

**ÚLOHA POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI PŘI UPLATŇOVÁNÍ STÁTNÍ POLITIKY
ZAMĚSTNANOSTI, UPLATŇOVÁNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI V SOULADU S POTŘEBAMI
TRHU PRÁCE**

5. ETAPA

**Vytváření odpovídajících podmínek
pro uplatňování pružných forem organizace práce
a pracovní doby
jako součást politiky zaměstnanosti**

Souhrnná zpráva

Řešitel: Mgr. Milan Polívka

VÚPSV Praha
prosinec 2000

Obsah

1. Úvod	3
2. Flexibilita pracovní doby a organizace práce jako nutnost i jako příležitost	5
3. Flexibilní formy pracovní doby (nástroje dočasné flexibility)	8
3.1 Zkracování pracovní doby	8
3.2 Zkrácené úvazky (částečné úvazky)	10
3.3 Přesčasy	13
3.4 Další formy flexibilní pracovní doby	14
4. Pružné formy zaměstnávání (nástroje numerické flexibility)	16
4.1 Práce na dobu určitou	16
4.2 Zapůjčování pracovníků od personálních agentur	18
4.3 Další formy flexibilního zaměstnávání	19
5. Závěry a doporučení	20
Literatura	22

1. Úvod

Studie “Vytváření odpovídajících podmínek pro uplatňování pružných forem organizace práce a pracovní doby jako součást politiky zaměstnanosti” je pátou etapou grantového projektu “Úloha služeb zaměstnanosti při uplatňování státní politiky zaměstnanosti, uplatňování politiky zaměstnanosti v souladu s potřebami trhu práce.”

Studie je věnována problematice, která je v ČR pro většinu ekonomických aktérů relativně nová a v řadě otázek se rychle vyvíjí. Stejně nové jsou také úvahy o možnostech flexibilních forem organizace práce a pracovní doby při řešení problémů zaměstnanosti a nezaměstnanosti.

Zadání projektu požadovalo věnovat pozornost především:

- podmínkám pro uplatnění různých forem pružné pracovní doby a jejího rozložení na delší časové období, poskytování kontraktní pracovní síly jiným subjektům na přechodné období, zkráceným úvazkům, sdílení pracovního místa více zaměstnanci;
- analýze zájmu zaměstnavatelů a zaměstnanců o pružné formy organizace práce a pracovní doby včetně návrhu vhodných stimulačních nástrojů;
- úloze služeb zaměstnanosti při uplatňování pružných forem organizace práce a pracovní doby.

Cílem předkládané studie je přispět k formulování politiky zaměstnanosti v oblasti pružných forem zaměstnávání a organizace práce. V závěru stručné zprávy uvádíme sérii doporučení, která vycházejí ze zjištěných poznatků.

Těžištěm práce je zkoumání pružných forem organizace práce a pracovní doby s důrazem na možnosti politiky zaměstnanosti. Naší snahou bylo pochopit principy, které fungují u jednotlivých forem organizace práce i pracovní doby, identifikovat případný prostor pro vstup státu (služeb zaměstnanosti), který by mohl ovlivnit jejich užívání s ohledem na situaci na trhu práce, a následně přinést doporučení pro chování státu (služeb zaměstnanosti) v této oblasti.

Zkoumané problematice se věnujeme systematicky – podle jednotlivých nástrojů používaných podniky k dosažení flexibility. U každého nástroje věnujeme pozornost jak zahraničním zkušenostem (popisu situace, vývoji, nástrojům používaným státem), tak podmínkám v ČR a postojům a motivaci jednotlivých aktérů na trhu práce.

Na rozdíl od situace ve vyspělých zemích se v ČR problematika flexibilních forem zaměstnávání do zorného pole odborné veřejnosti teprve dostává. Proto je také dostupná literatura v této oblasti poměrně chudá. Tomuto faktu byly přizpůsobeny použité metody výzkumu:

1. Podrobný rozbor zahraničních zkušeností s jednotlivými nástroji, postojů aktérů na trhu práce, úlohy státu ve vazbě na ovlivňování zaměstnanosti a nezaměstnanosti. Zpravidla šlo o sekundární analýzu aktuální legislativy, výzkumných zpráv a materiálů mezinárodních institucí.
2. Expertní rozhovory – využili jsme je především pro zjišťování postojů a motivace zaměstnavatelů, odborů, představitelů úřadů práce.
3. Anketní šetření – pokusili jsme se touto formou získat “širší” pohled na zkoumanou problematiku (ankety u zaměstnaných, zaměstnavatelů, nezaměstnaných, úřadů práce).
4. Analýza stávající legislativy, dostupné literatury, projektů Phare-Palmif, které se dotýkaly zkoumané problematiky.

Na výzkumném úkolu se podíleli tito pracovníci Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí: Mgr. Milan Polívka, Mgr. Miriam Kotrusová, Mgr. Jaromíra Kotíková, Ing. Zdeněk Karpíšek, Ing. Václav Schreiber, Bc. Lenka Zamykalová. Studii věnovanou postojům odborů zpracoval externě Doc. PhDr. Igor Pleskot, CSc.

Tato stručná závěrečná zpráva ke grantové studii má následující přílohy:

Příloha 1:

Zahraniční zkušenosti při uplatňování pružných forem organizace práce a pracovní doby (zpracovala Mgr. Miriam Kotrusová)

Soustředí se především na vývoj a aktuální stav využívání zkrácených pracovních úvazků, dočasného zaměstnávání, aspekty pracovní doby, využívání pracovníků personálních agentur, sdílení pracovního místa, možnosti politiky zaměstnanosti v této oblasti a využití jednotlivých nástrojů.

Příloha 2:

Názory odborové reprezentace na flexibilitu pracovní doby a organizace práce (zpracoval Doc. PhDr. Igor Pleskot, CSc.)

Řízenými rozhovory byly zjišťovány postoje dvou desítek odborových svazů k různým formám a aspektům pružného zaměstnávání a pracovní doby i osobní postoje jejich představitelů.

Příloha 3:

Podmínky práce – zpráva z šetření provedeného mezi zaměstnanci (zpracovala Bc. L. Zamykalová)

Zpráva z šetření, které na vzorku více než 1000 osob provedla společnost STEM/MARK pro VÚPSV. Zde vyhodnocujeme části, které se vázaly na problematiku forem zaměstnávání a pracovní doby.

Zpráva z šetření provedeného u zaměstnavatelů (zpracoval Mgr. M. Polívka)

Zpráva z šetření zaměřeného na postoje zaměstnavatelů k jednotlivým nástrojům flexibilní organizace práce a pracovní doby. Šetření proběhlo ve spolupráci s úřady práce v sedmi okresech u 441 zaměstnavatele.

2. Flexibilita pracovní doby a organizace práce jako nutnost i jako příležitost

Různost forem zaměstnávání a ani organizace práce není novým fenoménem. Poměrně dlouhou zkušenost mají i naši zaměstnavatelé například se smlouvami na dobu určitou, sezónními pracemi, zkrácenými úvazky, pružnou pracovní dobou nebo prací ve směnách. Jejich používání si však v drtivé většině případů vynutily buď provozní důvody, nebo povaha odvětví.

V posledních dvou desetiletích, ale především v 90. letech, se tak ve značné části podniků zásadně mění organizace práce a povaha pracovních režimů. Pružné formy organizace práce a pracovní doby se pevně usadily v podnicích vyspělých zemí a stále nabývají většího významu. Jsou především cestou, jak uspět v tvrdém konkurenčním boji na stále sevrěnějších a rychle se měnících trzích. Podmínky k nim sahají jednak za účelem zvýšení produktivity, jednak proto, aby byly schopny lépe vyjít vstříc potřebám zákazníků. Ačkoliv se u některých forem práce často hovoří také o motivu ze strany zaměstnanců (lepší skloubení rodinného a pracovního života), primární potřebu flexibility cítí podniky. Širší uplatňování těchto forem velmi významně ovlivňuje trh práce – postavení aktérů i podobu vlastní práce. V řadě zemí také vzrůstá úloha sociálního dialogu na různých úrovních, protože je velmi obtížné definovat některá ustanovení na národní úrovni tak, aby byla použitelná ve všech odvětvích i podnicích.

Podniky volí různé strategie, jakými se snaží dosáhnout vlastní flexibility, přičemž teoreticky je lze rozdělit do několika skupin¹ (viz tabulka 1). Zpravidla podniky využívají různé kombinace těchto strategií. To, jakým způsobem bude chtít organizace dosáhnout vlastní flexibility, významně ovlivní pracovní a životní podmínky pracovníků a následně také situaci na celém trhu práce.

Žádná organizace se však nepohybuje ve vzduchoprázdnu, jakékoliv rozhodnutí (i o formách organizace práce) je vždy ovlivněno vnějším prostředím. Jisté možnosti vstupovat do procesu volby strategií flexibility má také stát (jeho výkonné i zákonodárné instituce). Ty jsou tradičně omezeny na stanovování zákonného rámce pro různé formy zaměstnání a pracovní doby a vykonávání kontroly jejich dodržování. Může se také pokusit využít některá schémata spojená s flexibilními formami organizace práce a pracovní doby k ovlivňování zaměstnanosti i nezaměstnanosti. I když jejich význam nepřeceňujeme, z dalších kapitol bude zřejmé, že ve vyspělých zemích v řadě případů vlády tyto možnosti využívají. Problémem “odezírání” z těchto příkladů je samozřejmě diametrálně odlišná situace v ČR a západní Evropě. Nicméně globalizované trhy (i když v případě trhu práce s řadou restriktivních omezení) si vynucují, abychom flexibilním formám zaměstnávání a pracovní době věnovali stále větší pozornost. Zahraniční zkušenosti mohou být v tomto směru inspirací. Řešení však musí být šito na míru tuzemským podmínkám.

¹ Toto rozdělení je pouze jedním z mnoha, které uvádí odborná literatura. Zde nám jde především o základní popis problému v jeho šíři a nikoliv o polemiku s vlastním rozdělením, proto nebudeme jiné teoretické koncepty komentovat.

Tabulka 1 Formy flexibility

	kvantitativní	kvalitativní
vnější	zaměstnanecký status: <ul style="list-style-type: none"> - práce na dobu neurčitou - práce na dobu určitou - práce přes personální agenturu - sezónní práce - práce na zavalanou = numerická flexibilita	výrobní systém: <ul style="list-style-type: none"> - subcontracting - outsourcing - samostatná výdělečná činnost = výrobní flexibilita
vnitřní	pracovní doba: <ul style="list-style-type: none"> - zkracování pracovní doby - přesčasy/částečné úvazky - noční práce, směnná práce - práce o víkendech - stlačený pracovní týden - pružná pracovní doba - nepravidelná pracovní doba - sdílení pracovního místa = dočasná flexibilita	organizace práce: <ul style="list-style-type: none"> - job rotation - týmová práce/samostatná práce - multi-tasking, multi-skilling - projektové skupiny - odpovědnost pracovníků za plánování, rozpočet, inovace, technologii = funkční flexibilita

Pramen: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000; upraveno

Z tabulky 1 je zřejmé, že podniky mohou na cestě k dosažení flexibility využít celou paletu nástrojů (ani zde uvedený výčet není zřejmě úplný). Vzhledem k tomu, že našim hlavním předmětem zájmu je úloha státu (služeb zaměstnanosti) při uplatňování pružných forem organizace práce a pracovní doby, budeme se věnovat nástrojům flexibility, které může stát nejvíce ovlivňovat a které v řadě případů již dnes určitým způsobem reguluje.

V naší studii se budeme věnovat téměř výhradně otázkám, které spadají do oblasti, kterou tabulka uvádí jako nástroje kvantitativní flexibility – různým formám zaměstnaneckých poměrů a pracovní doby. Je možné namítnout, že uvedené nástroje se zaměřují na zajištění krátkodobé flexibility (omezené přibližně hranicí jednoho roku). Mohli bychom jistě doplnit nástroje, které se orientují na dlouhodobou (celoživotní) pracovní flexibilitu. Tyto otázky však přesahují možnosti této studie. Při jejich zahrnutí by se problematika musela rozšířit například o systém celoživotního vzdělávání, problematiku celoživotní pracovní doby a s tím související otázky důchodových systémů apod. Z této oblasti se proto zde omezíme na využívání méně typických forem dovolené, které jsou však současně také nástrojem krátkodobé flexibility.

Autority v ČR si skutečnost, že k řešení otázek zaměstnanosti i nezaměstnanosti mohou přispět také nástroje v oblasti pružných forem organizace práce a pracovní doby, již uvědomují. Důkazem může být bod 3.1 Národního plánu zaměstnanosti ČR pro rok 2000, který je věnován pružným formám organizace práce a pracovní doby: “Vytvářet podmínky pro uplatnění pružných forem organizace práce a pracovní doby umožňující zvýšení vzájemné přizpůsobivosti mezi potřebami zaměstnavatelů a zaměstnanců, postupně vytvářet podmínky pro zkracování pracovní doby a práce na zkrácený pracovní úvazek. Uplatněním pružných metod organizace práce vytvořit tlak na snížení přesčasové práce.”

Pozornost problematice flexibilních forem zaměstnávání věnuje také Sektorový operační program rozvoje lidských zdrojů, který konstatuje, že jejich podíl na celkové zaměstnanosti je nízký. Explicitně hovoří především o nízkém podílu zaměstnávání na částečné úvazky, sdílení pracovního místa, poskytování kontraktní pracovní síly, využívání pružné pracovní doby.

Z těchto dvou poznámek vyplývá, že strategické dokumenty v oblasti zaměstnanosti věnují zásadní pozornost zejména jevům, které jsou nejviditelnější v zahraničí: zkráceným

pracovním úvazkům, možnosti využití zkracování pracovní doby, snižování přesčasové práce. Rozsah využívání pružných forem zaměstnávání je však třeba hodnotit v souvislosti s celkovou situací na trhu práce i v ekonomice.

Závěrečná stručná zpráva je rozdělena do tematických kapitol v duchu tabulky 1. Nejprve budeme věnovat pozornost otázkám pracovní doby (celá kapitola 3). V této souvislosti především zkracování pracovní doby (3.1), využití částečných úvazků (3.2) a přesčasové práci (3.3). Ostatní formy dočasné flexibility uvádíme společně (3.4). Kapitola 4 je věnována různým formám zaměstnaneckých vztahů, především práci na dobu určitou, včetně sezónní práce (4.1), práci přes agentury práce (4.2) a jiným formám těchto vztahů (4.3). V každé kapitole shrneme poznatky všech částí výzkumu.

3. Flexibilní formy pracovní doby (nástroje dočasné flexibility)

3.1 Zkracování pracovní doby

Pracovní doba začala být předmětem zájmů a regulací s cílem chránit zaměstnance před dopady příliš dlouhé pracovní doby a před špatnými, nezdravými a nebezpečnými pracovními podmínkami. Státy začaly regulovat zejména práci o víkendech, večer, v noci apod. (dále o takové práci hovoříme jako o práci v nesociální době). V posledním období se však i tato ustanovení ve velké části zemí postupně uvolňují tak, aby nebránila rozvoji flexibility.

Délce pracovní doby je věnována pozornost po celé 20. století. Pracovní doba se zkracovala v celé Evropě také v poválečném období. Nejdříve změny iniciovaly vlády, později zase odbory. V 80. letech se však vývoj pracovní doby v Evropě i v jednotlivých zemích diferencuje. Ačkoliv zákonem stanovená pracovní doba je zpravidla 40 hodin týdně, jen menší část lidí pracuje skutečně tolik hodin. V roce 1997 více než polovina zaměstnaných v Evropě pracovala více než 40 hodin, dalších dvacet procent potom na zkrácený úvazek.

O délce pracovní doby se v poslední době mluví stále častěji v souvislosti s potenciálem tvorby pracovních míst a zvyšováním zaměstnanosti. V této souvislosti se uvažuje především průměrná týdenní pracovní doba (na vlastní délku pracovní doby má však vliv také počet svátků, délka dovolené, či odchod do důchodu). V některých evropských zemích se považuje zkracování pracovní doby za jeden z nejefektivnějších nástrojů tvorby pracovních míst. Ve skutečnosti však není vztah mezi délkou pracovní doby a zaměstnaností teoreticky ani empiricky dostatečně prozkoumán.

Snahy o přerozdělení práce k většímu počtu osob a tudíž zvýšení zaměstnanosti, popř. snížení nezaměstnanosti, však nejsou v posledních letech zcela nové. Již v 80. letech proběhla vlna zkracování pracovní doby právě pod heslem vytvoření nových pracovních míst. Výsledek však nebyl nijak významný, proto se od podobných pokusů načas ustoupilo. V 90. letech se problém redukce pracovní doby a jejího vlivu na nezaměstnanost opět vrací a současně se rozšiřuje o další rozměr – flexibilitu organizace pracovní doby.

Rozlišujeme dva základní způsoby zkracování pracovní doby. Prvním je nařízení shora – ustanovení kratší pracovní doby zákonem. Druhý typ zkrácení pracovní doby může být prosazen v rámci kolektivního vyjednávání, nejčastěji na podnikové úrovni. Obě metody se v praxi skutečně užívají a lze je dokumentovat na příkladech (viz případové studie Francie a Německo v podrobné zprávě).

Ani v jednom případě nejsou pozitivní důsledky zkrácení pracovní doby na vývoj nezaměstnanosti zaručené. I v situacích, kdy ke zkracování pracovní doby došlo, je velmi obtížné oddělit vliv samostatného zkrácení od řady dalších faktorů. Těmi nejvýznamnějšími jsou hospodářský růst, technologické změny, změny v organizaci práce apod. Teoreticky však lze říci, že mohou nastat podmínky, kdy bude zkracování pracovní doby mít pozitivní vliv na nezaměstnanost. Úspěšnost zkrácení pracovní doby závisí na konkrétních podmínkách takového snížení, a to především na tom, zda bude doprovázeno změnami v organizaci práce (podstatná je úloha legislativy v oblasti dalších forem flexibility) a jakým způsobem se zkrácení odrazí ve mzdách. A i při splnění těchto předpokladů může redukce narazit na další problémy spočívající například v nedostatku pracovních sil v požadované struktuře a zejména na situaci každého jednoho podniku – jeho konkurenceschopnost, typ aktivit, sektor apod.

Ani v teoretické rovině není zkracování pracovní doby dostatečně prozkoumáno. Navíc většina odborníků na tuto problematiku se věnovala pouze krátkodobým dopadům, které mohou být zcela odlišné od dopadů dlouhodobých. Tím spíše mohou podléhat tomuto krátkodobému pohledu politici, kteří o zkracování pracovní doby rozhodují. Většina studií o kolektivním zkrácení pracovní doby v západní Evropě v minulých dvaceti letech ukazuje pozitivní efekt na zaměstnanost. V některých případech však vedlo k růstu přesčasů a

inflačním tlakům způsobeným neodpovídajícím zvýšením mezd, což mělo negativní efekt na zaměstnanost.

Zejména s vědomím obrovské variability a existence velmi restriktivních podmínek, jejichž splnění je nutné pro úspěch zkracování pracovní doby, se také Evropská komise přiklání k redukcím pracovní doby, které vzejdou z kolektivního vyjednávání. Je podle ní jen velmi malá šance, že se podaří naplnit všechny nutné požadavky z pozice odvětví či dokonce vlády. Poměrně málo známou skutečností je, že i když mají redukce pracovní doby pozitivní vliv na zaměstnanost, nemusí se ještě projevit snížením nezaměstnanosti. Lze totiž očekávat, že redukce počtu obvykle odpracovaných hodin může způsobit další růst v nabídce pracovní síly. Zaměstnání na kratší dobu mohou přitáhnout potenciální pracovníky i z řad ekonomicky neaktivních. Možné je také to, že redukce pracovní doby budou prospěšnější pro vzdělanější pracovní sílu, čímž se sníží šance na zaměstnání pro méně vzdělané nezaměstnané.

Nejnámějším příkladem zkracování pracovní doby zákonem je přístup francouzské vlády, která na tento nástroj spoléhá jako na klíčový prvek v boji s nezaměstnaností. Vlastní nařízení o zkrácení pracovní doby doplňuje o finanční pobídky podnikům. Podle konstruktérů tohoto mechanismu by mělo dojít k masivnímu přerozdělení práce mezi více osob, resp. k vytvoření mnoha nových pracovních míst. Pracovní doba musí povinně v určitém období klesnout na 35 hodin týdně, přičemž podniky, které touto cestou vytvoří nová pracovní místa, nebo se jim podaří udržet ta, která jsou dnes ohrožená, mají nárok na podporu v podobě nižších odvodů na pojistné na sociální zabezpečení po dobu 5 let (podrobně viz příloha 1 této zprávy).

V Belgii byl podobný program určen podnikům procházejícím restrukturalizací. Pokud takové podniky přistoupí k redukcí pracovní doby a podaří se jim udržet zaměstnanost, mají nárok na snížení příspěvků na sociální zabezpečení.

Také na dopady těchto opatření se vztahují všechny pochybnosti zmíněné výše a názory na jejich použití se výrazně liší i v zemích, kde se používají.

Délka průměrné týdenní pracovní doby v ČR je z pohledu vyspělých zemí mírně nadprůměrná a po celou dobu, kdy je sledována Výběrovými šetřeními pracovních sil (od roku 1993), stagnuje. Ve skutečnosti však i u nás dochází k jejímu postupnému zkracování, a to především prostřednictvím nárůstu počtu svátků a nejnověji také prodloužením základní výměry dovolené na zotavenou. V řadě zejména větších podniků je již dnes kolektivním vyjednáním ustanovena kratší pracovní doba, než stanovuje zákoník práce.

Z pohledu aktérů na trhu práce (především zaměstnavatelů a odborů) na možnost dalšího zkracování pracovní doby usuzujeme, že takové zkrácení je dále možné v jednotlivých podnicích na základě kolektivního vyjednávání. Celková hospodářská situace v řadě podniků probíhající zásadní restrukturalizace nedávají pro plošné zkracování pracovní doby prostor a není dle našeho názoru ani v současné době žádoucí. Zdá se výhodnější zachovávat tuto ve srovnání s vyspělými zeměmi o málo delší pracovní dobu jako formu komparativní výhody. Zkracování pracovní doby by v našich podmínkách mohl jen obtížně doprovázet pokles mezd, který by zaručil, že všechny náklady zkrácení neponesou zaměstnavatelé. Úroveň mezd v ČR takový postup zatím neumožňuje.

Jednoznačně zamítavý postoj ke zkracování pracovní doby, které by nebylo doprovázeno adekvátním poklesem mezd, samozřejmě prezentují zaměstnavatelé. Nezralosti současné hospodářské situace i situace velké části firem pro takový krok je si vědoma také většina odborových organizací. Ty sice často deklarují dlouhodobý zájem na krácení pracovní doby, ale zpravidla jej odsouvají do budoucna (s horizontem přibližně pěti let). Navíc většinou odmítají spojovat zkracování pracovní doby s pokusy o zvýšení zaměstnanosti. Pro ně je pouze nástrojem zlepšování pracovních podmínek zaměstnanců (podrobně viz příloha 2).

3.2 Zkrácené úvazky (částečné úvazky)

Práce na částečný úvazek není novým pojmem na trhu práce, nový však je pohled na její vliv na zaměstnanost a nezaměstnanost. Jestliže dříve (zejména v 60. letech) se používala především k rozšíření potenciální pracovní síly, dnes je jedním z pilířů flexibility na trhu práce. Vlády v některých zemích se k ní upínají při snahách řešit problémy na trhu práce. Zejména příklad Nizozemska přitahuje velkou pozornost (podrobně viz příloha 1 této zprávy).

Ve vyspělých evropských zemích pozorujeme nárůst počtu osob zaměstnaných na částečný úvazek. V roce 1998 bylo takto zaměstnáno v EU již 17% osob a tento podíl i nadále roste. Ženy pracují na částečný úvazek častěji než muži. Všeobecný nárůst se vysvětluje několika faktory:

- přesun zaměstnanosti do sektoru služeb, které vytvářejí nejvíce částečné úvazky,
- zaměstnavatelům umožňuje vyšší flexibilitu v reagování na výkyvy v poptávce. Často je s touto formou zaměstnání navíc spojena vyšší produktivita. Zaměstnancům tato forma lépe umožňuje sladit rodinné a pracovní povinnosti,
- osoby zaměstnané na částečný úvazek jsou často pro zaměstnavatele levnější, protože nejsou plně zapojeny do podnikových sociálních plánů.

Částečná zaměstnanost se významně podílí na růstu zaměstnanosti, a to především na zaměstnanosti žen. Ani v tomto případě není zcela jasné, jaký má rozvoj částečné zaměstnanosti vliv na nezaměstnanost. Podpora kratších úvazků má totiž zcela jistě vliv na rozhodování ekonomicky neaktivních osob vstoupit na trh práce. Empirické poznatky však na jistý vliv ukazují. Země, které vykázaly největší růst částečné zaměstnanosti, současně vykázaly největší pokles nezaměstnanosti. Mezi jednotlivými zeměmi EU jsou velké rozdíly v zaměstnávání na částečné úvazky. Nejvyšší podíl je v Nizozemí (v roce 1998 39% zaměstnanců), nejnižší v Řecku (6%). Hlavní vliv na tyto rozdíly má celková situace na trhu práce, především míra zaměstnanosti žen.

I při vysokém podílu osob pracujících na částečný úvazek, jen malá část z nich uvádí, že pracují na zkrácený úvazek nedobrovolně. Tento podíl se však zvyšuje. Především růst částečné zaměstnanosti u mužů jde na úkor podzaměstnanosti. Mezi dobrovolně pracujícími na částečný úvazek se v zahraničí nacházejí především mladí lidé, kteří kombinují práci se studiem, starší lidé, kteří plánují odchod do důchodu (nebo jsou dokonce souběžně s pobíráním důchodu) a ti, kteří chtějí své zaměstnání sladit s péčí o domácnost a blízké příbuzné (jde zejména o ženy).

Vládní programy podpory zkrácených úvazků

Vlády vyspělých zemí se v posledních letech velmi zasazovaly o rozvoj částečných pracovních úvazků. Jednak se soustředily na posílení práv pracujících na částečný úvazek, jednak na přímou podporu této zaměstnanecké formy ve státním i soukromém sektoru. Může jít například o finanční pobídky k tomu, aby se celé pracovní úvazky proměnily na částečné, nebo aby zaměstnavatelé najímali nové pracovníky na částečný úvazek. Podpora může být poskytována například ve formě snížení příspěvků zaměstnavatelů na sociální zabezpečení. Problematický je ovšem v takovém případě vliv tzv. mrtvé váhy a velké nároky na veřejné výdaje. Takový pobídkový systém funguje např. ve Francii (v souvislosti se zkracováním pracovní doby je ke konci roku 2000 tento systém rušen) a v letošním roce byl přijat také v Itálii.

V Nizozemí, které je obvykle v souvislosti se zkrácenými úvazky dáváno za příklad, se zaměřili především na zrovnoprávnění pracujících na částečný úvazek. Dali možnost zaměstnancům vybrat si, na jakou dobu chtějí pracovat. Zaměstnavatel má právo odmítnout jen v zákonem vyjmenovaných důvodech.

Motivační programy pro využití částečných úvazků mohou být orientovány také směrem k pracovníkům. Např. ve Skandinávii mohou lidé ve věkové skupině 60-64 let odejít do částečného důchodu, a to za předpokladu, že budou pracovat nejméně 17 hodin týdně.

Kritici zkrácených úvazků tvrdí, že velká většina pracovních míst na kratší pracovní dobu představuje nejistá pracovní místa, na něž se plně nevztahují systémy sociálního zabezpečení (zejména v oblasti důchodů). Obecně platí, že zařazení atypických pracujících do systému sociální ochrany je v jednotlivých vyspělých průmyslových zemích různé. Práva těchto pracovníků na dávky z příspěvkově definovaných schémat jsou o něco menší než u jiných pracovníků. Dávky se často počítají na bázi příspěvků za určité období, anebo pokud mzda dosáhne určité minimální úrovně v průběhu referenčního období. V některých zemích je specifikovaný minimální počet hodin týdně a minimální měsíční výdělek pro nárok na dávky (SRN). Velmi obvyklá je existence určitého prahu, z pobírání dávek jsou pak vyloučeni i ti, u nichž počet odpracovaných hodin kolísá v průběhu roku a kde nedochází k zprůměrování za určité období.

Ideálním případem sociální ochrany pro všechny pracující je poskytování plošných dávek. Auer (2000) například považuje systém důchodového zabezpečení v Dánsku a Nizozemí za jednu z hlavních příčin objasňujících velký podíl částečných úvazků. Jejich systém je tvořen základními důchody v jednotné výši, který je doplněn o příspěvkový systém. Bismarckovský důchodový systém podle něj vytváří negativní pobídky pro částečnou zaměstnanost.

Nedostatečná sociální ochrana může mít za následek, že lidé raději zůstávají nezaměstnanými, než aby přijali takovéto zaměstnání.

Navzdory velkému úsilí vlád však skutečně přetrvávají rozdíly v úrovni sociálních práv a ochrany u zaměstnanců pracujících na různě dlouhou dobu. Problémem zůstává především skupina zaměstnanců pracujících na málo hodin týdně. Jsou také rozdíly mezi tím, jak jednotlivé země umožňují kombinovat sociální dávky s příjmem z částečného zaměstnání.

Sdílení míst

Mezi programy podpory částečných úvazků se často řadí programy sdílení práce, pro které bývá typické, že se o jedno pracovní místo dělí více zaměstnanců (zpravidla dva) pracujících na zkrácenou pracovní dobu. Zpravidla tedy jde o dobrovolné rozdělení práce mezi více osob. Definice sdílení míst však není ustálená, a tak pod ní lze nalézt naprosto odlišné formy organizace práce. Například Mezinárodní organizace práce pod tento název zahrnuje i obecnější principy redistribuce práce mezi více osob, tedy také výše zmíněné zkrácování pracovní doby.

Ve velké části evropských zemí není tato forma práce upravena vůbec. V některých státech však existují dokonce vládou podporované programy sdílení, jestliže je spojeno s vytvářením nových míst (zpravidla pro nezaměstnané, ale i bez této podmínky). V Irsku sdílení pracovního místa funguje zejména ve veřejné správě. V Rakousku si někteří zaměstnanci mohou zkrátit pracovní dobu a bude-li na zbývající část úvazku přijat nezaměstnaný, získávají oba pracovníci po dobu dvou let určitou podporu. Podobným způsobem fungují schémata podporující částečný odchod do důchodu (využívají například Belgie, Německo, Rakousko).

Zkrácené úvazky v ČR

Popularita zkrácených úvazků v ČR je výrazně nižší než ve vyspělých zemích. V roce 1999 takto pracovalo jen 5,6% zaměstnaných a navíc se ukazuje, že tento způsob zaměstnávání v současné době stagnuje. Některé studie (VŠE, 2000) dokonce naznačují určitý odklon od zaměstnávání na zkrácený úvazek.

Analýza vzorku osob zaměstnaných na částečný úvazek (podrobněji ve zprávě z šetření mezi zaměstnanými – příloha 3) ukázala některé charakteristiky této skupiny pracujících. Tito lidé pracují častěji ve službách, a to zpravidla na nižších pozicích. Dvě třetiny z nich pracuje v menších podnicích (do 50 zaměstnanců) a častější je také kombinace se smlouvou na dobu určitou. Jen výjimečně pracující na zkrácený pracovní úvazek žijí v menších obcích, statisticky nadhodnoceni jsou naopak ti, kteří bydlí ve velkoměstech. Z tohoto šetření také vyplývá, že podíl podzaměstnaných (osob, které pracují na méně hodin, než by chtěly) je v ČR poměrně vysoký (až 40%). Výběrová šetření pracovních sil sice uvádí jejich podíl na pracujících na částečný úvazek nižší (ve výši jedné čtvrtiny), i tento údaj je však vyšší než v zahraničí.

Nízký podíl zaměstnanců pracujících na částečný úvazek je výrazem současného nízkého stavu nabídky takové pracovní síly. Tuto formu zaměstnávání dnes využívají převážně ženy s dětmi, či jinými rodinnými příslušníky vyžadujícími péči. Všichni aktéři na trhu práce potvrzují, že o zkrácené úvazky nemají zájem především zaměstnanci. Nezájem vyplývá zejména z nízkých mezd, které jsou v případě částečných úvazků pro zaměstnance neakceptovatelné. Je zde patrný rozdíl oproti situaci ve vyspělých zemích, kde například nizozemská vláda prosazuje program 1,5 příjmu na rodinu. Jen to navazuje na poznatek, že také v zahraničí pozorujeme vyšší nárůst využívání částečných úvazků v zemích bohatších (VŠE, 2000). Využívání částečných úvazků ve vyspělých zemích je postaveno na celkovém růstu zaměstnanosti žen, která je u nás tradičně vysoká.

Ve většině oborů v ČR nejeví o zaměstnání na částečné úvazky velký zájem ani zaměstnavatelé. Příčinou by mohla být převažující snaha zaměstnavatelů o redukci počtu nadbytečných pracovníků. Výjimkou je oblast služeb, a to zejména v případě nadnárodních řetězců obchodních domů. Odborový svaz v tomto případě udává až 45% podíl pracovníků zaměstnaných na částečný úvazek a přitom očekává další růst na v zahraničí běžný podíl na úrovni 50-80%. Zkrácené úvazky jsou zde vyjádřením snahy o vyšší produktivitu práce a snížení personálních nákladů. Odborový svaz se brání tlaku přechodu na kratší úvazky ustanoveními kolektivní smlouvy o minimálním a maximálním počtu odpracovaných hodin týdně. Personalisté, se kterými jsme měli možnost v tomto odvětví hovořit, však tak vysoký údaj nepotvrzují. Přiznávají však, že mají často problémy se získáváním pracovníků na částečné úvazky (podmínky, které nabízejí však nebývají příliš lákavé). Zaregistrovali jsme proto také názory, které volají potom, aby se ustálila praxe, kdy rozvržení pracovní doby u částečných úvazků by byla stabilní tak, aby si pracovníci mohli zajistit u jiných zaměstnavatelů zbytek pracovní doby.

Další výjimkou, kde se zkrácené úvazky běžně používají, je obor telekomunikací a pošt. Vzhledem k výši mezd se však i v tomto oboru odbory staví proti uzavírání smluv na méně než 6 hodin denně.

V úvodu této části jsme zmínili, že většina osob pracujících na částečné úvazky se kumuluje ve velkoměstech. Vysvětlením je zřejmě bariéra využívání zkrácených úvazků v podobě špatné dopravní obslužnosti, která v řadě případů neguje výhody kratší pracovní doby. Tuto situaci by mohlo řešit používání kratších pracovních úvazků v rámci týdne (počty pracovních dnů), nikoli kratší pracovní den. Kratší pracovní úvazky se používají spíše u brigádnických sezónních výpomocí.

V ČR není používán žádný systém podpory částečných úvazků, který by byl navázán na otázku zaměstnanosti. Úřady práce dosud zprostředkovávají pracovní místa na principu plného zaměstnání. Sirovátka (2000) dokonce uvádí případy, kdy nezaměstnaným, kterým by vyhovovalo pracovat na částečný úvazek, nebylo úřady práce takové zaměstnání zprostředkováno a tyto osoby byly tlačeny k přijetí plných pracovních úvazků. Tito nezaměstnaní (převážně matky s dětmi) takové zaměstnání nakonec stejně nepřijali a zůstali na sociálních dávkách.

V této souvislosti je třeba podpořit snahu předkladatelů návrhu věcného záměru zákona o zaměstnanosti, který již umožňuje úřadům práce zprostředkovat i zaměstnání na nižší než plný úvazek. Stejně tak se zdá být nezbytné z pohledu motivace k práci, aby nezaměstnaní měli možnost přijmout alespoň částečné zaměstnání a přitom nepřišli o nárok na hmotné zabezpečení.

Slabé využívání částečných úvazků v ČR zřejmě nemá významnější vazbu na otázku sociálního zabezpečení a to především důchodového pojištění. Výše nároku na důchodové pojištění je pochopitelně vzhledem ke konstrukci starobních důchodů významně ovlivněna výší příjmů, ze kterých se odvádí pojistné na sociální zabezpečení, i když vzhledem k solidaritě, která je do systému zabudována mezi osobami s vyššími a nižšími příjmy, a využití pevné složky důchodu není tato redukce proporcionální. Také povinnost zaměstnavatele přihlásit zaměstnance k důchodovému pojištění vzniká již při překročení hranice příjmů ve výši 400 Kč měsíčně. Zde tedy bariéry nevidíme.

3.3 Přesčasý

Jsou tradiční formou flexibility, umožňují okamžité reakce na výkyvy v poptávce, která však bývá pro zaměstnavatele díky zákonem stanoveným náhradám za přesčasovou práci drahá. Legislativa také stanovuje maximální rozsah přesčasové práce především s ohledem na otázky bezpečnosti práce. Limity jsou stanoveny jednak pro přesčasý v rámci jednoho týdne, jednak v rámci roku. V posledním období se však objevují také tendence zpříšňování těchto limitů za účelem vytvoření nových pracovních míst. Princip je zde opět stejný jako u zkracování pracovní doby. Snahou je přerozdělení práce mezi více osob.

Přesčasý jsou zřejmě z pohledu podniků do jisté míry nenahraditelné, proto by jejich přílišné omezení mohlo být kontraproduktivní a lze předpokládat, že by se stejně obcházelo. V Evropě můžeme pozorovat různé trendy v objemu jejich využívání. Často se dnes v rámci flexibilního uspořádání pracovní doby poskytuje místo příplatků náhradní volno, bohužel pozorujeme také trend, že za přesčasý nejsou často poskytovány žádné náhrady.

V našich podmínkách je přesčasová práce hluboko zakořeněná a v nižších segmentech trhu práce je často dokonce považována za samozřejmou součást pracovní doby. Vynucuje si to především nižší mzdová úroveň. Potvrzuje to vyjádření některých personalistů, kteří hovoří o tom, že zaměstnanci v žádném případě nestojí o zrušení přesčasů, protože se jim to vyplácí. Totéž potvrzují i hlasy odborů. Zaměstnavatelům tento stav do značné míry vyhovuje, protože většinou upřednostňují zaměstnání stávajících pracovníků na delší dobu před vyhledáváním a najímáním dalších pracovníků, a to i přesto, že jsou dražší. V tomto směru se zřejmě malí i velcí zaměstnavatelé chovají obdobně.

Přibližně polovina pracovníků (viz šetření mezi zaměstnanci) není za přesčasovou práci nijak ohodnocena. Tito lidé spadají častěji do sektoru stavebnictví a služeb a také pracující v prvních pěti třídách KZAM, tedy lidé se středním a vyšším vzděláním, kteří nepracují manuálně. Ve druhé polovině převládají ti, kteří dostávají příplatky, nad osobami, které mají nárok na náhradní volno.

Zdá se, že větší podíl osob, které nejsou za přesčasý nijak ohodnoceny, pracuje v menších podnicích, ve kterých nepůsobí odbory. V menších podnicích je "disciplína" zaměstnavatelů zřejmě výrazně nižší. Nasvědčovaly by tomu také výsledky šetření u zaměstnavatelů (viz zpráva z šetření u zaměstnavatelů), které hovoří o tom, že pětina malých organizací vůbec přesčasý nesleduje. Opatření nutnosti vést evidenci pracovní doby v tomto směru zřejmě mnoho nezlepší, protože zaměstnavatelé budou mít vždy tendenci odměny za práci tlačit dolů a tvrdit, že odměny za přesčasý jsou zahrnuty již v základní mzdě.

Jedinou možností zde je lepší kontrola, kde vidíme prostor pro samostatnou instituci - inspekci práce. Dosavadní praxe kontrolní činnosti v rámci úřadů práce se příliš neosvědčila

vzhledem k široké agendě, kterou musí úřady práce zvládnout, a jejich personálnímu vybavení. Vedle těchto ryze praktických důvodů se nejeví jako vhodné spojování funkcí zprostředkování práce, které je závislé na dobrých vztazích se zaměstnavateli, a kontrolní funkce, která úřady práce v očích zaměstnavatelů diskvalifikuje.

Nerespektování legislativních ustanovení o přesčasech však není jen problémem malých společností. Odborové organizace v různých odvětvích o tomto nešvaru hovoří. Zajímavé je, že také odborový svaz státních orgánů a organizací upozorňuje na nedodržování ustanovení o náhradách za přesčasy ve svých organizacích. Jednak pro nedostatek financí, jednak pro nedostatek pracovníků.

Počínaje rokem 2001 novela zákoníku práce ruší možnost požádat úřady práce o zvýšení limitu pro přesčasovou práci (150 hodin ročně). Z šetření provedeného u zaměstnavatelů je zřejmé, že se zrušení možnosti zvýšit limit pro přesčasovou práci dotkne většiny velkých podniků (až 80 % z nich v loňském roce žádalo o zvýšení tohoto limitu). Jakým způsobem se s novou situací organizace vyrovnají, ukáže již nejbližší období. Personalisté obchodních organizací hovoří o nutnosti získat větší počet pracovníků na částečný úvazek, kteří však v současné době na trhu nejsou. Některé průmyslové podniky hovoří o najmutí nových pracovníků v některých na přesčasy exponovaných pozicích. Naproti tomu někteří odborníci úřadů práce jsou skeptičtí a prakticky žádné změny vzhledem k zaměstnanosti neočekávají.

3.4 Další formy flexibilní pracovní doby

V této kapitole se budeme věnovat poměrně tradičním formám flexibilní organizace práce a pracovní doby - směnnému provozu, pružné pracovní době a nerovnoměrně rozvržené pracovní době. Společné mají to, že vláda má jen minimální možnost jakkoliv do jejich využívání vstupovat a ovlivňovat je. Její vliv je omezen na základní zákonná ustanovení o délce pracovní doby a době odpočinku, což jsou ustanovení vyplývající zejména z problematiky bezpečnosti práce. Společné mají také to, že v prvních rádech jednotlivých zemí (včetně ČR) jsou tyto formy poměrně přesně definovány.

Práce ve směnách

Tento nástroj je ze tří uvedených v této kapitole nejběžnější a také nejstarší. Jeho užívání si již v 19. století vynutily především technologické postupy v mnoha průmyslových činnostech. Snahou bylo i využívat po maximálně možnou dobu drahé kapitálové vybavení podniků a současně zvýšit výrobu. Postupem času se vyvinula celá řada směnných režimů šitých na míru různým oborům činnosti. Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že směnná práce je vymezena především do sektoru průmyslu, vztahuje se již prakticky na všechny obory činnosti a v posledních desetiletích se s bouřlivým rozvojem služeb usadila i zde. Šetření provedené mezi zaměstnanými (viz příloha 3) ukazuje, že polovina osob pracujících ve směnném provozu pracuje v oblasti služeb, jen o málo více než třetina v průmyslu.

V souvislosti s flexibilitou pracovní doby se téma směnných režimů ještě posílilo. Jak zahraniční prameny, tak i domácí zdroje hovoří o postupném nárůstu směnné práce v posledním období. Tato směnná práce se vztahuje na stále více zaměstnanců, ale stále více podléhá výkyvům spojeným se změnami na trzích. Podle vyjádření odborů také v ČR lze pozorovat spíše nárůst směnnosti, který je v poledním období dále posílen hospodářským oživením. Přesto je zřejmě vývoj v jednotlivých podnicích velmi diverzifikovaný v závislosti na pozici podniků na trhu a jejich odbytových schopnostech.

Je zřejmé, že využívání směn je v ČR silně zakořeněno. V této oblasti dochází také zřejmě relativně málo k porušování zákonných ustanovení (např. na rozdíl od situace s přesčasy).

Pružná pracovní doba

Pružná pracovní doba v ČR se používá již poměrně dlouho a s novelou zákoníku práce má již své legislativní vymezení. Má řadu podob, z nichž nejdelší tradici má zřejmě možnost volit začátek pracovní doby v určitém rozmezí každý den, u řídicích pracovníků je zpravidla pracovní doba pružná dle potřeby nutné ke splnění pracovních podmínek.

Je typická pro administrativní profese. Dle šetření u zaměstnavatelů (příloha 3) tuto formu organizace práce používá více než třetina organizací, nejoblíbenější formou přitom je pracovní doba pružná dle potřeb zaměstnance ke splnění pracovních úkolů. K této formě se nejčastěji hlásí malé organizace (do 50 zaměstnanců). V tomto segmentu ji údajně využívá nadpoloviční většina podniků. Naproti tomu malé organizace jen sporadicky využívají takové formy pružné pracovní doby, kdy se fond pracovní doby vyrovnává v období delším než týden.

Zásadní posuny v oblasti pružné pracovní doby v posledním období jsme nezaznamenali. Jejím nejvýznamnějším rysem je skutečnost, že o své pracovní době mohou rozhodovat (spíše spolurozhodovat) sami zaměstnanci a mohou tedy přizpůsobit výkon zaměstnání i dalším osobním a rodinným potřebám. Tím se především odlišuje od následující formy flexibilní organizace práce.

Nerovnoměrně rozložená pracovní doba

Z forem uvedených v této kapitole jde o přístup nejméně rozšířený, který se však především v zahraničí v posledním období rychle rozvíjí. Vynucuje si jej často charakter práce v určitých odvětvích nebo výkyvy na trzích. Také legislativní ustanovení se v této oblasti přizpůsobují a dnes již zpravidla umožňují kalkulovat pracovní dobu v dlouhém období. Stejným směrem vykročila legislativa česká - v novele zákoníku práce je možné kalkulovat pracovní dobu až ve 12 měsíčním období.

Delším obdobím se myslí období delší než týden. Z praxe jsou nejčastěji známé příklady, kdy se pracovní doba vyrovnává za měsíc, čtvrtletí či rok. Rozvržení pracovní doby musí samozřejmě respektovat zákonné limity pro maximální dobu práce i přesčasů. Výhodou pro zaměstnavatele je skutečnost, že v této formě pracovní doby často eliminují přesčasy, které by jinak museli nahrazovat. Navíc se běžně ve spojení s touto formou práce jako náhrady za přesčasy používá poskytování náhradního volna. Ve velkých podnicích ve vyspělých zemích je tato forma počítání pracovní doby dosti rozšířená. V kolektivních smlouvách také bývá mnohem volnější vztah k práci o víkendech, v noci apod. Problematické bývá v takových režimech přesné sledování odpracované doby.

Pro zaměstnance tento přístup příliš výhodný nebývá, protože jednak přicházejí o pravidelný pracovní rytmus a často také o příplatky plynoucí z přesčasových hodin a práce v nesociální době.

Z šetření (příloha 3) vyplynulo, že nerovnoměrně rozvrženou pracovní dobu využívá pravidelně 16 % organizací, dalších 11 % využívá výjimečně. Nejčastěji se tyto organizace kumulují v oblasti zemědělství a stavebnictví.

4. Pružné formy zaměstnávání (nástroje numerické flexibility)

4.1 Práce na dobu určitou

Je jednou z forem dočasného zaměstnávání, které organizace využívají především proto, aby se vyhnuly obtížnému procesu případného propouštění zaměstnanců pracujících na dobu neurčitou (tím zvýšily svou flexibilitu). To je způsobeno tradiční ochránářskou podobou pracovní legislativy v evropských zemích, která se prosazuje již od konce 19. století.

Rozsah práce na dobu určitou je v různých státech výrazně odlišný. V zemích evropské patnáctky je průměr 10,5 %, ale například ve Španělsku, kde je podíl nejvyšší, takto pracuje celá čtvrtina zaměstnanců. V celé EU se přitom v 90. letech tento podíl zvyšoval. Vývoj je závislý zejména na legislativě a tradičně také na celkové ekonomické situaci. Obecně platí, že počet nově uzavíraných smluv na dobu určitou roste v období recese a v dalším období růstu klesá. Tomu se trochu vymyká poznání, že ačkoliv evropské země dnes prožívají zpravidla příznivé období hospodářského růstu, pracovní úvazky na dobu určitou významně přispívají k tvorbě nových míst. V období 94-98 bylo v zemích EU asi 85 % nových pracovních míst pro muže a 38 % pro ženy na dobu určitou. Zřejmě se zde projevuje silný růst tlaku na flexibilitu a s růstem propojenosti řady trhů také konkurence a nejistoty.

Většinu dočasných zaměstnaneckých poměrů tvoří zaměstnání pro pracovníky s nižším vzděláním, která se nachází na tzv. sekundárním trhu práce. Jsou spojena s nižším stupněm sociální ochrany a malými šancemi na kariérní postup. Práce na dobu určitou nesnižuje nezaměstnanost, ale odráží slabou pozici některých skupin pracovní síly v těch segmentech trhu práce, kde převažuje nabídka pracovní síly. Často je tento typ zaměstnání spojen se vstupem na trh práce, využívá se jako forma prodlouženého zkušebního období, zejména v případě mladých pracovníků. Polovina nezaměstnaných osob vracejících se v EU na trh práce nachází práci na dobu určitou.

Země EU zpravidla zaměstnání na dobu určitou regulují, protože v něm spatřují určité nebezpečí rozšíření příliš velké nejistoty pro pracovníky. Tyto pracovní kontrakty bývají omezeny na některé profese, činnosti či odvětví. Bývá regulována možná délka takového kontraktu i možnost jejich opakování (řetězení). Některé země je běžně povolují, jiné omezují na maximálně jedno či dvě prodloužení. V Belgii při několikanásobném opakování kontrakt automaticky přechází na dobu neurčitou, podobně je tomu v Nizozemí.

V některých zemích je také legislativně upravena maximální délka trvání pracovního kontraktu na dobu určitou (od 6 měsíců v Itálii po 3 roky v Portugalsku). Například v SRN je v hutnictví omezena délka takových smluv v kolektivní smlouvě. Legislativa však není statická, v některých zemích se dokonce její ustanovení ohledně práce na dobu určitou uvolňují (například právě v ohledu maximální délky takových smluv).

N úrovní EU platí od roku 1999 směrnice o zaměstnávání na dobu určitou, kde jsou formulovány velmi obecné principy vztahující se k těmto pracovním poměrům (především zákaz diskriminace, doporučení užívat princip pro rata temporis v přístupu k sociálnímu zabezpečení, základní charakteristiky práce na dobu určitou).

Názory na rozvoj práce na dobu určitou se liší. Jedni doporučují její regulaci, jiní vidí řešení v liberalizaci procesu propouštění a obecně v oslabení ochrany pracovníků ve standardních zaměstnáních. Smyslem takových opatření by bylo zabránit rostoucí segmentaci trhu sblížením podmínek práce na dobu určitou i neurčitou.

Situace v ČR

Využívání smluv na dobu určitou se dle Výběrového šetření pracovních sil v ČR týká přibližně 7 % zaměstnanců, tedy nižšího počtu než ve vyspělých zemích EU. Některé signály však naznačují rychlý růst této formy zaměstnávání v posledním období. Hovoří o něm většina odborových svazů i šetření mezi zaměstnavateli (VÚPSV, 2000; VŠE, 2000).

Zajímavé je, že zaměstnavatelé v šetření provedeném v sedmi okresech v září letošního roku deklarovali podíl zaměstnaných na dobu určitou přibližně dvakrát vyšší.

Zdá se, že využívání pracovních úvazků na dobu určitou je dnes největším zdrojem flexibility českých firem. Pracovní úvazky neslouží jen jako možnost vyhnout se případnému přizpůsobení výkyvům trhu, ale zřejmě také jako forma nátlaku na zaměstnance, kteří jsou tak udržováni v nejistotě zaměstnání a musí snášet i "hrubší" zacházení. Odborové svazy registrují také nátlak touto formou proti odborové organizovanosti. Bohužel formy těchto praktik a jejich rozšíření nejsou dobře zmapovány a nebyly ani předmětem tohoto výzkumu.

Zaměstnavatelé zásadně odmítají jakoukoliv regulaci zaměstnání na dobu určitou, současná úprava (zejména po novele zákoníku práce) jim vyhovuje. Pracovní legislativa také de facto žádná omezení neklade. Formálně by měl zaměstnavatel mít vážný důvod pro uzavření smlouvy na dobu určitou, ale v praxi toto ustanovení znaky regulace nevykazuje.

Zaměstnávání na dobu určitou se používá prakticky ve všech oborech, rozdíly mezi jednotlivými činnostmi jsou však velké. Tradičně jej hojně využívají odvětví zemědělství a stavebnictví, a to především v podobě sezónních prací. Vzhledem k nejistotě, kterou takoví pracovníci trpí, budou odborové svazy prosazovat vypracování statutu sezónního pracovníka, který by stanovoval jeho práva a nároky. Status by zajišťoval určitou smluvní jistotu nové příští sezónní práce, vytvořil by základ pro zabezpečení a přidělování náhradní práce prostřednictvím agentury, zřízené pro tyto účely. Odborový svaz Stavba bude prosazovat vytvoření "Stavební pokladny" financované zaměstnavateli, která by poskytovala stavebním dělníkům-členům příspěvky v období, kdy nejsou zaměstnání. Touto cestou by byl de facto institucionalizován současný stav, kdy velká část stavebních dělníků je zaměstnána pouze v období duben-prosinec a na počátku roku je registrována mezi nezaměstnanými. Pro prosazení tohoto postupu se nabízí buď forma vyšší kolektivní smlouvy nebo zákonné normy.

Zajímavý je postup odborů proti některým zaměstnavatelům v oblasti zemědělství, lesního a vodního hospodářství. Tento svaz hovoří o horším přístupu zaměstnavatelů z některých konkrétních zemí. Vytváří na ně nátlak přes evropskou odborovou centrálu a odbory v jejich domovské zemi. Tento postup považuje za velmi úspěšný. V oblasti lázeňských služeb, které vykazují také výrazné sezónní výkyvy, se prosazuje praxe, kdy pracovníkům je v mimosezóně zajišťováno ve spolupráci s úřady práce náhradní překlenovací zaměstnání.

Zcela běžné je řetězení pracovních poměrů, a to i ve velmi krátkých lhůtách (např. 3 měsíce). Jen menší část podniků převádí po vypršení první smlouvy pracovníky na dobu neurčitou. Obecně se zdá, že u podniků s většími počty zaměstnanců využívají smlouvy na dobu určitou spíše podniky se zahraničními vlastníky. V průběhu šetření jsme však také narazili na větší společnost se zahraničními vlastníky, která zcela programově nevyužívá práci na dobu určitou s poukazem na skutečnost, že takoví pracovníci nejsou příliš loajální s firmou. Informace z menších organizací jsou jen velmi kusé.

Odborové svazy prosazují téměř jednohlasně změnu zákoníku práce směrem k omezení možného počtu opakovaného prodloužení smluv na dobu určitou. Nechtějí přitom zpravidla úplně zamezit prodloužení smlouvy, ale nejspíše stojí za variantou "dvakrát a dost", která podle nich vyhovuje i argumentu zaměstnavatelů, že je třeba dostatečně pracovníky poznat, než je přijmou do trvalého stavu. V tomto směru budou znovu iniciovat změnu zákoníku práce, kterou navrhovaly již pro současnou novelu.

Většinou se pracovní úvazky na dobu určitou týkají nižších segmentů na trhu práce. Řada podniků však na dobu určitou najímá i specialisty. Některé podniky většinu nových zaměstnanců přijímají na dobu určitou.

4.2 Zapůjčování pracovníků od personálních agentur

Princip tohoto typu zaměstnávání spočívá v tom, že pracovník je zaměstnancem agentury a ta jej dočasně zapůjčuje jiné organizaci. Mzdu pracovníkovi vyplácí agentura, která je zase placena cílovou organizací. Tito pracovníci jsou nejčastěji využíváni na různé záaskoky a výpomoci, z čehož vyplývá časté využívání velmi krátkodobých zaměstnání. Na evropské úrovni jsou tyto agentury definovány směrnicí o zdraví a bezpečí dočasných pracovníků z roku 1991. Na národních úrovních je sice základní vymezení obvykle shodné s tím, které jsme uvedli (existují však i země, kde není definováno vůbec), ale konkrétní pravidla pro jejich fungování se mohou i zásadně lišit (uvádí je příloha zprávy o zahraničních zkušenostech).

Rozlišujeme dvě základní podoby tohoto typu zaměstnávání:

1. První funguje tak, že personální agentura má databázi svých klientů, kteří hledají práci. Teprve v okamžiku, kdy se podaří práci najít, vstupuje pracovník do pracovních-právního vztahu s agenturou a je následně zapůjčen cílové organizaci.
2. U druhého způsobu je pracovník trvale zaměstnancem agentury (myšleno i v obdobích, kdy pro něj agentura nezajistila cílovou firmu) a dostává pravidelnou mzdu. Tento způsob je užíván méně a zpravidla u kvalifikovanějších pracovníků. Rozvíjí se zejména v souvislosti se zapůjčováním celých týmů pracovníků.

Celkově není zapůjčování pracovníků přes agentury zatím příliš rozšířeno (týká se přibližně 1-2 % zaměstnanců v EU), je však současně také nejrychleji rostoucí formou atypického zaměstnání. Zájem o tuto formu zaměstnávání roste se zájmem o vyšší flexibilitu. Agentury svou činnost soustřeďují především na nižší segmenty na trhu práce, i když někteří autoři uvádějí, že v posledním období se stále častěji v nabídce agentur objevují pracovníci více kvalifikovaní a zkušenější. Za výhodu takového zaměstnání bývá často považována také skutečnost, že tito pracovníci, osvědčí-li se, mohou vstoupit do trvalejších forem zaměstnání.

V některých zemích jsou vyjmenovány případy a okolnosti, kdy je možné zaměstnat pracovníka prostřednictvím agentury. Nejčastěji se jedná o dočasné nahrazení chybějícího pracovníka nebo o reakci na dočasný nárůst poptávky, dále o výkon speciálních činností a sezónních prací. Některé země vyjmenovávají i případy, kdy se nesmí poskytnout práce prostřednictvím zprostředkovatelských agentur, nesmí se např. nahradit pracovník ve stávce, ve firmách, které nedávno propouštěly z důvodu nadbytečnosti nebo na obzvláště rizikových pracích (podrobně viz příloha ke zprávě o zahraničních zkušenostech).

Odbory tradičně tuto formu zavrhovaly, v poslední době se však jejich postoj zdá smířlivější, v Evropě se začínají zabývat v kolektivním vyjednávání i právy těchto pracovníků.

Agenturní práce není v ČR zatím nijak legislativně upravena a obecně lze říci, že tato úprava chybí. Ačkoliv mezi odpovědnými pracovníky panuje obava ze zneužívání tohoto způsobu zaměstnávání především ve vztahu k zahraničním pracovníkům, nejeví se nám jako nutné restriktivně omezovat tuto formu zaměstnání. Agentury by měly pro tuto činnost získávat povolení od MPSV, které by také mohlo vykonávat kontrolu nad jejich činností i zjednávat nápravu (včetně odejmutí povolení).

Využívání agenturních pracovníků v ČR je zatím omezeno prakticky jen na poměrně úzký okruh větších firem zpravidla se zahraničními vlastníky. I v tuzemských podmínkách platí, že se agentury orientují na nižší segmenty trhu práce. Prakticky neznámá je zde varianta, kdy by agentury držely pracovníky v trvalém stavu. Ti jsou téměř výlučně najímáni vždy pouze na dobu dohodnuté práce u cílové firmy. Většinou jsou takto najímáni studenti, kterým stačí pouze krátkodobý příjídělek. Etablované agentury (zpravidla pobočky mezinárodních společností) se podle našich zjištění zaměstnávání zahraničních pracovníků vůbec nevěnují.

V rámci rozhovorů s personalisty jsme se snažili ověřit, zda tento způsob zaměstnávání může být cestou vstupu na trhu práce s typickým zaměstnáním. Zdá se, že

pouze ve výjimečných případech. Zajímavým motivem pro využívání těchto pracovníků však může v případě zahraničních společností být také skutečnost jistých vnitropodnikových rozpočtových omezení. Zahraniční vlastníci stanovují rozpočty na mzdy. Firmy se pak snaží najmutím pracovníků agentury část mzdových prostředků přesunout do jiných částí rozpočtu.

4.3 Další formy flexibilního zaměstnávání

Práce doma a distanční práce

Práce doma je poměrně tradiční, byť po dlouhou dobu byla také velmi omezenou formou zaměstnávání. Rozmach tohoto typu práce přinesl rychlý rozvoj výpočetní techniky. Jen velmi malý podíl pracovníků přitom pracuje pouze doma (má jako místo výkonu práce určen domov a je tedy tzv. domáckým pracovníkem), mnohem častěji se mimo pracoviště vykonává jen část povinností.

Možnost vykonávat pracovní povinnosti doma uvádí přibližně 13 % organizací, avšak pouze 4 % uvedla, že jejich pracovníci k výkonu domácí práce využívají výpočetní techniku (podrobněji viz příloha 3).

Co se týče počtu osob, které pracují doma, šetření mezi zaměstnanými hovoří o 8 %, která jsou rovnoměrně rozložena mezi muže a ženy. Práci doma s počítačem vykonávají 4 % zaměstnaných, mezi nimiž jsou ze tří čtvrtin muži. Práci doma umožňují především menší společnosti do 50 zaměstnanců, které sídlí ve velkoměstech.

Problémem pracujících doma je dlouhá pracovní doba. Ačkoliv si ji pracovníci určují sami, vykazuje tato skupina pracovníků vůbec nejdelší pracovní dobu v celém souboru zaměstnaných.

Velká pozornost v zahraničí se v poslední době věnuje zejména práci doma s výpočetní nebo telekomunikační technikou (angl. teleworking či telecommuting). Její rozsah v Evropě je také dosti nejasný. Evropská komise pracuje s údajem, který v roce 1998 zahrnuje 4 miliony osob v celé západní Evropě a konstatuje, že zatím celkový rozvoj této formy zaměstnávání zaostává za očekáváním. Velkou část takto pracujících osob tvoří osoby samostatně výdělečně činné. To je zcela logické, protože takový pracovník je pro společnosti mnohem lacinější a také smluvní podmínky jsou mnohem volnější.

Jestliže jde o zaměstnanecké poměry, potom se tato forma vyskytuje především ve velkých firmách jako kombinace práce doma a v zaměstnání. Řada zemí již zavedla (nejen pod vlivem teleworkingu) do svých legislativ speciální statuty pracovníků, kteří se pohybují na pomezí zaměstnanců a samostatně výdělečných osob (takové úpravy jsou známé např. z Rakouska, Nizozemska a Itálie).

Programy podpory celoživotního vzdělávání a přestávky v pracovní kariéře

Tato forma flexibilní pracovní doby je zatím i ve vyspělých zemích poměrně okrajovou. Týká se zpravidla pouze určitého okruhu pracovníků a jen v některých zemích. Některé vlády umožňují pracovníkům vzít si volno za účelem vzdělávání. Tito pracovníci mají nárok na dávky v nezaměstnanosti nahrazující příjem v průběhu jejich školení. Zaměstnavatelé jsou motivováni k tomu, aby na místo školících se pracovníků nastoupili nezaměstnaní snížením sociálních odvodů.

Na podobném principu funguje i možnost vzít si dlouhodobé volno u vysokoškolských profesorů, nebo jiných akademických pracovníků (tzv. sabbatical).

5. Závěry a doporučení

Flexibilní formy zaměstnávání a pracovní doby jsou dnes zejména v západní Evropě velmi populární a jejich využívání dále roste. V ČR se tento proces zatím projevuje jen v omezené míře. Avšak také zde můžeme očekávat, že stále více zaměstnavatelů bude spolu s pokračující restrukturalizací na pružnější formy práce přecházet.

Celková flexibilita aktérů na trhu práce však není dána pouze vnějšími pravidly a schopnostmi manažerů v podnicích. Rádi bychom v této souvislosti poukázali na problematiku celoživotního vzdělávání, jež má významný vliv na schopnosti přizpůsobení na straně zaměstnanců. Systém dalšího odborného vzdělávání dospělých zde zcela chybí a lze předpokládat, že významně omezuje rozvoj flexibility na českém trhu práce. Jeho vytvoření považujeme za nezbytné.

Jak jsme uvedli již v úvodu studie, možnosti státu ovlivňovat volbu strategie flexibility ze strany podniků jsou velmi omezené. Jsou zpravidla koncentrovány do stanovování právního rámce pro formy zaměstnávání a pracovní doby a do jejich následné kontroly. Studie však současně ukazuje řadu případů, kdy se v zahraničí orgány výkonné i zákonodárné moci snaží svými kroky motivovat k určitému jednání ekonomických aktérů i v oblasti flexibilních pracovních režimů a pracovní doby. Výsledky takových snažení jsou sice ve většině případů nejednoznačné, nicméně jsou inspirací. S tímto vědomím přistupujeme k formulování následujících doporučení.

Na základě poznatků získaných v rámci této grantové úlohy doporučujeme:

- převést dnešní kontrolní funkce úřadů práce na novou instituci - inspekci práce - ta by měla být nezávislá na úřadech práce, měla by zřejmě i jinde sídlit. Zdůvodněním je skutečnost, že úřady práce dnes nemohou vzhledem ke své pracovní vytíženosti věnovat kontrolním činnostem potřebnou pozornost. Održení kontrolní funkce od funkce zprostředkování by také mělo přispět k lepším vzájemným vztahům úřadů práce se zaměstnavateli;
- rozšířit zprostředkování práce na úřadech práce i na zaměstnání s kratšími úvazky - dnešní praxe tento postup neuznává, přitom by mohl přispět k zaměstnání některých skupin obyvatel a jejich alespoň nižší závislosti na sociálních dávkách;
- uvolnit možnost přivýdělků do určité hranice a současného zachování statutu nezaměstnaného - závěry z jednání vedoucích pracovníků úseků zprostředkování vybraných úřadů práce (uskutečnilo se 17.-18. 4. 2000) sice její zavedení nedoporučují, přesto předpokládáme, že by takový přístup u některých skupin nezaměstnaných měl přispět ke zvýšení motivace k práci. Přispěl by také k udržení nezaměstnaných v kontaktu s prací;
- ověřit vhodnost finanční motivace využívání částečných úvazků u zaměstnavatelů doporučujeme v pilotních projektech (PALMIF). Ačkoliv rozvoj této formy práce potřebuje svůj čas a především růst reálných mezd, mohl by přispět tento nástroj k vyššímu zájmu o částečné úvazky u některých skupin obyvatel. Ke zvážení je také namíření takového nástroje k drobným podnikatelům, pro které by jistá forma finanční podpory mohla být citelnější pomocí než v případě větších společností;
- omezit možnost řetězení úvazků na dobu určitou, a to formou principu “dvakrát a dost”, který by pomohl zajistit určitou jistotu zaměstnaným tímto způsobem. V situaci nedostatečné kontroly dodržování pracovních podmínek jsou úvazky na dobu určitou často zneužívány k přílišným tlakům na zaměstnance, kteří pod hrozbou ztráty zaměstnání jsou ochotni přijmout i velmi nevýhodné pracovní podmínky;
- zrušit podmínku uzavírání smluv na dobu neurčitou s absolventy - tato podmínka se nám jeví jako kontraproduktivní a v praxi se stejně obchází (žádosti absolventů o uzavření smluv na dobu určitou). Širší zdůvodnění poskytují již předchozí etapy tohoto grantového úkolu;

- legislativně upravit zapůjčování pracovníků od personálních agentur - tato úprava dnes zcela chybí. Podmínky nemusí být nijak restriktivní, je třeba zajistit rovné podmínky pro takové pracovníky. Zde je otázkou, zda by v případě omezení řetězení klasických úvazků na dobu určitou nemuselo být řetězení omezeno i v případě těchto pracovníků;
- v rámci vytváření systému celoživotního vzdělávání řešit i systém hmotné motivace zaměstnavatelů i zaměstnanců k podpoře dalšího odborného vzdělávání včetně studijního volna či studijní dovolené;
- odzkoušet nástroj podpory domácí práce u osob se zdravotním postižením - tato forma podpory (mohla by být i nástrojem APZ) by mohla přispět k vyšší zaměstnanosti určitých skupin osob zdravotně postižených.
 - o Současně nedoporučujeme
- přistupovat k plošnému zkracování pracovní doby - pro takový krok není v české ekonomice dnes prostor a ani žádná ze stran na trhu práce jej nevyžaduje. Výsledkem by mohlo být podkopání křehkého hospodářského růstu.

Literatura

(zde uvádíme pouze prameny, které nejsou uvedeny v podrobných zprávách)

Auer, P.: Employment Revival in Europe Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands, ILO, Geneva 2000

Goudswaard, A. - de Nanteuil, M.: Flexibility and Working Conditions: A Qualitative and Comparative Study in Seven EU Member States - A Summary, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000

[http>\www.eiro.eurofound.ie/1998/05/study/tn9805201s.html](http://www.eiro.eurofound.ie/1998/05/study/tn9805201s.html)

[http>\www.eiro.eurofound.ie/1998/11/study/tn9811201s.html](http://www.eiro.eurofound.ie/1998/11/study/tn9811201s.html)

Sirovátka T.: Sociální dávky a jejich příjemci: na “sociální trampolíně”, nebo ve slepé uličce?, Sociologický časopis, 2/2000

The Cranfield Project on European Human Resource Management, In: Acta Oeconomica Pagensia 4/2000, VŠE Praha