

POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI A SLUŽBY ZAMĚSTNANOSTI V ČSFR

Jedním ze základních cílů hospodářské politiky státu v podmínkách tržní ekonomiky je vedle ekonomického růstu a sociálního rozvoje zabezpečení pokud možno plné, produktivní a svobodně zvolené zaměstnanosti. K tomu začínají sloužit i u nás, podobně jako v ostatních vyspělých tržních ekonomikách, zásadně nové instituce, nástroje a opatření. S garancí státu se vytváří systém služeb zaměstnanosti, který má poskytovat nejen efektivní a kvalitní servis občanům a pracovníkům při hledání jejich nového pracovního uplatnění, ale který též realizuje prostřednictvím nejrůznějších opatření státní politiku zaměstnanosti.

Zaměstnanost a strukturální přeměny

Politika zaměstnanosti je nedílnou součástí celkové hospodářské a sociální politiky státu. Jejím posláním je zabezpečení práva na práci všem občanům, kteří mají zájem pracovat. Toto právo však lze realizovat v podmínkách tržní ekonomiky jen jako právo na práci užitečnou, společensky účelnou, přispívající k celkovému ekonomickému a společenskému rozvoji. V tomto smyslu je politika zaměstnanosti výslednicí společného úsilí státu, zaměstnavatelů, politických seskupení a odborů a v neposlední řadě i celého výchovně vzdělávacího systému, který by měl garantovat připravenost a flexibilitu pracovní síly podle potřeb ekonomiky a trhu práce.

ČSFR disponuje poměrně značným pracovním potenciálem. Mírou ekonomické aktivity obyvatelstva se řadí na přední světovou příčku. Nicméně vytvořená sektorová a odvětvová struktura zaměstnanosti je deformována předchozím vývoje a neodpovídá potřebám intenzivního rozvoje. Z makroekonomického hlediska máme poměrně vysoký podíl pracovníků v primárním a sekundárním sektoru, zatímco v terciárním sektoru máme asi o 20 % pracovníků méně než ve vyspělých ekonomikách. Máme také celou řadu surovinově a energeticky náročných výrob a problematiku umocňuje i poměrně nízká míra využití pracovních sil v jednotlivých odvětvích a sektorech.

I když ČSFR má relativně vzdělanou pracovní sílu, absentují odborníci potřební pro rozvoj některých oblastí terciárního sektoru, nepatrné jsou zatím zkušenosti s rozvojem soukromého podnikání, pracovní síla je z hlediska kvalifikace nedostatečně flexibilní a z mnoha příčin fakticky imobilní a i neochotná hledat práci tam, kde ji společnost potřebuje. To všechno dohromady způsobuje, že efekt naší vysoké zaměstnanosti je nízký a úroveň společenské produktivity práce nedosahuje ani poloviny úrovně vyspělých průmyslových zemí. Jde o problémy makroekonomické a celospolečenské, vyžadující pochopitelně i specifické cesty řešení.

Z uvedených příčin se v přechodném období do roku 1992, tj. do plného uplatnění ekonomické reformy, specificky posiluje regulační úloha státu v ekonomice. Přechod k tržnímu hospodářství je sám o sobě cestou k obnovení racionálních ekonomických vztahů, které uvolní vnitřní rezervy, které budou přirozeně optimalizovat výrobní proces a pružněji reagovat na aktuální vnitřní i vnější podněty. Spolu s tím jsou zpracovávány a postupně realizovány různé rozvojové a útlumové programy, které obsahují aktivní opatření k podpoře účelné změny struktury zaměstnanosti. K účelnému využívání pracovních sil by měl přispět i rozvoj soukromého podnikání, kterému je rovněž věnována všestranná podpora.

Při všech reformních krocích se zvažují velmi pečlivě jejich důsledky na zaměstnanost. I když lze předpokládat určitou míru nezaměstnanosti ve výši cca 5–6 %, tj. 400–500 tis. osob, převážná část této nezaměstnanosti by měla být krátkodobá. Každá seriózní prognóza o vývoji zaměstnanosti by totiž měla počítat s tím, že strukturální změny v ekonomice podpoří zvýšenou mobilitu pracovních sil ve směru od útlumových k perspektivním, personálně nenaplněným nebo i nově vznikajícím oborům. Že ze strany státu je podporován rozvoj soukromého podnikání jako forma předcházení a omezování nezaměstnanosti. I na trhu práce je snahou uplatňovat aktivní politiku zaměstnanosti, zaměřenou na to, aby nezaměstnanost nepřesáhla ekonomicky a sociálně únosnou míru.

Žádná vyspělá tržní ekonomika nepřipouští živelný vývoj a živelné fungování trhu práce. To by mohlo i u nás přivodit řadu problémů při využívání, respektive při nevyužívání kvalifikačního potenciálu lidí, a nakonec při vysoké míře nezaměstnanosti by to mohlo způsobit i značné sociální napětí. Je tudíž všeobecnou snahou trh práce institucionálně uspořádat, vybavit uceleným a dobře fungujícím systémem služeb zaměstnanosti, jehož prostřednictvím se realizuje státní politika zaměstnanosti. Jde o nezbytné opatření, které racionálním hospodařením s pracovní silou rychle vrátí společnosti vynaložené prostředky. Jde nakonec i o opatření, které je v souladu i s mezinárodními úmluvami o organizaci služeb pro zprostředkování práce a o správě práce.

Institucionální systém služeb zaměstnanosti vytváří a jeho činnost řídí státní orgány práce. Jsou to federální ministerstvo práce a sociálních věcí, ministerstva práce a sociálních věcí ČR a SR a komunálně zřizované a organizované úřady práce. Federální ministerstvo práce a sociálních věcí v součinnosti s ministerstvy práce a sociálních věcí obou republik navrhuje a zpracovává zákonná, pracovní právní a další opatření k rozvoji zaměstnanosti a k zabezpečení rovnováhy mezi nabídkou volných zdrojů pracovních sil a nabídkou volných pracovních míst, respektive pracovních příležitostí na trhu práce. Vlastní činnost v oblasti služeb zaměstnanosti je v působnosti republikových ministerstev práce a sociálních věcí. Řídí se zákony České a Slovenské národní rady a uskutečňuje se především prostřednictvím úřadů práce. Rozhodující úkoly a zásadní problémy trhu práce jsou projednávány tripartitními orgány, rovnoměrně zastoupenými reprezentanty odborů, zaměstnavatelů a ostatních orgánů práce, a to na všech úrovních uvedeného systému.

Úřady práce jsou základní jednotkou institucionálního systému služeb zaměstnanosti. Poskytují komplexní služby při zprostředkovávání práce, poradenství a hmotné zabezpečení při ztrátě zaměstnání a v souladu s politikou zaměstnanosti a se situací na trhu práce navrhuje a v rámci daných možností a pravidel i realizují potřebná opatření k dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách v dané oblasti. Základními úkoly úřadů práce jsou:

- dokonalý, průběžně aktualizovaný přehled o nabídce a poptávce po pracovních silách ve stanovené oblasti;

- analýzy o předpokládaném vývoji trhu práce ve stanovené oblasti, o jeho kvalifikační a profesní struktuře, analýzy základních příčin nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách;

- úzký kontakt se zaměstnavateli, znalost požadavků zaměstnavatelů na profesní a kvalifikační strukturu pracovní síly, včasné informace o větším počtu uvolňovaných pracovníků včetně jejich struktury;

- přímé zprostředkování zaměstnání uchazečům o práci se zaměstnavateli;

- zabezpečení zaměstnanosti občanů se změněnou pracovní schopností (včetně možné a potřebné rekvalifikace), v souladu se závazně stanoveným limitem pro zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností;

- poskytování aktuálních informací o volných pracovních místech v profesní a kvalifikační struktuře, o výdělkových a dalších podmínkách spojených s výkonem nabízené práce zájemcům a uchazečům o práci;

- zabezpečování potřebné rekvalifikace uchazečům o práci podle potřeb trhu práce, jejich předpokladů a možností daných strukturou a kapacitou výchovně vzdělávacích institucí a též finančních možností;

- poradenské služby v oblasti pracovní právní, sociologické, psychologické a podle potřeby i zdravotní mladým lidem končícím základní vzdělání o jejich dalších možnostech a předpokladech uplatnění na trhu práce podle formy a obsahu přípravy na povolání, občanům poprvé vstupujícím do pracovního procesu a občanům uvolněným ze zaměstnání, včetně jejich možností a předpokladů pro rekvalifikaci odpovídající potřebám ekonomiky;

- hmotné zabezpečení občanů před nástupem do zaměstnání, při rekvalifikaci zabezpečované úřady práce a v dalších případech, stanovených příslušnými předpisy;

- aktivní účast při vytváření společensky účelných pracovních míst a při organizování veřejně prospěšných prací, včetně vytváření potřebných podnětů a poskytování finančních podpor.

K zabezpečení uvedených úkolů je nezbytně nutné úřady práce postupně vybavovat technicky i personálně. Řada úkolů bude totiž zajišťována důslednou automatizovanou evidencí na odpovídající výpočetní technice. Půjde například o evidenci o vol-

ných pracovních místech, neumístěných uchazečích o práci, o vyplácení hmotného zabezpečení občanům před nástupem do zaměstnání, o rekvalifikaci. Odborné činnosti budou vyžadovat nový kvalifikační profil pracovníků úřadů práce a využití i zahraničních zkušeností. Velkým pomocníkem při zabezpečování služeb zaměstnanosti může být i sociologický a sociálně psychologický výzkum.

V přechodném období do roku 1992, respektive až do realizace daňové reformy, budou rozhodujícím zdrojem financování institucionálního systému služeb zaměstnanosti státní rozpočty republik, případně federace. Nutno však počítat s tím, že k úhradě nezbytných finančních nákladů k usměrňování trhu práce bude třeba vytvořit, podobně jako je tomu v ostatních tržních ekonomikách, zvláštní institut — fond zaměstnanosti. Jeho zdrojem budou příspěvky od zaměstnavatelů, zaměstnanců a příspěvky ze státních rozpočtů, případně další zdroje.

Z fondu zaměstnanosti se pak budou hradit:

- jednorázové příspěvky uchazečům o zaměstnání, kteří začnou samostatně podnikat;
- příspěvky na zřizování společensky účelných pracovních míst a na organizování veřejně prospěšných prací;
- náklady na rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání;
- náklady na hmotné zabezpečení občanů před umístěním do zaměstnání a při jejich rekvalifikaci.

Nejdůležitější opatření aktivní politiky zaměstnanosti

Těžiště činnosti služeb zaměstnanosti je ve zprostředkování práce. Za tím účelem podávají úřady práce veřejně a bezplatně detailní informace o uchazečích o zaměstnání i o volných pracovních příležitostech. Po překonání počátečních problémů s technickým a personálním vybavením úřadoven práce jde o to, aby tyto služby byly maximálně kvalitní, aby volná pracovní místa byla naplňována rychle a efektivně, což přinese podstatné ekonomické příjmy lidem, podnikům a celé společnosti. Z hlediska aktivní politiky zaměstnanosti jde však i o to, aby systém služeb zaměstnanosti realizoval podle místních podmínek a potřeb trhu práce i další speciální opatření, umožňující dynamicky zabezpečovat plnou, produktivní a svobodně zvolenou zaměstnanost.

Jedním z rozhodujících opatření aktivní politiky zaměstnanosti je rekvalifikace. Význam rekvalifikace spočívá především v tom, že umožňuje pružně a okamžitě přizpůsobovat profesní a kvalifikační strukturu neustále se měnícím potřebám. V podnicích a organizacích umožní potřebnou výrokovou inovaci a rychlé osvojení nové techniky a technologie. V souvislosti se strukturálními změnami umožní plynulý přechod pracovníků z útlumových odvětví a rušených výroby do odvětví perspektivních. Na trhu práce bude předcházet nezaměstnanosti a vytvářet potřebný soulad mezi nabídkou kvalifikovaných pracovních sil a poptávkou po nich. Půjde tedy nejen o rekvalifikaci pracovníků v pracovním poměru, ale i o rekvalifikaci občanů, kteří jsou evidováni úřadem práce jako uchazeči o zaměstnání a nenacházejí na trhu práce uplatnění pro svou dosavadní kvalifikaci.

Po obsahové stránce se rekvalifikace zaměří nejprve na profese nedostatkové, na okamžité potřeby a na třeba i elementární, ale potřebné změny kvalifikace. V tomto směru půjde zejména o znalosti práce s počítači, které budeme muset považovat za podmínku sine qua non většiny pracovních činností. Zaměří se i na profese perspektivní, potřebné k uskutečnění technických, technologických a organizačních změn. Rekvalifikační programy musí pomoci rozvoji celého terciárního sektoru, rozvoji bankovníctví, pojišťovnictví, turismu a bude třeba poskytnout nezbytné znalosti manažerům i drobným soukromým podnikatelům, protože právě tam se široce uplatní pracovní potenciál lidí.

Jedním z dalších aktivních opatření politiky zaměstnanosti je vytváření společensky účelných pracovních míst. Jde o opatření, jehož smyslem je zmírnit nepříznivou situaci občanů hledajících nové uplatnění na trhu práce. Má za cíl snižovat míru nezaměstnanosti a přispívat k produktivní zaměstnanosti. Z tohoto důvodu bude vytváření společensky účelných pracovních míst finančně stimulováno státem, a to zejména v těch případech, kdy úřady práce nebudou mít možnost plynule umísťovat uchazeče o zaměstnání, nebo kdy rekvalifikace by nebyla efektivní.

V zásadě jde o dva způsoby finanční stimulace:

- možnost částečné nebo plné úhrady úroků z úvěru poskytnutého zaměstnavateli na zřízení nového pracovního místa peněžním ústavem;

— úhradu části nákladů nutných na vytvoření pracovního místa, a na takto přiznanou částku je možno poskytnout i zálohu.

K vytváření společensky účelných pracovních míst budou stimulováni jen ti zaměstnavatelé, kteří celkově prokazují efektivnost a prosperitu hospodaření. K jejich výběru je možno použít formu konkursního řízení. K posuzování nabídek budou ustaveny odborné komise ze zástupců úřadu práce, místních samosprávných orgánů, finančních správ, banky, živnostenského úřadu apod. Zaměstnavatel musí poskytnout takovou záruku, aby nové pracovní místo dávalo možnost plného zaměstnání nejméně po dobu tří let a aby vykonávaná práce byla aktivním přínosem k produktivní zaměstnanosti. Za pozornost stojí, že finanční příspěvek může obdržet též občan, který se rozhodne vystoupit z evidence uchazečů o zaměstnání a který poskytne dostatečné záruky úspěchu v soukromém podnikání.

Při umisťování občanů, uchazečů o zaměstnání, se mohou vyskytnout různé přechodné obtíže lokálního významu, které nebude možno řešit jen rekvalifikací nebo vytvářením společensky účelných pracovních míst. K jejich řešení může přispět organizování veřejně prospěšných prací. Rozumí se tím okamžité, třeba i krátkodobé zaměstnání občanů, zpravidla na investičních akcích, které jsou hrazeny místními samosprávnými orgány. Jde o investice, které by měly uspokojovat potřeby obyvatel zejména v oblasti služeb a ekologie a které mohou rozšířit i natrvalo rozsah pracovních míst nebo činností a prací, například při úklidu měst a obcí, výsadbě a údržbě zeleně apod.

Základním kritériem pro organizování veřejně prospěšných prací tedy není jen dosažený hospodářský výsledek, ale společenská prospěšnost. Finanční příspěvek státu, který je poskytován úřadem práce při organizování veřejně prospěšných prací, slouží v podstatě k úhradě mzdových nákladů a celkově lze říci, že i toto opatření má sloužit ke zmírnění nepříznivé situace při ztrátě zaměstnání.

Uvedená opatření nevyčerpávají ani zdaleka všechny možnosti. Aktivní politika zaměstnanosti musí vždy vycházet z konkrétních podmínek a potřeb a varieta opatření musí být tudíž poměrně široká a různorodá. Vždy však půjde především o to, velmi rychle a účelně jednotlivá opatření realizovat, přizpůsobovat, kombinovat s ostatními tak, aby ve svém souhrnu umožňovala lidem v produktivním věku získat a udržet si práci. Je však třeba vidět i to (a zahraniční zkušenosti to plně potvrzují), že celá škála a variabilita možných opatření závisí vždy nejen na politických silách, které je prosazují, ale i na vytvořených prostředcích.

Vytvoření uceleného a dobře fungujícího systému služeb zaměstnanosti je jistě dlouhodobou a náročnou záležitostí. Nicméně jeho potřeba je již v přechodu na tržní hospodářství vysoce aktuální a naléhavá. Půjde přitom nejen o vytvoření solidního institucionálního rámce řešení problematiky, to znamená o záležitosti kompetenční, organizační a technické. Půjde i o vysoce kvalifikovaný personál a o to, aby i náš institucionální systém služeb zaměstnanosti fungoval ve smyslu aktivní politiky trhu práce a zaměstnanosti.

PhDr. Stanislav Beneš, CSc.