

Řízení, správa a realizace politiky trhu práce v ČR v poreformním období a principy veřejné administrativy

Pavel Horák

Abstrakt

V tomto příspěvku se snažíme zjistit, jaké faktory (principy veřejné administrativy, dostupné zdroje) a jakým způsobem ovlivnily minulý a současný způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR od doby reformy její administrativy (2011) až po současnost (2018). K zodpovězení těchto otázek jsme využili široké škály kvantitativních i kvalitativních zdrojů, zejména pak expertních rozhovorů. Výsledná zjištění ukazují, že současná politika trhu práce v ČR je významně ovlivněna některými z principů nového veřejného managementu a nového veřejného vládnutí. Její administrativa se vyznačuje centralizovaným řízením a koordinací a zvýšenou kontrolou pracovníků, nákladů, poskytovaných nástrojů a jejich příjemců. Poměrně malý důraz byl doposud kladen na modernizaci Veřejných služeb zaměstnanosti, občané nemají možnost participovat na tvorbě a realizaci politiky. V současnosti přetrvává předreformní trend spočívající v marketizaci služeb a v posilování partnerství mezi úřady a lokálními aktéry, které však plní ve větších regionů pouze informační, neinovativní funkci.

Klíčová slova: řízení; správa; implementace; politika trhu práce; veřejné služby zaměstnanosti; veřejná administrativa; reformy veřejného sektoru.

Abstract

In this paper we tried to find out what factors (principles of public administration, available resources) and how influenced the past and present mode of management, coordination, control and realization of labour market policy in individual regions of the Czech Republic. To answer these questions, we used a wide range of quantitative and qualitative resources, especially expert interviews. The resulting findings show that some of the principles of the new public management and the public governance have been identified in the Czech Republic's labor market policy. PES, through which Czech labour market policy is shaped and implemented, are currently characterized by centralized management and coordination and increased control of workers, costs, provided instruments and their beneficiaries. At the same time, there is small central emphasis in modernizing PES and involving citizens in policy-making and implementation processes. Simultaneously, in the Czech labour market policy remains a pre-reform trend in the marketisation of services and in strengthening partnerships between authorities and local non-state actors, which in most regions fulfil only the information function.

Keywords: governance; labour market policy; public employment services; public administration; public sector reforms.

Úvod

Politika trhu práce, která bývá součástí politiky zaměstnanosti, patří mezi významné dílčí sociální politiky a její význam v posledních desetiletích neustále vzrůstá. Obvykle je možné ji vnímat jako souhrn různorodých typů nástrojů a opatření pasivní či aktivní povahy, které se zaměřují na interakce mezi poptávkou a nabídkou pracovní síly na dílčích pracovních trzích. Jejím cílem bývá snaha snížit úroveň nezaměstnanosti, zvyšovat zaměstnanost, redistribuovat nezaměstnanost mezi různé skupiny osob na trhu práce a zvyšovat kvalitu lidského kapitálu pracovní síly udržováním a posilováním její dlouhodobé zaměstnatelnosti (Calmfors 1994; Sirovátka 1995; Bonoli 2018). Rostoucí důležitost politiky trhu práce v posledních letech je spojena zejména s potřebou aktivně reagovat na zvyšující se dynamiku, komplexitu a diverzitu současných společností, které se vyznačují turbulentními trhy práce, rostoucí poptávkou zaměstnavatelů po kvalitní pracovní síle a po nových technologiích, touhou zaměstnané pracovní síly po větších jistotách souvise-

jících s udržením si stávajícího zaměstnání a motivací nezanebatelného podílu nezaměstnaných osob hledat a nalézt takové pracovní místo, které by zabezpečovalo udržení nebo zvýšení určité životní úrovně.

Dosavadní vědeckovýzkumné studie, jakož i dlouholeté zkušenosti expertů z praxe ukazují, že snaha o zvýšení efektivity (vyšší cílenosti) a efektivnosti (nižší nákladovosti) dílčích veřejných a sociálních politik vedla v řadě vyspělých zemí zejména od konce 80. let k přijetí více či méně rozsáhlých reformních kroků, které se týkaly změn v oblasti politiky i administrativy.

V prvním případě šlo o reformy sociálního státu, které se v kontextu stárnoucí společnosti, tlaku na vyšší zaměstnanost a snahy reflektovat genderové diference ve společnosti zaměřovaly na změnu designu politik a designu v jejich rámci poskytovaných nástrojů a opatření. Snahou těchto tzv. „formálních reforem politiky“ v oblasti zaměstnanosti, péče, rodiny, zdraví či bydlení bylo co nejvíce snížit státní výdaje změnou výše penzí a dávek, omezením přístupu k dávkám pro širší okruh příjemců a celkovou racionalizací,

modernizací a rekalibrací sociálního státu a jím poskytovaných intervencí (Pierson 2001; Esping-Andersen 1999, 2009; Esping-Andersen et al. 2002; Giddens 1998; Taylor-Gooby 2004, 2008; Bonoli 2013, 2017; Bonoli a Natali 2012; Morel, Palier a Palme 2012; Midgley, Dahl a Wright 2017). V oblasti zaměstnanosti šlo zejména o přechod od pasivních k aktivním opatřením trhu práce v podobě přísnějších kritérií nárokovosti na získání dávek a zkracování doby jejich poskytování, testování pracovních schopností a nárůst pobídek k co nejrychlejšímu návratu do zaměstnání, individualizované služby a snaha o začleňování dříve vyloučených skupin z trhu práce či sankce při nedodržování závazků (OECD 2001; Eichhorst, Kaufmann a Konle-Seidl 2008; Larsen a van Berkel 2009; Clasen a Clegg 2011; Eichhorst, Marx a Wehner 2017; Theodoropoulou 2018).

V druhém případě šlo o reformy veřejného sektoru, které spočívaly v postupném zavádění zcela nových modelů veřejné administrativy nebo některých z jejich principů do stávající administrativy, což vedlo k větším či menším změnám ve způ-

sobu organizace a řízení státních útvarů zodpovědných za administraci a realizaci dílčích veřejných a sociálních politik. Centrem zájmu tohoto typu tzv. „reformou operační politiky“ bylo postupné nahrazení nebo doplnění tradičního byrokratického modelu hierarchicky řízené *veřejné administrativy* (sledujícího organizační efektivnost prostřednictvím příkazů a kontroly) o principy *nového veřejného managementu* (zaměřeného na využívání kvazitrhů a na dohled a kontrolu úředníků decentralizovaných organizačních jednotek prostřednictvím metod managementu, aby nedocházelo ke korupčnímu jednání a neefektivitě). Jde rovněž o principy *veřejného vládnutí* a dalších k tomuto proudu se přibližujících modelů veřejné administrativy² zaměřených na posílení centrálních politických kapacit a zvýšení koordinace a integrace mezi jednotlivými vládními útvary a státními organizacemi na horizontální a vertikální úrovni zavedením kolaborativního partnerství a omezením autonomie podřízených útvarů a organizací zvýšením jejich kontroly a auditu (Denhardt a Denhardt 2000, 2007, 2011; Pollitt a Bouckaert 2000, 2004, 2011, 2017; Pollitt 2008/2009; Lynn 2008/2009; Christensen a Laegreid 2007, 2011; Osborne 2006, 2010; Strokosch a Osborne 2018).

V oblasti zaměstnanosti byl v této souvislosti u celé řady zemí identifikován trend zavádět čtyři klíčové principy řízení a správy [governance] do systému tzv. *veřejných služeb zaměstnanosti*, který je zodpovědný za tvorbu, administraci a realizaci konkrétních nástrojů a opatření aktivní a pasivní politiky trhu práce – jsou jimi: (1) centralizace anebo recentralizace tvorby politik a odpovědnosti za jejich implementaci, (2) marketizace služeb jako důsledku zavádění kvazitrhů při poskytování aktivních služeb a programů, (3) podpora meziorganizační kooperace a partnerství mezi pojišťovacími fondy, lokálními úřady, veřejnými službami zaměstnanosti a dalšími poskytovateli a (4) zavádění nástrojů nového veřejného managementu, které ovlivňují interakce mezi různými úrovněmi státu a mezi národními a lokálními úřady (Dingeldey 2009, 2011; van Berkel, de Graaf a Sirovátka 2011; Horák, Horáková a Sirovátka 2013; Sirovátka a Greve 2014; van Berkel a van der Aa 2015; López-Santana 2015; Heidenreich a Rice 2016). Reálně se v současnosti jednotlivé země liší tím, jaké z výše uvedených principů do svých systémů administrativy – v rámci kterých dochází k tvorbě a realizaci dílčích veřejných a sociálních politik – zavedly, případně v jaké podobě (Christensen a Laegreid 2011; Wiesel a Modell 2014; Pollitt a Bouckaert 2017).

Vzhledem k tomu, že v politice trhu práce v ČR došlo v roce 2011 k reformě jejího administrativního článku, kterým jsou *Veřejné služby zaměstnanosti* (dále jen

VSZ) a do současnosti nebyly publikovány žádné studie zaměřené na vliv reformy VSZ v ČR na způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce³, pokusili jsme se toto prázdné místo zaplnit. V této stati prezentujeme klíčová zjištění, která vyplynula z dvou našich po sobě jdoucích výzkumů, na kterých jsme se podíleli v posledních letech a ve kterých jsme se zaměřili na zhodnocení průběhu reformy VSZ v ČR od jejího zavedení (2011) až po současnost (2018). Výsledná zjištění nám umožňují zodpovědět otázku: „*jaké faktory a jakým způsobem ovlivnily minulý a současný způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR od poreformního období až po současnost (2011–2018) a které z principů veřejné administrativy známých ze zahraničí do ní byly reformou jejího administrativního článku (VSZ) postupně zavedeny a jak se aktuálně projevují?*“

V návaznosti na tento cíl následující text strukturujeme do tří částí: teoretické, metodologické a empirické. V první části prezentujeme klíčové poznatky o zahraničních trendech týkajících se zavádění různých modelů veřejné administrativy v jednotlivých vlnách reformy veřejného sektoru, o principech, na kterých jsou tyto modely založeny, a o projevech těchto principů v zahraničních politikách zaměstnanosti a trhu práce. Tyto informace nám posloužily jako vzor ke srovnání, které z principů veřejné administrativy známých ze zahraničí byly zavedeny reformou VSZ do prostředí ČR. V části Metoda seznámíme čtenáře s konkrétními výzkumnými postupy, které jsme využili ke sběru a analýze dat potřebných k zodpovězení výše uvedeného cíle. V třetí části předkládáme hlavní zjištění, která vyplynula ze zkoumání vývoje a současné podoby VSZ v ČR od doby jejich reformy v roce 2011 až do roku 2018 z hlediska způsobu jejich řízení a správy a schopnosti realizovat politiku trhu práce v jednotlivých regionech ČR při měnících se legislativních, finančních, personálních a technologických zdrojích, které byly způsobeny reformou VSZ. V závěru shrnujeme klíčová zjištění. Současně ukazujeme na to, se kterými ze zahraničních principů veřejné administrativy, které ovlivňují oblast řízení, koordinace, kontroly a realizace dílčích veřejných a sociálních politik, se v důsledku reformy VSZ můžeme setkat v současné politice trhu práce v ČR.

1. Principy různých modelů veřejné administrativy a jejich projevy v zahraničních politikách trhu práce

Při sledování vývoje veřejných reforem v různých zemích světa je možné – v třech po sobě jdoucích časových obdobích – rozlišit snahu mnoha evropských a mimo-evropských vlád zavést tři odlišné ideálně-

typické modely veřejné administrativy a přístupy k reformám veřejného sektoru (Robinson 2015). Tyto modely se reálně vyskytují ve smíšené podobě a slouží jako funkční aparát pro tvorbu a realizaci jednotlivých nástrojů a opatření dílčích veřejných a sociálních politik. Jmenovitě jde o veřejnou administrativu, (2) nový veřejný management a (3) veřejné vládnutí, resp. veřejné řízení a správu (public governance). Zavádění těchto modelů představuje přechod od staré veřejné administrativy k novému veřejnému managementu v osmdesátých a devadesátých letech minulého století, přičemž od 90. let začíná být současně identifikován trend směřující k modelu označovanému jako postnový veřejný management (Christensen a Laegreid 2007), neoweberianský stát (Pollitt a Bouckaert 2004) nebo nová veřejná služba (Denhardt a Denhardt 2000), které lze společně zařadit pod výše uvedené směr označovaný jako veřejné vládnutí (Osborne 2006, 2010).

Klíčový rozdíl mezi výše uvedenými třemi proudy modelů veřejné administrativy, které vznikly v reakci na odlišné společenské problémy (blíže McCourt 2013) a v případě posledních dvou modelů také v reakci na kritiku předchozích modelů (blíže Roll 2014), lze spatřovat v odlišné filozofii a výchozím konceptuálním rámci. Jednotlivé modely současně představují odlišné režimy implementace veřejných a sociálních politik, protože jsou založeny na odlišných principech fungování, které ovlivňují způsob řízení, koordinace, kontroly a realizace dílčích veřejných a sociálních politik. Odlišné způsoby administrace a managementu veřejných a sociálních politik, které jsou zajišťovány jednotlivými modely veřejné administrativy, tak fakticky představují prosazování odlišného způsobu řízení a správy těchto politik (blíže Knill a Tosun 2012: 202–205): tradiční veřejná administrativní, vykonávaná výhradně státními institucemi, představuje paradigma založené na „hierarchické“ formě řízení a koordinace, ve které je uplatňován princip dodržování přesně stanovených pravidel; nový veřejný management využívá „trhů“ jakožto specifické formy řízení a koordinace, jež funguje na principu svobodné soutěže; a veřejné řízení a správa využívá „síť“, které jsou typické pro prostředí občanské společnosti, kde bývá jejich vznik spojován s touhou pomáhat druhým (srov. Thompsen et al. 1991; Freidson 2001).

Vzhledem k tomu, že v průběhu reformy veřejného sektoru došlo v různých zemích a v různých časových obdobích často k implementaci pouze vybraných principů z těchto modelů, které byly míseny s prvky stávajících modelů, v následujících odstavcích se pokusíme identifikovat klíčové principy, na kterých jsou jednotlivé modely založeny. Empirické zjišťování přítomnosti a podoby jednotlivých principů,

ktelé zajišťují fungování současných dílčích veřejných a sociálních politik, totiž umožňuje mimo jiné provést zejména zhodnocení míry jejich vlivu na způsob tvorby a realizace jednotlivých nástrojů a opatření poskytovaných těmito politikami a případně i na výsledné výstupy, výsledky či efekty těchto politik.

Veřejná administrativa představuje teoreticky a prakticky rozvíjený směr, který se poprvé objevil na konci 19. a na začátku 20. století ve Velké Británii a později se rozšířil do většiny zemí kontinentální Evropy a do Spojených států amerických. Tento přístup, rozvíjený v rámci politologie a veřejné politiky, je spojován s unitárními státy, ve kterých jsou fáze tvorby a implementace veřejných politik vertikálně integrovány do uzavřeného systému, který je součástí vlády. Klíčovými aktéry jsou zde jednak veřejní manažeři, kteří implementují veřejné politiky vytvořené demokraticky volenými politiky v hierarchicky řízeném systému, a dále pak vertikální linií manažeři, kteří by měli být zárukou odpovědného využívání veřejných peněz (Day a Klein 1987; Simey 1988). Nedostatečnost veřejných zdrojů k ufinancování takto řízených sociálních států, které si kladly za cíl uspokojovat sociální a ekonomické potřeby všech občanů v průběhu celého jejich života, vedl ke kritice sociálního státu i veřejné administrativy ze strany akademiků (Dunleavy 1985) i politické elity (Mishra 1984), srov. blíže schéma 1.

V následujícím období, které trvalo do začátku 21. století, proběhly v zemích jako je Velká Británie, Nový Zéland, Austrálie, Skandinávie a Severní Amerika dvě po sobě jdoucí vlny reformem spojené s paradigmaty označovanými jako *nový veřejný management* a *post-nový veřejný management* (Christensen a Laegreid 2011; Christensen a Fan 2016). V souvislosti s reformami nového veřejného managementu byly současně některé Skandinávské země typu Norska, Finska či Švédska a korporativistické státy jako je Německo, Francie nebo Nizozemí popisovány jako státy fungující na principech tzv. *neoweberianského sociálního státu* (Pollitt a Bouckaert 2004; Pollitt 2008/2009; Lynn 2008/2009). Jiní autoři používají označení *nová veřejná služba* (Denhardt a Denhardt 2000, 2011).

Nový *veřejný management*, vycházející z teorie veřejné volby a četných studií z oblasti managementu, se zaměřuje na řízení organizačních zdrojů a organizační výkon státních a nestátních organizací, které poskytují veřejné služby v tržním prostředí, které se vyznačuje otevřenou racionalitou a funguje na principech efektivní soutěže. Propagátoři tohoto paradigmatu předpokládají, že stát, včetně procesu tvorby a implementace veřejných a sociálních politik, je rozptýlený a implementaci politik zajišťují vzájemně nezávislé a mezi sebou soutěžící organizace (Tiebout 1956; Niskanen 1971). Klíčovou rolí

státu je regulace na základě vztahu principál – agent⁴ (Vickers a Yarrow 1988) a hlavním tématem zájmu jsou intra-organizační procesy a jejich řízení, na které je nahlíženo z perspektivy teorie racionálních systémů. Tato teorie předpokládá, že veřejné služby jsou výsledkem efektivně a ekonomicky fungujícího intra-organizačního procesu, který převádí vstupy na výstupy. Výsledné služby poskytované různými organizacemi v horizontálně organizovaném tržním prostředí jsou pak výsledkem efektivní alokace zdrojů, která je výsledkem proměnlivé kombinace soutěžení, ceny a smluvních vztahů (Osborne 2010), srov. blíže schéma 2.

Neúspěšnost nového veřejného managementu v potýkání se se složitými problémy současnosti a v dosažení slibované efektivity a kvality veřejných služeb vedla k jeho zpomalení anebo úplnému zastavení ve většině zemí, ve kterých byl původně zaveden (Christensen a Laegreid 2011; Christensen a Fan 2016). Současná obava politických vůdců ze ztráty kontroly a kapacity nad obtížně koordinovatelnými a defragmentovanými státními organizacemi, které se podílely na implementaci politik na regionální a lokální úrovni, vedl k tomu, že v průběhu 90. let došlo v těchto zemích k nové vlně reformem označované jako *post-nový veřejný management*⁵ (Christensen a Laegreid 2007, 2011). Cílem tohoto typu reformem se stalo zajištění vyšší míry koordinace, integrace a větší propojení politického a administrativního systému jednotlivých států prostřednictvím konceptu „fungování mezi hranicemi“, který je založen na předpokladu, že posilování fungování politiky napříč hranicemi jednotlivých organizací umožní politickým a administrativním vůdcům účinně a účelně rozvíjet politiky, způsob jejich implementace a poskytované služby (Christensen a Laegreid 2011). U států, kde proběhl tento typ reformem, je potom k řešení současných komplexních problémů podporováno u vybraných agent

Schéma 1: Principy veřejné administrativy

- vláda zákona
- dodržování pravidel a navedů
- při tvorbě a implementaci politiky má hlavní roli byrokracie
- jednoznačné roddělení politiků a administrativy
- prosazování závazku postupného financování
- při poskytování veřejných služeb převažují profesionálové

Pramen: Hood (1991)

Schéma 2: Principy nového veřejného managementu

- management, který dává vůdcům svobodu řídit a rozšiřovat prostor pro samostatné rozhodování
- výkonové standardy, které jednoznačně vymezují záměry a cíle, úkoly a indikátory růstu
- kontroly výstupu pomocí kvantitativních indikátorů, které jsou běžně využívány k hodnocení výkonu organizací a skupin v soukromém sektoru
- decentralizace, která umožňuje manažerům být flexibilní a v menší míře ovlivňování organizačními omezeními
- soutěžení ke snížení nákladů, omezení debat a ke zvýšení možnosti dosáhnout kvalitnějšího pracovního výkonu
- řízení soukromého sektoru pomocí krátkodobých pracovních kontraktů, tvorby korporáčních či obchodních plánů, dohod o výkonu a poslání, a vytvořením pracovních míst, v rámci kterých si veřejní zaměstnanci i kontraktovaná strana uvědomí cíle a záměry státních agentur
- redukce nákladů ke snížení ekonomické efektivity
- rozkládání organizací veřejných služeb do více pracovišť a zaměření se u nich na řízení nákladů
- vytvoření poloautonomních, na vládě, politice a administrativě nezávislých agentur zodpovědných za operační řízení
- zplnomocnění občanů tvorbou různých výborů, které jim umožňují participovat na poskytovaných službách a zvyšovat tak jejich kvalitu a uspokojování skutečných potřeb
- vznik politických sítí na úrovni centrální vlády a tvorba sítí poskytovatelů sociálních služeb na úrovni lokálních vlád

Pramen: princip 1-7: Hood (1991), princip 8: Osborne (2010), princip 9-11: Kjaer (2004)

rozšíření organizační autonomie, nárůst centralizované kontroly a využívání mechanismů koordinace podobných sítí, které doprovází tradiční hierarchickou kontrolu (Bouckaert et al. 2010; Christensen a Laegreid 2011). Přítomnost této reformy je možné identifikovat z existence vertikálních a/nebo horizontálních opatření: v prvním případě jde o zavádění kontrolních mechanismů, které vedou k posílení centrálních politických kapacit a současně ke snížení autonomie podřízených agentur a společností; v druhém případě jde o budování spolupráce a koordinace zejména mezi vládními útvary a státními organizacemi, což by mělo vést ke zvýšení strategické role vládního kabinetu a k lepšímu dodržování vládních rozhodnutí (Christensen a Laegreid 2011), srov. blíže schéma 3.

Touto reformou fakticky došlo k zavedení nových způsobů řízení a správy, které překračují, doplňují nebo se mísí se stávajícími opatřeními nového veřejného managementu (Christensen a Laegreid 2007, 2011). V rámci post-nového veřejného managementu jsou vedle inter-organizačních vztahů a procesů centrem zájmu rovněž transformační kroky, které se snaží zlepšit způsob, jakým vláda podniká, změnit vztah mezi vládními agenturami a občanskou společností (Dunleavy et al. 2006) a zvýšit participaci občanů jak na procesu tvorby politiky (Avila et al. 2011), tak na poskytování konkrétních veřejných služeb (Osborne, Radnor a Nasi 2013).

Současně s reformami post-nového veřejného managementu došlo v některých bohatých, liberálně demokraticky orientovaných režimech západní Evropy k reformám, které odpovídají modelu tzv. *neoweberiánského státu* (srov. blíže Schéma 4). Stát v tomto pojetí funguje jako klíčový facilitátor nových společenských problémů, při kterých je využíváno reprezentativní demokracie na centrální, regionální a lokální úrovni a jsou dodržovány administrativní zákony a idea veřejné služby (Pollit a Bouckaert 2004). Centrem zájmu je uspokojování vnějších potřeb a přání občanů profesionálními byrokraty, kteří představují jak experty na právo, tak i profesionální manažery, kteří reflektují skutečné potřeby občanů (blíže Pollit a Bouckaert 2004, příp. Lynn 2008/2009). Koncept neoweberiánského státu je konkrétně založen na dvou klíčových předpokladech (Pollitt 2008): prvním je skutečnost, že stát má silnou řídicí a regulující roli v současné společnosti, není vnímán jako zátěž ekonomiky a společnosti nebo nutné zlo, ale jako garant a partner silné ekonomiky a civilizované, sociálně soudržné společnosti; v druhém případě by měl být stát modernizující, profesionalizovaný a snažící se zlepšovat efektivitu svých aktivit, aby bylo zajištěno, že bude schopen reagovat na tlaky globalizace, aniž by byl fragmentován anebo marketizován.

Schéma 3: Principy post-nového veřejného managementu

- integrace agend a ovládání politiky posílením role centra a zavedením „horizontálních opatření“ trojího typu:
 - vznikem nových organizačních útvarů uvnitř centrálních struktur
 - sloučením dříve oddělených veřejných agentur do jednoho útvaru, poskytujícího služby a koordinací mezi agenturami
 - zavedením vládních iniciativ, která řeší problematická témata současnosti (tzv. wicked issues), napříč jednotlivými politickými subjekty (a nikoli odděleně)
- racionalizace veřejných agentur a zaměření se na výkon (výstupy) a kvalitu poskytovaných služeb „vertikálními opatřeními“ dvojího typu:
 - vznikem strategických oddělení
 - centrální kontrolou poskytovaných programů, které kladou důraz na monitoring, audit, finanční management a jejich řízení a odpovědnost

Pramen: Laegreid a Verhoest (2010), Christensen a Laegreid (2011), upraveno autorem

Schéma 4: Principy neoweberiánského státu

- stát plní roli hlavního zprostředkovatele řešení nových společenských problémů, které souvisejí s globalizací, technologickou změnou, demografickými posuny a environmentálními hrozbami
- reprezentativní demokracie na centrální, regionální a lokální úrovni představuje legitimní prvek státního aparátu
- vhodně modernizovaný administrativní zákon zajišťuje rovnost občanů před zákonem, právní jistotu a dostupnost specializované právní kontroly státních aktivit
- podpora ideje veřejné služby, která respektuje odlišný status, kulturu, termíny a podmínky
- posun od vnitřní orientace na byrokratická pravidla směrem k vnějšíkové orientaci na uspokojení potřeb a přání občanů tvorbou profesionální kultury a kvalitních služeb
- doplnění role reprezentativní demokracie o možnost konzultování s občany nebo přímou reprezentací jejich postojů
- modernizace relevantních zákonů, které podporují dosažení výsledků než pouhé přesné sledování zákonných procedur prostřednictvím rovnováhy mezi prvotními a následnými kontrolami
- profesionalizace veřejných služeb, aby nebyl byrokrat pouhým expertem na právo v rámci jím vykonávaných aktivit, ale aby se stal profesionálním manažerem orientovaným na uspokojení potřeb občanů

Poznámka: prvky 1–4: prvky modelu byrokraticky řízené organizace Maxe Webera, prvky 5–8: nově navržené prvky

Pramen: Pollit a Bouckaert (2004)

Souběžně se vznikem post-nového veřejného managementu a modelu neoweberiánského státu reagovali na kritiku nového veřejného managementu i další autoři, kteří přišli s pojetím tzv. *nové veřejné služby*. Podle Denhardt a Denhardt (2000) jde o hnutí založené na studích o demokratickém občanství, o komunitní a občanské společnosti a o organizačním humanismu a teorii diskurzu, které bylo rozvíjeno různými intelektuály a praktiky v oblasti veřejné administrativy. Lze jej považovat za protiklad nového veřejného managementu, který zahrnuje soubor myšlenek o roli veřejné administrativy v systému řízení a správy, kde jsou centrem zájmu občané. Robinson (2015) o modelu nové veřejné služby píše, že jde o jeden z nejkonzistentnějších soudobých přístupů, i když je normativní a hodnotově zakotvený.

Tento přístup vychází z předpokladu, že předmětem veřejného managementu by měli být občané, protože primární rolí úředníků by mělo být pomoci právě občanům artikulovat a sdílet jejich zájmy nežli kontrolovat anebo řídit společnost (Denhardt a Denhardt 2000). Model nové veřejné služby konkrétně staví na demokratické teorii, která je založena na představě aktivního a zmocňujícího občanství a současně vychází z étosu veřejných služeb, v rámci kterého jsou zdůrazněny hodnoty a motivace veřejných úředníků, kteří pečují o veřejné statky. Vlády se snaží být otevřené a přístupné, odpovědné a vnímavé a fungující k obslužení občanů, přičemž role úředníků by měla spočívat v podpoře a posílení participace partnerů v nalézání řešení společenských problémů. Od veřejných manažerů je proto

vyžadováno, aby měli dostatek znalostí, které by jim umožnili zaměřit se na zprostředkování, vyjednávání a řešení komplexních problémů v rámci partnerství s občany (Denhardt a Denhardt 2000, 2007, 2011), srov. blíže schéma 5.

Jak jsme uvedli výše, post-nový veřejný management, koncept neoweberianského státu a model nové veřejné služby představují modely veřejné administrativy, které lze označit za přístupy k reformě veřejného sektoru označované jako *veřejné vládnutí* (Osborne 2006, 2010)⁶. Ačkoliv začaly být některé principy veřejného vládnutí prosazovány již s novým veřejným managementem na začátku 90. let (Lynn 2010), jde o dosud poslední období reform, které začalo být masověji rozvíjeno od začátku 21. století. Veřejné vládnutí vychází z institucionální teorie a teorie sítí (Ouchi 1979; Powell 1990; Powell a DiMaggio 1991; Nohria a Eccles 1992) a je zasazeno do prostředí plurálního a pluralistického státu, ve kterém se na procesu tvorby veřejných a sociálních politik a zejména pak na procesu poskytování konkrétních veřejných služeb podílí větší množství vzájemně nezávislých státních i nestátních aktérů. V návaznosti na teorii otevřených přirozených systémů se přístup veřejného vládnutí zabývá institucionálními tlaky a tlaky vnějšího prostředí, které ovlivňují proces implementace veřejných a sociálních politik. Ten je obvykle zajišťován větším množstvím vzájemně nezávislých aktérů – nejčastěji zástupců organizací různého typu – kteří vytvářejí otevřené či uzavřené interorganizační sítě. Centrem zájmu tohoto přístupu je proto zkoumání interorganizačních vztahů a řízení procesů spojených s jejich efektivním fungováním. Jednotlivé organizace uvnitř sítě jsou totiž – díky odlišným hodnotám a nerovnému přístupu ke zdrojům – v nerovném mocenském postavení a jejich zástupci jsou proto nuceni společně vyjednávat o vlastní odpovědnosti, o společných hodnotách, významech a vzájemných vztazích. K efektivnímu fungování těchto sítí je proto vyžadováno, aby byly efektivně regulovány (Osborne 2010).

Ze srovnání výše prezentovaných tří typů modelů veřejné administrativy, které provedl Osborne (2010:10), vyplývá, že postupná snaha nahradit tradiční veřejnou administrativu novým veřejným managementem a novým veřejným vládnutím představuje posun perspektiv tvůrců reformem veřejné administrativy od unitárního státu přes regulační stát ke státu plurálnímu a pluralistickému. Je zde patrný přesun důrazu od politického systému ke studiu organizací a jeho prostředí, a dále pak od tvorby a implementace politiky přes řízení organizačních zdrojů a procesů k vyjednávání o hodnotách, významech a vztazích mezi jednotlivými členy různých sítí aktérů. V poslední řadě, v rámci

Schéma 5: Principy nové veřejné služby

- poskytovat službu nežli řídit: klíčovou rolí veřejných úředníků je pomáhat občanům artikulovat a dosáhnout sdílených zájmů nežli kontrolovat či řídit společnost
- veřejný zájem je záměr a nikoli vedlejší produkt: veřejní administrátoři musí přispívat k tvorbě kolektivně sdílené představy veřejného zájmu; cílem není nalézt co nejrychlejší řešení, které je výsledkem individuálních zájmů, ale tvorba sdílených zájmů a sdílené odpovědnosti
- přemýšlet strategicky a jednat demokraticky: politik a programů, které sledují uspokojení veřejných potřeb, může být efektivně dosaženo kolektivním úsilím a procesy založenými na spolupráci
- obsluhovat občany, nikoli zákazníky: veřejný zájem je výsledkem dialogu o sdílených hodnotách nežli agregace individuálních zájmů, a proto veřejní úředníci nereagují pouze na požadavky „zákazníků“, ale zaměřují se na vytváření důvěrných vztahů a na spolupráci s občany a mezi občany
- odpovědnost není jednoduchá: úředníci by měli být více všímaví, měli by sledovat zákonné normy, ústavu, komunitní hodnoty, politické normy, profesionální standardy a zájmy občanů
- důležití jsou lidé, ne pouze produktivita: veřejné organizace a sítě, ve kterých participují, jsou z dlouhodobého hlediska úspěšnější, pokud využívají spolupráce a sdíleného vůdcovství, založeného na respektu vůči všem lidem
- občanství a veřejná služba jsou důležitější než podnikání: veřejného zájmu je dosaženo spíše prostřednictvím veřejných úředníků a občanů, kteří jsou zavázáni významně přispívat společnosti nežli podnikavými manažery, kteří zachází s veřejnými penězi, jako by byly jejich vlastní

Pramen: Denhardt a Denhardt (2000:550-6)

alokace zdrojů, došlo k posunu od hierarchie přes trhy a klasické či neoklasické kontrakty k sítím a vztahovým kontraktům, přičemž povaha systému veřejně poskytovaných služeb se vyznačuje přechodem od uzavřeného systému, ve kterém je využíván étos veřejného sektoru, přes otevřený racionální systém, který klade důraz na efektivitu soutěžení a trhy, až k otevřenému uzavřenému systému, který je založen na rozptýlených a vzájemně protikladných hodnotách. A jak se tyto trendy projevují v politice trhu práce?

Výzkumné studie zaměřené na operační reformy napříč různými zeměmi světa jednoznačně ukazují na snahu mnoha vlád zavádět do svých systémů Veřejných služeb zaměstnanosti, které mají na starosti administrativu a realizaci jednotlivých nástrojů a opatření politiky zaměstnanosti a trhu práce, principy nového veřejného managementu a principy jednotlivých proudů veřejného vládnutí (blíže OECD 2009; Weisshaupt 2010; Van Berkel, de Graaf a Sirovátka 2011; Kotrusová a Výborná 2014; Horák, Horáková a Sirovátka 2013; Sirovátka a Greve 2014; López-Santana 2015; Heidenreich a Rice 2016; Horák 2018a)⁷. Jak již bylo naznačeno výše, jednotlivé státy se při tom liší tím, které z principů řízení a správy jednotlivých modelů veřejné administrativy do svých politik zaměstnanosti (jakož i do dalších dílčích veřejných a sociálních politik) zavedli a jak se nově zavedené principy řízení mísí s principy původního modelu tradiční byrokratické správy.

2. Metoda

K tomu, abychom identifikovali co nejdůvěrněji obraz minulého a současného způsobu řízení, správy a realizace politiky trhu práce v ČR od doby reformy jejího administrativního článku v roce 2011 až po současnost (2018) a odkryli faktory, které je ovlivnily, jsme byli nuceni tuto komplexní otázku operacionalizovat. Konkrétně jsme se pokusili zodpovědět dvě otázky: (1) „*jaké změny v organizační struktuře VSZ a v dostupných (legislativních, finančních, personálních a technologických) zdrojích a jakým způsobem ovlivnily řízení a správu VSZ a tím i procesy spojené s realizací politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR ve sledovaném období 2011–2018?*“ a následně i (2) „*jak se ve stávajícím systému VSZ v ČR a v politice trhu práce projevují principy nových modelů veřejné administrativy, o kterých víme, že byly obvykle zaváděny v průběhu reformy veřejného sektoru v zahraničí (a mezi které patří nový veřejný management, post-nový veřejný management a některé z dalších modelů zahrnovaných pod označením veřejné vládnutí)?*“

Při konstrukci první výzkumné otázky, ve které jsme se pokusili zachytit co nejširší paletu různých faktorů majících potenciál ovlivnit fungování VSZ a tím i politiku trhu práce, jsme uplatnili naše nekolektérské empirické zkušenosti se zkoumáním okolností, které ovlivňují řízení, správu a realizaci dílčích sociálních politik

na regionální a lokální úrovni v ČR a zahraničí (zejm. Horák 2012; Horák et al. 2013; Sirovátka a Greve 2014; Horák a Horáková 2017). Pro zodpovězení druhé výzkumné otázky, kterou jsme se snažili zachytit přítomnost a projevy jednotlivých principů veřejné administrativy v české politice trhu práce, jsme využili rešerše zahraniční literatury uvedené v teoretické části této stati. Tyto principy jsme konkrétně sledovali v sedmi analytických oblastech, které vyplynuly z této rešerše. První tři z těchto oblastí zachycují organizační strukturu VSZ a způsob jejich řízení, koordinace a kontroly. Konkrétně jimi jsou „způsob řízení VSZ“, „změny v organizační struktuře VSZ“ a „metody využívané k řízení, koordinaci a kontrole VSZ“. Zbývající čtyři oblasti se týkají navazujících podmínek a okolností ovlivňujících realizaci politiky trhu práce v jednotlivých krajích a jsou jimi „modernizace VSZ“, „marketizace služeb“, „sítě tvůrců a poskytovatelů služeb“ a „participace občanů“.

K formulaci a zodpovězení obou výše uvedených otázek jsme využili dvou po sobě jdoucích výzkumných aktivit, na kterých jsme participovali. V první z nich jsme se zaměřili na komplexní zhodnocení počátku a průběhu reformy systému VSZ v ČR mezi lety 2011 až 2016. V druhé jsme si následně všimli procesů, které doprovázely současný způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce v jednotlivých krajích ČR (mezi lety 2017 a 2018). V této souvislosti proto v následující, empirické části této stati nejprve stručně shrneme již dříve prezentované poznatky získané z hodnocení reformy VSZ v minulosti (bližší Horák 2018a) a doplňujeme je o nová zjištění, která jsme získali mezi lety 2017 a 2018.

K získání potřebných informací jsme využili široké škály dostupných zdrojů: (1) pro zachycení vývoje reformy Veřejných služeb zaměstnanosti mezi lety 2011 až 2016 to byly veřejně dostupná statistická data, strategické a deklarativní dokumenty vlády ČR a řídicích orgánů Veřejných služeb zaměstnanosti (bližší Horák 2018a), (2) pro zjištění funkčnosti VSZ při tvorbě a realizaci nástrojů a opatření politiky trhu práce v období před reformou až po současnost jsme využili polostandardizovaných rozhovorů, které jsme mezi lety 2012 až 2018 vedli s klíčovými aktéry z centrální, regionální či lokální úrovně, kteří se v době dotazování podíleli na tvorbě anebo realizaci politiky zaměstnanosti a trhu práce v jednotlivých regionech ČR. Za klíčový zdroj dat, ze kterého jsme nejvíce ve svých závěrech těžili (a využili jej ke konstrukci kvantifikujících schémat uvedených dále v textu), lze považovat právě polostandardizované expertní rozhovory. Tyto rozhovory proběhly formou individuálních setkání v prostorách jednotlivých úřadů práce ve dvou ča-

sových vlnách⁸. Jejich elektronické či písemné zaznamenání bylo následně přepsáno do programu Microsoft Word a tematicky analyzováno v programu Atlas.ti.

3. Vývoj a současná podoba systému VSZ v ČR z hlediska způsobu jeho řízení a správy a schopnosti realizovat politiku trhu práce na regionální a lokální úrovni

Veřejné služby zaměstnanosti představují systém využívaný v ČR k administraci a realizaci nástrojů a opatření politiky trhu práce, který vznikl na začátku 90. let a který byl od roku 2011 výrazně reformován. Ačkoliv je možné v tomto mezidobí identifikovat některé klíčové milníky⁹, ty neměly zásadnější vliv na výslednou podobu fungování současné politiky zaměstnanosti a trhu práce v ČR tak jako výše zmíněná reforma. Tato reforma totiž směřovala jak ke změně organizační struktury VSZ, tak i ke změně samotného způsobu řízení a správy tohoto systému, což ovlivnilo výsledný způsob tvorby a realizace politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR. Reforma VSZ započatá v dubnu 2011 totiž vedla k celkové přeměně původního decentralizovaného dvoustupňového modelu řízení (tvořeném ministerstvem práce a sociálních věcí a 77 úřady práce v jednotlivých okresech ČR) na třístupňový, plně centralizovaný model (tvořený nově vzniklým Generálním ředitelstvím Úřadu práce ČR, 14 krajskými pobočkami a 292 kontaktními pracovišti v jednotlivých regionech a lokalitách). Klíčovým krokem bylo přijetí zákona o Úřadu práce ČR v únoru 2011 a jeho zřízení v dubnu téhož roku s cílem centralizovat stávající decentralizovaný systém odejmutím kompetencí lokálním úřadům práce a sjednocením nepojistných dávek a služeb aktivní politiky zaměstnanosti do jednoho místa.

V původním, předreformním modelu řízení VSZ bylo ministerstvo práce a sociálních věcí zodpovědné za financování VSZ a okresní úřady měly samostatnou právní subjektivitu a pravomoci a zodpovědnost. Ty jim umožňovaly flexibilně reagovat na specifické situace v regionálně odlišných prostředích a navazovat četná partnerství s různými regionálními státními a nestátními aktéry (bližší Horák 2010; Winkler a Zelenková 2010). Podle evropských expertů patřil tehdejší model VSZ v ČR k jedněm z nejpružnějších a neúčinnějších systémů boje proti nezaměstnanosti v Evropě (Giguère a Froy 2009). I přes tato pozitiva byly centrální orgány VSZ přehlcné operativou spojenou s řízením a financováním okresních úřadů práce. Někteří tehdejší experti kritizovali VSZ za to, že je ne-

dostatečně koordinovaný, protože často v rámci jednoho a téhož okresu nebyly poskytovány jednotné služby. Rovněž personální kapacity byly – s ohledem na vyšší míru nezaměstnanosti v některých regionech – svým rozsahem považovány za nedostatečné (Kotíková et al. 2000; Sirovátka et al. 2003; Sirovátka a Winkler 2011).

Reformou zaváděný centralizovaný model řízení VSZ tak fakticky reagoval na kritiku nedostatečné koordinovanosti původního modelu řízení. Jeho tvůrci ale tvrdili, že reforma VSZ v ČR měla sledovat dosažení jiných cílů. Explicitně bylo uváděno (1) snížení administrativních nákladů na chod VSZ (snížení počtu úředníků), (2) zvýšení motivace uchazečů o zaměstnání upřednostňovat pracovní příjem před sociálními transfery, (3) zlepšení kontroly vyplácených prostředků a (4) zvýšení komfortu občanů při jednání s veřejnou správou (NPR 2012). Tyto cíle fakticky konvenují se zahraničními trendy uplatňovanými při reformách formální a operativní politiky zaměstnanosti, které souvisí se zaváděním konceptu sociálních investic a konceptu aktivace (v případě prvního a druhého cíle) a se zaváděním principů veřejné administrativy, které odpovídají modelu post-nového veřejného managementu a neoweberianského státu (v případě třetího a čtvrtého cíle).

4. Řízení a správa VSZ v ČR v průběhu reformy a okolnosti, které ovlivnily tehdejší způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce

Reforma VSZ, která sledovala snahu prostřednictvím centralizovaného řízení poskytovat jednotné služby v jednotlivých regionech ČR, byla doprovázena celou řadou neočekávaných a předem nepromyšlených jevů a procesů, které vedly k celkové paralýze systému VSZ v prvních dvou letech reformy (2011–2012) a snížily jeho celkovou funkčnost na celou řadu následujících let. Podle některých analytiků reformy jde o důsledek toho, že reforma VSZ proběhla v ČR příliš překotně, nepředcházela jí žádná analýza a celkově byla nepřipravená a postavená na špatných záměrech (bližší Kotrusová a Výborná 2014; Hiekišová 2015, 2017). Konkrétně šlo jednak o *deficity v oblasti legislativy a vnitroorganizačních předpisů* (vymezujičích roli, pravomoci a odpovědnost jednotlivých orgánů VSZ, způsoby a možnosti řízení, administrace, koordinace a kontroly těchto orgánů, podmínky poskytování jednotlivých nástrojů a opatření politiky trhu práce), jednak o *nejistoty, výkyvy či nefunkčnost v oblasti finančních, personálních a technologických zdrojů* (utvářejících kapacitu systému VSZ a tedy i jejich schopnost úspěšně realizovat politiku trhu práce).

Deficity v oblasti legislativy a vníroorganizačních předpisů se na úrovni centra projevovaly tím, že nedošlo k posílení strategického řízení a koncepční činnosti centrálních orgánů (MPSV a GR ŰP ČR), mezi kterými ještě tři roky po reformě nebylo vyjasněné rozdělení pravomocí. Z námi provedených rozhovorů, jakož i z rozhovorů dalších výzkumníků vyplynulo, že jednotlivé sekce MPSV řídilo své odbory nekoordinovaně (Kotrusová a Výborná 2014) a současně ztratilo možnost jakkoli ovlivnit řízení a koordinaci VSZ, která je až do současnosti plně v rukou GR ŰP ČR, které s MPSV komunikuje pouze v omezené míře. Rovněž řízení a koordinace uvnitř systému VSZ dlouhodobě pokulhávala: podle názoru některých expertů prosazovalo GR ŰP ČR ještě do roku 2014 zbytečně tuhé, autoritářské řízení podřízených krajských a regionálních a lokálních pracovišť, která nebyla dostatečně koordinována. Ještě do konce roku 2017 přetrvávaly problémy v komunikaci mezi GR ŰP ČR a hierarchicky podřízenými krajskými a regionálními a lokálními útvary při vyjasňování nejednoznačně definovaných pasáží obsažených v metodických postupech, podle kterých by měla jednotlivá pracoviště administrovat a realizovat politiku trhu práce.

Regionální pracoviště, kterým byly odejmuty původní pravomoci z období před transformací, se stala plně závislá na nadřízených krajských úřadech: tato pracoviště totiž ztratila možnost nejen spravovat každodenní provoz svého úřadu, ale i výrazněji ovlivňovat podobu zákonných norem a aktivně se podílet na tvorbě regionálních individuálních projektů, které byly nově spravovány výhradně nadřízenými krajskými úřady práce (blíže Horák 2018a).

Nejistoty, výkyvy či nefunkčnost jednotlivých zdrojů VSZ se projevovaly v oblasti financování jednak zvýšením provozních nákladů na chod VSZ v následujících letech namísto jejich reformou proklamovaného snížení (mezi lety 2013 až 2015 došlo k jejich navýšení o 80%) (MPSV 2013–2016) a omezením čerpání finančních prostředků z ESF na realizaci jednotlivých nástrojů politiky trhu práce, které se na začátku reformy téměř zastavilo (6 projektů v letech 2011–2012 oproti více než 100 projektům v následujících letech) (Horák 2018a). V oblasti personálních zdrojů došlo k celkovému navýšení počtu pracovníků VSZ, přestože tvůrci reformy plánovali jejich snížení (o 28% více zaměstnanců v lednu 2016 oproti počtu před reformou) (ZČŰP 2013–2015) a současně byla kritizována neodbornost některých vedoucích pracovníků krajských úřadů a nedostatečné odměňování řadových pracovníků. Chod VSZ rovněž významně ovlivnilo opakované selhávání na začátku reformy nově zavedeného informačního systému, který musel být v roce 2015 díky pře-

trávající nefunkčnosti vystřídán původním, předreformním systémem (Hiekischová 2017; Horák 2018a).

Výše popisované deficity rámuje organizační strukturu VSZ a dále pak nejistoty, výkyvy či nefunkčnost různých typů zdrojů utvářejících celkovou kapacitu VSZ logicky přímo ovlivnily jak oblast řízení VSZ, tak i procesy spojené s *realizací politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR*. Zejména v prvních letech reformy způsobilo nedostatečné řízení celého systému VSZ centrem a problémy s koordinací a s nevyjasněnými pravomocemi mezi centrem a jednotlivými podřízenými organizačními útvary na krajské, regionální a lokální úrovni, mezi kterými výrazněji absentovala kooperace díky neexistující či chaotické komunikaci, celkovou nestabilitu nově vytvořené organizační struktury VSZ. Omezené kompetence regionálních pracovišť spolu s limitovanými finančními a personálními kapacitami a nefunkčním informačním systémem napříč VSZ navíc způsobovaly celkovou nefunkčnost VSZ. Ta se projevovала v neschopnosti Úřadu práce ČR včas a správně vyplácet dávky a čerpat finanční prostředky z evropských zdrojů, poskytovat kvalitní služby uchazečům o zaměstnání a pokračovat v navazování spolupráce a posilování partnerství se zaměstnavateli. Tedy v činnostech, které byly v době před reformou silně vyvinuty, ale reformou byly výrazně zpřetrhány (i když od doby zavedení reformy byl v řadě regionů paradoxně kladen stále větší důraz na utváření lokálních sítí zaměstnanosti). Nemožnost flexibilně aplikovat na krajské, regionální a lokální úrovni příliš tuhé metodiky vytvořené pracovníky „od stolu“ na vyšších úrovních systému a aktivně spolupracovat s relevantními sociálními partnery v regionu měly za následek, že implementace politiky trhu práce byla ještě v roce 2015 na regionální a lokální úrovni výrazně limitována (blíže Horák 2018a).

5. Řízení a správa VSZ v ČR v současnosti a jejich potenciál utvářet a realizovat politiku trhu práce v jednotlivých regionech ČR

Dostupné informace o funkčnosti VSZ ČR a jejich potenciálu realizovat současnou politiku trhu práce v jednotlivých regionech ČR vypovídají o tom, že systém VSZ je ve stávající podobě a za stávajících podmínek *stabilizovaný, je funkční a dosahuje dobrých výsledků*, čemuž nahrává soudobá nízká míra nezaměstnanosti v ČR a možnost ČR čerpat finanční prostředky z ESF (srov. pozitiva a negativa ve schématu 6). Analýza rozhovorů provedená s řídicími pracovníky všech krajských poboček ČR totiž ukázala, že naprostá většina dotázaných se šla s ideou jednotně

poskytovaných služeb zaměstnanosti (i přestože více než polovina z nich považovala předreformní systém VSZ za časově a funkčně operativnější a uvítala by poskytování jednotlivých nástrojů a opatření diferencovaně, podle typu regionu). Většina pravidel určujících současné fungování VSZ v ČR a zejména pak implementaci aktivní politiky zaměstnanosti (dále též APZ; její implementace je formulována v zákonech a navazujících metodikách a směrnících) je srozumitelná, jasně stanovená a umožňuje tak standardizované poskytování služeb v jednotlivých krajích. Tato skutečnost na druhou stranu logicky způsobuje, že zákony, které procházejí častými změnami a vyvolávají nepřiměřenou zátěž, jsou současně nepružné a svazující, jelikož snižují manipulační prostor řídících a vedoucích pracovníků z pracovišť v jednotlivých krajích. Současně se ukázalo, že koordinace a spolupráce mezi jednotlivými útvary VSZ napříč jeho hierarchií probíhá bez výraznějších problémů, nejčastěji prostřednictvím různých komunikačních kanálů (telefonicky, mailem, pravidelnými videokonferencemi a poradami).

Na druhou stranu, stejní experti upozorňovali na limity VSZ v ČR v *oblasti finančních, personálních a technologických zdrojů*, které mají bezprostřední vliv na implementaci politiky trhu práce v jednotlivých regionech, srov. blíže schéma 7. Za jednoznačně nejpálčivější problém lze považovat krátkodobě i dlouhodobě nejisté financování aktivní politiky zaměstnanosti. Nejistota stabilního přísunu finančních prostředků na tuto politiku v jednotlivých letech a zejména pak nezalost finančního rozpočtu před začátkem daného kalendářního roku totiž významně zabraňují možnosti lépe a v předstihu plánovat jednotlivé nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, aby byly vynakládány co efektivněji. Naopak, velice pozitivně byla hodnocena profesionalita vedoucích i řadových zaměstnanců VSZ, jejichž kompetence a zkušenosti umožňují kvalifikovaně a efektivně řešit problémy související s výkonem jednotlivých agend. Avšak pouze několik málo dotázaných považovalo rozsah personálních kapacit za dostatečný a téměř polovina všech dotázaných považovala počet stávajících kmenových pracovníků realizujících APZ za hraniční. V oblasti personálních zdrojů pak trápí český systém VSZ (kromě hrozby ztráty zkušených projektových zaměstnanců po ukončení projektů financovaných z ESF) zejména zdoluhavý proces nábory nových zaměstnanců, nemožnost přemístění stávajících zaměstnanců na jiné pracovní pozice, absence systematického vzdělávání, nedostatečné odměňování a vysoká fluktuace zaměstnanců ŰP a obtíže s obsazováním uvolněných pracovních míst. V této souvislosti byla opakovaně kritizována systemizace pracovních míst a nepružnost

Schéma 6: Pozitiva a negativa současného systému VSZ v ČR identifikovaná v oblasti jeho řízení, role aktérů, povahy pravidel a způsobu koordinace a kontroly, N=14*

Pozitiva	Negativa
Řízení a správa VSZ	
<ul style="list-style-type: none"> dobře fungující systém řízení VSZ a podpora ideje standardizovaných služeb /10x/ <i>„Stávající systém je efektivně nastavený, nemáme problémy.“ (R4), „Akceptuji představu jednotně poskytovaných služeb, kdy se všichni v podstatě musíme chovat stejně... klient ÚP musí dostat tady to stejné, co dostane jinde.“ (R13)</i> dobré výsledky ÚP /1x/ 	<ul style="list-style-type: none"> složitost systému VSZ a omezené pravomoci vedoucích i řadových pracovníků krajských úřadů a kontaktních pracovišť /9x/ <i>„Dřívější systém byl lepší, byl průhlednější tok a kontrola alokovaných finančních zdrojů v kraji, byl lepší z hlediska řízení a zadávání úkolů jednotlivým pracovníkům, což v současnosti nelze. My pouze metodicky vedeme ta kontaktní pracoviště, ale nemůžeme porušit služební zákon a zadat úkol přímo konkrétnímu pracovníkovi.“ (R4)</i> příliš direktivní centrální řízení /1x/ nejednotnost organizační struktury na jednotlivých úrovních VSZ /1x/ komplexnost agend a rostoucí administrativní náročnost /7x/ <i>„Na úřadě práce je značná administrativa, neustále se mění, je potřeba větší jednoduchosti, pružnosti, administrativní nároky na liniové pracovníky v podobě vyplňování tabulek, statistik pro nadřízené a podobně jsou velké“ (R1)</i>
Role aktérů VSZ a povaha pravidel	
<ul style="list-style-type: none"> vhodnost nastavení pravidel /3x/ <i>„Zákon o zaměstnanosti umožňuje využít inovativního přístupu formou pilotního testování, a pokud se osvědčí, tak jej může legislativa MPSV navrhnout při nějaké novelizaci zákona.“(R11)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> negativní vnímání ÚP veřejností /3x/ nepružnost zákonů a pravidel a jejich častá změna /3x/ <i>„Manipulační prostor před reformou byl větší, směrnice GRř a zásady, které KP dodržuje, jsou svazující. Rok od roku jsou manévrovací možnosti čím dál menší...“ (R11)</i>
Koordinace a kontrola	
<ul style="list-style-type: none"> fungující komunikace s GRř /3x/ <i>„S generálním ředitelstvím máme nadstandartní vztahy, komunikace funguje podle potřeby, je dobrá... telefony, maily, soukromé mobily, pevná linka, nic není problém.“ (R4)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> problém koordinace na politické úrovni /1x/ horší koordinace ve stávající organizační struktuře VSZ /2x/ <i>„Výhodnější by bylo mít 7 než 14 územně samosprávných krajů, protože by bylo rozdělení zdrojů rovnoměrnější. Je rozdíl, jestli má kraj například čtyř- nebo trojnásobek okresů.“ (R6)</i> problém v komunikaci na centrální úrovni /1x/

*Poznámka: * Z důvodu zajištění anonymity výpovědí jsou jednotliví respondenti označeni zkratkou R1 až R14.
Pramen: autor na základě expertních rozhovorů (vybrané z nich jsou citovány)*

služebního zákona. Vedoucí i řadové pracovníky rovněž trápily důsledky spojené s uplatňováním zákona o veřejné soutěži, které se dotýkají technologických kapacit ÚP ČR: za problém bylo považováno zastaralé a obtížně vyměnitelné technické vybavení (zejména počítače a software), limity spojené s využitím dat ze stávajícího informačního systému (OK práce) a celková nepropojenost informačních systémů mezi ÚP a dalšími státními institucemi. Některé z výroků získaných od námi oslovených respondentů jsou prezentovány ve schématu 7.

Řešení výše popisovaných limitů v oblasti vnitřních personálních zdrojů VSZ v ČR lze spatřovat ve snaze většiny krajských a regionálních a lokálních pracovišť posilovat spolupráci s nestátními aktéry ze ziskového a neziskového sektoru budo-

váním sítí vzájemných vztahů (tzv. sociálních platform), jež mají různorodou podobu, což je jeden ze zahraničních trendů, který začal být prosazován v různých zemích v souvislosti se zaváděním principů nového veřejného managementu. V současnosti patří mezi nejrozšířenější sociální platformy v ČR zákonem předepsané Poradní sbory ÚP a na vzájemné dohodě založené Pakty zaměstnanosti¹⁰. Poradní sbory ÚP mají ve všech regionech výhradně informační charakter, fungují formalizovaně, mají minimální aktivační potenciál a jsou hodnoceny téměř všemi experty pozitivně či neutrálně. Pakty zaměstnanosti oproti tomu představují komunikační platformy, které mají inovativní potenciál, pokud jsou jejich členové vzájemně nekonfliktní, motivované a regionálně vlivné a respektované osobnosti. Tato

podmínka a klíčová role paktů zaměstnanosti pro tvorbu APZ je ale v praxi velice obtížně naplnitelná (byla splněna pouze ve čtyřech krajích, oproti tomu v osmi krajích neexistovaly, nefungovaly anebo byly hodnoceny veskrze negativně v důsledku prosazování individuálních a vzájemně konfliktních zájmů mezi jejími členy).

Závěr: principy řízení a správy veřejné administrativy v současné české politice trhu práce a oblasti potenciálního zlepšení VSZ

Zjištění předkládaná v tomto článku ukazují, že proklamovaným cílem reformy VSZ měla být snaha snížit výdaje na příliš nákladný systém VSZ zeštíhlením personálních zdrojů, zavedením přísnějších

Schéma 7: Pozitiva a negativa systému VSZ v ČR identifikovaná v oblasti finančních, personálních a technologických zdrojů

Pozitiva	Negativa
Řízení a správa VSZ	
<ul style="list-style-type: none"> možnost čerpání z ESF pro APZ /1x/ aktuální množství finančních prostředků na politiku zaměstnanosti /2x/ „Finančních prostředků na APZ je dostatek“ (R9), „jsou dostačující... v současné době, kdy je ta nezaměstnanost nízká, se dá i s menším množstvím peněz udělat hodně věcí“ (R5) 	<ul style="list-style-type: none"> nejisté financování politiky zaměstnanosti /9x/ „Riziko či dlouhodobé nejistoty jsou spojené zejména s financováním, které není konstantní, plynulé.“ (R5), „Financování je „hra o peníze“, dohadování na začátku a během roku, zda budou či nebudou stačit peníze na základě centrem stanoveného rozpočtu.“ (R8) nedostateční odměňování zaměstnanců ÚP /7x/ „Stávající pracovníci nejsou dostatečně zaplacení.“ (R14) i (R3), „V porovnání se zeměmi EU to nechám bez komentáře“ (R4), „9. až 10. platová třída je bída, mizérie, nejsme tak dobrý zaměstnavatel, abychom přitáhli kvalitní lidi, výše platu je maximálně pro ženský a absolventy...“ (R3)
Personální zdroje	
<ul style="list-style-type: none"> dostatečný počet zaměstnanců /4x/ „Personálních kapacit je v současnosti dostatek“ (R3) i (R4), „nejsou špatné... na zprostředkovatelku dnes připadá 120-150 lidí, zatímco v době krize to bylo 400-600 klientů.“ (R10) profesionalita zaměstnanců /4x/ „Z hlediska kvality jsou na ÚP zkušení a kompetentní pracovníci, všichni využívají možnosti vzdělávat se v rámci kurzů pořádaných ÚP ČR.“ (R9) 	<ul style="list-style-type: none"> hraniční počet kmenových řadových pracovníků /6x/ hrozba ztráty zkušených projektových zaměstnanců /2x/ „[Projektoví zaměstnanci] jsou odborníky, do kterých se 3 až 4 roky investovalo a je škoda, že po zániku projektů jsou propuštěni a úřad práce si je nepodrží.“ (R14) zdlouhavý proces nábory nových zaměstnanců a nemožnost přemístění stávajících zaměstnanců /5x/ „V oblasti personálních kapacit je problematická rigidita služebního zákon, protože každá změna během roku je problém, je nutné předvídat minimálně 3 roku dopředu, problémem je zdlouhavý proces přijímání zaměstnanců...“ (R5) vysoká fluktuace zaměstnanců a obtíže s obsazováním pracovních míst /2x/ absence systematického vzdělávání zaměstnanců /4x/ „Na pracovní místa na úřadě je zapotřebí vykonat obecné či odborné zkoušky, na které se připravují zaměstnanci sami.“ (R3), také (R10, R14)
Technologické zdroje	
	<ul style="list-style-type: none"> zastaralé a obtížně vyměnitelné technické vybavení /6x/ „Problémem je v kupování co nejlevnějšího zboží pochybné kvality.“ (R6), „Soutěží se nejlevnější tiskárny s drahými tonery, což není ekonomicky rentabilní.“ (R10) omezeně využitelný informační systém a nejistota funkčnosti připravovaného systému /3x/ „Máme katastrofálně fungující informační systém... i když se na něm několik let pracuje, nikam jsme se neposunuli. Nemáme možnost sledovat situaci v jiných lokalitách, nejsou propojeny systémy ve státní správě... všichni jsme státní, tak hájíme jeden zájem a měli bychom být podle mne propojeni.“ (R1) nepropojenost informačních systémů mezi organizacemi státní správy /3x/ „Informační systémy zaostávají, nejsou propojené... Například v Německu kolegové nahlíželi do databáze policie a věděli, když přišel cizinec, zdali má povolení k pobytu.“ (R10), „Za posledních deset let se v oblasti těchto inovací [propojení databází státních institucí] nezlepšilo vůbec nic.“ (R11)

Pramen: autor na základě expertních rozhovorů (vybrané z nich jsou citovány)

Schéma 8: Principy řízení a správy veřejné administrativy prosazované reformami v oblasti zaměstnanosti a trhu práce v zahraničí a v ČR*

	Oblasti projevů řízení a správy	Principy řízení a správy v zahraničí	Principy řízení a správy v ČR
Řízení, koordinace a kontrola VSZ	Způsob řízení VSZ	<ul style="list-style-type: none"> ● centralizace/decentralizace řízení politik (NPM) ● recentralizace řízení politik (NPG: PNPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● centralizace řízení (GR ŰP ČR) a odnětí pravomocí regionálním a lokálním úřadům práce (NPG: PNPM)
	Změny v organizační struktuře VSZ	<ul style="list-style-type: none"> ● vznik nových řídicích, strategických a kontrolních organizačních útvarů na centrální úrovni (NPG: PNPM) ● slučování dříve oddělených implementujících agentur na regionální úrovni (NPG: PNPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● vznik generálního ředitelství ŰP ČR (NPG: PNPM) ● slučování agend: ŰP ČR získal dvě nové agendy (nepojistné dávky a inspekci sociálně právní ochrany dětí) (NPG: PNPM)
	Metody využívané k řízení, koordinaci a kontrole VSZ	<ul style="list-style-type: none"> ● zavádění nástrojů managementu a kontrola a hodnocení vstupů, výstupů, nákladů a výkonu (NPM) ● zavádění auditu, finančního managementu a jejich řízení a odpovědnosti (NPG: PNPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● kontrola nelegálního zaměstnávání (vytvoření Inspektorátu práce) (NPG: PNPM) ● sestavení monitorovacích indikátorů k měření zatížení pracovníků, nákladovosti a kvality poskytovaných služeb (NPM)
	Modernizace VSZ	<ul style="list-style-type: none"> ● profesionalizace zaměstnanců (NPG: NWS) 	<ul style="list-style-type: none"> ● hraniční počet pracovníků VSZ (i když došlo k jejich nárůstu oproti původnímu záměru počet zaměstnanců snížit) a absence jejich systemstického vzdělávání (NPG: NWS)
Podmínky a okolnosti ovlivňující realizaci politiky	Marketizace služeb	<ul style="list-style-type: none"> ● privatizace a soutěžení při nákupu a realizaci služeb (NPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● privatizace a soutěžení při nákupu a realizaci služeb (NPM)
	Sítě tvůrců a poskytovatelů	<ul style="list-style-type: none"> ● vznik sítí státních i nestátních aktérů při tvorbě politik na centrální úrovni (politické sítě) a na regionální úrovni (sítě poskytovatelů služeb) (NPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● zpřetřhání sítí aktérů vytvořených před reformou a podpora vzniku nových forem spolupráce (sociální platformy), ty jsou mnohdy nefunkční (NPM)
	Participace občanů	<ul style="list-style-type: none"> ● zavedení možnosti občanů podílet se na regionální tvorbě či realizaci poskytovaných služeb (NPG: NWS, NPS) 	<ul style="list-style-type: none"> ● absence možnosti občanů participovat na tvorbě anebo realizaci politiky trhu práce

Poznámka: * NPM – nový veřejný management, NPG – nové veřejné řízení a správa; PNPM – post-nový veřejný management, NWS – neoweberianský stát, NPS – nová veřejná služba

Pramen: autor

kontrol, aktivizací pasivních klientů a celkovým zkvalitněním centrálně poskytovaných služeb. Tvůrci reformy tak jejím zavedením plánovali implementovat kromě strategie sociálních investic (úspory systému VSZ) a konceptu aktivizace klientů rovněž principy odpovídající modelu nového veřejného managementu (centralizace VSZ) a post-nového veřejného managementu (centrální kontrola a zavádění kontrolních orgánů).

Dosahování reformních cílů bylo hned po započetí reformy doprovázeno celou řadou nežádoucích a nepředvídaných změn, které se bezprostředně promítly do způsobu řízení a správy VSZ a tím i do procesů spojených s realizací konkrétních nástrojů a opatření politiky trhu práce. Vágní vnitroorganizační předpisy a absentující metodiky (které jednoznačně nevymezovaly kompetence jednotlivých útvarů VSZ a pravomocí, odpovědnosti a pracovní postupy jednotlivých pracovníků) spolu s nejtým financováním, omezenými finančními

a personálními zdroji a nefunkčním informačním systémem způsobily, že nově centralizované řízení a správa VSZ a potažmo i tvorba a realizace politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR v počátečních letech reformy výrazně selhávaly. Zatímco legislativní a vnitroorganizační předpisy byly postupem času zpřesněny a usazeny, s limity v oblasti finančních, personálních a technologických zdrojů se VSZ potýká dodnes, což ovlivňuje funkčnost současné české politiky trhu práce. Přestože je tato politika v současnosti díky příznivé ekonomické situaci v ČR stabilizovaná, v budoucnu by mohly nastat vážné komplikace.

Ve schématu 8 ukazujeme, s jakými principy různých modelů veřejné administrativy se můžeme setkat v politikách trhu práce v zahraničí a které z těchto principů a jakým způsobem byly zavedeny reformou VSZ v ČR.

Ze schématu je patrné, že ve všech námi sledovaných oblastech projevů řízení a správy VSZ a způsobů implementace po-

litiky trhu práce ČR lze identifikovat některé z principů nového veřejného managementu či nového veřejného vládnutí (konkrétně pak postnového veřejného managementu či neoweberianského státu), které známe ze zahraničí. Současný administrativní systém politiky trhu práce v ČR se v důsledku reformy v obecných rysech vyznačuje centralizovaným řízením, koordinací zabezpečenou nově vzniklým centrálním orgánem (generálního ředitelství ŰP ČR) a zvýšenou kontrolou pracovníků, nákladů, poskytovaných nástrojů a opatření a jejich příjemců. Realizace nástrojů a opatření politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR, ke které dochází v rámci tohoto systému, je významně ovlivňována malým důrazem centra na změny v oblasti modernizace VSZ (hraniční počet zaměstnanců v některých regionech, absence jejich systematického vzdělávání) a nemožností občanů participovat na tvorbě a realizaci politiky. Přetrvává předreformní trend spočívající v marketizaci služeb (využívání

veřejných soutěží k nákupu služeb od aktérů z nestátních sektorů) a v posilování partnerství mezi úřady a lokálními aktéry, jehož vyladování je výzvou do budoucna (v mnoha regionech plní pouze informační funkci a jeho inovativní potenciál tak nebývá naplno využit).

- Proces recalibrace obvykle zahrnuje sadu tří opatření: (1) podporu celoživotního vzdělávání a osobnostního rozvoje znevýhodněných skupin v předškolním či školním vzdělávání nebo na trhu práce prostřednictvím sociálně investičních programů (koncept sociálních investic) (Eichhorst et al. 2008), (2) aktivaci uchazečů o zaměstnání poskytnutím konkrétní pomoci při hledání zaměstnání nebo změnou podmínek pro její poskytnutí (koncept aktivace) (Morgan 2009), a (3) zflexibilnění politiky pracovního trhu vůči znevýhodněným skupinám na trhu práce a současně zaručení dodržování jejich sociálních práv politikou sociální ochrany (koncept flexicurity) (Madsen 2006; Natali 2008).
- V rámci veřejného vládnutí je možné v literatuře současně identifikovat koncepty označované „post-nový veřejný management“, „celistvá vláda“, „spojená vláda“, „neoweberianismus“ či „nová veřejná služba“.
- Dosud se tematikou reformy Veřejných služeb zaměstnanosti v ČR zabývaly pouze tři skupiny studií, z nichž se žádná cíleně nevěnovala zhodnocení řízení a správy tohoto systému. Tyto studie se zaměřovaly: (1) na vliv reformy VSZ na práci pracovníků hmotné nouze (Musil et al. 2013; Hiekischová 2015), (2) na okolnosti vzniku reformy VSZ z perspektivy teorie skupinového myšlení (Hiekischová 2017) a (3) na změny ve fungování VSZ z perspektivy organizační změny (Kotrusová a Výborná 2014).
- Teorie principála-agenta bývá v současné politologii spojována s procesem delegování a je vysvětlitelná pomocí následujících tvrzení (Braun, Gilardi 2006): (1) v rámci delegování nalezáme principála (delegujícího) a agenta (delegovaného), který kumuluje síly, aby realizoval cíle principála, čímž je rozšířena sféra jednání principála; (2) oproti hierarchii nevyužívá delegování příkazů ale kontraktů a incentív, které agent dobrovolně akceptuje; (3) oproti tržím je při delegování koordinace vědomě založena na explicitních kontraktech; (4) zatímco aktéři v sítích vzájemně jednají na základě rovné moci, vztah delegování je asymetrický, agent je nucen pracovat pro principála, aby realizoval jeho záměry; (5) mezi principálem a agentem existuje po většinu času konflikt zájmů, což je frustrující, protože cílem agenta by mělo být naplnit zájmy principála, ale ten se naopak snaží systematicky maximalizovat svůj vlastní zájem a ulejšvat se; (6) mezi principálem a agentem jsou rovněž nerovnoměrně distribuovány informace.
- Post-nový veřejný management bývá v odborné literatuře obvykle dáván do souvislosti s vládními aktivitami označovanými jako „spojená vláda“, „celistvá vláda“, „holistická vláda“, „zasířovaná vláda“, „průřezová politika“, „horizontální řízení“, „partnerství“ anebo „kolaborativní veřejný management“.
- Podle Osborne (2006, 2010) představuje veřejné vládnutí, které se zaměřuje na vládnutí ve veřejném sektoru, jeden ze tří obsáhlých proudů literatury, které se zabývají governance a které lze označit nově veřejné vládnutí. Zbylé dva proudy autorů se zabývají ovládnutím korporací (corporate governance) a kvalitou vládnutí v méně vyspělých zemích (good governance) (bližší viz Horák 2018b). Nové veřejné vládnutí se přitom podle Osborne od předchozích reformních vln výrazně liší, protože jej nelze považovat pouze za soubor nově zaváděných principů veřejné administrativy, ale za zcela nový přístup, konceptuální nástroj, protože

umožňuje porozumět a zhodnotit reálné procesy spojené s tvorbou a implementací současných dílčích veřejných a sociálních politik.

- Snaha vlád co nejvíce zefektivnit předreformní strukturu poskytovaných služeb se nejčastěji projevuje přijetím některých z následujících opatření: (1) vytvářením jednotných organizačních jednotek, poskytujících současně dávky a služby, (2) kontraktováním služeb mimo státní sektor pomocí kvazi trhů (zejména v Austrálii či Nizozemí), (3) decentralizací odpovědnosti na podnárodní útvary (např. municipality v Dánsku, Norsku či Německu), (4) zaváděním nástrojů a technik nového veřejného managementu (contract management, měření výkonu, benchmarking, řízení podle cílů, a řízení kvality), a/nebo (5) definováním metod a procedur využívaných na regionální a lokální úrovni centrem (standardizované systémy profilování, vzájemné závazky při pravidelných kontaktech aj.) (Bredgaard et al. 2009; Larsen a van Berkel 2009; Dingelday 2009, 2011; Heidenreich a Rice 2016; Eichhorst et al. 2017).
- Mezi lety 2012 až 2015 jsme provedli celkem 27 expertních rozhovorů s respondenty ze státních (20) a nestátních (7) organizací, kteří působili v šesti různých regionech ČR na centrální (MPSV, GRÚP ČR, Úřad vlády), krajské a regionální a lokální úrovni, včetně představitelů obcí, ziskových a neziskových firem. Mezi lety 2017 až 2018 jsme oproti tomu uskutečnili 14 rozhovorů s řediteli všech krajských poboček Úřadu práce ČR (8) nebo s jejich zástupci z řad ředitelů odboru zaměstnanosti (6). Pomocí rozhovorů byly rozkrývány dvě klíčové oblasti: (1) celková funkčnost VSZ a povaha podmínek a procesů, které v minulosti ovlivňovaly a aktuálně ovlivňují řízení VSZ v ČR (role aktérů pohybujících se v systému VSZ, povaha formálních a neformálních pravidel, způsoby koordinace a kontroly, celkové zhodnocení funkčnosti VSZ z hlediska dostupných zdrojů různého typu); (2) podmínky a procesy související s tvorbou a realizací APZ v jednotlivých krajích ČR (způsob a okolnosti tvorby národních a regionálních projektů financovaných z ESF, uplatňování nástrojů APZ, sociální partneři a způsoby jejich spolupráce s ÚP, zhodnocení kapacit realizovat APZ na krajské úrovni).
- Kotrusová a Výborná (2014) upozorňují na dvě významná období ve vývoji VSZ v ČR od jeho vzniku do roku 2011. První období bylo spojeno se vstupem ČR do EU v roce 2004 a tím i s možností čerpat evropské peníze na českou politiku zaměstnanosti, která se musela nově potýkat s administrací a realizací projektů financovaných z ESF. Druhým obdobím byla léta 2007 až 2011, ve kterém vzniklo – v reakci na zahraniční trendy spojené se zaváděním řízení podle cílů, s potřebou posílit personální kapacity a rozšířit stávající nástroje politiky trhu práce – několik návrhů na zlepšení VSZ, které nebyly dotazeny do konce.
- V jednotlivých regionech ČR byly identifikovány i další typy sociálních platform (Tripartita, Rada vzájemně soudržnosti, Sektorové rady, Rada pro rozvoj lidských zdrojů, Regionální stálé konference apd.), převážná většina expertů je ale považovala za nevýznamné.

Literatura

- Avila, R., Feigenblatt, H., Heacock, R. Heller, N. 2011. Global Mapping of Technology for Transparency and Accountability. Mimeo. London: Transparency and Accountability Initiative.
- Berkel, R. van, Graaf, W. de, Sirovátka, T. (eds.) 2011. The governance of active welfare state in Europe. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bonoli, G. 2013. The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. 2017. Shifting reform strategies in European welfare states. In: Qi, D., Yang, L. (eds.) Soci-

al Development And Social Policy: International Experiences And China's Reform. London: World Scientific Publishing.

- Bonoli, G. 2018. Active labour market policies for an inclusive growth. In: Deeming, Ch., Smyth, P. Reframing Global Social Policy: Social Investment for Sustainable and Inclusive Growth. Bristol: The Policy Press, pp.169–187.
- Bonoli, G., Natali, D. (eds.) 2012. The politics of the new welfare states. Oxford: Oxford University Press.
- Braun, D., Gilardi, F. 2006. Delegation in contemporary democracies. London and New York: Routledge.
- Bredgaard, T., Larsen, F. 2009. Redesigning the governance of employment policies. In: Larsen, G., van Berkel (eds.) The new governance and implementation of labour market policies. Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen, pp. 45–68.
- Calmfors, L. 1994. Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features. Brussel: OECD Economic Studies.
- Christensen, T., Fan, Y. 2016. Post-New Public Management: a new administrative paradigm for China? International Review of Administrative Sciences, 74(1): 351–371.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. Public Administration Review, 67(6): 1059–66.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2011. Post-NPM reforms: Whole of government approaches as a new trend. In: Groeneveld, S., Walle, S. van de (ed.) New Steering Concepts in Public Management. Emerald Group Publishing Limited, pp.11 – 24.
- Clasen, J., Clegg, D. 2011. Unemployment protection and labour market change in Europe: Towards 'triple integration'? In: Clasen, J., Clegg, D. (eds.) Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in Europe. Oxford University Press.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review, 60(6): 549–559.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. 2007, 2011. The New Public Service: Serving, Not Steering. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dingelday, I. 2009. Activating Policies as Welfare State Restructuring A comparative View on Changing Forms of Governance. In: Dingelday, I., Rothgang, H. (eds.) Governance of Welfare State Reform. A Cross National and Cross Sectoral Comparison of Policy and Politics. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dingelday, I. 2011. Fragmented Governance Continued: the German Case. In: van Berkel, R., de Graaf, W., Sirovátka, T. The Governance of Active Welfare States in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.62–84.
- Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M., Konle-Seidl, R. 2008. Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. In: Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R. Bringing the Jobless into Work? Experiences with the Activation in Europe and the US. Berlin: Springer, pp. 17–66.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R. 2008. Bringing the Jobless into Work?: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin: Springer.
- Eichhorst, W., Marx, P., Wehner, C. 2017. Labor market reforms in Europe: towards more flexicure labor markets? Journal for Labour Market Research, 51 (3).
- Esping-Andersen, G. 1999. Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2009. Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. 2002. Why We Need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

- Freidson, E. 2001. Professionalism, the Third Logic. On the Practice of Knowledge. Chicago: University of Chicago Press.
- Giddens, A. 1998. The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Giguère, S., Froy, F. (eds.) 2009. Flexible Policy for More and Better Jobs: Local Economic and Employment Development. Paris: OECD Publishing.
- Heidenreich, M., Rice, D. 2016. Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hiekischová, M. 2015. Vliv reformy systému služeb zaměstnanosti v ČR na realizaci sociálních šetření u agendy hmotné nouze, Fórum sociální politiky (5): 9–15.
- Hiekischová, M. 2017. Vznik Úřadu práce ČR: Příklad skupinového myšlení? Politologická revue, 23 (1): 33d61.
- Hood, C.H. 1991. A Public Management for All Seasons? Public Administration, 69:3–19.
- Horák, P. 2018a. Zhodnocení reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy změn ve způsobu jeho řízení a správy. Fórum sociální politiky, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 17(1): 2–12.
- Horák, P. 2018b. Odlišné perspektivy definování a zkoumání konceptu governance v politických vědách a ve veřejné politice. Politologická revue, Praha: Česká společnost pro politické vědy, 2018, roč. 24, č. 2, s. 25–57.
- Horák, P., Horáková, M. 2017. Childcare policy in the Czech Republic and Norway: two countries, two paths with many possibilities. Central European Journal of Public Policy, 11(2).
- Horák, P., Horáková, M., Sirovátka, T. 2013. The recent trends and changes in Czech social services in the European context: the case of childcare and elderly care. Časopis sociální práce/Sociální práce, Czech and Slovak Social Work Journal, Brno: Asociace vzdělavatelů v sociální práci, 12(5): 5–19.
- Horák, P. 2012. Měření governance jako způsobu řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných politik a programů na regionální a lokální úrovni. Fórum sociální politiky, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 6(4): 2–10.
- Horák, P. 2010. Možnosti a aktuální způsoby realizace aktivizační politiky na trhu práce ve dvou regionech ČR: výpovědi expertů z úřadů práce a z nestátních organizací. In Winkler, J.; Klimplová, L. (eds.): Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky. Brno: Masarykova univerzita. ??
- Kjaer, A. M. 2004. Governance. Cambridge: Polity Press.
- Knill, Ch., Tosun, J. 2012. Governance: A Synoptic Perspective on Policy-Making. In: Knill, Ch., Tosun, J. Public Policy. A New Introduction. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 199–221.
- Kotíková, J. et al. 2000. Úloha politiky zaměstnanosti v oblasti pracovně profesního poradenství při zprostředkování zaměstnání. Praha: VÚPSV.
- Kotrusová, M., Výborná, K. 2014. Zhodnocení institucionální reformy veřejných služeb zaměstnanosti v roce 2011 v České republice. Fórum sociální politiky, (6): 10–17.
- Laegreid, P., Verhoest, K. (eds.) 2010. Governance of public sector organizations. Proliferation, autonomy and performance. London: Palgrave MacMillan.
- Larsen, G., van Berkel (eds.). 2009. The new governance and implementation of labour market policies. Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen, pp. 45–68.
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman, Unemployment: macroeconomic performance and the labour market, Oxford University Press, 1991
- López-Santana, M. 2015. The New Governance of Welfare States in the United States and Europe: Between Decentralization and Centralization in the Activation Era. Albany: State University of New York Press.
- Lynn, E. L. 2010. What endures? Public governance and the cycle of reform. In Osborne, S.P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London and New York: Routledge, pp. 105–123.
- Lynn, E. L. Jr. 2008/2009. What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 1(2): 17–30.
- Madsen P. 2006. Flexicurity, A new perspective for labour market and welfare state reforms in Europe. Background paper for presentation at the DG EMPL Seminar on flexicurity in Brussels on May 18, 2006.
- McCourt, W. 2013. Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C: The World Bank.
- Midgley, J., Dahl, E., Wright, A.C. 2017. Social Investment and Social Welfare: International and Critical Perspectives. Cheltenham: Edward Elgar.
- Morel N., Palier B. Palme J. 2012. Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation. In: Morel N., Palier B., Palme J. (eds.). Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. Bristol: Policy Press, pp. 353–76.
- Morgan, K. 2009. Childcare and the social investment model: political conditions for reform. What future for social investment? In: Morel, N., Palier, B., Palme, J. Stockholm: Institute for Future Studies, pp. 45–54.
- MPSV 2013, 2014, 2015, 2016. Statistika z portálu MPSV o situaci na trhu práce v ČR mezi lety 2011 až 2016. Praha: MPSV.
- Musil, L., Hubíková, O., Havlíková, J., Kubalčíková, K. 2013. Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi. Praha.
- Natali, D. 2008. Pensions in Europe, European Pensions. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Niskanen, W. 1971. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nohria, N. Eccles, R. (eds) 1992. Networks and Organizations: Structures, Form and Action, Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press.
- OECD 2001. Labour Market Policies and the Public Employment Service. Paris: OECD.
- OECD 2009. Flexible Policy for more and better jobs. Managing accountability and flexibility. Paříž: OECD Publications Service.
- Osborne, S. P. 2006. The New Public Governance? Public Management Review, 8(3): 377–388.
- Osborne, S.P. 2010. Introduction. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: Osborne, S.P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London and New York: Routledge, pp. 1–16.
- Ouchi, W. 1979. Markets, Bureaucracies and Clans, Administrative Science Quarterly, 25(1): 129–41.
- Pierson, P. (ed) 2001. The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2000, 2004. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2011. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform: A Comparative Analysis: into the Age of Austerity. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Ch. 2008/2009. An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1). The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 1(2): 9–16.
- Powell, W. 1990. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. Research in Organizational Behaviour, 12: 295–336.
- Powell, W. W. DiMaggio, J. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, 48 (2): 147–60.
- Robinson, M. 2015. From old public administration to the new public service. Implications for public sector reform in developing countries. UNDP: Global center for public service excellence.
- Roll, M. (ed.) 2014. The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries. London: Routledge.
- Sirovátka, T. 1995. Politika trhu práce. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- Sirovátka, T., Greve, B. 2014. Innovation in Social Services. The Public-Private Mix in Social Provision, Fiscal Policy and Employment. Farnham: Ashgate.
- Sirovátka, T., Horáková, M., Kulhavý, V., Rákoszyová, M. 2003. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Winkler, J. 2011. Governance of activation policies in the Czech Republic: uncoordinated transformation. In: Berkel, R. van, Graaf, W. de, Sirovátka, T. (eds.) The governance of active welfare state in Europe. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 173–94.
- Strokosch, P., Osborne, S.P. 2018. Literature Review on Public Service Reform Models. Working Paper COVAL-770356. Dostupné na: http://www.co-val.eu/wp-content/uploads/2019/03/D1.1_0301F01_Literature-review-on-public-service-reform-models.pdf
- Taylor-Gooby, P. (ed.) 2004. New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2008. The new welfare settlement in Europe. European Societies, 10(1):3–24.
- Theodoropoulou, S. (ed.). 2018. Labour market policies in the era of pervasive austerity: A European perspective. Bristol: The Policy Press.
- Thompson, G. et al. 1991. Markets, hierarchies, and networks: the coordination of social life. London: Sage.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5): 416–24.
- Van Berkel, R., van der Aa, P. 2015. New Welfare, New Policies: Towards Preventive Worker-Directed Active Labour-Market Policies. Journal of Social Policy, 44(3): 425–442.
- Vickers, J., Yarrow, G. 1988. Privatization: An Economic Analysis. Cambridge: MIT Press.
- Weishaupt 2010 T. J. 2010. A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services. Socio-Economic Review, (8): 461–86.
- Wiesel, F., Modell, S. 2014. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. Financial Accountability & Management 30(2): 175–205.
- Winkler, J., Zelenková, I. 2010. Služby zaměstnanosti a formy spolupráce s občanským sektorem na regionálním trhu práce. In Winkler, J.; Klimplová, L. (eds.): Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky. Brno: Masarykova univerzita, s. 123–40.
- ZČÚP 2013, 2014, 2015, 2016. Zpráva o činnosti Úřadu práce ČR za rok 2013, 2014, 2015, 2016. Praha: MPSV. Dostupné na portále MPSV.cz

PhDr. Pavel Horák, Ph.D.
(horak@apps.fss.muni.cz) je odborným asistentem na Katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (Department of social policy and social work, Faculty of social studies, Masaryk University), Joštova 218/10, 602 00 Brno, Česká republika. Zabývá se veřejnou politikou a politikou trhu práce, dlouhodobě se empiricky věnuje tematické řízení, správy a implementace dílčích sociálních politik v ČR a zahraničí.