

Vliv pracovního práva na situaci na trhu práce

odpovědný řešitel:
JUDr. Daniela Bruthansová

řešitelé:
doc. Ing. Magdalena Kotýnková, CSc.
JUDr. Věra Štangová, CSc.
doc. JUDr. Petr Troster, CSc.
JUDr. Margerita Vysokajová, CSc.

březen 2001

Obsah

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Úvod | 4 |
| 1.1 | Cíl výzkumu | 4 |
| 1.2 | Z historie problému | 4 |
| 1.2.1 | Historický vývoj pracovního práva od poloviny 60. let 20. století | 4 |
| 1.2.2 | Právní vývoj zprostředkování zaměstnání | 6 |
| 2. | Analýza současného právního stavu vybrané pracovněprávní problematiky | 8 |
| 2.1 | Pracovněprávní vztahy | 8 |
| 2.2 | Pracovní poměr na dobu určitou | 9 |
| 2.2.1 | Vývoj legislativní úpravy | 9 |
| 2.2.2 | Poznatky úřadů práce | 10 |
| 2.3 | Dodržování ustanovení o skončení pracovního poměru | 10 |
| 2.4 | Obcházení právní úpravy zaměstnávání zaměstnanců, zapůjčování zaměstnanců k výkonu práce třetímu subjektu (tzv. trojúhelníkové vztahy) | 11 |
| 2.5 | Dodržování zákazu diskriminace v inzerci týkající se získávání nových pracovníků do zaměstnání | 14 |
| 2.6 | Pohyb pracovních sil | 14 |
| 2.6.1 | Posílení smluvní volnosti uzavírání pracovního poměru | 14 |
| 2.6.2 | Poznatky vybraných úřadů práce z oblasti pohybu pracovních sil | 15 |
| 2.7 | Ostatní poznatky úřadů práce | 16 |
| 2.8 | Opatření, která by přispěla k posílení kontrolní činnosti v oblasti dodržování pracovněprávních předpisů | 16 |
| 2.9. | Hodnocení právní úpravy pracovněprávních vztahů a náměty de lege ferenda | 17 |
| 3. | Soukromé zprostředkovatelný práce (personální agentury) | 19 |
| 3.1 | Současná právní úprava zprostředkování práce | 19 |
| 3.2 | Právní vymezení úřadů práce | 19 |
| 3.3 | Podmínky pro činnost soukromých zprostředkovatelen práce (personálních agentur) | 20 |
| 3.4 | Úmluva a doporučení ILO týkající se soukromých zprostředkovatelen práce (personálních agentur) | 21 |
| 3.5 | Druhy personálních agentur | 22 |
| 3.5.1 | Klasická personální agentura | 23 |
| 3.5.2 | Executive search | 23 |
| 3.5.3 | Agentury zaměstnávající pracovníky za účelem jejich pronajímání | 23 |
| 3.5.4 | Zprostředkování práce po Internetu | 23 |
| 3.6 | Efektivnost personálních agentur (PA) | 24 |
| 3.6.1 | Srovnání působnosti personálních agentur a úřadů práce obecně | 24 |
| 3.6.2 | Spolupráce úřadů práce s personálními agenturami | 25 |
| 3.6.3 | Výhody personálních agentur ve srovnání s úřady práce | 25 |
| 3.6.4 | Přínosy executive search | 26 |
| 3.6.5 | Přínosy pronajímání pracovníků | 27 |
| 3.6.6 | Poradenské služby, vzdělávání | 27 |
| 3.6.7. | Efektivnost činnosti služeb pro zprostředkování práce v zemích EU | 27 |

| | | |
|-----------|--|----|
| 4. | Charakteristika vybraných evropských států z hlediska pracovněprávní úpravy ve vztahu k politice zaměstnanosti | 29 |
| 4.1. | Právní regulace pracovněprávních vztahů v evropských státech | 29 |
| 4.2. | Nové přístupy v pracovněprávní oblasti ve státech: | 30 |
| - | Belgie | 31 |
| - | Dánsko | 32 |
| - | Finsko | 33 |
| - | Německo | 34 |
| - | Švýcarsko | 34 |
| - | Rakousko | 37 |
| - | Švédsko | 39 |
| - | Itálie | 41 |
| - | Portugalsko | 42 |
| 4.3. | Shrnutí | 43 |
| 5. | Závěr a doporučení | 45 |
| Příloha : | | |
| | Strategie a politika zaměstnanosti v Evropské unii | 49 |
| 1. | Přehled vývoje evropské politiky zaměstnanosti po Amsterodamské smlouvě | 49 |
| 2. | Hlavní směry politiky zaměstnanosti v Evropské unii | 51 |
| 3. | Koordinovaná strategie zaměstnanosti | 51 |
| 4. | Příprava a přijetí Evropského paktu zaměstnanosti | 52 |
| 5. | Význam Evropského paktu zaměstnanosti pro EU a kandidátské země SVE | 53 |
| 6. | Migrace jako neuralgický bod vstupu České republiky do Evropské unie | 54 |
| 7. | Shrnutí | 56 |
| | Poznámky | 60 |
| | Seznam literatury | 62 |

1. Úvod

1.1 Cíl výzkumu

Dosavadní vývoj nezaměstnanosti se stal jedním z nejtíživějších ekonomických a sociálních problémů ČR. Přes současné oživení hospodářského růstu nelze zatím očekávat zásadní obrat ve vývoji nezaměstnanosti. Nicméně však lze nezaměstnanost v jisté míře omezovat některými programy a opatřeními jako např. státní vzdělávací politikou, pracovním poradenstvím, uplatněním pružných forem organizace práce a pracovní doby včetně jejího zkracování či vytvářením nových pracovních příležitostí. Realizace těchto a dalších opatření předpokládá jejich zakotvení v právních předpisech. Mezi základní právní normy v této oblasti patří zákoník práce, zákon o zaměstnanosti a předpisy související.

Od 1. ledna 2001 nabyla účinnosti novela zákoníku práce. Je nepochybné, že další dílčí novely pracovněprávních předpisů nejsou optimálním řešením, a proto by měla být tato problematika v časovém horizontu několika let upravena novým kodexem.

Pracovněprávní předpisy by měly podporovat státní politiku zaměstnanosti. Ne vždy tomu tak je. Při tvorbě nových právních norem je nezbytné vycházet z právních předpisů Evropské unie. Je třeba akcentovat ty aspekty pracovněprávních předpisů ve státech Evropské unie, které v co nejvyšší míře napomáhají k získání a udržení zaměstnání a naopak potlačit faktory působící proti zaměstnanosti.

Cílem výzkumu je vypracování návrhů na řešení výše uvedené problematiky v návaznosti na zkušenosti a legislativní normy států EU. Vycházíme z analýzy dosavadních právních předpisů ČR, které konfrontujeme s poznatky v 8 vybraných úřadech práce, které se formou písemných odpovědí vyjadřovaly k otázkám týkajícím se soukromých zprostředkovatelů práce, k tzv. vnitřní migraci, tj. možnosti pohybu pracovních sil na území republiky a k problematice pracovněprávních vztahů, především k zapůjčování zaměstnanců třetím subjektům (tzv. trojúhelníkové vztahy), k obcházení zákoníku práce při vzniku a zániku pracovního poměru a ke kontrolní činnosti úřadů práce týkající se dodržování pracovněprávních předpisů zaměstnavateli.

V dalším pak uvádíme charakteristiku vybraných evropských států z hlediska pracovněprávní úpravy ve vzatu k politice zaměstnanosti. Pro přípravu našeho vstupu do Evropské unie má pak význam shrnutí strategie a politiky zaměstnanosti v EU po Amsterodamské smlouvě, kterou uvádíme v příloze.

1.2 Z historie problému

1.2.1 Historický vývoj pracovního práva od poloviny 60. let 20. století

Hlavní norma pracovního práva – zákoník práce, tj. zákon č.65/1965 Sb., v platném znění, byl připravován a schválen ve zcela jiných politických a ekonomických podmínkách, než v jakých v současné době žijeme. Vzhledem k tomu, že v té době neexistovalo ministerstvo práce a sociálních věcí, vypracovala návrh zákoníku práce Ústřední rada odborů, do jejíž kompetence – v souladu s tehdy proklamovanou tezí o přenášení státních funkcí na společenské organizace – spadaly pracovněprávní záležitosti.

Charakteristickými rysy právní úpravy zakotvenými v zákoníku práce byly jednotnost, komplexnost a úplnost, kogentnost a osamostatnění od občanského i správního práva. Zákoníkem práce byla provedena jednotná úprava pracovněprávních vztahů mezi pracovníky a organizacemi (jak byly tehdy nazývány subjekty pracovněprávních vztahů). Zaměstnávání mezi dvěma občany bylo možné pouze k výkonu služeb osobního charakteru. Bylo možné uzavřít pouze pracovní poměry, dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr mezi dvěma občany nebylo možno uzavřít.

Tehdejší hospodářský a sociální systém a z něho vycházející právní úprava pracovních vztahů vedl ke sjednocení a odstranění většiny preferencí v pracovním právu a

současně i k nivelizaci v pracovních podmínkách, především ve mzdách, z čehož pak vyplýval nedostatek stimulů k práci, ztráta aktivity a iniciativy, zaostávání v řadě oborů vědy a techniky a mnoho dalších problémů.

Zákoník práce upravil v podstatě všechny otázky pracovněprávních vztahů vyčerpávajícím způsobem. Zvláštní předpisy a prováděcí předpisy upravovaly pouze ty otázky, u nichž se očekávaly častější změny (např. státní odborný dozor nad bezpečností a ochranou zdraví při práci a usměrňování pohybu pracovních sil).

Pro zákoník práce byl typický kogentní charakter většiny norem neumožňující odchylky ve prospěch ani v neprospěch účastníků pracovněprávních vztahů. Význam pracovních smluv a kolektivních smluv byl velmi omezený. Příliš podrobná pracovní právní ustanovení m.j. omezovala iniciativu vedoucích i řadových pracovníků a neumožňovala řešení problémů podle specifčnosti místních podmínek.

Zákoníkem práce byly upraveny i obecné otázky právní úpravy - např. právní subjektivita, právní úkony, neplatnost, zánik práv a povinností z pracovněprávních vztahů. Tím došlo k osamostatnění pracovního práva od právních odvětví, z nichž se pracovní právo vyvinulo, tj. zejména od práva občanského a také od práva správního. S výjimkou práva ústavního nemohou být normy jiných právních odvětví použity ani subsidiárně.

Odhlédneme-li od složitých problémů doby, v níž zákoník práce vznikal a již byl samozřejmě poplatný, zejména pokud šlo o věcnou úpravu, je možno konstatovat, že byl v podstatě zdařilým kodifikačním dílem s jasnou a ucelenou koncepcí.

Za dobu své existence byl zákoník práce téměř třicetkrát novelizován. K zásadním změnám však došlo až po roce 1989. Hlavním cílem prvních novel přijatých po tomto roce bylo přizpůsobit pracovněprávní úpravu změnám, ke kterým došlo v ekonomickém systému v souvislosti s postupným přechodem na tržní ekonomiku. Nejvýznamnější změny přinesla novela zákoníku práce uskutečněná zákonem č.74/1994 Sb., která nabyla účinnosti dnem 1. června 1994. Přinesla významné terminologické, dále změny související s novým státoprávním uspořádáním a řadu změn věcných. Byla odstraněna do té doby existující dvoukolejnost úpravy pracovněprávních vztahů spočívající v tom, že tyto vztahy, pokud vznikly u zaměstnavatelů – právnických osob, se řídily zákoníkem práce, zatímco pro pracovněprávní vztahy vznikající při soukromém podnikání občanů – zaměstnavatelů byly stanoveny výjimky v nařízení vlády ČSFR č. 121/1990 Sb., o pracovněprávních vztazích při soukromém podnikání občanů. Toto nařízení vlády bylo novelou zrušeno. Novela tedy odstranila dosavadní nerovné podmínky při zaměstnávání občanů u zaměstnavatelů – právnických osob a u zaměstnavatelů – fyzických osob a vytvořila stejné právní podmínky pro všechny zaměstnavatele.

S rozvojem tržního hospodářství u nás došlo k uvolnění pohybu pracovních sil. Na tuto situaci bylo nutno reagovat i odpovídající změnou příslušných právních předpisů. V roce 1994 již neexistovaly důvody pro regulaci pracovních sil ani pro omezování pracovní síly jen na určitého zaměstnavatele a na jediný pracovněprávní vztah. Proto došlo novelou zákoníku práce k posílení smluvní volnosti při uzavírání pracovního poměru, což se projevilo i v nové právní úpravě pracovního poměru na dobu určitou – záleží pouze na vůli zaměstnavatele a zaměstnance, zda uzavřou pracovní poměr na dobu neurčitou nebo na dobu určitou. Nadále však zůstal v platnosti zákaz uzavírat pracovní poměr na dobu určitou s některými vybranými skupinami zaměstnanců.

Podpisem Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, která byla uzavřena v roce 1993 v Lucemburku a vstoupila v platnost dnem 1. února 1995, vzala na sebe Česká republika závazek, že přizpůsobí svou legislativu právu Evropských společenství, a to samozřejmě i v oblasti pracovního práva. Z toho důvodu byla novela zákoníku práce uskutečněná zákonem č. 155/2000 Sb. zaměřena především na implementaci příslušných

směrnic ES do českého pracovního práva. Proto také bývá často označována jako novela harmonizační. Díky ní Česká republika v oblasti pracovního práva značně pokročila na cestě k plnému členství v Evropské unii. Kromě implementace 28 směrnic ES do zákoníku práce směřovala novela i k odstranění některých problémů, k nimž docházelo při aplikaci platné právní úpravy. Novelou došlo k posílení postavení zaměstnanců v pracovněprávních vztazích, především zavedením zásady rovného zacházení mezi muži a ženami a zákazem jakékoli diskriminace v pracovněprávních vztazích, který platí nejen při uzavírání tohoto vztahu, ale po celou dobu jeho trvání, dále stanovením povinnosti komunikace zaměstnavatele se zaměstnanci nebo jejich zástupci bez rozdílu jejich organizovanosti. Byla také změněna právní úprava pracovní doby a pravidla bezpečnosti a ochrany zdraví při práci směřující především k předcházení vzniku pracovních úrazů a nemocí z povolání a současně i k odstraňování obtížnosti a namáhavosti práce a ke zlepšování pracovního prostředí.

Zabýváme-li se vývojem pracovního práva po roce 1989, je nutno kromě novel zákoníku práce, který upravuje oblast pracovního práva individuálního, připomenout i další významné předpisy. Je to především zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, kterým byl zrušen do té doby existující systém administrativního regulování zaměstnanosti a současně byly vytvořeny předpoklady pro vznik trhu práce. Tento zákon byl již několikrát novelizován.

Dalším významným zákonem byl zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, který položil základ pro rozvoj kolektivního pracovního práva. Tento zákon vytvořil předpoklady pro kolektivní vyjednávání úpravou procesu uzavírání kolektivních smluv včetně řešení sporů.

Hodnotíme-li platnou právní úpravu pracovněprávních vztahů, je možno konstatovat, že je v podstatě v souladu s evropskými standardy a v mnoha směrech je slučitelná s právem EU. Od roku 1989 došlo v pracovním právu k řadě velice významných změn. Přes řadu přijatých novel však stále nelze říci, že by zákoník práce zcela odpovídal současným potřebám společnosti. Proto ministr práce a sociálních věcí jmenoval komisi expertů, která začíná pracovat na přípravě nového zákoníku práce. Zatím se předpokládá, že tento nový zákoník práce by měl nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2004.

1.2.2. Právní vývoj zprostředkování zaměstnání

Nedobrovolné nezaměstnanosti lze čelit především pomocí při zprostředkování práce. Zprostředkování zaměstnání má u nás dlouhou tradici. Již ve středověku tuto funkci zaujímal cechovní sdružení, která svým příslušníkům pomáhala najít práci. Cechovní zřízení bylo v rakouskouherské monarchii zrušeno živnostenským řádem č. 227/1859 říšského zákoníku. Po zrušení cechovního zřízení tuto činnost obstarávali soukromí zprostředkovatelé. Zprostředkování práce bylo upraveno zákonem č. 57/1903 českého zemského zákoníku, který do vyrovnání nabídky práce a poptávky po pracovních silách zapojil stát. Po roce 1903 postupně vznikaly veřejné zprostředkovatelny práce, jejichž zřizovateli byla města nebo okresy a svou činnost vykonávaly bezplatně. Kromě veřejného zprostředkovatelství zůstaly v systému i zprostředkovatelny odborové, spolkové, společenstevní a soukromé, fungující na výdělečném principu.

První republika pokračovala v tradici bezplatných zprostředkovatelských služeb zaměstnanosti a navíc rozšířila intervenci státu o opatření aktivní a pasivní politiky. Zákonem Národního výboru československého č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém, byl zřízen Úřad pro správu veřejných věcí.

Další změnu přineslo vládní nařízení č. 217/1936 Sb., o zprostředkování práce. Ukládalo povinnost vybudovat síť veřejných zprostředkovatelen tak, aby byla alespoň jedna v každém politickém okrese. Zavedlo rovněž povinnost zaměstnavatelů hlásit uvolněná nebo nově zřízená místa. Vláda ČSR rozhodla, že zprostředkování vhodného zaměstnání pro občany bez pracovního místa, bude nadále výhradně veřejnou záležitostí. Zastavila tedy

vydávání koncesí na soukromé zprostředkování práce a nechala postupně vymizet soustavu soukromých zprostředkovatelen.

Po válce vyvstala potřeba nově upravit trh práce a zaměstnanost. Ještě roku 1945 bylo ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné zřízeno Ministerstvo ochrany práce a sociální péče jako ústřední orgán státní správy v oblasti zaměstnanosti. Vzápětí vyšlo vládní nařízení č. 13/1945 Sb., o zatímní výstavbě úřadů ochrany práce, které zakotvilo dvoustupňovou hierarchii okresních zemských úřadů ochrany práce. V roce 1949 byla působnost těchto úřadů svěřena referátům práce a sociálních věcí na krajských a okresních národních výborech. Ústava z roku 1948 deklarovala pro všechny občany právo na práci, kterému korespondovala povinnost pracovat. Prvořadým úkolem odborů pracovních sil národních výborů se stalo zajišťování a přidělování zaměstnání. Úřady dále prováděly nábor nových pracovníků a dohlížely na podmínky zaměstnanců, vše podle centrálního hospodářského plánu. První socialistický předpis, který upravoval postavení občanů bez práce, vyšel až v roce 1967 a reagoval na uvolňování zaměstnanců v souvislosti s racionalizačními opatřeními v hospodářství.

Koncem 80. let nastal obrat ve vývoji zaměstnanosti. Hrozilo chaotické uvolňování dosud centrálně řízených pracovních sil. Vzniklá situace byla řešena vyhláškou č. 195/1989 Sb., o zabezpečení pracovníků při organizačních změnách a občanů před nástupem do zaměstnání, která překlenula přechodné období do vydání ucelených zákonů o zaměstnanosti.

2. Analýza současného právního stavu vybrané pracovní právní problematiky

2.1 Pracovní právní vztahy

Mezi nejdůležitější otázky pracovního práva patří problematika vzniku, změn a skončení pracovních vztahů, zejména pak nejvýznamnějšího základního pracovního vztahu - tj. pracovního poměru. Také příslušná právní úprava zakotvená v zákoníku práce patří mezi nejdůležitější ustanovení této právní normy. Je tomu tak nejen proto, že otázky vzniku, změn a skončení pracovního poměru jsou z hlediska zájmů zaměstnanců a zaměstnavatelů mimořádně důležité, jde o velmi „citlivou“ oblast pracovního práva, ale také proto, že právě v této úpravě - což se týká zejména skončení pracovního poměru - se výrazně projevuje ochranná funkce pracovního práva. Především v právní úpravě skončení pracovního poměru je nutné zajistit stabilitu pracovního poměru.

Právní úprava skončení pracovního poměru v České republice - a podobně i ve všech demokratických zemích - vychází ze zásad respektujících oprávněné zájmy zaměstnanců i zaměstnavatelů. Z obdobných zásad vycházejí i mezinárodní dokumenty, zejména úmluvy a doporučení Mezinárodní organizace práce. Základní zásadou v právní úpravě skončení pracovního poměru je snaha zajistit těm zaměstnancům, kteří dobře a svědomitě plní povinnosti vyplývající z pracovního poměru, určitou stabilitu zaměstnání. Tato stabilita je zajišťována hlavně ochranou zaměstnance před jednostranným rozvázáním pracovního poměru ze strany zaměstnavatele. Zároveň právní úprava zaměstnancům umožňuje, aby - v souladu se svými zájmy - rozvázali pracovní poměr z jakéhokoliv důvodu nebo i bez udání důvodů.

Právní úprava zohledňuje současně i zájmy zaměstnavatelů, a to především tím, že jim umožňuje rozvázat pracovní poměr s těmi zaměstnanci, které nadále nemohou z různých závažných důvodů stanovených zákonem zaměstnávat - např. proto, že mají neuspokojivé pracovní výsledky, porušují pracovní kázeň, stali se pro ně nadbytečnými, nemají pro ně pracovní uplatnění atd.

Poměrně často je možné se setkat s kritikou skutečnosti, že při rozvázání pracovního poměru je právní postavení zaměstnance výhodnější než postavení zaměstnavatele, že právní úprava dává zaměstnanci možnost rozvázat pracovní poměr snáze a rychleji než zaměstnavateli. Je tomu opravdu tak. Důvodem toho je skutečnost, že ve vztahu zaměstnavatel-zaměstnanec je zaměstnanec nepochybně partnerem slabším.

Na rozdíl od práva občanského, kde účastníci občanskoprávních vztahů vystupují jako rovnocenné subjekty, v pracovních vztazích lze o určité rovnosti subjektů hovořit pouze při sjednávání pracovní smlouvy. Jakmile je však pracovní smlouva uzavřena a v den sjednaný jako den nástupu do práce začne zaměstnanec pracovat, o rovnosti subjektů již nelze hovořit. Pracovní poměr je totiž založen na vztazích nadřízenosti a podřízenosti, na povinnostech zaměstnance pracovat podle pokynů zaměstnavatele.

Za vykonanou práci dostává zaměstnanec od zaměstnavatele odměnu, tj. mzdu nebo plat. Tato odměna je zpravidla hlavním, velmi často i jediným zdrojem jeho příjmů. Tímto se zaměstnanec na zaměstnavateli stává závislým, proto také činnost zaměstnance v pracovním poměru bývá označována jako závislá. Je nutno mít také na zřeteli, že na odměnu za vykonanou práci je zpravidla odkázán nejen zaměstnanec sám, ale i jeho rodinní příslušníci, především nezaopatřené děti. Proto ztráta zaměstnání může citelně ovlivnit nejen životní úroveň samotného zaměstnance, ale také jeho rodiny. Značný význam zde mají rovněž negativní psychologické a společenské aspekty ztráty zaměstnání, které mohou vést až k ohrožení sociální integrity zaměstnance - a zejména pak toho, jehož uplatnění na trhu práce je obtížnější než u zaměstnanců ostatních. Jde např. o matky malých dětí, osoby se změněnou pracovní schopností, starší osoby atd. Všechny uvedené důvody vedou k tomu, že právní

úprava chrání zaměstnance před neoprávněným rozvázáním pracovního poměru ze strany zaměstnavatele. Je nepochybné, že kontrolní činnost úřadů práce právě v oblasti vzniku, změn a zejména skončení pracovního poměru je velice důležitá.

2.2 Pracovní poměr na dobu určitou

2.2.1 Vývoj legislativní úpravy

Právní úprava pracovního poměru na dobu určitou platná do 31.5.1994 omezovala maximální délku pracovního poměru na dobu určitou dobou tří let, upravovala možnosti jeho opakovaného uzavření pouze za stanovených podmínek, které byly zakotveny především v prováděcím vládním nařízení zákoníku práce a zakazovala též uzavírání pracovního poměru na dobu určitou s některými skupinami občanů. Tato omezení byla typická pro direktivní řízení pracovněprávních vztahů.

Novela zákoníku práce uskutečněná zákonem č. 74/1994 Sb. přinesla s účinností od 1.6.1994 v právní úpravě pracovního poměru na dobu určitou zásadní věcné změny, které znamenaly značné zjednodušení této právní úpravy. Zásada smluvní volnosti při sjednávání pracovního poměru na dobu určitou byla v právní úpravě realizována tak, že bylo zrušeno dosavadní omezení trvání pracovního poměru na dobu určitou a zrušena byla i ustanovení omezující opakované sjednávání tohoto pracovního poměru. Od 1.6.1994 záleží tedy pouze na dohodě zaměstnavatele a zaměstnance, na jak dlouhou dobu pracovní poměr na dobu určitou uzavřou a kolikrát tento pracovní poměr uzavřou.

Nadále zůstal v platnosti zákaz uzavírat pracovní poměr na dobu určitou s některými vybranými skupinami zaměstnanců. Jednalo se o zaměstnance, kteří se z různých společensky uznaných důvodů nacházeli ve složitější sociální situaci než zaměstnanci ostatní a jejichž uplatnění na trhu práce proto bylo obtížnější. Právní úprava chránící zájmy těchto osob byla převzata z předchozího prováděcího vládního nařízení zákoníku práce a byla zakotvena přímo do zákoníku práce. Podle ust. § 30 odst. 2 zákoníku práce nebylo možné sjednávat pracovní poměry na dobu určitou:

- s absolventy středních a vysokých škol, odborných učilišť a učilišť,
- s mladistvými, tj. zaměstnanci, kteří jsou mladší než 18 let,
- se zaměstnanci, o nichž to stanoví kolektivní smlouva,
- s osobami se změněnou pracovní schopností a osobami se změněnou pracovní schopností s těžším zdravotním postižením.

Nově byl od 1.6.1994 stanoven zákaz uzavírat pracovní poměr na dobu určitou se zaměstnanci, o nichž to stanoví kolektivní smlouva. Je tedy možné dohodnout v kolektivní smlouvě zákaz uzavírání tohoto pracovního poměru s některými zaměstnanci -např. se zaměstnanci určitého provozu atd.

Zákonodárce si byl vědom toho, že může nastat situace, kdy některý ze zaměstnanců, s nímž podle ust. § 30 odst. 2 zákoníku práce nelze uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, si sám takovýto pracovní poměr přeje uzavřít. Na tyto případy pamatuje zákoník práce v ust. § 30 odst. 3, podle něhož neplatí zákaz uzavřít pracovní poměr na dobu určitou v případech, kdy fyzická osoba zaměstnavatele o sjednání pracovního poměru na dobu určitou písemně požádá. Dle zkušeností z praxe však dochází občas k tomu, že zaměstnavatel nechce přijmout do pracovního poměru zejména absolventy, pokud písemně nepožádají o uzavření pracovního poměru na dobu určitou. Podle sdělení úřadů práce - jak o tom bude dále pojednáno - je však takovýto postup zaměstnavatele při kontrolách téměř nemožné prokázat, pokud si konkrétní zaměstnanec nestěžuje.

Novelou zákona o zaměstnanosti účinnou od 1.10.1999, tj. zákonem č. 167/1999 Sb., došlo ke změně ustanovení § 30 odst. 2 zákoníku práce - bylo vypuštěno písm. d), což znamená, že zákaz sjednávání pracovního poměru na dobu určitou se již nevztahuje na

fyzické osoby se změněnou pracovní schopností, na zdravotně postižené občany a občany s těžkým zdravotním postižením.

Při přípravě poslední rozsáhlé novely zákoníku práce, tj. zákona č. 155/2000 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2001, bylo uvažováno o změně koncepce pracovního poměru na dobu určitou. Zkušenosti z praxe totiž ukazovaly, že se platná právní úprava uzavírání pracovního poměru na dobu určitou příliš neosvědčila, dochází zejména k opakovanému uzavírání krátkodobých pracovních poměrů na dobu určitou, což jistě nepřispívá k právní jistotě zaměstnanců. Vládní návrh novely obsahoval novou koncepci pracovního poměru na dobu určitou. Navrhovaná právní úprava měla omezit možnosti zneužívání pracovního poměru na dobu určitou a tím do značné míry znemožnit i obcházení ustanovení zákoníku práce o ochraně zaměstnanců při skončení pracovního poměru. Podle navrhovaného znění § 30 zákoníku práce měl být v pracovní smlouvě výslovně uveden důvod, který zaměstnavatele a zaměstnance vede k uzavření pracovního poměru na dobu určitou. Na straně zaměstnavatele měla být takovým důvodem např. náhrada za zaměstnankyni na mateřské dovolené nebo za dlouhodobě nemocného zaměstnance, dále zajištění sezónního provozu, zabezpečení mimořádných jednorázových úkolů zaměstnavatele atd. Na straně zaměstnance mělo jít především o důvody rodinné či osobní. Před uzavřením pracovní smlouvy měl zaměstnanec podat zaměstnavateli odůvodněnou písemnou žádost o uzavření pracovního poměru na dobu určitou.

Navrhovaná právní úprava pracovního poměru na dobu určitou znamenala výraznou změnu - od velmi liberální právní úpravy pracovního poměru na dobu určitou účinnou od 1.6.1994 se mělo přejít k právní úpravě značně odlišné, která by znamenala omezení smluvní volnosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. V rámci diskusí o návrhu novely byly vyslovovány pochybnosti o tom, zda navrhovaná změna právní úpravy skutečně napomůže řešení problémů, k nimž v praxi dochází. V rámci legislativního procesu však tento návrh neprošel, Parlamentem nebyl schválen. Koncepce právní úpravy pracovního poměru na dobu určitou tak zůstala beze změny.

2.2.2 Poznatky úřadů práce

V rámci šetření mezi vybranými úřady práce se ukázalo, že pracovní poměry na dobu určitou se s absolventy uzavírají poměrně často, téměř vždy je doložena písemná žádost absolventa o uzavření tohoto pracovního poměru. Současně však úřady práce uvádějí, že v rámci kontrolní činnosti nelze vždy zjistit, zda byl absolvent k napsání takovéto žádosti zaměstnavatelem nucen - stížnosti zaměstnanců v této oblasti nejsou.

Pokud jde o uzavírání opakovaných krátkodobých pracovních poměrů na dobu určitou, pouze malá část vybraných úřadů práce zastává názor, že sice jsou uzavírány, ale není jich mnoho a nejde tedy o závažnější problém. Většina úřadů práce naopak uvádí, že opakované krátkodobé pracovní poměry na dobu určitou jsou často uzavírány, v některých regionech v poslední době jejich počet roste. Bývají dokonce někdy uzavírány i na dobu jednoho měsíce a poté opakovaně znovu. Podle názorů úřadu práce zaměstnavatele k tomu vede zejména jednoduchost takového skončení pracovního poměru a skutečnost, že se nevyplácí odstupné. Bývají uzavírány např. ve školství. Podle názoru úřadů práce uzavírají opakované krátkodobé pracovní poměry na dobu určitou zejména ekonomicky slabší zaměstnavatelé.

2.3 Dodržování ustanovení o skončení pracovního poměru

Dle zkušeností téměř všech vybraných úřadů práce řada zaměstnavatelů nedodržuje ustanovení zákoníku práce o skončení pracovního poměru. Je nutno zdůraznit, že nedodržování ustanovení zákoníku práce o skončení pracovního poměru je nejvíce

frekventovaným poznatkem kontrol a zároveň i stížností zaměstnavatelů. V podstatě pouze jeden úřad práce se domnívá, že v této oblasti nedochází k většímu pochybení.

Při kontrolách dodržování ustanovení zákoníku práce o skončení pracovního poměru je často konstatováno, že zaměstnavatelé kombinují, propojují jednotlivé způsoby skončení pracovního poměru. Kombinovat právní úkony směřující ke skončení pracovního poměru je zcela nepřipustné, každý z nich má svůj samostatný právní režim. Nelze dát „výpověď dohodou“ nebo „dohodu výpovědí“, jak se často stává.

Často jsou právní úkony směřující ke skončení pracovního poměru činěny pouze ústní, nikoli písemnou formou. Zaměstnavatel je však povinen činit tyto úkony písemně. Pro výpověď a okamžité zrušení pracovního poměru stanoví zákoník práce sankci neplatnosti na nedostatek písemné formy, což znamená, že jsou-li učiněny ústně, jsou neplatné. I z praktických důvodů je velmi vhodné uzavírat všechny právní úkony směřující ke skončení pracovního poměru v písemné formě. V případě sporu o skončení pracovního poměru je písemný právní úkon účinným důkazním prostředkem. Pokud neexistuje, mohou se účastníci pracovního poměru dostat do důkazní nouze.

Dochází k případům nedodržování délky výpovědní doby. Nutno mít na zřeteli, že délka výpovědní doby je stejná pro zaměstnance i zaměstnavatele a činí dva měsíce. Pouze dává-li zaměstnavatel zaměstnanci výpověď z organizačních důvodů, tj. podle § 46 odst. 1 písm. a) až c) zákoníku práce, činí výpovědní doba tři měsíce. Je-li rozvazován vedlejší pracovní poměr, činí výpovědní doba pro zaměstnance i zaměstnavatele 15 dnů.

Ustanovení zákoníku práce o délce výpovědní doby je ustanovením kogentním, které nelze měnit ani dohodou účastníků pracovního poměru ani jednostranným úkonem jednoho z nich. Je tedy nepřipustné, aby délka výpovědní doby byla zaměstnavatelem stanovena na jinou dobu, než jakou stanoví zákoník práce, k čemuž v praxi občas dochází.

K pochybení dochází při aplikaci § 53 zákoníku práce, tj. při okamžitém zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele. Problémy nastávají hlavně při doručování písemného úkonu druhé straně, přičemž jde o problém velmi důležitý, protože pracovní poměr končí okamžikem písemně vyhotoveného právního úkonu druhé straně, na rozdíl od výpovědi zde neběží žádná výpovědní doba.

Pracovní poměr je někdy zaměstnavateli rušen „zpětně“. Pracovní poměr však nelze zrušit se zpětnou účinností, účinky skončení pracovního poměru mohou zásadně nastat pouze pro budoucnost.

2.4 Obcházení právní úpravy zaměstnávání zaměstnanců, zapůjčování zaměstnanců k výkonu práce třetímu subjektu (tzv. trojúhelníkové vztahy)

Obcházení právní úpravy zaměstnávání zaměstnanců (např. dohody o provedení práce, občanskoprávní smlouvy)

Podle poznatků vybraných úřadů práce dochází často k tomu, že zaměstnavatelé uzavírají se zaměstnanci dohody o provedení práce - podle zkušeností úřadů práce především ve snaze nehradit pojistné. Uzavírání občanskoprávních smluv není příliš časté. Někdy zaměstnavatelé trvají na uzavírání dohod o pracovní činnosti místo pracovních smluv nebo na vyřízení vlastního živnostenského listu.

Zapůjčování zaměstnanců k výkonu práce třetímu subjektu tzv. trojúhelníkové vztahy

V posledních letech se v praxi často hovoří o potřebě zapůjčování zaměstnanců k výkonu práce třetímu subjektu, tzv. trojúhelníkových vztahů - j. vztahů mezi vysílajícím zaměstnavatelem, zaměstnancem a přijímající fyzickou nebo právnickou osobou, kdy dosavadní pracovní poměr zaměstnance k původnímu zaměstnavateli zůstává zachován.

S účinností od 1.června 1994 byly zákoníkem práce a prováděcím vládním nařízením zpřesněny podmínky, za nichž může zaměstnavatel, u kterého je zaměstnanec v pracovním

poměru, sjednat s ním v písemné dohodě, že ho dočasně přidělí k výkonu práce k jiné právnické nebo fyzické osobě. Podmínky pro „zapůjčení zaměstnance“ upravuje i ust. § 5 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

V souladu s ust. § 38 odst. 4 zákoníku práce je v dohodě o dočasném přidělení nutno uvést následující údaje:

- název právnické osoby nebo jméno a příjmení fyzické osoby, k níž se zaměstnanec přiděluje,
- den, kdy dočasné přidělení vznikne,
- druh a místo výkonu práce
- dobu, na kterou se dočasné přidělení sjednává.

Dohodou o dočasném přidělení dochází ke změně místa výkonu práce i ke změně druhu práce, resp. k jeho modifikaci. Ke změně zaměstnavatelského subjektu však nedochází, protože - jak už bylo konstatováno výše - dočasně přidělený zaměstnanec zůstává v pracovním poměru ke svému zaměstnavateli. Právnická nebo fyzická osoba, k níž byl zaměstnanec dočasně přidělen, mu ukládá pracovní úkoly, organizuje, kontroluje a řídí jeho práci, vytváří příznivé pracovní podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Tato právnická nebo fyzická osoba však nemůže vůči dočasně přidělenému zaměstnanci činit právní úkony jménem zaměstnavatele, který zaměstnance dočasně přidělil.

Pokud vznikne zaměstnanci škoda při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním u fyzické nebo právnické osoby, ke které byl dočasně přidělen, může se poškozený zaměstnanec dovolávat náhrady škody po tom subjektu, který odpovídá za škodu podle dohody uzavřené mezi zaměstnavatelem a právnickou nebo fyzickou osobou, k níž byl zaměstnanec přidělen. Jestliže taková dohoda sjednána nebyla, odpovídá za škodu zaměstnavatel, který má však nárok na náhradu vůči právnické nebo fyzické osobě.

Mzdu sice zaměstnanci poskytuje zaměstnavatel, ten se však může s právnickou nebo fyzickou osobou dohodnout o refundaci poměrné části mzdy, popř. cestovních výdajů, odpovídající rozsahu plnění úkolů zaměstnancem pro právnickou nebo fyzickou osobu, k níž je dočasně přidělen.

Dočasné přidělení končí uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno. Před uplynutím této doby končí dočasné přidělení dohodou účastníků pracovního poměru, příp. doby deseti pracovních dnů ode dne, kdy byl projev vůle účastníků o skončení dočasného přidělení druhému účastníku oznámen.

Tato právní úprava byla v době svého vzniku zamýšlena jako forma výjimečného řešení pro situace, kdy by si zaměstnavatelé chtěli vzájemně vypomoci - např. v případě, kdy u jednoho zaměstnavatele byl dočasně nedostatek práce a u druhého naopak velká jednorázová zakázka, dále v případě sezónních či kampaňových prací atd. V žádném případě nebylo počítáno s tím, že by výše zmíněná právní úprava měla být využívána jako způsob soustavného výdělečného „pronajímání“ zaměstnanců zaměstnavatelem jiným právnickým a fyzickým osobám.

„Trojúhelníkové vztahy“ jsou v současné době realizovány i prostřednictvím soukromých zprostředkovatelů práce. Novelou zákona o zaměstnanosti byla v ust. § 5 odst. 1 zakotvena možnost zprostředkování zaměstnání fyzickou nebo právnickou osobou, pokud má k takové činnosti povolení, za úhradu i za účelem dosažení zisku. Avšak ustanovení § 5 odst. 3 výslovně zakazuje v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání jakékoliv srážky ze mzdy nebo jiné odměny poskytované zaměstnanci za vykonanou práci ve prospěch jiné osoby, která zaměstnání zprostředkovala. Z toho vyplývá, že obsahem činnosti soukromých zprostředkovatelů práce není „pronajímání“ klientů třetímu subjektu. Proto často vlastníci soukromých zprostředkovatelů práce zvolí jiný způsob - např. si vedle této činnosti opatří živnostenské oprávnění a tím získají právní postavení zaměstnavatele, aby mohli zaměstnat

osoby, které pak „půjčují“ či jak se někdy v praxi říká „prodávají“ jiným právníckým nebo fyzickým osobám.

V souladu s platnou právní úpravou mohou být srážky ze mzdy provedeny pouze na základě dohody o srážkách ze mzdy uzavřené mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, jinak pouze v případech taxativně vymezených v ust. §121 odst. 1 zákoníku práce. Pořadí srážek ze mzdy stanoví prováděcí vládní nařízení zákoníku práce.

Právní úprava soukromých zprostředkovatelen práce vychází z úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181/97, kterou Česká republika ratifikovala (blíže v kapitole 3.4.). Cílem této úmluvy je zvýšit efektivnost trhu práce a zabránit zneužívání služeb zaměstnanců. Má rovněž pomoci zajistit, aby s lidskou prací nebylo nakládáno jako se zbožím a zabránit diskriminaci a zneužívání dětské práce.

V poslední době dochází stále častěji k „prodeji“ nebo „pronájmu“ pracovní síly pro výkon práce u jiné fyzické nebo právnícké osoby i jinými způsoby, především prostřednictvím smlouvy o dílo. Podle smlouvy o dílo zhotovitel díla provádí práce v prostorách objednatele z jeho materiálu podle jeho pokynů a za pomoci jím vlastněných nástrojů či zařízení. Zhotovitel tedy nemusí vlastnit prostředky pro zhotovení díla. Obchodní zákoník stanoví, že dílo provádí zhotovitel na svůj náklad a nebezpečí, nevymezuje však, co by měl takový náklad obsahovat. Dá se říci, že vlastně jde o dodání pracovní síly.

Takováto koncepce je však podle našeho názoru velmi diskutabilní. Posouzení otázky, zda předmětem smlouvy o dílo může být i výkon práce, není vůbec jednoduché, přestože je nastolována již velice dlouho - zabývali se jí dokonce už římští právníci. Náročnost a složitost posouzení vyplývá z toho, že za poskytnutou úplatu lze jako protihodnotu obdržet věc (pak se jedná o smlouvu kupní) nebo lze získat možnost užívání cizí věci (v tomto případě jde o smlouvu nájemní) nebo poskytnutí pracovní síly (v takovém případě by šlo o smlouvu pracovní) anebo lze získat jen výsledek práce, dílo - opus (smlouva o dílo). Hranice mezi vymezením smlouvy o dílo a smlouvou pracovní nebývá vždy zcela zřetelná. Zpravidla bývá uváděno, že od smlouvy pracovní se smlouva o dílo odlišuje zejména tím, že předmětem smlouvy pracovní je konání práce podle pokynů zaměstnavatele, zatímco při smlouvě o dílo jde o výkon směřující k určitému výsledku, jehož dosažením je smlouva splněna.

Smlouva o dílo nevyžaduje ke své platnosti, aby byla jako smlouva o dílo nazvána. Rozhodující je, aby obsahovala podstatné části tohoto typu smlouvy, tj. převzetí závazku provést dílo zhotovitelem a převzetí závazku zaplatit cenu objednatelem.

Podle obchodního zákoníku se dílem rozumí zhotovení určité věci, pokud nespadá pod kupní smlouvu, montáž určité věci, její údržba, provedení dohodnuté opravy nebo úpravy určité věci nebo hmotně zachycený výsledek jiné činnosti. Dílem se rozumí vždy zhotovení, montáž, údržba, oprava nebo úprava stavby nebo její části (§ 536 odst. 2 obchodního zákoníku). Při výkladu tohoto ustanovení se zdůrazňují požadavky zákona, podle kterého musí být dílo nějakým způsobem hmotně zachyceno či se dílo musí týkat určité věci.

I když občanský zákoník, který rovněž smlouvu o dílo upravuje (v § 631 a násl.) a jehož aplikaci nelze s ohledem na ust. § 1 obchodního zákoníku zcela vyloučit, dílo jako takové formuluje podstatně širěji, nepovažuje se podle ustáleného výkladu výkon práce za dílo ani podle tohoto zákona.

V České republice v současné době nejsou k dispozici statistické údaje o kvantitativním vývoji v oblasti „trojúhelníkových vztahů“. Z praxe je však zřejmé, že nejvíce tyto vztahy vznikají zejména v oborech, kde je ve velkém rozsahu využívána nekvalifikovaná, příp. málo kvalifikovaná pracovní síla, tj. hlavně ve stavebnictví, v zemědělství a v lesním hospodářství, ve službách atd. Často se tyto vztahy uzavírají ohledně pracovníků zejména ze zemí bývalého Sovětského svazu.

Dle vyjádření vybraných úřadů práce je dočasné přidělování zaměstnance k výkonu práce k jiné právnické či fyzické osobě ojedinělé, nejsou s ním téměř žádné zkušenosti. Toto zjištění je dosti překvapující.

Co se týče tzv. Švarc systému (práce na živnostenský list), není dle poznatků vybraných úřadů práce větším problémem – i když úřady práce připouštějí, že jeho existence je někdy jen obtížně prokazatelná. Pokud existuje, je tomu tak hlavně u stavebních firem.

2.5 Dodržování zákazu diskriminace v inzerci týkající se získávání nových pracovníků do zaměstnání

Případy diskriminace v inzerci týkající se získávání nových pracovníků do zaměstnání jsou podle sdělení vybraných úřadů práce zatím zcela ojedinělé. Sankce zatím uděleny nebyly.

Pouze jeden úřad práce doposud řešil větší počet podnětů (8) na diskriminaci uchazečů o zaměstnání pomocí inzerce.

Novelou zákona o zaměstnanosti uskutečněnou zákonem č. 167/1999 Sb. byl zákaz diskriminace při přístupu k zaměstnání, který byl doposud uveden v preambuli zákona, upraven a zakotven v normativní části zákona jako odstavec 1. Kromě obecného principu nediskriminace v odst. 1 zákaz v odst. 2 výslovně zakazuje činit nabídky zaměstnání, které jsou v rozporu s tímto ustanovením - zakazuje diskriminační inzerci. Takováto právní úprava znamená, že zaměstnanec může vymáhat své právo na zaměstnání bez diskriminačních omezení, a to soudní cestou i prostřednictvím úřadů práce.

Občan může uplatňovat své nároky - včetně možné majetkové i jiné újmy, která mu vznikla z důvodu diskriminace - u soudu. Úřady práce mohou zaměstnavatele postihovat za zaviněné porušení tohoto práva občana podle ust. § 9 zákona č. 9/1991 Sb., tj. podobně jako v případech ostatního porušování pracovněprávních předpisů. Nedojde-li k nápravě, mohou ji vymáhat opakovanými pokutami, příp. požadavkem na odstranění zjištěných nedostatků v rámci kontrolní činnosti.

2.6 Pohyb pracovních sil

2.6.1 Posílení smluvní volnosti uzavírání pracovního poměru

Jedním z konkrétních cílů, které sledovala novela zákoníku práce z roku 1994 (zákon č. 74/1994 Sb.) bylo posílení smluvní volnosti uzavírání pracovního poměru.

S rozvojem tržního hospodářství u nás došlo k uvolnění pohybu pracovních sil. Na tuto nově vzniklou situaci bylo nutno reagovat i odpovídající změnou příslušných pracovněprávních předpisů. V roce 1994 již neexistovaly důvody pro případnou regulaci pracovních sil ani pro omezování pracovní síly jen na určitého zaměstnavatele a na jediný pracovněprávní vztah. Tato nově vzniklá situace pak byla důvodem zrušení těch ustanovení zákoníku práce, která přikazovala zaměstnavatelům zaměstnávat občany jen tehdy, jestliže prokázali, že předchozí pracovní poměr platně skončil. Novelou zákoníku práce byla zrušena ust. § 24 a 25 zákoníku práce.

Státní politika zaměstnanosti směřující k dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách, k produktivnímu využití zdrojů pracovních sil a k zabezpečení práva občanů na zaměstnání je zajišťována MPSV a úřady práce. Zákon č. 167/1994 Sb., kterým se měnil zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších právních předpisů, a některé další zákony, přinesl kromě jiných změn též definici zprostředkování zaměstnání a podmínky pro činnost subjektů zprostředkujících zaměstnání, a to v ust. § 4 a 5a až 5c.

Zprostředkováním zaměstnání se rozumí činnost zaměřená jak na ty, kdo práci hledají, tj. zaměstnance, tak i na ty, kteří práci nabízejí, tj. zaměstnavatele. V souladu s Úmluvou ILO č. 181 jsou za zprostředkování považovány i další činnosti se

zprostředkováním zaměstnání související. (Bližší podmínky pro činnost soukromých zprostředkovatelen práce jsou uvedeny v kapitole 3.3).

2.6.2 Poznatky vybraných úřadů práce z oblastí pohybu pracovních sil

A) Soukromé zprostředkovatelný práce

Téměř ve všech vybraných okresech existují soukromé zprostředkovatelný práce, zpravidla jedna, dvě, nejvyšší počet je pět. Podle názoru úřadů práce soukromé zprostředkovatelný práce vhodně doplňují činnost úřadů práce. Obecně je jejich činnost hodnocena kladně, do budoucna by se mohly zaměřovat nejen na uspokojení poptávky zaměstnavatelů, ale i na nabídku práce zejména dlouhodobě nezaměstnaným osobám a dalším rizikovým skupinám na trhu práce.

Některé úřady práce mají vyvěšený seznam soukromých zprostředkovatelen práce. Většině úřadů práce přímá spolupráce se soukromými zprostředkovatelnými práce chybí, je zatím velice neformální. Údaje o počtu umístěných osob soukromé zprostředkovatelný práce úřadům práce neposkytují.

B) Pohyb pracovních sil na území republiky

Všechny vybrané úřady práce jsou schopny poskytnout uchazeči o zaměstnání aktualizovaný seznam volných pracovních míst v okrese. Pokud jde o ucelenou nabídku volných pracovních míst v dalších okresech, je někdy velmi obtížné ji poskytnout. Téměř všechny úřady práce vyvěšují volná pracovní místa v sousedních okresech, některé i v dalších než jen sousedních okresech, ojediněle i v Praze.

Žádný z vybraných úřadů práce však neuvádí, že by mohl uchazeči o zaměstnání poskytnout informaci o nabídce volných pracovních míst v rámci celé České republiky.

Některé úřady práce uvádějí, že získávají určitý přehled o volných pracovních místech z Internetu.

Vnitřní migraci by (kromě uvolnění trhu s byty) dle mínění vybraných úřadů práce napomohlo:

- možnost evidence uchazečů o zaměstnání i mimo okres trvalého bydliště,
- zlepšení přehledu o pracovních příležitostech s možností bydlení,
- nabídka stabilního zaměstnání,
- započítávání příspěvku zaměstnavatele na dopravu do daňově uznatelných nákladů,
- zlepšení dopravního spojení např. v rámci nových VÚSC,
- vzrůst motivačního vlivu mzdy jako zdroje příjmu ještě před uvolněním trhu s byty,
- dotace zaměstnavatelům na zaměstnance v okresech s vyšší mírou nezaměstnanosti než je celorepublikový průměr; dotace by se měly týkat příspěvku na cestovné, ubytování a stravné - to jsou veličiny, které pracovník bere v úvahu při zvažování, zda vyjede za prací mimo rámec nejbližšího bydliště,
- zlepšení dopravní obslužnosti zvláště do lokalit s nižším počtem obyvatelstva,
- budování vlastních ubytovacích kapacit zaměstnavateli.

Podle poznatků úřadů práce přetrvává u většiny našich občanů velice silný vztah k místu bydliště, příp. i k nemovitému majetku. Hmotné stimuly pro zvýšení pohybu pracovních sil jsou dle mínění úřadů práce nezbytné. Může jít např. o úplnou či částečnou úhradu cestovních nákladů pro dojíždějící zaměstnance, poskytování bezúročných půjček či půjček s nízkým úrokem na zakoupení bytu, příplatky ke mzdě atd. Je však nutno mít na zřeteli, aby po ukončení poskytování hmotných stimulů nedošlo k výraznému snížení příjmu zaměstnance.

2.7 Ostatní poznatky úřadů práce

Někteří zaměstnavatelé nevyplácejí příplatky za přesčasovou práci, za noční práci a práci ve svátek.

Problematická situace stále přetrvává u kontrol nelegálního zaměstnávání cizinců. Jsou-li u zaměstnavatele zjištěni při práci cizinci, zpravidla doloží smlouvu o dílo, ze které vyplývá, že cizinci jsou zaměstnání u jiného zaměstnavatele, který provádí určité práce dodavatelsky. Při pokusu zjistit zaměstnavatele cizinců se pracovníci úřadu práce obvykle dozvědí, že se tato společnost na uvedené adrese nezdržuje a v případě zaměstnavatele – fyzické osoby tuto osobu většinou nenajde ani Policie ČR.

Často dochází k **uzavírání pracovních smluv až po dni nástupu do práce** a rovněž **zkušební doba** byla sjednávána až **po dni nástupu do pracovního poměru**. K tomuto je nutno uvést, že zkušební dobu je možno platně sjednat nejpozději v den vzniku pracovního poměru, tj. v den uvedený v pracovní smlouvě jako den nástupu do práce. Přesto se často objevuje snaha uzavřít ujednání o zkušební době i několik dnů či dokonce týdnů po vzniku pracovního poměru. Takovéto ujednání by ale bylo neplatné. Zkušební dobu je možno sjednat nejdéle na dobu tří měsíců. Ujednání o zkušební době musí být vždy písemné, jinak je neplatné.

V poslední době se stále častěji vyskytuje problém práce tzv. „načerno“. Jedná se někdy i o klienty úřadu práce, kteří si takto přivydělávají hlavně na stavbách, v pohostinství atd. Dochází rovněž k tomu, že výše mzdy je stanovena v minimální částce a zbytek je vyplácen mimo jakékoliv doklady, což znamená, že z této částky není odváděno ani pojistné na veřejné zdravotní pojištění ani pojistné na sociální zabezpečení a není ani zdaněna.

Velmi vážné porušení pracovněprávních předpisů nastává **při neplacení mzdy zaměstnancům, popř. neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti**.

Většina vybraných úřadů práce dospěla k závěru, že dosti často dochází k neplnění povinností zaměstnavatele v oblasti odměňování - především dochází k opožděnému vyplácení mezd, někdy i několikaměsíčnímu. Nelze říci, že by tato skutečnost byla dána oborem podnikání, ale je dána finančními možnostmi zaměstnavatele. Týká se velkých i malých firem. Totéž v podstatě platí pro odvádění pojistného. Pouze malá část úřadů práce uvádí, že se v poslední době s těmito problémy neseťkává často. Pokud jde o neplnění mzdových povinností a povinností s odváděním pojistného u zaměstnanců, jejichž pracovní poměr končí ve zkušební době, setkává se s nimi většina dotazovaných úřadů práce pouze ojediněle.

2.8 Opatření, která by přispěla k posílení kontrolní činnosti v oblasti dodržování pracovněprávních předpisů

Opatření, která by přispěla k posílení kontrolní činnosti, jsou podle mínění úřadů práce následující:

- oddělení kontroly od úřadů práce
- vyšší profesní připravenost pracovníků kontroly - při současném stavu odměňování nelze předpokládat, že ji budou vykonávat odborníci
- přehlednější legislativa, zjednodušení řízení o sankcích, lepší vynutitelnost práva, širší paleta sankcí - např. zákaz podnikání v oboru a zavedení trestněprávní odpovědnosti v některých případech
- zavedení služebních průkazů pro kontrolní pracovníky
- odstranění povinnosti předkládat pověření ke kontrole
- zvyšování kvalifikace kontrolních pracovníků
- odstranění legislativních bariér při toku informací mezi orgány státní správy

- písemné uzavírání dohod o provedení práce; možnost jejich ústního sjednávání často vede k zastírání tzv. zaměstnání „načerno“ - zaměstnavatelé i osoby přistižené při výkonu práce na pracovišti bez pracovněprávních dokladů argumentují, že jsou zde např. na návštěvě, zaskakují v nepřítomnosti vedoucího, jsou zde první den na základě ústně uzavřené dohody o provedení práce atd.

2.9. Hodnocení právní úpravy pracovněprávních vztahů a náměty de lege ferenda

Přestože po roce 1989 došlo - jak bylo konstatováno výše - k řadě změn v právní úpravě pracovněprávních vztahů, lze nepochybně uvažovat o dalších změnách, které by vedly k dalšímu zkvalitnění právní úpravy a zprostředkovaně by i mohly napomoci politice zaměstnanosti.

Za velmi žádoucí bychom považovali:

1) Posílení kontrolní činnosti úřadů práce

Je nepochybné, že i velmi kvalitní právní úprava nemůže být efektivní, pokud není správně aplikována. Z četných zkušeností z praxe je zřejmé, že příčinou řady problémů vznikajících v praxi není nevhodná právní úprava, ale její neznalost a ještě častěji snaha platnou právní úpravu obejít. Je smutné, když se někteří zaměstnavatelé dokonce chlubí, že zákoník práce vůbec nepotřebují a stanoví pro své zaměstnance vlastní pravidla.

Podle našeho názoru je nezbytně nutné posílit kontrolní úlohu úřadů práce - zejména zvýšit počet kvalifikovaných pracovníků a samozřejmě rozšířit i pravomoci úřadů práce v této oblasti.

Jistě by bylo možné uvažovat i o dalších dílčích změnách - např. o úpravě stávající koncepce pracovního poměru na dobu určitou. Opakované uzavírání krátkodobých pracovních poměrů na dobu určitou, tj. jakési jejich řetězení, což se týká hlavně pracovních poměrů uzavíraných s mladými ženami, jistě nepřispívá k právní jistotě zaměstnanců.

2) Zohlednění postavení tzv. malých a středních zaměstnavatelů

Bylo by zřejmě rovněž vhodné zohlednit postavení tzv. malých a středních zaměstnavatelů, pro něž je někdy velmi obtížné splnit veškeré povinnosti stanovené pracovněprávními předpisy. Musí však vždy být respektována zásada rovnosti zaměstnanců v pracovněprávních vztazích a pokud by k určité diferenciaci v právní úpravě postavení zaměstnavatelů podle jejich velikosti skutečně došlo, musela by být pravidla přesně stanovena.

3) Pronájem pracovní síly třetímu subjektu

Pokud jde o „pronájem“ pracovní síly prostřednictvím soukromých zprostředkovatelů práce, je zatím velmi limitovaný, je ovšem otázkou, jak se bude nadále vyvíjet. Je třeba si dále uvědomit, že i další způsob „zapůjčování“ či „pronajímání“ zaměstnanců na základě smlouvy o dílo je velmi diskutabilní. Rovněž úprava zakotvená v ust. § 38 odst. 4 zákoníku práce není zcela bez problémů a neodpovídá potřebám praxe. Proto by bylo vhodné, aby se i otázkou tzv. trojúhelníkových vztahů zabývaly budoucí pracovněprávní úpravy - zkušenosti z praxe ukazují, že jde o dosti závažný problém.

4) Vnitřní migrace pracovních sil

Problematika vnitřní migrace pracovních sil je oblastí, které se nevěnuje dostatečná pozornost. Tento samotný problém by podle našeho názoru vyžadoval samostatnou studii. Pracovněprávní předpisy se migrací prakticky nezabývají.

Migrace pracovních sil není v evropském prostoru tak rozšířená jako např. v USA. Nicméně pro stěhování za prací - prozatím v rámci republiky - je třeba vytvořit podmínky.

Kromě uvolnění trhu s byty a zlepšení dopravní obslužnosti je třeba v této oblasti řešit i další neméně důležité problémy jako např. vytvoření uceleného informačního systému zahrnujícího všechna volná místa nabízená úřady práce. Takováto databáze by měla být přístupná všem uchazečům o zaměstnání. Dojíždění za prací je ovšem i otázkou finanční. Tento problém by mohly pomoci odstranit až již jednorázové příspěvky pro přestěhování zaměstnance a jeho členů rodiny do místa nového zaměstnání, tak i opakující se peněžité příspěvky jako cestovné, odlučné, popř. stravné.

5) Příprava nového zákoníku práce

Zcela prioritním úkolem v oblasti pracovního práva je nepochybně příprava nového zákoníku práce. Měl by vycházet z moderního pojetí evropského pracovního práva, zohledňovat potřeby naší společnosti a respektovat dokumenty Evropských společenství i ostatních mezinárodních organizací. Je nutné, aby nová úprava omezila kogentní povahu jednotlivých ustanovení a naopak posílila ustanovení dispozitivní povahy. Nový zákoník práce by měl především stanovit základní pravidla chování v pracovněprávních vztazích a minima, popř. maxima nároků zaměstnanců a respektovat oprávněné zájmy zaměstnanců i zaměstnavatelů.

3. Soukromé zprostředkovatelný práce (personální agentury)

3.1 Současná právní úprava zprostředkování práce

Zprostředkováním zaměstnání se podle § 4 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (v platném znění) rozumí činnost zaměřená na vyhledávání vhodného zaměstnání pro občana, který se o práci uchází, a na vyhledávání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové zaměstnance. Součástí zprostředkování zaměstnání je též činnost informační a poradenská.

Jedná se tedy o činnosti, které jsou spojeny se zaměstnáváním občanů a se službami uspokojujícími potřeby zaměstnavatelů. V souladu s Úmluvou Mezinárodní organizace práce (ILO) č. 181 (viz níže) se pak činností informační rozumí činnost spojená s poskytováním informací o volných pracovních místech, o možných zaměstnancích, o situaci na trhu práce apod. a činnost poradenská slouží v oblasti nabídky a poptávky po práci jak občanům, tak zaměstnavatelům.

Podle Úmluvy ILO č. 181 z roku 1997 se rozumí zprostředkováním také zaměstnávání pracovníků za účelem jejich zapůjčení dalšímu subjektu.

Zaměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených zákonem o zaměstnání jednak státní úřady práce, jednak právnické nebo fyzické osoby, jestliže mají k takové činnosti povolení Ministerstva práce a sociálních věcí. Úřady práce a právnické nebo fyzické osoby, které mají povolení ke zprostředkování zaměstnání se v právním slovníku označují jako zprostředkovatelný práce.

3.2 Právní vymezení úřadů práce

Prvním obecně závazným právním předpisem, který konstitoval úřady práce, bylo zákonné opatření předsednictva ČNR č. 306/1990 Sb. Tento předpis určil základní charakteristiku a začlenění úřadů práce do systému správních úřadů. Dnem 1. února 1991 nabyly účinnosti zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti a zákon ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti. Posledně jmenovaný zákon pak zrušil zákonné opatření ČNR č. 306/1990 Sb.

Úřady práce jsou při výkonu své působnosti a pravomoci kromě uvedených dvou právních předpisů vázány rovněž obecnými právními zásadami a pravidly chování, které vyplývají jednak z Listiny základních práv a svobod a jednak z mezinárodních smluv o lidských právech, které Česká republika v minulosti ratifikovala.

Úřady práce mají za úkol realizovat právo občanů na zaměstnání. Tím se rozumí u občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí právo na:

- zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání
- rekvalifikaci nezbytnou k pracovnímu uplatnění
- hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání.

Je však třeba poznamenat, že úřady práce pomáhají najít zaměstnání i občanům, kteří jsou v pracovním nebo obdobném vztahu nebo vykonávají samostatnou výdělečnou činnost a mají zájem o jiné zaměstnání. Takováto osoba je podle § 4 odst. 2 z. č. 9/1991 Sb. (v platném znění) zájemcem o zaměstnání.

Úřady práce zprostředkovávají zaměstnání bezplatně na celém území České republiky. O zprostředkování zaměstnání se občan uchází u toho úřadu práce, v jehož obvodu má trvalý pobyt. Informace o možnostech zaměstnání, o volných pracovních místech, jakož i poradenskou činnost týkající se zaměstnání může požadovat u kteréhokoliv úřadu práce. Za tím účelem vedou úřady práce evidenci volných pracovních míst.

Občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost ani se nepřipravuje soustavně na povolání a osobně se u úřadu práce

uchází na základě písemné žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání se zařadí do evidence uchazečů o práci.

Uchazeč o zaměstnání je povinen poskytovat úřadu práce potřebou součinnost při zprostředkování zaměstnání. Může být z evidence vyřazen, jestliže bez vážných důvodů odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání nebo úmyslně maří součinnost s úřadem práce.

Při zprostředkování zaměstnání věnují úřady práce zvýšenou pozornost těm uchazečům o zaměstnání, kteří ji pro svůj zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo z jiných vážných důvodů potřebují.

Zaměstnavatel může získávat zaměstnance v potřebném počtu a struktuře vlastním výběrem nebo za pomoci úřadů práce na celém území České republiky. Zaměstnavatel je povinen do pěti pracovních dnů oznámit příslušnému úřadu práce volná pracovní místa a jejich charakteristiku, taktéž i obsazení těchto pracovních míst.

3.3 Podmínky pro činnost soukromých zprostředkovatelen práce (personálních agentur)

K regulaci a podpoře zaměstnanosti ze strany státu byla vytvořena začátkem 90. let v České republice síť úřadů práce. Od začátku 90. let začaly průběžně vznikat, zejména ve velkých městech, také soukromé zprostředkovatelný práce nabízející vedle zprostředkovávání zaměstnání i personální poradenství, vzdělávací kurzy, školení aj.

V současné době existuje na území ČR okolo 300 povolených soukromých zprostředkovatelen práce. Z toho asi třetina působí v hlavním městě Praze, ostatní jsou rozptýleny po celém území. 5 zprostředkovatelen se zabývá zprostředkováním zaměstnání pro cizince v České republice a asi 16 zprostředkovává práci českým občanům do zahraničí. Ostatní zprostředkovávají práci pro české občany v České republice. Seznam soukromých zprostředkovatelen práce je měsíčně aktualizován a je přístupný veřejnosti na www stránkách MPSV - soukromé zprostředkovatelný práce. Od roku 1991 dochází postupně k nárůstu této činnosti. Největší nárůst soukromých zprostředkovatelen je od roku 1998. Zájem o zprostředkování práce zvýšila také novela zákona o zaměstnanosti z října 1999, která velmi zasáhla do oblasti zprostředkování zaměstnání za úhradu. Od novelizace se měsíčně vyřizuje kolem 30 žádostí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.

Soukromé zprostředkovatelný práce doplňují státní úřady práce zajišťováním kontaktu mezi zaměstnavateli a občany, kteří buď jsou nezaměstnaní nebo by rádi změnili současné zaměstnání nebo se jedná o studenty či cizince. Ovšem evidenci nezaměstnaného u soukromé zprostředkovatelný práce nevzniká nárok na pobírání státní podpory v nezaměstnanosti. Podmínkou pro získání podpory v nezaměstnanosti je zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence na příslušném úřadu práce.

Mimo zprostředkování zaměstnání poskytují soukromé zprostředkovatelný také různé formy personálního odborného poradenství. Proto jsou dále v textu soukromé zprostředkovatelný práce označovány jako personální agentury. Tento pojem se běžně používá nejen u nás, ale také v zahraničí.

Podle § 5 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (v platném znění) mohou fyzické nebo právnické osoby zprostředkovávat zaměstnání za úhradu pouze na základě povolení. Jedná se totiž o zabezpečení práva na práci, tedy jednoho ze základních lidských práv, proto je k udělování povolení zmocněn ústřední orgán státní správy, aby tak byla zajištěna odbornost soukromých zprostředkovatelen i právní jistota na tomto úseku.

Toto povolení uděluje Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), odbor trhu práce ve správním řízení. Při splnění podmínek uvedených v § 5a zákona o zaměstnanosti je výsledkem správní rozhodnutí ve věci udělení či neudělení povolení. Povolení se vydává na 3 roky a je možné o ně žádat opakovaně. Umožňuje to tak průběžně sledovat úroveň odbornosti a kvalitu práce konkrétní zprostředkovatelný. Při žádosti o povolení musí žadatel

předložit projekt své činnosti, podle kterého se také rozhoduje o udělení či neudělení povolení. Správní poplatky za vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání jsou nově zavedeny od 1.10. 1999. Do té doby bylo možné za tyto služby účtovat pouze poplatek, který kryl náklady za zprostředkování, tj. mohl být vybírán pouze poplatek za 1 osobu stanovený sazebníkem MPSV plus náklady spojené s touto činností. Ziskové zprostředkování je možné až od 1.10. 1999, a to na základě výše uvedené novely zákona o zaměstnanosti.

Zákon rozlišuje tři druhy povolení, a to podle toho, komu a kam hodlá žadatel zaměstnání zprostředkovávat. Z toho vyplývá i výše poplatků. Za povolení ke zprostředkování zaměstnání cizincům v České republice zaplatí žadatel 10 tis. Kč, při zprostředkování zaměstnání do zahraničí 10 tis. Kč a při zprostředkování českým občanům v České republice zaplatí 1 tis. Kč. Za cizince je ze zákona považována taková osoba, která potřebuje k výkonu práce na území České republiky povolení k zaměstnání.

V rámci novely zákona č. 167/1999 Sb. s účinností od 1.10. 1999 byly přesně stanoveny podmínky, které musí žadatel o zprostředkování zaměstnání splňovat. U právnických osob musí níže uvedené podmínky splňovat fyzická osoba, která plní funkci odpovědného zástupce pro účely zprostředkování zaměstnání, nebo statutární orgán či některý ze členů statutárního orgánu odpovědný za zprostředkování zaměstnání. U zahraniční právnické osoby plní funkci odpovědného zástupce pro účely zprostředkování zaměstnání za úhradu vedoucí organizační složky umístěné v České republice.

Žadatel musí splňovat tři základní podmínky:

a) bezúhonnost - doložená výpisem z rejstříku trestů, který není starší šesti měsíců, nebo odpovídajícími doklady vydanými státem, jehož je fyzická osoba občanem, jakož i státy, ve kterých se tato osoba zdržovala v posledních třech letech nepřetržitě po dobu delší než tři měsíce.

b) odborná způsobilost - ukončené vysokoškolské vzdělání a nejméně dvouletou praxi v oblasti zprostředkování zaměstnání nebo v oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání za úhradu povoleno, nebo ukončené středoškolské vzdělání s nejméně pětiletou praxi v oblasti zprostředkování zaměstnání nebo v oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání povoleno. Není-li fyzická osoba občanem České republiky, je nutno prokázat pohovorem před orgánem vydávajícím povolení ke zprostředkování za úhradu znalost českého jazyka. (Fyzická osoba je schopna plynně a jazykově správně odpovídat na otázky vztahující se k běžným situacím denního života a k činnosti související se zprostředkováním zaměstnání a umí ústně sdělit obsah textu z denního tisku a obsah textu týkajícího se pracovníprávních předpisů.

c) trvalý pobyt na území ČR.

Zprostředkovatelny si ze zákona nesmějí vytvářet žádné databáze bez souhlasu osob, kterých se údaje týkají, pokud k tomu daná instituce nemá oprávnění. Agentury mohou využít jen údaje o pracovnících, kteří hledají novou nebo výhodnější práci a kontaktovali jí. Údaje o osobách vedou zprostředkovatelny v souladu se svými potřebami a mohou je získávat a sdělovat pouze pro účely zprostředkování zaměstnání. Ke kontrole dodržování pracovníprávních předpisů jsou oprávněny úřady práce a MPSV.

3.4 Úmluva a doporučení ILO týkající se soukromých zprostředkovatelen práce (personálních agentur)

Na generální konferenci Mezinárodní organizace práce v roce 1997 v Ženevě byla přijata úmluva 181/97 týkající se soukromých zprostředkovatelen práce.

Tuto úmluvu, která má vést ke zvýšení efektivity trhu práce a zabránit zneužívání služeb zaměstnanců, ratifikovala i Česká republika.

Tato úmluva a doporučení č.188/97 má vést ke zvýšení efektivity trhu práce a zabránit zneužívání služeb zaměstnanců, modernizuje existující praktiky soukromých

pracovních agentur v souladu se situací na současném trhu práce. Rovněž má pomoci zajistit, aby s lidskou prací nebylo nakládáno jako se zbožím a aby se zabránilo diskriminaci a zneužívání dětské práce.

Došlo k úpravě ustanovení o účtování poplatků, které pocházelo z roku 1949, kdy téměř všechny zprostředkovatelné práce byly veřejné. V roce 1994 však představovaly soukromé zprostředkovatelné trh s ročním obrátem 80 bilionů USD. Poplatky za zprostředkování práce by neměli být zatěžovány uchazeči o práci a zprostředkovatelné práce by neměly pracovníkům krátiť mzdy, které jim poskytne třetí strana - pronajímatel pracovní síly.

Nová úmluva umožňuje také širší spolupráci s veřejnými pracovními úřady, aby se zvýšila efektivnost trhu práce ve prospěch uchazečů o zaměstnání. V doporučeních je stanoveno, že by měly státní i soukromé zprostředkovatelné práce používat stejnou terminologii, aby se zvýšila transparentnost trhu práce. Měly by si vzájemně poskytovat informace o volných místech. Doporučuje se spolupracovat se soukromými zprostředkovatelnými práce a uzavírat s nimi smlouvy o kooperaci na speciálních projektech, například na projektu integrace dlouhodobě nezaměstnaných, školení personálu atd. Vhodné jsou také konzultace používaných metod s cílem zvýšit profesionalitu poskytovaných služeb.

Soukromá zprostředkovatelná práce by měla ve státem určených intervalech rovněž poskytovat stanovené informace určeným orgánům státní správy, aby se mohly vyhodnotit činnosti a aktivity agentur, jakož i pro statistické účely. Kompetentní úřad by měl v pravidelných intervalech tyto informace zpracovávat a poskytovat veřejnosti.

V souladu se zachováním rovnosti příležitostí a zacházení v přístupu k zaměstnání musí každý členský stát zajistit, aby soukromé zprostředkovatelné práce zacházely s pracovníky bez diskriminace na základě rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politického názoru, národnostního původu, sociálního původu nebo jiné formy diskriminace, které jsou chráněny národním právem a praktikami, jako jsou věk a pracovní handicapy.

V doporučeních jsou vymezeny situace, kdy zprostředkovatelná práce nesmí pronajímat pracovníky podnikům, například jako náhradu za stávkující pracovníky nebo na práci, která je riskantní, nebo kde by mohl být pracovník jakkoliv zneužíván nebo diskriminován.

Například v Itálii stanovili ještě další případy, kdy není možné agenturní pracovníky na dobu určitou zaměstnat. Jde o zaměstnávání na nejméně kvalifikovaných pracích. Dále je zakázáno najímat agenturní pracovníky podnikem, který v posledních 12-ti měsících své stálé zaměstnance se stejnou kvalifikací z důvodu nadbytečnosti propustil, jakož i firmou, která nedodržuje předpisy bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Tito pracovníci nesmějí vykonávat práce, které vyžadují speciální klinické zacházení.

V rámci regulace jsou firmy, které využívají práci agenturních zaměstnanců, zavázány přispívat 5% denní mzdy pracovníka ke zvýšení kvalifikace zaměstnaných pracovníků. Není možno zaměstnat větší počet agenturních pracovníků, než je počet stálých zaměstnanců.

Zahraniční pracovníci by měli být co nejdříve informováni ve svém rodném jazyce o nabízeném pracovním místě a o podmínkách zaměstnání.

3.5 Druhy personálních agentur

Personální agentury by se daly rozdělit na agentury, které získávají zájemce o práci pro své klienty pomocí inzerce a databáze, jedná se o "klasické" personální agentury, dále na personální agentury zabývající se přímým vyhledáváním zaměstnanců pro klienta a dále na agentury, které zaměstnávají pracovníky za účelem zapůjčení třetí osobě.

3.5.1 Klasická personální agentura

Klasická personální agentura má k dispozici širokou databázi uchazečů o zaměstnání ze které nabízí zaměstnavateli vhodného pracovníka. Uchazeči kontaktují agenturu buď sami, nebo odpoví na její inzerát. Jde většinou o nezaměstnané uchazeče, kteří mohou být tedy ihned umístěni u některého z klientů agentury. Personální agentura pracuje mnohdy až na dvou stech zakázkách najednou.

Uchazeči jsou vybíráni na základě krátkých pohovorů. Výhodou této služby je její rychlost. Protože tyto agentury nepoužívají více výběrových metod kromě pohovoru a nedokážou zcela přesně určit všechny přednosti a nedostatky uchazeče, je tato služba využívána obvykle jen při obsazování nemanážerských pracovních míst. V některých případech však dodává agentura i uchazeče na vedoucí místa. Záleží na požadavcích klienta a obsahu databáze personální agentury.

V porovnání s agenturami, které se zabývají přímým vyhledáváním, jsou tyto služby mnohem levnější, ale také kvalitativně omezenější.

3.5.2 Executive search

Termín "executive search" znamená přímé vyhledávání kandidátů do manažerských pozic a součinnost při jejich výběru. Často používaný je též termín „headhunting“ neboli česky „lov hlav“. Jedná se o komplexně pojatý, vysoce zákaznický orientovaný servis poskytovaný klientovi na bázi exkluzivní smlouvy. Během vzájemné spolupráce si oba partneři vypracují velice úzký obchodní vztah, konzultant personální agentury se musí detailně seznámit s podnikovou kulturou a požadavky klientovy společnosti.

Základním cílem této služby je maximálně zaručit vyhledání vhodného kandidáta. Proces obsazování manažerské pozice může trvat i několik měsíců, ale výsledek je v podstatě zaručen. Je to dáno metodami, které firma používá. Termín "přímé vyhledávání" znamená, že se konzultanti obrací s nabídkou pracovního místa na osoby, které pracují ve stejných nebo obdobných funkcích (klasická personální agentura tuto metodu obvykle nepoužívá).

Služby executive search jsou ve světě hojně využívány. Hrají důležitou roli také v prohlubující se globalizaci ekonomiky. Konzultanti pracující v této oblasti mají silný vliv na růst a úspěch organizací, pro které pracují.

Nejlepší světové poradenské společnosti v oblasti executive search jsou sdruženy v The Association of Executive Search Consultants (AESC). Cílem AESC je stanovovat a rozšiřovat vysoké profesionální a etické standardy v oblasti executive search. Zasloužila se významně o pochopení a všeobecné přijímání tohoto druhu poradenství po celém světě.

Všichni členové AESC jsou povinni dodržovat tzv. Etický kodex, který zasahuje do oblasti spolupráce s klienty, uchazeči o zaměstnání i veřejností. Zaručuje objektivitu, kompetentnost, důvěrnost, loajalitu a rovný přístup poskytovatele služeb ke všem uchazečům.

3.5.3 Agentury zaměstnávající pracovníky za účelem jejich pronajímání

Personální agentury se zabývají také činností, která úřadům práce nepřísluší a na kterou ani současná právní úprava nepamatuje. Jedná se o zaměstnávání zájemců o práci za účelem jejich pronajímání jiným podnikům na dobu určitou.

Česká republika ratifikovala úmluvu č.181/97 o soukromém zprostředkování práce na generální konferenci ILO (Mezinárodní organizace práce). Na tuto činnost pracovněprávní předpisy zatím nepamatují. Dnes zaměstnávají personální agentury v ČR takzvané tempy (z angl. temporary work - dočasná práce) na živnostenský list či pomocí smlouvy o dílo.

3.5.4 Zprostředkování práce po Internetu

V novele zákona o zaměstnanosti stojí: „Za zprostředkování zaměstnání za úhradu se nepovažuje zveřejňování nabídek zaměstnání ve sdělovacích prostředcích nebo

prostřednictvím elektronických médií, kdy není prováděna přímá zprostředkovatelská činnost mezi zaměstnavateli a občany". I když tato činnost není zákonem považována za zprostředkování zaměstnání, je nutné se o ní alespoň zmínit.

Především personální agentury využívají Internetu jako hlavního nástroje, jak získat do databáze nové zájemce o práci. Nejmodernější technika pomáhá personálním agenturám informovat zájemce o zaměstnání o volných pracovních místech. Zájemce ovšem musí mít na Internet přístup. To je důvod, proč se zde téměř neobjevují nabídky pro dělnické profese, čeští dělníci zatím služeb Internetu nevyužívají. Kdo má k Internetu přístup a vyplní dotazník personální agentury, má možnost pravidelného zasilání informací o volných pracovních místech na svou e-mailovou adresu nebo bude přímo zkontaktován se svým potenciálním zaměstnavatelem. Tento způsob hledání zaměstnání je obvykle rychlý a především pohodlný. Nedostatkem je pomalá aktualizace dat. Správci pracovních serverů seznam míst obměňují v závislosti na poptávce firem. Může se tedy stát, že se zájemci hlásí na místo, které je již 14 dnů obsazeno. Nicméně dá se předpokládat, že tato forma hledání zaměstnání se bude rozvíjet a nabývat na důležitosti. Mezi nejznámější webové pracovní stránky u nás patří www.jobs.cz, www.jobmaster.cz, www.studentservis.cz, www.joblist.cz, www.jobshop.cz, www.prace.cz.

3.6 Efektivnost personálních agentur (PA)

3.6.1 Srovnání působnosti personálních agentur a úřadů práce obecně

Podstata problému porovnání úřadů práce a personálních agentur plyne z jejich rozdílného záměru. Úřady práce jsou státní organizace zřízené za účelem snižování nezaměstnanosti a řešení obtížné životní situace každého nezaměstnaného občana. Personální agentury pak jako soukromé subjekty pracují s cílem dosáhnout co nejvyššího zisku. Z tohoto zásadního rozdílu vyplývá i oblast klientů a oblast osob, se kterými spolupracují úřady práce a personální agentury. Personální agentury se zabývají zejména zájemci o práci, kteří jsou žádaní na trhu práce a za které jim zaměstnavatel zaplatí. Úřady práce pak působí spíše jako záchranná sociální síť pro ty, kteří se sami bez pomoci státu nedokážou uplatnit na náročném trhu práce, pro tyto osoby jsou úřady práce velmi cennou nejen materiální, ale především sociální a psychickou pomocí.

Personální agentury tedy spíše zvyšují flexibilitu trhu práce - pomáhají svým klientům obsadit volné pracovní místo vhodným pracovníkem a uchazečům a zájemcům o práci rychle si najít či změnit zaměstnání. Úřady práce se snaží o snížení celkové nezaměstnanosti, přičemž zvláštní péči věnují právě tzv. obtížně umístitelným osobám na trhu práce. Je důležité vyzvednout to, že úřady práce nejen zprostředkovávají zaměstnání, ale také v rámci aktivní politiky zaměstnanosti se podílejí na vytváření nových pracovních příležitostí zejména pro osoby obtížně umístitelné na trhu práce.

Z výše uvedeného vyplývá, že pozitivní dopad jak úřadů práce, tak personálních agentur na získání zaměstnání je nesporný. Efekty, které přinášejí, však není jednoduché vyhodnotit a především je nelze srovnávat. Důvodem není pouze nedostatek informací o počtu umístěných uchazečů či zájemců o práci přes personální agentury. Hlavní komplikace u srovnávání obou typů institucí spočívají ve stanovení objektivního měřítka pro vyhodnocení míry efektivnosti. Vzhledem k tomu, že šíře a obsah jimi poskytovaných služeb je odlišná, rovněž je i rozdílný okruh osob, kterým jsou služby poskytovány. Je třeba rovněž vzít v úvahu i tu skutečnost, že personální agentury pokud zveřejní počty umístěných uchazečů, pak rozhodně nezveřejní, zda se jednalo o nezaměstnané uchazeče o práci, či se jednalo pouze o změnu zaměstnání. Proto lze pouze srovnat vývoj počtu uskutečněných zprostředkování zaměstnání prostřednictvím úřadů práce na jedné straně a personálních agentur na straně druhé. Provedená srovnání mohou sloužit spíše pro znázornění tendencí a trendů než pro skutečné hodnocení efektivnosti.

Oproti personálním agenturám, které pracují na ziskovém principu, činnost úřadů práce je hrazena ze státních prostředků vyhrazených na realizaci státní politiky zaměstnanosti, všechny služby poskytované úřadem práce jsou tedy pro uchazeče o zaměstnání zdarma.

Výhodou pro zaměstnavatele při obsazování volného pracovního místa prostřednictvím úřadu práce, může být také skutečnost, že úřady práce samy zjišťují potřebné informace o uchazeči, samy mohou zajistit jakýsi předběžný výběr, poskytnout materiály uchazeče atd. V některých případech pak může zaměstnavatel získat i příspěvek na zaměstnání osob obtížně umístitelných na trhu práce.

Činnost úřadů práce i personálních agentur je rovněž omezována regulacemi trhu práce. Regulace neboli také institucionalizace trhu práce bývá zpravidla tím silnější, čím více se v pracovněprávních vztazích uplatňují sociální hlediska. Regulace trhu práce představují způsob zásahů státu do fungování trhu práce. Je však třeba si uvědomit, že takovéto zásahy ze strany státu do fungování trhu práce jsou prakticky ve všech vyspělých zemích a kromě jiného vyplývají z mezinárodních smluv a úmluv, kterými je ten který stát vázán. Regulace trhu práce mají za úkol především chránit práva zaměstnanců jako slabšího článku v pracovních vztazích.

Jedná se zejména o následující:

- legislativní regulace pracovních kontraktů a podmínek práce
- úprava kolektivního vyjednávání a stávek
- specifické postavení a ochrana určitých skupin obyvatel ve vztahu k trhu práce (např. ochrana mladistvých zaměstnanců, absolventů, těhotných žen).

3.6.2 Spolupráce úřadů práce s personálními agenturami

Slabou stránkou je zatím spolupráce úřadů práce a personálních agentur, vyhodnocování a zveřejňování jejich činnosti. Česká republika ratifikovala úmluvu č.181 z roku 1997 (viz výše), která mimo jiné umožňuje také širší spolupráci s veřejnými pracovními úřady, aby se zvýšila efektivnost trhu práce ve prospěch uchazečů o zaměstnání. V doporučeních je rovněž stanoveno, že by měly státní i soukromé zprostředkovatelny práce používat stejnou terminologii, aby se zvýšila transparentnost trhu práce. Měly by si vzájemně poskytovat informace o volných místech. Doporučuje se spolupracovat se soukromými zprostředkovatelnami práce a uzavírat s nimi smlouvy o kooperaci na speciálních projektech, například na projektu integrace dlouhodobě nezaměstnaných, školení personálu atd. Vhodné jsou také konzultace používaných metod s cílem zvýšit profesionalitu poskytovaných služeb.

Skutečnost je však taková, že kromě udělení povolení a kontroly dodržování právních předpisů se státní úřady personálními agenturami zatím nezabývají. Pokud je nám známo, MPSV prozatím nepočítá, že by informace o činnosti personálních agentur byly statisticky zpracovávány. Pokud jde o úřady práce, na základě průzkumu v osmi vybraných úřadech práce (viz kapitola 2.6.2.) a našich dalších poznatků jsme zjistili, že jejich přímá spolupráce s personálními agenturami prakticky neexistuje, v lepším případě se jedná pouze o neformální vztahy.

3.6.3 Výhody personálních agentur ve srovnání s úřady práce

Personální agentury pracují s širším okruhem žadatelů o práci. Oproti úřadům práce, které mají ve své databázi pouze nezaměstnané (zaměstnaní občané mají sice právo informovat se o volných pracovních místech, ale úřad práce nezprostředkovává kontakt se zaměstnavatelem), hledají personální agentury vhodné zaměstnání i lidem, kteří sice zaměstnání mají, ale chtějí ho změnit, a také studentům a cizincům. Navíc ne všichni, kteří ztratili práci, se nahlásí k úřadu práce. Většinou vysoce kvalifikovaní pracovníci se na úřad práce nenahlásí a hledají si práci buď sami, nebo prostřednictvím personální agentury. Personální agentury si s úřady práce nekonkurují - zaprvé se na personální agentury obracejí

kvalifikovanější pracovní síly a pouze ty, které skutečně pracovat chtějí. Za druhé také zaměstnavatelé, kteří oslovují personální agenturu, obvykle nehlásí volné místo na místně příslušném úřadu práce (i když ze zákona tuto povinnost mají, činí tak podle odhadů pouze 30% zaměstnavatelů), protože většinou nemají zájem o pracovníka, který je nezaměstnaný a pasivně spoléhá na úřad práce aby mu našel vhodného zaměstnavatele. Úřady práce tedy částečně ztrácí funkci zprostředkovatele kontaktu mezi zaměstnavateli a nezaměstnanými. Jejich funkce v oblasti zprostředkování zaměstnání se postupně více zaměřuje na zaměstnance státní správy a obtížně umístitelné osoby na trhu práce.

Personální agentury mají také větší možnosti v tom, že si uchazeče podle potřeb otestují. Často si k testování najímají i externí spolupracovníky či agentury. Testování uchazečů, což znamená kladení požadavků na uchazeče, si úřad práce jako státní instituce nemůže dovolit.

Personální agentury pracují na ziskovém principu a mají tedy přirozeně větší snahu a zájem než státní úřady na tom, aby obsazování volných pracovních míst probíhalo co nejrychleji a co nejkvalitněji. Vysokou kvalitu kandidátů vyžaduje klient, který si tuto službu kupuje.

Zpočátku personální agentury zajišťovaly zaměstnání především kvalifikované pracovní síle a spolupracovaly se zahraničními zaměstnavateli, kteří byli na tento způsob vyhledávání zaměstnanců zvyklí. I když i nadále se soustřeďují především na kvalifikovanější pracovní sílu, dnes už se vyskytuje v agenturách práce široké spektrum pracovníků a také čeští zaměstnavatelé projeví o agentury zájem. Funkce personálních agentur roste s tím, jak se tato služba stává známou jak veřejnosti, tak zaměstnavatelům. Vzhledem k současnému počtu asi 300 personálních agentur a asi 30 žádostí měsíčně o povolení k činnosti se zdá, že se tato služba již dostává do povědomí širší veřejnosti a bude v budoucnu zřejmě nabývat na významu. Od roku 1998 se rychle zvýšil počet personálních agentur ze 60 na 300. Nárůst je způsoben také rostoucí nezaměstnaností v minulých dvou letech, tím, jak se zvyšují počty uchazečů o zaměstnání se hlásí i k agenturám více a více zájemců, kteří shání zaměstnání, a agentura se pak snaží tyto zájemce nabídnout svým klientům. Významu nabývá tedy nejen s informovaností, ale také s rostoucí nezaměstnaností.

3.6.4 Přínosy executive search

V tisku se čas od času vyskytují zavádějící články o tom, že tyto agentury „přetahují“ pracovníky z konkurenčních podniků tím, že jim nabízejí vyšší mzdy, a tím působí na růst mezd, což by v důsledcích mohlo vést ke mzdové spirále. Vzhledem k tomu, že tímto způsobem agentury vyhledávají opravdu špičkové odborníky, jedná se o získávání kandidáta spíše než za vyšší mzdu o nabídku kariéry v renomovanějších firmách, případně o nabídku pozice s většími pravomocemi, pozici, kde se lze lépe seberealizovat a dosáhnout uspokojení z práce. Z tohoto pohledu už není možno práci lovců hlav označit za jednoznačně škodlivou, spíše naopak. Kvalifikovaný odborník nebo manažer usiluje o to, aby zastával takovou funkci ve které se může stále rozvíjet a uplatňovat své zkušenosti a dovednosti. Pokud se nechá zaměstnanec "přetáhnout", je to známkou toho, že byl u dosavadního zaměstnavatele z jakéhokoliv důvodu nespokojený, nebo toužil po povýšení, kterého by se však nedočkal, protože jeho nadřazený pozici neuvolní. Takový pracovník je sice spokojený, ale má potenciál vykonávat odpovědnější práci a právě zde přichází vhod nabídka z executive search agentury, která mu nabídne vhodnou pozici. Důvod, proč je nutné přímé oslovení pracovníka spočívá v tom, že oni sami nechtou inzeráty a nezajímají se o změnu pracovního místa, protože jsou spokojeni a často si neuvědomují, že svých znalostí a schopností mohou využít lépe.

3.6.5 Přínosy pronajímání pracovníků

V západní Evropě se nechávají takto po celý život zaměstnávat asi 3% ekonomicky aktivního obyvatelstva. Tato forma je v zahraničí velmi oblíbená a velmi užitečná. Tento způsob zaměstnávání je finančně výhodný jak pro agentury, tak pro zaměstnavatele. Podniky mají o tuto formu spolupráce enormní zájem, protože je flexibilní a bez rizika. Nemusí za zaměstnance platit odvody, nemají problémy s výpovědí a výplatou odstupného, nejsou ani pod tlakem odborů.

Při pronajímání pracovníků je zaměstnavatelem personální agentura, ta vede pro tyto zaměstnance personální agendu, uzavírá s nimi pracovní smlouvu, vyplácí dohodnutou mzdu, platí nemocenské i sociální pojištění, mají také nárok na zákonem stanovenou dovolenou.

Na tento způsob příležitostné práce si začínají zvykat jak žadatelé o práci, tak i české podniky. Tato forma zaměstnávání pracovníků byla v minulých letech českými podniky málo využívána a klienty těchto agentur byly výhradně zahraniční společnosti. Dnes už se tato forma zaměstnávání pracovníků rozšířila i do českých podniků. Většina zaměstnavatelů zvažuje, zda se mu vyplatí dlouhodobě držet zaměstnance, kteří jsou vytížení jen určitou část pracovní doby. Takzvaní "tempové" mohou na čas nahradit náhle onemocnělou sekretářku, asistenta nebo recepční. Podnik tím minimalizuje možné ztráty a obtíže, které by vznikly, kdyby pracovní místo zůstalo nějakou dobu neobsazené.

Tento způsob zaměstnání považujeme zejména za výhodný pro absolventy středních a vysokých škol hledající nejvhodnější uplatnění. Tím, že vystřídají několik firem a pracovních míst, si mohou snáze ujasnit svou profesní perspektivu.

V Praze se touto činností zabývalo v roce 1998 celkem 14 personálních agentur. Průměrně bylo týdně těmito agenturami zaměstnáno 3 205 osob. Počet osob neudaly 3 personální agentury, mezi nimi také největší agentura v Praze zabývající se touto činností – Manpower.

Například personální agentura Start se kromě klasického zprostředkování práce, vzdělávání a poradenství zabývá také přechodným zaměstnáváním lidí. Loni prodala tímto způsobem na českém trhu 1,4 milionu odpracovaných hodin. Start má ve stavu zhruba 5000 zaměstnanců, kteří nepracují na plný úvazek, ale podle potřeby klientů. Může jít o formu několikadenní brigády v sezónních špičkách nebo i trvalejší pracovní poměr. Skupina kvalifikovaných dělníků například střídavě pracuje ve více firmách s podobným zaměřením.

3.6.6 Poradenské služby, vzdělávání

Kromě obsazení pracovního místa poskytuje personální agentura obvykle i poradenské služby s tím spojené. Někdy řeší také problém zvaný „outplacement“. Jde o případ, kdy je organizace nucena snížit počet svých zaměstnanců. Konzultant vypracuje plán toho, která pracovní místa budou zrušena a kteří zaměstnanci budou propuštěni. Především však s propuštěnými pracovníky při osobním rozhovoru konzultuje další možnosti zaměstnání, poradí při zpracování životopisu včetně písemné žádosti o nové místo apod.

Přínos personálních agentur spočívá také v poskytování cílených rekvalifikací, vzdělávacích kurzů, školení či seminářů. Pokud agentura nemá k dispozici uchazeče přesně takového, jakého si zaměstnavatel přeje, vyhledá uchazeče, kterého je schopna na danou činnost rekvalifikovat. Náklady nese spokojený zaměstnavatel. Personální agentura poskytující rekvalifikace musí mít udělen od ministerstva školství certifikát pro rekvalifikace.

3.6.7. Efektivnost činnosti služeb pro zprostředkování práce v zemích EU

Hlavním účelem vzniku služeb pro zprostředkování práce bylo zlepšení informovanosti na straně zaměstnavatelských subjektů i uchazečů o zaměstnání, v důsledku čehož došlo i ke zkrácení doby hledání zaměstnání. S tímto cílem byla přijata i úmluva ILO

č.88 z r.1948, kterou se každý signatářský stát zavázal, že "bude provozovat bezplatné veřejné služby pro zprostředkování práce anebo dbát na to, aby takové služby byly provozovány".

V první polovině 90.let byl v řadě států monopol veřejných služeb pro zprostředkování práce (PES) zrušen. Tak došlo k legalizaci činnosti soukromých služeb pro zprostředkování práce, které zde však už působily předtím. V evropských státech mají tyto soukromé agentury největší podíl na zprostředkování práce v Nizozemí, Spojeném království Velké Británie a Severního Irska a částečně v Belgii. V některých zemích činnost soukromých agentur nabývá na významu (Rakousko, Německo) a v dalších (skandinávské státy, zejm. Švédsko) je jejich aktivita a úspěšnost velmi nízká, mimo jiné vzhledem k malému počtu obyvatelstva a jeho nízké hustotě .

V poslední době sílí tendence k tomu, aby veřejné služby zaměstnanosti byly privatizovány. Jednou z hlavních funkcí veřejných služeb pro zprostředkování práce však je, že nabízejí bezplatně pracovní příležitosti i nezaměstnaným, kterým je třeba věnovat zvláštní péči vzhledem k jejich nevýhodné pozici na trhu práce (např. zdravotně postižení, dlouhodobě nezaměstnaní, starší osoby, matky s malými dětmi apod.). Vzhledem k tomu, že tuto funkci nejsou schopny a zřejmě ani ochotny soukromé agentury pracující na komerční bázi převzít, bude činnost veřejných služeb zaměstnanosti na trhu práce i nadále potřebná.

Veřejné služby pro zprostředkování práce úspěšně působí hlavně v tradičních průmyslových odvětvích a daří se jim umisťovat do zaměstnání i osoby s nízkou kvalifikací. Soukromé agentury se zaměřují spíše na kvalifikované zaměstnance nebo na speciální kategorie osob, které si přejí zprostředkování práce, jako např. profesionální sportovci, umělci, modelky, au pairs apod.

V rámci soukromých agentur zprostředkujících práci plní specifickou funkci tzv. "profesionální zaměstnavatelské organizace", které pronajímají své zaměstnance na dobu určitou jiným subjektům. Zatímco v USA je činnost těchto agentur velmi využívána, ve většině evropských států (s výjimkou Velké Británie) je zakázána.

Podle statistických údajů se v evropských státech daří umístit s pomocí veřejných i soukromých služeb zprostředkování práce pouze 30% uchazečů o zaměstnání. Mnohem efektivnější je např. inzerce.

4. Charakteristika vybraných evropských států z hlediska pracovněprávní úpravy ve vztahu k politice zaměstnanosti

Jedním z důvodů, proč se zejména v devadesátých letech 20.století soustřeďuje pozornost nadnárodních institucí na sféru pracovněprávních vztahů, jsou nové formy zaměstnávání, které se v této době stále hojněji vyskytují, a vedly k rozmnožení typů pracovního poměru. Jde např. o pracovní poměry sjednané na dobu určitou, na částečný pracovní úvazek, na výkon sezónních prací, na nepravidelnou výpomoc, na telefonické zavolání, sdílení pracovního místa (job splitting), pronajímání pracovníků apod.

Hlavní příčiny vzniku těchto nových forem jsou jednak ekonomické (u zaměstnavatelů), sociálně ekonomické (na straně jednotlivých států) a sociální (u zaměstnanců). Tato problematika je pochopitelně složitější, ale v zásadě lze konstatovat, že ekonomické důvody spočívají zejména v zájmu zaměstnavatelů snižovat výrobní náklady včetně nákladů na pracovní sílu, sociálně ekonomické důvody na straně státu představuje nutnost řešit tíživý problém nezaměstnanosti. Sociální důvody na straně zaměstnance jsou individuální, ale nejčastěji se týkají zdravotního stavu, potřeby péče o děti či nemocného člena rodiny.

Problémem nových typů pracovního poměru se zabývá i zpráva Evropské komise "Národní plány zaměstnanosti", kde směrnice č.14, týkající se revize pracovního zákonodárství v zájmu lepšího přizpůsobení, stanoví každému členskému státu povinnost zkoumat možnosti "jak zavést do svých právních předpisů přizpůsobivější typy pracovních smluv s ohledem na rozšiřující se formy zaměstnání". Směrnice požaduje, aby lidé pracující v souladu s potřebami zaměstnavatelů na základě jiných typů pracovních smluv měli odpovídající jistotu a postavení v zaměstnání.

4.1. Právní regulace pracovněprávních vztahů v evropských státech

Ve všech evropských právních kulturách je pracovní zákonodárství považováno buď za samostatné právní odvětví nebo alespoň za specifický druh právní problematiky.

V zemích náležejících ke středoevropské právní kultuře (Rakousko, Německo, Švýcarsko) jsou pracovněprávní vztahy upraveny v občanském zákoníku a jejich základem je právní regulace služební smlouvy. Legislativní činnost v oblasti pracovních vztahů je doménou státu, ačkoli právní úpravy, které jsou výsledkem kolektivního vyjednávání, zde hrají také významnou úlohu. Právní úprava je diferencována z hlediska věcného (podle předmětu - např. pracovní doba, dovolená) i z hlediska osobního (podle okruhu osob, na něž se vztahuje - státní zaměstnanci, soukromí zaměstnanci, dělnické profese apod.). Poměrně složitá orientace v nejednotné právní úpravě je důvodem přípravy kodifikace pracovního práva (Německo).

V **Rakousku** jsou formální a obsahové náležitosti pracovní smlouvy včetně práv a povinností smluvních stran upraveny ve Všeobecném občanském zákoníku (ABGB). Vedle toho však obsah pracovního poměru a jeho specifika jsou předmětem úpravy řady dalších zákonů (např. Zákon z r.1965 o odpovědnosti zaměstnanců apod.).

Také v **Německu** jsou principy právní úpravy pracovní smlouvy upraveny v Občanském zákoníku (BGB), ale pracovní podmínky jsou předmětem úpravy i jiných právních předpisů (např. zákon o minimální době dovolené na zotavenou, zákon o ochraně před výpovědí, zákon o pobírání platu v době nemoci apod.).

K typu románské právní kultury se řadí země, kde soukromoprávní úprava, včetně úpravy nájmu služeb, vychází z Občanského zákoníku (napoleonského Code civil) z r.1804. Do této skupiny států patří Francie, Španělsko, Portugalsko, Itálie, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko a Řecko. Ačkoli principy právní regulace pracovní smlouvy jsou obsaženy v

občanském zákoníku, hlavním pramenem jsou zde kolektivní smlouvy uzavírané na všech úrovních.

Francie a Španělsko mají jako jediné z uvedených zemí zákoník práce. Nejde však o kodifikaci pracovního práva v pravém smyslu slova, ale pouze o souborné vydání právních předpisů, které se vztahují k práci.

V **Belgii** je kromě úpravy obsažené v Občanském zákoníku důležitým právním předpisem v této oblasti zákon z r.1978 o uzavírání individuálních pracovních smluv.

V **Nizozemsku** je úprava pracovní smlouvy obsažena v Občanském zákoníku z r. 1907. Pro některé skupiny zaměstnanců (obchodní cestující, námořníci, ředitelé společností) platí zvláštní právní úprava.

Právní úprava pracovní smlouvy v zemích náležejících k typu skandinávské právní kultury nevychází z občanskoprávních zákoníků, ale je uvedena ve zvláštních zákonech. Např. v **Norsku** je to zákon o pracovních podmínkách. Ve skandinávských státech je značně rozvinuté kolektivní vyjednávání. Kolektivní smlouvy jsou pak významným pramenem práva v této oblasti.

V zemích náležejících k typu anglosaské právní kultury, tedy ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku a v Irské republice existuje částečná legislativní úprava, ale pracovní smlouva se řídí obecnými zásadami smluvního práva a soudními precedenty. Kolektivní smlouva není považována za typ smlouvy, jejíž dodržování by bylo vynutitelné právními prostředky, ale spíše za gentlemen' s agreement.

4.2. Nové přístupy v pracovníprávní oblasti ve státech

Rada evropských zemí se v posledních letech stále intenzivněji soustředí na řešení problému zaměstnanosti obyvatelstva a nových strategií vedoucích ke snížení nezaměstnanosti. Technický pokrok a globalizace ekonomiky, měnící se struktura pracovních příležitostí a stárnutí populace tento problém dále vyostřují. Zatímco určité skupině lidí - mladým, vzdělaným a přizpůsobivým, může tento proces přinést nové možnosti uplatnění, osoby méně kvalifikované a málo přizpůsobivé se stále více dostávají na okraj společnosti. Pozornost orgánů činných v oblasti politiky zaměstnanosti se proto zaměřuje na vytváření pracovních příležitostí pro tuto skupinu lidí, na motivační faktory ovlivňující zaměstnavatele i zaměstnance a na úlohu celoživotního vzdělávání.

Velkým problémem některých zemí (např. Francie) je vysoká míra nezaměstnanosti mládeže. Z toho důvodu i v Národních plánech zaměstnanosti přijatých Evropskou komisí v r.1998, je stanovena zásada, že členské státy jsou povinny každému mladistvému nezaměstnanému nabídnout nejpozději do 6 měsíců nový start ve formě práce, rekvalifikace nebo pracovní přípravy (studia). Ačkoli tito zaměstnanci dostávají za svou práci často nízkou mzdu, je málo placená práce lepší než nezaměstnanost. Klíčový význam má motivace lidí. K tomu, aby se práce vyplatila, je třeba mimo jiné udržovat správný poměr mezi sociálními dávkami a minimální mzdou.

V zájmu lepšího pracovního uplatnění zaměstnanců probíhají téměř ve všech zemích EU revize pracovního zákonodárství, i když jednotlivé členské státy mají rozdílné záměry a revizní proces je v různých fázích. Zatímco některé státy již přijaly příslušné předpisy o nestandardním zaměstnání, v jiných je z hlediska nových potřeb zkoumána legislativa dosavadní. Kromě oblasti pracovních vztahů by se nové úpravy měly týkat i oblasti práva sociálního zabezpečení.

A) Pouze několik členských států se domnívá, že pracovní smlouvy jsou dostatečně flexibilní. Úkolem státu je v jejich pojetí pouze garance dodržení stanoveného rámce minimálních standardů (např. Velká Británie a Irsko).

B) Ve většině států ES jsou předpisy o pracovních smlouvách pro nestandardní práci středem pozornosti. Rozšiřování pracovních poměrů na dobu určitou umožňuje dostatečnou

flexibilitu v zájmu zaměstnavatelů, ale snižuje pracovní jistotu zaměstnanců. Např. ve Španělsku dospěli sociální partneři k dohodě, kterou vláda transponovala do právního předpisu, podle něhož se zavádějí nové formy pracovních poměrů na dobu neurčitou, který má však méně striktní ochranu.

C) V některých zemích dochází k odhalování a odstraňování právních a administrativních překážek bránících pružnějším formám práce. Důraz je přitom kladen i na zajištění dostatečné úrovně ochrany zaměstnanců (např. Francie, Německo, Švédsko, Řecko, Nizozemsko).

D) Většina států uznala v zájmu zvýšení zaměstnanosti potřebu rozšíření práce na částečný pracovní úvazek. Zároveň byla učiněna opatření ke zlepšení postavení zaměstnanců pracujících na částečný pracovní úvazek, zejména z hlediska jejich sociálního zabezpečení (např. Španělsko, Německo, Finsko, Irsko a Nizozemsko). Pro tyto atypické pracovní poměry byla totiž dosud příznačná menší intenzita jejich ochrany a omezení nároků zaměstnanců ve srovnání s tradičními formami zaměstnávání.

Belgie

V rámci politiky zaměstnanosti předložila v posledních letech belgická federální vláda řadu návrhů s cílem zlepšit situaci na trhu práce. Hlavními body těchto návrhů bylo snížení nákladů na pracovní sílu, zavedení větší flexibility v určitých aspektech organizace práce a podpora vytváření nových pracovních míst ve sférách, které nejsou tradiční, a zlepšení v oblasti přípravy pro povolání.

Přijatá opatření:

a/ Příprava pro povolání

Umístování mládeže: Cílem tohoto programu je nabídnout mladým uchazečům o zaměstnání příležitost získat pracovní zkušenosti v pracovním poměru na dobu určitou. Všichni zaměstnavatelé, kteří zaměstnávají více jak 50 zaměstnanců, musejí zaměstnat k dosavadnímu počtu 3% (vládní úřady 1%) mladých uchazečů o zaměstnání (do 30 let věku), kteří dosud nebyli zaměstnání vůbec nebo jen krátkodobě (max. 6 měsíců). V průběhu tohoto zaměstnání (max. na 1 rok) má zaměstnanec nárok na odměnu rovnající se 90% normální mzdy za práci, kterou vykonává.

Trampolínové zaměstnání: S každým uchazečem o zaměstnání do 30 let věku, který dosud nepracoval vůbec nebo ne déle než 6 měsíců, může být uzavřena "trampolínová" pracovní smlouva. Jde o smlouvu na dobu neurčitou, jež je výhodná pro zaměstnavatele, který platí zaměstnanci po dobu prvních 12 měsíců pouze 90% normální mzdy, a během prvních 3 let má větší volnost z hlediska skončení pracovního poměru.

b/ Pružné formy zaměstnání

Došlo k uvolnění dosavadní zásady, která zakazovala opakované uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou. Nyní je za určitých podmínek možné uzavírat takto opakovaně termínované pracovní poměry, aniž by se automaticky změnilo v pracovní poměr na dobu neurčitou. Nedávno byla zavedena dvě další opatření: první, umožňující zaměstnavatelům zavést dočasnou práci v případě dočasného zvýšení potřeby práce (místo přesčasové práce) a druhé, umožňující také velkým podnikům, stejně jako malým a středně velkým, kalkulaci pracovní doby v rámci roku.

c/ Sdílení práce

Rozdělení objemu práce na větší počet lidí je důležitým prvkem federální politiky zaměstnanosti. Uzavírání těchto pracovních smluv vede k podstatnému nárůstu zaměstnanosti. Po dobu trvání takové smlouvy obdrží zaměstnavatel slevu na daních (150 tis. BEF ročně) za každého dalšího takto zaměstnaného uchazeče. Tento systém byl rozšířen a posílen v letech 1997-98.

Zaměstnavatelé, kteří se dostali do potíží nebo kteří podstupují restrukturalizaci, mohou na základě kolektivní smlouvy zavést redukci pracovní doby, aby takto předešli propouštění zaměstnanců. V tomto případě mají nárok na slevu na daních.

Slevu na daních mohou obdržet také zaměstnavatelé, kteří experimentálně zkrátí týdenní pracovní dobu na 32 hodin a přijmou další zaměstnance.

D á n s k o

Snížení nezaměstnanosti je v současné době ústředním bodem, na který se soustředí pozornost hospodářské a sociální politiky v Dánsku. Důraz je kladen hlavně na vytváření nových pracovních míst. V rámci tohoto trendu dánská vláda zahájila už v polovině devadesátých let řadu reforem týkajících se trhu práce, podpory oblasti vzdělávání, přípravy na povolání i sféry daňové, které mají ve svých důsledcích pomoci vytvářet pracovní příležitosti pro všechny, včetně osob patřících z hlediska trhu práce k znevýhodněným skupinám.

Tato opatření spočívající např. v nových formách přípravy pro povolání, využívání rodičovské dovolené nebo ročního volna, napomáhají také k dočasnému stažení části zaměstnanců z trhu práce, a tím k vytváření nových pracovních příležitostí.

Dánská vláda zavedla též nová opatření sloužící k včasné identifikaci osob ve zvýšené míře ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností a efektivnějšímu sledování uchazečů o zaměstnání.

Společným cílem uvedených snah je vytvoření více decentralizovaného a pružnějšího motivačního systému, který nabízí jednotlivcům větší možnosti výběru, klade větší důraz na vzdělávací a profesně přípravné programy a rotační schemata. Řízení této činnosti je svěřeno do rukou regionálních rad trhu práce složených ze zástupců zaměstnanců, zaměstnavatelů a místních úřadů.

Reformován byl také systém rekvalifikačních programů, které nabízejí široké spektrum kurzů určených pro zaměstnance i nezaměstnané. Rekvalifikační kurzy lze rozdělit do tří kategorií:

a) Individuální nebo státní rekvalifikační kurzy umožňující jednotlivcům získat, prohloubit či rozšířit svoji kvalifikaci s ohledem na potřeby své, zaměstnavatelů a trhu práce. Rekvalifikační kurzy sestávají nejčastěji z různých modulů v trvání od jednoho do pěti týdnů. Každý z nich dává účastníkům příslušnou kvalifikaci pro zaměstnání nebo další přípravu. Tyto kurzy jsou otevřené pro zaměstnance i nezaměstnané.

b) Kurzy orientované na potřeby podniků, které představují doplněk k běžným rekvalifikačním kurzům (AMU), které jsou pro podniky bezplatné. Pokud si však podnik přeje speciální rekvalifikační kurz podle svých potřeb, může si jej u AMU objednat a zaplatit.

c) Speciální kurzy pro nezaměstnané se vytvořily v návaznosti na růst nezaměstnanosti. Jejich účelem je zlepšení šancí účastníků pro získání zaměstnání nebo pro profesní přípravu. Jsou určeny především pro osoby, které mají potíže se získáním zaměstnání nebo udržením se na trhu práce či v profesní přípravě.

Zvláštní přípravné programy zahrnují:

- jednorocní přípravu na povolání pro nezaměstnané starší 25 let,
- dlouhodobé kurzy přípravy na povolání pro nezaměstnané starší 18 let, jejichž náplní je teoretické profesní vzdělávání kombinované se zapracováním, a pracovní poradenství,
- příprava pro povolání určená pro uprchlíky, která zahrnuje teoretické profesní vzdělávání, zapracování a pracovní poradenství v kombinaci s jazykovými kurzy,
- krátkodobé nebo dlouhodobé programy pracovního poradenství, jejichž cílem je zlepšení šancí nezaměstnaného na získání zaměstnání a motivace účastníků k větší aktivitě na trhu

práce. S ohledem na svou individuální situaci obdrží účastníci informace o pracovních příležitostech na místním trhu práce a o možnostech vzdělávání a profesní přípravy.

Jako jeden z nástrojů politiky zaměstnanosti byly přijaty nové předpisy týkající se dovolených. První z nových právních úprav vstoupila v platnost už v roce 1992. V souladu s ní mohl zaměstnanec čerpat rodičovskou dovolenou a obdržet příspěvek až do 80% maximální výše podpory v nezaměstnanosti. Podmínkou pro možnost čerpání této dovolené byla skutečnost, že zaměstnanec byl pojištěn pro případ nezaměstnanosti. S čerpáním dovolené musel zaměstnavatel souhlasit a volné pracovní místo muselo být obsazeno uchazečem o zaměstnání, který splňoval podmínky stanovené pojistným systémem pro nárok na podporu v nezaměstnanosti.

V roce 1993 se právní úprava dovolené v mnoha směrech radikálně změnila. Nyní mohou čerpat tuto dovolenou také osoby samostatně výdělečně činné a nezaměstnaní s pojištěním pro případ nezaměstnanosti.

S účinností od 1.1.1994 přijal dánský parlament nový zákon, který přinesl následující změny:

- a) Zavedení "rotace" na trhu práce pro zaměstnance, kteří čerpají dovolenou, a nezaměstnané, kteří po dobu této dovolené převezmou jejich pracovní místa.
- b) Zavedení roční dovolené, kterou může zaměstnanec využít na jakýkoli účel.
- c) Rodičovskou dovolenou mohou čerpat i nepojištění zaměstnanci a nepojištěné osoby samostatně výdělečně činné.

Příspěvek po dobu dovolené platí osobám účastným pojištění příslušný fond pro pojištění v nezaměstnanosti, osobám nepojištěným je placen místními úřady, ale pouze v případě rodičovské dovolené.

F i n s k o

Od druhé poloviny devadesátých let je v centru zájmu finské vlády snižování úrovně nezaměstnanosti, zejména mládeže a dlouhodobě nezaměstnaných. Politika zaměstnanosti se soustředí zejména na podporu podnikání v zájmu vytváření nových pracovních míst a stát se podílí i na pomoci podnikům, které jsou v ekonomické krizi nebo v procesu restrukturalizace.

Pružná pracovní doba a dělená práce

Pomocí těchto opatření se podařilo vytvořit nové pracovní příležitosti pro nezaměstnané. Zejména projekt sdílení práce, pomocí něhož vznikla pracovní místa na částečný pracovní úvazek, a dočasná zaměstnání se v praxi osvědčují a rozvíjí.

Kontrolovaná redukce pracovních sil

Tento projekt se týká zejména starých dlouhodobě nezaměstnaných osob, u nichž je nepravděpodobné, že by se jim podařilo nastoupit do zaměstnání před dosažením důchodového věku, a osob, jejichž pracovní schopnost se snížila tak závažně, že je důvodem pro hledání jiného způsobu zabezpečení jejich životních potřeb než prostřednictvím příjmu z výdělečné činnosti.

Opatření pro mládež a dlouhodobě nezaměstnané

V zájmu snížení nezaměstnanosti mládeže a dlouhodobě nezaměstnaných vláda financuje zejména kvalifikační a rekvalifikační kurzy a přípravu pro povolání.

Podpora podnikání

Pracovní úřady na regionální i místní úrovni prosazují projekty podporující podnikání, zejména v těch oblastech pracovního trhu, pro které je charakteristická nízká poptávka po pracovních silách.

N ě m e c k o

Ačkoli existují náznaky pozitivního vývoje směrem k jednotnému trhu práce, je stále i po deseti letech výrazný rozdíl mezi trhy práce ve starých a nových spolkových zemích.

Situace v oblasti zaměstnanosti v zemích bývalé NSR se sice v poslední době postupně stabilizuje, ale stále je zaznamenáván mírný pokles celkového počtu zaměstnaných. Vedle toho se zvyšuje úroveň nezaměstnanosti zaviněná zejména silnou migrací nových pracovních sil ze zahraničí.

Specifickým problémem německého trhu práce jsou dlouhodobě nezaměstnaní, k nimž patří zejména cizinci. Hlavním důvodem této situace je nízká úroveň jejich kvalifikace, která jim umožňuje vykonávat pouze méně kvalifikované a nekvalifikované práce, o které neměli zájem němečtí dělníci. Právě těchto pracovních příležitostí se však nejvíce dotkly ekonomické strukturální změny.

V zemích bývalé NDR je situace na trhu práce poněkud příznivější, neboť příliv zahraničních pracovníků zde není tak výrazný.

Pozitivní dopad na vývoj zaměstnanosti v Německu má používání nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, bez nichž by byla stávající míra nezaměstnanosti daleko vyšší. Jde zejména o:

- programy podporující vytváření nových pracovních míst,
- rekvalifikační kurzy a profesní přípravu,
- možnost přechodného pobírání starobního důchodu a odchodu do předčasného starobního důchodu,
- práce na zkrácenou pracovní dobu (s pobíráním příspěvku).

Důležitým dokumentem přijatým k řešení problémů na trhu práce je federální program na léta 1995-1999 "Pomoc dlouhodobě nezaměstnaným osobám". Podle tohoto programu obdrží zaměstnavatelé subvenci, jestliže přijmou dlouhodobě nezaměstnaného. Zpravidla je tato subvence poskytována po dobu jednoho roku. Sazba subvence je klesající a pohybuje se od 60% do 80% v prvních šesti měsících a od 40% do 60% v dalších šesti měsících v závislosti na době trvání předchozí nezaměstnanosti.

Další federální program "AFG-Plus", spolufinancovaný Evropským sociálním fondem, doplňuje a posiluje dosavadní nástroje německé politiky zaměstnanosti. Je zaměřen především na dlouhodobě nezaměstnané a osoby, kterým dlouhodobá nezaměstnanost hrozí, dále na mládež a ženy. Rozšiřuje výše uvedený federální program pomoci dlouhodobě nezaměstnaným na další osoby a doplňuje jej o nová opatření. K nejdůležitějším patří poskytování sociální kvalifikace, sociálně výchovná pomoc účastníkům kvalifikačních programů a garance částek životního minima těm účastníkům kvalifikačních programů, kteří na ně nemají nárok podle výše uvedeného federálního programu. Dále je poskytována integrační pomoc v případech, kdy je nalezení pracovního uplatnění pro nezaměstnaného zvláště těžké.

Š v ý c a r s k o

Po velmi dlouhou dobu vykazovala situace na švýcarském trhu práce prakticky stav odpovídající plné zaměstnanosti. Obrat nastal až v roce 1990, kdy se Švýcarsko přechodně ocitlo ve fázi ekonomické recese, kterou tentokrát doprovázel i markantní nárůst nezaměstnanosti. Míra nezaměstnanosti postupně stoupla z 0,5% (1989) na 5,6% (1994). Od tohoto roku však dochází opět k ekonomickému oživení, míra nezaměstnanosti, mimo jiné i díky dále uvedeným opatřením, začala klesat a tento pozitivní trend trvá dosud. Nezaměstnanost cizinců je však dvakrát vyšší než je tomu u švýcarských občanů. Tento rozdíl je způsoben jednak tím, že počet pracovních sil ze zahraničí roste mnohem rychleji, a dále poměrně nízkou kvalifikací zahraničních pracovníků, kteří pak jsou s ohledem na tuto skutečnost nejdříve postiženi nezaměstnaností.

Stejně jako jiné evropské země preferuje i Švýcarsko především aktivní politiku zaměstnanosti. Hlavním legislativním zdrojem je zákon o pojištění pro případ nezaměstnanosti (LACI) z r.1982, který podporuje další profesní přípravu a pracovní integraci osob, které obtížně hledají zaměstnání, v zájmu zlepšení jejich pozice na trhu práce. Všechna níže uvedená opatření, která zákon uvádí, mají přispět k co nejrychlejšímu návratu nezaměstnaných do ekonomicky aktivního života.

a) Kurzy

V zájmu přípravy na povolání, pracovní integrace nebo rekvalifikace mohou pojištěné osoby, které jsou obtížně umístitelné, navštěvovat speciální kurzy rozšiřující jejich znalosti, a tím i zlepšující jejich pozici na trhu práce. Fond pojištění v nezaměstnanosti hraří nezbytné výdaje v souvislosti v účasti v těchto kurzech.

b) Příspěvky při nástupu do zaměstnání

Toto opatření je určeno především pro nezaměstnané, kteří mají potíže s nalezením pracovního uplatnění vzhledem k pokročilému věku, fyzickému nebo mentálnímu postižení nebo nedostatečné praxi. Má motivovat zaměstnavatele, aby přijali nezaměstnaného, jehož kvalifikace neodpovídá přesně požadavkům pro příslušné volné pracovní místo, a bude proto ještě nutná další pracovní příprava v podniku.

V průběhu doby, kdy se nový zaměstnanec na takovém místě zapracovává, je z prostředků pojištění v nezaměstnanosti vyrovnáván rozdíl mezi mzdou, kterou skutečně dosahuje, a mzdou, kterou se jím vykonávaná práce běžně odměňuje. Toto vyrovnání se zásadně poskytuje po dobu 6 měsíců a ve výjimečných případech (např. u starších zaměstnanců) až 12 měsíců. Tyto příspěvky se platí pojištěným osobám, které splňují stanovené podmínky, nebo na které se vztahuje výjimka proto, že odměna kterou dostávají, odpovídá alespoň vykonávané práci a lze očekávat, že pojištěná osoba zde bude dále zaměstnána i po skončení doby zapracování.

c) Dočasné zaměstnání

Programy dočasného zaměstnání jsou určeny především pro nezaměstnané, kteří už po značně dlouhou dobu hledají pracovní uplatnění. Tyto programy jim nabízejí pracovní příležitost, a tím jim umožňují zachování jejich pracovních a sociálních dovedností a obnovení sebedůvěry. V rámci uvedených programů jsou nabízena pracovní místa ve správě, řemeslných a technických odvětvích a neziskových organizacích.

d) Zaměstnání mimo místo bydliště

Tento projekt má motivovat nezaměstnané, kteří nemohou nalézt pracovní uplatnění v oblasti, kde mají své bydliště, aby přijali zaměstnání v jiném místě. V tom případě pak pojištěné osoby obdrží příspěvek na pokrytí výdajů spojených s dojížděním nebo, pokud se vrací domů pouze na víkend, příspěvek na stravu a ubytování. K tomu, aby mohla pojištěná osoba příspěvek obdržet, musí splňovat stanovené podmínky, ale může být i osvobozena, pokud v důsledku nástupu nového zaměstnání utrpěla finanční ztrátu.

e) Pracovní příprava v podniku

Pro tento druh pracovní přípravy nestanovilo LACI původně žádné zvláštní opatření. Je organizovaná v rámci hlavního projektu určeného speciálně pro mladé osoby, kterým končí učební doba. Může se využít ve správě nebo soukromých podnicích a neměla by přesáhnout dobu 6 měsíců. Vzhledem k úspěšnosti tohoto opatření v praxi byla jeho právní úprava pojata do revidované verze LACI.

f) Prostředky aktivní politiky zaměstnanosti (po druhé revizi LACI)

Druhá revize LACI zdůrazňuje důležitost aktivních prostředků pro reintegraci nezaměstnaných, které preferuje před poskytováním podpory v nezaměstnanosti. Výše uvedené projekty jsou v této verzi doplněny o příspěvky poskytované po dobu pracovní přípravy, o návrhy podporující samostatnou výdělečnou činnost osob a předčasný důchod. Je

také zdůrazněna vazba mezi právem na finanční příspěvky a účastí v reintegračním programu.

"Normální" nárok na finanční podporu byl zredukován na 150 dní, další "zvláštní" příspěvky budou poskytovány pouze za podmínky, že pojištěná osoba se účastní některého z programů aktivní politiky zaměstnanosti, tedy další pracovní přípravy, rekvalifikace nebo dočasného zaměstnání.

Reforma veřejných služeb zaměstnanosti

Ve Švýcarsku jsou služby zaměstnanosti zajišťovány veřejnými a soukromými agenturami, které působí v této oblasti paralelně, a stát zde nemá monopol.

Paralelní činnost předpokládá vzájemné doplňování a spolupráci mezi oběma systémy. Privátní služby však převládají.

Švýcarsko má přibližně 2 000 agentur zprostředkujících zaměstnání, které ke své činnosti potřebují kantonální a federální povolení. Jejich práce spočívá zejména ve zprostředkování kontaktu mezi zaměstnavateli a uchazeči o zaměstnání za účelem uzavření pracovní smlouvy. Jedna zprostředkující agentura připadá přibližně na 1 800 obyvatel. Soukromé agentury mají celkově mnohem větší zatížení než veřejné služby zaměstnanosti a v průměru provádějí čtyřikrát více zprostředkujících operací.

Veřejné služby zaměstnanosti jsou představovány 26 kantonálními úřady práce a 3 000 městskými úřady, které odpovídají za umístění uchazeče. Podstatný nárůst počtu nezaměstnaných způsobil, že kantonální úřady práce už nejsou schopny uspokojivě plnit své povinnosti. Proto druhá revize LACI obsahovala i návrh reformy veřejných služeb zaměstnanosti s cílem zvýšení jejich efektivity.

Tato reforma přinesla následující změny:

- a) Redukce administrativní činnosti úředníků-poradců (např. registrace, vyřazování ze seznamu uchazečů, ověřování skutečností), zvýšení jejich počtu a zlepšení jejich profesionální úrovně (požadavek federálního diplomu v personálním poradenství).
- b) Regionalizace poradenských a zprostředkujících služeb, s ohledem na skutečnost, že malé městské úřady nemohly efektivně vyřizovat veškeré úkoly související se zprostředkováním zaměstnání. V důsledku regionalizace byly vytvořeny úřady odpovídající velikosti, aby mohly zajistit umístění do zaměstnání způsobem odpovídajícím situaci na trhu práce.
- c) Založení interinstitucionálních center, jejichž úkolem je prosazování úzké spolupráce mezi orgány odpovědnými za umístění do zaměstnání, profesní přípravu, pracovní poradenství a sociální pomoc.
- d) Spolupráce mezi veřejnými a soukromými službami zaměstnanosti, která může být velmi užitečná, pokud veřejné služby zaměstnanosti nebudou schopny zvládnout své pracovní zatížení nebo nebudou mít dostatečné informace o zvláštních segmentech trhu práce.
- e) Efektivnější zapojení zaměstnavatelů v rámci procesu poradenství a umístění do zaměstnání. Cílem jejich zapojení je zejména zlepšení kontaktů v aspektu hlášení volných pracovních míst úřadům práce.
- f) Zdokonalování nezbytného technického vybavení a komplexní propojení všech úřadů práce optimálními typy informačních systémů.

Švýcarská ústava výslovně nezakotvuje právo na práci, pouze stanoví jako jeden z úkolů státu prosazování plné zaměstnanosti a boj proti nezaměstnanosti.

Ačkoli je v legislativě v plném rozsahu přijat princip svobody uzavření pracovní smlouvy, je v rámci boje proti nezaměstnanosti uchazeč o zaměstnání povinen přijmout "vhodné zaměstnání", které mu je nabídnuto.

Za vhodné je považováno zaměstnání:

- které se řídí lokální praxí zaměstnávání a zejména odpovídá podmínkám kolektivních smluv nebo standardům individuálních pracovních smluv,

- přihlíží ke schopnostem nezaměstnaného a pokud možno i k jeho předchozím pracovním zkušenostem,
- odpovídá věku nezaměstnaného, osobním poměrům a zdravotnímu stavu,
- zaručuje nezaměstnanému odměnu za práci nejméně ve výši podpory v nezaměstnanosti, na kterou má nárok.

R a k o u s k o

Míra nezaměstnanosti v Rakousku (6%-7%) představuje méně než polovinu průměrné míry nezaměstnanosti ve státech Evropské unie. Ačkoli je v současné době v rámci Společenství jen několik států s nižší nezaměstnaností, projevuje se v posledních letech i v Rakousku její mírný nárůst ovlivněný mimo jiné masivním přílivem pracovních sil z jihovýchodní Evropy. Tato skutečnost byla důvodem ke změně přístupů v této oblasti.

Prostředky aktivní politiky zaměstnanosti

Politika zaměstnanosti se v současné době zaměřuje na dva zásadní problémy trhu práce. Prvním z nich je nárůst strukturálních změn vyžadujících příslušné programy, které by pomohly osobám, jež v důsledku těchto změn ztratily práci, najít nové zaměstnání. Druhým z nich je značný a stále se zvyšující počet dlouhodobě nezaměstnaných a dalších obtížně umístitelných skupin osob na trhu práce (starší lidé, zdravotně postižení). Kromě obvyklých metod a přístupů k jejich řešení, spočívajících zejména v poskytování informací a pracovního poradenství příslušnými institucemi působícími na trhu práce, je nyní kladen důraz také na přípravu na možnou změnu pracovních podmínek a orientaci na jiné zaměstnání, které by měly být pokud možno prováděny ještě u dosavadních zaměstnavatelů.

V druhé polovině 80. let byl v Rakousku zaveden specifický nástroj zaměřený zejména na řešení problémů vznikajících v souvislosti s restrukturalizací velkých podniků, jde o tzv. "pracovní nadace", které patří v současné době k nejdůležitějším institutům aktivní politiky zaměstnanosti, a jsou schopny absorbovat negativní dopady strukturálních změn. Tyto nadace jsou zřizovány vlastníky příslušných podniků, kteří hodlají propustit větší množství zaměstnanců, regionálními právníckými osobami a institucemi v rámci sociálního kompenzačního plánu. Činnost pracovních nadací, zaměřená na poskytování pomoci propuštěným a přebytečným zaměstnancům při novém zapojení do práce, zahrnuje kromě programů vytváření pracovních míst a pomoci poskytované při přijímání nových zaměstnanců také pracovní přípravu, kurzy zaměřené na zvýšení motivace a zlepšení orientace a trhu práce, komplexní informace o volných pracovních místech a pracovní poradenství pro uchazeče o zaměstnání. Pracovní nadace jsou financovány jedním nebo více zaměstnavateli, kteří v rámci určitého odvětví či regionu snižují stavy zaměstnanců, i zaměstnanci samotnými, a jejich aktivity jsou rozvíjeny v rámci Veřejné služby pro zprostředkování práce, která také poskytuje účastníkům nadačních programů podporu v nezaměstnanosti.

Cíle, úkoly a nástroje aktivní politiky zaměstnanosti a organizace Veřejné služby pro zprostředkování práce jsou uvedeny v **zákoně o Veřejné službě pro zprostředkování práce** z r.1994. Dosažitelnost služeb poskytovaných Veřejnou službou pro zprostředkování práce je základní podmínkou, ale nikoli jediným kritériem její efektivity. Přinejmenším stejný význam má i struktura a kvalita těchto služeb. Reforma Veřejné služby pro zprostředkování práce stanovila za svůj hlavní cíl k jejich efektivnějšímu využívání decentralizaci a zlepšení kvality služeb pro zprostředkování práce.

O poměrně nízkou míru nezaměstnanosti v Rakousku se zasloužila také intenzivní pozornost věnovaná přípravě mládeže na povolání. Pro studenty, před ukončením jejich studia organizuje ve školách poradce pro mládež z Veřejné služby pro zprostředkování práce informační setkání, na nichž dostávají všeobecné informace o situaci na trhu práce a o

možnostech pracovního uplatnění. Tyto informace poskytují také informační centra pro volbu povolání. Ve spolupráci s příslušnými úřady působícími v oblasti vzdělávání uskutečnila Veřejná služba pro zprostředkování práce pilotní projekt, který zavedl ve školách volitelný předmět pro výběr povolání spojený se získáváním pracovních zkušeností, což mladým lidem umožňuje v dostatečném časovém předstihu důkladně zvážit a ověřit si správnost svého rozhodnutí o budoucím zaměstnání.

Mladistvým, kteří nedokončili povinnou školní docházku, je ihned dávana další šance, aby mohli získat profesní kvalifikaci. Určitou inovací je také skutečnost, že počáteční příprava je organizována tak, aby zde poskytnuté instrukce a vytvořené postoje byly základem pro celoživotní vzdělávání.

Ačkoli pomoc mládeži při volbě povolání a nástupu do zaměstnání je v centru pozornosti, stále více nabývá na významu také pracovní poradenství pro dospělé zaměstnance, kteří už nejsou schopni kvůli technickému pokroku a strukturálním změnám vykonávat svoje dosavadní zaměstnání, a pro osoby v tíživé situaci (staří lidé, dlouhodobě nezaměstnaní, osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody, osoby léčené z drogové závislosti, příjemci dávek sociální péče, imigranti, osoby s psychickými problémy apod.). Na pomoc těmto zvláště znevýhodněným skupinám z hlediska možnosti jejich uplatnění na trhu práce financuje Veřejná služba pro zprostředkování práce zvláštní externí poradce. Cílem tohoto poradenství, které vyžaduje zvláštní znalosti a zkušenosti, je poskytnutí pomoci při výběru nového zaměstnání, event. při rozhodování o vhodné profesní přípravě. U takto handicapovaných osob je zpravidla nezbytné posílit též jejich sebedůvěru a motivaci. Mnohé z těchto externích poradních institucí nabízejí také následné poradenství, např. v zájmu udržení získaného zaměstnání.

Stále více se rozšiřuje nabídka různých forem dalšího vzdělávání. Předpokladem efektivnosti nabízených kurzů je jejich přizpůsobení časovým možnostem zaměstnaných osob, které je chtějí navštěvovat (např. osamělí živitelé rodin, migranti, zaměstnanci pracující ve směnných režimech apod.).

Vytvářejí se i speciální kurzy určené pro další profesní přípravu osob bez kvalifikace, pro nezaměstnané nebo pro osoby, kterým hrozí, že budou vyloučeny z trhu práce.

K důležitým nástrojům používaným v Rakousku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti patří různé druhy podpor a subvencí.

Veřejná služba pro zprostředkování práce poskytuje např. podporu v souvislosti s přijetím a udržením zaměstnání v jiném místě než má zaměstnanec trvalé bydliště. Tyto finanční prostředky mají krýt výdaje na dojíždění, na ubytování v místě, kde probíhá pracovní příprava nebo výkon práce, nebo na přestěhování do tohoto místa. Finanční podpora může být dokonce poskytnuta i na pořízení pracovních oděvů a nástrojů. U osob se zdravotním postižením přichází v úvahu ještě příspěvek na potřebné vybavení pracovního místa.

Ke zvýšení zaměstnanosti žen má sloužit příspěvek na péči o dítě. Nedostatek dětských předškolních zařízení v Rakousku a poměrně vysoké finanční náklady na zajištění péče o dítě jinou osobou ztěžovaly ženám rozhodování, zda nastoupit do zaměstnání nebo si alespoň prohlubovat svoji kvalifikaci. Tento příspěvek, poskytovaný maximálně po dobu tří let, pomáhá k řešení uvedené situace.

Finanční příspěvky na mzdy zaměstnanců mohou požadovat i zaměstnavatelé organizující rekvalifikační kurzy pro své zaměstnance, jejichž cílem je předcházení ztráty zaměstnání. Příspěvky na vyučení obdrží zaměstnavatelé, kteří v rámci učebních programů připravují na povolání mládež s psychickým, fyzickým nebo mentálním handicapem, sociálními problémy, absolventy speciálních škol apod. Tyto příspěvky buď plně nebo částečně hradí náklady na jejich vyučení.

Další příspěvky poskytuje Veřejná služba pro zprostředkování práce na zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných, žen, které byly delší dobu v domácnosti, osob s různými handicap, které nemohou podávat plný pracovní výkon, osob vyžadujících při práci specifické vedení a uchazečů o zaměstnání starších 45 let.

Kromě Veřejné služby pro zprostředkování práce byly v Rakousku povoleny také **služby zprostředkování zaměstnání poskytované soukromými subjekty.**

1) Agentury zprostředkující dočasné zaměstnání

Poté, co nabyl účinnosti zákon o veřejné službě zprostředkování práce, byla povolena na základě licence i činnost soukromých agentur poskytujících na komerční bázi služby v oblasti zprostředkování práce všem žadatelům.

Tento typ zprostředkování práce byl v Rakousku právně upraven **zákonem o dočasném zaměstnání** s účinností od r.1988. Činnost těchto agentur se řídí stejnými pravidly, jaká platí pro Veřejnou službu zprostředkování práce (zprostředkované zaměstnání musí odpovídat fyzickým schopnostem uchazeče, nesmí ohrožovat jeho zdraví ani morální zásady, poskytovaná odměna musí být adekvátní, tj. v souladu s kolektivní smlouvou nebo právním předpisem, zaměstnání nesmí být zprostředkováno v podniku, kde probíhá stávka nebo výluha apod.).

Služby zprostředkování zaměstnání poskytované soukromými subjekty jsou k dispozici zaměstnavatelům za úplat, ale uchazečům o zaměstnání bezplatně.

Zákon pojmově vymezuje dočasné zaměstnání a uvádí náležitosti pracovní smlouvy i podmínky sociálního zabezpečení těchto zaměstnanců. Stanoví povinnosti zaměstnavatele, které jej zavazují ke stejnému zacházení s těmito zaměstnanci jako s ostatními, včetně poskytování mzdy v souladu s kolektivní smlouvou a respektování horního limitu pracovní doby. Právní úprava zakazuje najímat tímto způsobem pracovníky jako náhradu za vlastní zaměstnance v době stávky.

Tento způsob dočasného zaměstnání měl však dosud v Rakousku pouze omezený význam. Tímto způsobem bylo zaměstnáváno cca 0,5% všech zaměstnanců.

2) Zprostředkování zaměstnání dalšími soukromými subjekty

Možnost umístování uchazečů do zaměstnání jinými subjekty kromě agentur zabývajících se zprostředkováním zaměstnání představuje výjimku z obecného pravidla a omezuje se pouze na specifické případy.

Tyto aktivity mohou vykonávat např. významnější charitativní instituce, určité zájmové organizace, odborové organizace. Ministerstvo práce a sociálních věcí může na základě žádosti povolit i dalším institucím, aby poskytovaly zprostředkovatelské služby určitým profesním skupinám (hudebníci, varietní umělci, filmoví a divadelní herci apod.).

Š v é d s k o

Základ švédské politiky zaměstnanosti tvoří široký okruh opatření zaměřených na zvýšení počtu pracovních příležitostí pro nezaměstnané. Tato opatření, zahrnující zejména různé formy přípravy na povolání a získávání pracovních zkušeností, jsou jednoznačně preferována před pouhým pobíráním podpory v nezaměstnanosti. Efektivnost této politiky potvrzují statistické údaje uvádějící průměrnou míru nezaměstnanosti v r.1999 pouze 5,6%. Přesto je neustále zdůrazňována nutnost vytváření nových pracovních příležitostí pro skupiny osob, které mají na trhu práce obtížnější pozici, např. zdravotně postižení, mládež a imigranti.

Opatření aktivní politiky zaměstnanosti

Švédská vláda zavedla řadu opatření podporujících profesní a územní mobilitu, zabraňujících poklesu pracovních příležitostí a usnadňujících proces strukturálních změn v ekonomice. K těmto opatřením patří zejména:

a) Rekvalifikace

Vztahuje se na všechny oblasti zaměstnání na všech úrovních. Nejčastěji však jde o profesní přípravu realizovanou hlavně formou kurzů v trvání od několika týdnů do několika měsíců. Tato příprava na zaměstnání je bezplatná a účastník ještě dostává příspěvek, zpravidla v částce rovnající se podpoře v nezaměstnanosti.

b) Rekvalifikační kurzy organizované zaměstnavateli

Jde o opatření, na která jsou v určitých případech a za určitých podmínek poskytovány zaměstnavatelům vládní granty. Grant poskytovaný od r.1993 slouží k uhrazení skutečných nákladů rekvalifikačních kurzů a finanční plnění náleží až do výše 60 SEK za hodinu na jednoho zaměstnance po dobu dvou let.

c) Seznámení s pracovním místem

Umožňuje nezaměstnaným získat pracovní zkušenosti a potřebnou praxi v rámci podniku. Uchazeč o zaměstnání se sice nestává zaměstnancem a není mu poskytována mzda, ale podnik, v němž pracuje, mu platí příspěvek ve výši 2 000 SEK měsíčně. Kromě toho ještě obdrží rekvalifikační příspěvek. Pro imigranty bývá tento program ještě kombinován s výukou švédštiny.

d) Podpora zaměstnání

Představuje velkou inovaci ve sféře opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Tato podpora byla zavedena od 1.1.1998 a nahradila předchozí opatření podporující vznik nových pracovních míst. Jejím účelem je poskytnutí pomoci dlouhodobě nezaměstnaným k pracovnímu uplatnění. Podpora zaměstnání má motivovat zaměstnavatele, aby dočasně poskytli práci nezaměstnaným, a svým zaměstnancům po tuto dobu umožnili studium či jiné rozšiřování kvalifikace při zachování jejich platu. Podpora ve výši 50% platu, který by jejímu příjemci náležel (maximálně 350 SEK za jeden pracovní den) náleží nejdéle po dobu 6 měsíců.

e) Příspěvek na zahájení samostatné výdělečné činnosti

Jde o finanční pomoc, která má nezaměstnaným usnadnit zahájení samostatné výdělečné činnosti, a tím přispět k vytvoření nových pracovních míst.

Nezaměstnaní ve Švédsku mají kromě podpory v nezaměstnanosti nárok i na další finanční pomoc, např. doplňkový příspěvek v nezaměstnanosti, rekvalifikační příspěvek, studijní příspěvek pro nezaměstnané, příspěvek na přestěhování, je-li nutné v zájmu získání zaměstnání, apod.

Ačkoli je míra nezaměstnanosti ve Švédsku ve srovnání s ostatními evropskými státy poměrně nízká, patří ke skupinám, které jsou tímto jevem nejvíce postiženy, a to mládež. Zejména boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti mládeže je v současné době vládní prioritou.

Další, z tohoto hlediska rizikovou skupinou, jsou zdravotně postižení, z nichž pouze 50% osob schopných vykonávat soustavnou výdělečnou činnost má práci. Vládní politika zaměstnanosti se ve vztahu k nim zaměřuje nejen na opatření, která jim usnadní nalézt vhodné zaměstnání, ale též na jejich ochranu před propuštěním. K nástrojům, které napomáhají k dosažení těchto cílů, patří např. **zákon na ochranu zaměstnání** a opatření týkající se pracovní rehabilitace a adaptace v **zákoně o pracovním prostředí**. Osobám s těžkým zdravotním postižením je poskytována individuální podpora. K ochraně zdravotně postižených uchazečů o zaměstnání a zaměstnanců před diskriminací má přispět i nový zákon o **zákazu diskriminace osob s funkčními vadami v zaměstnání**, který vstoupil v platnost od 1.5.1999. Dodržování ustanovení tohoto právního předpisu v praxi sleduje i **ombudsman pro zdravotně postižené**, který může případy týkající se jejich diskriminace předložit Pracovnímu soudu.

Celkově lze konstatovat, že **zákon o ochraně zaměstnání** přinesl s účinností od 1.1.1997 řadu nových změn. Jedním z příkladů je zavedení nových forem zaměstnání,

konkrétně pracovní poměr na dobu určitou. Může být sjednán libovolně, ale maximálně na 12 měsíců v období 3 let. Doba, na kterou byl pracovní poměr na dobu určitou uzavřen, nesmí být kratší než 1 měsíc. V případě výpovědi se nyní délka výpovědní doby řídí délkou doby zaměstnání a nikoli dosaženým věkem zaměstnance, jako tomu bylo dosud. Nová právní úprava obsahuje také ustanovení, podle něhož bude zaměstnanci s kratší pracovní dobou, který si přeje pracovat na plný pracovní úvazek, dána přednost před dalšími uchazeči o zaměstnání. S účinností od 1.1.2000 přináší novela zákona o ochraně zaměstnání další důležitou změnu, podle níž se zaměstnanci, který po více jak 3 roky v rámci bezprostředně předcházejícího pětiletého období vykonává stejnou práci jako zástup za jiného nepřítomného zaměstnance, mění automaticky jeho pozice na stálou.

Itálie

Právo na práci je zaručeno čl. 23 italské ústavy. Prakticky stejné důvody jako v jiných státech EU však vedly k růstu nezaměstnanosti, zejména na jihu země, na který reagovala vláda přijetím řady opatření podporujících zaměstnanost. Kromě vysokých finančních dotací určených na rozvoj aktivní politiky zaměstnanosti, došlo také ke změnám v oblasti pracovního práva, konkrétně snížení horní hranice pracovní doby na 40 hodin týdně a širšímu využívání pracovních poměrů na dobu určitou. V rámci vládního programu na podporu zaměstnanosti byly stanoveny následující cíle:

- podpora malých a středně velkých podniků

Jde o podporu podniků stanovených kategorií působících v určitých oblastech (v zemědělských oblastech na jihu a v upadajících průmyslových zónách severní a střední Itálie), která je poskytována v souvislosti s vytvářením nových pracovních míst.

- zvýšení flexibility pracovněprávních vztahů, což neznamená pouze změnu předpisů a praxe v zájmu zlepšení kontaktu mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci, ale také zajištění spravedlivé ochrany zaměstnanců s pracovním poměrem na dobu určitou srovnatelné s ochranou zaměstnanců pracujících na dobu neurčitou.

- snížení nepřímých nákladů na pracovní sílu, zejména převodem zaměstnavatelova příspěvku na zdravotní pojištění do obecného daňového fondu.

Prioritou vládní politiky zaměstnanosti jsou opatření podporující zaměstnanost mládeže po ukončení přípravy na povolání a dlouhodobě nezaměstnaných. K tomuto účelu slouží nové typy pracovního zapojení.

a) Smlouvy uzavírané s uční

Tento typ smluv je určen pro mládež od 16 do 24 let věku, která se v učebním oboru připravuje na budoucí povolání. Kontrakt může být uzavřen na dobu určitou v trvání od 18 měsíců do 4 let.

b) Práce na částečný pracovní úvazek

Jde o formu pracovního zapojení, která má v italské právní úpravě zvláštní postavení a je považována za jeden z nejdůležitějších způsobů účasti na práci vhodný pro různé kategorie zaměstnanců. Práce na částečný pracovní úvazek je sjednávána v rámci pracovních smluv uzavíraných s mládeží při nástupu do prvního zaměstnání, dále se ženami, které se po delším přerušení ekonomické aktivity vracejí zpět na trh práce, a je využívána i staršími zaměstnanci, kteří si přejí pracovat pouze na kratší pracovní dobu a připravovat se tak na odchod do důchodu. Co nejširší využití této formy pracovního zapojení je stimulováno formou různých příspěvků a daňových úlev.

c) Dočasná práce

Také v Itálii je využíváno zaměstnávání pracovníků na dobu určitou. Agentury provádějí zprostředkování dočasného zaměstnání pod dozorem příslušných orgánů a v souladu s principy uvedenými ve smlouvě. Tento způsob pracovního zapojení je nejvíce využíván v zemědělství a stavebnictví.

d) Sociálně prospěšná práce

Jde o práci na časově omezenou dobu vykonávanou v oblasti ochrany kulturních památek, ochrany životního prostředí, obnovy měst, terénního výzkumu, služeb osobní asistence apod. Kontrakty uzavírané na tento druh prací však nezakládají normální pracovněprávní vztah se všemi atributy a výhodami.

Portugalsko

Podle čl. 58 portugalské ústavy má každý právo na práci, jemuž odpovídá povinnost státu zaručit naplnění tohoto práva všem, kromě osob, které s ohledem na svůj věk, nemoc nebo invaliditu pracovat nemohou.

K důležitým zárukám práva na práci patří i ochrana stability pracovního poměru. Právní úprava ochrany před bezdůvodným ukončením pracovního poměru ze strany zaměstnavatele je obsažena v **zákoně č. 64-A z roku 1989**.

Propuštění zaměstnance bez právem uznaného důvodu nebo z politických či ideologických příčin je zakázáno. Právem uznaným důvodem je nesprávné chování zaměstnance, které znemožňuje další pokračování pracovněprávního vztahu. Typy nesprávného chování zákon specifikuje. Každému propuštění musí předcházet písemná disciplinární procedura, která je pro malé podniky zjednodušena.

Nové možnosti skončení pracovního poměru přinesl **zákon č. 400 z roku 1991**. Stanovil nový důvod, kterým je nevhodnost zaměstnance pro danou práci. Ke skončení pracovního poměru může dojít až po ověření situace a prokázání, že v důsledku změn, k nimž došlo v charakteru práce, ji nemůže zaměstnanec dále vykonávat, a pokračování pracovního poměru není tedy možné. Předtím, než dojde ke skončení pracovního poměru z tohoto důvodu musí být splněny ještě další podmínky, zejména, že zaměstnanci byla umožněna odpovídající pracovní příprava a byla mu dána i dostatečně dlouhá doba k adaptaci. Při skončení pracovního poměru je zaměstnanci poskytnuta finanční kompenzace ve výši základního měsíčního výdělku za každý rok trvání pracovního poměru, minimálně však trojnásobek měsíčního výdělku.

Důvodem skončení pracovního poměru může být i zrušení pracovního místa v důsledku strukturálních, technologických nebo jiných organizačních změn. Pokud je pracovní místo zrušeno z výše uvedených příčin, ale nejde o hromadné propouštění, musí být důvod výpovědi prokázán a výpověď projednána se zástupci zaměstnanců. Jinak může být požadováno prověření zaměstnavatelova rozhodnutí soudem.

Současné trendy politiky zaměstnanosti

Pro vládní politiku v této oblasti je, podobně jako v jiných státech EU, typická snaha o snížení nezaměstnanosti, zejména dlouhodobé, zdokonalení procesu zapojování mládeže do práce a zefektivnění profesní přípravy a rekvalifikace dospělých.

Přizpůsobování trhu práce složitější ekonomické situaci se v posledních letech projevuje v Portugalsku zejména expanzí práce na částečný pracovní úvazek, zvýšením počtu nezávislých pracovníků ("na volné noze"), výrazným nárůstem termínovaných pracovních poměrů v určitých odvětvích a častějším využíváním možnosti předčasného odchodu do důchodu z finančních nebo zdravotních důvodů.

U pracovních poměrů na dobu určitou bylo zaznamenáno zvýšení jejich počtu (ze 4% na 18%) v sektoru služeb poskytujících ubytování a stravování, v pojišťovnictví, ve výpočetní technice a v oblasti výzkumu a vývoje.

Dočasné zaměstnání bylo legalizováno zákonem č.358 z roku 1989, který upravuje činnost soukromých agentur zabývajících se zprostředkováním práce. Podle statistických údajů Ministerstva práce je však zájem o zprostředkování zaměstnání tímto způsobem minimální.

Jevem, který doprovázel ekonomickou recesi v druhé polovině 90. let byla částečná nezaměstnanost, kdy celkově o 6 % vzrostl počet zaměstnanců, kteří proti své vůli byli nuceni pracovat po dobu kratší než je normální pracovní doba.

V zájmu podpory zaměstnanosti a profesní přípravy přijalo Portugalsko řadu legislativních opatření. K nejdůležitějším z nich patří:

- **Zákon č. 34 z roku 1996** o poskytování finanční podpory zaměstnavatelům s méně než 50 zaměstnanci, kteří přijímají mládež nastupující poprvé do zaměstnání nebo dlouhodobě nezaměstnané

- **Nařízení ministerstva č. 268 z roku 1997** upravující organizaci dílenských zařízení pro profesní přípravu, což umožní mladým nezaměstnaným účastnit se této přípravy přímo v autentických podmínkách

- **Nařízení ministerstva č. 192 z roku 1996** zavádějící pracovní programy pro nezaměstnané, kteří mají pojištění v nezaměstnanosti. V rámci těchto programů je nezaměstnaným umožněn dočasný výkon společensky prospěšné práce, která není formálně organizována jako zaměstnání.

- **Rozhodnutí ministerské rady č. 44 z roku 1997** upravující Program integrace mládeže do pracovních sil. Tento program má čtyři hlavní komponenty: informace a akademické a pracovní poradenství, vzdělání a profesní příprava, podpora pro zařazení do pracovních sil a nástup do zaměstnání.

4.3. Shrnutí

Z výše uvedené charakteristiky vybraných evropských států z hlediska nových forem zaměstnávání a hledání efektivnějších nástrojů v zájmu pozitivního ovlivňování zaměstnanosti lze vyvodit určité závěry, které mohou představovat pro právní úpravu ČR de lege ferenda určitou inspiraci.

V oblasti právní úpravy pracovněprávních vztahů, kde má Česká republika z hlediska právně historického vývoje i typu právní kultury nejbližší k Rakousku a Německu, vychází sice úprava pracovní smlouvy z občanského zákoníku, není však jednotná, orientace v této úpravě je značně složitá a vývojový trend proto jednoznačně směřuje ke kodifikaci pracovněprávních vztahů (Německo). I tato skutečnost může být argumentem pro zachování zákoníku práce jako samostatného kodexu, třeba s možností subsidiárního používání obecných institutů občanského práva.

Tradiční formy pracovního uplatnění občanů, lze v budoucnu rozšířit o nové formy zaměstnání nebo alespoň v širší míře prosazovat využívání dosavadních, které lépe odpovídají současným potřebám trhu práce. Jde zejména o četnější využívání práce na částečný pracovní úvazek a v této souvislosti, zejména v oblastech s vyšší nezaměstnaností, lze uvažovat i o možnosti sdílení pracovního místa.

Tato problematika úzce souvisí s hledáním nových přístupů politiky zaměstnanosti, které by mohly pozitivně ovlivnit situaci na trhu práce. Jde zejména o opatření vedoucí ke zvýšení zaměstnanosti, která se zaměřují především na přípravu a motivaci nezaměstnaných k přijetí nového zaměstnání. Tuto snahu, projevující se v řadě opatření v podobě vzdělávacích programů a projektů umožňujících získání či zvyšování kvalifikace nebo absolvování rekvalifikace reagující na potřeby trhu práce, můžeme sledovat ve všech zkoumaných evropských státech. Zvláštní pozornost je při organizování těchto vzdělávacích programů věnována zejména skupinám, u nichž hrozí vyloučení z trhu práce. V této souvislosti je třeba zdůraznit i nutnost finanční motivace zaměstnavatelů, kteří jsou ochotni zaměstnance náležející k těmto rizikovým skupinám alespoň po určitou dobu zaměstnat.

Ve všech uváděných státech patří k prioritám zaměstnanost mládeže. V rámci přípravy na zaměstnání lze doporučit zavedení nového výukového předmětu týkajícího se

volby povolání, který by podobně jako např. v Rakousku usnadnil mládeži orientaci na trhu práce.

Významnou úlohu v souvislosti s úspěšným fungováním trhu práce hrají služby zaměstnanosti. Lze konstatovat vzestup soukromých agentur zprostředkujících práci. Důvodů, proč se na soukromé zprostředkovatelné práce obrací stále více lidí, je několik. Prvý důvod je dán tím, že pracují na ziskovém principu a jsou tedy zainteresovány na tom, aby zprostředkování zaměstnání probíhalo co možná nejrychleji a úspěšně. Další důvod spočívá v širším okruhu jejich klientů. Zatímco úřady práce evidují hlavně nezaměstnané, na soukromé zprostředkovatelné se obracejí i lidé, kteří práci mají, ale zaměstnání si přejí změnit, nebo studenti či absolventi škol, kteří si chtějí co možná nejdříve nalézt vhodné zaměstnání. Část klientely soukromých zprostředkovacích agentur tvoří i vysoce kvalifikovaní zaměstnanci, kteří se na úřady práce většinou nehlásí, ale zaměstnání si hledají buď sami pomocí inzerátů nebo se obrátí na tento typ služeb zaměstnanosti.

V některých evropských zemích zákon povoluje činnost soukromých zprostředkovatelen, které samy zaměstnávají občany s cílem jejich pronajímání na dobu určitou třetímu subjektu. Tato činnost, která je pro agentury finančně velmi výhodná a zájemci o ni vyhledávaná, by se za předpokladu vytvoření odpovídající právní ochrany takto "zapůjčovaných" zaměstnanců mohla uplatnit i u nás.

5. Závěr a doporučení

Vliv pracovněprávních předpisů na politiku zaměstnanosti je nesporný. Pouze právní úprava pružně reagující na potřeby trhu práce může splnit svůj účel. Vzhledem k probíhajícím přípravám na novém zákoníku práce je zde vhodná příležitost upravit pracovněprávní problematiku.

Proto i cílem této studie bylo poukázat na některé, podle našeho názoru aktuální problémy a navrhnout jejich řešení v připravovaných právních předpisech. Abychom prostou analýzou právních předpisů nebyli odtrženi od reality, obrátili jsme se s dotazy na 8 vybraných úřadů práce. Výsledky této sondy se promítly v závěrech této práce. Rovněž tak jsme přihlíželi k zahraničním zkušenostem vybraných evropských států a evropských struktur.

Z výše uvedené charakteristiky vybraných pracovněprávních institutů jak tuzemských, tak i zahraničních lze vyvodit určité závěry, které mohou představovat pro právní úpravu ČR de lege ferenda určitou možnost řešení.

1. V oblasti právní úpravy pracovněprávních vztahů, kde má Česká republika z hlediska právně historického vývoje i typu právní kultury nejbližší k Rakousku a Německu, vychází sice úprava pracovní smlouvy z občanského zákoníku, není však jednotná, orientace v této úpravě je značně složitá a vývojový trend proto jednoznačně směřuje ke kodifikaci pracovněprávních vztahů (Německo). I tato skutečnost může být argumentem pro zachování zákoníku práce jako samostatného kodexu, třeba s možností subsidiárního používání obecných institutů občanského práva.

2. Tradiční formy pracovního uplatnění občanů lze v budoucnu rozšířit o nové formy zaměstnání nebo alespoň v širší míře prosazovat využívání dosavadních, které lépe odpovídají současným potřebám trhu práce. Jde zejména o čtenější využívání práce na částečný pracovní úvazek a v této souvislosti, zejména v oblastech s vyšší nezaměstnaností, lze uvažovat i o možnosti sdílení pracovního místa.

3. Hledání nových přístupů politiky zaměstnanosti, které by mohly pozitivně ovlivnit situaci na trhu práce. Jde zejména o opatření vedoucí ke zvýšení zaměstnanosti, která se zaměřují především na přípravu a motivaci nezaměstnaných k přijetí nového zaměstnání. Tuto snahu, projevující se v řadě opatření v podobě vzdělávacích programů a projektů umožňujících získání či zvyšování kvalifikace nebo absolvování rekvalifikace reagující na potřeby trhu práce, lze sledovat ve všech výše uvedených evropských státech. Zvláštní pozornost je při organizování těchto vzdělávacích programů věnována skupinám, u nichž hrozí vyloučení z trhu práce. V této souvislosti je třeba zdůraznit i nutnost finanční motivace zaměstnavatelů, kteří jsou ochotni zaměstnance náležející k těmto rizikovým skupinám alespoň po určitou dobu zaměstnat.

4. Významnou úlohu v souvislosti s úspěšným fungováním trhu práce hrají služby zaměstnanosti. Lze konstatovat vzestup soukromých personálních agentur zprostředkujících práci. Důvodů, proč se na soukromé zprostředkovatelný práce obrací stále více lidí, je několik. Prvý důvod je dán tím, že pracují na ziskovém principu a jsou tedy zainteresovány na tom, aby zprostředkování zaměstnání probíhalo co možná nejrychleji a úspěšně. Další důvod spočívá v širším okruhu jejich klientů. Zatímco úřady práce evidují hlavně nezaměstnané, na soukromé zprostředkovatelný se obracují i lidé, kteří práci mají, ale zaměstnání si přejí změnit, nebo studenti či absolventi škol, kteří si chtějí co možná nejdříve nalézt vhodné zaměstnání. Část klientely soukromých zprostředkovacích agentur tvoří i vysoce kvalifikovaní zaměstnanci, kteří se na úřady práce většinou nehlásí, ale zaměstnání si hledají buď sami pomocí inzerátů nebo se obrátí na tento typ služeb zaměstnanosti.

5. Naše pracovněprávní úprava nepamatuje, ale ani nezakazuje pronajímání zaměstnanců třetím subjektům tzv. trojúhelníkové vztahy. Česká republika ratifikovala úmluvu ILO č.181 z r.1997 o soukromém zprostředkování práce a novelizovala v tomto směru i právní úpravu (zákon č.1/1991 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění), která nyní umožňuje za stanovených podmínek činnost soukromých zprostředkovatelů práce. Při tomto způsobu zprostředkování práce je oficiálním zaměstnavatelem soukromá agentura, která s uchazeči uzavírá pracovní smlouvu, vyplácí dohodnutou mzdu a odvádí pojistné na zdravotní pojištění i sociální zabezpečení. Lze se oprávněně domnívat, že tento způsob zaměstnávání, ostatně pro agentury finančně velmi výhodný, nebude (obdobně jako v popisovaných evropských zemích) ani v budoucnu výrazný, ale představuje jeden z možných způsobů řešení situace např. nezaměstnaných absolventů škol, kteří pro sebe teprve hledají vhodné pracovní uplatnění. Pro větší rozšíření této činnosti u nás je nezbytně nutné vytvoření odpovídající právní ochrany "zapůjčovaných" zaměstnanců.

6. V naší republice prakticky neexistuje vnitřní migrace pracovních sil. Úřady práce nejsou schopny uchazečům o zaměstnání poskytnout ucelený přehled nabídky volných pracovních míst v rámci celé republiky. Stěhování za prací se u nás dosud nevžilo. Většina občanů má silný vztah k místu bydliště, popř. i k nemovitému majetku. Navíc u nás neexistuje volný trh s byty, také dojíždění za prací je vzhledem k nedostatečné síti hromadné dopravy často velmi obtížné a finančně náročné bez výrazných finančních stimulů, například příspěvků na úhradu cestovních nákladů, poskytování bezúročných (popř. nízkourokových) půjček na alespoň pokrytí části nákladů spojených s přestěhováním či zakoupením bytu apod. Jako příklad může v tomto případě sloužit Švýcarsko, které poskytuje na základě zákona o pojištění v nezaměstnanosti (LACI) z roku 1982 příspěvek na pokrytí výdajů spojených s dojížděním nebo, pokud se vrací domů pouze na víkend, příspěvek na stravu a ubytování. Tento projekt má motivovat nezaměstnané, kteří nemohou nalézt pracovní uplatnění v oblasti, kde mají své bydliště, aby přijali zaměstnání v jiném místě.

7. Dodržování právních předpisů v pracovněprávních vztazích není u nás optimální. Souhrnně lze konstatovat, že mezi nejčastější případy porušování pracovněprávních předpisů zaměstnavateli patří zejména uzavírání pracovních smluv až po dni nástupu do práce a sjednávání zkušební doby až po dni nástupu do pracovního poměru, nedodržování ustanovení o skončení pracovního poměru - úkony o skončení pracovního poměru jsou v rozporu s příslušnými ustanoveními zákoníku práce - pouze ústní, zaměstnavatelé kombinují jednotlivé způsoby skončení pracovního poměru ! výpověď dohodou!!!, dochází k případům nedodržení délky výpovědní doby, popřípadě pracovní poměr je zaměstnavateli rušen „zpětně“. Stále ještě, byť v podstatně menší míře se setkáváme v inzertních rubrikách nabízejících volná místa s diskriminační inzercí. Podle našeho názoru by odstranění této diskriminace napomohlo přenesení sankce z podatele inzerátu na jeho vydavatele. V takovémto případě by bylo v jeho vlastním zájmu inzerát s diskriminačním obsahem neotisknout. U některých zaměstnavatelů dochází k neplnění povinnosti v oblasti odměňování, opožděné výplaty mezd či nevyplácení příplatků za práci přesčas, v noci a za práci ve svátek.

Pro úplnost je třeba však konstatovat, že pro malé a střední zaměstnavatele je někdy velmi obtížné splnit požadavky kladené na ně pracovněprávními předpisy.

8. Absence povinnosti písemného uzavírání dohod o provedení práce; možnost jejich ústního sjednávání často vede k zastírání tzv. zaměstnání „na černo“. Přistíženým osobám při výkonu práce na pracovišti lze jen obtížně dokázat nelegální zaměstnání.

9. Ani velmi kvalitní právní úprava nemůže být efektivní, pokud není správně aplikována. Z našich zkušeností i z poznatků získaných z praxe je zřejmé, že příčinou řady problémů vznikajících v praxi není nevhodná právní úprava, ale její neznalost a ještě častěji snaha platnou právní úpravu obejít. Někteří zaměstnavatelé se dokonce chlubí, že zákoník práce vůbec nepotřebují a stanoví pro své zaměstnance vlastní pravidla. Z tohoto důvodu

doporučujeme zpřísnění postihu zaměstnavatelů nedodržujících pracovní právní předpisy a zlepšení vymahatelnosti sankcí.

Podle našeho názoru je nezbytně nutné posílit kontrolní úlohu v této oblasti ať prostřednictvím úřadů práce nebo ještě lépe vytvořením nové instituce, v jejíž pravomoci by byla kontrolní činnost týkající se dodržování pracovní právních předpisů zaměstnavateli. Nezbytným předpokladem je však stanovení pravomocí kontrolního orgánu a získání kvalifikovaných zaměstnanců kontroly.

10. Zcela prioritním úkolem v oblasti pracovního práva je nepochybně příprava nového zákoníku práce. Měl by vycházet z moderního pojetí evropského pracovního práva, zohledňovat potřeby naší společnosti a respektovat dokumenty Evropských společenství i ostatních mezinárodních organizací. Je nutné, aby nová úprava omezila kogentní povahu jednotlivých ustanovení a naopak posílila ustanovení dispozitivní povahy. Nový zákoník práce by měl především stanovit základní pravidla chování v pracovních vztazích a minima, popř. maxima nároků zaměstnanců a respektovat oprávněné zájmy zaměstnanců i zaměstnavatelů.

Na základě výše uvedeného doporučujeme :

V oblasti pracovních předpisů

- Zavést nové formy zaměstnání - práce na zkrácený pracovní úvazek, možnost sdílení práce
- Upravit v zákoníku práce tzv. trojúhelníkové vztahy, taxativně stanovit podmínky, za kterých může být pracovní síla poskytována jinému subjektu
- Taxativně stanovit písemné uzavírání dohod o provedení práce
- Zavést postih pro vydavatele inzerátů, kteří otisknou inzerát s diskriminujícím obsahem

V oblasti zprostředkování zaměstnání

- Zakotvit zákonnou povinnost spolupráce mezi soukromými zprostředkovateli práce (personálními agenturami) a příslušným úřadem práce
- Stanovit povinnost soukromým zprostředkovatelům práce poskytovat statistické údaje úřadům práce (zejména údaje o počtech umístěných klientů, kteří byli vedeni na úřadech práce jako uchazeči o zaměstnání)

V oblasti vnitřní migrace

- Zavést možnost evidence uchazečů o zaměstnání i mimo místo trvalého bydliště
- Zavést celorepublikový informační systém všech volných míst nabízených úřady práce a u tzv. stabilních zaměstnání uvádět i možnosti bydlení
- Zavést příspěvky poskytované úřady práce uchazeči o zaměstnání na pokrytí zvýšených nákladů spojených s trvalým přesídlením za prací do jiného kraje
- Umožnit zaměstnavatelům, aby příspěvky na cestovné, ubytování a stravné svých dojíždějících zaměstnanců mohli zahrnovat pro účely daně z příjmu do nákladů
- Poskytovat dotace, popř. daňová zvýhodnění zaměstnavatelům v případě budování vlastních ubytovacích kapacit
- Zlepšit dopravní obslužnost zvláště do lokalit s nižším počtem obyvatelstva a poskytnout daňová zvýhodnění zaměstnavatelům provozujícím dopravní prostředky nebo na ně přispívajícím jiným subjektům

V oblasti kontroly dodržování pracovněprávních předpisů zaměstnavateli

- Přijmout přehlednější legislativu, která by zahrnovala zejména zjednodušení řízení o sankcích, lepší vynutitelnost práva, širší paletu sankcí – např. zákaz podnikání v oboru a zavedení trestněprávní odpovědnosti v některých případech
- Odstranit legislativní bariéry při toku informací mezi orgány státní správy
- Vytvořit instituci na krajské úrovni zabývající se kontrolou dodržování pracovněprávních předpisů
- Vytvořit podmínky jak mzdové, tak kvalifikační pro vyšší profesní připravenost pracovníků kontroly (při současném stavu odměňování nelze předpokládat, že ji budou vykonávat odborníci), zavést služební průkazy pro kontrolní pracovníky a zrušit povinnosti předkládat pověření ke kontrole.

Příloha

Strategie a politika zaměstnanosti v Evropské unii a její vliv na politiku zaměstnanosti v České republice

1. Přehled vývoje evropské politiky zaměstnanosti po Amsterodamské smlouvě

Na otázku, co nového přinesla Smlouva o založení Evropského společenství uzavřená na summitu hlav států a vlád Evropské unie v říjnu 1997 v Amsterdamu (dále též "Amsterodamská smlouva")¹ pro rozvoj evropské politiky zaměstnanosti, resp. pro budoucnost sociální politiky v Evropě, lze stručně odpovědět takto:

Za prvé je nutno poukázat na tři významné dimenze sociální politiky Evropské unie, a sice princip subsidiarity, sociální dialog a politiku zaměstnanosti. Tyto oblasti doznaly Amsterodamskou smlouvou zásadních změn. Především do článku 2 Smlouvy o založení ES a také do článku 2 Smlouvy o Evropské unii bylo výslovně zakotveno, že úkolem Společenství (Unie) je "podporovat vysokou úroveň zaměstnanosti a dosahovat vyvážený a trvale udržitelný rozvoj". Další významnou změnou je doplnění článku 3 odst. 1 písm. i) Smlouvy o založení ES o ustanovení, podle něhož činnosti Společenství ke splnění shora vymezených cílů zahrnují "podporu koordinace politik zaměstnanosti členských států s ohledem na posilování jejich účinnosti rozvíjením koordinované strategie zaměstnanosti". Hlavní a nejdůležitější změnou této smlouvy je zařazení hlavy VIII. (články 125 až 130) věnované otázkám zaměstnanosti, resp. politiky zaměstnanosti.

K dalším změnám a doplněním došlo v hlavě XI. kapitole 1. (články 136 až 145), která pojednává o sociální politice a v níž je pamatováno na podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek, dále na rozvoj pracovního potenciálu, dosažení trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vylučování z trhu práce (článek 136). V ustanovení článku 141 odst. 3 citované Smlouvy je zdůrazněna další velice důležitá zásada stejných příležitostí a rovného zacházení s muži a ženami v otázkách práce a zaměstnanosti včetně zásady stejné odměny při stejné nebo rovnocenné práci.

Na tomto místě je třeba zdůraznit dalekosáhlý význam začlenění této kapitoly do Smlouvy o založení ES, především pokud jde o stanovení cílů členských států a Společenství směřujících k rozvoji koordinované strategie zaměstnanosti a zejména podpory kvalifikace, výchovy a flexibility pracovníků a pracovních trhů (článek 125). K dosažení těchto cílů přispívají členské státy svou politikou zaměstnanosti slučitelnou s hlavními směry hospodářské politiky členských států a Společenství. Přitom podporu zaměstnanosti považují za záležitost společného zájmu (čl. 126) a Společenství přispívá podle článku 127 Smlouvy k vysoké úrovni zaměstnanosti tím, že podporuje spolupráci mezi členskými státy a jejich opatření v této oblasti, které v případě nutnosti doplňuje. Respektuje přitom kompetence členských států, takže i zde se důsledně uplatňuje princip subsidiarity.

Doplňkem značného významu je ustanovení článku 130, podle něhož Rada ES po konzultaci s Evropským parlamentem ustaví Výbor pro zaměstnanost s poradní funkcí k podpoře koordinace politiky zaměstnanosti a pracovních trhů členských států. Členské státy a Komise ES jmenují každý po dvou členech Výboru. Při plnění svých úkolů Výbor konzultuje sociální partnery. Úkolem Výboru je sledovat situaci zaměstnanosti a politiku zaměstnanosti jednotlivých členských států a celého Společenství.

Rada ES na návrh Komise a po konzultaci Evropského parlamentu, Hospodářského a sociálního výboru, Výboru regionů a Výboru pro zaměstnanost stanoví každým rokem kvalifikovanou většinou orientační směry, které členské státy berou v úvahu při tvorbě své politiky zaměstnanosti. Na základě ročních zpráv všech členských států a stanovisek Výboru

pro zaměstnanost Rada ES každým rokem prověřuje provádění politiky zaměstnanosti členských států zohledňující orientační směry politiky zaměstnanosti (čl. 128 odst. 4).

V návaznosti na dohodu šéfů států a vlád z vrcholné schůzky v Amsterdamu nechat ihned působit některá ustanovení nové kapitoly "Zaměstnanost" a navazujíc na zvláštní summit k otázkám zaměstnanosti, konaný v Lucemburku ve dnech 20. a 21. listopadu 1997, přijala Rada ES dne 15. prosince 1997 první orientační směry politiky zaměstnanosti pro rok 1998. Tím byly vymezeny jasné priority ve čtyřech oblastech: schopnosti zaměstnávání, podnikání, přizpůsobování a rovnosti příležitostí. V těchto směrech mají rozvíjet své působení členské státy EU, které se koncem ledna 1998 sjednotily na jednotné strukturu národních akčních plánů a odsouhlasily, že tyto své plány předloží již do poloviny dubna téhož roku.

Lze tedy konstatovat, že v listopadu 1997 byl zahájen tzv. lucemburský proces, tedy cesta k účinnější a cíleně zaměřené evropské strategii zaměstnanosti. V Lucemburku byl dohodnut katalog konkrétních cílů, které precizují hlavní směry politiky zaměstnanosti na úrovni Společenství. Tato opatření nejsou žádným nařízením k stejnotvárné politice v celé Evropě, neboť každý členský stát musí přijmout a uskutečňovat svůj vlastní akční program (tzv. "národní akční plány"). Nové přitom je, že každoročně se prověřuje na úrovni Evropské rady dodržování přijatých opatření. Hlavním cílem evropské politiky zaměstnanosti v rámci celé Evropské unie je tvorba nových pracovních míst a snižování nezaměstnanosti.

Ačkoliv členské státy mají přibližně stejné starosti, předkládají ve svých národních akčních plánech vzájemně odchylné politické odpovědi, které odrážejí rozdíly v současné hospodářské situaci těchto zemí a v národních strukturách pracovního trhu, jakož i zvláštnosti jednotlivých trhů práce.

První prověrky národních akčních plánů ukazují, že např. Španělsko a Francie se svými akčními plány nejvíce přibližují požadovaným standardům transparentnosti a přehlednosti ve vazbě na zpracování problémů, kvantifikaci požadované námáhavosti, zdrojové vybavení a specifikaci priorit, zvláště co se týká dosažení cílů v rámci celé Evropské unie. Ve Španělsku, kde se drží míra nezaměstnanosti dlouhodobě na vysokém stupni (nad 20 %), se politika státu ke snížení nezaměstnanosti orientuje na finanční podporu ze státního rozpočtu, jež se přiděluje regionům, které nejlépe vědí, kam a komu peněžní prostředky přidělit (alokovat). Důležitou roli zde hrají sociální partneři, kteří uzavřeli v roce 1998 dohodu s regiony na řešení otázek zaměstnanosti. Akční plány zaměstnanosti rovněž ukazují na pozitivní souvislosti mezi tvorbou nových pracovních příležitostí a mzdovou, tarifní a měnovou politikou. Politika zaměstnanosti úzce souvisí se sociálním dialogem, zejména pokud jde o tarifní politiku. Je to však také otázka vytváření nových pracovních míst pro mladé pracovníky.

Národní akční plány dalších členských států jako Belgie, Irska, Lucemburska, Finska a Velké Británie jsou sice méně kvantifikované, vyznačují se však rovněž značnou snahou o specifikaci. Také příslušné státní orgány hledají modely řešení. Tak např. v Nizozemí se na Ministerstvu pro sociální věci a otázky zaměstnanosti zabývají mj. vlivem nízkých mezd, resp. minimální mzdy na úroveň zaměstnanosti. Důležitým zdrojem inspirace mohou být zkušenosti např. z Dánska, které za poslední tři roky dosáhlo značného pokroku, především pokud jde o zavedení volných míst ve službách.

Taková byla tedy východiska při jednání Evropské rady v Cardiffu v červnu 1998. Vývoj však pokračoval dál. Komise ES připravila a v polovině října 1998 předložila návrh hlavních směrů politiky zaměstnanosti pro rok 1999, v němž převzala dosavadní strukturu čtyř těžisek: schopnosti zaměstnanosti, podnikání, přizpůsobení a rovnosti příležitostí. Společná zpráva o zaměstnanosti, odhlédneme-li od popisu situace na trhu práce v jednotlivých členských zemích, dává přehled o tom, co bylo do té doby uděláno pro to, aby se hlavní směry pro rok 1998 přenesly do praxe.

Na zasedání Evropské rady ve dnech 11. a 12. prosince 1998 ve Vídni přijali šéfové států a vlád členských zemí EU na základě společné zprávy o zaměstnanosti odpovídající závěry a odsouhlasili hlavní směry politiky zaměstnanosti pro rok 1999. Na tomto zasedání převzala také Spolková republika Německo jako příští předsednická země Evropské unie² úkol zpracovat a předložit návrh důležitého dokumentu - Evropského paktu zaměstnanosti, o němž bude pojednáno níže.

2. Hlavní směry politiky zaměstnanosti v Evropské unii

V jednotlivých vyčleněných oblastech jsou členské státy Evropské unie vyzývány, aby učinily konkrétní opatření k dosažení následujících cílů:

A. Schopnost zaměstnávání

- zavedení preventivních opatření, aby se výrazně snížil počet mladistvých a dospělých nezaměstnaných, kteří se ocitli ve stavu dlouhodobé nezaměstnanosti (hlavní směry 1 a 2),
- uvolnění lidí ze závislosti na sociálních dávkách a nabídka, zvláště pomocí aktivních opatření na trhu práce, zaměstnání a vzdělání (hlavní směr 3),
- podpora koncepce partnerství, které slouží coby rámec pro nabídku v oblasti výchovy a celoživotního vzdělávání (hlavní směry 4 a 5),
- ulehčení přechodu ze školy do profesního života (hlavní směry 6 a 7).

B. Schopnost podnikání

- snížení obecných a správních nákladů podnikání (hlavní směr 8)
- podpora samostatné výdělečné činnosti (hlavní směr 9),
- podpora tvorby pracovních míst v solidárním hospodářství (obecně prospěšných prací) a na místní úrovni (hlavní směr 10),
- snížení daňového zatížení práce (hlavní směr 11),
- snížení sazby daně z přidané hodnoty u pracovně náročných služeb (hlavní směr 12).

C. Schopnost přizpůsobení

- sociální partneři jsou vyzýváni, aby vyjednávali o dohodách k modernizaci organizace práce. Tyto dohody mohou zahrnovat různé druhy délky pracovní doby a různé formy práce. Flexibilita a zajištění by měly být v těchto dohodách k sobě navzájem ve vyváženém poměru (hlavní směr 13),
- aby bylo reagováno na stále rozličnější (mnohotvárnější) formy zaměstnávání, snaží se členské státy o zavedení přizpůsobivějších forem pracovních smluv, přičemž musí být zaručena dostatečná jistota (hlavní směr 14),
- členské státy podpoří výstavbu vnitropodnikového systému dalšího vzdělávání, jakož i investice do lidských zdrojů (hlavní směr 15).

D. Rovnost příležitostí

- boj proti diskriminaci mezi muži a ženami v oblasti zaměstnávání a nezaměstnanosti (hlavní směr 16),
- slučitelnost výkonu povolání a rodiny (hlavní směr 17),
- ulehčení opětovného návratu do zaměstnání (hlavní směr 18),
- podpora začlenění zdravotně postižených osob do pracovního procesu (hlavní směr 19).³

3. Koordinovaná strategie zaměstnanosti

Ve stručnosti lze shrnout, že jde o jakousi rukověť pro společný postup členských států EU proti nezaměstnanosti. Za tím účelem se tyto státy zavázaly, že všechny oblasti své politiky zaměří k cíli dosáhnout vysoké úrovně zaměstnanosti, který si vzájemně odsouhlasily. To vše spočívá ve společném zájmu všech zemí vyvarovat se toho, aby

nedostatečný boj proti nezaměstnanosti v jedné zemi neměl negativní důsledky pro trh práce v jiných členských státech.

Strategie zaměstnanosti Evropské unie dosáhla za krátkou dobu své existence dobrých výsledků. Členské státy EU se sjednotily na rozsáhlé strategii ke zlepšení situace v zaměstnanosti podporované solidní makroekonomickou politikou, dobře fungujícím vnitřním trhem a modernizací trhu práce.

4. Příprava a přijetí Evropského paktu zaměstnanosti

Německo po celé své funkční období usilovalo o to, aby na závěrečném summitu hlav států a vlád v Kolíně nad Rýnem počátkem června 1999 byl Evropský pakt zaměstnanosti přijat. Přitom se očekávalo, že na evropské úrovni bude zaveden a podporován dialog rozličných oblastí politiky, který dle návrhu má přispět k tomu, aby její aktéři mohli "při zachování své současné odpovědnosti a nezávislosti provádět smíšenou politiku (Policy Mix) podporující hospodářský růst a zaměstnanost při cenové stabilitě".⁴

Za tím účelem měly být již existující mechanismy koordinace evropské politiky zaměstnanosti (tzv. lucemburský proces) a také hospodářské politiky (tzv. cardiffský proces) rozšířeny o makroekonomický dialog, popř. i výměnu zkušeností o rozvoji mzdové politiky.

Na přípravě a tvorbě Evropského paktu zaměstnanosti se rozhodující měrou podílely jak členské státy a Komise Evropské unie, tak i evropští sociální partneři. Z globálního pohledu sleduje Pakt o zaměstnanosti především tři cíle:

- a) společnou vůli zlepšit finanční, mzdovou a peněžní politiku,
- b) pokračovat v koordinované strategii zaměstnanosti v rámci orientačních směrů z Lucemburku a Vídně a ještě lépe ji provádět,
- c) prosazovat a posilovat strukturální reformy vytčené v Cardiffu ke zlepšení schopnosti soutěže a fungování trhů zboží, služeb a kapitálu.

K realizaci prvního cíle má být zaveden intenzivní a trvalý dialog mezi představiteli finanční, mzdové a peněžní politiky. Větší význam však spočívá v tom, že tyto důležité oblasti politiky budou trvale - pokud možno bez napětí - vzájemně propojovány a slad'ovány. Pokud by se podařilo k uskutečnění tohoto cíle dosáhnout konsenzu hlavních odpovědných aktérů, byl by to důležitý krok vpřed.

Na tomto místě je nutno poukázat také na to, že stálý dialog mezi sociálními partnery a politickými kruhy se musí rovněž dobře sevcitit. Vhodnou základnou pro tuto souhru se může stát reformovaný Stálý výbor pro otázky zaměstnanosti, který sehrál významnou úlohu při přípravách a přijetí Evropského paktu zaměstnanosti.

Zmíněný pakt se však musí v rozsáhlé míře též prosadit do života. Proto bude zapotřebí naplnit druhý cíl, a sice koordinaci strategie zaměstnanosti v rámci tzv. lucemburského procesu. Stěžejním záměrem by mělo být zdůraznění závaznosti hlavních směrů politiky zaměstnanosti a národních akčních plánů a zřetelnější upřednostňování preventivních strategií oproti pasivním opatřením. V tomto směru by přijaté stanovisko Komise Evropských společenství k příspěvku zaměstnanosti v politice Společenství podle článku 127 Smlouvy o ES mohlo pomoci dále zlepšit společnou vůli mezi hospodářskou politikou a politikou zaměstnanosti.

Dalším významným činitelem Evropského paktu zaměstnanosti by se měla stát akce "Mládež a Evropa - naše budoucnost", jakož i rozhodnutí ke zlepšení šancí zdravotně postižených osob na zaměstnání. V této souvislosti je možno poukázat na výsledky evropské konference, která se konala koncem února 1999 v Drážďanech.

K třetímu cíli Evropského paktu zaměstnanosti, to znamená ke strukturálním reformám, je nutno na tomto místě uvést, že by měly být intenzivně využívány závěry obsažené ve zprávách Komise ES a členských států, aby byl vyčerpán potenciál

zaměstnanosti na vnitřním trhu Evropské unie prostřednictvím cílených reforem dohodnutých na zasedání Evropské rady v Cardiffu ve dnech 15. a 16. června 1998, zvláště v oblasti výměny zboží, služeb a kapitálu.

Spolkové republiky Německo se tedy podařilo na summitu hlav států a vlád členských zemí Evropské unie v Kolíně nad Rýnem počátkem června 1999 prosadit přijetí Evropského paktu zaměstnanosti. Současně bylo k tomuto Paktu vydáno prohlášení členských států a evropských sociálních partnerů. Kromě upevnění lucemburského a cardiffského procesu, které jsou zaměřeny na fungování trhů zboží a služeb a obsahují tedy struktury hospodářských oblastí, má být těžištěm tohoto Paktu organizování makroekonomického dialogu mezi peněžní, finanční a mzdovou politikou. Konkrétně to znamená, že má být dána do pohybu série setkání mezi ministry financí a práce a sociálních věcí členských států (tzv. Jumbo-rada), Evropské centrální banky, Komise Evropských společenství a evropských sociálních partnerů (UNICE, CEEP a EGB). Zaměstnavatelé, odboráři, politici a finančníci se mají scházet k tématickým rozhovorům a ve výhledu se tedy nabízí lepší koordinace finanční, hospodářské a sociální politiky v rámci Evropské unie.

Evropský pakt zaměstnanosti se však ani v samotném Německu, kde se jeho návrh připravoval, neprosazoval snadno. Tak např. tehdejší předsedové opozičních unionistických stran (CDU, CSU) Wolfgang Schäuble a Edmund Stoiber striktně odmítli evropský zaměstnanostní program boje proti nezaměstnanosti a namísto něho po spolkové vládě SPD/Zelení požadovali "správné národní zákonodárství v daňové a sociální politice". Jen tak se nechají vytvořit nová pracovní místa, prohlásili.⁵ Obrátili se tak i proti vlastnímu Evropskému paktu zaměstnanosti.

5. Význam Evropského paktu zaměstnanosti pro EU a kandidátské země SVE

Především je nutno konstatovat, že nezbytným předpokladem dosažení vyššího stavu zaměstnanosti je silný neinflační růst hospodářství. K tomu je potřeba na národní i evropské úrovni spojit všechny síly. Již probíhající neformální dialog členských a kandidátských států, jehož se v březnu 1999 poprvé účastnil i Kypr, ukázal, že cesta k dalšímu rozšíření Evropské unie je nezvratitelným procesem. Ministři práce a sociálních věcí všech asociovaných zemí na zasedání Rady ministrů dne 9. března 1999 podali krátký přehled o sociální situaci a odpovídajících iniciativách ve svých zemích, přihlásili se vesměs k připravenosti převzít dosažený stav normotvorby ve Společenství a zdůraznili význam evropské strategie zaměstnanosti. Rovněž podpořili - tak jako i tehdejší komisař pro sociální záležitosti a zaměstnanost Pádraig Flynn a představitelé členských států - navrhované rozšíření programu Phare na oblast sociální politiky. Dosavadní průběh analytických prověrek (tzv. screeningů) ukazuje, že v žadatelských zemích není problém s přejímáním souboru práva EU (acquis communautaire), existují však potíže při jeho zavádění do praxe.

Situace na úseku zaměstnanosti v Evropské unii se v důsledku urychlení hospodářského růstu v letech 1998 a 1999 viditelně zlepšila a nezaměstnanost poklesla (v průměru na 10 % práceschopného obyvatelstva). Evropským paktem zaměstnanosti byla tedy naznačena cesta k dalšímu snižování nezaměstnanosti a měl by být nastolen trvalý růst zaměstnanosti. Současně by měl Evropský pakt zaměstnanosti orientovat veškeré oblasti politiky EU k dosažení vysokého stavu zaměstnanosti při zachování stability cenové úrovně.

Především ze zavedení společné měny a jednotné peněžní politiky vyplyne nutnost nového vzájemného působení mezi národní a unijní úrovní. U Evropského paktu zaměstnanosti v podstatě jde o konsistentní spolupůsobení těchto rovin pro vyšší zaměstnanost při zachování nutné cenové stability, jakož i o spojení makroekonomických politik, to znamená koordinované strategie zaměstnanosti (lucemburský proces) a strukturálních reforem (cardiffský proces).

Při prosazování Evropského paktu zaměstnanosti do praxe mají být využity nezbytné nástroje a postupy, které se osvědčily v jednotlivých členských zemích Evropské unie. Proto musí být systematicky vyhodnocovány národní zkušenosti a na ně se pak bude nutno orientovat na evropské úrovni, avšak nikoliv ve smyslu sjednocování a taktéž ne ve smyslu kopírování, nýbrž z dobře pochopitelného zájmu naučit se porozumět, které to jsou podmínky úspěchu a co může být potom skutečně jako nadhodnota komplementárně dosaženo na evropské úrovni.

Na tomto místě lze heslovitě uvést některé body, které se v národních dokumentech vesměs vyskytují. Je to celý komplex otázek pracovní doby, problematika mzdového vývoje, zvláště redukce vedlejších mzdových výdajů, avšak zcela důležité jsou také otázky kvalifikace, profesionálního vzdělávání a další výchovy. Ty pak jsou často středem zájmu národních plánů zaměstnanosti až po ujednání o podpoře produktivity a inovaci výroby.⁶

Důležitá je také účast vlád se zřetelem na reformy systémů sociálního zabezpečení, včetně opatření v daňových reformách týkajících se odtížení nákladových faktorů práce, jako např. výdajů na životní prostředí (ekologická daň). Tak např. Wolfgang Streeck⁷ vychází z toho, že tyto vlivem zaměstnanosti vyvolané investice se musí snažit překonat 3 linie konfliktů: za první linii konfliktu mezi zaměstnavateli a odbory, tedy v oblasti tarifní autonomie a průmyslových vztahů, za druhé linii konfliktu mezi tarifní autonomií⁸ a politikou vlády, tedy mezi organizovanými společenskými skupinami na jedné straně a státem na straně druhé, a za třetí linii konfliktu mezi oblastmi politiky důležitými pro pracovní trh a zaměstnanost, tedy zvláště mezi politikami sociální, daňovou, mzdovou a trhu práce, na nichž se však opět v rozdílné míře podílejí stát a sociální partneři. Zvláště relevantní je i zahrnutí hospodářské a finanční politiky.

V Evropském paktu zaměstnanosti lze spatřovat novou evropskou strategii zaměstnanosti. Společným cílem je dosáhnout zlepšení situace ve světě práce. Je nutno umožnit větší zapojení žen a mladých pracovníků, kteří jsou silně podzaměstnaní. Určité řešení lze spatřovat v odchodu starších osob do důchodu (flexibilní důchodový věk), avšak s přiměřenými požitky (odchodné, výše důchodu aj.). Důležitou roli sehrávají také hospodářské podmínky: zvýšení produktivity, snížení inflace, zvýšení hrubého domácího produktu, strategie zaměstnanosti, vytváření nových pracovních míst, zejména ve službách, privátním sektoru apod. - to vše by mělo vést ke zlepšení situace na pracovním trhu. Nelze opomíjet ani lokální problémy, jako je regionální zaměstnanost. Nutno hledat řešení také ve větší flexibilitě pracovních vztahů (pracovní poměry na dobu určitou, na částečný úvazek, domácí práce aj.) a v sociálním partnerství - sociální dialog je vhodnou formou spolupráce.

Již dnes lze konstatovat, že v evropské strategii zaměstnanosti nabývá na významu úloha Výboru pro zaměstnanost jako poradního orgánu k podpoře koordinace politiky zaměstnanosti a pracovních trhů členských států Evropské unie (čl. 130 Smlouvy o založení ES), autonomie sociálního partnerství (Výbor při plnění svých úkolů konzultuje sociální partnery), kolektivního vyjednávání, jakož i role finanční a měnové politiky. Důležitá je podpora investiční politiky, malého a středního podnikání, což vše má vést k dalšímu rozvoji politiky zaměstnanosti. Teprve budoucnost však ukáže, do jaké míry Evropský pakt zaměstnanosti přispěje k řešení problému zaměstnanosti v Evropě na přelomu tisíciletí.

6. Migrace jako neuralgický bod vstupu České republiky do Evropské unie

Celková zkušenost Evropské unie potvrzuje, že lidé se jen velmi málo stěhují za prací. Příliš na tom nezměnila ani skutečnost, že mohou využít svobody volného pohybu osob v celé EU a bez jakýchkoliv překážek začít pracovat v některé ze zemí s vyššími platy. Jen menšina obyvatel využívá možnosti stěhovat se za prací v rámci Evropské unie.⁹

Též ministři práce a sociálních věcí členských zemí EU docílili na své schůzce v březnu 1999 mj. politické shody k návrhu na rozhodnutí Rady a členských států k přijetí "Kodexu chování", pokud jde o spolupráci úřadů při boji proti zneužívání dávek a ilegálnímu zaměstnávání, jakož i při přeshraničním pronájmu práce.

Studie Světové banky popisující stav domácí ekonomiky¹⁰ přirovnává současnou pozici České republiky ve vztahu k Evropské unii např. k Řecku před jeho vstupem v roce 1981 nebo k situaci ve Španělsku či Portugalsku (1986). Při vstupu do Evropské unie sice platilo pro Španělsko a Portugalsko desetileté přechodné období, během něhož občané z těchto zemí nemohli pracovat bez překážek v jakékoliv zemi Unie, avšak záhy se toto omezení ukázalo zbytečným.

Podle citované Studie Světové banky¹¹ existuje řada důvodů se domnívat, že toky pracovních sil v rámci České republiky a směrem k zemím EU pravděpodobně zůstanou malé. Za prvé, regionální mobilita v České republice je slabá, částečně v důsledku nedostatku bytů. Za druhé, rozdíly v osobních příjmech mezi členskými státy EU a uchazečskými zeměmi jsou obvykle menší, než by bylo třeba k vyvolání podstatné migrace. Za třetí, problémy s nezaměstnaností, kterým čelí mnoho zemí EU, odrazují od migrace, a to často i v rámci jednotlivých zemí. Za čtvrté, ani po rozšíření EU o Řecko, Španělsko a Portugalsko nedošlo k očekávané migrační vlně do stávajících členských zemí Evropské unie. "Francie, která se zdála rozšířením unie nejohroženější, nezaznamenala po roce 1986 žádný vzestup nezaměstnanosti. S výjimkou roku 1987 tam v následujících čtyřech letech počet lidí bez práce naopak klesal."¹²

Nejvíce obav z nové migrační vlny po vstupu zemí střední a východní Evropy vyslovují dnes Rakušané, a to především z důvodu společných hranic s Českou republikou, Slovenskem, Maďarskem a Slovinskem a dále vzhledem k rozdílné úrovni mezd v uvedených zemích a v Rakousku. Zatímco podle odhadu českých odborníků odejde po našem vstupu do Evropské unie pracovat do dnešních zemí EU maximálně 20 tisíc lidí, Rakušané počítají s vyššími čísly v celé střední a východní Evropě. Některé rakouské odhady hovoří až o sto tisících Čechů, kteří si po našem vstupu do Evropské unie mohou v Rakousku hledat práci.¹³

I když nemůžeme zcela vyloučit naznačené obavy, že zejména v počátečním období po vstupu České republiky do Evropské unie dojde k určitému zvýšení počtu migrujících pracovníků, v dlouhodobějším horizontu nelze podle našeho názoru očekávat výraznější vzestup počtu osob stěhujících se za prací do ostatních evropských států.

Navzdory rostoucí míře nezaměstnanosti a možnému nárůstu dlouhodobé nezaměstnanosti existuje v České republice prostor pro zlepšení programů na podporu zaměstnanosti, např. snížením rozdílů mezi mírami nezaměstnanosti v jednotlivých regionech, tvorbou nových pracovních příležitostí, snížením daňové zátěže a ostatních nákladů práce, zlepšením podmínek pro zahraniční investory apod.

7. Shrnutí

1. Smlouva o založení Evropského společenství ve znění přijatém na zasedání Evropské rady dne 2. října 1997 v Amsterdamu (tzv. Amsterodamská smlouva) představuje významný pokrok v rozvoji evropské politiky zaměstnanosti. Důležitou změnou zmíněné smlouvy v této oblasti je zařazení hlavy VIII (články 125 až 130) věnované otázkám zaměstnanosti, resp. politiky zaměstnanosti. Smluvní strany se v Amsterdamu dohodly mj. na doplnění článku 3 odst. 1 písm. i) Smlouvy, do něhož zahrnuly „podporu koordinace politik zaměstnanosti členských států s ohledem na posilování jejich účinnosti rozvíjením koordinované strategie zaměstnanosti“.

Koordinovanou strategií zaměstnanosti se ve stručnosti rozumí společný postup členských států EU proti nezaměstnanosti. Za tím účelem se tyto státy zavázaly, že všechny oblasti své politiky zaměří k cíli dosáhnout vysoké úrovně zaměstnanosti.

V evropské strategii zaměstnanosti nabývá na významu také úloha Výboru pro zaměstnanost jako poradního orgánu k podpoře koordinace politiky zaměstnanosti a pracovních trhů členských států Evropské unie (čl. 130 Smlouvy o založení ES).

2. Krátce poté (v listopadu 1997) na zvláštním zasedání hlav států a vlád Evropské unie, věnovaném otázkám zaměstnanosti, byl zahájen tzv. „lucemburský proces“ jako cesta k účinnější a cíleně zaměřené evropské strategii zaměstnanosti. V Lucemburku byl mj. dohodnut katalog konkrétních cílů, které stanoví hlavní směry politiky zaměstnanosti v rámci Evropské unie. Tato opatření nejsou žádným nařízením ke stejnotvárné politice v celém Společenství, neboť každý členský stát musí přijmout a uskutečňovat svůj vlastní akční program. Nové přitom je, že každoročně se prověřuje na úrovni Evropské rady dodržování přijatých opatření. Hlavním cílem evropské politiky zaměstnanosti v rámci celé EU je tvorba nových pracovních míst a snižování nezaměstnanosti.

Ačkoliv členské státy mají přibližně stejné problémy, předkládají ve svých národních akčních plánech vzájemně odchylná řešení, která odrážejí rozdíly v současné hospodářské situaci těchto zemí a v národních strukturách pracovního trhu, jakož i zvláštnosti jednotlivých trhů práce.

3. V návaznosti na dohodu šéfů států a vlád z vrcholné schůzky v Amsterdamu přijala Evropská rada v prosinci 1997 první orientační směry politiky zaměstnanosti pro rok 1998. Vývoj pak pokračoval dál na jednání Evropské rady v Cardiffu v červnu 1998, kde byly určeny nové směry hospodářské politiky a vytčeny strukturální reformy. V říjnu téhož roku Komise ES předložila návrh hlavních směrů politiky zaměstnanosti pro rok 1999, které byly posléze schváleny na zasedání Evropské rady ve Vídni v prosinci 1998.

Dalším důležitým mezníkem bylo přijetí Evropského paktu zaměstnanosti, k němuž došlo na závěr německého prezidentství EU v červnu 1999 na summitu v Kolíně nad Rýnem. Na přípravě a tvorbě Evropského paktu zaměstnanosti se rozhodující měrou podílely jak členské státy a Komise Evropské unie, tak i evropští sociální partneři. V Paktu o zaměstnanosti lze spatřovat novou evropskou strategii zaměstnanosti. Z globálního pohledu sleduje Pakt především tyto tři cíle:

- a) společnou vůli zlepšit finanční, mzdovou a peněžní politiku,
- b) pokračovat v koordinované strategii zaměstnanosti v rámci orientačních směrů z Lucemburku a Vídně a ještě lépe ji provádět,
- c) prosazovat a posilovat strukturální reformy vytčené v Cardiffu ke zlepšení schopnosti soutěže a fungování trhů zboží, služeb a kapitálu.

Evropským paktem zaměstnanosti byla tedy naznačena cesta k dalšímu snižování nezaměstnanosti a měl by být nastolen trvalý růst zaměstnanosti.

4. Situace na úseku zaměstnanosti v Evropské unii se v důsledku urychlení hospodářského růstu viditelně zlepšila. Ze závěrů zasedání Evropské rady v Nice ve dnech 7.-10. prosince 2000 vyplývá, že „míra hospodářského růstu v Evropské unii je v současné době nejvyšší za posledních deset let a letos by měla dosáhnout 3,5 %“. Nezaměstnanost se od roku 1997 několik let za sebou snižuje. V polovině roku 2000 činila 8,7 % a v roce 2001 by měla klesnout na 8 % práceschopného obyvatelstva. V téže době se míra zaměstnanosti zvýšila ze 60,7 % na 62,1 % a EU usiluje o to, aby se do roku 2010 zvýšila na zhruba 70 %.¹⁴

5. Evropská unie se snaží zejména v poslední době přispět ke zvýšení mobility pracovníků. Možnost zvýšené mobility v rámci EU představuje rozšiřující se ekonomická integrace a zakládání nadnárodních společností. Podle rozhodnutí Komise ES z 28. února 2001 by se měla mobilita pracovních sil zvýšit do roku 2005.¹⁵ Dosahovaná hospodářská dynamika podporovaná pokračujícími strukturálními reformami zahrnuje programy zaměřené na zvyšování míry zaměstnanosti.

Za hranicemi své vlasti nyní žijí a pracují méně než dvě procenta občanů EU. Malá informovanost o pracovním trhu a byrokratické průtahy při uznávání kvalifikací jsou důvodem, proč se za prací do zahraničí stěhuje jen 1,5 mil. obyvatel ročně (cca 0,4 %). Ve snaze zvýšit konkurenceschopnost a reagovat na poptávku na pracovním trhu vyzvala Evropská komise příslušné ministry, aby stanovili podmínky, za nichž mohou v EU žít a pracovat také občané nečlenských zemí.

6. Je nezbytné zvyšovat kvalifikaci a zlepšovat dostupnost celoživotního vzdělávání včetně odborného výcviku. V měnící se ekonomice musí docházet ke sladování hledisek flexibility a pracovní jistoty. Tyto principy jsou obsaženy v Evropské sociální agendě, která byla zveřejněna jako dokument Komise ES dne 28. června 2000, s nímž se členské státy na summitu v Nice jednomyslně ztotožnily.¹⁶

7. Rozvoji trhu práce na evropské úrovni by měla napomoci také Evropská služba práce (European Employment Service - EURES), která se připravuje k zavedení také v České republice. Evropská služba práce pomáhá volnému pohybu pracovních sil v rámci Evropského hospodářského prostoru¹⁷. Služba, která je koordinována Komisí ES a zahrnuje úřady práce, odbory a zaměstnavatelské subjekty, informuje migrující osoby o možnostech získání zaměstnání, životních a pracovních podmínkách v Evropském hospodářském prostoru, poskytuje jim poradenskou činnost, a to zejména v příhraničních oblastech.¹⁸

8. Vážným problémem je problém, který se v odborné literatuře označuje jako „migrace z východu“.¹⁹ Je to problém, který se netýká pouze vztahů členských států a kandidátských zemí. Očekává se, že zesílí také příliv pracovních sil do kandidátských zemí s nižší nezaměstnaností ze zemí s vyšší nezaměstnaností. Podle názoru Evropské komise hlavním důvodem migrace se stane rozdíl mezi příjmy ve „starých“ a „nových“ zemích Evropské unie.

V této souvislosti jsou pro nás zajímavé výsledky průzkumů o očekávaném přílivu pracovníků z kandidátských zemí střední a východní Evropy do států EU, resp. SRN. Tak např. podle listu Handelsblatt v roce 2002 to má být 1,2 mil. do států EU, z toho 0,75 mil. do SRN, v roce 2015 už 3,4 mil. (2,2 mil.) a v roce 2030 3,9 mil. (2,5 mil.).²⁰ Podle jiného průzkumu se došlo ke zjištění, že v současné době v EU (legálně) pracuje méně lidí než pracovníků EU v ČR. Je to jeden z nejpříznivějších ukazatelů v rámci kandidátských zemí, kde byl průzkum prováděn. Do ČR přijíždí za prací o 844 více cizinců, než je počet Čechů pracujících v zahraničí. Většina obyvatel ČR podle průzkumů ani nepředpokládá, že by po vstupu do EU projevila zájem o práci v Unii.²¹

9. Evropská komise dne 7. března 2001 zveřejnila zprávu o předvídaných dopadech rozšíření EU na trh práce. Členským státům Unie přitom předložila řadu možností, jak řešit problém volného pohybu pracovníků z budoucích členských zemí. Pouze jedno procento

obyvatelstva nynější EU má činit počet občanů z nových členských zemí Unie, kteří by se po jejím rozšíření mohli ucházet o práci v dnešních 15 státech Evropské unie.

Návrhy Evropské komise na omezení volného pohybu pracovníků jsou tyto²²:

- plné a okamžité uplatnění svobody pohybu osob po rozšíření;
- ochranné klauzule, tedy svoboda pohybu do dosažení určitého počtu příchozích pracovníků;
- pružný systém přechodných období, který by stanovil horní časovou hranici odkladu liberalizace;
- vytvoření systému pevných kvót, který by umožnil přijímat volně na území členských států pracovníky z nových zemí do určitého početního limitu;
- obecné, plošně aplikované přechodné období.

10. Jak vyplývá ze zveřejněného návrhu opatření k omezení volného pohybu pracovníků, Evropská komise se neobává přílivu migrantů z východu. Podle navrhovaného systému by např. Německo mohlo vyhlásit úplný zákaz práce pro občany ČR do sta kilometrů od hranic, s výjimkou kupř. pro pracovníky v oborech nových technologií. Vláda SRN však již počátkem roku 2001 podala návrh na přechodné opatření spočívající v odložení volného pohybu pracovních sil z nových členských zemí na sedm let. V budoucnu se tedy (nejen německé vládě) nabízejí další možnosti využití některého z pěti navrhovaných opatření k omezení pracovní migrace. Podle našeho názoru požadované sedmileté přechodné opatření je nutno při dalších vyjednáváních odmítnout.

11. Vláda České republiky schválila usnesením ze dne 5. května 1999 č. 418 Národní plán zaměstnanosti. Tento dokument se stal důležitým nástrojem a součástí střednědobé strategie politiky zaměstnanosti. Postupná realizace konkrétních opatření obsažených v Národním plánu zaměstnanosti byla projednána ve schůzi vlády dne 11. 10. 2000. Usnesením vlády č. 992 bylo mj. uloženo každoročně zpracovávat Národní akční plány zaměstnanosti, počínaje rokem 2001.

12. Národní akční plán zaměstnanosti na rok 2001 přijala vláda České republiky usnesením ze dne 19. února 2001 č. 165. V souladu s Národním plánem zaměstnanosti a v intencích směrnic EU se opatření v Národním akčním plánu zaměstnanosti pro rok 2001 opírají o čtyři pilíře, které můžeme shodně s návrhem předkladatele (MPSV) vymezit takto: podpora zaměstnatelnosti, podpora podnikání, podpora schopnosti podniků a zaměstnanců přizpůsobit se změnám, podpora rovných příležitostí všech osob. Řada opatření obsažených v Národním akčním plánu zaměstnanosti jsou legislativní povahy. Tato opatření lze vesměs podpořit.

13. V roce 2000 přijala Česká republika některé důležité zákony, jejichž cílem bylo harmonizovat český právní řád s právem Evropské unie. Tyto zákony, resp. některá jejich ustanovení se týkají také sféry zaměstnanosti. Sem patří jednak zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů a dále především novela zákoníku práce přijatá pod č. 155/2000 Sb. Po určité době bude žádoucí provést vyhodnocení účinnosti nových či novelizovaných předpisů, zejména pokud jde o opatření k plnému využívání pracovní doby, omezování práce přesčas, informování zástupců zaměstnanců při hromadném propouštění, při převodu podniků, závodů a částí závodů apod. V této souvislosti bude žádoucí posoudit také vhodnost vázanosti „mimoodborového zastupování“ zaměstnanců (rada zaměstnanců a zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci) na neexistenci odborové organizace u zaměstnavatele.

14. Při přípravě nového zákona o zaměstnanosti na základě předloženého návrhu věcného záměru tohoto zákona se jeví potřebným důkladně se zabývat také otázkami stejného právního postavení občanů členských států EU, dále dočasného přidělení zaměstnanců k výkonu práce u jiného zaměstnavatele (v ČR nebo v jiném členském státě EU) a problematikou plnění běžných úkolů zaměstnavatele vlastními zaměstnanci.

15. Do budoucna bude žádoucí zabývat se také vysokým podílem pracovních poměrů na stanovenou týdenní pracovní dobu (tzv. plný pracovní úvazek). Zaměstnání s kratší pracovní dobou, pracovní poměry na dobu určitou a další formy tzv. prekérních zaměstnání se mohou stát účinným prostředkem k řešení hospodářských problémů a k postupnému zapojování znevýhodněných skupin osob na trh práce. Tyto formy zaměstnání však vyžadují prohloubení právní ochrany zaměstnanců a stimulaci zaměstnavatelů.

Bude nutno rovněž provést zhodnocení platné právní úpravy bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a to zejména z hlediska uvažovaného zřízení inspekce práce a zavedení úrazového pojištění.

Poznámky

¹ Amsterodamskou smlouvou se rozumí Smlouva o založení Evropského společenství ve znění přijatém patnácti členskými státy Evropské unie dne 2. října 1997 na zasedání Evropské rady v Amsterodamu. Její konsolidované znění je uveřejněno v Úředním listu Evropských společenství pod č. 97/C 340/03. Český překlad, z něhož se v této studii vychází, viz Amsterodamská smlouva vydaná Delegací Evropské komise v České republice, Praha 1998

² Německo bylo prezidentskou zemí Evropské unie v I. pololetí 1999

³ Převzato z publikace Evropské komise, Von Leitlinien zu Maßnahmen: die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung, Luxemburg 1998, str. 11 - 17

⁴ Viz Europäischer Beschäftigungspakt: Verstärkte Zusammenarbeit für mehr Beschäftigung in Europa, MF/BMA ze dne 30. 3. 1999, str. 3

⁵ Srov. článek "Union lehnt europäischen Beschäftigungspakt ab", Süddeutsche Zeitung ze dne 19. 5. 1999, Nr. 113, str. 7

⁶ Podrobněji k tomu referát Reiner Hoffmanna, Die europäische Beschäftigungsstrategie aus Sicht der Gewerkschaften, in: Sborník příspěvků ze symposia "Koordinierte Beschäftigungsstrategie - Sozialpolitische Neuerungen durch den Vertrag von Amsterdam", Zentrum für europäisches Wirtschaftsrecht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 1999, Sammelband Nr. 107, str. 93

⁷ Wolfgang Streeck, Bündnis für Arbeit: Bedingungen und Ziele, přednáška v Hannoveru, 3. 6. 1998, Forum der SPD "Klartext: Moderne Arbeitsgesellschaft, moderner Sozialstaat" (cit. dle rukopisu)

⁸ Zde ve smyslu kolektivněsmluvní autonomie

⁹ Blíže k tomu viz R. Krasnický, L. Marková, L. Zlámalová, Vstup do EU: přinese stěhování na Západ? Invaze za prací nehrozí, uklidňují Češi Evropu - MF Dnes ze dne 22. května 2000, str. 19

¹⁰ Srov. Česká republika, Na cestě ke vstupu do EU, I. díl: Souhrnná zpráva, str. 18, shodně II. díl: Hlavní zpráva, str. 91, IBRD/WB, 1999

¹¹ Tamtéž

¹² Viz hodnotící studii cit. v poznámce č. 9

¹³ K tomu srov. R. Krasnický, Rakousko se obává invaze, MF Dnes ze dne 22. května 2000, str. 19; týž, Češi se neradi stěhují za prací, tamtéž

¹⁴ Srov. Příloha časopisu Ekonom č. 51-52/2000, str. III

¹⁵ Viz deník Metro ze dne 1. 3. 2001, str. 3

¹⁶ Srov. Příloha časopisu Ekonom č. 51-52/2000, str. IV

¹⁷ Vedle členských států ES se na Evropském hospodářském prostoru podílejí Island, Lichtenštejnsko a Norsko

¹⁸ Blíže viz D. Bárková, Vliv zavádění společné evropské měny na trhy práce, Právo a zaměstnání č. 2/2001, str. 22

¹⁹ Viz V. Brabec, Evropská unie očekává milióny migrantů z východu, Hospodářské noviny z 8. března 2001, č. 48, str. 14

²⁰ Srov. tamtéž

²¹ Viz „Migrace se bude pravděpodobně týkat omezeného množství špičkových odborníků a tzv. ‘pendlerů’, pracovníků, kteří budou za prací dojíždět z příhraničních oblastí.“

²² Pramen: Hospodářské noviny z 8. 3. 2001, č. 48, str. 1

Seznam literatury

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce v platném znění

Zákon č. 1/91 Sb., o zaměstnanosti v platném znění

Zákon ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti v platném znění

Conference discusses labour rights, contract workers, SMEs, World of Work, Geneva, No.21, Sep/Oct 1997, p. 17-18

Deregulation in placement services a comparative study for eight EU countries. European commission, directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs Directorate V/A.2, January 1999

Instrument, Convention, Recommendation, Resolutions and other decisions adopted by the International Labour Conference at its 85th Session, Official Bulletin, Vol. LXXX, Geneva, 1997

Houser, J. Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky. Praha: Academia, 1968

Aktivní politika zaměstnanosti v ČR. Praha: MPSV ČR, 1998, s. 5 -11

Leitmanová, I. Trh práce v EU a ČR: stav a vývoj. České Budějovice: Datapartner, 1999. s. 45,51.

Najímání lidí je užitečné. Ekonom, 1998, roč. 42, č. 35, s. 53

Statistická ročenka trhu práce v České republice 1999. Praha: MPSV ČR, 1999

Steinichová, L. Zprostředkování zaměstnání soukromými agenturami po 1. říjnu 1999

Nováčková, K. Úloha zprostředkovatelen práce na trhu práce v ČR, diplomová práce. Praha: VŠE fakulta národohospodářská, 2000

Prague Business Journal - Book of Lists. Praha, 1998, 1999, 2000

”Treu Package“: Agency Work and Active Labour Market Policy, Employment & labour market, Berlin, autumn 1997, No. 59, p. 7

Zpráva o situaci na trhu práce v Praze v 1. pololetí roku 2000. Praha: Pracovní úřad hl. města Prahy, 2000.

Kubínková, M. a Kindlová, Z. Zpráva o současném stavu prací na nové úpravě pracovněprávních vztahů. Právo a zaměstnání 6/ 96

Kubínková, M. Ochrana pracovníků, národní studie. Praha, 1999