

Je nutné si uvědomit, že jde o zcela novou agendu, se kterou jsou v ČR jen malé zkušenosti. Proto bude nutné využít v maximální míře dosavadní zkušenosti z realizace programu Phare v oblasti zaměstnanosti, vzdělávání a sociální politiky a

rovněž odbornou pomoc zemí EU poskytovanou prostřednictvím tzv. Twinningu v rámci Phare. MPSV si musí vytvořit vlastní odborné zázemí pro specifické otázky související s politikou a implementačním mechanismem ESF.

Předložená studie si klade za cíl přispět k rozpracování otázek spojených s přípravou rezortu MPSV na jeho novou roli při využívání ESF. V této fázi příprav zde existuje značná šíře stupňů volnosti pro rozhodování. Zatím jsou známy pouze rámcové obrysy cílového fungování ESF a základní organizační kroky zajišťující nejbližší období v rámci Phare 2000, které se však od cílového stavu odlišují.

Pokud se týká možnosti využít některé zkušenosti členských zemí EU, může se Česká republika pouze inspirovat, nemůže však aplikovat stejné postupy, protože implementační schémata jsou značně rozdílná, daná historickým vývojem, sociálně-ekonomickou situací a typem veřejné správy. Můžeme se však poučit např. od Irska a dalších zemí a zejména v počátečním období využít mechanismy, které by i při nevyzrálých institucionálních vazbách na centrální úrovni i v regionech umožnily rozsáhlé čerpání ESF.

Kapitola mapuje základní rámce fungování Evropského sociálního fondu a to jak z hlediska základních politických dokumentů tak i právních direktiv usměrňujících jeho fungování. Na základě relací uplatňovaných v členských zemích je rovněž odhadnut rozsah možných prostředků, které by mohla Česká republika čerpat z ESF. Z tohoto rozsahu, který několikanásobně přesahuje celkové prostředky věnované v současné době na pasivní i aktivní část politiky zaměstnanosti, je zřejmé, jak náročné bude využití této sumy z hlediska zajištění adekvátního řízení, informačních toků, finanční kontroly.

V rámci kapitoly je proveden přehled o současném stavu přípravy na strukturální fondy a ESF a to jak o vytvořených celostátních a rezortních orgánech a programových strukturách tak o činnostech, které již v minulosti byly zaměřeny na

využívání prostředků evropské pomoci. Tyto vytvořené struktury představují základ, který je možno využít a rozvíjet při přípravě na ESF.

Na základě evropských pravidel fungování ESF jsou rozvedeny činnosti, které bude třeba zajišťovat v období plného napojení na tento fond. Jsou specifikovány nároky, které bude klást programová a implementační fáze přípravy operačního programu na ministerstvo práce, Správu služeb zaměstnanosti a úřady práce na různých úrovních. Jsou naznačena možná implementační schémata, jejichž výhody a nevýhody je však třeba dále diskutovat a rozpracovat nezbytné z toho vyplývající organizačně institucionální vazby. Diskuse bude třeba vést nejen s pracovníky MPSV a SSZ ale i s experty z členských zemí, kteří by se z hlediska svých zkušeností mohli vyjádřit ke vhodnosti navržených postupů.

Některá z těchto schemat, a to zejména grantový výběr lokálních projektů, bude možno aplikovat již v přechodném období v rámci programu Phare. Celkově však v přechodném období nebude zřejmě postavení MPSV a jeho implementačních struktur mít plně rozvinutou podobu, která by odpovídala celostátní aplikaci sektorového operačního programu v oblasti lidských zdrojů. V tomto mezičase však bude nutná jejich urychlená příprava.

V.1. Právní, administrativní a finanční rámec politiky zaměstnanosti a fungování ESF

V.1.1. Právní rámec

Základní právní rámec politiky zaměstnanosti EU je formován doplněnou Smlouvou o EU (Amsterdamskou smlouvou), která k 1.5.1999 reviduje cíle politiky zaměstnanosti EU a roli ESF v rámci společné Evropské strategie zaměstnanosti. Dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti je nyní jedním z hlavních cílů EU. Evropská strategie zaměstnanosti představuje vyšší stupeň harmonizace evropských hospodářských politik (hospodářská stabilita a ekonomický růst) a

politik zaměstnanosti. Je definována jako koordinace národních politik zaměstnanosti v rámci posilování ekonomické a sociální soudržnosti.

Evropská strategie zaměstnanosti se realizuje prostřednictvím Směrnice pro zaměstnanost. Směrnice (guidelines) určují prioritní oblasti činnosti politiky zaměstnanosti EU ve čtyřech základních pilířích:

1. Oblast zaměstnatelnosti (Employability guidelines) pro rok 2000
 - boj s dlouhodobou nezaměstnaností a nezaměstnaností mladých
 - přechod z opatření pasivních na opatření aktivní
 - podpora přístupu „partnerství“
 - podpora absolventů při přechodu ze škol do zaměstnání
 - otevřenost trhu práce všem

2. Oblast podnikání (Enterpreunership guidelines) pro rok 2000
 - podpora rozvoje podnikatelských aktivit
 - využívání nových příležitostí k tvorbě pracovních míst
 - tvorba „více přátelského“ daňového systému

3. Oblast adaptability (Adaptability guidelines) pro rok 2000
 - restrukturalizace, modernizace podniků a organizace práce
 - odstraňování bariér zaměstnanosti a podpora adaptability trhu práce na strukturální změny v ekonomice

4. Oblast rovných příležitostí (Equal opportunities guidelines) pro rok 2000
 - gendermainstreaming approach
 - rovnoprávnost mužů a žen na trhu práce
 - harmonizace politiky zaměstnanosti a rodinné politiky
 - podpora a odstraňování překážek při návratu na trh práce

Na základě Směrnic sestavují členské země EU Národní akční plány pro zaměstnanost na jednotlivé roky a jsou podrobeny každoročnímu hodnocení a komparaci Komise EU a Rady EU.

V této souvislosti, aby byl zajištěn soulad fungování ESF se strategií zaměstnanosti EU, je nařízeními Rady EU a dalšími příslušnými směrnicemi vymezeno zaměření ESF a pravidla pro jeho využívání. Nařízení Rady č. 1262/1999 o ESF vymezuje oblasti podpory, typy činností, zaměření iniciativ společenství, obsah technické pomoci a inovační aktivity.

Určuje 5 oblastí podpory z ESF :

- rozvoj a podpora aktivní politiky trhu práce
- podpora rovných příležitostí na trhu práce
- podpora a zdokonalování forem celoživotního vzdělávání
- podpora rozvoje podnikatelských aktivit a přizpůsobování pracovních sil inovacím trhu práce
- zlepšování přístupu žen na trh práce

Vymezení typů aktivit podporovaných z ESF:

- rozvoj lidských zdrojů (podpora pracovníků ve vzdělávání, odborném školení, pomoc při hledání zaměstnání, vyšší vzdělávání ve vědě a výzkumu, nové zdroje zaměstnání)
- rozvoj struktur a systémů (zlepšování vzdělávacích a školících systémů, modernizace služeb zaměstnanosti, posílení systémů a rozvoj další kvalifikace)
- doprovodná opatření.

Vymezení iniciativ společenství:

Iniciativa EQUAL - nadnárodní spolupráce navržená k podpoře metod boje proti diskriminaci a nerovnosti s ohledem na trh práce

Vymezení technické pomoci a inovačních aktivit

- zahrnuje především studie, výměnu zkušeností a informací a rozvoj systémů pro řízení, monitorování a hodnocení

V.1.2. Finanční rámec

Finanční objemy na období 2000–2006 byly schváleny jednáním Rady EU v Berlíně (3/99). Celkový objem strukturálních fondů EU na období 2000-2006 činí **195 mld** EUR. Finanční objemy vyhrazené na jednotlivé cíle EU1. Pro Cíl 1 je určeno 135,95 mld (69,7 % celkového objemu), pro Cíl 2 je určeno 22,45 mld (11,5%), pro Cíl 3 24,05 mld (12,3%).

Částka 12,55 mld. (tj. 6,5 % celkového objemu) pokrývá finanční potřeby iniciativ EU, inovačních činností a technické asistence, nástrojů na podporu společné rybářské politiky.

Podíl ESF na finančním objemu strukturálních fondů činí v rámci Cíle 1, který je relevantní pro ČR, 34,95 mld (25,71 % z částky určené pro daný cíl), na Cíli 2 je podíl ESF 11,14 % a na Cíli 3 100 %. Z ESF jsou rovněž hrazeny finanční potřeby Iniciativ EU, inovačních činností a technické asistence, a to 2,87 bil, tj. 25,08 % z celkové částky určené k financování těchto aktivit. (Všechny výše uvedené částky jsou v EUR)

Regiony zahrnuté pod Cílem 1, což je celá Česká republika mají možnost získání příspěvku ze strukturálních fondů ve výši až 75% celkových nákladů na projekt, minimálně 50 % na veřejné výdaje. Zároveň existuje možnost příspěvku EU až do výše 80 (85) % celkových nákladů na projekt u zemí, jež jsou zahrnuty do Kohezního fondu.

1 Cíl 1 - podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů

Cíl 2 - konverze regionů vážně ohrožených hospodářským úpadkem

Cíl 3 - podpora přizpůsobení a modernizace vzdělávání, školení a politika zaměstnanosti

V případě, kdy EU financuje investice ve firmách, nesmí podíl finančních prostředků EU překročit 35 % v rámci Cíle 1 a 15 % kdekoli jinde.

Pro financování z ESF vyžaduje Evropská komise uplatňování následujících principů:

- Princip doplňkovosti (adicionality) - podpora EU prostřednictvím strukturálních fondů je pouze doplňkový, nikoli hlavní finanční zdroj pro realizaci projektu.
- Princip partnerství – zapojení regionálních a místních orgánů, hospodářských a sociálních partnerů a jiných příslušných subjektů.
- Princip subsidiarity- decentralizace rozhodování na příslušné regionální či lokální úrovni.
- Princip koncentrace- koncentrace finanční pomoci na nejvíce zaostávající regiony.

Celkově by Česká republika mohla získat ze strukturálních fondů EU ročně částku v rozsahu až 4% HDP, tj. kolem 65-70 mld Kč ročně. Vzhledem k tomu, že v průměru se Evropský sociální fond podílí na celkových strukturálních výdajích kolem 25%, přičemž v některých zemích přesahuje i 30%-ní podíl, znamenalo by to, že na oblast rozvoje lidských zdrojů v ČR by mohlo být ročně získáno až 16-21 mld Kč. Včetně veřejných zdrojů, které pro kofinancování musí tvořit 25%, by celková suma prostředků mohla dosáhnout až 21-28 mld Kč ročně. To je pro srovnání například 2,7-3,7 krát více než činí současné výdaje na politiku zaměstnanosti celkem, 11-15 krát více než je rozsah výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti a cca 1,5 krát více než jsou výdaje na odborné školství.

V.2. Výchozí stav přípravy na ESF v České republice

V.2.1. Vytvořené institucionální struktury pro strukturální fondy

V průběhu devadesátých let byla příprava České republiky na vstup do EU a na budoucí využívání strukturálních fondů uskutečňována na základě Dohody přidružení ČR k Evropské unii a prostřednictvím využívání prostředků **Phare**, které byly administrovány speciálními organizačními jednotkami. I když byly prostředky Phare omezené, byly v rámci nich podpořeny významné projekty a zároveň byly na centrální i místní úrovni získány zkušenosti s projektovým řízením a financováním evropských zdrojů.

Celková příprava na strukturální fondy byla urychlena **v roce 1999**, kdy vláda přijala usnesení², kterým byly stanoveny **kompetence v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti a spolufinancování předstrukturálních fondů EU** pro rok 2000 a další období. Byl vytvořen Národní rozvojový plán, který byl zaslán Evropské komisi a zároveň byly vládou odsouhlaseny operační programy jednotlivých regionů a vybraných sektorů, mezi nimi i **sektorový operační program pro rozvoj lidských zdrojů**.

Pro převod prostředků z EU do ČR byl zřízen **Národní fond** při Ministerstvu financí, v němž budou kromě evropských deponovány i české zdroje na kofinancování ze státního rozpočtu, dalších veřejných rozpočtů i soukromých zdrojů. S těmito prostředky se bude nakládat tak, aby bylo zajištěno víceleté programování a převod prostředků do dalších let. V souvislosti s fungováním Národního fondu byly vytvořeny příslušné struktury: Národní koordinátor pomoci (NAC), kterým je 1. náměstek ministra financí, odpovědný za koordinaci, programování a monitorování celé pomoci EU, Národní schvalující úředník (NAO), kterým je náměstek ministra financí odpovědný za finanční řízení. Sekretariátem NAC je Centrum pro zahraniční pomoc (CZP) na ministerstvu financí.

Dále byl vytvořen Společný monitorovací výbor (JMC), jehož členy jsou NAC, NAO, 1. náměstek ministra pro místní rozvoj a zástupce Evropské komise. Jeho rozšířenou podobu představuje Monitorovací podvýbor, v němž se navíc účastní i zmocněnci jednotlivých programů (PAO).

Věcnou koordinací strukturálních fondů bylo pověřeno Ministerstvo pro místní rozvoj. Tuto funkci vykonává na úrovni přípravy Národního rozvojového plánu a na úrovni jednotlivých regionů při koordinaci všech opatření realizovaných v daném území. Pro celkovou koordinaci byl zřízen **Národní programový výbor pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti**, kterému předsedá 1. náměstek ministra pro místní rozvoj a dále jsou jeho členy zástupci rezortů, ČSU, Národního vzdělávacího fondu, předsedové regionálních monitorovacích výborů, sociálních partnerů. Doplnkově k tomu byl ustaven **Monitorovací výbor** pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti, kde je kromě předešlých institucí zastoupena i Evropská komise. Pro přípravu **regionálních operačních programů** byly vytvořeny na úrovni **NUTS 2 Regionální řídicí a monitorovací výbory** složené ze zástupců státní správy a samosprávy, sociálních partnerů, úřadů práce, školských úřadů, neziskových organizací, podniků, atd. Tyto výbory mají několik **pracovních skupin**, z nichž jedna je **zaměřena na rozvoj lidských zdrojů** (tato pracovní skupina rozšířená o zástupce MPSV a Národního vzdělávacího fondu může být využita pro výběr projektů v rámci sektorového operačního programu RLZ – viz dále v kapitole 3 a 4). Zároveň si ministerstvo vytvořilo své centrální i regionální implementační struktury pro realizaci investičních projektů infrastrukturního typu v rámci programu hospodářské a sociální soudržnosti. Centrální implementační agenturou se stalo **CRR** (Centrum regionálního rozvoje) při ministerstvu pro místní rozvoj. Na regionální úrovni jsou vytvářeny **sekretariáty**, které budou sloužit Regionálním řídicím a monitorovacím výborům a budou přímo řídit projekty investičního typu v regionech. Tyto sekretariáty vznikají jako specializovaná jednotka Regionálních rozvojových agentur a zatím se jedná pouze o 1 osobu pověřenou těmito funkcemi.

2 Usnesení vlády č. 40/1999 k zabezpečení přípravy pro využívání strukturálních fondů a kohezního fondu Evropské unie

Pro přípravu **sektorových operačních programů** byly vytvořeny Sektorové řídicí a monitorovací výbory (SŘMV). V roce 1999 vznikl **SŘMV-RLZ**, který je veden zástupcem MPSV a jehož členové byli jmenováni ministrem práce a sociálních věcí. Tvoří jej zástupci rezortů, regionů, sociálních partnerů, úřadů práce, asociací škol a neziskových organizací. SŘMV-RLZ bude vrcholným orgánem, který bude již v rámci Phare 2000 schvalovat strategické dokumenty týkající se programu rozvoje lidských zdrojů, konečný výběr projektů, výsledky monitoringu a hodnocení a navrhopvat případné změny.

Implementační agenturou pro sektor rozvoje lidských zdrojů je na centrální úrovni Národní vzdělávací fond. Na regionální úrovni se bude opírat o Regionální úřady práce (v přechodném období detašovaná pracoviště odboru 45 MPSV, pověřená implementací programu na podporu RLZ z předstrukturálních fondů – Phare), na které bude delegována část řídicích a monitorovacích pravomocí.

V.2.2. Příprava MPSV na integraci do EU

Již od počátku devadesátých let bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR a jeho organizační složky, především Správa služeb zaměstnanosti, Správa sociálního zabezpečení, Český úřad bezpečnosti práce a další útvary, zapojeni do programu Phare a později do dalších komunitárních programů v oblasti zaměstnanosti, vzdělávání a sociální politiky – Consensus, Leonardo da Vinci aj. V tomto období zhruba 8 let byly jak na Ministerstvu práce a sociálních věcí, tak i mimo něj vytvořeny struktury, které se v různém časovém období podílely na přípravě, realizaci a vyhodnocování programů a projektů. Zodpovědnost za věcný obsah programů spočívala vždy na MPSV, které ji uplatňovalo prostřednictvím svých zástupců v řídicích a poradních orgánech těchto programů (např. Řídicí výbor PALMIF, Řídicí výbor SWIF, poradní skupiny – ATF). Zodpovědnost za implementaci programů podle pravidel EU, zejména organizace výběrových řízení, uzavírání smluv a finanční řízení, byla delegována na výkonnou agenturu

založenou MPSV – Agenturu pro trh práce a sociální politiku (ATPSP) a později Národní vzdělávací fond.

Některé struktury s dokončením realizační a vyhodnocovací fáze projektů zanikaly (např. poradní skupiny složené z odborníků pro dané tématické zaměření projektů - ATF), ale některé se staly stálou organizační složkou (strukturou) pro přípravu a realizaci projektů a to po dobu několika let. Jako příklad je možno uvést poradní komisi PALMIF, jejíž složení nezaznamenalo zásadních změn po dobu cca 7 let, i když její činnost a působnost byla průběžně modifikována podle aktuálních potřeb.

Agentura pro trh práce a sociální politiku, jejíž činnosti od roku 1998 převzal Národní vzdělávací fond, zabezpečují realizaci programů EU jak ve fázi přípravné a programovací, tak i ve fázi realizační a vyhodnocovací včetně profinancování jednotlivých projektů a subprojektů. Tato činnost byla prováděna v těsné spolupráci s odbornými útvary Ministerstva práce a sociálních věcí a přispěla k prolínání a podpoře záměrů státní politiky zaměstnanosti a sociální politiky s podmínkami a záměry Evropské unie. Cílem nebyla však pouze podpora vládní politiky v oblasti rozvoje lidských zdrojů na centrální úrovni, tzn. expertní pomoc při zpracování studií, analýz a dalších dokumentů na úrovni ministerstev a dalších vládních či nevládních orgánů, ale prosazování rozvoje tržních mechanismů v regionech včetně rozvoje trhu práce a zdokonalení systému bezpečnosti práce a sociální ochrany.

Stále těsnější spolupráce s Evropskou unií resp. Evropskou komisí, podporované všemi vládami po roce 1989, zákonitě přinesla nutnost vytváření nových struktur ve stávajících státních orgánech, v nově se vytvářejících státních orgánech, ale i v nevládních organizacích. Tímto procesem sblížování s EU byla a bude i nadále ovlivňována organizační struktura a činnost Ministerstva práce a sociálních věcí. Doposud šlo o změny struktury a činnosti na těchto úrovních:

- a) kapacitní posílení a rozvoj činností odboru pro evropskou integraci a mezinárodní vztahy MPSV (do čela mezinárodního úseku byl postaven

náměstek ministra, rozvoj nových činností souvisejících s evropskou integrací byl zabezpečen založením nových odborných útvarů zaměřených na konkrétní okruhy spolupráce např. oddělení rovných příležitostí žen a mužů, oddělení komunitárních programů,

- b) vytvoření stálého okruhu pracovníků v odborných útvarech (orgánech) Ministerstva práce a sociálních věcí ČR zabývajících se konkrétními činnostmi dotýkajícími se evropské integrace a participace na realizaci konkrétních programů a projektů. Jde například o Správu služeb zaměstnanosti, odbor sociální politiky, Český úřad bezpečnosti práce, okresní úřady práce a další,
- c) zřízení implementační agentury pro program Phare a další komunitární programy mimo strukturu ministerstva. Z tohoto důvodu byla vytvořena Agentura pro trh práce a sociální politiku, která se v roce 1998 sloučila s nadací Národní vzdělávací fond (NVF) a od roku 1999 působí jako obecně prospěšná společnost řízená správní radou, v jejímž čele je ministr práce a sociálních věcí. V této obecně prospěšné společnosti působí několik odborných úseků, které jsou a nadále budou aktivní při přípravě, realizaci, monitorování a evaluaci zejména projektů programu Evropské unie Phare zaměřených na otázky lidských zdrojů. Jde především o týmy PALMIF, Observatoř, Konkurence schopnost, SWIF a nově zřízený úsek ESF, jejichž působnost bude patrně možné využít buď zcela (tzn. v původním schématu) anebo v určitých částech jako výchozí stav pro přípravu na spolupráci s Evropským sociálním fondem (viz dále).
- d) Vytvoření odboru 45 na MPSV – Odbor strategie zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů. Tento útvar je, kromě zpracovávání koncepčních záměrů politiky zaměstnanosti, zabezpečování statistiky, analýz a prognóz trhu práce, odpovědný i za programovou přípravu a implementaci ESF, resp. v předstrukturálním období je odpovědný za program Phare-RLZ. Pro koordinaci a implementaci opatření v rámci tohoto programu na úrovni

regionů si odbor 45 bude postupně zřizovat svá regionální detašovaná pracoviště při Regionálních úřadech práce.

V.2.3. Využitelnost útvarů Národního vzdělávacího fondu v přípravě na ESF

PALMIF

PALMIF, ustavený již v roce 1992, je zaměřený na hledání a ověřování nových přístupů a nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) na regionálních trzích práce v celé ČR (podrobné schema včetně finančních mechanismů - viz Příloha č. 1). PALMIF působí obousměrně po vertikální ose. To znamená, že prostřednictvím této struktury je možné řídit projekty, které uvažuje centrum (ministerstvo) zařadit mezi nástroje APZ, ale nejdříve je experimentálně ověřuje a financuje z prostředků EU ve vybraných oblastech ČR (od shora dolů resp. centrum → PALMIF → region).

Zároveň však hledá a ověřuje náměty na inovativní přístupy k řešení problémů na trhu práce, která vycházejí přímo od navrhovatelů a jsou zaměřeny na vytváření nových pracovních příležitostí, změny kvalifikační struktury a na specifická řešení pro znevýhodněné skupiny obyvatel na trhu práce. (od zdola nahoru resp. okres či mikroregion → PALMIF → centrum). Při tomto postupu je respektována podmínka spolufinancování projektů ve výši minimálně 25% celkových nákladů.

V rámci fungování Palmif byly vytvořeny a ověřeny organizační struktury umožňující řízení jak centrálních projektů tak decentralizovaný výběr projektů prováděný na úrovni regionu i centra. Byly vytvořeny následující orgány:

Řídící výbor PALMIF - předsedou je vrchní ředitel SSZ a členové jsou ředitelé odborů SSZ, ředitel odboru pro evropskou integraci a mezinárodní vztahy MPSV ČR a dále zástupci NVF a ministerstev -MPO, MŠMT, MMR. Jeho činnost je zaměřena na koncepční a strategická rozhodnutí, posuzování a výběr

experimentálních projektů tzn. nových nástrojů APZ a nadregionálních projektů do výše 150 tis. EUR, schvalování pracovních plánů, postupů a rozhodující dokumentace (návrhy smluv, monitorovací zprávy apod.)

Poradní komise PALMIF – Existovala pro období do r. 2000. Předseda: ředitel Podpůrné jednotky PALMIF, členové: vedoucí a odborní specialisté SSZ, zástupce Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, NVF a ředitelé tří úřadů práce (Děčín, Pardubice, Břeclav).

Její činnost byla zaměřena na technicko – organizační zabezpečení procedur, postupů a provádění výběru projektů lokálního typu do výše 50 tis. EUR, dále monitorování, kontrolování a hodnocení projektů s využitím technické pomoci (TA) Podpůrné jednotky PALMIF.

Expertní skupiny – nahradí Poradní komisi od roku 2000. Budou zaměřeny na monitorovací a kontrolní činnost, hodnocení návrhů projektů, evaluaci projektů.

Okresní výběrové komise - Byly zřízeny při každém úřadu práce v ČR (minimálně 5ti členné), jejímiž členy jsou partnerské orgány příslušného regionu odpovědné za jeho komplexní rozvoj (např. školský úřad, okresní úřad, hospodářská komora, živnostenský úřad atd.).

Tato komise se svolává za účelem výběru projektů PALMIF na okresní úrovni, prosazení okresních priorit v oblasti lidských zdrojů a v případě více návrhů projektů určuje jejich pořadí.

Podpůrná jednotka PALMIF (PJP) - Členy této jednotky jsou odborní pracovníci NVF a jejich rozhodující činností je technická pomoc při realizaci programu PALMIF jak pro centrum (SSZ MPSV ČR), tak i pro okresní úřady práce, tzn.:

- příprava procedur a jejich projednávání s delegací EU
- příprava a zpracování dokumentace programu (strategické a pracovní plány, dodatky k projektům apod.)
- zpracování odborných stanovisek k návrhům projektů

- průběžné monitorování projektů
- instruktážní a poradenská činnost
- příprava kontraktů
- metodická a informační činnost
- financování projektů a vedení účetnictví programu
- souhrnné zpracování průběžných a závěrečných zpráv

Silnými stránkami uvedeného schématu jsou: uplatňování a postupné rozvíjení následujících principů

- **decentralizace** - výběr projektů i na úrovni okresů , jejich monitorování a vyhodnocování z této úrovně,
- **doplňkovost** - finanční prostředky EU doplňují prostředky aktivní politiky zaměstnanosti , a to zejména na ty aktivity, které dosud nelze financovat z rozpočtových prostředků APZ,
- **spolufinancování** - ze strany příjemců grantu PALMIF resp. realizátorů projektů v okrese a popřípadě i kombinace finančních prostředků APZ,
- **partnerství** - zapojování více partnerů do realizace projektů včetně regionálních orgánů státní správy, místní samosprávy a dalších,
- **regionalizace** — proces učení o řízení, monitorování, financování a evaluace projektů je soustavně převáděn do regionů především na pracovníky úřadů práce (manažeři PALMIF) jejich soustavným vzděláváním prostřednictvím seminářů a školení organizovaných PJP PALMIF, odborem personálním MPSV ČR, skupinou mentorů PALMIF.

Slabými stránkami tohoto schématu jsou:

- **omezená personální kapacita** - na úrovni centra i okresních úřadů práce, zejména při monitorování, financování a kontrole včetně finanční,
- **nedostatečná informovanost a propagace** výstupů z jednotlivých projektů zejména z důsledku nedostatku finančních prostředků určených pro tento účel,
- **omezená absorpční kapacita** - nedostatek kvalitních projektů a prostředků na jejich spolufinancování

Záměrem PALMIFu v programu Rozvoj lidských zdrojů bylo mimo jiné postupné zavádění podmínek a kritérií ESF v období let 1998 – 2000. Za tím účelem byl celý systém modifikován a dosavadní předběžné výsledky ukazují, že toto schema je použitelné i v dalších etapách přípravy na Evropský sociální fond. V této souvislosti byl Podpůrnou jednotkou PALMIF zpracován Soubor řídicích a metodických dokumentů pro realizaci projektů PALMIF, který se bude realizovat v letech 2000 – 2001.

SWIF

SWIF představuje specializovaný fond zaměřený na financování projektů v oblasti sociální politiky a služeb. Zahájil svou činnost v roce 1996 a v současné době tvoří součást Národního vzdělávacího fondu.

Záměrem SWIF je přispět k decentralizaci poskytování sociálních služeb zapojením nestátních subjektů ve spolupráci s místními samosprávnými orgány a prověřit možnosti při rozšíření nových forem a metod v této oblasti. Fond je zaměřen regionálně, zatím jako správní jednotka pro ověřovací kola byl vybrán okres. Mechanismus je však postaven tak, aby byl pružný a přizpůsobitelný jakémukoli typu regionu. Vzhledem k ověřeným mechanismům SWIFu, které reflektují místní/regionální strukturu a potřeby, může SWIF podporovat PALMIF v uplatňování ucelených a koordinovaných opatření reagujících na místní potřeby.

V souvislosti s vyhodnocením výsledků prvních kol SWIF a návazně na velmi pozitivní hodnocení auditu EU, byla vypracována ucelená verze *“Metodiky monitorování a hodnocení projektů fondu SWIF”*. Metodika může být po menších úpravách využitelná i pro jiné instituce zabývající se grantovou činností. Skládá se z deseti okruhů informací, které musí projektový manažer v každém projektu shromáždit a písemně doložit podle přesně stanoveného postupu. Vedle běžných způsobů sledování projektu jako jsou etapové zprávy, závěrečná zpráva, finanční kontrola atd. zavádí metodika nový přístup monitorování - projektovou supervizi.

Úvodní pravidla projektové supervize byla také vypracována a již se ověřují v praxi za účasti vybraných odborníků - projektových supervizorů. Tento postup umožňuje důsledněji monitorovat a hodnotit průběh a výsledky jednotlivých projektů a otevírá možnosti dalšího porovnávání stanovených parametrů. Je tak zdrojem informací sloužících pro zkvalitňování práce na budoucích projektech. V průběhu let 1999 a 2000 pracovníci SWIF v praxi ověřují 1. verzi metodiky tak, aby se skončením většiny projektů v polovině roku 2 000 byla připravena její konečná verze.

Z již tříletého fungování fondu SWIF a průběžného posouzení a doporučení nezávislého auditu lze vyvodit následující závěry:

- mechanismus SWIF odpovídá standardu Evropské unie a je tedy připraven pro možné začlenění do blížícího se čerpání předstrukturálních (strukturálních) fondů EU;
- mechanismus SWIF lze použít jak pro centrální, tak pro regionální řízení projektů v sociální oblasti;
- zkušenost s účastí ve SWIF zvýšila dovednosti předkladatelů projektů v oblasti vypracovávání a realizace projektů podle evropského standardu;
- metodologie monitorování a hodnocení jednotlivých projektů i projektů jako celku byla shledána velmi kvalitní a doporučena k širšímu používání;
- fond SWIF byl shledán jako velmi vhodný doplněk fondu PALMIF při zajištění komplexní přípravy pracovní síly pro vstup na trh práce především v oblasti uváděné v materiálech EU jako "combating social exclusion" (boj proti sociálnímu vyloučení) .

Rozvoj lidských zdrojů

Činnosti NVF podporující rozvoj lidských zdrojů byly v počátečním období existence NVF soustředěny na přípravu a realizaci pilotních projektů financovaných z Phare, které podporovaly růst kvalifikace a výkonnosti managementu a zvyšování kvality vzdělávacích a poradenských služeb v této oblasti. Náplní projektů byl vývoj modulových systémů vzdělávacích programů pro

střední a vyšší management podniků, příprava českých lektorů a konzultantů a rovněž zvýšení úrovně top manažerů, zejména pokud jde o rozvoj jejich kompetencí a odpovědnosti ve vztahu k zaměstnancům a regionu. V rámci těchto pilotních projektů získal NVF zkušenosti nejen s projektovým řízením ale i s rozvíjením partnerských vazeb v soukromém sektoru.

Postupně se aktivity NVF rozšířily na další aspekty rozvoje lidských zdrojů a zahrnovaly i problematiku celoživotního vzdělávání, přechod mládeže ze školy do zaměstnání, podporu zaměstnatelnosti, úlohu sociálních partnerů v dalším vzdělávání, apod. Efektivnost dílčích projektů však naráží na skutečnost, že sektor lidských zdrojů není zatím systémově v ČR ošetřen. Proto NVF soustřeďuje v poslední době své úsilí na vytvoření konceptu pro jeho strategické utváření a ovlivňování. V této souvislosti je rozvíjen projekt analytických přehledů a rozborů klíčových problémů, zveřejňovaných v podobě publikace vždy ve dvouletém intervalu. Završením úsilí v tomto směru je realizace projektu Strategie rozvoje lidských zdrojů v ČR, který má za cíl definovat principy politiky státu, vymezit odpovědnosti jednotlivých institucí, legislativní podmínky, stanovit nezbytná opatření a vytvořit partnerství zaručující implementaci navržených zásad. Kromě věcného přínosu v podobě vytvoření systémového základu pro fungování celého sektoru lidských zdrojů, je přínosem i vytvoření organizačních a implementačních postupů řízení projektů tohoto zaměření. Zkušenost s tímto typem projektu bude důležitá pro realizaci opatření z ESF v oblasti tzv. Přípravy institucí (Institutional building) a při realizaci opatření zaměřených na zdokonalování systémových vazeb. Zvládnutí těchto kroků je důležitým předpokladem pro rozšiřování absorpční kapacity na národní i regionální úrovni při realizaci celého programu ESF-RLZ.

Observatoř

Observatoř představuje analytickou jednotku Národního vzdělávacího fondu, která má zkušenosti s monitorováním a vyhodnocováním vývojových trendů v oblasti

vzdělávání a trhu práce (podrobný přehled projektů je uveden v příloze č. 2). Vzhledem k tomu, že Observatoř v rámci analytických postupů zpracovávala nejen dostupné informační zdroje, ale organizovala i speciální šetření, získala zkušenosti s vyhodnocováním jak standardních dat tak i s vyhodnocováním měkkých dat dotazníkových šetření. Během své činnosti si vytvořila síť kontaktů na informační a výzkumná centra a spolupracuje s mezinárodními institucemi.

Jako mezirezortní pracoviště se podílí i na přípravě podkladů pro Evropskou komisi a Evropskou vzdělávací nadaci týkajících se vyhodnocování připravenosti ČR na vstup do EU v oblasti vzdělávání a trhu práce. Pracovníci Observatoře získali i potřebná školení zaměřená na systém monitorování a přípravy projektů v rámci ESF.

Jednotka ESF

Značný nárůst činností při přípravě na strukturální fondy - ESF vyvolal nutnost specializace zatím úzkého počtu pracovníků NVF na tuto agendu. Tento úsek podporuje MPSV formou technické pomoci zejm. v přípravné fázi programů a implementačního mechanismu. Zároveň koordinuje činnosti ostatních úseků NVF související s přípravou na ESF. V rámci úseku jsou řízeny projekty na vzdělávání pro strukturální fondy a ESF, včetně Národního institutu pro vzdělávání o ESF.

Zkušeností NVF v oblasti strukturálních fondů využívá MPSV při jednáních o klíčových úkolech a při vypracování dokumentů pro přípravu na strukturální fondy a ESF. NVF - úsek ESF např. zpracoval: (1) Konzultační dokument pro sektor RLZ, který byl základním podkladem pro příslušnou část Národního rozvojového plánu a pro návrh Sektorového operačního programu pro rozvoj lidských zdrojů (SOP-RLZ), (2) návrhy programových dokumentů na pilotní odzkoušení části SOP-RLZ v programu Phare 2000 včetně implementačního mechanismu, (3) projekt Twinning – příprava na Evropskou strategii zaměstnanosti a ESF.

V.3. Návrhy cílového fungování ESF v období po vstupu do EU

V.3.1. Úloha MPSV v programování a řízení ESF a odpovědnost vůči Evropské komisi

Hlavní odpovědnost za fungování ESF v České republice – funkce Řídícího orgánu a platebního orgánu - bude mít Ministerstvo práce a sociálních věcí. Vyplývá to z jeho kompetencí v oblasti intervencí ESF a odpovídá to užívanému schématu ve všech členských zemích EU. Tato odpovědnost byla potvrzena usnesením vlády č. 159/98. Ministerstvo je celkově odpovědné za všechna opatření financovaná z ESF, ať již je způsob jejich implementace jakýkoliv (SOP - RLZ, SOP v gesci jiných rezortů, ROP v gesci regionů). Znamená to, že MPSV je jediným odpovědným místem pro ESF vůči Evropské komisi, a to jak ve fázi přípravy programů a jejich projednání [Národní rozvojový plán (National Development Plan - NDP), Rámec podpory společenství (Community Support Framework – CSF), Operační programy (Operational Programmes - OP)], tak ve fázi realizační, kdy jde o řízení a koordinaci programů, zúčtování plateb, kontrolu efektivnosti průběhu a vyhodnocení výsledků programů. Tyto úkoly plní jednotka ESF, tj. příslušný k tomu speciálně zřízený odbor ministerstva.

Odpovědnost a příslušná rozhodnutí MPSV musí být ovšem podloženy konsensem všech klíčových rezortů a ostatních partnerů, kteří hrají roli v rozvoji lidských zdrojů, zejména MŠMT, MPO, MZe, MMR, zástupci regionů, ekonomických a sociálních partnerů, zástupci neziskových organizací, atd. Tito partneři jsou zastoupeni v Sektorovém řídicím a monitorovacím výboru pro rozvoj lidských zdrojů (SŘMV-RLZ), který schvaluje základní strategii a programové dokumenty, implementační pravidla a struktury. Předsednictví výboru vykonává zástupce MPSV.

Programová a realizační fáze, přestože na sebe navazují a vzájemně se podmiňují, se odlišují činnostmi i strukturou institucí, které je vykonávají a se kterými MPSV spolupracuje.

V.3.2. Fáze Programování

Základním východiskem pro programování je fakt, že ESF je finančním nástrojem realizace **Evropské strategie zaměstnanosti**, tzn. že prioritně podporuje opatření a aktivity obsažené v Národních akčních plánech pro zaměstnanost členských zemí EU. Jednou z hlavních kompetencí MPSV bude vypracování dokumentu - Referenční rámec politiky lidských zdrojů (HRD Policy Frame of Reference) pro financování z ESF na příslušné programové období. Tento dokument musí být respektován při formulaci všech opatření na podporu RLZ financovaných z ESF a představuje tak základní nástroj MPSV pro prosazení jednotné politiky RLZ a pro její koordinaci mezi jednotlivými operačními programy.

Ve fázi programování (NRP, CSF) je nutno rozhodnout, **zda se opatření financovaná z ESF budou realizovat prostřednictvím jednoho nebo více operačních programů**. Přes velkou škálu možných opatření podporovaných z ESF, která budou navrhovaná nejen MPSV ale i MŠMT, dalšími rezorty a regiony, je účelné, aby se počet opatření pro RLZ v jednotlivých operačních programech nerozrůstal a nerozměľňoval tak finanční prostředky i odborné kapacity řízení a technické pomoci mezi drobné programy, které by se vzájemně překrývaly. Vznikalo by tak nejen nebezpečí duplicitního financování stejného opatření či projektu ale i značná složitost a nepřehlednost řízení a kontroly, nehledě na značnou časovou i kapacitní náročnost.

Vzhledem k tomu, že MPSV bude jednoznačně jediným odpovědným orgánem za ESF vůči Evropské komisi, je v jeho zájmu, aby mělo plnou kontrolu nad finančními toky. V této souvislosti je vhodné, aby byl vypracován jeden horizontální operační program pro oblast lidských zdrojů, v rámci něhož by jednotlivé rezorty dostaly příslušnou část ESF na financování svých záměrů, týkajících se RLZ a souvisejících se zaměřením jejich vlastních operačních programů, prostřednictvím návrhů projektů. Byla by tak zároveň zajištěna věcná koordinace jednotlivých částí operačního programu. MPSV by bylo jediným řídicím orgánem ESF, implementační agentury by však mohly být různé, podle zaměření

projektů. (tento přístup je uplatněn např. u federálního programu RLZ ve Spolkové republice Německo)

Pokud by subprogramy týkající se RLZ v ostatních rezortech zůstaly složkami těchto rezortních operačních programů, byly by podřízeny jejich řídicím orgánům (většinou při příslušných rezortech). Koordinace mezi nimi by bylo třeba dosahovat prostřednictvím zvláštního koordinačního výboru. Platební orgán by zůstal v odpovědnosti MPSV. (Tento přístup je uplatněn např. v Irsku)

V rámci regionálních operačních programů (ROP) se budou podporovat zejména místní iniciativy zaměřené na zvýšení zaměstnanosti ve všech oblastech politiky zaměstnanosti, které si členský stát stanoví jako prioritní. Podmínkou je, že regionální a místní samosprávné orgány jsou připraveny takovéto činnosti plánovat, realizovat a monitorovat v souladu s požadavky EU. **Úkolem MPSV bude dosažení konsensu o rozdělení prostředků ESF mezi sektorové a regionální programy** a případně mezi SOP – RLZ a ostatní sektorové programy.

V programovací fázi je MPSV odpovědné za celou přípravu programu, která je založená na rozsáhlých analýzách a stanovování priorit v oblasti rozvoje lidských zdrojů, na kterých se MPSV musí shodnout s ostatními partnery a rezorty prostřednictvím Sektorového řídicího a monitorovacího výboru. Zároveň vede jednání s Evropskou komisí a rozpracovává podobu budoucích implementačních schémat. Znamená to, že **odbor ESF na ministerstvu bude vykonávat tyto činnosti související s přípravou programového dokumentu:**

- zajištění a koordinace analýz a strategických dokumentů, které jsou součástí Národního rozvojového plánu za celou republiku
- koordinace priorit a vyjednávání se všemi partnery účastnicími se na ESF
- zpracování Referenčního rámce politiky lidských zdrojů
- sestavení sektorového operačního programu
- vyjednávání s Ředitelstvím pro zaměstnanost V Evropské komise
- rozhodování o implementačních strukturách na národní a regionální úrovni
- rozhodování a vyjednávání o finančním mechanismu s Ministerstvem financí

Sestavený programový dokument schválí SŘMV a ministerstvo jej předloží Evropské komisi. V programovém dokumentu musí být nejen zdůvodněny priority a rozpracována opatření, kterými se budou naplňovat, ale jsou zde stanoveny i způsoby implementace, financování, systém ukazatelů, monitorování a hodnocení.

V.3.3. Fáze implementace

a) administrativní řízení

Na ministerstvu musí být zřízen útvar, který plní funkci tzv. **Řídícího orgánu (Managing Authority) a útvar plnící funkci tzv. Platebního orgánu (Paying Authority)**. Oba útvary mohou být součástí jednoho odboru ESF, měly by však být oddělené tak, aby se agendy a odpovědnosti navzájem nepřekrývaly. Každý útvar musí mít zajištěný mechanismus provádění interního auditu a kontroly. Všechny činnosti musí probíhat na základě detailně stanovených písemných procedur. **Nově zřízený odbor 45 „Strategie zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů“, do jehož kompetence spadá ESF, zatím postrádá příslušný platební útvar zcela a z náplně činností Řídícího orgánu pokrývá pouze část.**

Platební orgán (Paying Authority):

Bude **odpovědný za všechny finanční toky ESF mezi Evropskou komisí a ČR**. Znamená to, že bude zpracovávat a předkládat žádosti o platby Evropské komisi a přijímat platby od Evropské komise. Zároveň bude ručit za to, že všechny výdaje budou v souladu s pravidly EU. K tomu musí již dopředu vytvořit podmínky (finanční, kontrolní a regulační mechanismy), které by to zajišťovaly. V průběhu realizace programu ověřuje, zda vykazované výdaje jsou přesné a zda jsou podloženy účetní evidencí a ověřenými podkladovými dokumenty. Jeho pravomoci musí být upraveny tak, aby mohl v nezbytném rozsahu ověřovat činnost Řídícího orgánu.

Když Evropská komise schválí podporu z ESF na příslušný operační program, vydá příkaz k první zálohové platbě ve výši 7% celkové částky (pokud nebude do 18 měsíců předložena žádost o platbu, zálohová částka musí být vrácena). Další částky jsou pak propláceny vždy následně po ověření příslušných výdajů a jejich zaslání Evropské komisi.

Platební orgán vykonává následující činnosti:

- přijímá zálohové a další platby od Evropské komise
- ověřuje žádosti o platby od konečných příjemců pomoci
- vystavuje žádosti o platby (celkem za opatření) na Evropskou komisi na základě ověřených finančních dokladů

Řídící orgán (Managing Authority):

Je **odpovědný za efektivnost a správnost řízení a implementace programů** financovaných z ESF. Zahrnuje to:

- Vytvoření elektronického systému pro sběr a zpracování relevantních finančních a statistických informací
- Koordinace opatření ESF na regionální úrovni
- Zajištění předávání dat Evropské komisi
- Příprava a zpracování roční zprávy o průběhu realizace programu a její předkládání SŘMV a Evropské komisi
- Zajištění hodnocení nezávislymi hodnotiteli: ex ante, střednědobé hodnocení (mid-term evaluation) a ex post hodnocení
- V závislosti na výsledcích hodnocení podává návrh na případné změny v implementaci programu a v realokaci prostředků
- Zajištění, že účetnictví příslušných organizací získávajících prostředky z ESF je adekvátní tomuto účelu, tj. jsou dodržována příslušná účetní pravidla, případně je zaveden oddělený účetní systém
- Zajištění správnosti operací financovaných z ESF a efektivnosti jejich řízení prostřednictvím interní kontroly

- Zajištění, že při realizaci budou dodržována pravidla EU včetně zadávání veřejných zakázek, neporušování zásad konkurenčního prostředí.
- Organizace a dohled nad technickou pomocí
- Zajištění potřebné publicity a informací o programech na všech úrovních

Řídícímu orgánu musí být předloženy všechny žádosti o platby od implementačních agentur, tento potvrdí jejich správnost a předá je Platebnímu orgánu. Jeho součástí je kontrolní jednotka.

Řídící orgán, který předkládá roční realizační zprávu, společně s Evropskou komisí průběžně každoročně sleduje a vyhodnocuje operace uskutečněné v předchozím roce (interim evaluation). Na základě tohoto společného hodnocení pak mohou být formulovány změny a zpřesnění programu.

Řídící orgán může být sekretariátem Sektorového řídicího a monitorovacího výboru pro ESF. V tomto případě je odpovědný za výběr projektů a jejich monitorování a ověření, zda bylo dosaženo plánovaných cílů. Tuto svou exekutivní pravomoc může delegovat na specializovanou instituci (Programme Executive) mimo ministerstvo, která může působit na veřejnoprávní nebo polosoukromé (semi - private) bázi.

Sektorový řídicí a monitorovací výbor pro RLZ:

SŘMV-RLZ v rámci implementace zajišťuje následující činnosti:

- Potvrzuje doplněk k operačnímu programu
- Schvaluje kritéria pro výběr projektů
- Periodicky hodnotí postup realizace programu
- Hodnotí výsledky realizace programu
- Vyjadřuje se k ročním a závěrečným zprávám a schvaluje je
- Schvaluje návrh na změny obsahu a zaměření programu

b) Zajištění informačně-analytické základny, monitorování a hodnocení programu

Analýzy

Na základě zkušeností z některých zemí EU (např. Velké Británie) lze konstatovat, že kvalita informační základny, adekvátních informačních toků a analytických nástrojů mají významný vliv na absorpci a úspěšnost realizace operačního programu. Význam informačně-analytického zázemí vyplývá z toho, že tvoří nezbytné zdůvodnění kteréhokoliv podstatného kroku při plánování a realizaci ESF a to jak pro všechny úrovně administrace ESF tak pro jednotlivé navrhovatele projektů. Ze strany Evropské komise přitom mohou být požadovány rozsáhlé retrospektivní analýzy zahrnující i období minulých deseti let, tak i středně a dlouhodobé výhledy. Pro zajištění pravidelných potřebných analýz, stálé monitorování vývoje na trhu práce, zajišťování jednorázových i opakujících se šetření a pro výměnu informací mezi jednotlivými institucemi a úrovněmi řízení zřizují některé země speciální instituce (např. Regionální a odvětvové observatoře ve Francii). Některé země jdou cestou podpory existujících institucí a vytvářením sítí stálých informačních toků mezi nimi (např. tzv. Regional intelligence unit, Severozápad – Velká Británie).

Vzhledem k náročnosti připravit takovou informačně-analytickou bázi pro program RLZ (s využitím i pro programy dalších rezortů a regionů), by MPSV nemělo vytvářet zvláštní instituci ale naopak využít existujících zařízení. Správa služeb zaměstnanosti má rozvinutou síť sběru dat a sledování vývoje na trhu práce prostřednictvím okresních úřadů práce. S novou úlohou regionů však bude třeba značně posílit analytickou složku na regionálních úřadech práce. V případě, že úřady práce budou s ohledem na široký záběr opatření ESF poskytovat i informace o trhu práce ve vazbě na celou škálu jiných pohledů (vzdělávání, sociální koheze, ekonomický vývoj, atd.), bude nutné s rozšířením a hlubší strukturací dat zajistit i jejich standardizaci, srovnatelnost, systém zpracování a zveřejňování a jasně vymezit odpovědnost za jejich poskytování a výměnu mezi

jednotlivými úrovněmi služeb zaměstnanosti. Pro zpracovávání rozsáhlých souhrnných analýz, tematické rozborů a výzkum výhledových tendencí, které budou sloužit pro zdůvodnění programové koncepce, rozpracování jednotlivých směrů opatření, výběr cílových skupin, formulaci a kvantifikaci dosažitelných cílů, atd., může MPSV využít jednak rezortní Výzkumný ústav práce a sociálních věcí a rovněž může využít kapacit NVF – Observatoře, která má zkušenosti se syntézou rozborů trhu práce i vzdělávání.

Podstatné rozšíření informačních toků a zpracovávání analýz Regionálními úřady práce na úrovni NUTS 2 bude nezbytné z několika důvodů:

- Budou předávat ministerstvu nebo jím pověřenému místu regionální analýzy a podklady pro stanovení programových cílů a priorit v oblasti rozvoje lidských zdrojů financovaných z ESF
- Budou vytvářet analytické zázemí v rámci regionu, kterého budou moci využívat navrhovatelé projektů financovaných z ESF. Od potenciálních nositelů projektů totiž budou žádány podrobné analytické podklady a zdůvodnění podpořená statistickými daty, která by měla prokázat soulad se strategickými cíli programu (např. může jít o identifikaci kvalifikačních potřeb regionálního trhu práce, odhad růstového potenciálu jednotlivých odvětví, příčiny překážek uplatnění na trhu práce pro jednotlivé skupiny osob, účast na prvotním i dalším vzdělávání, atd.)
- Budou se účastnit jako jedna z důležitých regionálních institucí na vytváření regionálních strategií a programů. Hledisko trhu práce a rozvoje lidských zdrojů by v těchto koncepčních dokumentech mělo hrát stále výraznější roli.

Pro zpracování regionálních analýz by měly mít regionální úřady práce jasně stanovený mandát na sběr dat, případně na zadávání jednorázových šetření, určování požadavků na strukturu a standardizaci informačních systémů, interpretace dat, atd. Kapacity regionálních úřadů práce tak budou muset být posíleny jak pro sběr a vyhodnocování dat ze sítě úřadů práce, tak pro zadávání a vyhodnocování dodatečných šetření, propojování existujících informačních zdrojů a výzkumných pracovišť. Část specificky zaměřených šetření či analýz mohou

úřady práce zadávat jiným kompetentním institucím v rámci veřejného nebo soukromého sektoru.

Monitorování

Monitorování spočívá v pravidelném sledování průběhu a dosažených výsledků v rámci jednotlivých opatření programu. Zahrnuje různé typy aktivit a předpokládá součinnost MPSV s Evropskou komisí: - Komise navrhuje metodologii pro stanovení tzv. minimálního rozsahu společných ukazatelů, - Řídící orgán a SŘMV stanovuje nástroje monitoringu na zjišťování objemových a finančních ukazatelů vymezených v programovém dokumentu, - Řídící orgán je odpovědný za sběr dat a za jejich předkládání Evropské komisi ve formě ročních a závěrečných zpráv, - Evropská komise a Řídící orgán společně posuzují výsledky obsažené v ročních realizačních zprávách, přičemž Evropská komise může na základě těchto zpráv formulovat doporučení pro Řídící orgán.

Základní kvantifikace a struktura a nástroje monitoringu jsou definovány již v programovém dokumentu, který obsahuje popis a kvantifikaci cílů, definici systému ukazatelů, způsob provádění monitoringu včetně metod sběru dat. Řídící orgán je odpovědný za shromažďování informací a zajišťuje, aby byly dodávány jak ze stabilních statistických zdrojů, tak aby byly dodávány přímo realizátory projektů. Kromě toho je třeba organizovat dodatečná šetření.

Informace o každém opatření jsou členěny do systém ukazatelů, který obsahuje ukazatele charakterizující vstupy (finanční), výstupy (objemové), výsledky a vliv opatření. Prvořadou roli mají první dva typy ukazatelů, v rámci nichž Evropská komise vymezuje tzv. společné minimum. Jde o sadu ukazatelů, u kterých je požadována kompatibilita s údaji EU, proto je jejich metodologie podřízena evropským normám. Ukazatele charakterizující vstupy korespondují s informacemi stanovenými ve finančním plánu (výdaje na jednotlivá opatření, rozdělení finančních zdrojů podle institucí, míra kofinancování jednotlivých opatření, atd.).

Ukazatele výstupů charakterizují rozsah a typ aktivit uskutečněných v rámci jednotlivých opatření. Tyto údaje jsou základem každoroční realizační zprávy předkládané Evropské komisi a jsou zároveň s ní předávány v elektronické verzi. Založení této části monitorovacího systému je třeba věnovat náležitou pozornost a zajistit pravidelné stahování dat v elektronické podobě od realizátorů projektů a rovněž jejich agregaci a zpracování v požadovaných strukturách.

Ukazatele výsledků a vlivu měří okamžité a dlouhodobé efekty opatření. Uvádí se především v externích hodnoceních (mid-term a konečném hodnocení), jsou však zahrnuty i do ročních zpráv. Vyjadřují míry úspěšnosti jednotlivých opatření a prokazují trvalost efektů. Vyžadují proto i šetření opakovaná po více než jednom roce od ukončení projektů. O tento typ informací bude muset být rozšířen stávající informační systém MPSV (eventuelně ČSU) a přizpůsobena metodika sběru dat (například jde o sledování úspěšnosti absolventů vzdělávacích kurzů a účastníků projektů nejen bezprostředně po ukončení kurzu ale i po delším období, jejich zařazení na trh práce, vývoj jejich sociálních charakteristik atd.). Syntetické ukazatele tohoto typu většinou nemohou být získány jednoduchou agregací údajů od realizátorů, protože jsou kvalitativně heterogenní podle typu činnosti či cílové skupiny.

Systém ukazatelů zahrnuje kromě kvantitativních i kvalitativní informace, které MPSV - Řídící orgán zajišťuje. Na úrovni programu sem patří informace o sociálním a ekonomickém vývoji, změnách v politice zaměstnanosti a informace o účinnosti a podmínkách realizace programu (účinnost řízení a dohledu, úloha jednotlivých institucí, účinnost platebního systému a finanční kontroly, atd.). Na úrovni opatření jsou vykazovány informace o způsobu dosažení cílů, kvalitě vazeb na ostatní opatření, adekvátnosti výběru nástrojů realizace opatření, dostatečnosti alokovaných zdrojů, popis faktorů úspěšnosti a překážek realizace opatření. Podklady pro kvalitativní informace jsou získávány jednak od realizátorů projektů a jednak musí být doplňovány jinými zdroji. Jejich shromažďování nelze opřít o systém jednoduché agregace a je náročné na interpretační postupy.

Ministerstvo práce – Řídící orgán, které je odpovědné za monitoring, by mělo vzhledem k velkému rozsahu a mnohdy heterogenosti sledovaných údajů, v maximální míře využít kapacit, které jsou k dispozici v rámci Správy služeb zaměstnanosti a úřadů práce a rovněž v rámci ČSU. Bude třeba rozšířit informační systém OK práce, zajistit předávání informací od realizátorů projektů na RUP (posílit statistickou složku RUP nebo využít regionálních poboček ČSU). Dále bude třeba spolupracovat s ČSU na rozšíření Výběrového šetření pracovních sil pro získávání některých doplňkových informací a nově zadat specializovaným agenturám provádění speciálních šetření zaměřených na účastníky kurzů, úspěšnost na trhu práce, atd.. Při vyhodnocování ukazatelů, dodávání kvalitativních informací, jejichž agregace není rutinní záležitostí, a dále při sestavování ročních a závěrečných zpráv může ministerstvo využít kapacit technické pomoci Národního vzdělávacího fondu, zejména jeho analytické složky Observatoře.

Hodnocení

MPSV – Řídící orgán bude zajišťovat hodnocení na úrovni celého programu, které však musí být vykonáváno externími nezávislymi hodnotiteli. Hodnotitel může být jeden pro všechna opatření, pokud je více hodnotitelů, musí být zajištěna koordinace mezi nimi a konzistence výsledků hodnocení. Náklady na hodnocení jsou pokrývány z prostředků na technickou pomoc.

Hodnocení zahrnuje analýzu vstupů, výstupů, výsledků a vlivu a jejich soulad s plánovanými cíli v rámci jednotlivých opatření. Zároveň jsou hodnoceny postupy a mechanismus realizace opatření. Nezávislé hodnocení je prováděno ve třech časových rovinách realizace programu: ex ante, uprostřed programového období (mid-term), ex post. Hodnotící zprávy schvaluje SŘMV-RLZ.

MPSV musí jmenovat osobu odpovědnou za hodnocení všech opatření v rámci programu. Vedle toho bude také vytvořena Dohlížecí skupina (Steering group),

kteřá je složená z osob odpovědných za hodnocení ve všech partnerských institucích (zpravidla jde o část členů Monitorovacího výboru, zejména zástupce ministerstev, regionů, Evropské komise) a ze zástupců nezávislých hodnotitelů. Tato skupina provádí výběr nezávislých hodnotitelů, dohlíží na dodržování pravidel pro hodnocení, vyjadřuje se k hodnotícím zprávám, schvaluje je a rozhoduje o publikaci zpráv.

Hodnotitelé jsou vybíráni na základě direktiv EU v rámci veřejné soutěže. MPSV - Řídící orgán uzavře kontrakt s vybranými nezávislými hodnotiteli. Hodnotitelem je často instituce, která buď provádí hodnocení sama nebo pro hodnocení dílčích částí subkontrahuje další instituce nebo experty (závisí to na struktuře hodnoceného programu a na schopnosti hodnotitelů pokrýt nezbytná témata). V druhém případě musí být subkontrakty schváleny Dohlížecí skupinou. Zároveň musí být zajištěno, že hodnotitel bude vykonávat svou činnost celé programové období, aby byla respektována kontinuita hodnocení. Z tohoto důvodu některé členské státy využívají dlouhodobé kontrakty s vybranými experty, kteří tvoří programovou evaluační jednotku. Např. v Irsku je tato jednotka tvořena cca pěti lidmi. Některé země naopak využívají zahraniční hodnotitele, aby tak byla podpořena důvěryhodnost celého procesu.

c) Technická pomoc na centrální a regionální úrovni

Útvary technické pomoci pomáhají všem typům účastníků (ministerstvu, krajským orgánům i nositelům projektů) vykonávat technické a organizační činnosti. Technická pomoc může být centralizovaná, decentralizovaná i dekoncentrovaná. V každém případě je podřízena řídicímu vedoucímu odpovědného orgánu – buď na ministerstvu nebo v regionu.

Technická pomoc poskytovaná odpovědným orgánům (na národní nebo regionální úrovni) obsahuje:

- Pomoc při sestavování programových dokumentů a návrhů procedur (včetně syntézy podkladů, návrhu systému kvantitativních a kvalitativních indikátorů)
- Pomoc při zpracování ročních a závěrečných monitorovacích zpráv za jednotlivé typy opatření
- Podpora při přípravě a vyhlášení výzvy k podávání projektů (rozvíjení procedur výběrového řízení, příprava formulářů a technických dokumentů)
- Pomoc při zajištění výběrových řízení (instruktáže a expertní služby odpovědným orgánům, zpracování manuálů pro výběr projektů a na podporu zvyšování jejich kvality)
- Podpora administrativního řízení a finančního programování (včetně přípravy a aktualizace finančních modelů)
- Koordinace podpůrných struktur (koordinace sektorové, regionální a tematické technické pomoci)
- Výkon některých řídicích funkcí u centrálně řízených projektů
- Vyhodnocování a šíření dobrých příkladů z praxe (organizace seminářů, publikace)
- Šíření informací o projektech (přehledy projektů, průvodce, přehledy používaných metod, periodické zpravodajské bulletiny, organizace konferencí)
- Zpracování podkladů využitelných pro analýzy a pro koncipování vládních politik
- Výkon sekretariátu programu (Programme Executive)

Technická pomoc poskytovaná nositelům projektů:

- Předávání potřebných informací (organizace seminářů, publikace návodů a průvodních informací pro navrhovatele projektů, pomoc při identifikaci regionálních potřeb, pomoc při sestavování projektů, pomoc při realizaci projektů)
- Zvyšování kvality projektů (pomoc při vyhledávání zdrojů na kofinancování, pomoc při zpracování projektů)
- Rozvíjení vazeb na národní úrovni (vytváření vazeb mezi partnery z různých oblastí a regionů)

- Koordinace podpůrných struktur

V rámci technické pomoci by ministerstvo mohlo využít kapacit Národního vzdělávacího fondu. Část technické pomoci poskytované nositelům projektů, zejména spojené s poradenstvím a dalšími činnostmi vyžadujícími bezprostřední poskytování služeb širokou sítí místních poboček, by mohla být realizována okresními úřady práce. Pokud by úřady práce nebyly do této činnosti zapojeny, vyžadovalo by to vytvoření jiné sítě technických služeb.

V.3.4. Implementační schémata při realizaci opatření financovaných z ESF

Členské státy EU využívají pro realizaci programů ESF různá implementační schémata. Jejich podoba je závislá na uspořádání státu (zda má větší vliv centralizace či regionalizace uspořádání státu), na vyspělosti institucionálních struktur, na zkušenostech a expertních kapacitách potenciálních příjemců pomoci. Rovněž míra účasti Služeb zaměstnanosti na řízení a realizaci ESF v jednotlivých zemích je velmi různá. V některých zemích jsou úřady práce pouze jedním z možných předkladatelů projektů a jedním z účastníků rozhodování při selekci projektů v regionech. V jiných zemích je naopak úloha úřadů práce stěžejní při přímém řízení programů (mezi tyto státy se řadí např. SRN, Rakousko, Holandsko – viz přehled uvedený v příloze č. 3).

Ze zkušeností členských států je zřejmé, že decentralizace řízení programů a projektová selekce jsou procesy velmi náročné na kapacitu rozhodovacích orgánů, podpůrných služeb a na kvalitu a připravenost samotných nositelů projektů. Kvalita a průchodnost příslušných struktur tak přímo předurčuje absorpční kapacitu využití ESF pro dané období. Při vysoké decentralizaci je rovněž velmi obtížné zajistit průhlednost při realizování programu a nezbytné vyhodnocování, které by bylo dostatečně důvěryhodné pro Evropskou komisi.

Realizace programu RLZ může probíhat v rámci **čtyř implementačních schemat**, které představují různé kombinace rozhodovacích úrovní. Proporce mezi jednotlivými schematy by měly být podřízeny hledisku maximalizace absorpční kapacity země. Z tohoto důvodu by v prvních letech využívání ESF měla být větší část programu zajišťována centralizovanými postupy a formulací omezeného počtu velkých projektů. Se zdokonalováním partnerských vztahů a zvyšováním zkušeností a expertní kapacity jednotlivých institucí a místních subjektů by se postupně přesouvala váha na decentralizovaný výběr jednotlivě podávaných projektů.

V tomto směru se lze opřít o zkušenosti a příklad Irska, které soustředilo realizaci ESF programu do několika polostátních agentur specializovaných na jednotlivé typy opatření. Agentury byly dlouhodobě pověřeny buď centrálním řízením projektů, nebo dokonce přímým poskytováním vzdělávacích kurzů a prováděním dalších činností spadajících do dané části programu prostřednictvím svých detašovaných pracovišť. Tímto postupem se podařilo Irsku koncentrovat své rozhodovací, řídicí a monitorovací kapacity a již od prvních let svého členství v EU stoprocentně využít pomoc, která byla nabízena z ESF. Silným argumentem vůči Evropské komisi, která přirozeně na základě svých obecných principů upřednostňuje při realizaci programů deregulaci řízení a schema veřejné soutěže pro výběr projektů, byla skutečnost, že centrální agentury jsou, na rozdíl od soukromého sektoru či regionálních institucí, schopny zaručit průhlednost, přísnou kontrolu a efektivnost využití finančních zdrojů.

Pro realitu České republiky to znamená, že v prvním období by měla být snaha v co nejširším rozsahu využít centrálních implementačních agentur a dobře zorganizovanou síť úřadů práce. Vedle hustoty je její výhodou i skutečnost, že je schopna realizovat širokou škálu aktivních opatření na trhu práce včetně vzdělávacích a rekvalifikačních kurzů, má určité zkušenosti s analýzami a monitoringem a spolupracuje se školskou a podnikatelskou sférou, jakož i s dalšími institucemi v regionu.

a) Schema doplňující aktivní politiku zaměstnanosti

Podstata

Tímto schematem by se realizovaly subprogramy v rámci jednotlivých opatření sektorového operačního programu RLZ, které budou vyhlášovány MPSV na základě podkladů a dokumentů poskytnutých SSZ a na základě analýz zpracovaných výzkumnými centry (zej. VUPSV a Observatoř). Subprogramy jsou formulovány jako doplněk Aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) a představují specifické nástroje určené pro skupiny osob, které doplňují APZ nebo zvyšují efektivnost APZ. Nemělo by však jít o ověřování nástrojů APZ nebo o pilotní odzkoušení některých inovativních přístupů (jako tomu bylo např. v rámci PALMIF), ale o široce založená doplňková opatření, do kterých budou vstupovat velké počty účastníků.

Nároky na zařazení jednotlivců či organizací do programu jsou přesně vymezené podmínkami, které stanoví MPSV formou vyhlášky nebo obdobnou zákonnou normou. Kritéria pro zařazení musí být zcela jasná a jednoznačná, aby nebyl dán prostor pro subjektivní rozhodování a kontrola byla snadná.

Tento postup umožní rychle rozšířit a zvýšit efektivnost APZ, jejíž záběr je stále omezený (např. rekvalifikacemi prochází pouze kolem 5% nezaměstnaných, podpory podnikům na rekvalifikace zaměstnanců jsou zanedbatelné, určité specifické skupiny nejsou zatím pokryty opatřeními APZ, atd..). V prvních letech fungování ESF by bylo žádoucí, aby tímto jednoduchým schematem bylo realizováno alespoň 50% prostředků v rámci celého programu RLZ (obdobně je tomu v SRN, kde je prostřednictvím Správy služeb zaměstnanosti na podobné účely distribuováno 51%).

Organizační rámec

Jelikož tyto programy jsou doplňkem APZ, je vhodné, aby jejich implementace probíhala prostřednictvím struktur služeb zaměstnanosti. Správa služeb zaměstnanosti na MPSV by měla postavení centrální implementační agentury a

úřady práce by prováděly zařazování jednotlivců, zájemců, případně institucí do příslušných programů. Implementační mechanismus může být dvoustupňový nebo třístupňový. Závisí to na tom, zda Správa služeb zaměstnanosti bude i nadále přímo řídit 77 okresních úřadů práce, či zda přeneše část řídicích pravomocí i v oblasti APZ na regionální úřady práce. V tomto druhém případě by Regionální úřady práce zpracovávaly a projednávaly se SSZ roční plán APZ včetně prostředků ESF, rozdělovaly tyto prostředky na jednotlivé úřady práce v rámci regionu a prováděly by jejich monitorování, hodnocení a kontrolu. Roční plán by měl být sladěn s plánem rozvoje příslušného regionu a projednán s regionálními orgány.

Školící zařízení provádějící školení v rámci subprogramů by měly na základě výběrového řízení dlouhodobý kontrakt s centrální implementační jednotkou, respektive s příslušným úřadem práce.

Jednoduchost tohoto schematu je nejen v jeho organizaci ale i v možnostech snadného monitorování a vyhodnocování. Předpokládá to však, že bude vytvořen v rámci úřadů práce jednotný elektronický systém sběru dat, jejich agregace, který by umožnil průběžné on-line sledování a přímé vyhodnocování Správou služeb zaměstnanosti.

b) Centrálně řízené projekty RLZ

Podstata

Rozsáhlé projekty stanovené MPSV v oblasti rozvoje lidských zdrojů, které jsou založeny na systémovém přístupu ke kultivaci řízení lidských zdrojů, vzdělávacích aktivit, institucionálních i motivačních aspektů atd. Zatímco v případě předchozího implementačního mechanismu (uvedeného jako a) jsou podporovanou cílovou skupinou jednotlivci, eventuelně instituce, v tomto případě budou podporovány projekty zaměřené na rozvoj struktur a systémů.

Organizační rámec

Základní záměry a rysy tohoto typu projektů, včetně podmínek implementace by byly stanoveny MPSV a schváleny SŘMV-RLZ. Řízení těchto projektů by vykonávaly centrální implementační agentury. Těmito agenturami by byly instituce odborně způsobilé zajistit věcně daný typ opatření. Např. Správa služeb zaměstnanosti by byla implementační agenturou pro opatření trhu práce, Národní vzdělávací fond pro opatření dalšího vzdělávání atd. Zapojení úřadů práce do implementace by záviselo na charakteru opatření.

c) Rezortní projekty

Podstata

Jde o projekty, které jsou navrhovány jednotlivými rezorty pro rozvoj lidských zdrojů v jejich rámci.

Organizační rámec

Základní záměry a rysy tohoto typu projektů by byly obsahem vyjednávání mezi MPSV a příslušnými rezorty již ve fázi programování, kdy se rozhoduje o prioritách Národního rozvojového plánu a o prioritních opatřeních pro zaměstnanost a rozvoj lidských zdrojů a jejich rozdělování mezi jednotlivé sektorové a regionální operační programy.

Řízení těchto projektů by bylo v pravomoci jednotlivých rezortů, které mohou nejlépe zaručit efektivní postupy adekvátní specifickým příslušného rezortu. Tyto by mohly jednotlivé realizační kroky buď samy vykonávat prostřednictvím speciálního útvaru na ministerstvu, nebo je svěřit vybraným implementačním agenturám. Je pravděpodobné, že osvědčené implementační agentury by byly využívány i více rezorty.

Úloha Správy služeb zaměstnanosti a úřadů práce na realizaci tohoto typu projektů by spočívala pouze v jejich možné účasti na spolurozhodování v rámci

výběrových komisí. Zodpovídaly by rovněž za koordinaci opatření vztahujících se k rozvoji lidských zdrojů a financovaných z ESF.

d) Výzva k předkládání projektů

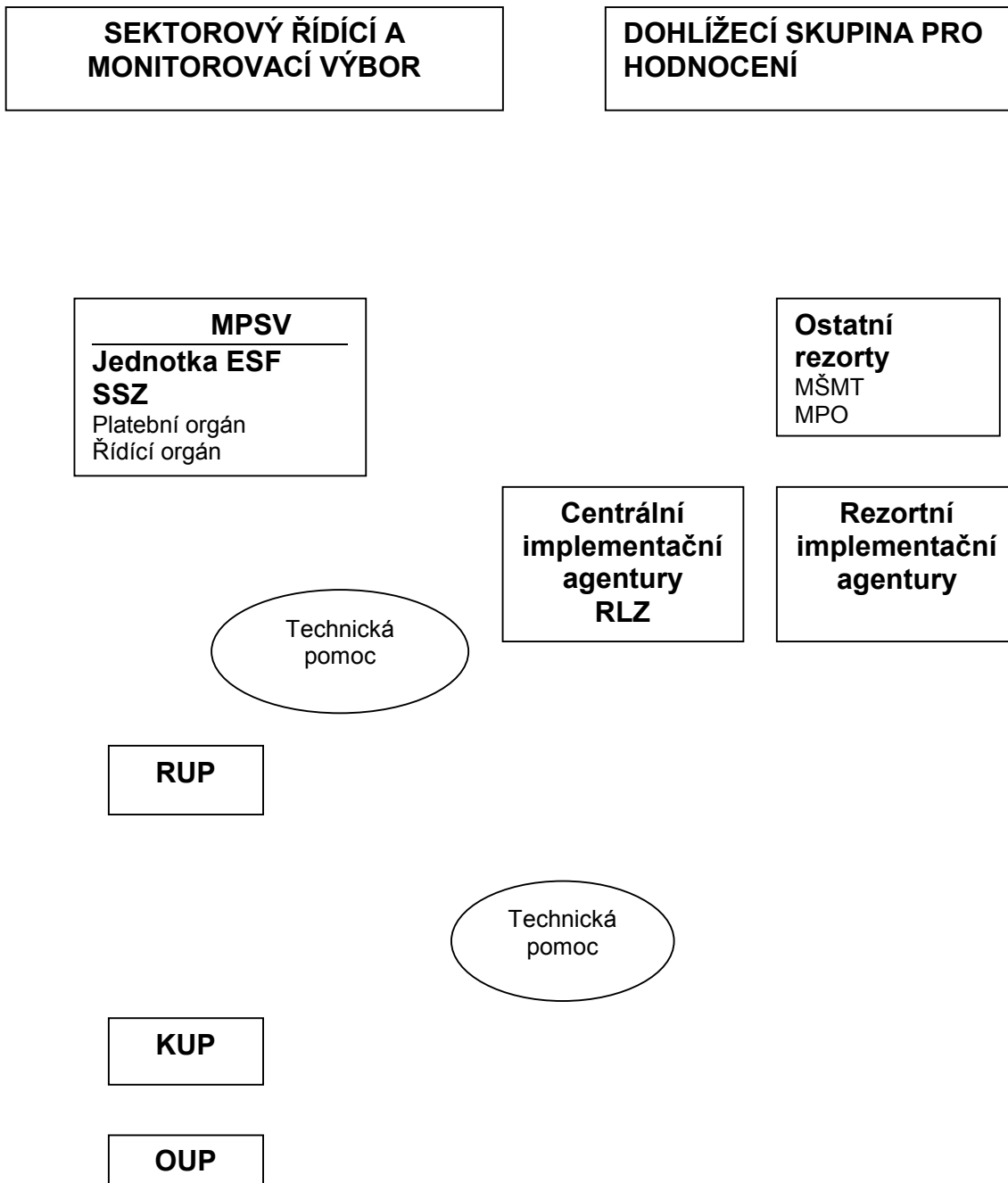
Podstata

Tato realizační cesta je založena na výběru grantových projektů, které jsou podávány jednotlivými předkladateli v rámci vymezených podmínek výzvy. Toto realizační schema dává velký prostor iniciativám zdola a umožňuje sestavování projektů na míru specifickým uživatelům. Na druhé straně představuje velmi náročnou cestu, která je závislá na připravenosti jak organizačních a hodnotících struktur, tak i samotných předkladatelů projektů, nejen co se týká schopnosti vytyčit si určité cíle ale i schopnosti formulovat projekt a zajistit jeho organizaci a efektivnost podle přísných pravidel ESF. Z tohoto důvodu by podíl tohoto schématu na realizaci celého programu měl být v počátečním období spíše minimální (cca 5%).

Organizační rámec

Příkladem organizačního rámce je modifikovaná struktura Palmif. Řízení by vykonávala centrální implementační agentura, přičemž část řídicích pravomocí by byla delegována na regionální úřady práce. Míra zapojení úřadů práce do administrativy grantových postupů může být značná, a to jak na úrovni regionů, tak na úrovni okresů. Typy činností a strukturu institucionálních vazeb lze odvodit z implementačního schématu uvedeného v kapitole 4.

Pomocné schéma institucí (vzhledem ke složitosti vzájemných vazeb zde tyto nejsou zobrazeny)



V.4. Předvstupní období

Plné čerpání z ESF probíhající zcela podle předpisů ES bude možné až po vstupu ČR do Evropské unie. Rok vstupu lze zatím jen odhadovat a bude záviset na ekonomických a politických podmínkách nejen na straně ČR ale i na straně EU. Do té doby budou evropské zdroje na podporu zaměstnanosti a rozvoj lidských zdrojů do ČR přicházet prostřednictvím programu Phare. Základní podoba programu Phare 2000 je již stanovena a odsouhlasena EK. V detailech implementačního mechanismu však přesto zůstávají některá nevyjasněná místa, a to zejména ta, která se týkají pravomocí MPSV ve vztahu k implementační agentuře, kterou bude Centrum pro regionální rozvoj (CRR) při Ministerstvu pro místní rozvoj. Dále není vyjasněno, na jaké úrovni provádět řízení projektů RLZ, když zatím nejsou zřejmé reálné funkce a vztahy mezi nově se formujícími regionálními strukturami.

Přestože byla česká strana v rámci Phare 2000 připravena pilotně uskutečnit samostatný sektorový operační program Rozvoj lidských zdrojů (spolu se SOP průmyslu a třemi ROPy), který byl schválen vládou v roce 1999, bylo Evropskou komisí rozhodnuto, že se budou realizovat pouze dva pilotní programy zaměřené na vybraná území. Návazně na to byly zpracovány projektové fiche pro NUTS 2 region Ostravsko a NUTS 2 region Severozápadní Čechy, které v sobě slučují vybraná opatření již zmíněných operačních programů, a to ve třech oblastech: a) Produktivní sféra, b) Infrastruktura na podporu podnikání, c) Rozvoj lidských zdrojů. Sféra Rozvoj lidských zdrojů je v obou regionech formulována stejně a jsou na ni v Národním fondu alokovány prostředky pro každý region v rozsahu 4 MEUR (polovina prostředků je EU-Phare a polovina je z veřejných zdrojů). Sféra rozvoje lidských zdrojů obsahuje v každém regionu 4 vybraná opatření z pilotního SOP RLZ a SOP Konkurenceschopnost :

- Stabilita zaměstnanosti a adaptabilita lidských zdrojů (kompetence MPSV)
- Začlenění sociálně ohrožených skupin a uplatňování rovných příležitostí (kompetence MPSV)
- Rozvoj celoživotního učení (kompetence MPSV)

- Na základě rozvoje lidských zdrojů zvyšování konkurenceschopnosti průmyslu (kompetence MPO)

Program Phare 2000 je tedy ve skutečnosti realizován jako dva regionální programy, v rámci nichž mohou být sektorové záměry RLZ aplikovány pouze částečně a nikoliv systematicky. Jakou podobu budou mít programy Phare v dalších letech předvstupního období, tj. 2001, 2002 atd., není dnes zcela jasné. MPSV by se mělo snažit prosadit úplný sektorový přístup, tj. plošný program na území celého státu, postoj Evropské komise k těmto návrhům však je nejistý.

V.4.1. Organizační schema Phare 2000

Teritoriálnímu akcentu, který se v rámci Phare 2000 prosazuje, odpovídá i uplatňované rozhodovací, finanční a organizační schema. V něm je silná role přiznána Ministerstvu pro místní rozvoj a jeho implementační agentuře CRR. Tato agentura bude kromě implementace projektů spadajících do kompetence MMR (oblast Infrastruktury na podporu podnikání) zajišťovat činnosti „platební agentury“ pro oba investiční programy pro cílové regiony v rámci podpory hospodářské a sociální soudržnosti Phare 2000. Prakticky to znamená, že bude dávat pokyn k uvolňování prostředků z Národního fondu na horizontální realizační agentury jiných rezortů nebo konečným příjemcům a mít hlavní finanční dozor. Tuto pozici vůči opatřením na podporu RLZ, která je systémově zcela nesprávná, Ministerstvo pro místní rozvoj ztratí s tím, jak se bude osamostatňovat sektorový program RLZ, nejpozději však po vstupu do EU, kdy kompetence za financování a implementaci Evropského sociálního fondu budou jednoznačně svěřeny MPSV. Ministerstvo pro místní rozvoj bude mít v období po vstupu do EU k sektorovým operačním programům ostatních rezortů roli rámcového koordinátora z hlediska rozvoje jednotlivých regionů.

Pro Phare 2000 však zatím bude implementační agentura umístěna na CRR. V této souvislosti je nutno konstatovat, že umístění implementační agentury na CRR

obsahuje rozpor, který z hlediska budoucnosti není trvale udržitelný. Problém spočívá v tom, že MPSV je v rámci Phare odpovědné za spolufinancování a za využití veřejných prostředků, které má na tyto účely vyhrazeny ve své rozpočtové kapitole. Odpovědnost za nakládání s veřejnými prostředky musí být spojena s odpovědností za nakládání s evropskými prostředky, protože konečný tok peněz k uživatelům je pouze jeden. Proto by i v rámci Phare v dalších letech měly být činnosti „platební agentury“ pro opatření RLZ vykonávány v přímé gesci MPSV.

Zatím bylo dohodnuto, že PAO celého programu bude zástupce MMR, který bude odpovědný za celý program vůči Evropské komisi. Věcné řízení složky RLZ v obou pilotních regionech a schvalování projektů však je v kompetenci MPSV. Celá implementace bude probíhat na základě Dohody o financování mezi Národním fondem a CRR, přičemž bude poté uzavřen kontrakt mezi MMR (PAO) a ředitelem CRR. Současně bude CRR delegovat pravomoc za jednotlivé části programu na realizační agentury včetně příslušných ministerstev.

V této souvislosti bude mít MPSV, resp. odbor 45, funkci rozhodovací pokud se týče pravidel implementace a zaměření včetně struktury jednotlivých opatření, rozhodování o kritériích výběru projektů a dále funkci monitorovací. MPSV si také stanovilo svou realizační agenturu pro řízení oblasti RLZ v programu, kterou je Národní vzdělávací fond. CRR uzavře s Národním vzdělávacím fondem smlouvu, na základě které budou delegovány organizační, finanční a technické pravomoci, kterými tato část programu bude realizována. Tato smlouva bude obsahovat detailní vymezení odpovědností a podmínek implementace jednotlivých opatření. Dohled nad platbami bude mít ministerstvo práce zajištěn tak, že finanční prostředky budou uvolňovány agenturou CRR pouze na základě ověření a souhlasu zmocněného zástupce MPSV. V případě nedodržení tohoto postupu může MPSV financování zastavit.

Přestože v rámci programu Phare 2000 nebude MPSV přímo nakládat s finančními částkami, je nutné, aby své ověřovací pravomoci využilo k vytvoření odborného zázemí pro reálné finanční procesy, které se naplní po vstupu do EU a

s plným napojením na ESF. Znamená to, aby útvar na Ministerstvu práce odpovědný za Phare a ESF (odbor 45) obsahoval vedle oddělení zajišťujícího řízení programu RLZ i zárodek budoucí platební agentury. Odborník tohoto útvaru by sledoval finanční toky, připravoval automatizovaný systém jejich sledování a agregace, prováděl jejich rozbor a vyhodnocoval nákladovou efektivnost naplňování programu.

Realizace oblasti Rozvoj lidských zdrojů v programu Phare 2000 má být na základě grantového schématu, který vychází z existujícího mechanismu fondu Palmif a má respektovat Pokyny pro hospodaření s finančními prostředky při realizaci programů předvstupní pomoci ES, které vydalo Ministerstvo financí při vytvoření Národního fondu. Implementační struktury Palmif jsou postaveny na přímé účasti Správy služeb zaměstnanosti při stanovování výběrových kritérií a přímé účasti jednotlivých úřadů práce při řízení projektů a jejich monitorování. Výběr projektů provádí výběrové komise. V těchto aspektech je mechanismus Phare 2000 obdobný mechanismu, který bude využíván i v rámci ESF v období po vstupu pro řízení a výběr grantových projektů.

V.4.2. Implementační struktury Phare 2000 v oblasti RLZ

Implementační struktury pro oblast rozvoje lidských zdrojů v programu Phare 2000 musí respektovat skutečnost, že tato část programu představuje zárodek budoucích sektorových operačních programů. Z tohoto důvodu, přestože jsou čtyři výše uvedená opatření aplikována pouze v některých regionech, měly by se implementační postupy co nejvíce přiblížit pojetí implementace celoplošných sektorových programů grantového typu.

Rozhodování o podobě stanovených čtyř opatření bude v kompetenci MPSV a bude podléhat schvalování Sektorového řídicího a monitorovacího výboru (SŘMV). Takto centrálně stanovené podmínky pro jednotlivá opatření pak budou realizovány jednou **realizační agenturou**, kterou je Národní vzdělávací fond.

Grantový mechanismus náročný na řízení velkého množství navrhovaných projektů je vhodné opřít o **regionální detašovaná pracoviště MPSV** (zárodek budoucích **regionálních úřadů práce**) a na nejnižší úrovni o **okresní úřady práce**. Výběrem projektů se budou zabývat orgány složené ze zástupců všech zúčastněných partnerů, tj. regionální výběrové komise a SŘMV.

V případě zapojení úřadů práce je třeba stanovit, jakým způsobem budou implementována opatření a realizovány projekty, s nimiž dosud úřady práce neměly tolik zkušeností (jedná se o projekty z oblasti celoživotního vzdělávání a z oblasti konkurenceschopnosti), přestože vzhledem ke svým vazbám v regionu mají úřady práce potenciál i v těchto oblastech. Nabízí se dvě možná řešení. První spočívá v tom, že řízení těchto projektů bude prováděno přímo z centrální realizační agentury s případným vytvořením jejích regionálních pracovišť, pokud se to ukáže nezbytným. Druhým řešením je ponechat řízení i tohoto typu projektů na regionálních úřadech práce s tím, že by centrální realizační agentura poskytovala regionálním úřadům práce veškerou odbornou podporu.

Výzva pro podávání projektů

Národní vzdělávací fond z pověření MPSV vyhlásí výzvu pro podávání projektů. Udělá k tomu širokou informační kampaň. Publikování výzvy proběhne v regionálním tisku, na internetových stránkách NVF, Regionálních úřadů práce a prostřednictvím informačních kanálů okresních úřadů práce. Formuláře přihlášek budou distribuovány prostřednictvím okresních i regionálních úřadů práce. Poradenství a technická podpora navrhovatelům projektů bude poskytována zaměstnanci úřadů práce, kteří již mají zkušenosti s programem Palmif (projektoví manažeři Palmif) a prostřednictvím detašovaných pracovišť MPSV při Regionálním úřadu práce. Návrhy projektů v rámci výzvy budou navrhovatelé podávat do stanoveného data na Regionálních úřadech práce.

Výběr projektů

Výběr projektů bude vhodné provádět dvoustupňově, tj. na úrovni regionů a úrovni centra, aby tak bylo zajištěno, že projekty budou naplňovat centrální priority a

zároveň odpovídat specifickým podmínkám regionů. Výběr na úrovni regionů by prováděly výběrové komise, které budou složeny z členů již existující pracovní skupiny pro lidské zdroje při regionálním monitorovacím výboru (NUTS 2), doplněných zástupci ministerstev. Tato komise by pod organizačním a metodickým vedením realizační agentury (NVF) připravila předvýběr projektů ve formě tzv. short list, který by byl postoupen do dalšího výběrového kola na úrovni centra. Výběr na úrovni centra by prováděl Sektorový monitorovací a řídicí výbor pro RLZ (SMŘV-RLZ), který již funguje pod předsednictvím MPSV-SSZ. Takto schválený konečný výběr projektů bude poté předložen Evropské komisi pro informaci.

Přiznání grantu

V rámci vybraných a schválených projektů bude uzavřena smlouva o poskytnutí grantu mezi Národním vzdělávacím fondem, MPSV-SSZ a úspěšným navrhovatelem projektu. Maximální příspěvek Phare na jeden projekt je omezen částkou 300 000 EUR a podílem 75% z celkové hodnoty výdajů. Kofinancování z veřejných zdrojů musí zajistit MPSV ve výši nejméně 25% celkových nákladů projektu. Pokud je realizátorem projektu soukromá firma (s výjimkou vzdělávacích institucí), musí se podílet na kofinancování projektu nejméně v rozsahu 25% celkových nákladů.

Finanční řízení

Pro finanční řízení budou platit pravidla Phare. Národní vzdělávací fond, jakožto realizační agentura, na kterou byly delegovány pravomoci z CRR, bude alokovat prostředky na jednotlivé uživatele. Platby budou probíhat na základě vystavených žádostí o platby jednotlivými realizátory, které budou ověřovány Regionálními úřady práce, Národním vzdělávacím fondem a MPSV. Platby bude provádět Implementační agentura CRR. V případě, že MPSV nebude souhlasit s prováděním plateb, může zablokovat financování.

Monitoring a hodnocení

Monitoring a hodnocení musí podávat přehled o úspěšnosti vývoje, zhodnocení výsledků ve vztahu ke stanoveným cílům, analýzu problémů, a doporučení pro

další postup. Zásady .pro provádění monitoringu a hodnocení stanoví SŘMV-RLZ. Běžný monitoring a kontrolu jednotlivých projektů bude provádět Národní vzdělávací fond, který také připraví pravidelné roční technické a finanční monitorovací zprávy. Tyto zprávy budou schvalovány SŘMV-RLZ a předkládány CRR a také Regionálnímu monitorovacímu výboru, který má na starosti koordinaci všech opatření v daném regionu.

Finanční kontrola a audit

Pravidelná finanční kontrola bude prováděna regionálními úřady práce a Národním vzdělávacím fondem prostřednictvím ověřování správnosti žádostí o platby předkládaných realizátory projektů. Namátkovou kontrolu přímo u realizátorů budou provádět úřady práce, Národní vzdělávací fond a příslušný útvar MPSV. Finanční audit může být proveden také Evropskou komisí či Evropským dvorem auditorů.

Realizační agentura (RA)

Je zřízena na NVF. Hlavní činností je realizace čtyř opatření programu vztahujících se k rozvoji lidských zdrojů. Při velkém množství podávaných projektů je zřejmé, že není efektivní a kapacitně možné řídit všechny projekty z jednoho centra. Proto je nezbytné delegovat část implementačních pravomocí na smluvním základě na nižší jednotky v regionech, kterými by mohly být regionální úřady práce (NUTS 2). Centrální realizační agentura by poskytovala odbornou pomoc jak pro MPSV, tak pro regionální úřady práce a detašovaná regionální pracoviště MPSV.

Implementační jednotky při regionálních úřadech práce by spolupracovaly s NVF zejména při výběru projektů a jejich monitorování, hodnocení a finanční kontrole. Zároveň by spolupracovaly se sekretariátem Regionálního řídicího výboru na koordinaci činností při realizaci celého programu v pilotním regionu.

Základní činnosti prováděné centrální realizační agenturou:

- Návrh na podrobný postup při realizaci programu – Operational Procedures (rozpracování projektové fiche z hlediska činností, které bude program podporovat, vymezení cílových skupin, formulář žádosti o grant, kritéria výběru projektů, vzory smluv, mechanismus certifikace, autorizace a provádění plateb, podrobný mechanismus finanční kontroly, auditu aj.) pro předložení SMŘV a EK ke shválení
- Návrh systému ukazatelů a způsobů monitorování projektů
- Návrh na složení výběrových komisí pro předložení SMŘV ke schválení
- Pravidelné roční zprávy pro SMŘV, MPSV, CRR, o realizaci jednotlivých opatření
- Řízení programu po stránce technické, organizační a finanční
- Organizace výzvy pro podávání projektů a jejich výběru
- Odborná podpora a metodické vedení regionálních pracovišť MPSV a UP
- Instruktažní a poradenská činnost (technická pomoc) pro navrhovatele projektů
- Publicita a propagace programu – šíření nejlepších zkušeností
- Zajištění externího hodnocení programu

Regionální úřady práce (RUP)

Tyto nově a postupně vytvářené regionální úřady budou v případě využívání ESF umožňovat realizaci větších projektů, a to jak rozsahem působení zahrnujícím několik okresů či regionů (VÚSC), tak i vyšší finanční částkou daného grantu. Jejich aktivita v oblasti ESF bude představovat základní článek v projektovém řízení daného regionu a není vyloučena ani možnost jejich fungování jako konečného příjemce (Final Beneficiary – dle nařízení EU pro strukturální fondy subjekt, který přiděluje grant), tzn. budou přijímat finanční prostředky od Národního fondu a na základě subkontraktů je budou přerozdělovat a přesouvat k realizátorům subprojektů, což je i jedna z variant.

Základní činnosti prováděné RUP:

- Ve spolupráci s RA shromažďování projektů pro jednání výběrové komise a organizace výběru
- Spolupráce se sekretariátem RMŘV při koordinaci aktivit v rámci programu
- Uzavírání smluv s vybranými příjemci grantů pro projekty RLZ (v případě delegování této pravomoci z RA)
- Příprava podkladů pro souhrnné monitorovací zprávy a průběžné hodnocení pro SŘMV
- Provádění monitoringu ve spolupráci s OÚP a NVF
- Finanční kontrola, postupné uvolňování finančních prostředků na realizaci projektů nebo vydávání souhlasu pro další financování MPSV SSZ - odbor 45
- Zavedení a podpora informačního a monitorovacího systému programu na úrovni regionu
- Podpora propagace a publicity programu
- Závěrečné vyhodnocení efektivnosti jednotlivých projektů v daném regionu
- Zpracování námětů a návrhů řešení ověřených v projektech pro další rozvoj APZ a zdokonalení legislativních norem pro MPSV ČR SSZ odbor 45

Okresní úřady práce (OÚP)

Při zapojení do řídicího mechanismu ESF pro okresní úřady práce vzniká možnost využití poznatků a zkušeností managementu PALMIF a dále prohlubovat proces decentralizace řízení, monitorování a vyhodnocování projektů ESF.

Základní činnosti prováděné OÚP:

- Spolupráce s RUP při vyhlášení výzvy pro podávání projektů
- Distribuce žádostí o získání grantu pro realizaci projektu
- Podpora zájemců o grant a jejich partnerů při přípravě návrhu projektu a zpracování žádostí
- Spoluúčast při průběžném monitorování realizace projektů

- Účast na kontrolní činnosti (finanční i věcné plnění)
- Účast při závěrečném vyhodnocení přínosů pro řešení situace na regionálních trzích práce
- Podpora rozvoje APZ na lokálních trzích práce při užití prostředků ESF.

Základní činnosti **Sektorového řídicího a monitorovacího výboru pro rozvoj lidských zdrojů (SŘMV - RLZ):**

- Projednání a schválení strategických cílů a priorit pro rozvoj lidských zdrojů
- Projednání a schvalování realizačních opatření a operačních programů v oblasti RLZ
- Schvalování pravidel a postupů pro získání grantu ESF
- Schvalování návrhu vybraných projektů
- Projednávání průběžných monitorovacích a hodnotících zpráv o realizaci programu, resp. projektu
- Schvalování pozměňovacích návrhů a doplňků k programu

V.5. Závěry a doporučení pro vytvoření nutných podmínek v rámci MPSV, SSZ a úřadů práce

Ze základního rámce, který je požadován ze strany Evropské komise, vyplývá, že požadavky na administrativní struktury pro řízení a financování rozvoje lidských zdrojů z ESF budou značné a budou vyžadovat vysoce kvalifikované pracovníky jak na samotném ministerstvu, tak v celé síti služeb zaměstnanosti. Bude třeba posílit odborné struktury zejména v oblasti programování, projektového řízení, koordinace a vyjednávání v rámci partnerských přístupů, rozšíření informačních toků a jejich vyhodnocování a dále v oblasti finančního řízení a kontroly.

Napojením na Evropský sociální fond může Česká republika získat dodatečné prostředky na rozvoj lidských zdrojů, které budou podstatně, a v rámci některých opatření i několikanásobně překračovat rozsah výdajů, který je zatím vynakládán

na tuto oblast. Tato skutečnost implikuje, jak náročná bude příprava na využití takového rozsahu prostředků. Je zřejmé, že současná absorpční kapacita České republiky je nedostatečná jak z hlediska zajištění nutného kofinancování, tak z hlediska přípravy adekvátních implementačních struktur.

Vzhledem k tomu, že veškerá opatření financovaná z ESF mají podporovat realizaci Národních akčních plánů pro zaměstnanost v členských zemích EU, mělo by ministerstvo urychleně rozpracovat Národní plán zaměstnanosti do akční podoby ročního prováděcího dokumentu. Podrobnost rozpracování vyžaduje stanovení měřitelných výstupů, dopadů a indikátorů pro jejich dosažení.

Vzhledem k rozdílným mechanismům uplatňovaným v předstupním období a v období po vstupu do EU se liší i role a způsob zapojení Ministerstva práce a služeb zaměstnanosti:

Jednotka ESF na Ministerstvu práce a sociálních věcí

V předstupním období bude fungovat zejména jako řídicí orgán a proto jeho kapacita již v tomto roce musí splňovat nároky na toto řízení. Zatím nově vzniklý útvar 45 na ministerstvu zahrnuje oddělení strategií a řízení programů a oddělení statistiky, analýz a prognóz. Odborná kvalita těchto útvarů nemusí spočívat v příliš početných týmech pracovníků (jejich rozsah bude záviset na způsobu implementace), musí však zaručit náležitou koordinaci a dohled nad činnostmi, za které zodpovídá. Nároky budou kladeny na schopnosti rozpracovat jednotlivá opatření do návrhů na výběrová řízení, vyjednávat s partnerskými institucemi, koncipovat a zavést systém monitoringu a zajistit průběžné hodnocení. Přestože výkonem jednotlivých činností budou pověřeny příslušné implementační složky (NVF a Regionální úřady práce) měla by se nicméně žadoucím početnímu stavu jednotka ESF během krátkého období přiblížit.

Z hlediska nutných činností požadovaných ze strany EU je rovněž důležité, aby tento útvar zajišťoval i publicitu celého programu, pro kterou bude třeba vytvořit příslušné specifické kapacity. Některé státy mají pro tyto účely zřízení zvláštní jednotku nebo zajišťují tyto činnosti externě.

V období po vstupu bude jednotka ESF na ministerstvu zajišťovat veškerý styk s Evropskou komisí v průběhu přípravy programu. V realizační fázi bude předkládat Komisi žádosti o platby, zprávy o postupu realizace programu a výsledky hodnocení a kontroly. K tomu je třeba vyškolit pracovníky tak, aby byli připraveni na jednání o věcných i finančních otázkách a dovedli vůči Komisi obhájit program a najít řešení vhodná pro ČR. Jednotku ESF bude třeba doplnit o samostatný útvar, který bude plnit funkci Platebního orgánu.

Úřady práce v období před vstupem budou zapojeny do realizace opatření v rámci RLZ, přičemž rozsah činností se bude průběžně zvyšovat s nárůstem počtu projektů i s rozsahem finančních prostředků z EU. Na regionální úrovni bude na úřady práce přenesena i část řídicích pravomocí včetně alokace finančních prostředků a kontroly jejich vynakládání. V tomto ohledu bude třeba podstatně rozšířit kapacitu regionálních úřadů práce. Na okresní úrovni budou kladeny nároky na činnost úřadů práce, které budou zajišťovat styk s předkladateli projektů a poskytovat jim odbornou a informační podporu.

V období po vstupu do EU, kdy se disponibilní prostředky řádově zvýší, jsou navrhována různá implementační schemata. V rámci nich bude role úřadů práce rozdílná, v některých případech bude řídicí, v jiných pouze koordinační nebo partnerská.

V souvislosti s novými **nároky na informační systém**, prováděním analýz a zajištěním monitorování realizace programu RLZ bude třeba posílit odbornou kapacitu úřadů práce v několika směrech. V rámci úřadů práce všech úrovní bude třeba:

- rozšířit analytické a výzkumné činnosti

- vytvořit kapacitu pro kontrahování a řízení externě zajišťovaných šetření a analýz (včetně formulace zadání a jejich koordinace)
- spolupracovat a komunikovat s jinými pracovišti
- osvojit si znalosti základních Evropských dokumentů, zejména předpisy týkající se informací a monitoringu

Na regionálních úřadech práce vedle toho bude třeba zajistit kapacity pro:

- shromažďování dat na regionální úrovni
- provádění regionálních analýz a výhledů a interpretaci celostátních dat a informací pro potřeby regionálního trhu práce

VI. K VYUŽITÍ ZKUŠENOSTÍ SLOVENSKÉ REPUBLIKY S ORGANIZAČNÍM USPOŘÁDÁNÍM SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI A S FINANCOVÁNÍM POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI

Zkušenosti SR mají pro nás zvláštní význam. Slovenský trh práce byl před rozdělením ČSFR do 31.12.1992 vytvářen v rámci československého trhu práce při existenci společných federálních zákonů, i když s určitými dílčími odlišnostmi v rámci kompetencí národních republik. SR po rozdělení ČSFR, na rozdíl od ČR, začala prosazovat některá opatření na trhu práce připravovaná již za federace. Z problematiky této studie jde zejména o Fond zaměstnanosti, o uplatnění principů tripartity a do určité míry i o větší průhlednost ve způsobu financování politiky zaměstnanosti.

Objektivní zhodnocení slovenských zkušeností nám dává možnost vyhnout se určitým chybám, nedostatkům a nedůslednostem a naopak využít vše pozitivní. To je cenné zvláště při současných úvahách o osamostatnění služeb zaměstnanosti, o větší průhlednosti financování politiky trhu práce a činnosti úřadů práce a o důsledcích reformy veřejné správy na uspořádání služeb zaměstnanosti. Proto řešitelé požádali o subdodávku experta ze SR (viz příloha). I když jde o subjektivní hodnocení, považujeme uvedené poznatky za cenné.

Zde uvádíme jen vybrané poznatky ze zmíněné přílohy.

V roce 1993 byl zákonem zřízen Fond zaměstnanosti SR, a to jako veřejnoprávní instituce na tripartitním (stát, odbory, zaměstnavatelé) a samosprávním principu, který byl uplatněn ovšem pouze na republikové úrovni. Účelem Fondu bylo zabezpečit financování politiky zaměstnanosti (financování hmotného zabezpečí uchazečů o zaměstnání a aktivní politiky zaměstnanosti). Současně ale existovaly úřady práce jako státní orgány, tj. Fond zaměstnanosti neměl své výkonné orgány v regionech. Tj. tripartitní, samosprávné řízení bylo jen na republikové úrovni. V roce 1994 byla zřízena na úrovni centra Správa služeb zaměstnanosti (SSZ) jako

ústřední státní orgán pověřený řízením úřadů práce. Problémem podle slovenského experta bylo, že

- vůči úřadům práce, přes dohodu o dělbě práce mezi Fondem zaměstnanosti a SSZ, docházelo ke komplikacím a
- systém tripartity v přijaté podobě se ukázal jako nedostatečný zejména pro opomenutí zapojení dalších samosprávních orgánů, hlavně měst a obcí.

V rámci druhé etapy transformace politiky zaměstnanosti a trhu práce v SR byl na základě nového zákona o zaměstnanosti z roku 1996 mj. vytvořen místo dosavadních orgánů Národní úřad práce (NÚP). NÚP vycházel opět z principů veřejnoprávní instituce se samosprávnými orgány na principu tripartity. Z hlediska organizačního uspořádání služeb zaměstnanosti bylo přínosem posílení kompetencí samosprávních orgánů, posílení tripartity (a to i v regionech), ukončení dvoukolejnosti v řízení úřadů práce. Nový zákon o zaměstnanosti mj. definoval politiku trhu práce jako součást politiky zaměstnanosti, definoval působnost Národní rady SR, vlády SR, Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny (MPSVR SR) v politice zaměstnanosti a zároveň působnost MPSVR SR a Národního úřadu práce při zabezpečování politiky trhu práce. Zdá se, že i novela zákona o zaměstnanosti v ČR bude muset obdobné formulace obsahovat, a to i s ohledem na vývoj trhu práce a nové úkoly v politice zaměstnanosti a v jejím rámci v politice trhu práce.

Kriticky je hodnoceno nerovnoprávné postavení sociálních partnerů oproti státním orgánům. Privilegované postavení státu je zabezpečeno např. tím, že ministr práce je předsedou představenstva NÚP, MPSVR (nikoliv Nejvyšší kontrolní úřad) vykonává státní dozor nad zabezpečováním politiky trhu práce. Kritizována je i situace, kdy ministr PSVR byl vládou pověřován, aby prostřednictvím finančních prostředků určených na politiku trhu práce zabezpečil financování podniků ohrožených konkurzním řízením. Členy představenstva a dozorční rady volí Národní rada SR (tj. nikoliv samosprávné orgány zaměstnanců a zaměstnavatelů) na návrh orgánů zaměstnanců, zaměstnavatelů a vlády. Na principu tripartity jsou řízeny i krajské a okresní úřady práce (pozn.: blíže viz příloha).

Slovenský expert kritizuje polovičitost, porušení principu veřejnoprávnosti a principu samosprávnosti vyplývající z toho, že se nepodařilo zřetelně formulovat pojmy veřejnoprávní instituce a samosprávní orgán. Pokud nelze dosáhnout principiálního řešení (což by mělo být prvořadou snahou), doporučuje postoupit kompetence orgánům státní správy po celé ose řízení a opatření politiky trhu práce financovat ze státního rozpočtu. Zkušenosti vyspělých zemí i doporučení EU ovšem směřují k posílení účasti sociálních partnerů a k posílení samosprávnosti ve službách zaměstnanosti.

Veřejnoprávní instituce by měla být nezávislá na orgánech státu, na orgánech politických stran, na orgánech samosprávy měst a obcí, na orgánech zaměstnanců a zaměstnavatelů.

Definice nezávislosti musí respektovat autonomní postavení samosprávních orgánů NÚP, ten musí mít svou právní subjektivitu a vymezené kompetence.

Jako nadbytečná, uměle vytvořená je hodnocena instituce správních výborů krajských úřadů práce. Zkušenosti SR vedou k podpoře dvoustupňového systému řízení služeb zaměstnanosti (NÚP - OÚP, při posílení principu samosprávy). Na rozdíl od našich zkušeností a doporučení ovšem slovenský expert doporučuje okresním úřadům práce ponechat kompetence jen ve zprostředkovatelské činnosti, v poradenství, v přípravě na rekvalifikace a ve vedení evidence nezaměstnaných. Je pro zrušení krajských úřadů práce a i pro předání některých kompetencí (zejména v aktivní politice zaměstnanosti) z okresních úřadů práce do kompetence Národního úřadu práce. Řešitelé této studie jsou ovšem přesvědčeni naopak o přednostech komplexního pojetí služeb zaměstnanosti (tj. včetně APZ), tj. o správnosti pojetí územních úřadů práce v ČR jako manažerských orgánů trhu práce v regionu. Domníváme se, že toto je i v souladu s tendencemi zemí EU včetně tendencí k větší decentralizaci řízení. Obdobně nacházíme řadu důvodů pro přenesení některých kompetencí z okresní (nebo centrální) na krajskou úroveň.

Pokud jde o organizační uspořádání generálního ředitelství NÚP (tj. obdoba české Správy služeb zaměstnanosti), vyplývá ze slovenských zkušeností mimo jiné:

- potřeba posílení analyticko-koncepční činnosti problematiky trhu práce,
- posílení hodnocení ekonomické efektivity vynakládaných prostředků na politiku trhu práce, zejména na aktivní politiku trhu práce,
- odstranění duplicit v činnostech ministerstva práce a Národního úřadu práce (MPSVR je zodpovědné za politiku zaměstnanosti, zejména z hlediska programového, koncepčního, prognostického, legislativního, přípravy smluv a meziresortní koordinace realizace politiky zaměstnanosti z hlediska makroekonomického postupu, NÚP je zodpovědný za politiku trhu práce a za její realizaci jako součásti politiky zaměstnanosti),
- doporučuje se jako aktuální a významné zřízení tzv. pracovních soudů v regionech, které by samostatně a výlučně rozhodovaly v pracovně-právních sporech,
- doporučuje se nepodcenit význam spoluúčasti samospráv měst a obcí při řešení otázek trhu práce, zejména nezaměstnanosti.

Řešitelé studie se domnívají, že při úvahách o organizačním uspořádání služeb zaměstnanosti a s tím souvisejících legislativních úpravách je vhodné respektovat zkušenosti SR.

VII. ZAHRANIČNÍ ZKUŠENOSTI S ORGANIZACÍ SLUŽEB ZAMĚSTNANOSTI A S FINANCOVÁNÍM POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI

VII.1.Úvod

Způsob organizace služeb zaměstnanosti je stále více v popředí debat o politice zaměstnanosti. Pokud účel politiky trhu práce chápeme tak, že má být jak **efektivní**, tak brát v úvahu **sociální aspekty**, pak vyvstává otázka, jaká forma organizace je pro splnění obou cílů nejlepší. Vyvstává i další otázka – jaký je význam a **vliv účasti sociálních partnerů**?

Počátkem 90. let proběhlo množství změn v organizačních strukturách služeb zaměstnanosti evropských zemí. Jedním přístupem je **přiblížení služeb ke klientům a místním aktérům**, a tím i zvyšování jejich odpovědnosti za místní trhy práce. Reformy jsou někdy doprovázeny zrušením monopolu veřejného sektoru na zprostředkovací služby. V decentralizaci vidí mnoho zemí jednak možnost dosáhnout efektivnějšího využití nástrojů politiky zaměstnanosti vzhledem k regionálním potřebám, jednak na nižší územní úrovni lze reagovat na nově vzniklé situace rychleji než na úrovni centrální. Ideální rámec politiky je ten, který umožní těžit z **flexibility** místních podmínek a použít vytěžené pro přípravu a implementaci politik zaměstnanosti. Na **místní úrovni** jsou zpravidla homogenní podmínky ekonomické i sociální, je tedy snazší identifikovat problémy a hledat řešení. (Rovněž tržní podmínky pro práci a kvalifikaci jsou transparentnější.) Lokální aktéři k sobě mají blíže a jsou motivováni ke vzájemné informovanosti a spolupráci. Ale je decentralizace vládních struktur tou nejlepší cestou k využití této lokální flexibility? Národní minimální standardy jsou přitom výchozím bodem pro všechny. **Decentralizace se zdá být uspořádáním, které přispívá k růstu efektivity.**

Decentralizace však není nezbytnou podmínkou pro zefektivňování politik. Může vést k efektivnějším nástrojům podpory zaměstnanosti tím, že je díky ní možné

získat to nejlepší od aktérů na různých úrovních. Proto by politika měla mít pružný rámec.

Trendy decentralizace veřejných služeb zaměstnanosti a rostoucí závislosti na místním řízení v návrzích a realizaci politik zaměstnanosti již nejsou pouhými institucionálními změnami, leč **odrážejí změnu ve strategii**. Několik problémů však přetrvává, a to především ve spojitosti s faktem, že zatímco centrální organizace vyžadují informace o jednání svých decentralizovaných jednotek, decentralizované jednotky potřebují jasné cíle a dostatek autonomie. Mezi podmínkami pro efektivní decentralizaci služeb zaměstnanosti najdeme výstavbu cílů zdola, ohled na různé místní podmínky, nové metody kontroly a **dobrý monitorovací systém** (aktivit a zdrojů používaných na nižších územních celcích). Institucionální reformy rovněž potřebují jistou dobu než začne nové uspořádání pracovat řádně.

Mezi novými trendy je nejvýraznější tendence k **přesunu kompetencí** v oblasti aktivní politiky trhu práce a někdy dokonce i odpovědnosti za veřejné úřady práce z centrální úrovně **na regiony**. Často dochází ke **kombinaci decentralizace rozhodovacích struktur s výraznější rolí sociálních partnerů**. V Nizozemsku, Rakousku či Dánsku, kde jsou úřady práce pod dohledem bi- nebo tripartitních orgánů zaměstnanosti a jsou tedy do jisté míry autonomní, mohou regionální výbory určit vlastní strategie a nástroje pro ten který region. Místní orgány zpravidla požívají větší autonomii, a to bez ohledu na strukturu vlády. Rozpočty jsou pro různé nástroje někdy sloučeny – například ve Francii – a tak má místní ředitel či manažeři svobodu ve volbě programu, který bude ve své lokalitě podporovat. V některých zemích dochází ke spojování sociálních partnerů v lokalitě ve věci politiky zaměstnanosti – příkladem je Irsko, kde místní tripartity založily místní úřady práce v mnoha lokalitách za účelem snížit dlouhodobou nezaměstnanost, nebo Belgie, kde podregionální platformy vypracovaly strategie vývoje s konkrétními návrhy pro aktivní politiku trhu práce.

Základní myšlenkou jak v Rakousku, tak ve Švédsku bylo nahradit rozpočtové limity, pravidla personální politiky a další formální nařízení doporučeními – směrnicemi a **stanovením cílů**. Tyto směrnice **stanovují ministerstva** a pokud je to na místě, jsou v nich **zabudovány cíle ESF**. Detailnější stanovování např. cílových stavů může být předmětem vyjednávání na různých úrovních služeb zaměstnanosti, kdy se pro každý úřad dojde k cílovým dohodám. Dialog mezi zúčastněnými aktéry je velmi důležitý.

Řízení se stanoveným cílovým stavem (management by objectives), který je často předmětem kolektivního vyjednávání, se stalo rozšířeným v Rakousku, Dánsku, Finsku, Nizozemsku, Švédsku či Velké Británii. Služby zaměstnanosti v těchto zemích opustily do jisté míry tradiční byrokratický model řízení „shora dolů“, ve kterém je personál pevně vázán formálními požadavky práva, rozpočtovými nařízeními a úředními oběžníky. Tento druh řízení vyžaduje efektivní monitorovací systém, který podporuje horizontální i vertikální informační toky a ověřuje, zda jsou cíle konzistentně dosahovány.

Formy decentralizace

Jak již bylo naznačeno výše, **mezi jednotlivými státy jsou nezanedbatelné rozdíly v politickém statutu a relativní nezávislosti různých regionů**, které se mohou lišit i v rámci jednoho státu. Obecně lze říci, že čím je regionální autonomie silnější, tím vyvinutější a specifitější je trh práce a politika zaměstnanosti v daném regionu. Pojem decentralizace může být v různých zemích a za různých okolností chápán odlišně:

- Nižší úrovně vlád nebo místní tripartita jsou aktivněji zapojeny v tvorbě a řízení národních programů a politik, což se může pohybovat na škále od odsouhlasení až k rozsáhlým konzultacím a zdola vytvářeným politikám (Velká Británie: program Welfare to Work, kdy vláda má zájem zapojovat místní aktéry do tvorby politik – zóny zaměstnanosti).

- Nižší úrovně vlád mají větší prostor pro uplatňování národních politik, přičemž se opět mohou pohybovat na širší škále zahrnující místní rozhodování o odpovídajících nástrojích, rozhodovací pravomoci v pravidlech financování místních programů (v rámci stanoveného rozpočtu) aj.
- V některých oblastech je tvůrce politiky přímo na místní úrovni a **jednotná národní politika** v nich **neexistuje** (Belgie: tři regiony mají každý svou vlastní politiku trhu práce, především nástroje kvalifikace, ale i odlišnosti v registraci volných pracovních míst, ve screeningu uchazečů o zaměstnání atd. Ovšem **systém dávek zůstává jednotný**, v kompetenci centrální vlády, která rovněž financuje tvorbu množství pracovních míst – autonomie regionů v alokaci zmíněných prostředků zůstává značná).

Základní **charakteristiky decentralizovaných uspořádání jsou hůře výsledovatelné**. První rozdíl musíme hledat mezi decentralizací vládního oddělení (dekoncentrací), kde jsou pravomoci předány regionálním a lokálním úřadům daného oddělení, a mezi regionalizací či municipálním uspořádáním, kdy místní zastoupení (samospráva) přebírá odpovědnost. Toto uspořádání je někdy vázáno na regionalizaci finančního systému.

Proces dekoncentrace centrálních vládních struktur začal v 80. letech a po počáteční skepsi pokračoval znatelně. Rovněž se zvýšila role regionů ve spolufinancování školních budov, v přípravě odborného vzdělávání a v aktivitách ve prospěch mladých lidí. Francouzská zkušenost je svědkem toho, že na regionální úrovni je možné zachovat konkurenceschopnost místních podniků a zároveň nalézt sociálně přijatelné řešení nových potřeb. To může být dosaženo zapojením všech aktérů, jichž se to týká, do kolektivního rozhodování.

Formy organizace služeb zaměstnanosti

Podle některých základních znaků či trendů lze země EU rozdělit vzhledem k organizaci SZ a implementaci politiky zaměstnanosti do tří skupin:

1. **centralizované a integrované organizační struktury:** Španělsko, Lucembursko, Irsko, Portugalsko, Německo. Buď jsou obě, aktivní i pasivní politika zaměstnanosti organizovány jedinou institucí, na kterou dohlíží ministerstvo práce (Německo, Španělsko, Lucembursko), nebo je odpovědnost rozdělena mezi dvě instituce, a to za aktivní a za pasivní politiku zaměstnanosti (včetně učňovského školství) – Irsko a Portugalsko. Ve všech těchto zemích jsou **regionální útvary** (pakliže vůbec existují) **pevně vázány pokyny centrální vlády**.
2. **Centralizované a fragmentované:** Itálie, Francie, Řecko. Stejně jako v první skupině zemí, i zde je v Řecku a Francii **výrazná státní kontrola** ve všech oblastech politiky trhu práce. Itálie zaznamenala částečnou decentralizaci v oblasti dalšího odborného vzdělávání.
3. **Decentralizované organizační uspořádání:** Dánsko, Nizozemsko, Velká Británie, Belgie, přibližuje se Rakousko, Švédsko. Některé státy, jako například Belgie, vynaložily na decentralizaci organizačních struktur politiky trhu práce značné úsilí. Rakousko přistoupilo k reformám ve druhé polovině 90. let. V těchto zemích mají **regionální a lokální aktéři** – instituce - zpravidla **značné pravomoci**. Tato tvrzení jsou částečně pravdivá i pro Velkou Británii, která je zatím (1994) jedinou zemí EU, která privatizovala plánovací a implementační součásti institucionální struktury aktivní politiky trhu práce.

Jiné dělení dostaneme, podíváme-li se na **modely uspořádání služeb zaměstnanosti**: v Německu tak najdeme veřejnoprávní fond se silnou byrokracií, v Belgii duální model a ve Velké Británii výplatu oddělenou od služeb zaměstnanosti.

System služeb zaměstnanosti v České republice byl utvářen v posledních deseti letech. K tomu byla využita řada zahraničních zkušeností, především zkušeností vyspělých evropských zemí (Velké Británie, Německo, Francie, Rakousko). V řešení organizačního uspořádání českých služeb zaměstnanosti, v náplni a zaměření úřadů práce byly uplatňovány především zkušenosti SRN. Z tohoto důvodu mají pro nás německé zkušenosti mimořádný význam.

VII.2. Organizace služeb zaměstnanosti z pohledu mezinárodních dokumentů

VII.2.1. Evropská Unie

Střednědobá strategie zvolená EU je od roku 1997 vyjadřovaná a konkretizovaná v tzv. **Směrnících pro zaměstnanost**. Po dvou letech v praxi ji podporuje i G7. Jednotlivé členské státy EU jsou politicky zavázané k tvorbě, plnění a monitoringu každoročních akčních plánů zaměstnanosti, které jsou vázány na výše zmíněné Směrnice pro zaměstnanost. Doporučením, které se k tzv. Lucemburskému procesu (tvorba, plnění a monitoring národních akčních plánů a následná revize Směrnic) váže, je zohlednit otázky zaměstnanosti a trhu práce ve všech oblastech národního hospodářství. Zaměstnanost již zdaleka není pouze záležitostí ministerstev práce. Akční plány jednotlivých zemí jasně stanovují gestory odpovědné za plnění dílčích úkolů v plánech, odhad nákladů i zdroje financování. Zatím nelze hovořit o trendu, nicméně od zahájení Lucemburského procesu nezaměstnanost v EU lehce klesá a, co je hlavní, míra zaměstnanosti vzrostla.

Ze zprávy Evropské komise ke schválení směrnic zaměstnanosti na rok 2000 mimo jiné vyplývá, že **je nutná modernizace veřejných služeb zaměstnanosti**. Dvěma základními důrazy na politiku zaměstnanosti jako takovou jsou pak prevence a přístup k Internetu. Evropská komise podporuje teritoriální smlouvy jako součást strategie zaměstnanosti. Místní partnerství je chápáno jako optimální koordinátor vládních politik a služeb nabízených místními skupinami a neziskovými organizacemi: municipality často tvoří vlastní strategie a nástroje pro ekonomickou a sociální revitalizaci své lokality. Pro rok 2000 je mj. kladen důraz na následující:

- zdůraznit úlohu veřejných služeb zaměstnanosti při tvorbě pracovních míst na místní úrovni,
- zdůraznit nutnost zapojení sociálních partnerů do řešení modernizace organizace práce a vyzvat sociální partnery k zapojení v přípravě kurikulů odborných vzdělávacích programů, k zapojení při organizaci školení atd.,

- podporovat celoživotní vzdělávání.

Vedle těchto základních trendů je však třeba podívat se i na jednotlivé směrnice pro politiku zaměstnanosti a na to, jaké minimální standardy v této oblasti doporučují. Kupříkladu v prvním pilíři, v pilíři zvyšování zaměstnatelnosti, nalézáme mj. doporučení zvýšit počet osob využívajících aktivní opatření zaměstnanosti na minimálně 20% z registrovaných nezaměstnaných.

VII.2.2. Mezinárodní organizace práce

Z úmluv ILO se dozvídáme mnohé o představě o organizaci služeb zaměstnanosti a o zapojení dalších aktérů mimo státních institucí do tvorby politik, nástrojů a do řízení institucí služeb zaměstnanosti:

Úmluva číslo 88 o zprostředkování práce z roku 1948 hovoří o tom, že stát musí provozovat veřejnou a bezplatnou organizaci práce nebo dbát, aby taková byla provozována. Důležitým úkolem je, aby uskutečňovala v součinnosti s jinými zúčastněnými co nejlepší organizaci pracovního trhu. Soustava úřadoven pro zprostředkování práce musí zahrnovat síť místních úřadoven a je-li třeba, pak i krajských regionálních úřadoven. Pomocí **poradních komisí** (v nichž jsou zástupci zaměstnavatelů i zaměstnanců) je třeba činit vhodná opatření týkající se organizace a provádění zprostředkování i plánovaného rozvoje. Tato opatření musí vyústit ve zřízení jedné nebo více celostátních poradních komisí a je-li třeba, krajských a místních komisí. Zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců do těchto komisí musí být jmenováni ve stejném počtu. Zprostředkovatelny práce mají mj. činit opatření na podporu mobility profesionální, geografické a na podporu dočasných převodů pracovníků a pomáhat při vypracování sociálních a hospodářských plánů.

Úmluva číslo 122 o politice zaměstnanosti z roku 1964 stanovuje, že každý stát má vyhlásit a provádět jako jeden ze svých hlavních cílů **aktivní politiku**

zaměřenou na podporu plné a produktivní zaměstnanosti a svobodné volby zaměstnání. Přitom má být se zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců projednána politika zaměstnanosti - mj. proto, aby byla zajištěna jejich plná spolupráce při stanovování této politiky.

Úmluva číslo 142 o poradenství a odborné výchově z roku 1957 mimo jiné mluví o tom, že každý stát zavede a postupně rozšíří své soustavy poradenství včetně soustavných informací o stavu a prognóz zaměstnanosti, aby zajistil všestrannou informovanost a pokud možno co nejširší poradenství pro všechny. Každý stát postupně rozšíří, přizpůsobí a sladí své soustavy odborné výchovy tak, aby odpovídaly potřebám vzdělávaných osob po celý jejich život. **Politika a programy poradenství se budou vypracovávat a provádět ve spolupráci se sociálními partnery.**

Úmluva číslo 150 o správě práce: úkoly, oprávnění a organizace z roku 1978. Výraz „správa práce“ znamená činnost veřejné správy v oblasti vnitrostátní politiky práce, výraz „systém správy práce“ zahrnuje všechny orgány veřejné správy odpovědné za správu, instituce veřejné, polostátní, regionální, místní či v jiné formě decentralizované. Stát může převést nebo svěřit určité činnosti ve správě práce nevládním organizacím nebo např. zástupcům zaměstnavatelů a zaměstnanců. Stát musí učinit opatření k tomu, aby zajistil porady, spolupráci a jednání mezi veřejnými orgány a nejrepresentativnějšími organizacemi zaměstnavatelů a zaměstnanců. Příslušné orgány systému správy práce mají zodpovídat nebo spolupracovat na přípravě, provádění, koordinaci, kontrole a vyhodnocování vnitrostátní politiky práce a mají být nástrojem k přípravě a provádění zákonodárství v dané oblasti. Tyto orgány mají též trvale sledovat situaci zaměstnaných, nezaměstnaných a částečně zaměstnaných osob.

Úmluva číslo 168 o podpoře zaměstnanosti a ochraně proti nezaměstnanosti z roku 1988 říká, že každý stát bude usilovat o stanovení zvláštních opatření na podporu zaměstnanosti kategorií znevýhodněných osob, jako jsou ženy, mladí, invalidé, starší pracovníci, dlouhodobě nezaměstnaní, migrující a pracovníci

postižení strukturálními změnami. Pokud je správa zajišťována vládním orgánem odpovědným parlamentu, zástupci chráněných osob a zaměstnavatelů budou přibráni ke správě v roli poradní. Pokud tomu tak není, zástupci chráněných osob budou účastni na správě nebo přibráni v roli poradní, účast zástupců zaměstnavatelů upraví vnitrostátní předpisy, které rovněž mohou dále umožnit účast zástupců veřejných úřadů.

VII.3. Stav ve vybraných zemích

Analýze byly podrobeny struktury národních služeb zaměstnanosti, způsoby financování a role jednotlivých aktérů, přičemž značný důraz byl položen na rekvalifikace nezaměstnaných.

VII.3.1. Země s centralizovanou, integrovanou organizační strukturou

Německo

Existuje zde plně integrovaný, centralizovaný systém služeb zaměstnanosti – **zprostředkování, výplata dávek a aktivní politika** zaměstnanosti jsou **zastřešeny a poskytovány jednou institucí**, a to Spolkovým úřadem práce (BA). Úřadovny jsou velmi velké (okolo 400 zaměstnanců v jedné) a obsluhují rozsáhlá území. BA přes značnou autonomii ve správě nemá zákonem ustanovené právo podílet se na tvorbě politiky.

Služby zaměstnanosti jsou řízeny **Spolkovým úřadem práce** (Bundesanstalt für Arbeit, BA), který je podle zákona z roku 1969 o podpoře zaměstnanosti **odpovědný za zprostředkování zaměstnání, profesní poradenství, podporu v nezaměstnanosti a za aktivní politiku trhu práce**. Služby zaměstnanosti mají **centrální roli v podpoře dalšího vzdělávání dospělých**. V 90. letech k úkolům přibýly priority boje s masovou nezaměstnaností v nových zemích a s dlouhodobou nezaměstnaností přetrvávající ve starých zemích. Ačkoli je

podřízený Federálnímu ministerstvu práce a sociálních věcí, na všech třech územních úrovních (centrální, regionální a lokální) je **autonomně administrován tripartitními řídicími orgány** a má oddělené financování. Na druhou stranu neexistuje ustanovení, které by sociálním partnerům zaručovalo zákonné právo podílet se na tvorbě politiky. Samostatnost administrativy BA podléhá mnoha omezením. Na straně příjmů nemá žádný vliv (stejně jako v mnoha dalších zemích) a totéž platí o střednědobém finančním plánování. Od roku 1993 může Ministerstvo práce schválit rozpočet BA i proti vůli jeho autonomních orgánů, centrální **vláda** je však **povinna vyrovnat schodky BA**.

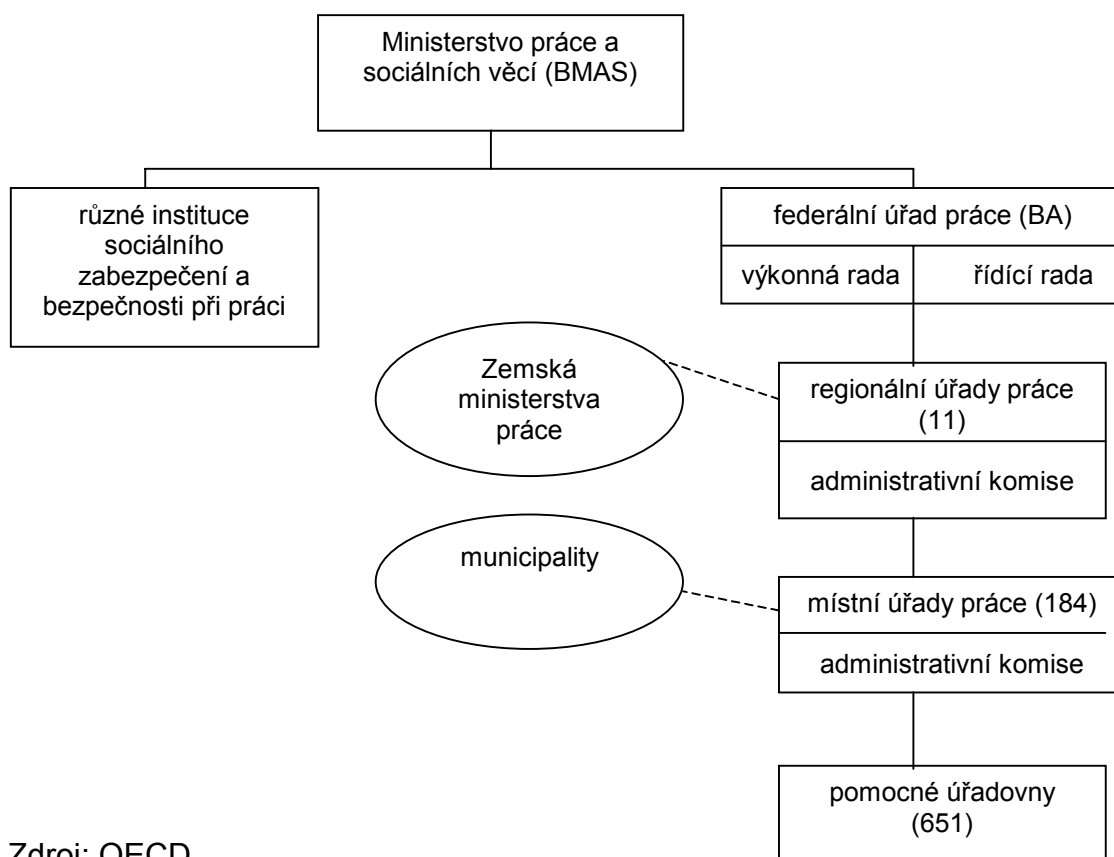
Pod BA je 11 regionálních a 184 místních úřadů práce (SZ), ke kterým je připojeno 651 pomocných úřadoven. Většina regionů pro úřad práce odpovídá jedné nebo dvěma spolkovým zemím. Úřady práce jsou z velké části **autonomní**, ale podléhají kontrole Spolkového

ministerstva práce a sociálních věcí, které má poslední slovo k rozpočtu.

Ministerstvo je zastoupeno v řídicích (výkonných) radách BA a má **právo veta** v rozhodnutích.

Příspěvky na politiku zaměstnanosti jsou stejně jako v Rakousku rovnoměrně rozloženy mezi zaměstnance a zaměstnavatele, ovšem zatímco v Německu jsou dané zákonem, v Rakousku výši stanovují ministři práce, financí a parlamentní komise. Výše příspěvků byla v průběhu let přizpůsobována potřebám politiky trhu práce, ale obecně zůstaly nižší než je žádoucí pro pokrytí všech výdajů. Služby zaměstnanosti tak nebyly schopny budovat **rezervní fondy** pro období cyklických změn v ekonomice. V obou výše zmíněných zemích dostávají služby zaměstnanosti zvláštní fondy na rodinné dávky a některé další výdaje. Politice trhu práce rovněž přispívají **Strukturální fondy EU**, především ESF. V roce 1995 přispěl do Německa okolo 1% výdajů země na trh práce (resp. 3% na APZ), z čehož 2/3 jdou do nových zemí. Většina peněz šla na menší zvláštní programy, často spravované Zeměmi jako doplněk k běžné aktivní politice trhu práce.

Municipality hradí sociální pomoc v nezaměstnanosti a do jisté míry organizují práci pro příjemce dávek sociální pomoci. **Zemská ministerstva** jim v tom často pomáhají a mohou provozovat i další programy trhu práce – někdy pouze poskytnou doplňkové fondy na programy služeb zaměstnanosti, jindy provozují výše zmíněné zvláštní vlastní programy.



Zdroj: OECD

Po mnoho let kladla německá politika trhu práce značný důraz na **další vzdělávání**. Cílem je podporovat přizpůsobivost pracovní síly ekonomickým a strukturálním změnám. Implementaci nástrojů provádějí ve většině případů autonomní poskytovatelé služeb: dochází k netradiční spolupráci silně centralizovaného BA a nástrojů strukturální politiky a politiky trhu práce implementovaných různými federálními státy. V posledních letech mnoho federálních států ustavilo koordinační kanceláře za účelem zlepšení spolupráce mezi nástroji užívanými centrální vládou a nástroji užívanými federálním státem.

Irsko

Irsko je zemí, kde se centralizace v poslední době zmírňuje. Administrace **pasivní a aktivní** politiky trhu práce jsou od reformy trhu práce v roce 1988 **odděleny**:

- pojištění v nezaměstnanosti a další **finanční dávkové transfery** má na starosti Ministerstvo sociálních služeb, správa těchto je prováděna v síti jeho vlastních úřadoven sociálního pojištění
- **aktivní politika** trhu práce je především v kompetenci jedné instituce, a to Agentury pro vzdělávání a zaměstnanost (FÁS): FÁS má vlastní síť center dalšího vzdělávání a je zapojen do učňovského školství, kde FÁS sám zabezpečuje teoretickou část učení.

V roce 1990 byly vytvořeny místní organizace, postavené na vyjednávání sociálních partnerů, ze kterých se v roce 1995 staly místní úřady práce – nezávislé na FÁS, financovány z národních zdrojů (DEE, resp. DETE), jejichž cílovou skupinou jsou dlouhodobě nezaměstnaní - poskytují především poradenství a informace. FÁS vytvořil zvláštní jednotku na podporu místních úřadů práce a k zajištění zapůjčení personálu. V roce 1995 byla založena meziresortní ministerská strategická skupina ke koordinaci politik zaměstnanosti. Vedle toho existují ještě sektorově organizované tripartitní výbory pro další vzdělávání.

Prvním krokem směrem k decentralizaci bylo od roku 1993 ustavování **Okresních podnikatelských rad** na místní úrovni, které mají sloužit jako most mezi institucemi centrální a místní správy a mezi politikami strukturálně ekonomickými a politikou trhu práce. V těchto radách jsou zástupci místní samosprávy, sociálních partnerů a úřadů.

V roce 1993 vláda rovněž institucionalizovala **Národní ekonomické a sociální fórum**, ve kterém se mohou vedle zástupců parlamentu a sociálních partnerů vyjadřovat skupiny vyloučené z procesu tvorby politik (ženské organizace, sdružení invalidů ap.) Fórum má diskutovat nástroje boje s nezaměstnaností, přičemž jeho zprávy jsou publikovány a předávány parlamentu.

Za **politiku zaměstnanosti** jsou **odpovědné tři vládní orgány** (do roku 1997 byly kompetence i názvy vládních sekcí trochu jiné):

- DE TE (oddělení pro podnikání, obchod a zaměstnanost): dohlíží nad řadou polostátních agentur, jako je mj. největší FÁS či HSA. Dříve DEE (oddělení podnikání a zaměstnanosti), jehož divize rozvoje pracovní síly měla na starosti trh práce a zaměstnatelnost a spravovala programy financované ESF, a jehož divize pracovního práva regulovala soukromé zprostředkovatelny práce a měla na starosti pracovní povolení a bezpečnost práce
- DSCFA (oddělení rodiny, komunity a sociálních věcí), dříve DSW (oddělení sociálního blahobytu – social welfare)
- Oddělení pro vědu a vzdělání, které řídí regionální technické koleje a některé vzdělávací programy. Dříve Oddělení pro vzdělávání.

Vedle tří výše zmíněných hraje významnou roli i Ministerstvo zdravotnictví, a to v pracovně profesní rehabilitaci a službách zaměstnanosti vůbec pro zdravotně postižené osoby.

Aktivita FÁS u pokrývají všechny oblasti **aktivní politiky** trhu práce. Nicméně většina personálu je v oblasti odborného školství a v organizační struktuře služeb zaměstnanosti dominují koncerny odborného školství. Většina programů je zaměřena především na **podporu mladých lidí**. V administrativní radě FÁS u jsou zastoupeni nejen vláda a **sociální partneři**, ale i organizace mladých a zaměstnanci FÁS u. FÁS spolupracuje se soukromými agenturami a uveřejňuje jejich inzeráty na volná pracovní místa ve svých místních úřadovnách.

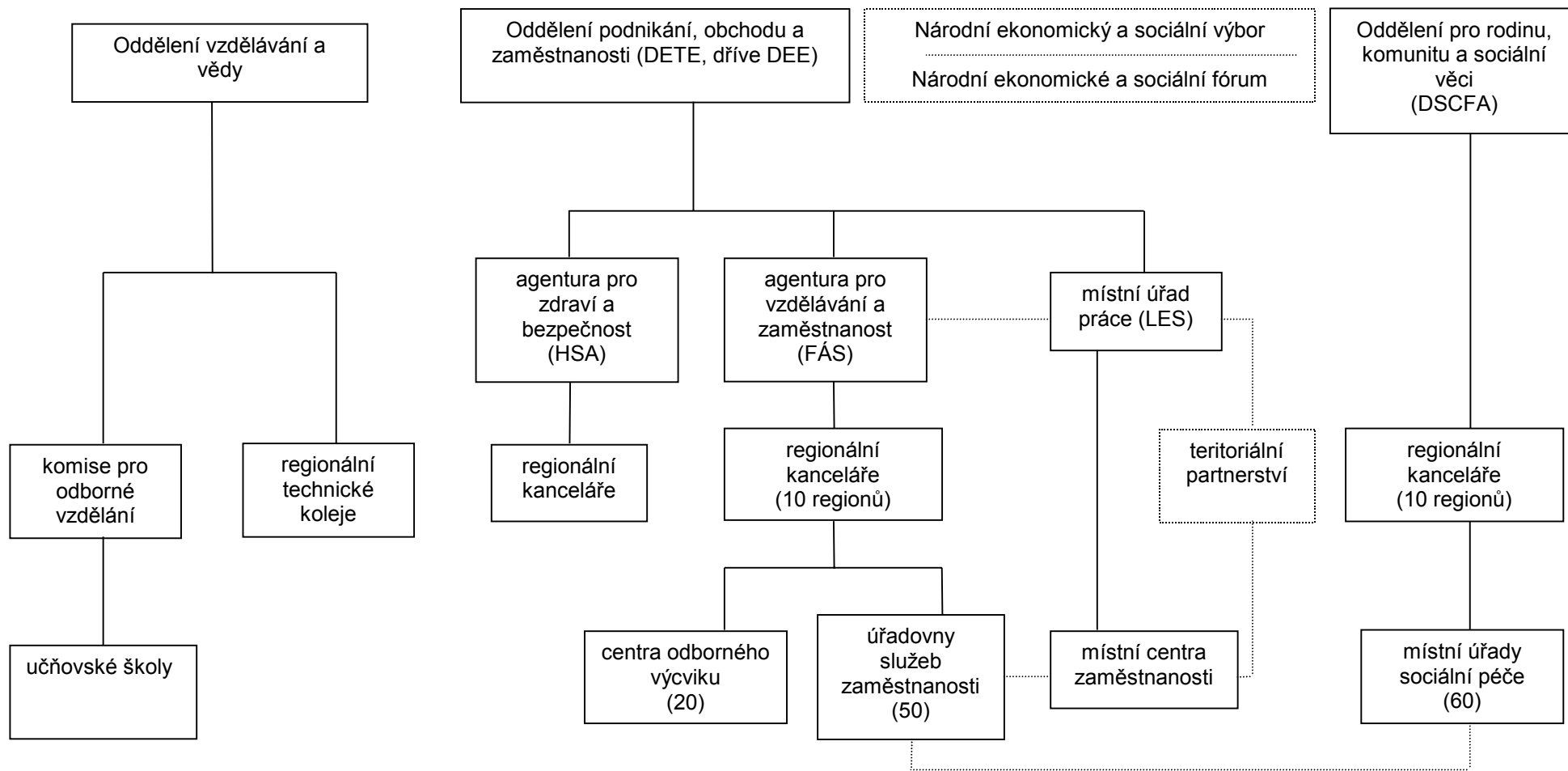
FÁS může dostávat nařízení od ministra ve vztahu k politice obecně, funguje však pod řízením rady. Její předseda je jmenován ministrem pro podnikání, obchod a zaměstnanost (DEE, resp. DE TE). Dalších 16 členů je jmenováno ministry, svazy zaměstnavatelů, odbory, skupinami mladých lidí a FÁS em. Ve vztahu k nástrojům na podporu zaměstnanosti FÁS aktivně konzultuje s decentralizovanými radami místních partnerství a se sociálními partnery.

Irsko má **výplatu dávek oddělenou** od služeb zaměstnanosti a pod dohledem jiného ministerstva - Oddělení pro rodinu, komunitu a sociální věci (dříve DSW), financování se děje z fondu sociálního pojištění (pokrývá vedle toho ještě důchody, invaliditu a rodinné dávky). Stát může do fondu přispět malou částkou z rozpočtu, ale v roce 1995 plynuly příjmy fondu z 90% z příspěvků zaměstnavatelů a zaměstnanců a zbytek především z příspěvků OSVČ.

DSW řídí 10 regionálních a více než 60 místních úřadů sociální péče. Na regionální úrovni odpovídají úřady práce a úřady sociální péče, v poslední době se FÁS a DSW snaží umísťovat i své místní úřadovny blízko sebe. Oba typy úřadů řídí některé **programy aktivní politiky** trhu práce a z toho důvodu je důležité zajistit dostatečnou přístupnost informací o celé škále nabízených programů. FÁS má přístup do databáze DSW o nezaměstnaných klientech, ale z druhé strany tento přístup není. V poslední době je snaha o zlepšení **komunikace** i spolupráce mezi těmito agenturami.

Přes 2/3 prostředků **z rozpočtu na aktivní politiku** trhu práce prochází FÁSem, většina zbylých prostředků plyne do rozvojových agentur DEE, na Ministerstvo školství, na DSW a do národní rady pro rehabilitaci. Míra **finanční závislosti irské politiky trhu práce na vládě a parlamentu je v případě FÁSu výrazně nižší než např. v německém BA**. Dalšími zdroji příjmů FÁS jsou odvody z daní a poplatky za školení, které odvádějí podniky z jistých sektorů do zvláštního fondu. Tento fond je rovněž administrován a monitorován FÁSem. **ESF** přispíval pravidelně přes 50% rozpočtu na vzdělávání (FÁS, Oddělení pro zaměstnanost), na jiné aktivity nebyl tento podíl zdaleka tak čitelný. V posledních letech se podíl transferů ESF fondů do FÁS snížil z 1/3 na 1/5. Regionální manažeři mají jistou možnost flexibility v alokaci zdrojů v rámci programů pro různé kategorie, ovšem transfery mezi rozpočtovými liniemi jednotlivých programů jsou možné jen výjimečně, jelikož tyto schvaluje parlament.

Irsko – hlavní aktéři



VII.3.2. Země s centralizovanou, fragmentovanou organizační strukturou

Francie

Na rozdíl od uspořádání v Rakousku či Německu je ve Francii značně fragmentované uspořádání služeb zaměstnanosti. Fragmentace zde jde po liniích různých kategorií politiky trhu práce. Systém **pojištění** v nezaměstnanosti, který je **autonomní pod bipartitní správou**, je institucionálně zcela oddělen od **státně administrované aktivní politiky** trhu práce. Odpovědnost za aktivní politiku je rozdělena mezi množství organizací, což je zdrojem závažných obtíží v koordinaci na různých úrovních. Francie ustavila relativně komplexní institucionální systém implementace politiky trhu práce, v současnosti existuje na 500 různých smluv mezi jednotlivými aktéry na trhu práce, které se týkají konkrétní spolupráce v praktických otázkách. Zvláštní charakteristikou francouzského systému je silná koncentrace na nástroje předčasného odchodu do důchodu, zatímco klasické úkoly aktivní politiky – školení a rekvalifikace, tvorba pracovních míst – nabyly na významu až na počátku 90. let.

Tři **oddělené** organizace jsou odpovědné za regionální a místní implementaci aktivní politiky trhu práce:

1. vnější služby Ministerstva práce,
2. Národní úřad zaměstnanosti (ANPE), který je vedle zprostředkování odpovědný i za profesní poradenství a za informační servis a
3. Národní kancelář pro další odborné vzdělávání dospělých (AFPA), která má vlastní výcviková centra.

Fragmentace je ještě umocněna zvláštní zprostředkovatelskou agenturou pro řídicí personál (APEC), která je nezávislá na ANPE, je financována z příspěvků zaměstnavatelů a zaměstnanců na vedoucích pozicích a je administrována samostatně. Místní úřady v lokalitách, ve kterých není úřad práce ANPE, často zastupují i zprostředkovatelskou činnost.

Míra **státní kontroly** je jak v institucích aktivní politiky, tak v pojišťovnách UNEDIC /ASSEDIC vysoká. Na různých regionálních úrovních existují **tripartitní**

administrativní výbory a v posledních letech se rovněž stále více přesouvá odpovědnost za další vzdělávání na regiony.

Fragmentace se promítá i do relativně komplikovaného **financování**. Ve financování aktivní politiky trhu práce najdeme tři různé formy: 1. přímé financování přes státní rozpočet, 2. financování přes odpočitatelné výdaje a 3. financování přes fondy UNEDIC / ASSEDIC (příspěvky / státní granty). **Pojištění** v nezaměstnanosti, financované prostřednictvím zvláštního **fondy**, je spravováno **bipartitní** nezávislou autoritou (UNEDIC / ASSEDIC). Do zmíněného fondu plyne pojistné a státní pravidelné dotace - v posledních letech je stále více závislé na **vládních dotacích**. Vláda však nemá povinnost pokrýt deficit, takže sociální partneři musí reagovat na změny ve finanční situaci fondu změnami v příspěvcích či v dávkách. Důsledkem několika let jednání bylo v roce 1993 zavedení limitu na dotace institucím **UNEDIC / ASSEDIC** ve výši jedné třetiny deficitu. ASSEDIC též administruje „solidární systém“, který je financován čistě státem pro ty, kteří nebyli pojištěni pro případ nezaměstnanosti a stát má v této oblasti rovněž značnou roli. Mezi dalšími zdroji příjmů fondu najdeme mj. půjčky bank a pojišťoven, dočasný příspěvek solidarity uplatněný u státních zaměstnanců či mimořádné odvody od starobních důchodců s vyššími příjmy a dodatečnými zdroji příjmů.



UNEDIC: národní unie pro zaměstnanost v průmyslu a obchodu

ASSEDIC: asociace pro zaměstnanost v průmyslu a obchodu, spravuje solidární systém (podpora nepojištěných) a vybírá příspěvky na pojištění v nezaměstnanosti

Další vzdělávání a integrace mladých lidí na trh práce jsou v centru pozornosti francouzské politiky trhu práce. Zaměstnavatelé mají zákonnou i kolektivní povinnost vydávat alespoň 1,5% ze mzdových prostředků na další vzdělávání svých zaměstnanců.

Ačkoli je francouzský systém velmi komplikovaný, institucionální fragmentace financování a odpovědnosti je rovněž zárukou jisté stability v aktivní politice trhu práce. Počet a složitá struktura zainteresovaných institucí jsou rovněž zábranou pro drastické škrty v rozpočtu, které mohou být motivovány politicky či fiskálně.

VII.3.3. Země s decentralizovanou organizací služeb zaměstnanosti

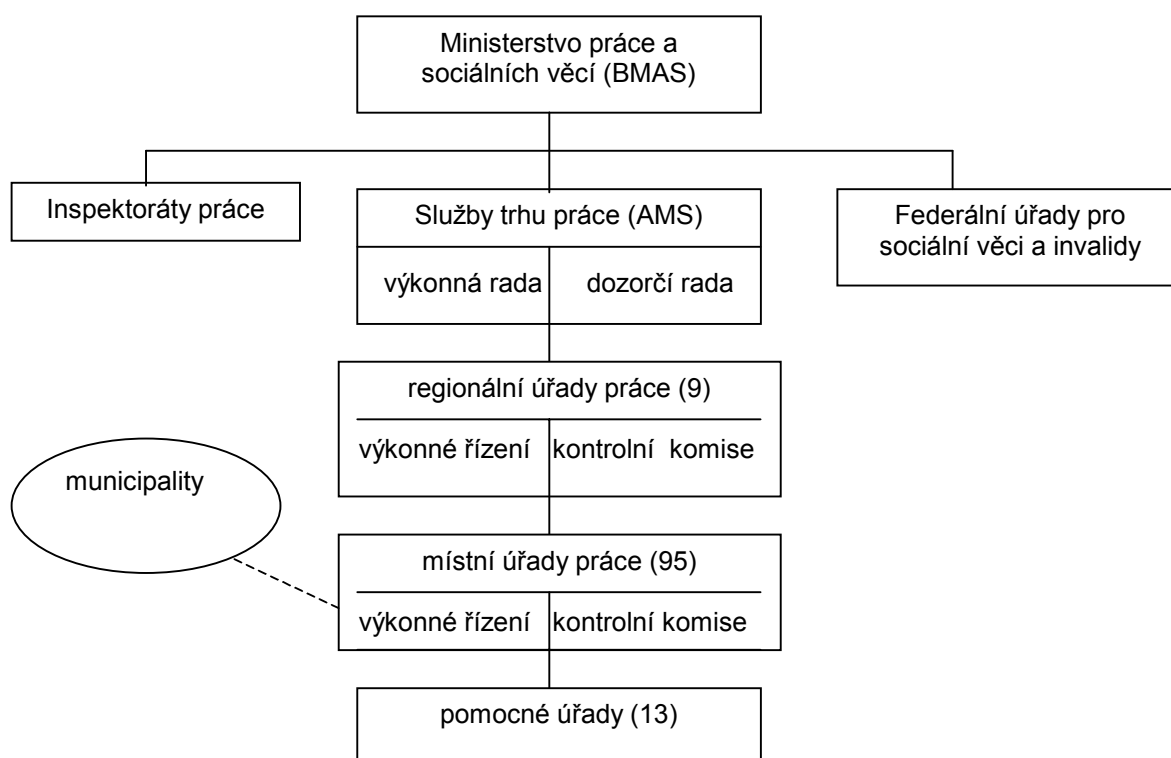
Rakousko

Model organizace služeb zaměstnanosti je založen na přesvědčení, že **politika trhu práce může být efektivní jedině v případě, že zahrne spolupráci se zaměstnanci, zaměstnavateli a s vládou, a zároveň zohlední regionální specifika a rozdílnosti**. Proto jsou v Rakousku nově **na federální, zemské a regionální úrovni** a na každé z úrovní hrají **sociální partneři** hlavní úlohu **v rozhodovacím procesu**. Od roku 1994 jsou Služby zaměstnanosti **samostatnou tripartitní agenturou** s ředitelstvím, 9 zemskými úřady a 96 místními úřady, ke kterým je připojeno 14 menších pomocných úřadoven. **Rozhodovací výbory jsou tripartitní na všech třech úrovních**.

Místní úřady práce poskytují **zprostředkovatelství, dávky v nezaměstnanosti a aktivní politiky trhu práce** a vedle toho i dávky rodičovské, navíc vydávají povolení k práci pro cizince. Do služeb zaměstnanosti vstupují i **municipality**, které vyplácejí **dávky sociální pomoci** a od roku 1995 se rovněž částečně podílejí na financování výdajů služeb zaměstnanosti spojených s rodičovskými dávkami. Zákon o pojištění v nezaměstnanosti dává municipalitám

navíc za úkol, aby asistovaly službám zaměstnanosti ve správě dávek v nezaměstnanosti např. registrováním žádostí a prověřováním nároků na dávku.

Federální **ministerstvo** práce a sociálních věcí vydává směrnice a vykonává **dozor** nad Službami zaměstnanosti – má zastoupení v dozorčí radě, kde má vláda právo veta v otázkách financování a personálu. Rovněž dohlíží nad **Inspektoráty práce**, které kontrolují nelegální zaměstnávání, a nad Federálními úřady pro sociální věci a zdravotně postižené, které mj. vykonávají dozor nad soukromými zprostředkovateli práce.

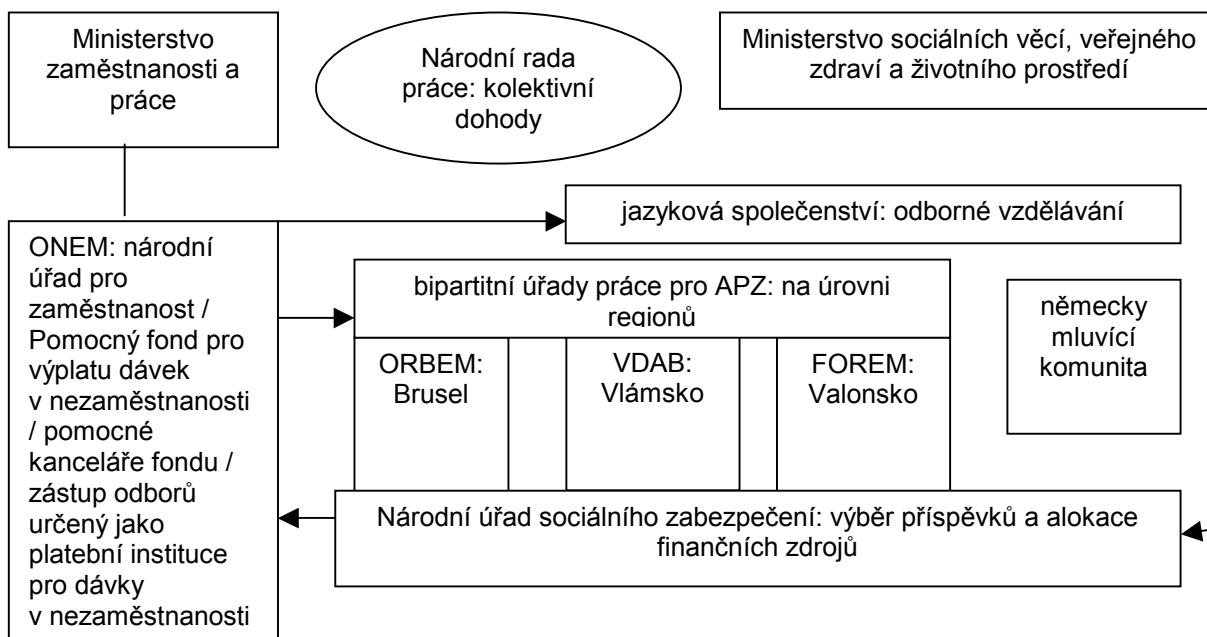


Zdroj: OECD

Politika zaměstnanosti je v zásadě financována z příspěvků na pojištění v nezaměstnanosti (viz Německo). **Fond** spravující pojištění je součástí federálního rozpočtu a je spravován federálním ministerstvem, **deficity** ve fondu **musí být pokryty z federálního rozpočtu**. Existence **odděleně od administrovaného** fondu, ze kterého jsou hrazeny jak dávky, tak nástroje aktivní politiky, má důsledky pro rozhodovací proces a pro tvorbu rozpočtu politiky trhu práce. V roce 1995 ESF uhradil kolem 1/4 výdajů na APZ v Rakousku.

Belgie

Služby zaměstnanosti jsou v některých ohledech značně decentralizovány. Sociální partneři zde mají silné postavení, je zde uplatňován princip **bipartitního zastoupení**. Institucionální reorganizace politiky trhu práce proběhla v roce 1989. Do té doby byly jak aktivní, tak pasivní politika trhu práce soustředěny v centrální tripartitní instituci podobné německé BA, ONEM. V současné době je **Národní úřad pro zaměstnanost (ONEM)** odpovědný pouze za pasivní **dávky** a za různé finanční podpory (včetně dotací na programy nabízené na národních úrovních, např. v oblasti vzdělávání). **Odborné vzdělávání je v kompetenci jazykových společenství**, zatímco zprostředkování a další **nástroje aktivní politiky** jsou **v kompetenci tří regionů**. To znamená, že bipartitní regionální úřad práce v Bruselu (ORBEM) je v první řadě odpovědný za zprostředkování zaměstnání v regionu, zatímco úřady práce ve Vlámku a Valonsku (VDAB a FOREM) mají širší kompetence a odpovědnost, a to rovněž za odborné vzdělávání. V mnoha oblastech je výrazná též spolupráce na místní úrovni.



Koordinace různých politik je poměrně složitá. Za tím účelem byly ze zástupců dvanácti národních a regionálních dotčených ministerstev vytvořeny komise, které mají zajišťovat pravidelnou výměnu informací mezi ONEM, ORBEM, VDAB a FOREM. Na národní úrovni hraje důležitou úlohu **Národní rada práce**, a to

především v oblasti trhu práce, politiky zaměstnanosti a v přípravě kolektivních dohod, které přesahují hranice sektoru. V některých otázkách má rada právo být slyšena ve vládě a v parlamentu: ačkoliv ze zákona je její funkce čistě konzultační, jednomyslně přijaté návrhy jsou zpravidla schváleny. Vedle rady jsou za čistě sektorální záležitosti odpovědné odvětvové výbory.

Výběr příspěvků na politiku zaměstnanosti zajišťuje **Národní úřad sociálního zabezpečení**, který je řízen ministerstvem sociálních věcí. **Alokaci finančních zdrojů** mezi jednotlivé instituce působící ve službách zaměstnanosti má vedle výplaty dávek v kompetenci ONEM. Důraz belgické politiky trhu práce je na nástrojích pro tvorbu pracovních míst.

Velká Británie

Reorganizace trhu práce v letech 1987-1990 byla v rámci EU poněkud netypická. Široce rozšířené evropské trendy k decentralizaci a privatizaci zde byly vázány na **zrušení tripartitní správní struktury** a na **upevnění postavení místních zaměstnavatelů**, kdy odborům a místním úřadům zůstaly pouze minimální pravomoci.

Od úrovně ředitelství dolů je politika trhu práce organizována ve dvou oddělených systémech. Před reorganizací byla aktivní politika realizována tripartitním Výborem služeb lidského potenciálu MSC, který měl vlastní školící střediska. Platby dávek v nezaměstnanosti byly zcela odděleny. V současné době je **jak podpora, tak zprostředkování prováděno dohromady veřejným Úřadem práce (ES)**. Plánování a realizace **aktivní politiky trhu práce** (kromě zprostředkování zaměstnání) je jak na centrální, tak na regionální úrovni odpovědností Oddělení zaměstnanosti a na místní úrovni soukromě organizovaných **Výborů pro vzdělávání a podnikání (TEC)**. Zástupci místních zaměstnavatelů tvoří minimálně dvě třetiny v komorách těchto organizací, zbývající třetinu představují zástupci

veřejných a neziskových organizací. Pro zachování kontinuity převzaly TEC organizace většinu zaměstnanců původních MSC.

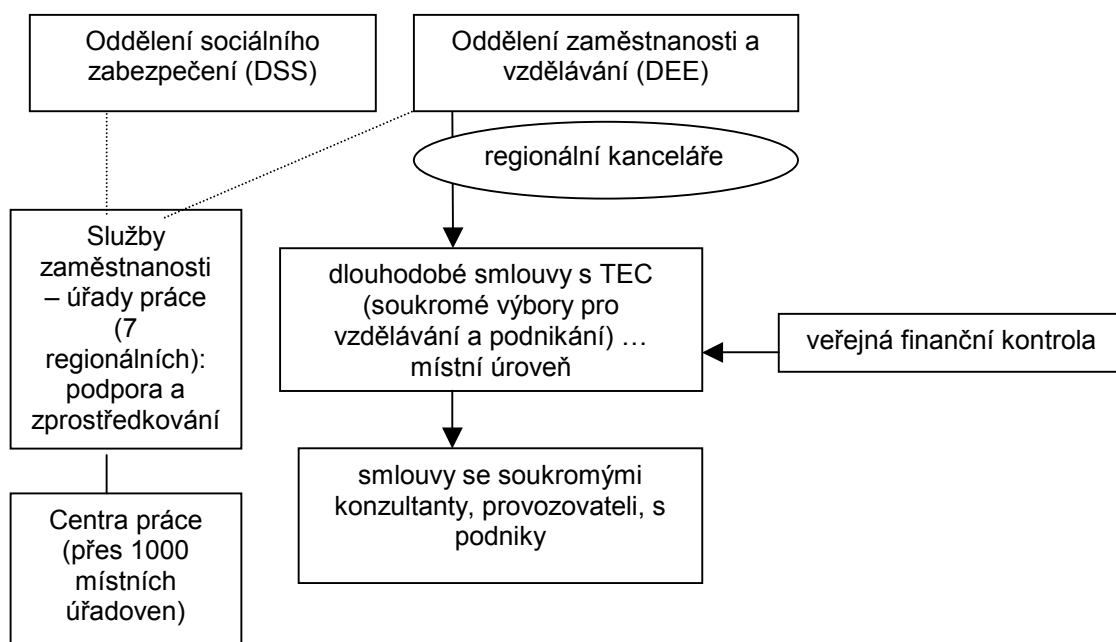
Oddělení zaměstnanosti uzavírá s jednotlivými TEC smlouvy týkající se používaných nástrojů. Tyto smlouvy byly původně výsledkem každoročního vyjednávání, ovšem od roku 1994 jsou nástroje platné na období tří let. TEC na druhé straně uzavírají smlouvy se sítí soukromých konzultantů v oblasti vzdělání, s provozovateli, s podniky a se vzdělávacími zařízeními. Od roku 1993 vyžaduje Oddělení zaměstnanosti, aby mezi výše zmíněnými stranami byly uzavřeny formální dohody, instituce na obou stranách jsou povinny provozovat řadu služeb.

Vedle TEC bylo privatizováno i 60 vzdělávacích zařízení původně řízených a provozovaných MSC, stejně jako speciální agentury pro zaměstnání. Počínaje rokem 1985 již odpovědnost za další vzdělávání nenesou místní autority. O financování z rozpočtu centrální vlády rozhodují nově ustavené výbory pro financování dalšího vzdělávání, ve kterých jsou i zástupci TEC.

Podpora nezaměstnaných je hrazena z **příspěvků** na sociální pojištění (není zde oddělený příspěvek na pojištění v nezaměstnanosti), které spravuje Národní pojišťovna. Pojišťovna dostává každoroční dotaci ze státního rozpočtu, aby se předešlo deficitu. Dávky pomoci v nezaměstnanosti (pro osoby bez nároku na dávku z pojištění) jsou hrazeny ze státního rozpočtu. **Aktivní politika** trhu práce je téměř výlučně hrazena z **daní** (v této oblasti došlo v posledních letech ke krácení rozpočtu). Výdaje na správu díky reorganizaci vzrostly a nyní spotřebují více než 40 % finančních prostředků na aktivní politiku trhu práce. Na rozdíl např. od Německa zde nástroje aktivní politiky trhu práce nejsou nárokové, nýbrž závisí na omezeném rozpočtu. Výše státní dotace závisí na vládě a parlamentu.

Veřejná finanční kontrola, resp. monitoring TECu a jeho partnerů je užší než standardní kontroly veřejných institucí. TEC musí dokumentovat veškeré výdaje a výsledky výrazně podrobněji než např. úřady práce. Procedury jsou velmi byrokratické a ve svém důsledku jdou proti zvyšování efektivity a racionalizace,

což mělo být výsledkem privatizace. Jelikož ukazatele úspěšnosti jsou velmi podstatné pro rozdělování zdrojů, dochází k upřednostňování snadněji umístitelných skupin nezaměstnaných (i když pouze v rámci rizikové skupiny těžko umístitelných, na které jsou programy trhu práce zaměřeny, jako jsou mladí či dlouhodobě nezaměstnaní).



Švédsko

Hlavním úkolem švédských současných služeb zaměstnanosti, AMS, se stala implementace aktivní politiky trhu práce (výraz poprvé použitý švédskými odborářskými ekonomy). Od 70. let byly švédské služby zaměstnanosti mezi prvními, kdo modernizoval zprostředkovatelské služby na základě samoobsluhy a využití počítačové techniky.

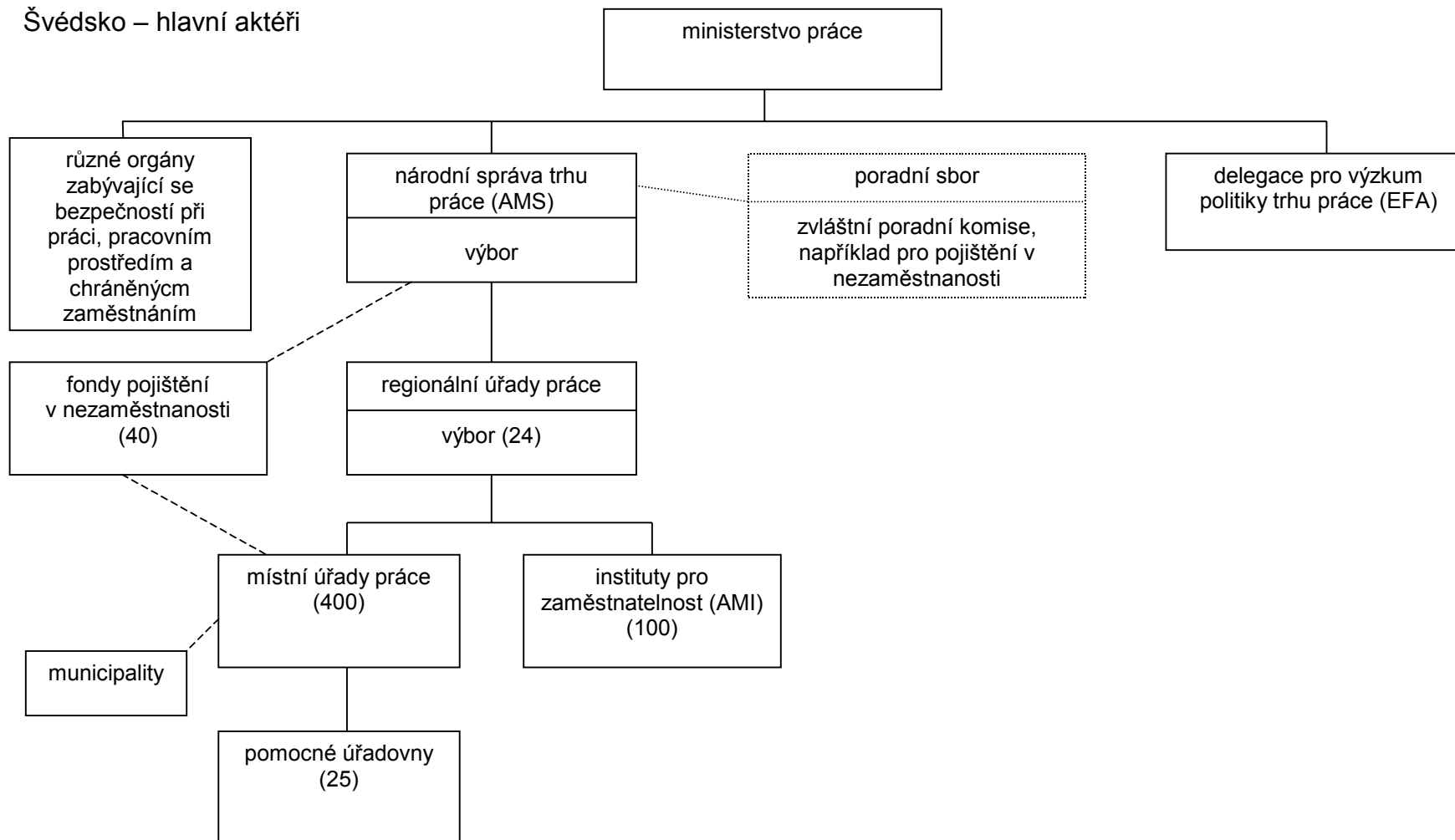
Role ministerstva práce je omezena na přípravu zákonů, obecných politických rámců (ministerstvo je odpovědné za politiky v oblasti pracovního prostředí, regionální politiky a imigraci), rozpočtu a na vrchní dozor. Za **implementaci** politiky trhu práce (zprostředkování, aktivní politiku trhu práce a za pomoc v nezaměstnanosti) stejně jako za přípravu návrhu rozpočtu je odpovědná AMS.

Národní správa trhu práce – AMS - řídí 24 regionálních ředitelství a 415 místních

úřadů práce. Dohlíží též nad fondy pojištění v nezaměstnanosti. AMS se řídí zákony a rozpočtovými pravidly přijatými parlamentem a též nařízeními vlády (nikoli pouze ministerstva práce). Jako doplněk k úřadům práce provozuje AMS 116 Institutů zaměstnanosti (AMI), které poskytují pracovní poradenství a rekvalifikace uchazečů o zaměstnání, a to především obtížně umístitelných. **Autonomie a zapojení sociálních partnerů** je uplatněno **na všech územních úrovních**. Decentralizace funguje ve smyslu odpoutání se od ministerstva práce – AMS se řídí nařízeními vlády a rozpočtovými pravidly. Švédské služby zaměstnanosti kombinují sílu malých místních organizací se silou a prostředky velké organizace, do níž existuje pouze jeden vstup. **Jeden vstup** znamená, že všechny nástroje jsou přístupné skrz AMS a AMS jsou též zodpovědné za celou řadu programů zaměstnanosti. Monopol Služeb zaměstnanosti skončil v roce 1993, ale zaměstnavatelé musí dál oznamovat volná pracovní místa. **Municipality** vyplácejí **dávky sociální pomoci** a od roku 1995 jsou rovněž zodpovědné za organizaci aktivní politiky trhu práce pro mladé do 20 let, za podpory služeb zaměstnanosti.

Systém **financování aktivní politiky** trhu práce je **fragmentován**, podílí se na něm stát, místní rozpočty a fond trhu práce (příspěvky zaměstnavatelů). Vedle systému financování z příspěvků a z daní zde existuje ještě fond zajištění mezd (**fond insolventnosti**), do kterého přispívají zaměstnavatelé. Financování aktivní politiky trhu práce je do značné míry pokryto státním rozpočtem. **Pojištění** v nezaměstnanosti je dotováno státem, příspěvky pojistného od zaměstnanců jsou do značné míry vázány na odborářské příspěvky (a volně vázány na risk nezaměstnanosti v jednotlivých odvětvích a povoláních) a příspěvky od zaměstnavatelů by měly dosahovat 65 % výše státní dotace do pojištění v nezaměstnanosti. Pojistné je do značné míry **nezávisle spravováno** 40 odborářskými **fondy**. Fondům nepřísluší výplata dávek, jejich role je v individuálních případech rozhodovat, zda bude dávka vyplácena z účtu AMS. Fondy pojišťují zaměstnance určitých sektorů či zaměstnání. AMS na systém dohlíží, přičemž ve věcech důležitých rozhodnutí spoléhá na zvláštní komise.

Švédsko – hlavní aktéři



VII.4. Závěrem

Spektrum forem organizace a financování politiky trhu práce je v zemích EU široké a jde od koncentrace všech funkcí v jedné centrální organizaci po rozptýlení funkcí politiky trhu práce mezi množství organizací a od téměř výhradného financování z příspěvků po téměř výhradné financování z daní – z centrálního státního rozpočtu. Podobné problémy v oblasti zaměstnanosti jsou řešeny různými organizačními a finančními strukturami.

„Instituce pracují jako filtry informací a zájmů, jako podněty pro individuální i kolektivní rozhodování i jako normy pro individuální či kolektivní chování. Proto okamžitě zužují okruh myslitelných rozhodnutí a akcí. ... Instituce mají charakter předurčenosti. Nejsou politicky neutrální, ale spíše odrážejí specifické mocenské vztahy. Jako takové mohou být v zásadě změněny s příchodem či formací nové politické vůle. Jakmile jsou však jednou ustaveny, naberou vlastní dynamiku a dají prostor pro neplánované efekty. Z toho důvodu se mohou dostat do rozporu s politickými záměry, novými mocenskými vztahy či s odlišnými momenty rozhodování.“ (Schmid 1992)

Tendence v míře samostatnosti služeb zaměstnanosti

Administrativní struktura je ve zkoumaných státech velmi rozdílná. Všechny země v našem výběru mají **oddělené služby zaměstnanosti od ministerské** (či vládní) **úrovně**, přičemž toto tvrzení platí ve Francii pouze částečně. Ve Francii je odpovědnost za implementaci politiky trhu práce roztroušena mezi různé agentury, a to i vládní. Nezávislost služeb zaměstnanosti je relativně nejvyšší ve Švédsku. Zavedené infrastruktury pro implementaci aktivní politiky, které najdeme např. ve Švédsku, v Německu, Rakousku či ve Velké Británii, vedou ke stabilitě a k expanzi výdajů. Na druhé straně vysoce fragmentovaná a méně nezávislá implementační struktura ve Francii umožňuje rychlé změny v úrovni výdajů a v orientaci politiky trhu práce. Aktivní politiku zaměstnanosti má od poskytování dávek oddělenou Irsko, Belgie, Švédsko, Francie a Velká Británie. Británie je v tomto ohledu výjimkou – dávky má spolu se zprostředkováním na starosti veřejný úřad práce, zatímco aktivní

politika zaměstnanosti je odděleně poskytována nestátní agenturou. **Integrované dávky a služby** mají systémy německé a rakouské.

Tendence v zapojení sociálních partnerů

Úmluva ILO č.88 hovoří o zapojení sociálních partnerů do organizace a výkonu služeb zaměstnanosti. Na totéž se soustředí i Směrnice pro zaměstnanost EU v posledních několika letech. **Autonomie služeb zaměstnanosti by měla být částečná** – ani jeden z extrémů není dobrý. Ani ten, kdy všechna rozhodnutí dělá řídicí složka služeb zaměstnanosti, ani ten, kdy do rozhodování vstupuje řada vnějších interferencí. Hlavní témata by měla být předmětem dialogu, ve kterém jsou vážena stanoviska všech dobře informovaných aktérů z různých stran.

V téměř všech státech se sociální partneři podílejí na plánování a/nebo implementaci politiky trhu práce a jejich účast stále roste. Ve většině zemí jsou zastoupeni ve správních orgánech institucí trhu práce, někdy však přímou administrativní kontrolu nad úřady práce přejímá přímo ministerstvo, ač je vliv sociálních partnerů institucionalizován. Řada zemí má též dobře fungující **korporativní orgány**, které zastávají roli konzultanta v legislativním procesu týkajícím se trhu práce, sociální či hospodářské politiky. Za povšimnutí stojí, že korporativní orgány ve „služebně mladších“ členských státech EU (jako je Portugalsko či Řecko) jsou stále pod značným vlivem centrálních vlád – zdá se, že **korporativismus jako struktura vyžaduje delší čas na ustálení**. V těchto zemích (ač nebyly zařazeny do našeho výběru, zmiňujeme se o nich) je rovněž slabá tendence k decentralizaci. Na druhé straně silně decentralizované státy (Belgie, Nizozemsko, Dánsko) lze považovat za státy výrazně uplatňující korporativní struktury. Výjimkou je zde Velká Británie, která na počátku 90. let zrušila tripartitní administrativní struktury a dokonce omezila roli místních autorit ve prospěch místních zaměstnavatelů – hlavním trendem zde byla **privatizace** služeb zaměstnanosti.

Irsko má dobrou komunikaci, výměnu informací a strategickou spolupráci mezi Agenturou pro zaměstnanost (FÁS) a dohlížejícím ministerstvem (DEE). V Okresních podnikatelských radách jsou zástupci místní samosprávy, sociálních

partnerů a úřadů. Vláda rovněž institucionalizovala Národní ekonomické a sociální fórum, ve kterém se vedle zástupců parlamentu a sociálních partnerů mohou vyjadřovat skupiny vyloučené z procesu tvorby politik (ženské organizace, sdružení invalidů ap.). Fórum má diskutovat nástroje boje s nezaměstnaností, přičemž jeho zprávy jsou publikovány a předávány parlamentu. Irsko má rozsáhlé zkušenosti s dříve zmíněným místním sociálním partnerstvím, kde řada národních doporučení vedla k různým formám sociálního partnerství na místní úrovni, a to často se zástupci těžko umístitelných skupin obyvatel.

Ve Francii je míra státní kontroly ve všech institucích služeb zaměstnanosti vysoká, navíc má stát ještě regionální úřadovny ministerstva práce.

Statut nezávislosti služeb zaměstnanosti v Německu je chrání od detailních nařízení ministerstev. Intervence politických útvarů se omezují zásadně na legislativu a rozpočtová pravidla. Německo ratifikovalo konvenci ILO č. 80 z roku 1950 o spolupráci reprezentantů zaměstnavatelů a zaměstnanců na organizaci a provozu služeb zaměstnanosti, přičemž při hlasování stačí jednoduchá většina. Na federální úrovni je vedle výkonné rady i řídící, na regionální a místní úrovni je pouze jediná rada. Zástupci státu zahrnují reprezentanty federálních, zemních i místních úřadů.

V Rakousku jsou služby zaměstnanosti organizované odděleně, statut nezávislosti je chrání od detailních nařízení ministerstev podobně, jako je tomu v Německu - ministerstvo si však drží některé pravomoci tohoto charakteru. Rakousko stejně jako Německo ratifikovalo konvenci ILO č.80 z roku 1950, nicméně vývoj se odlišoval. Rakouské tripartitní orgány zemské a místní musejí při rozhodování o důležitých věcech dosáhnout dvoutřetinové většiny plus jednoho hlasu navíc – systém podporuje konsenzus. Trochu tření se vynořuje v oblasti vzdělávání, kde asociace zaměstnavatelů a zaměstnanců provozují vzdělávací zařízení, jehož kursy se snaží prodat úřadu práce. Rakousko má zkušenosti s nadacemi práce, založenými na veřejno-občanském principu.

Belgičtí sociální partneři mají silné postavení, je zde uplatňován princip bipartitního zastoupení. Členění služeb zaměstnanosti je poměrně složité, v některých ohledech

podle jazykových společenství, v jiných dle regionů. V mnoha oblastech je výrazná též spolupráce na místní úrovni.

Ve Velké Británii je plánování a realizace aktivní politiky trhu práce (kromě zprostředkování zaměstnání) je jak na centrální, tak na regionální úrovni odpovědností Oddělení zaměstnanosti (ministerská úroveň) a na místní úrovni soukromě organizovaných Výborů pro vzdělávání a podnikání (TEC). Zástupci místních zaměstnavatelů tvoří minimálně dvě třetiny v komorách těchto organizací, zbývající třetinu představují zástupci veřejných a neziskových organizací.

Zmíněné reformy mají závažné důsledky pro strukturu veřejných institucí, pro rozložení moci mezi jednotlivé úrovně státní správy. Po několika letech nového uspořádání v různých zemích se zdá, že spolupráce různých aktérů je na místní úrovni o mnoho lepší a efektivnější než byla za původního uspořádání.

Tendence k decentralizaci

Politika zaměstnanosti se dotýká množství různých aktérů a množství rozdílných aktivit. Čím více jsou nástroje politiky zaměstnanosti schopné **přizpůsobit se místním podmínkám**, tím jsou zpravidla účinnější. K tvorbě a k podpoře nových pracovních míst dochází též neefektivněji na místní či regionální úrovni, v poslední době podporovaná tvorba pracovních míst v sektoru sociálních služeb je v zájmu lokálních aktérů a ti zpravidla na žádnou decentralizaci nečekali, naopak se zapojili do místních aktivit sami. Na straně nabídky pracovních sil se nalézají veškeré intervence zaměřené na zlepšení zaměstnatelnosti uchazečů o zaměstnání – **veškeré formy vzdělávání, praxe, podpora mobility**. Spadají sem i v poslední době hojně rozšiřované programy readaptace, zvyšování motivace a zlepšování pracovních návyků – obecně programy na snížení závislosti na sociálních dávkách. Jak na straně vzdělávání, tak i na straně iniciativ ke snížení závislosti na sociálním systému je stále důležitější role decentralizovaných institucí. Platí to jak pro centrálně financované programy, tak i pro místní iniciativy (tam především v tradičně lokálních sociálních službách).

Decentralizace služeb zaměstnanosti má své limity, po které je možná či žádoucí. Z hlediska uchazečů o zaměstnání či obecně z hlediska klientů služeb zaměstnanosti **je vhodné zachovat** stejnou nabídku služeb – **standards** – **po celé zemi bez ohledu na ekonomickou situaci regionu.** Proto je vhodné reformu a decentralizaci služeb zaměstnanosti doprovázet zaváděním nových informačních technologií a též nových způsobů řízení, které dovolí účinnou kontrolu z centra a účinné sladování poptávky a nabídky na trhu práce v zemi. **Decentralizovaný systém je náročnější na informační a monitorovací systémy,** které tvoří základ pro rozdělování veřejných zdrojů. K rozdělování se zpravidla nepoužívají pouze objektivní kritéria, jako je velikost pracující populace či míra nezaměstnanosti, ale i kritéria úspěšnosti, která mají motivovat místní úřadovny práce. Z tohoto důvodu musí být decentralizace transparentní, a to jak z pohledu implementace, tak z pohledu financování.

Výhody decentralizovaných politik plynou ze třech základních faktorů:

1. Signifikantní **rozdíly v úrovni vývoje různých oblastí,** problémy, se kterými se utkávají a jejich lokální situace. Veřejné politiky musí být flexibilně přizpůsobovány potřebám a požadavkům, čehož je na centrální úrovni těžké dosáhnout.
2. **Potřeba integrovat rozdílné politiky zaměřením se na stejné cíle a používáním nástrojů,** jež nelze standardizovat na národní úrovni, nýbrž je nutné je kreativně adaptovat na místní podmínky.
3. Možnost **mobilizovat místní aktéry,** kteří by se měli přímo podílet na tvorbě veřejné politiky s ohledem na místní situaci.

Decentralizace samotná ovšem nestačí. **Decentralizovaná soustava je velmi komplexní a může mít vedlejší důsledky a nechtěné efekty,** jako je například ztráta efektivity, růst nákladů či konflikty zájmů a růst rozdílů mezi oblastmi. Decentralizace služeb může též vést k duplicitě nákladů i programů. Je proto velmi **žádoucí,** aby v decentralizovaném systému fungoval **propracovaný systém vyhodnocování výsledků** politiky zaměstnanosti.

Tendence v regionálním uspořádání služeb zaměstnanosti

Účastníci konference OECD na téma Decentralizace veřejných služeb zaměstnanosti, která se konala v roce 1998 v Benátkách, se shodli na potřebě mikroekonomických politik včetně politiky trhu práce a zaměstnanosti „na míru šitých“ místním podmínkám. Méně ochranářství a direktiv z centra a více aktivity z okresů a regionů včetně **zapojení lokálních aktérů** do tvorby politik přispěje ke zlepšení životních a pracovních podmínek a upevní koncept občanské společnosti. Za určitých okolností však jistě může vyjednávání na místní úrovni zdlouhavé a bezvýsledné a může dojít i k transformaci jedné centrální moci ve více centrálních mocí. Pokud jsou pravomoci decentralizované, přichází na řadu další otázka: jak vyvažovat zájmy různých územních úrovní. Švédsko přesto, že zájmem vlády bylo dát více kompetencí a vlivu v tvorbě a realizaci politik municipalitám, poukazuje na to, že celková politika musí zůstat národní, aby byla možná mobilita pracovní síly. **Každá země musí najít vlastní optimum relativní samostatnosti národní, regionální a lokální úrovně.**

K tomu, aby bylo možné implementovat politiky, které jsou schopny flexibilně reagovat na rozdílné problémy teritorií, je zapotřebí takových forem organizace, které vezmou specifické lokální podmínky v úvahu. Řízení služeb zaměstnanosti v regionu s vysokou nezaměstnaností se pak zásadně liší od řízení v regionu s vysokou či plnou zaměstnaností, kde jsou nástroje politiky zaměstnanosti zaměřeny na zvyšování kvalifikace, kvality pracovních míst, na imigrační politiku.

Decentralizace se objevuje ve dvou základních formách: jako **dekoncentrace** a jako **redukce role vlády**. Existují ale i jiné, jednodušší a méně náročné způsoby decentralizace, které umožňují flexibilně reagovat na lokální specifika. Národní, jednotné politiky mohou být přizpůsobeny místním parametrům. **Strategie** může zůstat **centralizovaná** co do cílů a přístupů, zatímco **realizace** bude odlišná **s ohledem na místní podmínky**. Místní politiky musí být schopné sladit zájmy všech aktérů, kteří se na místní úrovni střetávají (municipality, odbory, neziskové nevládní organizace) a mají vlastní, často navzájem odlišné preference a metody.

Též jsou dvě odlišné možnosti zapojení soukromého sektoru ve veřejné politice: **tripartitní model**, který institucionalizuje roli sociálních partnerů tím, že jim dá prostor ve veřejném rozhodovacím procesu anebo **model místních sociálních**

partnerství, která zahrnují spolupráci šířeji definovaných aktérů včetně soukromých skupin a asociací.

Decentralizace se musí stát strategickou, ne pouze taktickou, pokud má zapojit i místní aktéry. **Decentralizovaný systém** nemůže být řízen z centra, pokud se jedná o stanovování omezené nabídky možných nástrojů, dávání příkazů. Ovšem **měl by být centrem řízený co do poradenství, stanovení obecných nařízení, zajištění komunikace a zpětné vazby, monitoringu**. V takovém případě nejen, že je strategická decentralizace kompatibilní s centralizovaným poradenstvím a vedením, ale takové vedení je žádoucí.

Tendence v náplni služeb zaměstnanosti

Až na Belgii s jejím silným důrazem na regionální uspořádání většinou stanovují **rámec pro činnosti v oblasti trhu práce** federální vlády. Výjimku tvoří **odborné vzdělávání**, které bylo v několika státech EU decentralizováno na regionální úroveň.

Rostoucí význam poradenských služeb (především pro dlouhodobě nezaměstnané) našel svůj výraz v tvorbě job klubů. Zatímco ve všech decentralizovaných systémech je personál služeb zaměstnanosti rozsáhlý (vzhledem k počtu nezaměstnaných), centralizované země nevykazují jednoznačný trend. Obecně řečeno, země, jejichž systémy pojištění v nezaměstnanosti pokrývají velkou část nezaměstnaných, mají sklon k výrazným investicím do lidských zdrojů institucí služeb zaměstnanosti v oblasti aktivní politiky trhu práce. Ovšem na základě dostupných dat nelze země jednoznačně hodnotit: Nizozemsko a Dánsko mají kupříkladu značně nižší náklady na správu systému (jako podíl na HDP) než Německo, ačkoli co se týče množství personálu, jsou si tyto země podobné.

Ve všech **integrovaných** strukturách jsou všechny funkce implementace politiky trhu práce či alespoň aktivní politiky soustředěny **pod jedním administrativním zaštitěním**. Ve fragmentovaných systémech najdeme řadu implementačních institucí, přičemž fragmentace může být buď po sektorech nebo po jednotlivých nástrojích, resp. funkcích politiky zaměstnanosti (dávky, další vzdělávání a rekvalifikace, pracovní umístění ...). V otázce **integrace dávek a služeb** zaměstnanosti je zpravidla soulad v tom smyslu, že taková integrace je **lepší, jelikož umožňuje lepší kontrolu, lepší a rychlejší práci s nezaměstnaným**. „One-stop“ kontaktní místa, kde jsou pod jednou střechou soustředěny všechny služby i dávky, se zdají být **efektivní odpovědí na problémy koordinace mezi různými institucemi**.

Ve většině případů je aktivní a pasivní politika organizována odděleně. Ovšem zkušenosti z některých zemí ukazují, že může být racionální integrovat schémata aktivní a pasivní politiky zaměstnanosti. Rovněž úvahy o propojení systémů náhrady mzdy – dávek v nezaměstnanosti a dávek sociální pomoci, jak je tomu např. v Irsku, nejsou zcela od věci.

Tendence ve financování politiky trhu práce

Jak **decentralizace**, tak **integrace sociálních partnerů** je nezbytně **doprovázena** efektivní **redukcí pravomocí centrální vlády**, což zahrnuje i **přizpůsobení systémů financování**. Pravidla dlouhodobého finančního plánování či vazby výdajů na aktivní politiku na míru nezaměstnanosti mohou napomoci k zabezpečení finanční kontinuity na regionální úrovni. Oba principy jsou stejně hodnotné i v případě centrální organizace. **Aby měly regionální útvary dostatek prostoru ke své činnosti, musí centrum omezit své zásahy** (vedle pravidel pro financování) **na stanovení všeobecného rámce politiky trhu práce. Zákonné nároky nezaměstnaných zřejmě budou otázkou pro centrální vládu, ovšem centrální vláda může též stanovovat pouze minimální standardy v této oblasti a na regionech bude, zda nároky ponechají na minimu či je zvýší.**

Ve Velké Británii, Rakousku a v Německu jsou **procesy tvorby rozpočtu** vysoce centralizované a participace nižších úrovní (regionálních a místních) je zpravidla pouze v oblasti návrhů. Ve Francii je toto ještě markantnější pro ten segment aktivní politiky, který je financovaný ze státního rozpočtu. Lokální a regionální úrovně hrají na druhé straně velmi významnou roli v tomto ohledu ve Švédsku. Zapojení nevládních aktérů (přes poradní výbory apod.) je rovněž nejsilnější ve Švédsku, v Německu jsou tito aktéři činní především na centrální úrovni, zatímco Francie, Velká Británie či Rakousko nevládní aktéry do procesu tvorby rozpočtu aktivní politiky trhu práce nezapojují.

Co se týče **správních výdajů a aktivní politiky**, regionální úřady práce zpravidla rozhodují o distribuci mezi okresní úřady práce, a to s ohledem na různé indikátory – především na míru nezaměstnanosti. Ovšem v Rakousku z obavy před možnou neefektivností od roku 1995 nesmí meziroční rozdíl v rozpočtu Země na aktivní politiku překročit 10 %. V Německu je rozpočet přesně dělený podle typu aktivity, na který je určený – na další vzdělávání, rekvalifikaci, tvorbu pracovních míst ... krokem k flexibilnější správě bylo místním úřadům práce dovoleno transferovat 20% z fondů určených na tvorbu míst na vzdělávání a naopak.

Německý a rakouský systém financování aktivní politiky trhu práce zejména z příspěvků a skrz integrovaný (spojující jak pasivní, tak aktivní nástroje) fond trhu práce je spíše výjimkou než pravidlem. Francie opět vybočuje svou extrémní fragmentací. Zároveň je to jediná země, která aktivní politiku trhu práce hradí do značné míry ze speciálních daní či z odvodů vytvořených za daným účelem – tato míra se po léta drží okolo 50 %.

Zpravidla nenajdeme žádný vztah mezi mírou nezaměstnanosti a mezi výší výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti. Výdaje na aktivní politiku se značně liší. Výdaje na trh práce v Německu podle OECD v 1995 činily 2 % HDP, přičemž 80 % z toho na pasivní politiku. Výdaje na trh práce v Irsku podle definic OECD v roce 1995: 3,5% HDP, z toho 2/3 na pasivní nástroje. Irsko vydalo v roce 1996 celkem 4,07% HDP na trh práce, přičemž na dávky nahrazující příjem bylo z tohoto podílu vynaloženo cca 60%. Výdaje na programy aktivní politiky byly 1,66% HDP, což bylo po třech skandinávských zemích nejvíce ze zemí OECD – Irsko se zařadilo na 4. místo. Veřejné výdaje na programy trhu práce ve Švédsku podle definic OECD od roku 1992 klesly (v zemích OECD poměrně výjimka), v roce 94-95 činily 5,5% HDP, z toho necelá polovina byla vynaložena na pasivní politiku.

Decentralizace vnese do systému jistou dávku chaosu a diverzity, o čemž se v manuálech výkonné a optimální správy nedočteme, nicméně cílem je udržet jemnou rovnováhu mezi řádem a chaosem, aniž bychom dospěli k nutkání organizovat vše. **Zapojení sociálních partnerů je pouze začátek, důležité jsou i místní aktivity a smlouvy o partnerství.**

Případové studie systémů členských států ukázaly, že zorných úhlů pohledu hodnocení efektivity politiky trhu práce a její organizace je velké množství, nelze se soustředit pouze na centralizaci vs. decentralizaci či na financování na výkonovém principu. Cílem je takové rozdělení kompetencí mezi centralizovanými a

decentralizovanými složkami, které je nejefektivnější v daném prostředí a nejlépe odráží cíle té které reformy.

RESUMÉ

Shrnutí celé širší problematiky předkládané studie o optimalizaci organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti je obsahem Stručné zprávy. Zde jen stručné resumé jednotlivých kapitol Podrobné zprávy.

Kapitola „Fond zaměstnanosti“ (řešitel JUDr. Ilja Steinich) rozebírá současný legislativní rámec veřejných služeb zaměstnanosti – jejich základních funkcí a financování. Nad tímto základem se dívá na čtyři teoretické modely uspořádání služeb zaměstnanosti, jejich organizaci, financování, klady, které s sebou nesou i možné zápory.

Navazující kapitola, pojednávající o optimalizaci organizační struktury a řídicích funkcí služeb zaměstnanosti (řešitel JUDr. Ilja Steinich), se zabývá veřejnoprávností služeb zaměstnanosti. Rozebírá možnosti zavedení prvku veřejnoprávnosti do českého systému a v souvislosti s tím se věnuje dvěma (pro nás v současnosti pravděpodobně nejbližším) možným řešením: těmi jsou veřejnoprávní korporace a veřejnoprávní (variantně státní) fond.

Řešitel Ing. Zdeněk Karpíšek v části „Anketa a expertní rozhovory na úřadech práce“ sumarizoval výsledky expertních rozhovorů s vybranými řediteli úřadů práce a výsledky ankety provedené na všech úřadech práce. Kapitola přináší mnohé o názorech na stávající i budoucí možné činnosti úřadů práce, a to především v kontextu nového územněsprávního uspořádání.

Název další samostatné kapitoly (řešitel Ing. J. Coufalík) „Předpoklady a důsledky, event. převzetí kompetencí za systém dalšího profesního vzdělávání Ministerstvem práce a sociálních věcí pro organizační strukturu služeb zaměstnanosti“ je sám do značné míry vypovídající o obsahu této části studie. Vedle předpokladů a důsledků však na počátku kapitoly najdeme též důležité upřesnění pojmu dalšího profesního vzdělávání.

Rozsáhlá a přínosná kapitola pátá (řešitelem experti z NVF) se zevrubně zabývá aktivitami České republiky, které jsou organizačního rázu a které jsou nezbytné pro

možné čerpání z Evropského sociálního fondu. Je zde naznačena jak fáze před vstupem, tak i fáze po připojení ČR k Evropské unii, jelikož požadavky a možnosti jsou v obou fázích odlišné. Najdeme zde samozřejmě i úlohy a možné funkce stávajících institucí v procesu čerpání z ESF – tedy především MPSV, SSZ, úřadů práce a rovněž NVF.

Vzhledem k obsažné i částečně subjektivně laděné studii o organizačním uspořádání služeb zaměstnanosti na Slovensku připravil Ing. Z. Karpíšek kapitolu „K využití zkušeností Slovenské republiky s organizačním uspořádáním služeb zaměstnanosti a s financováním politiky zaměstnanosti“. Ta se snaží vyzdvihnout momenty důležité pro další úvahy o uspořádání v České republice.

Nejsme v našich úvahách sami. Většina států v poslední době přistupuje k revizi svých systémů služeb zaměstnanosti a právě proto se poslední kapitola „Zahraniční zkušenosti s organizací služeb zaměstnanosti a s financováním politiky zaměstnanosti“ (řešitelka Mgr. M. Vylítová) zaměřila na zahraniční srovnání. Kapitola přináší detaily uspořádání a financování ve vybraných zemích a též informuje o úmluvách Mezinárodní organizace práce a o evropských trendech v požadavcích na uspořádání služeb zaměstnanosti.

Dvě části studie byly zařazeny do příloh. Jednou z nich je již zmiňovaná kapitola o Slovenské republice „Zhodnocení účinnosti legislativní úpravy politiky zaměstnanosti, organizačního uspořádání orgánů trhu práce, kompetencí jednotlivých stupňů řízení, nástrojů politiky zaměstnanosti a financování politiky trhu práce“ (řešitel PhDr. Š. Karabín). Další součástí příloh je tolik potřebná „Analýza činností okresního úřadu práce, jejichž převedení na vyšší (krajskou) úroveň by z hlediska služeb zaměstnanosti bylo efektivní a účelné“ (řešitel Ing. O. Staněk), kdy jsou v přehledných tabulkách rozebrány jednotlivé činnosti pracovníků okresního úřadu práce a jejich četnosti. Na tomto základě je postavena argumentace závěrů kapitoly.

Všechny kapitoly jak Podrobné, tak i Stručné zprávy přinášejí náměty a argumenty pro řešení organizačního uspořádání služeb zaměstnanosti.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

APZ	Aktivní politika zaměstnanosti
CRR	Centrum pro regionální rozvoj
CZP	Centrum pro zahraniční pomoc
DG V	ředitelství 5 (pro zaměstnanost) Evropské komise
DOV	další odborné vzdělávání
EK	Evropská komise
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
JMC	Joint Monitoring Committee – Společný monitorovací výbor
KUP	Krajský úřad práce (úroveň VUSC, tj. NUTS 3)
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce s sociálních věcí
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
Mze	Ministerstvo zemědělství
NAC	National Aid Coordinator – Národní koordinátor pomoci
NAO	National Authorising Officer – Národní schvalující úředník
NÚP	Národní úřad práce
NUTS	Územní statistická jednotka používaná EU
NVF	Národní vzdělávací fond
OP	Operační program
OUP	Okresní úřad práce
RA	Realizační agentura
RLZ	Rozvoj lidských zdrojů
ROP	Regionální operační program
RUP	Regionální úřad práce (úroveň NUTS 2)
SŘMV-RLZ	sektorový řídicí a monitorovací výbor pro rozvoj lidských zdrojů
SSZ	Správa služeb zaměstnanosti
SZ	Služby zaměstnanosti
ÚP	Úřad práce
VÚSC	Vyšší územní samosprávné celky

LITERATURA

Literatura ke kapitole VII.

/1/ Auer, P.: *Employment Revival in Europe. Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. ILO, Geneva, 1999

/2/ *Decentralising Employment Policy. New Trends and Challenges*. The Venice Conference. OECD Proceedings, 1999.

/3/ *First Report on Local Development and Employment Initiatives. Lessons for Territorial and Local Employment Pacts*. European Commission, Employment and Social Affairs Directorate. 1996.

/4/ Höcker, H.: *The Organisation of Labour Market Policy Delivery in the European Union*. FOCUS of inforMISEP Policies No.48, Winter 1994.

/5/ Schmid, G., Reissert, B., Bruche, G.: *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy. An International Comparison of Financing Systems*. Wayne State University Press, Detroit, 1992.

/6/ *Synoptic Tables 1997*. Employment Observatory. European Commission, Employment and Social Affairs Directorate.

/7/ *The Public Employment Service: Austria, Germany, Sweden*. OECD, 1996.

/8/ *The Public Employment Service: Greece, Ireland, Portugal*. OECD, 1998.

Literatura ke kapitole V.

/1/ Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries for the Period 2000-2006 in Application of Article 8 of Regulation 3906/89

/2/ Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF interventions in the period 2000-2006, European Commission, DG V, 1999

/3/ Pokyny pro hospodaření s finančními prostředky při realizaci programů předvstupní pomoci Evropských společenství (Phare, Ispa, Sapard) v České republice.

/příloha k usnesení vlády č. 274/2000/

/4/ Programy Phare v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti v České republice - Zpráva o postupu, Ministerstvo pro místní rozvoj, březen 2000

/5/ Rámec podpory společenství – Operační programy, Ministerstvo pro místní rozvoj, 1998

/6/ Regulation No 1262/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 on the European Social Fund,

/7/ Sektorový operační program rozvoje lidských zdrojů v České republice, Birks Sinclair&Associates Ltd., DHV CR, 1999

/8/ Standard Summary Project Fiche :

- Phare 2000 Institution Building*
- Investment in Target Region NUTS II North-West Bohemia*
- Investment in Target Region NUTS II Ostrava*

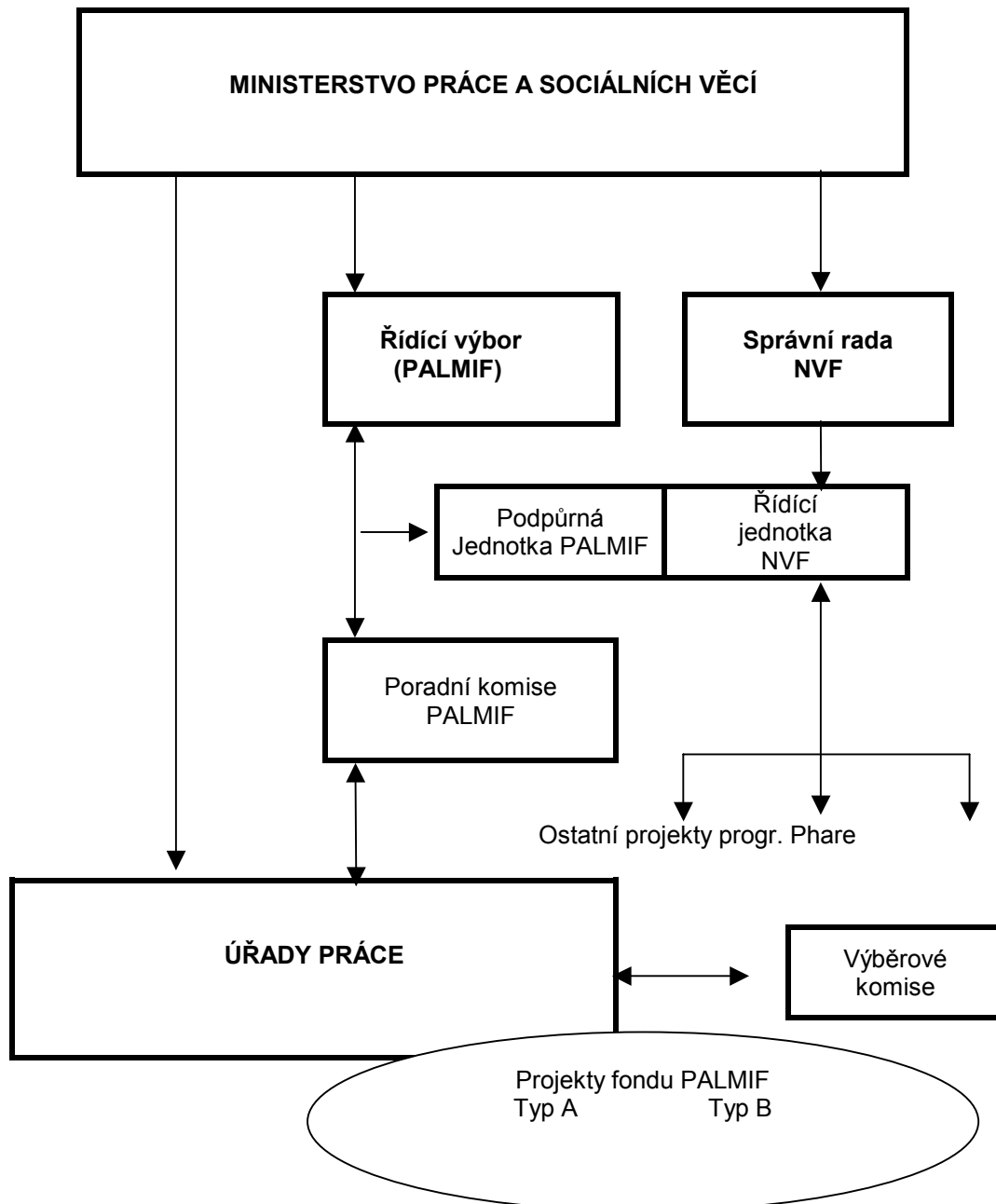
/9/ The European Social Fund – an overview of the programming period 1994-1999, European Commission, 1998

PŘÍLOHY KE KAPITOLE V.

Příloha č. 1

PALMIF

Schéma řídicí struktury PALMIF
pro program CZ 9705 Rozvoj lidských zdrojů 1998 – 2000



Mechanismus PALMIF 1999 program Phare CZ 9902 – 02 Podpora zaměstnanosti / Nástroje zaměstnanosti pro období 1999 – 2001

Mechanismus PALMIF 1999 využívá aktuálních poznatků z předešlého programu Rozvoj lidských zdrojů (CZ 9705 – viz kapitola 2) a dále prohlubuje spojení s postupy a kritérii ESF, což bylo zapracováno do realizačního dokumentu nazvaného „Soubor dokumentů pro realizaci projektů v rámci programu CZ 9902 – 02“. Tento dokument by zpracován Podpůrnou jednotkou PALMIF NVF a plně respektuje usnesení vlády ČR ze dne 15. března 2000 č. 274 k Návrhu systému upravujícího vztahy mezi předstrukturálními a strukturálními fondy, veřejnými rozpočty a jinými finančními zdroji. To platí i o pokynech pro hospodaření s finančními prostředky při realizaci programů předvstupní pomoci Evropských společenství (Phare, Sapard, Ispa) v České republice, které jsou součástí výše uvedeného usnesení vlády ČR.

Tyto pokyny upravují pravidla hospodaření s finančními prostředky při realizaci předvstupní pomoci v ČR nejen pro programy Phare 2000, ale i pro programy Phare 1998 a 1999.

V zásadě jde o to:

- sjednotit postup při hospodaření s finančními prostředky při realizaci programů předvstupní pomoci EU v ČR,
- zajistit postup při přípravě rozpočtů rozpočtových kapitol jednotlivých resortů (ministerstev) veřejnými prostředky na spolufinancování předvstupní pomoci,
- provést akreditaci agentur zabezpečujících realizaci programů předvstupní pomoci EU pro jednotlivé resorty.

Připravený „Soubor dokumentů PALMIF CZ 9902 – 02“ vychází z toho, že financování z prostředků Evropské unie (75%) prostřednictvím programu Phare a veřejných rozpočtů České republiky (25%), může být i dále spolufinancován z dalších zdrojů (samospráva, řešitel apod.), čímž podíl české strany by byl vyšší na úkor podílu EU.

Hlavní cíl PALMIF se nemění a nadále bude podporovat rozvoj aktivní politiky zaměstnanosti v procesu postupného sblížení s mechanismy evropských strukturálních fondů. Bude působit jako katalyzátor nových, komplexních a experimentálních opatření na trhu práce, zejména na regionální a místní úrovni; aktivně ovlivňovat žádoucí rozvoj efektivní zaměstnanosti a zabraňovat zvyšování nezaměstnanosti.

Půjde i nadále o hledání a funkční ověřování nových nástrojů APZ, spojených se změnou kvalifikační struktury a s vytvářením pracovních míst především pro obtížně umístitelné skupiny občanů na trhu práce. Pozitivní zkušenosti a poznatky budou promítnuty do návrhů nových nástrojů či změn legislativních norem a předpisů v oblasti zaměstnanosti.

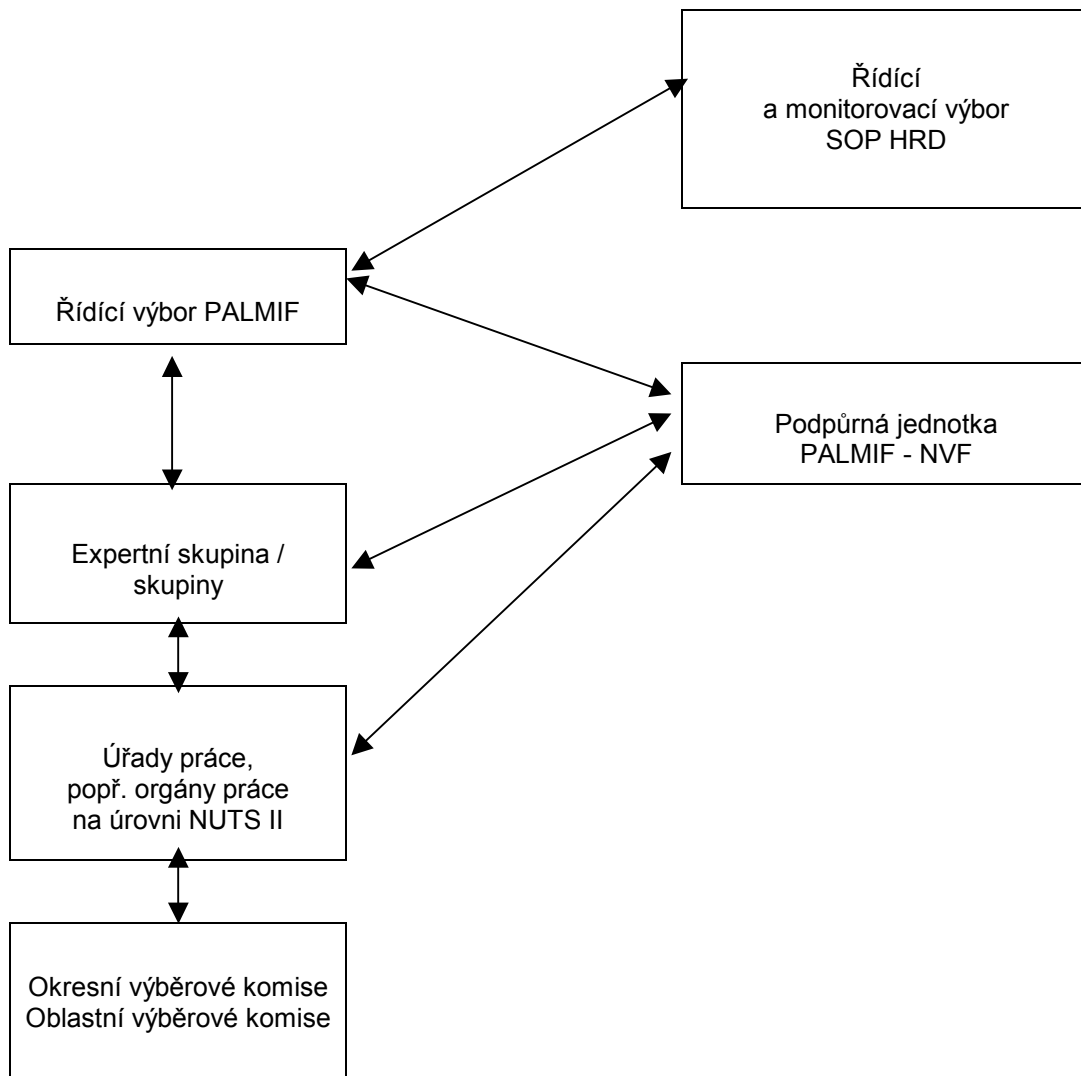
Fond je orientován na podporu lokálních, regionálních a experimentálních nadregionálních projektů zaměřených na aktivní opatření na trhu práce, která v maximální míře respektují priority stanovené Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR a programem Phare EU a která tvoří rozhodující vazbu mezi opatřeními státní politiky zaměstnanosti s cíli programu Phare na regionálních trzích práce.

Hlavní priority projektů PALMIF:

- profesní integrace dlouhodobě nezaměstnaných
- profesní integrace mladistvých a absolventů škol
- integrace skupin občanů znevýhodněných či vyloučených z trhu práce
- prosazování stejných možností pro všechny občany na trhu práce
- stabilita a růst zaměstnanosti
- podpora změn struktury kvalifikace pracovní síly a podpora školicích a vzdělávacích aktivit
- podpora zaměstnanosti v malých a středních podnicích
- inovativní přístupy k řešení problémů nezaměstnanosti
- podpora zaměstnatelnosti pracovníků při strukturálních změnách

Vymezení těchto národních priorit a nová modifikace mechanismu PALMIF dále se přibližující k podmínkám, kritériím a mechanismům ESF byla projednána a schválena Řídicím výborem PALMIF, který zároveň rozhodl o změně organizační struktury orgánů PALMIF.

Schéma řídicí struktury PALMIF



Změny v řídicí struktuře programu CZ 9902 oproti programu CZ 9705:

- propojení ŘV PALMIF s ŘMV SOP pro rozvoj lidských zdrojů zaměřené na strategické přístupy, monitoring a koordinaci s dalšími programy v rámci operačního sektorového programu rozvoj lidských zdrojů,
- posílení pravomoci ŘV PALMIF ve výběru jak regionálních, tak i nedregionálních projektů,
- rozšíření počtu členů ŘV PALMIF a ÚP o 3 ředitele pro rok 2000
- flexibilní sestavování expertních skupin zaměřených na:
 - monitorovací a kontrolní činnost
 - hodnocení návrhů projektů
 - evaluaci projektů
- zrušení činnosti Poradní komise a vytvoření systému expertních skupin,
- zvýraznění činnosti okresních výběrových komisí na podporu zapojení více partnerů do projektové činnosti a pokud se podaří vytvořit oblastní orgány práce na úrovni NUTS II lze předpokládat vznik výběrových komisí na této úrovni pro nadregionální projekty.

Pro program CZ 9902-02 je zachován dosavadní dvoustupňový systém výběru projektů. Předpokládá se, že pro příští programy bude systém upraven v souladu s připravovanou změnou působnosti územních orgánů státní správy (vznik vyšších územních celků blížících se úrovni NUTS II).

V prvním stupni provádí výběr okresní výběrové komise jmenované ředitelem příslušného úřadu práce podle metodického doporučení SSZ MPSV ČR a doporučené žádosti doručí ve stanoveném termínu na adresu Podpůrné jednotky PALMIF Národního vzdělávacího fondu (dále jen PJP NVF). V druhém stupni Řídící výbor PALMIF posoudí počet projektů doporučených jednotlivými okresními komisemi a v souladu s celkovou výší disponibilních zdrojů rozhodne o přijetí jednotlivých projektů k realizaci. Zároveň ověří postup hodnocení projektů v prvním stupni.

Okresní výběrové komise i Řídící výbor PALMIF provádí hodnocení a výběr jednotlivých předložených projektů, resp. žádostí o dotaci z fondu PALMIF, na základě posouzení splnění jednotlivých kritérií, které je vyjádřeno bodovým hodnocením.

Po uzavření výběru Řídícím výborem PALMIF rozešle PJP NVF výsledky výběrového řízení všem úřadům práce, které předložily alespoň jeden projekt do výběrového řízení. Úřady práce pak sdělí výsledky výběrového řízení všem žadatelům, kteří u nich žádali o dotaci PALMIF.

Monitorování a vyhodnocování projektů

Východiskem pro sledování a hodnocení projektů budou měsíční zprávy o průběhu projektu zpracovávané příjemcem dotace pro příslušný úřad práce u lokálních projektů a obdobné čtvrtletní zprávy zpracovávané příjemcem dotace pro PJP NVF a úřad práce u experimentálních nadregionálních projektů. Na dalším monitorování a vyhodnocování projektů se podílí jak úřad práce, tak SSZ MPSV ČR a PJP NVF. SSZ MPSV na základě svého hodnocení průběhu projektu dává písemnou formou souhlas k proplacení další částí dotace. PJP NVF před provedením každé další platby kontroluje dodržení věcných i formálních náležitostí při čerpání plateb předchozích a podmiňuje provedení těchto dalších plateb odstraněním zjištěných nedostatků. Příjemce dotace je smluvně zavázán zpracovat bezprostředně po skončení projektu podrobnou závěrečnou zprávu o průběhu a výsledcích projektu, jejíž osnova je přílohou uzavřené smlouvy. Na základě této zprávy a vlastní kontroly zpracuje závěrečnou hodnotící zprávu úřad práce. Tuto zprávu, podepsanou jejím zpracovatelem – zpravidla projektovým manažerem úřadu práce – a statutárním zástupcem tohoto úřadu, obdrží jak SSZ MPSV ČR, tak PJP NVF a je projednávána v Řídícím výboru PALMIF.

Systém spolufinancování PALMIF 99

Tento systém plně akceptuje spolufinancování programů předvstupní pomoci EU z veřejných rozpočtů a dále umožňuje i spolufinancování z dalších zdrojů (místní samospráva, řešitel projektu apod.)

Systém spolufinancování programu CZ 9902 – 02 PALMIF a Phare 2000 je založen na těchto principech:

- a) v případech, kdy program předvstupní pomoci bude spolufinancován ze zdrojů ES, veřejných rozpočtů České republiky a jiných finančních zdrojů bude muset Centrun pro zahraniční pomoc Ministerstva financí ve spolupráci s příslušným ústředním orgánem státní správy zabezpečit v etapě programování, aby spolufinancující subjekty poskytly prostředky v etapě realizace programu. Závazky spolufinancujících subjektů budou muset být zapracovány do dohody o spolufinancování;
- b) ústřední orgán státní správy bude rozpočtovat finanční prostředky na spolufinancování programů předvstupní pomoci jako závazný ukazatel ve své rozpočtové kapitole státního rozpočtu pro příslušné roky. Ústřední orgán státní správy bude povinen při přípravě návrhu státního rozpočtu pro příslušný rok předložit Ministerstvu financí potřebu finančních prostředků na zajištění spolufinancování programů předvstupní pomoci na rok, pro který je rozpočet připravován a pro dva následující roky;

- c) ostatní orgány a subjekty spolufinancující realizaci programů předvstupní pomoci budou rozpočtovat finanční prostředky ve svém rozpočtu pro příslušné roky;
- d) částku pro spolufinancování budou evidovat ústřední orgány a ostatní orgány státní správy pro příslušný rozpočtový rok na příslušné položce rozpočtové skladby pro spolufinancování programů předvstupní pomoci;
- e) při spolufinancování programů předvstupní pomoci budou subjekty podílející se na financování programů převádět svůj podíl na účet příslušné implementační nebo platební agentury vedený samostatně pro každý subjekt podílející se na spolufinancování u banky. Bude umožněno, aby subjekt podílející se na spolufinancování se dohodl s útvarem Národního fondu a implementační nebo platební agenturou na jiném způsobu zajištění úhrady svého podílu na spolufinancování;
- f) na účty příslušné implementační nebo platební agentury převede útvary Národního fondu prostředky Evropských společenství a ústřední orgán státní správy prostředky státního rozpočtu podle výše jejich podílů na spolufinancování až po převedení podílů ostatních účastníků spolufinancování nebo až po prokázání jiného způsobu úhrady příslušného podílu na spolufinancování;
- g) prostředky ve výši stanovených podílů na spolufinancování poskytnou spolufinancující subjekty podle dohody o spolufinancování;
- h) ústřední orgány použijí ke spolufinancování prostředky ze své rozpočtové kapitoly státního rozpočtu pro příslušný rok;
- i) v případě, že ke schválení programu dojde po sestavení státního rozpočtu a potřeba spolufinancování programu nebyla známa v období přípravy státního rozpočtu a v případě mimořádných a zdůvodněných potřeb rozpočtových kapitol státního rozpočtu vzniklých v průběhu fiskálního roku je možné k úhradě podílů ústředních orgánů státní správy na spolufinancování programu předvstupní pomoci využít prostředky z kapitoly Všeobecná pokladní správa.

Ministerstvo financí při návrhu řešení vztahů mezi prostředky ES a národními zdroji vychází z uzavřených smluv mezi ES a ČR. Zdokonalování systému bude realizováno v souladu se změnami české a evropské legislativy.

Vzhledem k tomu, že některé programy ES mohou být realizovány pouze s účastí akreditovaných platebních agentur (nařízení ES 1287/95) a tuto akreditaci může provádět pouze tzv. Kompetentní orgán jmenovaný vládou, navrhuje se, aby tímto kompetentním orgánem bylo jmenováno Ministerstvo financí. Evropské komisi musí být předloženo oficiální rozhodnutí týkající se jmenování kompetentního orgánu.

Zajištění stanoveného národního podílu ČR na financování programů spolufinancovaných ES je odpovědností příslušných správců kapitol, kteří musí v době sestavování státního rozpočtu rezervovat ve své rozpočtové kapitole dostatečné zdroje na spolufinancování pro příslušný rok, a to podle očekávaného průběhu realizace schválených programů.

Plnění funkce Národního fondu, jehož úkolem je i zajištění toku státních a dalších spolufinancujících zdrojů tak, jak je stanoveno ve Finančních memorandech programů Phare a převedení finančních prostředků do implementační agentury či Centrální finanční a kontraktační jednotky, podle mechanismu stanoveného ve finanční dohodě, vyžaduje zmocnit Ministra financí k disponování s prostředky ES vedenými na účtech Ministerstva financí.

Příloha č. 2

Observatoř pro odborné vzdělávání a trh práce

Observatoř vznikla v roce 1996 jako jednotka Národního vzdělávacího fondu a jejím cílem je poskytovat a analyzovat informace, iniciovat a koordinovat projekty týkající se odborného vzdělávání (počátečního i dalšího) ve vazbě na kvalifikační potřeby trhu práce. Observatoř je součástí sítě obdobných institucí v zemích střední a východní Evropy je kontaktním místem a úzce spolupracuje s Evropskou vzdělávací nadací (ETF) v Turíně, Evropskou komisí, OECD a dalšími partnerskými institucemi v západní Evropě.

V rámci přípravy České republiky na vstup do EU se Observatoř, mající výhodu nezávislého nadřezortního pohledu, účastnila přípravy sektorového operačního programu pro rozvoj lidských zdrojů. Na základě požadavku příslušných evropských institucí je rovněž zapojena do monitorovacích a hodnotících procesů, jejichž prostřednictvím Evropská komise posuzuje adaptaci ČR v oblastech vzdělávání a trhu práce.

V dalším zaměření své činnosti se chce Observatoř soustředit na projekty výzkumného charakteru a na rozvíjení expertně konzultačních činností a analýz souvisejících s přípravou ČR na Evropský sociální fond.

Projekty pokrývají zejména následující oblasti :

1) monitoring

Observatoř v rámci své pravidelné činnosti zpracovává každoroční zprávu **System odborného vzdělávání v ČR - změny, výzvy, budoucí potřeby**, která podává přehled o politice prvotního a dalšího odborného vzdělávání, o aspektech financování a legislativy, zapojení sociálních partnerů, vlivu bilaterální a multilaterální podpory ze zahraničních zdrojů a formuluje problémy rozvoje odborného vzdělávání z hlediska jeho vazeb na trh práce. Zároveň připravuje pravidelný přehled **Klíčových statistických ukazatelů (Key Indicators)** trhu práce a vzdělávání týkající se ekonomické aktivity skupin obyvatelstva, účasti na vzdělávání, odchodů studentů před dokončením školy, financování odborného vzdělávání z veřejných i soukromých zdrojů.

2) analýzy, výzkum a prognózy

V rámci výzkumných projektů je připravována řada periodických publikací obsahujících pravidelné analýzy a přehledy rozvoje lidských zdrojů v ČR. Byly již zpracovány **analýzy týkající se role sociálních partnerů v odborném vzdělávání, studie týkající se problémů dalšího vzdělávání, studie analyzující koncepci prvotního vzdělávání z hlediska úlohy politiky zaměstnanosti.**

V uplynulých letech Observatoř uskutečnila projekt, který byl zaměřen na ucelenou analýzu průběhu a faktorů, které jsou významné v procesu **přechodu mládeže ze školy do zaměstnání**. Podle mezinárodní metodiky OECD byly zmapovány charakteristiky studijní a pracovní angažovanosti mládeže, délka a úspěšnost studia, charakter certifikátů, zhodnocení vazeb mezi studiem a praxí, podmínky na trhu práce pro vstup absolventů škol. V rámci analýz bylo uskutečněno i rozsáhlé sociologické šetření absolventů škol. Vzhledem k tomu, že celý projekt byl součástí průzkumů OECD, patří mezi jeho cenné výsledky i doporučení expertů OECD ke zdokonalení politik, organizačních rámců i praktických řešení usnadňujících přechod ze školy do zaměstnání.

Observatoř vede v rámci NVF projekt periodických analytických publikací **Lidské zdroje v České republice**, která analyzuje hlavní trendy prosazující se v oblasti celoživotního vzdělávání, trhu práce, funkční gramotnosti a motivačních mechanismů v ČR ve srovnání se světovým vývojem.

Kromě toho je Observatoř zapojena do mezinárodního projektu, jehož cílem je porovnání existujících **kvantitativních a kvalitativních metod předvídání vzdělávacích potřeb trhu práce** a návrh modelu pravidelných projekcí. Zároveň projekt navrhne zdokonalení současného informačního systému.

V rámci pravidelné zprávy CEDEFOP "Zpráva o současném stavu výzkumu v oblasti odborného vzdělávání v Evropě" byl připraven **Přehled o výzkumu odborného vzdělávání ve střední a východní Evropě**. Srovnání zahrnuje informace o zaměření výzkumných projektů v oblasti odborného vzdělávání a trhu práce a definuje bílá místa a budoucí priority v zemích střední a východní Evropy (Albánie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko).

3) hodnocení politiky zaměstnanosti a vzdělávání a příprava na vstup do EU

Observatoř se v roce 1999 podílela na přípravě **Studie o politice na trhu práce (Employment Policy Review)**, jejímž hlavním zpracovatelem bylo CERGE. Ve studii je podrobné hodnocení věnováno institucím a politikám ovlivňujícím trh práce, a to nejen pasivní a aktivní politice zaměstnanosti ale i průmyslové, mzdové, sociálního zabezpečení a daňové. Studie je jedním z podkladů pro Evropskou komisi při posuzování připravenosti ČR pokud se týče schopnosti institucí a politik naplňovat strategii zaměstnanosti EU.

Observatoř zpracovala podklady týkající se odborného vzdělávání v rámci přípravy společného dokumentu MPSV a Evropské komise **Joint Assessment Paper** a účastní se na přípravě materiálu hodnotícího vývoj v oblasti odborného vzdělávání z hlediska vstupu do EU, který zpracovává každoročně Evropská vzdělávací nadace (**Review of Progress in Vocational Education and Training Reform**).

4) semináře a publikační činnost

Observatoř každoročně publikuje výsledky svých projektů. Kromě rozsáhlé publikační činnosti prosazuje Observatoř i proaktivní přístup v informování veřejnosti a podporuje diskuse expertů pořádáním tematicky zaměřených pracovních seminářů. Semináře byly uspořádány na všechna specifická témata, kterými se Observatoř v průběhu své existence zabývala.

Vedle toho byl uspořádán rovněž seminář, na kterém byly diskutovány základní **dokumenty týkající se přípravy na vstup do EU, které byly v oblasti odborného vzdělávání a trhu práce zpracovány Evropskou komisí, vládními orgány ČR a jinými institucemi (Hodnocení připravenosti na vstup do EU v oblasti odborného vzdělávání, Studie o politice na trhu práce, Konzultační dokument pro rozvoj lidských zdrojů, Národní rozvojový plán).**

Příloha č. 3

Evropský sociální fond ve vybraných zemích EU Řízení ESF na úrovni jednotlivých států a další související aktivity

V příloze jsou popsány struktury fungování Evropského sociálního fondu (ESF) ve vybraných členských zemích Evropské unie:

- Irsku
- Spolkové republice Německo
- Španělsku
- Itálii
- Holandsku
- Dánsku
- Finsku
- Rakousku

Informace byla získána překladem z publikace The European Social Fund – an overview of the programming period 1994-1999. Citované cíle podporované ESF odpovídají tomuto programovacímu období:

Cíl 1 – podpora ekonomického rozvoje a strukturálních změn v nejméně rozvinutých regionech;

Cíl 2 – obnova regionů, jež jsou vážně postiženy poklesem průmyslové výroby;

Cíl 3 – boj s dlouhodobou nezaměstnaností;

Cíl 4 – podpora adaptace pracovníků, jež přišli o zaměstnání v souvislosti se strukturálními změnami v průmyslu, na nové zaměstnání;

Cíl 5a – podpora modernizace a restrukturalizace zemědělství, rybnářství a lesnictví;

Cíl 5b – rozvoj venkovských oblastí;

Cíl 6 – rozvoj regionů s extrémně nízkou hustotou zalidnění;

IRSKO

Implementační struktury

V Irsku nese plnou odpovědnost za CSF (Community Support Framework - Rámcová podpora Společenství) a za Strukturální fondy Ministerstvo financí, působení ESF je v kompetenci Ministerstva podnikání a zaměstnanosti.

Realizaci programů v jednotlivých hospodářských sektorech se zabývají příslušná ministerstva, v některých případech za podpory polostátních institucí.

Odpovědnost za Operační plán rozvoje lidských zdrojů, který je nejrozsáhlejší, je rozdělena mezi Ministerstvo školství a vědy, ministerstvo spravedlnosti, FÁS (Národní úřad pro vzdělávání a zaměstnanost) a Národní radu pro obnovu.

Akce v oblasti lidských zdrojů v rámci Operačního plánu průmyslového rozvoje realizuje *Forbairt*, IDA Irsko, *Shannon Development*, *Udaras na Gaeltachta*, Rada řemesel, Irská filmová rada a vysoké školy.

Přímou odpovědnost za řízení integrovaného rozvoje určených znevýhodněných oblastí má *Area Development Management Ltd.*

Část Operačního plánu pro zemědělství, která se zabývá lesnictvím, řídí *Teagasc*, Úřad pro rozvoj zemědělství a potravinářství a *Coilte*, rada pro lesnictví. Tyto instituce jsou spolu se soukromými vysokými zemědělskými školami odpovědné za odborné vzdělávání v oboru zemědělství a rozvoje venkovských oblastí.

Aktivity v oblasti turistického ruchu řídí CERT, Národní agentura pro vzdělávání v oboru turismu, společně s Ministerstvem školství a vědy.

Za rybolov odpovídá *Bord Iascaigh Mhara* (BIM) při Ministerstvu moře a Ministerstvu podnikání a zaměstnanosti.

Program pro určenou znevýhodněnou oblast je realizován na místní úrovni prostřednictvím partnerských společností. Každá z nich má svou řídicí radu, která se rekrutuje na místní úrovni ze sociálních partnerů, příslušných státních úřadů, místních úřadů, místních organizací a vzdělávacích institucí. Partnerství spolupracuje s Ministerstvem školství a vědy a příslušnými vzdělávacími orgány.

Monitorovací výbory

Za účelem sledování průběhu jednotlivých programů byl pro každý operační plán ustaven monitorovací výbor.

Výbory tvoří zástupci všech příslušných ministerstev, sociálních partnerů, příjemců pomoci a nevládních organizací, kteří se účastní práce v rámci programů v oblasti lidských zdrojů, zemědělství a místního rozvoje.

Za účelem zajištění koordinace mezi šesti operačními plány, jejichž součástí je prvek ESF, byl ustaven Koordinační výbor pro lidské zdroje, který sleduje horizontální otázky ve vztahu k rozvoji systému vzdělávání a odborné přípravy v Irsku. Výbor podléhá Monitorovacímu výboru pro lidské zdroje. Všechny programové výbory jsou podřízeny Výboru ESF, který řídí Ministerstvo financí.

Hodnocení

V roce 1992 byla při Ministerstvu podnikání a zaměstnanosti zřízena Jednotka pro hodnocení ESF, jejímž cílem je sledovat efektivnost aktivit v rámci ESF. Jednotka podléhá Řídicímu výboru, ve kterém je zastoupena Komise. Je financována v rámci poskytování technické pomoci ESF.

SRN

Implementační struktury

Přímou odpovědnost za státní programy v rámci Cíle 1,3 a 4 má pouze spolková vláda a její Spolkový úřad práce (*Bundesanstalt für Arbeit*). Tyto dvě instituce plní i funkci koordinátora pro všechny programy, která však v případě Cíle 2 a 5b není tak významná.

Implementační struktury se v jednotlivých zemích liší, i když finanční předpisy, kterými se implementace řídí, jsou víceméně podobné.

Pokud jde o Cíl 3, zde dochází ke spolupráci mezi regionálními pobočkami Spolkového úřadu práce a zemskými ministerstvy práce. Cílem této spolupráce je zajistit, aby veškeré prostředky investované do trhu práce směřovaly k naplňování regionálních potřeb.

Finanční pomoc z ESF zemím v rámci Cíle 1 řídí přímo jednotlivé země v rámci své politiky trhu práce a vzdělávání. Částky přidělované z ESF spolkovým úřadům využívají především regionální zastoupení Spolkového úřadu práce za účelem financování aktivit nad rámec běžných státních programů. Významnou úlohu při přípravě a realizaci programů hrají nevládní organizace (zejména církve a zaměstnanecké organizace).

Monitorovací výbory

Národní monitorovací výbory, které byly zřízeny pro každý z Cílů, jsou složeny ze zástupců Spolkové vlády (Ministerstvo zaměstnanosti), jednotlivých zemí, hospodářských a sociálních partnerů a Komise. Pro Cíle 1 a většinu programů Cíle 2 byly ustaveny regionální podvýbory, jejichž členy jsou i sociální a hospodářští partneři.

Národní monitorovací výbory pro Cíl 3 a 4 jsou odpovědné za všechny spolkové a regionální programy a jsou v nich zastoupeny (mimo Cíl 2) všechny země. Práce těchto výborů se účastní i sociální partneři.

ŠPANĚLSKO

Implementační struktury

Hlavním řídicím orgánem je ve Španělsku Ministerstvo práce a sociálních věcí. Odpovědnost za řízení hlavního proudu pomoci z ESF je rozdělena podle charakteru programů mezi sedmáct autonomních společenství a centrální ministerstva: Ministerstvo školství (MEC), práce, průmyslu a energie, zemědělství, rybolovu a potravinářství, přistěhovalectví a sociálních služeb. Na řízení se podílejí i místní a nezávislé instituce, univerzity a FORCEM.

Centrální správa řídí přibližně 75 % pomoci z ESF (za celkový objem odpovídají Národní ústav pro zaměstnanost (INEM), MEC a Nadace pro další vzdělávání (FORCEM)). Ministerstvo práce a sociálních věcí odpovídá za plánování odborného vzdělávání a přípravy a zaměstnanosti u všech programů ESF včetně kontroly, hodnocení a dodržování příslušných předpisů. Dále je ministerstvo odpovědné za některé aktivity, které se týkají postižených osob, osob ohrožených možným vyčleněním ze společnosti a žen.

MEC odpovídá za vzdělávací reformy a oficiálně usměrňované odborné vzdělávání pro mladé lidi a dospělé, za odbornou přípravu mladých lidí odcházejících ze škol bez kvalifikace, za odbornou přípravu osob, které jsou poprvé nezaměstnané a nemají kvalifikaci a za základní přípravu aktivní populace (zaměstnané i nezaměstnané). Ministerstvo práce a INEM odpovídá za národní plán odborné přípravy a začleňování do pracovního procesu pro nezaměstnané (PLANFIP) a za praktickou přípravu pro absolventy škol. FORCEM odpovídá pouze za Cíl 4.

Sedmáct autonomních společenství odpovídá za programy, u kterých na ně vláda delegovala příslušné pravomoci, a za strategie regionálního rozvoje. Společenství řídí přibližně 25 % pomoci ESF.

Monitorovací výbory

Monitorovací výbory působí na úrovni CSF následovně:

Cíl 1

Ustaven byl Monitorovací výbor pro více fondů společně se samostatným Monitorovacím výborem pro ESF, ve kterém jsou zastoupeni i sociální partneři.

Cíl 2

Zřízeny byly Monitorovací výbory s účastí sociálních partnerů pro záležitosti týkající se ESF.

Cíl 3

Monitorovací výbor působí v rámci partnerství a jsou v něm zastoupeny sociální a řídicí instituce.

Cíl 4

V monitorovacím výboru jsou zastoupeni i sociální partneři.

Cíl 5b

Byly ustaveny monitorovací výbory pro Katalánsko, Navarru a Pais Vasco. Jsou v nich zastoupeni i sociální partneři.

ITÁLIE

Implementační struktury

Celkovou odpovědnost za programy ESF má italské Ministerstvo práce.

Úloha Ministerstva práce

Na centrální úrovni nese odpovědnost Úřad pro odborné poradenství a přípravu pracovníků při Ministerstvu práce.

Ministerstvo plní následující funkce:

- Koordinační vazby mezi regiony a oddělením ESF v Bruselu;
- Zajišťování národní finanční spoluúčasti na programech ESF;
- Monitorování hospodaření s prostředky ESF (ve spolupráci s inspektory působícími na regionální úrovni);
- Řízení multiregionálních programů;
- Koordinace technické pomoci.

Ministerstvu v jeho činnosti napomáhá ISFOL (Ústav pro rozvoj odborné přípravy pracovníků). Jde o veřejný výzkumný ústav působící v oblasti odborné přípravy a zaměstnanosti, který se řídí směrnicemi vydávanými Ministerstvem práce. Jeho úkolem je poskytovat technickou pomoc ministerstvu i regionům včetně hodnotících činností a poskytování pomoci při uskutečňování iniciativ Společenství.

Regiony Cíle 1

Regionální operační programy jsou řízeny na regionální úrovni a multiregionální programy jsou řízeny na národní úrovni. Část programů, která se týká ESF, řídí v regionech oddělení odborné přípravy a zaměstnanosti na regionálních úřadech.

Multiregionální operační programy ESF pro regiony Cíle 1 jsou řízeny centrálně z příslušných resortních ministerstev podle toho, jakého tématu se daný program týká. Multiregionální operační program zaměřený na zkvalitňování odborného vzdělávání a přípravy řídí ministerstvo školství a program RTD (Research and technology development) řídí Ministerstvo univerzitního a vědeckého výzkumu.

Ostatní programy ESF na multi-regionální úrovni jsou řízeny centrálně Ministerstvem práce.

Ostatní regiony

Operační programy Cíle 3 a SPD (Single Programming Document - Jednotný programový dokument) Cílů 2,4 a 5b řídí regionální úřady (Oddělení odborné přípravy a zaměstnanosti). Národní programy řídí Ministerstvo práce.

Monitorování

V Monitorovacím výboru jsou zastoupeni sociální partneři, instituce, které se angažují v otázce rovných příležitostí, a nevládní organizace. V rámci Cíle 1 byl zřízen také Koordinační výbor pro oblast lidských zdrojů. Tím je zajištěn kontakt mezi všemi příjemci pomoci ESF, kteří tak mohou jednat o společných otázkách týkajících se ESF a rozvoje lidských zdrojů.

HOLANDSKO

Za řízení aktivit a následných akcí v rámci ESF nesou odpovědnost následující instituce: Ministerstvo sociálních věcí a práce, odbor zaměstnanosti - včetně Centrálního úřadu zaměstnanosti a regionálních úřadů zaměstnanosti.

Odpovědnost na národní úrovni

Ministerstvo sociálních věcí a práce je hlavním vládním orgánem, který odpovídá za implementaci a správu pracovních zákonů a zákonů o sociálním zabezpečení. Toto ministerstvo je také odpovědné za celkové řízení aktivit ESF v Holandsku.

V lednu 1991 se vláda vzdala své úlohy coby jediného iniciátora politiky a zřídila tripartitní instituci „Služby zaměstnanosti“. Od tohoto roku je odpovědnost za tvorbu politiky rozdělena mezi vládu (zastoupenou Ministerstvem sociálních věcí a práce) a centrální federace zaměstnavatelů a zaměstnanců.

„Služby zaměstnanosti“ jsou organizovány na centrální a regionální úrovni a dělí se na:

- Centrální úřad zaměstnanosti
- Regionální úřady zaměstnanosti

Od ledna 1996 působí „Služby zaměstnanosti“ v 18 regionech (ve srovnání s předchozími 28).

Odpovědnost na regionální úrovni

Regionální úřady zaměstnanosti jsou stejně jako Centrální úřad zaměstnanosti tripartitními orgány, ve kterých je rovnocenným způsobem zastoupena vláda a regionální federace zaměstnavatelů a zaměstnanců. Vláda je zastoupena prostřednictvím místních úřadů a ministerských poradců.

Centrální a regionální úřady zaměstnanosti vzájemně úzce spolupracují a společně nesou odpovědnost za vzdělávání uchazečů o práci a ostatních ohrožených skupin na trhu práce. Regionální úřady určují počty osob, které se mají vzdělávat a vzdělávací nástroje, kterých bude použito. Jejich náplní práce je především odborná příprava a poradenské služby a systém odborné přípravy obecně.

Za implementaci programů ESF v rámci Cílů 1,2,3 a 5b odpovídá na základě dohody s Ministerstvem sociálních věcí a práce Národní úřad zaměstnanosti.

V případě Cíle 3 je z ESF přidělena všem regionálním úřadům zaměstnanosti konkrétní částka, která je každoročně přehodnocována.

Cíl 4 vyvolal nutnost vytvoření zcela nové struktury, protože veřejný sektor nikdy předtím nenesl odpovědnost za vzdělávání zaměstnanců. Za vzdělávání odpovídaly především podniky a sociální partneři. V polovině roku 1995 byl při Ministerstvu sociálních věcí a práce zřízen zvláštní orgán nazvaný „*Bureau Uitvoering Europese Subsidie instrumenten*“ (BUESI). Tento orgán má speciální dočasný statut a odpovídá za implementaci ESF v rámci Cíle 4.

Monitorovací výbory

Pro každý program v rámci Cílů 1, 2, 3, 4 a 5b byl vytvořen monitorovací výbor. Rozhodnutí týkající se financování regionálních projektů ESF v rámci Cílů 1, 2 a 5b jsou přijímána na úrovni regionálního monitorovacího výboru. Projekty jsou realizovány na základě samostatných programovacích dokumentů zpracovaných pro každý Cíl (1, 3, 4) nebo region (2, 5b). V Holandsku působí 13 monitorovacích výborů. Tyto výbory monitorují realizaci programů ESF a setkávají se nejméně dvakrát za rok, v případě nutnosti i častěji. Ve všech těchto výborech jsou zastoupeni sociální partneři.

Regionální úřady zaměstnanosti jmenovaly také speciální koordinátory, jejichž úkolem je zpracovávat nabídky na projekty ESF a připravovat hodnotící zprávy.

DÁNSKO

Implementační struktury

Za veškeré aspekty implementace ESF v Dánsku odpovídá Ministerstvo práce.

Na ministerstvu působí Generální direktorát pro zaměstnanost, odborné praxe a odbornou přípravu, který je pověřen monitorováním a kontrolou všech finančních aspektů fondu a udržováním přímých kontaktů s Komisí.

Tento odbor je odpovědný za koordinaci aktivit ESF v Dánsku a jeho snahou je zajistit, aby byly realizovány ve všech regionech co nejefektivněji a nejdůsledněji.

Každodenní řízení ESF probíhá jak na národní, tak na regionální úrovni.

Programy řízené na národní úrovni

Na národní úrovni jsou řízeny programy Cíle 4 a iniciativa Společenství „Adapt“. Projekty hodnotí a schvaluje Národní výběrový výbor. Tento výbor je tvořen sociálními partnery a zástupci z regionálních výborů ESF tak, aby byla zajištěna koordinace na regionální úrovni.

Programy Cíle 5b jsou také řízeny na národní úrovni, je zde však značná míra účasti ze strany regionů.

Programy řízené na regionální úrovni

Na regionální úrovni jsou řízeny programy Cíle 3 a iniciativy Společenství „Employment“. Za řízení odpovídají regionální výbory ESF, ve kterých působí zástupci Rad pro trh práce, sociální partneři a zástupci regionálních a obecních úřadů. Výborům při práci asistuje sekretariát, který vede koordinátor ESF.

Výbory iniciují, vedou, řídí a vykonávají dohled nad programy. Odpovídají i za finanční aspekty a za organizaci monitorovacích výborů.

Malá část Cíle 3 je řízena na národní úrovni, a to i v tehdy, jestliže programy zahrnují více než jeden region.

Oba programy Cíle 2 jsou řízeny regionálně a veškerá rozhodnutí týkající se financování činí místní výkonné výbory.

Monitorovací výbory

Každý SPD má svůj vlastní monitorovací výbor. Tyto výbory se setkávají dvakrát do roka a jsou tvořeny zástupci úřadů, které programy řídí, a organizací, které se podílejí na jejich implementaci. Ve všech výborech jsou zastoupeni a hrají významnou úlohu sociální partneři.

FINSKO

Implementační struktury

Poté, co Finsko 1. ledna 1995 vstoupilo do EU, vláda rozhodla o organizaci státní správy tak, aby mohla do svých aktivit začlenit ESF a národní pracovní politiku. Veškerá pomoc z ESF přidělovaná Finsku je tak směřována přes Ministerstvo práce, které odpovídá za koordinaci horizontálních Cílů 3 a 4 a iniciativ Společenství „Adapt“ a „Employment“.

V rámci regionálních programů koordinuje aktivity ESF Ministerstvo vnitra a na jejich implementaci se podílejí i ministerstva obchodu a průmyslu a školství.

Byly ustaveny hodnotící struktury tak, aby programy Cílů 3 a 4 měly samostatné hodnotitele na úrovni aktivit/priorit společně s hodnotiteli na úrovni programů. Je podporována spolupráce mezi různými ministerstvy: práce, školství, vnitra, obchod a průmysl.

Pokud jde o podporu z ESF, jsou ve Finsku zdůrazňovány tři faktory: usnadnění porozumění kritériím způsobilosti a způsobu správy programů, pozorné monitorování projektů ESF a zjednodušení byrokratického a administrativního systému.

Byla uskutečněna rozsáhlá informační kampaň o ESF, v jejímž důsledku jsou Finové lépe informováni o výhodách členství v EU.

Na regionální úrovni spolupracují poradní výbory **úřadů práce** a regionální řídicí výbory. Dříve než příslušné úřady přijmou konečné rozhodnutí, výbory všechny projekty přehodnocují.

Monitorovací výbory

Pro každý Cíl byl ustaven monitorovací výbor. Tyto výbory jsou tvořeny zástupci Komise, sociálních partnerů, ministerstev, místní správy a zaměstnavatelských asociací.

RAKOUSKO

Implementační struktury

Celkovou odpovědnost za koordinaci ESF na národní úrovni má Spolkové ministerstvo sociálních věcí a zdravotnictví (BMAGS). Výběr projektů provádí Úřad pro trh práce, v případě Cíle 3 pak ve spolupráci se Spolkovým úřadem pro sociální věci a zdravotně postižené. Některé programy v rámci Cílů 1, 2 a 5b řídí ostatní federální ministerstva.

V činnosti Úřadu pro trh práce hrají významnou úlohu sociální partneři, kteří se podílejí na procesu řízení a rozhodování. Sociální partneři se angažují ve všech rozhodnutích týkajících se ESF. Na BMAGS se jednou za dva měsíce koná setkání se sociálními partnery, kde se projednávají základní otázky ohledně ESF a jeho rozvoje. Jsou vytvářeny pracovní skupiny, které se zabývají konkrétní problematikou a působí v nich odborníci a zástupci zainteresovaných stran.

Za implementaci aktivit v rámci Cílů 1, 2 a 5b na regionální úrovni odpovídá každá jednotlivá země. Úřad pro trh práce a Federální úřad pro sociální věci a zdravotně postižené působí i na regionální úrovni. Tato regionální zastoupení se zabývají aktivitami v rámci trhu práce v regionálním kontextu. Úřad pro trh práce má své zastoupení i na místní úrovni. Procesu rozhodování na místní a regionální úrovni se účastní i sociální partneři.

PŘÍLOHY – STUDIE

1. Zhodnocení účinnosti legislativní úpravy politiky zaměstnanosti, organizačního uspořádání orgánů trhu práce, kompetencí jednotlivých stupňů řízení, nástrojů politiky zaměstnanosti a financování politiky trhu práce ve Slovenské republice
2. Analýza činností okresního úřadu práce, jejichž převedení na vyšší (krajskou) úroveň by z hlediska služeb zaměstnanosti bylo efektivní a účelné