

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií



Klára Výborná

**Cílenost programů aktivní politiky
zaměstnanosti v ČR**

Bakalářská práce

Praha 2012

Autorka práce: **Klára Výborná**

Vedoucí práce: **Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2012**

Bibliografický záznam

VÝBORNÁ, Klára. *Cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR*. Praha, 2012. 61 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Vedoucí bakalářské práce Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Abstrakt

Bakalářská práce „Cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR“ se zabývá používanými metodami early assessmentu, kritérii výběru do jednotlivých programů aktivní politiky zaměstnanosti a v neposlední řadě hodnocením cílenosti aktivní politiky zaměstnanosti zaměstnanci krajských poboček Úřadu práce.

První část práce se zabývá vysvětlením podstatných pojmů, které souvisí s cíleností aktivní politiky zaměstnanosti. V práci je tedy krátce představena myšlenka aktivní politiky zaměstnanosti, dále pak především jednotlivé nástroje APZ. Následuje vymezení možných způsobů cílení těchto programů, v závěru první části jsou uvedeny možné metody identifikace rizikových uchazečů.

Druhou část práce tvoří výsledky kvalitativní analýzy, která byla prováděna formou rozhovorů mezi pracovníky poboček Úřadu práce. Na základě těchto rozhovorů je patrné, že na daných pobočkách je nejdůležitější individuální přístup ke každému uchazeči o práci.

Abstract

The bachelor thesis „Targeting of active labour market programmes in Czech Republic” deals with used early assessment methods, selection criteria to individual active employment policy programs and finally with evaluation of targeting of labour market programmes by labour office workers.

The first part deals with explaining the essential concepts related to the targeting of active labour market programmes. The thesis then briefly introduced the idea of active employment policies, as well as active labour market programmes. The following present the possible ways of targeting these programs, at the end of the first part are listed the possible methods of identifying high-risk candidates.

The second part consists of the results of qualitative analysis that was conducted through interviews with labour office workers. Based on these interviews it is clear that for these workers the most important is individual approach to each job seeker.

Klíčová slova

Programy aktivní politiky zaměstnanosti, cílenost programů APZ, creaming off, metody early assessmentu, úřady práce

Keywords

Active labour market programmes, targeting of active labour market programmes, creaming off, methods of early assessment, labour offices

Rozsah práce: 77 849 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 9. 5. 2012

Klára Výborná

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí práce Mgr. Miriam Kotrusové, Ph.D. za cenné rady a samozřejmě své rodině a příteli za trpělivost.

UNIVERZITA KARLOVA

Fakulta sociálních věd

Institut sociologických studií

PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Předpokládaný název bakalářské práce:

Cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR

Autorka: Klára Výborná

Konzultant: Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

1. Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu

Nezaměstnanost a vše kolem ní, jako její příčiny, důsledky a možnosti řešení, jsou důležitým tématem v oblasti sociologie a sociální politiky. Navíc došlo v poslední době, v souvislosti s ekonomickou a finanční krizí, k nárůstu nezaměstnanosti a tím se stala ožahavým tématem pro celou společnost.

Jako řešení se nabízí politika zaměstnanosti, která má zajišťovat podmínky pro rovnováhu na trhu práce a také efektivní využití pracovních sil. Především jde o udržování rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu. V posledních letech se do popředí zájmu čím dál více dostává aktivní politika zaměstnanosti. Snahou APZ je podpora vzniku nových pracovních míst, zvýšení flexibility a vzdělanostní úrovně nezaměstnaných, k čemuž slouží například rekvalifikace, veřejně prospěšné práce, tvorba pracovních míst na otevřeném trhu práce, chráněné dílny nebo programy na podporu samostatné výdělečné činnosti.

Ve své práci bych se chtěla věnovat cílenosti aktivní politiky zaměstnanosti. Výzkumy hodnotící APZ upozorňují na fakt, že při výběru nezaměstnaných do jednotlivých programů dochází k tzv. creaming off efektu. Z výsledků výzkumů vyplývá, „že účastníci programů APZ nejsou vybíráni náhodně nebo univerzalisticky, ale jejich výběr je podmíněn určitými mechanismy selekce, ve kterých je uplatňována racionalistická logika.“ [Hora, Sirovátka 2009: 23] Creaming off tedy představuje problém, kdy „úřady práce vybírají ty klienty, kteří mají lepší šanci na umístění, protože jednak chtějí mít vyšší účinnost politiky, pak také proto, že z důvodu nedostatku pracovníků se nechtějí zabývat těmi uchazeči, kteří vyžadují více přípravy a práce.“ [Kulhavý, Sirovátka 2008: 17]

2. Teoretická východiska

Mezi další východiska se řadí teorie aktivní a pasivní politiky zaměstnanosti, jejich rozlišení a poté především zaměření se na aktivní politiku zaměstnanosti. Pasivní politika zaměstnanosti se snaží zabránit vzniku chudoby a to za prostřednictvím dávek a podpory v nezaměstnanosti. Aktivní politika se naopak zaměřuje na podporu nových pracovních míst a zvýšení adaptability nezaměstnaných. Důležitým prvkem v hodnocení programů aktivní politiky, jejich cílenosti, popřípadě účinnosti, jsou stanovené cíle, které dané programy sledují.

Při měření cílenosti zaměstnanosti se většinou vychází ze dvou úvah. Kolik a jací nezaměstnaní by se měli aktivní politiky zaměstnanosti optimálně účastnit a za druhé jakých typů opatření by se tito lidé měli účastnit. Existují různá očekávání ohledně toho, jakým způsobem by měly být cíleny programy zaměstnanosti k jednotlivým nezaměstnaným. První způsob výběru může být založen na stejném přístupu ke všem nezaměstnaným, jejich zařazení pak může být náhodné nebo může naopak kopírovat strukturu nezaměstnanosti. Dále mohou být programy cíleny na ty osoby, u nichž je vyšší riziko vzniku či trvání dlouhodobé nezaměstnanosti. Dále může docházet k výběru těch, kteří mají po absolvování programu největší šanci na pracovní uplatnění (viz. creaming efekt). Dalším z možných očekávání je výběr určité kategorie s cílem zlepšit její postavení na trhu práce relativně k dalším kategoriím. Nebo může také docházet k záměrnému výběru určitých nezaměstnaných do specifických programů na základě posouzení vhodnosti nezaměstnaného pro daný typ programu. Poslední možností je výběr účastníků do programu na základě jejich motivace k účasti v programu. Ve většině případů se poté provádí kvantitativní výzkum. Jak uvádí Sirovátka, slabinou toho přístupu je, že se o mechanismech tvorby cílenosti usuzuje až na základě výsledků cílenosti. Tedy na základě toho jací lidé jsou zařazeni do jednotlivých programů. [Hora, Sirovátka 2009: 17, 18]

Mezi další důležitá teoretická východiska tentokrát však z hlediska měření účinnosti, patří například lock in. Tento efekt poukazuje na fakt, že účastník je průběhu programu uzamknut, takže nemá čas a prostor pro hledání zaměstnání. Tyto aktivity se obnovují až po ukončení programu, který tím pádem prodlužuje dobu strávenou v nezaměstnanosti. V případě substituce je efektivita ovlivněna tím, že člověk, který je po absolvování programu APZ umístěn do zaměstnání, může obsadit pracovní místo jiného člověka, který má často podobné charakteristiky. APZ tak tedy pomůže jednomu člověku, ale situaci jiného uchazeče o zaměstnání však zhorší. Jako poslední bych uvedla efekt mrtvé váhy, která upozorňuje na místa, jež by vznikla nebo umístění, k nimž by došlo i bez programů. [Kulhavý, Sirovátka 2008: 16]

4. Cíle bakalářské práce

Popsat a analyzovat způsoby výběru nezaměstnaných při jejich umístění do programů APZ, dále pak motivy, metody a postupy tohoto výběru a to jak teoreticky tak i na příkladu konkrétního úřadu práce. Případně bych se chtěla zaměřit i na pohled poskytovatelů

rekvalifikací na tuto problematiku. Ve své práci bych chtěla podat podrobnější vhléd do problematiky cílenosti, než jaký dokážou poskytnout tabulky. Chtěla bych se pokusit o jejich doplnění kvalitativní analýzou, tedy především za využití polostrukturovaných rozhovorů (viz. Metody a prameny). Popřípadě bych chtěla teoreticky analyzovat způsoby měření účinnosti APZ.

4. Výzkumné otázky a hypotézy

Jak probíhá výběr nezaměstnaných do jednotlivých programů APZ?

Jak moc mohou pracovníci úřadů práce tento výběr ovlivňovat?

Je výběr cílený? Pokud ano, podle jakých kritérií.

Jak měřit účinnost APZ?

5. Metody a prameny

Nejprve se pokusím přiblížit problematiku aktivní politiky zaměstnanosti a cílenosti programů APZ pomocí literatury. Chtěla bych se zaměřit především na již uskutečněné výzkumy a studie na toto téma. Budu vycházet ze statistik, které zkoumají cílenost APZ a tedy i efekt creaming off.

Tyto statistiky bych chtěla podpořit rozhovory s pracovníky z úřadu práce, kteří by mohli objasnit cílenost programů a nemusela bych tak, o cílenosti usuzovat pouze ze statistik. Při rozhovorech s respondenty bych chtěla používat metodu polostrukturovaných rozhovorů, tedy otevřené otázky, pomocí kterých bych mohla lépe zjistit názory a představy dotazovaných.

6. Předpokládaná struktura bakalářské práce

- 1) Úvod
- 2) Teoretická část
 - aktivní politika nezaměstnanosti
 - měření účinnosti APZ
 - cílenost APZ, statistiky
- 3) Výzkum cílenosti APZ
- 4) Závěry

Základní literatura k tématu

BUCHTOVÁ, Božena a kolektiv. *Nezaměstnanost: Psychologický, ekonomický a sociální problém*. Praha: Grand Publishing a.s., 2002. ISBN 80-247-9006-8.

KREBS, Vojtěch a kolektiv. *Sociální politika*. Praha: ASPI a.s., 2005. ISBN 80-7357-050-5.

MAREŠ, Petr. *Nezaměstnanost jako sociální problém*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. ISBN 80-86429-08-3.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ, *Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku*. Praha: Úřad vlády ČR, 2003. 72 s. ISBN 80-86734-02-1.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ, *Evropská strategie zaměstnanosti a Česká republika*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2003. 159 s. ISBN 80-86552-49-7.

Elektronické zdroje:

Česká republika. *Zákon č.435/2004 Sb., o zaměstnanosti; §33 Zvýšená péče při zprostředkování zaměstnání*. In Sbírká zákonů, Česká republika. 2004, Dostupný také z WWW: <http://portal.mpsv.cz/sz/obecne/prav_predpisy/akt_zneni/z_435_2004>.

HORA, Ondřej; SIROVÁTKA, Tomáš; TOMEŠOVÁ - BARTÁKOVÁ, Helena; VYHLÍDAL, Jiří. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti realizovaných v roce 2007 se zaměřením na rekvalifikace: struktura, cílenost, krátkodobé a střednědobé efekty opuštění evidence* [online]. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2009 [cit. 2011-04-23]. Dostupné z WWW: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_300.pdf>.

KULHAVÝ, Václav; SIROVÁTKA, Tomáš. *Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007* [online]. Praha: VÚPSV, 2008 [cit. 2011-04-25]. Dostupné z WWW: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_275.pdf>.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, G. *Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost 2007 - 2013* [online]. [cit. 2011-05-10]. Dostupné z WWW: <http://knihovnam.nkp.cz/docs/ProgEU/OP_LZZ_FINAL.pdf>.

Mpsv.cz [online]. [cit. 2011-05-10]. *Podpora zaměstnanosti*. Dostupné z WWW: <http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/podpora_zamest>.

Mpsv.cz [online]. 2005 [cit. 2011-05-10]. *Národní akční plán zaměstnanosti na rok 2003*. Dostupné z WWW: <http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/narodni_akcni_plan/narodni_akcni_plan_2003>.

SIROVÁTKA, Tomáš. *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti* [online]. Brno, Praha: 2003 [cit.2011-05-10]. Dostupné z WWW: <<http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/vyzkumnestudie/zprava.pdf>>.

V Praze dne

Konzultant: Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Podpis:

Autorka: Klára Výborná

Podpis:

Obsah

Úvod.....	1
Výzkumné cíle.....	2
Výzkumné otázky.....	2
1 Teoretická východiska	4
1.1 Implementace veřejné politiky	4
1.2 Nástroje veřejné politiky	5
2 Metodologie	8
2.1 Kvalitativní přístup	8
2.1.1 Analýza dokumentů.....	9
2.1.2 Rozhovory	9
3 Aktivní politika zaměstnanosti	13
3.1 Nástroje APZ	13
3.1.1 Rekvalifikace.....	14
3.1.2 Veřejně prospěšné práce.....	15
3.1.3 Společensky účelná pracovní místa.....	16
3.1.4 Cílené programy k řešení zaměstnanosti.....	17
4 Cílenost programů.....	20
4.1 Možné způsoby cílení	20
4.2 Důsledky nevhodného cílení programů APZ	21
5 Early assessment	23
5.1 Metody identifikace rizikových uchazečů	24
5.1.1 Osobní ohodnocení poradcem	24
5.1.2 Skupinový screening	25
5.1.3 Statistický model (profilování).....	26
5.1.4 Časové hranice	27
6 Analýza rozhovorů.....	28

6.1	Používané metody.....	28
6.2	Proces výběru do programů APZ	30
6.3	Kritéria výběru.....	32
6.4	Cílenost programů APZ.....	34
6.5	Motivace uchazeče	36
6.6	Hodnocení cílenosti	37
	Závěr.....	38
	Summary	40
	Použitá literatura	42
	Seznam příloh.....	45
	Přílohy	46

Úvod

Nezaměstnanost a vše kolem ní, jako její příčiny, důsledky a možnosti řešení, jsou důležitým tématem v oblasti sociologie a sociální politiky. V poslední době navíc došlo, v souvislosti s ekonomickou a finanční krizí, k nárůstu nezaměstnanosti a stala se tak ožehavým a diskutovaným tématem pro celou společnost. Jako řešení problematiky nezaměstnanosti se nabízí aktivní politika zaměstnanosti (APZ), která se v posledních letech dostává čím dál více do popředí. Snahou APZ je podpora vzniku nových pracovních míst, zvýšení flexibility a vzdělanostní úrovně nezaměstnaných, k čemuž slouží například rekvalifikace, které tvoří největší skupinu programů, dále pak veřejně prospěšné práce, tvorba pracovních míst na otevřeném trhu práce, chráněné dílny nebo programy na podporu samostatné výdělečné činnosti.

Ve své práci bych se chtěla zaměřit na problematiku cílenosti APZ. Jak uvádí ve své studii Hora a Sirovátka, na základě kvantitativních analýz je patrné, že různé programy APZ jsou různým způsobem cíleny k jednotlivým osobám. Cílenost APZ můžeme sledovat z několika hledisek, a to například z hlediska vzdělání, věku, pohlaví, zdravotního stavu a opakované nezaměstnanosti. Analýzy hodnotící cílenost APZ na základě těchto rozlišujících znaků upozorňují na fakt, že při výběru nezaměstnaných do jednotlivých programů dochází k tzv. *creaming off* efektu. Z výsledků výzkumů vyplývá, „*že účastníci programů APZ nejsou vybírání náhodně nebo univerzalisticky, ale jejich výběr je podmíněn určitými mechanismy selekce, ve kterých je uplatňována racionalistická logika.*“ [Hora, Sirovátka 2009: 23] *Creaming off* tedy představuje stav, kdy „*úřady práce vybírají ty klienty, kteří mají lepší šanci na umístění, protože jednak chtějí mít vyšší účinnost politiky, pak také proto, že z důvodu nedostatku pracovníků se nechtějí zabývat těmi uchazeči, kteří vyžadují více přípravy a práce.*“ [Kulhavý, Sirovátka 2008: 17]

Dále bych chtěla vysvětlit, jakým způsobem jsou nezaměstnaní vybíráni do programů APZ, jaké metody jsou k tomuto výběru užívány a také zjistit jaké faktory jsou rozhodující při zařazování uchazečů do APZ. Slabinou prozatímních analýz cílenosti APZ je to, že o mechanismech tvorby cílenosti je usuzováno až na základě výsledků cílenosti (tedy jací lidé jsou účastníky programu). [Hora, Sirovátka 2009: 18] Proto bych chtěla tyto analýzy podpořit rozhovory s pracovníky odpovědnými za výběr účastníků do programů APZ a podat tak podrobnější vhled do problematiky cílenosti, než jaký dokážou poskytnout statistické analýzy.

Výzkumné cíle

V práci se pokusím vysvětlit, jakým způsobem jsou nezaměstnaní vybíráni do programů APZ, jaké metody jsou k tomuto výběru užívány a dále pak zjistit jaké faktory jsou rozhodující při zařazování uchazečů do APZ a to vše zpracovat na základě poznatků získaných z rozhovorů s pracovníky poboček Úřadu práce (ÚP).

Dále se zaměřím na to, zda mají uchazeči o zaměstnání možnost ovlivnit zařazení do jednotlivých programů, například svojí motivací, projevením zájmu o daný program nebo snahou ukázat, že daný program bude pro uchazeče ten nejužitečnější.

V neposlední řadě se pokusím zjistit, jaké jsou hlavní způsoby cílenosti nezaměstnanosti, pokud tedy k nějakému způsobu cílenosti dochází. Při rozhodování o cílenosti se pohybujeme v rozmezí mezi efektivitou a solidaritou, proto bych chtěla zjistit, který z těchto pólů je hlavním hlediskem při rozhodování o cílenosti programů APZ.

Ve své práci bych tedy chtěla podat podrobnější vhled do problematiky cílenosti, než jaký dokážou poskytnout statistické metody, a pokusit se o jejich doplnění kvalitativní analýzou.

Výzkumné otázky

Cílenost, využívané formy a metody:

- Jsou v ČR využívány metody early assessmentu? Pokud ano jaké? (osobní ohodnocení poradcem, statistický model, skupinový screening, časové hranice)
- Jak probíhá výběr do jednotlivých programů APZ? Jaká jsou kritéria pro zařazování uchazečů do jednotlivých programů?
- Jsou v programech APZ preferováni uchazeči s nejmenšími šancemi získat zaměstnání sami (ti nejvíce zranitelní) nebo uchazeči s největším ziskem z programu? Dochází mezi těmito skupinami vůbec k nějakému typu cílenosti?

Hodnocení cílenosti pracovníky krajských poboček Úřadů práce:

- Jsou používané metody vhodným způsobem, jak vybírat nezaměstnané do programů APZ? Jak hodnotí používané metody a daná kritéria pracovníci ÚP? Jak se s používanými metodami zaměstnancům ÚP pracuje? Jsou metody, které jsou

používány v dnešní době, spolehlivé při zařazování uchazečů do programů APZ? Lze pomocí těchto metod správně určit, který program je vhodný pro příslušného uchazeče?

- Jaké metody by případně byly podle zaměstnanců ÚP vhodnější? Proč si případně myslí, že nejsou používány?

Role uchazeče o zaměstnání, jeho aktivita a zájem:

- Může zařazení do jednotlivých programů APZ ovlivnit sám uchazeč? Jakým způsobem?

1 Teoretická východiska

Jako teoretická východiska jsem si zvolila teorii implementace veřejných politik, na kterou jsem navázala kapitolou o nástrojích používaných k implementaci. Tato východiska jsem zvolila s ohledem na témata probíraná v práci. Cílenosti jednotlivých programů aktivní politiky zaměstnanosti totiž úzce souvisí s procesem implementace APZ a samozřejmě i s možnými nástroji, ze kterých mohou pracovníci poboček Úřadu práce volit.

1.1 Implementace veřejné politiky

Donedávna nebylo na implementaci politiky pohlíženo jako na podstatný proces. Předpokládalo se, že jakmile je daná politika schválena, může být jednoduše realizována. V průběhu sedmdesátých let se však ukázalo, že implementace politiky není tak jednoduchým procesem. Právě naopak mnoho studií ukázalo, že dané politiky nedosáhly svých určených cílů. [Howlett, Ramesh 1995: 153] V tomto momentě získal proces implementace na své důležitosti. *„Tvorba jakékoliv veřejné politiky vyžaduje zodpovědět tři otázky: „kde jsme“, „kam chceme jít“, „jak se tam dostaneme“. Nejobtížnější odpověď bývá na otázku třetí. (...) Bez dobrého popisu cesty „jak se tam dostaneme“ se však jedná pouze o prázdnou myšlenkovou hru. (...) Implementace znamená uskutečňování, realizaci, provedení, nebo také zavádění.“* [Veselý, Nekola 2007: 312, 313] Přičemž úspěšná fáze implementace je podstatná především z hlediska dosažení schválených a požadovaných cílů, proto je podstatné zvolit správný způsob, prostředky a nástroje k jejich dosažení.

Fázi implementace můžeme začít věnovat pozornost od přijetí dané politiky až do konce její platnosti. Na implementaci se můžeme podívat jako proces, který má pět hlavních fází. V první fázi dochází ke schválení politiky, bez kterého by jakákoliv implementace nebyla možná. Je tedy podstatné, aby na politickém poli došlo k určité shodě ohledně daného návrhu a především k jeho podpoření. V tomto momentě také dochází k výběru *„implementátora“* dané politiky, tedy osoby, agentury nebo úřadu odpovědného za realizaci politiky. Další fází je tvorba implementačního plánu, kde by měly být určeny mimo jiné cíle a metody, jak těchto cílů dosáhnout. V průběhu třetí fáze dochází k samotné realizaci, kdy implementátor převede část své pravomoci na osoby, které budou mít na starosti implementaci. Je tedy podstatné zvolit osoby vhodné jak pro jejich schopnosti a dovednosti, ale zároveň zvolit osoby, které budou určitým způsobem motivovány, budou mít zájem na

implementaci politiky. Další důležitou součástí je samozřejmě evaluace a průběžná kontrola, která je nutná především pro orientaci v průběhu implementace, pro zjištění případných chyb či odklonu od plánovaných cílů. V poslední fázi dochází k hodnocení implementované politiky, která může následně sloužit jako doporučení v případě pokračování implementace politiky, nebo při její změně. [Veselý, Nekola 2007: 323 - 325]

Ať už bychom se snažili o realizaci politiky, zákona nebo určitého programu měli bychom si být vědomi toho, že v každém z případů existují určité okolnosti a problémy vycházející z jejich podstaty, které mohou negativně ovlivnit průběh implementace. Z vnitřní podstaty dané problematiky se při implementaci mohou vyskytnout překážky z několika stran. Problémy se mohou objevit z důvodu vysoké rozmanitosti problematiky, která je řešena a na kterou má být politika, program či zákon zaměřen. Dále samozřejmě záleží na skupině, na kterou je program zaměřen, na její velikosti a stejně tak na různorodosti. V neposlední řadě se může vyskytnout problém, pokud realizace vyžaduje velké změny v chování a jednání dané skupiny, nebo dokonce celé společnosti. [Howlett, Ramesh 1995: 154]

Pokud bychom tedy chtěli dosáhnout úspěšné implementace, musíme mít neustále na paměti faktory, které mohou naše snahy výrazně ovlivnit. Veselý a Nekola shrnuli tyto kritické faktory do pěti hlavních typů:

- *„celková komplexnost politiky, která má být implementována;*
- *schopnost shromáždit a sladit prvky nutné k dosažení cíle;*
- *lidský potenciál pro vedení a řízení implementace;*
- *motivace cílové skupiny;*
- *sdílené hodnoty, formální a neformální instituce včetně úrovně sociální koheze.“*

[Veselý, Nekola 2007: 318]

1.2 Nástroje veřejné politiky

V souvislosti s implementací veřejné politiky nesmíme zapomenout zmínit také nástroje, pomocí kterých se uskutečňuje realizace dané politiky. Při tvorbě politiky musíme mít na mysli, že výběr správných nástrojů může rozhodnout o její úspěšnosti či naopak selhání. Nástroje veřejné politiky jsou tedy nedílnou součástí implementace. [Howlett, Ramesh 1995: 80] Nástroje v procesu implementace figurují jako určité metody, které slouží k dosažení stanovených cílů.

Jednotlivé nástroje můžeme rozlišovat z několika hledisek, řadit je do mnoha kategorií podle různých kritérií, nebo na ně nahlížet z různých rovin. Veselý a Nekola uvádějí čtyři možné roviny. První z nich se zabývá tím, jak vláda jedná, jakým způsobem danou politiku řeší. Další rovina odpovídá na otázku, kdo zajišťuje danou činnost, kdo je pověřen realizací daných nástrojů. Dále je tu rovina zabývající se formou řízení, tedy otázkou centralizace a decentralizace. V rámci čtvrté roviny můžeme zodpovědět otázku ohledně administrativní náročnosti. V tomto případě se zmíním o dvou z nich.

Z pohledu povahy činnosti, můžeme rozlišit šest kategorií. „*B. Guy Peters (1999) nabízí následující členění politických nástrojů:*

- *Služby (např. činnost policie, vzdělávání).*
 - *Peníze (např. sociální dávky, porodné, přídavky na děti, veřejné zakázky, platy úředníků).*
 - *Daně (např. HDP, daň z příjmu, spotřební daň).*
 - *Jiné ekonomické nástroje – půjčky, dotace (např. zemědělské dotace), investiční pobídky.*
 - *Osvěta a přesvědčování (např. kampaň proti kouření, kampaň za třídění odpadu).“*
- [Peters in Veselý, Nekola 2007: 259]

Pokud bychom se pokusili zařadit nástroje aktivní politiky zaměstnanosti do některé ze skupin, vzhledem k tomu, že v rámci APZ je nabízeno více možností, nespádaly by samozřejmě všechny do jedné. Například rekvalifikace bychom mohli jednoznačně zařadit mezi služby, přičemž investiční pobídky a veškeré příspěvky by spadaly mezi jiné ekonomické nástroje.

Na nástroje veřejných politik se můžeme podívat také z hlediska institucí nebo organizací, které danou politiku realizují, potom bychom je mohli rozdělit do tří skupin – dobrovolné, direktivní a smíšené nástroje. Charakteristickým znakem dobrovolně realizovaných nástrojů je minimální nebo žádné zapojení státu. V některých případech, především v důsledku rostoucí privatizace, přenechá stát odpovědnost za rozpoznáný veřejný problém na dobrovolnosti. V tomto případě se řešení problému mohou ujmout rodiny, různé komunity, dobrovolné organizace a pravděpodobně nejdůležitějším roli zastává trh. Vláda může pomocí direktivních nástrojů pověřit jednotlivce, firmy nebo vládou kontrolované společnosti k určité činnosti s tím, že mají minimální šanci ji nějakým způsobem ovlivnit. Nástroje tedy fungují jako donucovací prostředek vlády, která může podniknout téměř

jakékoliv kroky, samozřejmě v rámci legislativy. Dále jsou zde nástroje, které kombinují znaky dobrovolné a direktivní. V tomto případě vláda umožňuje různé stupně zapojení do procesu rozhodování a samotné implementace i nestátním organizacím. Toto jsou tedy možné způsoby dělení nástrojů na základě rozdílů mezi státní nebo veřejným a privátním nebo dobrovolným sektorem. [Howlett, Ramesh 1995: 80-91] Hlavní otázkou je, jak vypadá implementace aktivní politiky zaměstnanosti.

2 Metodologie

Ve své práci jsem použila dva přístupy. Prvním z nich byla analýza dokumentů, díky které jsem získala vhled do dané problematiky. Na základě poznatků z analýzy dokumentů jsem poté konstruovala polostrukturované expertní rozhovory.

2.1 Kvalitativní přístup

Vzhledem k výzkumným otázkám a cílům jsem zvolila kvalitativní výzkum. Kvalitativnímu výzkumu bývá vytýkán jeho „*pružný a nestrukturovaný charakter*“, který činí takový výzkum těžko opakovatelný a ověřitelný. V souvislosti s tím se objevuje otázka nižší reliability kvalitativního výzkumu, kvůli které bývají často laickou veřejností upřednostňovány především výsledky kvantitativních výzkumů. Každý jednotlivý typ má však svá pro a proti a každý z nich je vhodný pro zkoumání různých jevů s různými cíli. Právě v případě zkoumání nepříliš probádané situace pružný charakter kvalitativního výzkumu přesně vyhovuje daným potřebám, umožňuje zjišťovat procesy a především „*pomáhá při počáteční exploraci fenoménu.*“ [Hendl 2005: 52]

V případě kvalitativních studií je důležité uvědomit si postavení výzkumníka. Jak zmínil Max Weber, každý výzkum je do určité míry ovlivněn hodnotami výzkumníka. V případě výzkumu často hrozí, že se výzkumník do své práce, nebo do prostředí výzkumu příliš ponoří, a to poté může vést k ovlivnění interpretací. [Silverman 2005: 22- 23, 215] Z tohoto hlediska je podstatnou součástí kvalitativního výzkumu je triangulace, která byla původně používána jako metafora pro validizaci výsledků získaných pomocí různých metod. Nyní si můžeme pod pojmem triangulace představit i postupy pro obohacení a doplnění výsledků. Triangulace představuje kombinaci různých metod, výzkumníků, časových a lokálních okolností nebo různých teoretických perspektiv. Ve své práci jsem zvolila dvě metody, analýzu dokumentů a rozhovory, jejichž výsledky, jsem se mezi sebou pokusila triangulovat. A to jak v rámci samotné analýzy dokumentů, kde jsem se snažila o triangulaci výběrem různých zdrojových dokumentů, tak mezi jednotlivými metodami.

2.1.1 Analýza dokumentů

V případě většiny veřejně politických analýz se můžeme setkat s využitím sekundárních zdrojů. Vysvětlení jejich častého použití můžeme nalézt ve věcném zaměření daných zdrojů a v jejich komplexní povaze, která přesahuje jednotlivé vědní obory. Mimo jiné je tato metoda ve vztahu k ostatním metodám finančně poměrně nenáročná. Výhodou je také možnost následného porovnávání a testování validity s vlastním výzkumem. Jako asi každá metoda má i tato své nevýhody. Těmi je především fakt, že data jsou sebrána někým jiným, často i za jiným účelem, a proto nemusí plně vyhovovat našim analytickým potřebám. Podstatně je tedy snažit se, vybírat si kvalitní zdroje dat. [Veselý, Nekola, 2007: 159-160]

Při hledání vhodných dokumentů jsem využívala knihovního katalogu, přístupných databází, internetového vyhledávače a samozřejmě seznamu použité literatury z již nalezených zdrojů. Pro vyhledávání jsem si zvolila několik klíčových slov, která vycházela z výzkumných cílů a otázek. Podstatnou součástí při hledání vhodných dokumentů tak byly především pojmy jako aktivní politika zaměstnanosti, nástroje APZ, cílenost APZ, možné způsoby cílení, metody early assessmentu nebo například creaming off. Výsledkem hledání byly především elektronické zdroje, nejčastěji studie a analýzy, ze kterých jsem poté vybírala relevantní informace k mé práci. Především z těchto informací jsem poté vycházela při tvorbě scénáře pro polostrukturované rozhovory.

2.1.2 Rozhovory

Slabinou prozatímních analýz cílenosti APZ je to, že o mechanismech tvorby cílenosti je usuzováno až na základě výsledků cílenosti (tedy jací lidé jsou účastníky programu), které jsou získány pomocí kvantitativních metod. Ve své práci bych proto chtěla dosáhnout podrobnějšího vhledu do problematiky cílenosti programů a tak tedy i lépe porozumět pravidlům a postupům výběru uchazečů. Způsob výběru uchazečů a vůbec vše, co předchází zařazení nebo použití některého z nástrojů APZ nepatří mezi příliš prozkoumaná a známá témata, proto bude mým cílem především explorační a popis dané situace. Zmiňuji oba typy výzkumu, protože popisný a explorační výzkum mají společné znaky a často splývají v jeden. „*Jestliže prozkoumáváme nové téma, abychom se o něm co nejvíce dozvěděli, provádíme explorační neboli průzkumný výzkum.*“ Jeho cílem je navrhnout nové, přesnější otázky a postupy pro další výzkum. V případě popisného výzkumu se výzkumník snaží podat obraz a informace o zkoumaném jevu nebo situaci. „*Popisný výzkum popisuje jevy a soustředí se na*

otázky: kdo, jak a kolik.“ [Hendl 2005: 38] Ve svém výzkumu se budu zajímat především o otázku *jak*.

2.1.2.1 Sběr dat

Z tohoto důvodu jsem pro sběr dat zvolila metodu expertních polostrukturovaných rozhovorů. Expertní rozhovory se používají „*při studiu znalostí profesionálů*“, v případě této práce byly zkoumány znalosti zaměstnanců jednotlivých poboček Úřadu práce. „*Úkolem je zachytit a analyzovat obsah a organizaci znalostí člověka.*“ [Hendl 2005: 189] Při provádění expertních rozhovorů nezjišťujeme jejich subjektivní vnímání, v tomto případě se nezajímáme o osobnost respondenta, ale o jeho vědění, o jeho schopnosti působit jako expert na zkoumanou problematiku. [Hendl 2005: 189] Metodu polostrukturovaných rozhovorů, neboli rozhovoru pomocí návodu jsem použila především z toho důvodu, že kvalitativně nebyla problematika cílenosti ještě příliš řešena, proto jsem neměla přesně danou formulaci a pořadí otázek. Určitý návod mi pomohl zajistit, že témata, kterým jsem se v rámci interview chtěla věnovat, nebyla opomenuta. Tím zůstala zajištěna určitá struktura rozhovoru, která usnadnila jejich srovnání a analýzu. Přesto mi však tento typ rozhovoru poskytl možnost v průběhu výzkumu přizpůsobovat otázky situaci a nově získaným informacím. Při tvorbě samotného návodu jsem vycházela především z výzkumných cílů a otázek.

V případě kvalitativních metod si musíme uvědomit, že způsob výběru respondentů je odlišný od výběru v případě metod kvantitativních. V kvalitativním výzkumu se provádí rozhodnutí o výběru na třech různých úrovních:

- „*při sběru dat (výběr případu nebo skupiny případů)*;
- *při interpretaci (výběr materiálu a výběr v materiálu)*;
- *při zobrazení výsledků (prezentace materiálu)*.“ [Hendl 2005: 150]

Před analýzou se musíme rozhodnout, se kterými osobami budeme provádět rozhovory, dále se musíme rozhodnout, se kterými rozhovory budeme dále pracovat a jaké jejich části jsou pro náš výzkum podstatné a v neposlední řadě se musíme rozhodnout, jaké citace použijeme v práci pro podložení našich zjištění. [Hendl 2005: 150]

V rámci kvalitativního výzkumu se můžeme setkat s mnohými způsoby vzorkování. Ve svém výzkumu jsem použila metodu sněhové koule, kde je volba dalších případů závislá na doporučení předchozích respondentů. [Hendl 2005: 154] Ohledně kritérií jsem neměla příliš vysoké nároky, jediným kritériem při výběru respondentů bylo, aby měli zkušenosti s průběhem zprostředkování práce nebo pracovali na oddělení, které se zabývá implementací

aktivní politiky zaměstnanosti. Na počátku výzkumu jsem začínala se čtyřmi kontakty, jedním v Praze, jedním v Plzni a dvěma v Liberci. Přestože jsem dle mého názoru začínala s poměrně vysokým počtem kontaktů, nebyl výběr respondentů snadný. Rozhovory s pracovníky z pobočky v Liberci se nakonec neuskutečnily, proto jsem byla odkázána na kontakty v Praze a Plzni, od kterých jsem se dále snažila získat jména dalších potencionálních respondentů.

Největším problémem bylo získat přístup k samotným zprostředkovatelkám, u kterých se mi velmi často stalo, že má žádost o rozhovor byla odmítnuta z důvodu nedostatku času. Při samotných rozhovorech jsem byla až překvapena, jak se každý z respondentů bez problémů rozpovídal, i když jsem je často musela usměrňovat k danému tématu, od kterého rádi často odbíhali a řešili nástroje APZ spíše z obecného hlediska.

Tabulka č. 1: Informace o respondentech

	Zastávaná pozice na pobočce Úřadu práce	Počet odpracovaných let na dané pozici	Místo výkonu práce	Datum rozhovoru	Délka rozhovoru
Respondent 1	Zprostředkovatelka	5 let	Praha	7. 3. 2012	41 minut
Respondent 2	Koordinátorka projektů EU	3 roky	Praha	7. 3. 2012	36 minut
Respondent 3	Vedoucí referátu zprostředkování a poradenství	14 let	Praha	13. 3. 2012	32 minut
Respondent 4	Vedoucí referátu zprostředkování a poradenství	16 let	Praha	27. 3. 2012	63 minut
Respondent 5	Zprostředkovatelka	8 let	Praha	29. 3. 2012	50 minut
Respondent 6	Vedoucí referátu zprostředkování a poradenství	16 let	Plzeň	2. 4. 2012	21 minut
Respondent 7	Pracovnice na oddělení rekvalifikací	9 let	Plzeň	2. 4. 2012	17 minut
Respondent 8	Zprostředkovatelka	6 let	Plzeň	5. 4. 2012	46 minut

Zdroj: Autorka

2.1.2.2 Analýza dat

Před analýzou dat jsem všechna data přepsala do elektronické podoby. Data jsem se snažila přepisovat postupně po každém rozhovoru, abych si lépe uvědomila, jaká témata v daném rozhovoru proběhla a podle zjištěných informací případně upravila otázky pro další rozhovory. Data jsem přepisovala pomocí doslovné transkripce, která je poměrně časově náročná, zajistí však možnost pozdější podrobné a přesnější analýzy. Při přepisu jsem neměnila samotnou stavbu vět, ale vzhledem k tomu, že jsem rozhovory prováděla s experty na danou problematiku, upravila jsem koncovky přídatných jmen a sloves do spisovného jazyka, protože v mém případě se zaměřuji především na obsah daných rozhovorů. K přepisům jsem nepřidávala žádné komentovací značky, které by označovaly určitý mimoslovní projev, jako například smích, pomlku nebo zdůraznění, domnívám se totiž, že v případě expertních rozhovorů nejsou takové poznatky příliš podstatné. [Hendl 2005: 208]

V případě analýzy dat jsem postupně pomocí kódování vytvářela určité typologie situací, které jsem chtěla zkoumat. „*Typologie znamená klasifikační systém, který rozděluje definovanou kategorii fenoménů do podkategorií.*“ [Hendl 2005: 212] Vytvořila jsem si několik hlavních kategorií, které pokrývaly zkoumané téma a odpovídaly rozdělení podle výzkumných cílů. Podle těchto kategorií jsem poté procházela jednotlivé rozhovory a přiřazovala k nim podstatné a odpovídající části textu. Na základě těchto kategorií jsem vytvářela vzorce jednání při výběru klientů do programů APZ. V další kategorii jsem soustředila především kritéria výběru uchazečů a způsob jejich cílení. Poslední kategorie se zabývala tím, jak respondenti hodnotí užívané metody a celkové fungování systému.

3 Aktivní politika zaměstnanosti

Politika zaměstnanosti má zajišťovat rovnováhu na trhu práce a také efektivní využití pracovních sil. Především jde o udržování rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu. Mezi hlavní cíle aktivní politiky zaměstnanosti se řadí podpora vzniku nových pracovních míst, zvýšení flexibility a vzdělanostní úrovně nezaměstnaných a tím i adaptability pracovní síly. [Krebs 2005: 296, 297] Všechny tyto cíle jsou realizovány prostřednictvím specializovaných institucí, jako jsou úřady a zprostředkovatelny práce.

„Státní politika zaměstnanosti usiluje:

- *o dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách,*
- *o produktivní využití zdrojů pracovních sil,*
- *o zabezpečení práva občanů na zaměstnání.*

Státní správu v oblasti státní politiky zaměstnanosti v České republice vykonávají Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) a Úřad práce ČR.“ [MPSV Aktivní politika zaměstnanosti 2012] Úřad práce má mnoho funkcí, které musí zastávat. Mezi tyto funkce mimo jiné patří monitoring trhu práce, na základě kterého přijímá opatření k ovlivnění nabídky a poptávky, měl by klienty informovat o možnostech získání zaměstnání, o možnostech, které jim nabízí aktivní politika zaměstnanosti. V důsledku toho by měl Úřad práce klientům poskytnout poradenství ohledně hledání nové práce či volby vhodného nástroje APZ. [MPSV Aktivní politika zaměstnanosti 2012]

3.1 Nástroje APZ

Při řešení cílenosti programů APZ musíme také samozřejmě vycházet ze způsobu, jakým je aktivní politika zaměstnanosti realizována, musíme tedy vědět, jakými nástroji je APZ uplatňována. Mezi tyto nástroje patří:

- a) *„rekvalifikace*
- b) *investiční pobídky*
- c) *veřejně prospěšné práce*
- d) *společensky účelná pracovní místa*
- e) *překlenovací příspěvek*
- f) *příspěvek na zapracování*

g) *příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program.*“ [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, § 104]

Součástí opatření APZ je také poradenství, které funguje „*za účelem zjišťování osobnostních a kvalifikačních předpokladů fyzických osob pro volbu povolání, pro zprostředkování vhodného zaměstnání, pro volbu přípravy k práci osob se zdravotním postižením a při výběru vhodných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti.*“ V rámci APZ se můžeme také setkat s podporou zaměstnávání osob se zdravotním postižením a s cílenými programy k řešení zaměstnanosti. [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, § 105]

3.1.1 Rekvalifikace

V posledních letech se do popředí mezi nástroji APZ dostaly právě rekvalifikace, což potvrzuje i ročenka Úřadu práce, podle které byly jednotlivé pobočky instruovány k „*preferování rekvalifikací před ostatními nástroji APZ, a tím posílení zaměstnatelnosti osob z dlouhodobého hlediska.*“ [MPSV Ročenka 2011: 6] V důsledku těchto instrukcí tvořili uchazeči o zaměstnání, kteří byli zařazeni na rekvalifikace, 51,8% ze všech uchazečů, kteří byli umístěni na některý z nástrojů APZ. Oproti roku 2009 tak došlo v roce 2011 k vysokému nárůstu využívání rekvalifikací. [MPSV Ročenka 2011: 10]

Rekvalifikace napomáhá klientům získat novou kvalifikaci, nebo rozšířit kvalifikaci stávající. Měla by usnadňovat nezaměstnaným přístup k novému zaměstnání zvyšováním kvalifikace a flexibility nezaměstnaných. Rekvalifikace má samozřejmě i své nevýhody, především s ohledem na psychiku nezaměstnaných. Problém hrozí, pokud nezaměstnaný absolvuje kurz a přesto při hledání práce opět neuspěje. Tento neúspěch ho totiž opět utvrdí v jeho neschopnosti uspět na trhu práce a jeho sebevědomí srazí ještě níže.

V praxi se můžeme setkat s různými typy rekvalifikací, s tím souvisí i různé typy dělení. Jako nejobecnější dělení můžeme uvést dělení na specifické rekvalifikace, které se zaměřují na přípravu na konkrétní zaměstnání, a obecně zaměřené rekvalifikace, které se soustředí na dílčí kvalifikace nebo na zvýšení flexibility. [Mareš 2002: 122] V rámci samotného Úřadu práce můžeme nalézt dělení na specifické a nespecifické rekvalifikace. Specifické rekvalifikace jsou zabezpečovány na základě monitoringu trhu práce a tím pádem i na základě požadavků zaměstnavatelů. Tyto rekvalifikace většinou vedou ke konkrétnímu pracovnímu uplatnění. Zatímco nespecifické rekvalifikace především rozšiřují znalosti a zvyšují možnost všeobecného uplatnění. [MPSV Ročenka 2011: 56]

Jako další možné dělení můžeme uvést rozdělení

- na vzdělávací programy, které se snaží poskytnout účastníkům plnou kvalifikaci k výkonu určitého zaměstnání uplatnitelného na trhu práce.
- na vzdělávací programy, které se zaměřují na pouze na konkrétní dovednosti (kurzy počítačových dovedností, základy účetnictví ...).
- na programy, které vedou pouze k dílčím kvalifikacím, neposkytují tedy plnou kvalifikaci pro výkon určitého zaměstnání, ale nabízí klientům získat dílčí schopnosti. Příklad dílčí kvalifikace můžeme uvést na příkladu kuchaře, kde je vyučení kuchařem plná kvalifikace, zatímco příprava teplých pokrmů je pouze dílčí kvalifikací.
- dále mohou klienti navštěvovat kurzy, po jejichž zakončení následuje závěrečná zkouška.
- v neposlední řadě jsou zde nespecifické rekvalifikační kurzy, které jsou určeny jen pro neumístěné absolventy škol. [Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy]

Rekvalifikační kurzy zajišťuje Úřad práce na základě požadavků zaměstnavatelů za účelem zvyšování zaměstnatelnosti a na základě profesní mobility. Tímto způsobem se snaží reagovat na aktuální požadavky. [MPSV Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost 2007-2013: 40, 41] „*Rekvalifikace se uskutečňuje na základě dohody mezi Úřadem práce a uchazečem o zaměstnání nebo zájemcem o zaměstnání, vyžaduje-li to jejich uplatnění na trhu práce. Za účastníka rekvalifikace hradí Úřad práce náklady rekvalifikace a může mu poskytnout příspěvek na úhradu prokázaných nákladů spojených s rekvalifikací.*“ [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti § 109, odst. 1]

3.1.2 Veřejně prospěšné práce

Veřejně prospěšné práce (VPP) spočívají v údržbě a úklidu veřejných prostranství nebo jiných pracích ve prospěch státních nebo obecních institucí [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti § 112] Díky těmto aktivitám si mohou nezaměstnaní finančně přilepšit a zároveň se mohou díky VPP vyhnout sociální izolaci.

Veřejně prospěšné práce jsou časově omezené, nenahrazují tedy běžné zaměstnání, je to pouze způsob jakým vypomoci uchazečům v době nezaměstnanosti. Tato výpomoc spočívá ve zvyšování příjmu uchazečů o zaměstnání a zároveň s tím se pro uchazeče zvyšuje šance

najít si nové zaměstnání, protože je aktivní a má tak příležitost získat nové sociální a pracovní dovednosti. [Filipová 2010: 1,2]

Na VPP jsou umísťováni především uchazeči nekvalifikovaní, s nízkým vzděláním a problémoví uchazeči. Pracovní příležitosti v rámci veřejně prospěšných prací jsou vytvářeny především pro obtížně umísitelné a dlouhodobě nezaměstnané uchazeče. [MPSV Ročenka 2011: 55]

3.1.3 Společensky účelná pracovní místa

„Společensky účelnými pracovními místy se rozumí pracovní místa, která zaměstnavatel zřizuje nebo vyhrazuje na základě dohody s Úřadem práce a obsazuje je uchazeči o zaměstnání, kterým nelze zajistit pracovní uplatnění jiným způsobem.“ [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, § 113, odst. 1]

Program společensky účelných pracovních míst (SÚPM) je zaměřen na uchazeče o zaměstnání, kterým musí být věnována zvýšená péče při zprostředkování zaměstnání. SÚPM jsou vhodné především pro uchazeče s nedostatkem praktických dovedností, ženy vracející se na trh práce po mateřské a rodičovské dovolené, starší osoby nebo osoby s neuplatnitelnou kvalifikací na trhu práce a jsou poskytována lidem, pro které nelze zajistit jiné pracovní uplatnění. Tento program napomáhá především k dlouhodobějšímu, případně trvalému pracovnímu uplatnění uchazečů. Hlavním cílem tohoto nástroje je zamezit dlouhodobé nezaměstnanosti a tím i případnému sociálnímu vyloučení a snížení životní úrovně. [Evropský sociální fond ČR 2009]

Společensky účelná pracovní místa vznikají na základě dohody mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce, přičemž příspěvek na vyhrazení místa je v tomto případě určen na úhradu mzdových nákladů až do jejich celkové výše a to nejdéle po dobu šesti měsíců, v případě přijetí uchazeče z rizikové skupiny vymezené podle zákona může být poskytován příspěvek až po dobu 12 měsíců. V případě zřízení pracovního místa se výše příspěvku odvíjí od průměrné mzdy a počtu vytvořených pracovních míst.

Nejen tyto nástroje APZ ale i všechny ostatní jsou organizovány prostřednictvím Úřadu práce, proto tedy můžeme říci, že Úřad práce bude mít hlavní roli i při cílenosti jednotlivých programů. [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti]

3.1.4 Cílené programy k řešení zaměstnanosti

Mezi programy realizované v rámci aktivní politiky zaměstnanosti bychom měli také zařadit cílené programy k řešení zaměstnanosti. Tyto programy mohou být použity k řešení problémů v oblasti zaměstnanosti, a to jak v oblasti obecní, okresní nebo krajské, tak i celostátní. Přičemž programy celostátního charakteru schvaluje vláda, ostatní programy jsou schvalovány ministerstvem. Cílené programy jsou vymezeny jako opatření ke zvýšení možností klientů uplatnit se na trhu práce.

Mezi tyto programy se řadí i programy mezinárodní financované ze Strukturálních fondů Evropského společenství, které jsou v rámci realizace aktivní politiky zaměstnanosti velmi podstatné a v dnešní době představují důležitý nástroj její implementace především z finančního hlediska. Programy realizované v rámci ESF můžeme rozdělit na tematické operační programy, na regionální operační programy a na operační programy Praha. V rámci aktivní politiky zaměstnanosti nás budou zajímat především tematické operační programy, které jsou vymezeny Operačním programem Lidské zdroje a zaměstnanost. Operační program definuje šest prioritních os, které rozdělují „*operační program na logické celky, a ty jsou dále konkretizovány prostřednictvím tzv. oblastí podpor, které vymezují, jaké typy projektů mohou být v rámci příslušné prioritní osy podpořeny.*“ [Strukturální fondy EU OP Lidské zdroje a zaměstnanost] Nás bude zajímat především první část druhé osy, která se zaměřuje na posílení aktivních politik zaměstnanosti. Hlavním cílem je „*zvýšení zaměstnatelnosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce prostřednictvím efektivního a cíleného využití nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti.*“ [MPSV Oblast podpory 2.1 Posílení aktivních politik zaměstnanosti 2011] Cílem je tedy podpoření, zvýšení efektivity klasické aktivní politiky zaměstnanosti realizované Úřadem práce, ale také podpora motivačních nástrojů a preventivních opatření. Můžeme říci, že ze strukturálních fondů Evropské unie jsou podporovány veškeré nástroje aktivní politiky zaměstnanosti vymezené v zákoně o zaměstnanosti včetně podpory zprostředkování práce a tvorby nových pracovních míst.

Nástroje realizované v rámci posílení aktivních politik zaměstnanosti jsou zaměřeny jak na uchazeče o zaměstnání, kterými jsou osoby vedené v evidenci Úřadu práce, tak na zájemce o zaměstnání, což mohou být rovněž osoby vedené v evidenci Úřadu práce, stejně jako osoby, které hledají zaměstnání bez evidence na Úřadu práce. Pokud bychom se podívali na skupiny, kterých se tyto programy týkají, byli by to především osoby, které jsou ohroženy dlouhodobou nezaměstnaností nebo již jsou dlouhodobě nezaměstnaní. Dále jsou pak nástroje

směřovány především na uchazeče o zaměstnání nad 50 let, na mladé osoby do 26 let, v neposlední řadě na osoby, kterým hrozí sociální vyloučení v důsledku zdravotních znevýhodnění.

V oblasti podpory posílení aktivních politik zaměstnanosti můžeme rozlišit aktivity pro individuální projekty a aktivity pro grantové projekty. Příjemcem podpory v případě individuálních projektů národního charakteru, kdy projekt pokrývá celou Českou republiku, je Ministerstvo práce a sociálních věcí, zároveň je tedy projekt národního charakteru v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí. Individuální projekty regionálního charakteru, které pokrývají pouze určitou regionální oblast v České republice, jsou realizovány prostřednictvím Úřadu práce, který se tím stává příjemcem podpory. Při realizaci grantových projektů jsou příjemcem „vzdělávací a poradenské instituce, organizace sociálních partnerů, nestátní neziskové organizace“. [MPSV Oblast podpory 2.1 Posílení aktivních politik zaměstnanosti 2011] Na tyto projekty je vymezeno 10% celkové podpory, přičemž jejich hlavní funkcí je doplnění aktivit v individuálních projektech. Vzhledem k tématu práce nás budou zajímat především individuální projekty, na které je vymezeno zbylých 90% podpory. Právě z podpory na individuální projekty, která plyne z Evropských strukturálních fondů, jsou z velké části financovány nejpoužívanější nástroje aktivní politiky zaměstnanosti.

Tabulka č. 2: Struktura nejpoužívanějších nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti v 1. pololetí 2010

Nástroje	Čerpání v milionech korun	Z toho prostředků z ESF v milionech	Počet podpořených lidí
Rekvalifikace	285,8	252,4 (88%)	39031
VPP	567,3	434,9 (76%)	17425
SÚPM	665,1	431,3 (64%)	14206
CHPD, CHPM	185,3	-	8865

Zdroj: MPSV (www.mpsv.cz)

V rámci individuálních projektů se však můžeme setkat i s následujícími činnostmi.

„Aktivity pro individuální projekty – realizováno v souladu s platnou metodikou pro APZ

- *zprostředkování zaměstnání;*
- *poradenské činnosti a poradenské programy;*
- *bilanční a pracovní diagnostika;*
- *rekvalifikace;*

- *podpora uplatnění na trhu práce prostřednictvím vytváření nových pracovních míst formou příspěvku na úhradu mzdových nákladů;*
- *podpora veřejně prospěšných prací a krátkodobých pracovních příležitostí, zajištění odborné praxe;*
- *podpora pružných forem zaměstnání, např. zkrácený úvazek, rotace na pracovním místě nebo sdílení pracovního místa aj.;*
- *podpora začínajícím OSVČ;*
- *motivační aktivity včetně obnovení pracovních návyků;*
- *programy prevence dlouhodobé nezaměstnanosti typu První příležitost (do 25 let věku) a Nový start (od 25 let věku);*
- *pracovní rehabilitace;*
- *tvorba chráněného pracovního místa a chráněné pracovní dílny;*
- *doprovodné aktivity.*“ [MPSV Oblast podpory 2.1 Posílení aktivních politik zaměstnanosti 2011]

4 Cílenost programů

4.1 Možné způsoby cílení

Jedním z hlavních východisek při cílení programů zaměstnanosti je rozpor mezi solidaritou a efektivitou. Vystává zde otázka, zda by měly být programy cíleny na uchazeče s nejmenšími šancemi získat si zaměstnání sami, tedy na ty nejvíce zranitelné, nebo naopak na uchazeče s největším ziskem z programů. Obvykle se předpokládá, že ti nejvíce zranitelní budou také ti s největším ziskem, to však neplatí pro každý typ programu. [Soukup, Michalička, Kotíková 2009: 9]

V důsledku tohoto rozporu musíme při cílení programů APZ uvážit „1) kolik a jakých nezaměstnaných by se mělo aktivní politiky zaměstnanosti optimálně účastnit (komu APZ – ano) a 2) jakých typů opatření by se tito lidé měli účastnit (komu APZ – jaká). Při analýze cílenosti přijímáme různá očekávání (hlediska) týkající se toho, jakým způsobem by programy měly být cíleny k jednotlivým nezaměstnaným. [Hora, Sirovátka 2009: 17, 18] Existuje několik možných způsobů cílení, které můžeme rozdělit do několika skupin.

Programy mohou být cíleny:

- na všechny nezaměstnané stejně, pro všechny platí stejný přístup. Tento stejný přístup se může odvíjet buď na základě struktury zaměstnanosti, nebo může být zcela nahodilý.
- na osoby nejvíce ohrožené vznikem dlouhodobé nezaměstnanosti.
- na osoby, které mají po absolvování programu největší šanci uspět na trhu práce (tzv. creaming efekt).
- na určité skupiny osob s cílem zlepšit jejich postavení na trhu práce vzhledem k ostatním skupinám. Toto cílení může být způsobeno velmi závažnými problémy dané skupiny na trhu práce, či záměrně nízkou podporou ostatních skupin.
- podle charakteru jednotlivých programů. Nezaměstnaní jsou vybíráni na základě posouzení vhodnosti dané programu pro každého jednotlivce.
- na osoby se zájmem na účasti v programu.
- podle faktorů jako je například ne/sympatie, či potřeba nezaměstnané někam umístit. [Hora, Sirovátka 2009: 17, 18]

4.2 Důsledky nevhodného cílení programů APZ

S cíleností programů APZ samozřejmě souvisí i následná efektivita jednotlivých programů. „*Způsob a kritéria selekce účastníků do programů stejně jako zaměření programů ovlivňují řadu jiných efektů, které účinek na zaměstnanost snižují.*“ [Sirovátka, Rákoczyová 2002: 12] S cíleností jsou spojeny především tyto efekty mrtvá váha, lock in efekt, creaming off efekt.

4.2.1.1 Mrtvá váha

Mrtvá váha je jedním z faktorů, které ovlivňují efekty programů APZ. V případě mrtvé váhy dochází k umístění klientů, ke kterým by došlo i bez účasti klientů v programu. Zároveň nazýváme efektem mrtvé váhy moment, kdy za pomoci APZ vznikají pracovní místa, která by vznikla sama o sobě bez intervence. [Sirovátka, Rákoczyová 2002: 12] Otázkou zůstává, zda zde nedochází k chybě v cílení, pokud jsou do programů zařazováni klienti, kteří mají šanci nalézt si zaměstnání i bez intervence.

4.2.1.2 Lock in efekt

Myslím, že lock in efekt také můžeme zařadit mezi negativní projevy, na kterých může mít podíl nesprávná cílenost jednotlivých programů APZ. Lock in efekt pojmenovává situaci, kdy je účastník programu v průběhu programu „*uzamknut*“, *takže nemá čas a prostor pro hledání zaměstnání. Hledačské aktivity se obnovují až po ukončení programu a program tak prodlužuje dobu strávenou v nezaměstnanosti.*“ [Kulhavý, Sirovátka 2008: 16]

V případě správného cílení nemusí být lock in efekt na škodu, protože program může klientovi natolik výrazně zlepšit šance na trhu práce, že uzavření v něm je vyváжено výhodami programu. To však platí především pro dlouhodobé programy. V případě krátkodobých programů nebo veřejně prospěšných prací není zlepšení šancí natolik jisté. „*Proto se někdy hovoří v souvislosti s programy veřejně prospěšných prací o vytváření „třetího trhu práce“, kde nezaměstnaní jsou uzavíráni na dotovaných místech a přestávají soutěžit na otevřeném trhu, ztrácejí postupně i schopnost soutěžit a sebedůvěru (...).*“ [Sirovátka, Rákoczyová 2002: 13] Jak ukázal experiment z Německa, kde byly testovány metody early assessmentu, velká část uchazečů o práci byla sice správně vybrána z hlediska dlouhodobé nezaměstnanosti, ale k rychlejšímu nalezení práce jim účast v programech APZ příliš nepomohla, protože nevěnovali tak velkou pozornost hledání nové práce, jako spíše čekání na otevření určitého programu a účasti v něm. [Soukup 2006: 21]

4.2.1.3 Creaming efekt

V praxi se setkáváme především s creaming efektem, s problémem, kdy „úřady práce vybírají ty klienty, kteří mají lepší šanci na umístění, protože jednak chtějí mít vyšší účinnost politiky, pak také proto, že z důvodu nedostatku pracovníků se nechtějí zabývat těmi uchazeči, kteří vyžadují více přípravy a práce.“ [Kulhavý, Sirovátka 2008: 16] Jsou upřednostňováni uchazeči, kteří jsou považováni za schopnější a lépe vybavené, před těmi, kterým by účast v programu mohla prospět více. Toto je často způsobeno snahou krajských poboček ÚP udržet alespoň částečný zájem zaměstnavatelů o klienty, proto se jim snaží nabízet ty nejlepší, kvalifikované uchazeče. Pro tento případ platí, že „hledisko efektivnosti realizace programu bývá (...) upřednostňováno před efektivností dopadu programu.“ [Sirovátka, Rákoczyová 2002: 13]

5 Early assessment

Cílenost programů APZ úzce souvisí s technikou early assessmentu, která představuje soubor technik sloužících „*k identifikaci rizika jednotlivých uchazečů o práci z pohledu jejich zaměstnatelnosti.*“ Identifikace se provádí za pomoci určitých kritérií, kterým může být, jak riziko setrvání v nezaměstnanosti, tak i předpokládaný přínos účasti v programu APZ . K této metodě by se měli obracet pracovníci poboček Úřadu práce ještě před poskytnutím jakéhokoliv aktivního opatření, tím pádem by docházelo k cílenosti již v této fázi. Pokud by však k intervenci ze strany pracovníků poboček nedocházelo, mohlo by se stát, že do programů APZ by pak byli zařazováni i lidé, kteří by si jinak našli práci sami a v programech by pak zabírali místo ostatním a zároveň by tím zbytečně prodlužovali dobu své nezaměstnanosti. „*Early assessment tedy představuje možný způsob, jak vyselektovat uchazeče, kteří si práci naleznou sami bez problémů, a ty, kteří nepotřebují pomoc.*“ [Soukup, Michalička, Kotíková 2009: 6,7] V důsledku této selekce však vyvstává otázka, jaké programy jsou vhodné pro vybrané uchazeče. Na koho by měly být cíleny již konkrétní programy.

Samotné užití metody early assessmentu můžeme obecně rozdělit podle rozsahu volnosti, která je při rozhodování o cílenosti, ponechána pracovníkům Úřadů práce. Na jedné straně stojí statistické systémy, které mají hlavní slovo při rozhodování, a pracovníci ÚP se řídí pouze podle těchto systémů. Na straně druhé je naopak naprostá volnost pro pracovníky ÚP a statistické systémy jsou používány maximálně jako zdroj informací. Výhodou jistých omezení v rozhodování pracovníků ÚP a většího využívání statistických systémů je zefektivnění služeb a především zajištění rovného zacházení se všemi klienty díky sladění postupů mezi jednotlivými pobočkami. Zároveň může tento způsob ušetřit pracovníkům ÚP mnoho času. Naopak výhodou vysoké volnosti při rozhodování je, že mohou pracovníci ÚP flexibilně reagovat na osobní informace, které získají od uchazečů, a podle nich vybrat vhodný program. [Behncke, Frölich, Lechner 2007: 2,3]

5.1 Metody identifikace rizikových uchazečů

V případě samotné identifikace rizikových uchazečů může rozlišovat čtyři metody, případně jejich kombinace, a tím je

- osobní ohodnocení poradcem
- skupinový screening
- statistický model
- a časové řady.

5.1.1 Osobní ohodnocení poradcem

Osobní ohodnocení poradcem ve většině případů probíhá jako řízený pohovor, který je veden pracovníky Úřadu práce nebo externími osobami. Cílem pohovoru je získat informace o uchazeči, ze kterých by bylo možné ohodnotit jeho zaměstnatelnost. Zaměstnatelnost se hodnotí na základě „*dosažené kvalifikace, motivace, orientace na trhu práce, zábran pro přijetí zaměstnání apod.*“ [Soukup, Michalička, Kotíková 2009:15]

Spolehlivost této metody predikce se může lišit případ od případu, protože závisí především na lidském faktoru a na délce pohovoru. Pokud rozhovor provádí nepřilíš kvalifikovaný, nezkušený pracovník nebo pokud není klientovi věnována při rozhovoru dostatečně dlouhá doba na zjištění všech potřebných informací a na provedení hloubkového rozhovoru, spolehlivost predikce se poté snižuje. Je tedy za potřebí si na rozhovory vymezit dostatek času a pověřit jimi zkušené pracovníky.

„Čistě teoreticky může být odhad poradcem spolehlivější než statistický model, a to v případě, že budou splněny dvě podmínky:

- 1. Poradce má k dispozici další významné informace, které jsou pro profiling¹ „neviditelné“ či nedostupné.*
- 2. Poradce je schopen objektivně vyhodnotit všechny dostupné informace. K tomu potřebuje zkušenost, zpětnou vazbu a školení.“* [Soukup 2006:35]

Z toho vyplývá, že osobní ohodnocení je poměrně nákladná metoda, ale pokud je prováděna správně mohou být pomocí ní získána velmi cenná data, která by byla velmi těžko zjištělná pouze na základě statistik. [Soukup 2006:35]

¹ Viz kapitola 5.1.3 Statistický model

5.1.2 Skupinový screening

Skupinový screening je v České republice nejčastěji používanou metodou, která zakládá výběr na příslušnosti k určité předem definované skupině. Do této skupiny jsou zařazováni lidé, kteří jsou na trhu práce určitým způsobem znevýhodněni. [Soukup, Michalička, Kotíková 2009:22] Před tím než prošel zákon o zaměstnanosti změnou, definoval 7 rizikových skupin, kterým by měla být zvýšená péče při zprostředkování zaměstnání:

- a) *„fyzické osoby se zdravotním postižením,*
- b) *fyzické osoby do 20 let věku,*
- c) *těhotné ženy, kojící ženy a matky do devátého měsíce po porodu,*
- d) *fyzické osoby pečující o dítě do 15 let věku,*
- e) *fyzické osoby starší 50 let věku,*
- f) *fyzické osoby, které jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 5 měsíců,*
- g) *fyzické osoby, které potřebují zvláštní pomoc; těmito osobami se rozumí zejména fyzické osoby, které se přechodně ocitly v mimořádně obtížných poměrech nebo které v nich žijí, fyzické osoby společensky nepřizpůsobené, fyzické osoby po ukončení výkonu trestu odnětí svobody nebo po propuštění z výkonu ochranného opatření zabezpečovací detence a fyzické osoby ze sociokulturně znevýhodněného prostředí.“*
[Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti §33]

Nově je v zákoně definováno, že by se zvýšená péče měla věnovat uchazečům, kteří kvůli svému zdravotnímu stavu, věku, péči o dítě nebo z jiných závažných důvodů potřebují. [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti §33]

Výsledkem screeningu je tedy zjištění, zda uchazeč do dané rizikové skupiny spadá či ne, bez ohledu na osobní ohodnocení a subjektivní charakteristiky uchazeče. [Soukup, Michalička, Kotíková 2009:22]

Přestože skupinový screening má i své výhody jako nízké náklady a neovlivnění výběru schopnostmi a kvalitami poradce, očividně poněkud více převažují nevýhody. Problém vyvstává již při vymezení rizikových skupin. Zaprvé se většinou zakládá spíše na politickém rozhodnutí než na skutečné analýze trhu práce a zadruhé bývá na rizikové skupiny usuzováno zpětně, i přestože se situace na trhu práce mění a je proto potřeba pravidelná aktualizace. [Soukup 2006:11] Dále je také důležité si uvědomit, že dané kategorie pokrývají velmi podstatnou část všech uchazečů o zaměstnání, z čehož vyplývá, že skupinový screening

není například oproti statistickému modelu příliš spolehlivý a především přesný, protože statistický model se opírá o více faktorů a jejich vzájemné kombinace. V neposlední řadě „skupinový screening definuje riziko pouze některým uchazečům, kdežto profilování přidělí rizikové skóre všem uchazečům.“ [Soukup 2006:35]

5.1.3 Statistický model (profilování)

Statistický model představuje poměrně spolehlivou metodu užívanou v zahraničí. Při profilování jsou používána empirická data, která ukazují na dobu trvání nezaměstnanosti, jako je délka předchozí nezaměstnanosti, vzdělání a kvalifikace, věk, struktura volných míst v okrese nebo předchozí příjem. „Na jejich základě je konstruován model, podle kterého je každému uchazeči přiřazena míra individuálního rizika dlouhodobé nezaměstnanosti. (...) Čím více proměnných je k dispozici, tím je predikce přesnější. Na základě výpočtu je každému uchazeči přiřazena potencionální pravděpodobnost nalezení zaměstnání.“ [Soukup, Michalička, Kotíková 2009:17]

Profilování se potýká s podobným problémem jako skupinový screening a tím je to, že je také založen na zpětném usuzování o datech, proto musí být neustále aktualizován. Výhodou oproti screeningu ale naopak je, že lze použít informace o vývoji na lokálním trhu práce. [Soukup, Michalička, Kotíková 2009:17, 18]

Ve světě se začíná objevovat metoda targetingu, která profilování přidává navíc možnost určit nejvhodnější opatření APZ. Targeting tedy kromě určení rizika dlouhodobé nezaměstnanosti vypočítá i skóre, podle kterého může zprostředkovatel/ka určit, jak se riziko nezaměstnanosti změní po případné účasti v některém z programů nebo po uskutečnění některého z opatření APZ. Na základě tohoto skóre potom „poradce nabídne uchazeči potencionálně nejlepší intervenci, neboli tu s největším přínosem pro jeho zaměstnatelnost (případně žádnou).“ [Soukup 2006:14]

5.1.4 Časové hranice

Časové hranice fungují na principu předem stanoveného termínu, po kterém se uchazeč automaticky dostává do zóny s intenzivnějším poradenstvím. Je však otázkou, jak určit časovou hranici. Čím dále se hranice nastaví, tím více uchazečů si najde práci a tím lépe se tedy ukáže, kdo skutečně patří do rizikové skupiny z hlediska dlouhodobé nezaměstnanosti. Pokud bude, ale hranice stanovena příliš daleko nemůžeme ji považovat za metodu early assessmentu, protože se s postupem času vytrácí efekt prevence a především už se nejedná o včasnou identifikaci. [Soukup 2006:35] Tato metoda většinou nebývá používána samostatně, ale ve spojení s jinou metodou výběru. Není totiž příliš vhodné čekat s poradenstvím delší dobu než je nezbytně nutné. *„Většinou proto bývají časové hranice používány jako „záchranná síť“ pro případy, kdy poradce či statistický model odhadne uchazeče jako nerizikového, ale on si práci do určité doby nenašel.“* V tomto případě totiž funguje jako jednoduché pravidlo, které nevyžaduje téměř žádné administrativní náklady. [Soukup, Michalička, Kotíková 2009:25, 26] V zahraničí bývá užíváno především spojení se statistickým modelem. A to dvěma způsoby, k otestování dojde až po uplynutí určité doby, nebo může sloužit jako záchranná síť pro špatně klasifikované případy. [Soukup 2006:36]

6 Analýza rozhovorů

6.1 Používané metody

Většinu rozhovorů se zaměstnanci poboček ÚP jsem začínala otázkou na metody early assessmentu neboli na metody včasné identifikace rizikových uchazečů. Při zmínění tohoto pojmu někteří respondenti nevěděli, co přesně si mají pod daným pojmem představit. Proto jsem v některých případech musela metody early assessmentu přiblížit a uvést příklady jednotlivých metod. Poté už se všichni začali v řešené problematice orientovat, přestože jsem se s v případě zmínění profilingu setkala s mnoha překvapenými výrazy.

Na základě rozhovorů můžeme vymezit metody early assessmentu, se kterými bychom se mohli v rámci daných poboček setkat. Mezi tyto metody bych zařadila časové hranice, osobní ohodnocení poradcem a případně skupinový screening. Ovšem ne všechny metody jsou využívány ve stejné míře.

Některé pobočky už například na předvídání rizikovitosti podle příslušnosti k určitým skupinám vůbec nehledí, jiné zase ano. Respondentka 6 například tvrdila, že zvýšená péče² je věnována všem, kteří ji potřebují. Zatímco respondentka 7 vyjmenovala několik kategorií, v čele s matkami s malými dětmi, kterým věnuje zvýšenou péči. Domnívám se, že tato tvrzení korespondují s novým zněním §33 Zákona o zaměstnanosti, kde můžeme najít několik obecně vymezených kritérií, ale zároveň dovětek o jiných závažných důvodech, kvůli kterým může být přistoupeno ke zvýšené péči. Určité prvky skupinového screeningu můžeme rozpoznat, pokud je riziko dlouhodobé nezaměstnanosti definováno na základě oněch vymezených kritérií, jakými je věk, zdravotní stav nebo péče o dítě. Přesto se však domnívám, že v důsledku změny §33 Zákona o zaměstnanosti, kdy byl vyřazen odstavec, který přesně definoval rizikové skupiny, už můžeme i takový přístup nazvat osobním ohodnocením poradcem, protože stále záleží na poradci jaký zdravotní stav, či věk uzná za hodný zvýšené péče. Během rozhovorů jsem se setkala pouze s jedním případem, který bych si dovolila označit za skupinový screening a to případ, kdy vedoucí oddělení zprostředkování definoval dvě skupiny, mladistvé a osoby zdravotně handicapované, které přiřazoval jedné zprostředkovatelce a tím zajistil, že zprostředkovatelka měla méně klientů a mohla jim tak

² „Ke zvýšení možnosti uplatnění na trhu práce slouží individuální akční plán.“ [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti §33] Dále pak například možnost častějších schůzek se zprostředkovatelkou, intenzivnější poradenství.

automaticky věnovat zvýšenou péči. V ostatních případech záleželo podle slov respondentů rozhodnutí spíše na subjektivních charakteristikách klienta a jeho příslušnost k rizikové skupině³ byla spíše doplňujícím kritériem.

Nejčastější metodou, se kterou jsem se při rozhovorech setkala, je osobní ohodnocení poradcem, v našem případě zprostředkovatelkou, která určí, jaké budou další kroky, do jaké míry je daný uchazeč rizikový a kolik času by se mu mělo věnovat.

Respondent 4: *„Je to opravdu na erudovanosti zprostředkovatelky, aby dokázala ten časový rezervoár, který má, naplnit racionálně a ve prospěch těch, kteří to potřebují. Pochopitelně to není nikde napsané, ale ona má dejme tomu těch 500 lidí a nějakých 30% ona má pod zvýšeným dohledem z různých důvodů, ať jsou to momentální zdravotní důvody, rodinné důvody, ale jsou zařazeni do těch problémových klientů.“*

Na základě této citace můžeme vidět jak důležité je, aby vyhodnocení rizika vzniku dlouhodobé nezaměstnanosti prováděla skutečně kvalifikovaná zprostředkovatelka či zprostředkovatel a aby byla uchazeči při rozhovoru věnována dostatečně dlouhá doba. Spolehlivost predikce se může lišit případ od případu, a pokud by nebyly dodrženy tyto základní požadavky na metodu osobního ohodnocení poradcem, spolehlivost metody by se mohla výrazně snížit. [Soukup 2006:35]

Nejspíš také vzhledem k tomu, jak je metoda osobního ohodnocení náročná z hlediska zkušeností, které má poradce, bylo vytvořeno opatření s názvem individuální akční plán. V rámci individuálního akčního plánu jsou jednotlivým nezaměstnaným stanoveny různé aktivity. Tyto aktivity jsou stanovovány na základě dosažené kvalifikace, zdravotního stavu, možností a schopností uchazeče o zaměstnání. [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti §33] Pokud uchazeč neplní některé ze stanovených povinností, hrozí vyřazení z evidence. Podle respondenta 7 je dobré, pokud jsou veškeré aktivity plánovány v rámci individuálního akčního plánu, protože možnost případných represí je poté jednodušší a především je lépe podpořena zákonem. Plán musí být s uchazečem sepsán po pěti měsících v evidenci, pokud zprostředkovatelka uzná za vhodné, nebo pokud si uchazeč zažádá, může však být sepsán i dříve.

³ Podle předchozího znění Zákona o zaměstnanosti

Respondent 2: „Potom když ten člověk dejme tomu v nezaměstnanosti recidivuje a my ho máme dobře přečteného z těch předešlých evidencí, tak potom na něj mohou pochopitelně různé nástroje z naší strany dopadnout i daleko rychleji. Těch pět měsíců je stanovených jako povinnost, ale my když uznáme, že to IAP mu dáme hned druhý den, tak můžeme.“

Vzhledem k pětiměsíční hranici, kdy musí být individuální akční plán nejpozději vypracován, můžeme toto opatření označit jako metodu časové hranice, kdy se uchazeč dostane do zóny s intenzivnějším poradenstvím.

V případě časových hranic je poměrně složité určit, jak tuto hranici nastavit. Čím dále se totiž hranice nastaví, tím více uchazečů si do té doby najde zaměstnání a do zóny s intenzivnějším poradenstvím se dostanou ti, kteří ho nejvíce potřebují. Pokud bude však hranice stanovena příliš daleko, už ji nemůžeme nazývat metodou včasné identifikace. [Soukup 2006:35] Hranice pěti měsíců, je brána pouze jako jakási standardní situace, která se však dá zkrátit, a plán může být přizpůsoben potřebám klienta. Nejvyužívanější metodou je stále osobní ohodnocení poradcem, ale existuje zde ještě časová hranice jako doplňková metoda, jako určitá záchranná síť. Pokud bychom měli srovnat užití časových hranic s použitím v zahraničí. V zahraničí se můžeme setkat s časovými hranicemi především ve spojení se statistickým modelem. [Soukup 2006:36] Na daných pobočkách je časová hranice naopak používána ve spojení s osobním ohodnocením poradcem.

6.2 Proces výběru do programů APZ

Dalším probíraným tématem byl výběru uchazečů do jednotlivých programů aktivní politiky zaměstnanosti. Jak výběr probíhá a jaká jsou stanovená kritéria. Vzhledem k tomu, že rekvalifikace jsou podle slov respondentů nejčastěji využívaným nástrojem, řešila se při rozhovorech především problematika výběru do nabízených rekvalifikací.

Na začátek je nejspíš vhodné zmínit to, co jsem slyšela při rozhovorech nejčastěji a totiž, že vše je individuální, ke každému klientovi se podle tvrzení respondentů přistupuje individuálně. Jak tvrdil respondent 5, u každého uchazeče je možné se rozhodnout na základě rozhovoru s ním jinak. Vzhledem k tomuto poznatku bylo poměrně složité získat popisy určitých běžných situací, respondenti navíc s oblibou zmiňovali především výjimečné případy. Nicméně na základě informací získaných z rozhovorů se pokusím popsat, jakým

procesem musí uchazeč na daných pobočkách projít, než se dostane k některému z nástrojů APZ.

Nejdříve je zde prvotní zaevidování na pobočce Úřadu práce, kde uchazeč vyplní formulář, na jehož základě je mu buď přiznána, nebo nepřiznána podpora v nezaměstnanosti, ale především jsou všechny vyplněné informace zaneseny do centrální databáze a tyto informace jsou později využívány jako jedno z kritérií při případném výběru do programu APZ.

Respondent 1: *„Lidé se zaevidují, vypíší si žádost. V podstatě dají všechny údaje včetně zápočtového listu, dosaženého nejvyššího vzdělání, případně nějaké zdravotní omezení jestli mají (...). Všechno musí být zaevidováno, aby se pak vědělo právě, pro tu selektaci uchazečů, klientů.“*

Dále je klientovi přidělena zprostředkovatelka a v běžné situaci by mělo nastat několikaměsíční období, kdy si bude uchazeč hledat zaměstnání, od zprostředkovatelky bude dostávat doporučenky. Toto období by mělo korespondovat se stanovenou časovou hranicí pěti měsíců, pokud se však zprostředkovatelka nerozhodne, že by uchazeči prospěl některý z programů APZ dříve nebo pokud se nerozhodne, že by mu měla být věnována zvýšená péče. Nicméně v běžné situaci si několik prvních několik měsíců si uchazeč hledá práci a na pravidelná setkání se zprostředkovatelkou dochází přibližně jednou za dva měsíce.

Po uplynutí zmiňovaných pěti měsíců by měl být sepsán individuální akční plán a každý by se tak měl dostat do zóny s intenzivnějším poradenstvím. Pokud se zprostředkovatelka v rámci tohoto aktivizačního procesu rozhodne pro některý z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, musí toto rozhodnutí projít schvalovacím procesem.

Veškeré aktivity v rámci aktivní politiky zaměstnanosti nejsou schvalovány pouze zprostředkovatelkou, ale jsou posuzovány i dalšími odpovědnými osobami. Žádost o zařazení do určitého z nástrojů APZ jde podle respondentů většinou od zprostředkovatelky k vedoucí referátu (např. rekvalifikací, trhu práce) a vedoucímu či vedoucí pobočky ÚP. Na procesu schvalování se tedy podílejí tři lidé. Přičemž do styku s klientem přijde jen zprostředkovatelka, následné posuzování se děje na základě podkladů od zprostředkovatelky a informací získaných na počátku evidence. S odlišným přístupem se můžeme setkat v případě rekvalifikací, kdy uchazeči nemusí jít za svou zprostředkovatelkou, ale přímo za pracovníci

oddělení rekvalifikací. Při výběrovém řízení na rekvalifikace financované z ESF jsou žádosti, které přicházejí opět od zprostředkovatelky, posuzovány koordinátory daného projektu.

6.3 Kritéria výběru

Jako první kritérium bychom mohli uvést časovou hranici, která stanovuje dobu, kdy již mohou uchazeči dosáhnout na nástroje APZ. Avšak vzhledem k často proklamované individualitě, nejsou kritéria, která musí uchazeč splnit, aby mohl být zařazen do programu aktivní politiky zaměstnanosti, jasně stanovena. Navíc jsou tato kritéria ovlivněna odlišným charakterem jednotlivých nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. V důsledku těchto odlišných charakteristik můžeme najít vysvětlení různých časových hranic pro každý z nástrojů.

V případě rekvalifikací je hlavním cílem usnadňovat nezaměstnaným přístup k novému zaměstnání zvyšováním kvalifikace a flexibility nezaměstnaných a zajistit jim tak pokud možno nejrychlejší návrat na trh práce. U rekvalifikací proto není stanovena žádná časová hranice a na rekvalifikace tak mohou uchazeči dosáhnout hned na počátku evidence na Úřadu práce, pokud zprostředkovatelka uzná, že to umožní jeho rychlejší návrat na trh práce.

Veřejně prospěšné práce naopak představují způsob jakým vypomoci uchazečům v době nezaměstnanosti. Pracovní příležitosti v rámci veřejně prospěšných prací jsou vytvářeny především pro obtížně umístitelné a dlouhodobě nezaměstnané uchazeče. [MPSV Ročenka 2011: 55] Z hlediska časových hranic můžeme ve stejné skupině najít i program společensky účelných pracovních míst. Ten je zaměřen na uchazeče o zaměstnání, kterým musí být věnována zvýšená péče při zprostředkování zaměstnání a jejich umístění na pracovním trhu je problematické. [Evropský sociální fond ČR 2009] Vzhledem k těmto kritériím, kdy už musí být u uchazeče prokázána jeho rizikovost z hlediska dlouhodobé nezaměstnanosti, by měla být na daných pobočkách dodržována časová hranice v délce pěti měsíců.

Záleží však na každé pobočce, jak si tyto časové hranice nastaví nebo nenastaví a nechá tak rozhodnutí na zprostředkovatelce. Vzhledem k individuálnímu přístupu a vzhledem k tomu, že veškeré prvotní rozhodování provádí zprostředkovatelka na základě rozhovorů, je tato doba pouze orientační.

Respondent 3: „*My třeba tenhle rekvalifikační kurz, jmenuje se to Strážný, tady máme. A když nám sem přijde člověk, který přišel o práci proto, že neměl to školení, tak ho tam zařadíme hned, jakmile se vyřídí administrativa.*“

Respondent 5: „*Nástroje jako společensky účelná pracovní místa a příspěvek na podnikání tam už se postupuje podle určitých pravidel. Ten člověk by měl být v evidenci pět měsíců (...).*“

Mezi další kritéria, která zprostředkovatelka sleduje, patří informace získané při prvotní evidenci uchazeče na pobočce ÚP. Mezi tyto informace patří věk, pohlaví a především vzdělání a předchozí pracovní zkušenosti. Veškeré tyto informace jsou opět důležité při rozhodování o tom, který z nástrojů APZ, by byl pro daného uchazeče vhodný. V tomto případě vychází rozhodování opět především z charakteru jednotlivých nástrojů.

Hlavním cílem rekvalifikace je umístění zpět na trh práce, proto zprostředkovatelky v případě rekvalifikací nahlízejí především na vzdělání, předchozí praxi a možnosti umístění na trhu práce v daném oboru. Například pro respondenta 3 je možnost následného umístění na trhu práce tím nejpodstatnějším kritériem, proto například uchazečce, která celý život dělala manikúru a nyní by si chtěla udělat kurz účetnictví, tento kurz rozhodně nedoporučí a s největší pravděpodobností ho zamítne. Umístění uchazečky na trhu práce je totiž bez předchozí praxe v oboru, přestože by absolvovala kurz, téměř nereálné.

U veřejně prospěšných pracovních míst je nahlíženo především zdravotní stav a věk, protože tyto činnosti bývají většinou fyzicky náročné. Spočívají totiž především v údržbě a úklidu veřejných prostranství nebo jiných pracích ve prospěch státních nebo obecních institucí. [Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti § 112]

Společensky účelná pracovní místa jsou určena pro osoby obtížně umístitelné na trh práce, proto je zde opět nahlíženo na věk, zdravotní stav, u žen například na to, zda vychovávají malé děti. Osoby s vysokým věkem, osoby handicapované, či matky po mateřské jsou na trhu práce znevýhodněny, proto jsou společensky účelná pracovní místa určena právě jim. Všechny tyto informace získá zprostředkovatelka právě při evidenci na Úřadu práce.

6.4 Cílenost programů APZ

V této kapitole se budu zabývat jedním z dalších kritérií, které nám zároveň zodpoví otázku cílenosti programů. Jsou tedy v programech APZ preferováni uchazeči s nejmenšími šancemi získat zaměstnání sami nebo uchazeči s největším ziskem z programu? Domnívám se, že odpověď všech respondentů byla v tomto případě jednoznačná. Vzhledem ke stanovené časové hranici přibližně pěti měsíců by měli být v programech APZ zařazeni uchazeči nejvíce ohrožení dlouhodobou nezaměstnaností, podle slov respondentů jsou však programy mířeny na uchazeče, kteří mají po absolvování programu největší šanci na pracovní umístění. Toto kritérium platí tedy především u rekvalifikací.

Myslím, že zde můžeme najít odpověď na otázku, proč jsou programy APZ výrazně méně cíleny na osoby, u nichž jsou očekávány nejzávažnější problémy. [Hora, Sirovátka 2009: 49] Pokud bychom srovnali strukturu účastníků programů zaměstnanosti se strukturou nezaměstnaných, zjistili bychom, že nezaměstnaní se základním vzděláním se programů APZ účastní nejméně. [Kulhavý, Sirovátka 2008: 17, 18] Přestože se tento rozdíl snižuje, na základě rozhovorů je vidět, že převládá racionální volba vzhledem k očekávaným výsledkům.

Respondent 2: „*To všechno se k tomu váže, to co vlastně by ten klient mohl následně po té rekvalifikaci dělat, třeba potom mít možnost se uplatnit na ten trh. Podle toho se taky rozhodujeme.*“

Respondent 7: „*My nedáme tu rekvalifikaci kdykoliv on si zažádá, protože v tu chvíli je to taky problém, jsou to špatně vynaložený prostředky, co se týká finančních prostředků a ten člověk to ani neupotřebí.*“

U cílených rekvalifikací tedy u rekvalifikací financovaných z fondu Evropské unie a u zvolených rekvalifikací nemůžeme cílenost programů ani kritéria pro zařazení do programu dávat do jedné skupiny s ostatními. V případě zvolených rekvalifikací si uchazeč kurz zvolí sám. Pokud klient v rekvalifikaci uspěje, to znamená, že složí závěrečné zkoušky, bude mu rekvalifikace proplacena od Úřadu práce, pokud zkoušku nesloží, nebo rekvalifikaci z nějakých důvodů nedokončí, musí rekvalifikaci hradit sám. Zároveň při zvolené rekvalifikaci nemá nárok na podporu na rozdíl od běžných rekvalifikací. Tím už tedy dochází k určité selekci uchazečů. Myslím, že bychom mohli říci, že zvolené rekvalifikace jsou cílené na uchazeče, kteří mají silnou motivaci účastnit se rekvalifikace. Samozřejmě zde ale pořád

platí podmínka, že rekvalifikace musí být účelná z hlediska následující umístění se na trhu práce.

V případě rekvalifikací financovaných z ESF bývají stanovena jasná kritéria pro přijetí do programu. Tyto programy bývají většinou zaměřeny právě na rizikové skupiny, kde důvodem volby těchto skupin bývá většinou výrazně špatná situace dané skupiny na trhu práce.

V rámci této kapitoly také přichází v úvahu otázka solidárního či efektivního přístupu zaměstnanců ÚP k výběru uchazečů. Domnívám se, že zde opět musíme na každý z nástrojů nahlížet jednotlivě. Pokud bychom se podívali na klasické rekvalifikace podle zjištění z rozhovorů, jsou rekvalifikační programy zacíleny jednoznačně směrem k co největší efektivitě. U rekvalifikací financovaných z Evropských fondů je přístup odlišný, protože programy jsou většinou vytvářeny pro rizikové skupiny a často je u nich stanovena podmínka, že nejvyšší vzdělání může být maximálně středoškolské, proto se domnívám, že zde můžeme najít určité prvky solidarity. Zatímco veřejně prospěšné práce a společensky účelná pracovní místa bych už kvůli časové hranici pěti měsíců v evidenci zařadila mezi solidární nástroje APZ. Což můžeme vidět i na charakteristikách těchto nástrojů, které ukazují, že jsou určeny především pro osoby obtížně umístitelné na trh práce.

Osobně se domnívám, že takové rozložení je nastaveno správně. Vzhledem k tomu, že zde fungují rekvalifikace podporované Evropskou Unií, mají příležitost zúčastnit se rekvalifikací i znevýhodněné osoby, jako například osoby starší 55 let věku, a nejsou tak z možnosti rekvalifikace úplně vyloučeni. Dále jsou zde pro ně navíc veřejně prospěšné práce a společensky účelná pracovní místa, která mohou, dle mého názoru, obtížně umístitelným uchazečům prospět více než rekvalifikace. U obtížně umístitelných uchazečů je totiž poměrně vysoká pravděpodobnost, že i pokud absolvují kurz, při hledání práce opět neuspějí. Tento neúspěch nezaměstnaného opět utvrdí v jeho neschopnosti uspět na trhu práce a jeho sebevědomí srazí ještě níže.[Mareš 2002: 122] Z toho důvodu se domnívám, že VPP a SÚPM jsou pro obtížně umístitelné uchazeče vhodnější než klasické rekvalifikace.

6.5 Motivace uchazeče

Další otázkou, na kterou jsem chtěla najít odpověď, bylo, jak může zařazení do programu APZ ovlivnit sám uchazeč. Můžeme říci, že velmi záleží na jeho motivaci a předchozí snaze najít si zaměstnání. To platí přibližně stejně pro všechny nástroje APZ. Tím zde vlastně vzniká i další kritérium, ke kterému zprostředkovatelky přihlíží. Financování nástrojů APZ je poměrně náročné, proto je potřeba, aby uchazeči, kteří se jich účastní, měli na účasti skutečně zájem a snažili se účast využít ve svůj prospěch.

Respondent 1: *„Ale taky musí dokladovat, že třeba chodí různě k zaměstnavatelům, má nějaké inzerce, že vážně se snaží sám. To není jenom na úřadu práce, ale to i na té spolupráci i na něm, takže musí on, nebo oslovuje vlastně různé zaměstnavatele.“*

Respondent 8: *„Je to hlavně na snaze toho klienta, ale na to jsou upozorňováni, že úřad práce je nápomocný. Ten člověk je tady sám za sebe a musí se snažit, ale pokud prostě si neví rady nebo něco, tak pořád ten kontakt tady má.“*

Pokud tedy shrneme tuto část, způsob, jakým se vyhodnocuje riziko dlouhodobé nezaměstnanosti u jednotlivých uchazečů, a zároveň způsob, jakým jsou vybíráni uchazeči do nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, je rozhodně osobní ohodnocení. V momentě, kdy je předložena žádost o zařazení do programu APZ, sice dochází ke konečnému rozhodování, aniž by se komise s uchazečem setkala, ale vše probíhá na základě podkladů, které zprostředkovatelka nashromáždila během rozhovorů s uchazečem. K prvotnímu rozhodování, kdy zprostředkovatelka uvažuje, o tom zda žádost postoupí dále, tedy dochází na základě rozhovoru s klientem.

Hlavní kritérium, ke kterému zprostředkovatelka při výběru přihlíží, je šance na následné umístění na trhu práce a klientova motivace k účasti na programu. Šance na umístění posuzuje především podle vzdělání a předchozích pracovních zkušeností, dále pak na základě věku a zdravotního stavu. Dále pak přihlíží k motivaci, zájmu a snaze uchazeče.

6.6 Hodnocení cílenosti

V momentě kdy jsem již měla určitou představu, jak vypadá výběr uchazečů, jsem se začala zajímat o to, jak tento proces respondenti hodnotí. Zaměstnanci poboček Úřadu práce, se kterými jsem prováděla rozhovory, se shodovali v názoru, že je velmi problematické skloubit individuální přístup k uchazečům s nedostatkem pracovníků, kteří by se jim mohli věnovat. Tím je tedy automaticky vyloučena jedna z nejdůležitějších podmínek správného postupu osobního ohodnocení poradcem, protože na takový individuální přístup je potřeba dostatečně dlouhý čas na vyhodnocení. Pokud není konzultaci se zprostředkovatelkou vyhrazena dostatečně dlouhá doba, ztrácí metoda své výhody, klesá míra správné predikce a především se dle mého názoru vytrácí individuální přístup.

Respondent 4: *„Vím, kolik by na každého klienta mělo být času. Když si vezmete úřední hodiny té zprostředkovatelky, do toho si vezmete 500 až 600 lidí na jednoho člověka. Tak já jsem si to spočítal, na jednoho člověka ona má necelých pět minut.“*

Přes tyto problémy by však nejspíš jinou metodu nevolili. Osobní ohodnocení uchazečem a individuální přístup považují za ten nejlepší způsob, jakým lze o uchazeče pečovat a jak provádět výběr. Já osobně se domnívám, že vzhledem k nedostatku času nepřináší osobní ohodnocení poradcem ty výhody, které by mělo, proto by bylo účinnější, kdyby se Úřad práce pokusil alespoň zkombinovat tuto tradiční metodu se statistickým modelem, kde by se k osobnímu ohodnocení poradcem mohlo přistoupit, pokud by byl jedinec statistickým modelem vyhodnocen jako rizikový, pro případy špatného vyhodnocení bych ponechala metodu časové hranice. Při rozhovorech někteří respondenti tvrdili, že uchazeči o zaměstnání, kteří k nim přijdou, bývají často v tak špatném stavu, že si nedokážou představit, že by se s nimi mělo jednat jako s čísly. A to i přes vážný nedostatek pracovníků, kteří by se mohli klientům věnovat. Myslím, že pokud by se propojily tyto dvě metody, mohlo by se ulevit oběma stranám. Zprostředkovatelky by tak mohly mít více času právě na takové rizikové případy.

Jako další možné řešení připadá v úvahu více zaměstnanců. Toto řešení je ale v dnešní době úspor nemyslitelné. Částečné řešení také představuje specifické rozdělení uchazečů k jednotlivým zprostředkovatelkám podle rizikových skupin⁴.

⁴ Viz kapitola 6.1 Využívané metody

Závěr

Ve své práci se věnuji cílenosti programů aktivní politiky zaměstnanosti, což je z hlediska kvalitativního výzkumu nepříliš probádané a navíc dle mého názoru zajímavé a aktuální téma. Nezaměstnanost je v dnešní společnosti vnímána jako poměrně výrazný problém a jako možný způsob řešení můžeme uvést aktivní politiku zaměstnanosti. V první části práce jsem se věnovala především vysvětlení podstatných pojmů, které s daným tématem souvisejí a s nimiž jsem pracovala během rozhovorů s respondenty.

Z rozhovorů vyplynulo, že jednotlivé postupy na pobočkách nejsou určitým způsobem standardizované, jak jsem předpokládala, ale naopak nejčastějším slovem, které jsem při rozhovorech slyšela a které také podle respondentů charakterizuje zkoumané procesy, je individualita. Ke každému jedinci se přistupuje individuálně a každý průběh evidence uchazeče na Úřadu práce může vypadat odlišně. Toto zjištění jsem porovnávala s informacemi o možných způsobech identifikace rizikových uchazečů a jediná metoda, která může zajistit individuální přístup, je metoda osobního ohodnocení poradcem nebo zprostředkovatelkou, který je na počátku evidence přiřazen každému nezaměstnanému a se kterým by se měl nezaměstnaný pravidelně scházet a řešit možnosti umístění na trhu práce.

Můžeme říci, že člověk, který přijde do evidence, by měl nějakou dobu hledat práci, a to jak sám, tak na základě doporučení od zprostředkovatelky. Pokud při hledání práce nezaměstnaný neuspěje, potom přicházejí na řadu určité z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. O tom, jaký z nástrojů APZ je pro uchazeče vhodný, rozhoduje zprostředkovatelka ve spolupráci s vybranými zaměstnanci dané pobočky. Rozhodnutí jsou prováděna na základě určitých kritérií, která mimo jiné vycházejí z charakteristik jednotlivých nástrojů tak, jak jsou určeny v zákoně o zaměstnanosti. Hlavním z kritérií je jednoznačně následné umístění uchazeče na trhu práce, to platí především v případě rekvalifikací. Toto zjištění koresponduje se zjištěními ze studií Hory a Sirovátky, stejně jako se studií Kulhavého a Sirovátky. Dle mého názoru tak poskytuje odpověď na otázku, proč jsou programy APZ méně cíleny na osoby, u nichž jsou očekávány nejzávažnější problémy. [Hora, Sirovátka 2009: 49] V důsledku racionální volby, kdy se zprostředkovatelky snaží především o následné umístění na trhu práce, se přihlíží na vzdělání, předchozí pracovní zkušenosti, věk či různá zdravotní omezení. Zařazení respondenta tak v podstatě záleží na požadavcích trhu práce. Dalším podstatným kritériem je také zájem a snaha respondenta o zařazení do programu APZ.

V případě hodnocení způsobu výběru respondentů do programů APZ jsem se často setkala s problémem, jak skloubit často proklamovanou individualitu s nedostatkem pracovníků, kteří by se nezaměstnaným mohli věnovat. Tento problém však většina zaměstnanců Úřadu práce vidí jako neřešitelný. Vzhledem k individuálnímu přístupu je z hlediska implementace poměrně velká pravomoc přenesena především na jednotlivé pobočky Úřadu práce. Řízení aktivní politiky zaměstnanosti je tedy poměrně decentralizované, alespoň do roku 2011 bylo. Změny, které přišly se zavedením jednoho centrálního Úřadu práce, zatím nemohu příliš posoudit. Nicméně se domnívám, že by bylo vhodné vnést více jednotících prvků do implementace nástrojů APZ na pobočkách a určit všeobecné podmínky výběru uchazečů, které by mohly pomoci zprostředkovatelkám s problémem nedostatku času.

Pro případné další zkoumání této problematiky by bylo vhodné provést na pobočkách Úřadu práce pozorování, kdy by se výzkumník mohl buď přímo zapojit do procesu výběru nezaměstnaných do jednotlivých programů APZ, nebo mohl alespoň tento proces nezúčastněně pozorovat. Myslím, že by tak mohl lépe pochopit individuální podmínky výběru a mohl by si určitým způsobem ověřit do jaké míry je proces skutečně individuální, případně i pozorovat chování a reakce uchazečů.

Summary

I deal with targeting of active employment policy in my work, which is in terms of qualitative research is not explored and in my opinion, interesting and topical subject. Unemployment is perceived as a fairly significant problem in today's society, and as a possible solution we can give active employment policy. The first part is devoted to explanation particularly essential terms that relate to this topic and with whom I worked during the interviews.

The interviews revealed that the procedures at various branches are not standardized, as I suspected. Conversely the most common word that I heard in interviews and according to respondents, which also characterizes the studied processes, it is individuality. Each individual is treated individually and each applicants registration at the Labour Office may look different. I compared this finding with information on how to identify high-risk applicants and the only method that can provide an individual approach is the method of personal evaluation of consultant who is assigned to each unemployed at initial registration and who would meet the unemployed regularly and deal with possibility of placement in the labour market.

We say that a person who comes into evidence, should look for a job for some time, both alone and on the basis of recommendation from a broker. If unemployed doesn't succeed in finding job, then will take a turn instruments of active employment policy. Broker decides about what kind of instruments of AEP is suitable for candidates in cooperation with selected employees of the branch. Decisions are made on the basis of certain criteria, among other things based on characteristics of individual instruments, as identified in the Employment Act. The main criteria is clear from the subsequent placing candidates in the labour market, this is particularly true in the case of retraining. This finding corresponds with findings from Sirovatka and Hora study, as well as with study Kulhavy and Sirovatka. In my opinion, it provides an answer to the question why AEP programs are targeted less to persons where the most serious problems are expected. [Hora, Sirovatka 2009: 49] As a result of rational choice when consultant trying primarily for subsequent placement in the labour market, into account the education, previous work experience, age and various medical restrictions. Inclusion of the respondent so basically depends on the requirements of the labor market. Another important criterion is the respondent's interest and effort to be included in the AEP.

During evaluation of the selection of respondents to the AEP programs, I often encountered the problem of how to combine the often proclaimed individuality with a lack of workers who take care of unemployed. However, the most employees of the Labour Office sees this problem as unsolvable. Due to individual approach is in terms of implementation relatively great power transferred primarily to the individual branches of the Labour Office. Control of active employment policy is relatively decentralized, at least by 2011. The changes that came with the introduction of a central employment office, I can not evaluate yet. However, I think it would be appropriate to bring more unifying elements in the implementation of active employment policy instruments at branches and to determine the general conditions for the selection of candidates that could help consultants with the problem of lack of time.

To further explore this issue would be appropriate to make observation at branches of the Labour Office, the researcher could be either directly involved in the selection process of the unemployed into individual programs AEP, or could at least see the process impassively. I think that this would lead to better understand of the conditions of individual choice and could verify to what extent the process is truly individual, even observe the behavior and reactions of applicants.

Použitá literatura

BEHNCKE, Stefanie; FRÖLICH, Markus; LECHNER, Michael. *Targeting Labour Market Programmes : Results from a Randomized Experiment* [online]. Bonn : IZA Discussion Paper No.3085, 2007 [cit. 2011-12-11]. Dostupné z WWW:

<www.alexandria.unisg.ch/export/DL/43339.pdf>.

Česká republika. *Zákon č.435/2004 Sb., o zaměstnanosti*. In Sbíрка zákonů, Česká republika. 2004, Dostupné z WWW:

<http://portal.mpsv.cz/sz/obecne/prav_predpisy/akt_zneni/z_435_2004>.

Evropský sociální fond v ČR. *Společensky účelná pracovní místa* [online]. 2009 [cit. 2011-12-06]. Dostupné z WWW: <<http://www.esfcr.cz/projekty/spolecensky-ucelna-pracovni-mista>>.

FILIPOVÁ, Štěpánka. *Veřejně prospěšné práce a veřejná služba mohou pomoci lidem bez zaměstnání a ve složité finanční situaci* [online]. Praha: 2010 [cit. 2011-12-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/8655/21042010.pdf>>.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7367-040-2.

HORA, Ondřej; SIROVÁTKA, Tomáš; TOMEŠOVÁ - BARTÁKOVÁ, Helena; VYHLÍDAL, Jiří. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti realizovaných v roce 2007 se zaměřením na rekvalifikace: struktura, cílenost, krátkodobé a střednědobé efekty opuštění evidence* [online]. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2009 [cit. 2011-10-23]. Dostupné z WWW: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_300.pdf>.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press, 1995. ISBN 01-954-0976-0.

KULHAVÝ, Václav; SIROVÁTKA, Tomáš. *Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007* [online]. Praha: VÚPSV, 2008 [cit. 2011-04-25]. Dostupné z WWW: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_275.pdf>.

KREBS, Vojtěch a kolektiv. *Sociální politika*. Praha: ASPI a.s., 2005. ISBN 80-7357-050-5.

MAREŠ, Petr. *Nezaměstnanost jako sociální problém*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. ISBN 80-86429-08-3.

Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost 2007-2013*. [online]. [cit. 2011-12-05]. Dostupné z WWW: <http://knihovnam.nkp.cz/docs/ProgEU/OP_LZZ_FINAL.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Oblast podpory 2.1 Posílení aktivních politik zaměstnanosti*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z WWW: <http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/esf/programove_obdobi_2007_-_2013/aktivity_zprostredkujiciho_subjektu/opatreni_2_1>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky – obor statistik a analýz. *Statistická ročenka trhu práce v České republice 2010*. [online]. Praha, Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2011. ISBN 978-80-7421-034-1. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z WWW: <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/stro/rocenka_2010_portal.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Aktivní politika zaměstnanosti a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*. [online]. 2012. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z WWW: <http://portal.mpsv.cz/sz/obecne/prav_predpisy/akt_zneni/zakon_c._435-2004_sb.pdf>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky. *Informace pro účastníky rekvalifikačních kurzů*. [online]. [cit. 2011-12-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/informace-pro-ucastniky-rekvalifikacnich-kurzu>>.

PETERS, B.G. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chappaqua (NY): Chatham House/Seven Rivers. 1999.

SILVERMAN, David. *Ako robiť kvalitatívny výskum: praktická príručka*. Bratislava: Ikar, 2005. ISBN 80-551-0904-4.

SIROVÁTKA, Tomáš; RÁKOCZYOVÁ, Miroslava. *Rozsah a cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR, zájem o programy a motivace účastníků* [online]. Praha: VÚSPV Praha, výzkumné centrum Brno, 2002 [cit. 2011-10-25]. Dostupné z WWW: <<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/Aktiv.pdf>>.

SOUKUP, Tomáš. Early assessment a profiling ve službách zaměstnanosti: *Zahraniční zkušenosti a spolehlivost odhadu v ČR* [online]. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2006 [cit. 2011-12-11]. Dostupné z WWW: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_202.pdf>. ISBN 80-87007-28-X.

SOUKUP, Tomáš; MICHALIČKA, Ludvík; KOTÍKOVÁ, Jaromíra. *Třídění uchazečů na úřadech práce: řešení problematiky cílení APZ a poradenství* [online]. Praha: Výzkumná ústav práce a sociálních věcí, 2009 [cit. 2011-12-11]. Dostupné z WWW: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_287.pdf>. ISBN 978-80-7416-027-1.

Strukturální fondy EU. *Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/d26c8d6a-821b-45df-9c9c-29a8a55f7e1e/OP-Lidske-zdroje-a-zamestnanost>>.

VESELÝ, Arnošt; NEKOLA, Martin Nekola (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007. ISBN 978-80-86429-75-5.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Úryvek jednoho z rozhovorů

Přílohy

Příloha č. 1 Úryvek jednoho z rozhovorů

Rozhovor provedený dne 27. 3. 2012 s respondentem č. 4 (V – výzkumník, R – respondent):

V: Takže s těmi nástroji se většinou čeká pět měsíců?

R: To určitě ne, ale ono těch pět měsíců, je tak akorát doba, kdy se ukončí to správní řízení. On je takovej nepsanej úzus, že ty lidi, hovořím o těch normálních, který přijde o práci a chtějí dělat, tak je nechat vlastní aktivity si hledat, to zaměstnání. Dát jim možnost, aby si vyhledali zaměstnání, které je adekvátní jejich vzdělání, věku, potřebám a tak dále. Těch pět měsíců, je akorát doba, když mi je sledujeme a vidíme, že se tam příliš toho moc neděje v tý jeho aktivitě, tak potom nastupují tyhle ty nástroje. Čili já si myslím, že je to tak jako seriózně vybraný ta lhůta těch pět měsíců, protože kdyby byla nižší tak my bysme tomu člověku, zase říkám většina lidí je normálních a hledá si tu práci, nebudeme stavět na tý menšině tu filozofii, to je nesmysl. I když jako ta řada poslanců by toho ráda dosáhla, ale to si myslím, že není fěr. Fěr je to, aby se těm lidem dala možnost. Čili to si myslím, že je v pořádku taky a de facto počítačově my máme všechno poznamenaný i z minulých evidencí, takže tam se dohledává v těch dalších následných evidencích. Potom jsou další nástroje ty APZ, ty klasický rekvalifikace, které nejsou součástí těch evropských projektů, takže tam existuje určitá obecná nabídka. Jde o to, do jaký míry člověk sám chce na některou z těch rekvalifikací dosáhnout. Pak se mu to nabídne, on ji udělá, hotovo. Co teď v poslední době, protože to je jiná forma rekvalifikací, než byla doposud. To jsou rekvalifikace, které si on může v průběhu tý evidence bez tý naší nabídky donést sám. Je to jediný rozdíl mezi tou, kterou my nabízíme a tou donesenou, že nedostává podporu. Potom v APZ jsou různé ty finanční pobídky, nabídky, který se dávají zaměstnavatelům. To prostě má jasná pravidla, který jsou nakonec vyjmenovaný v zákoně, takže tam je to úplně pregnantní, tak je to jasně daný. VPP je další z forem, to je zase uzavřená smlouva mezi úřadem práce a buď okresním, nebo městskou částí, většinou je to omezený 12 měsícema. Tam jsou většinou práce úklidového charakteru a potom společensky účelný pracovní místa, tam potom je to zase dohoda mezi úřadem práce a tím zaměstnavatelem za jakých podmínek konkrétně by vytvářel nová pracovní místa a za jakých podmínek by tam ty lidi přijímal. A podle toho my ty lidi s tím seznamujeme. Takže to je v kostce ta APZ, jak se v současné době realizuje.

V: A VPP a SUPM jsou často používané nástroje?

R: Víte co, jako v současné době ono je to daný ne úřadem práce, ale potřebama městské části. Pokud mají některé ty městské části perfektně zvládnutý ten úklid třeba privátníma firmama, tak už tu potřebu nemají, protože zase nechtějí narušovat ty smlouvy, který mají s privátním sektorem. Tady na Praze 3 se to příliš nerealizuje. Teď trošku se možná bude měnit situace, protože ona pomalu nastupuje ta veřejná služba a to je malilinko něco podobného a záleží zase na tom, kolik ta městská část pro nás nabídne míst, abychom to mohli využít, protože ona ta veřejná služba není nic populárního, už jsou tady i trestní oznámení, protože tam my bysme měli posílat lidi na práci zadarmo. A ono se to tam trošku tříská s ústavou, protože v ústavě je psáno, že každý práce musí být honorována. Tam to tedy není úplně zcela čistý. Vidím to, že to bude spíš přinášet problémy. Tam to není vůbec omezený, takže když ten zprostředkovatel bude hyena, tak tam pošle třeba i lékaře. On tam pošle inženýra, který se zrovna v tom místě zajímá o práci a pak ho tam někdo uvidí v oranžový vestičce, to asi není úplně cocher. Tam je velké množství až eticko-profesionálních rozporů. Něco jiného je to na těch vesnicích, kde je ty práce hodně, oproti Praze, jenže tam se to zase tříská s jinou věcí. Tady když dostanete práci na Žižkově, tak si klidně dojdete za tou prací pěšky, ale když ten člověk nedostává odměnu a teď si vemte, že by měl jezdit někam dvacet kilometrů. Platit si to ráno odpoledne, z čeho? Čili my bysme dosáhli úplně opačného výsledku, my bysme těm lidem udělali díru do toho troška, co mají.

J: Když bych proti sobě postavila VPP a rekvalifikace, tak jsou asi víc preferovaný nebo klientovi jsou asi nejdřív nabízený rekvalifikace a ty VPP jsou taková poslední možnost.

R: Ty VPP bych dal na tu stranu probouzení člověka z pasivity. Takže jdou tam klienti, kterým bychom chtěli připomenout, že jsou taky nějaký pracovní návyky. Ty rekvalifikace to věc jiná, mají na jedné straně charakter vzdělávací, ale na druhé straně i motivační. Takže to určitě diferencujeme tyhle lidi, který jsou tam či onam.

J: A jsou diferencovaný na základě snahy?

R: To bych řekl, že je naprosto ústřední, ústřední je to, jakým způsobem s tím úřadem práce spolupracuje s cílem se zařadit do pracovního procesu.

J: Takže záleží hlavně na tom klientovi?

R: Jo. A ty zprostředkovatelky mají si myslím hodně dobrý přehled.