UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Matěj Habal

Hodnocení realizace programu SÚPM na příkladu Prahy

Diplomová práce

Praha 2017

Autor práce: **Bc. Matěj Habal**

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

Rok obhajoby: 2017

Bibliografický záznam

HABAL, Matěj. *Hodnocení realizace programu SÚPM na příkladu Prahy.* Praha, 2017. 84 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá hodnocením realizace programu společensky účelných pracovních míst (SÚPM) v Praze. Práce kompletně představuje veřejně politický proces včetně způsobů hodnocení veřejných politik. Dále popisuje aktivní politiku zaměstnanosti (APZ) České republiky, její financování od roku 1990, současnou podobu programu SÚPM a způsoby hodnocení jeho účinnosti a cílenosti. Evaluace tohoto programu probíhá právě na základě zhodnocení jeho účinnosti a cílenosti, které jsou i výzkumným problémem celé práce. Jaká je účinnost a cílenost programu SÚPM v Praze ukazují zjištění, zda se daří udržet účastníky programu SÚPM na otevřeném trhu práce po absolvování tohoto programu a zda se tohoto programu účastní opravdu ti nezaměstnaní, na které je cílený. Tyto informace byly zjištěny pomocí dotazníkového šetření provedeného mezi zprostředkovateli kontaktních poboček Úřadu práce ČR v Praze a pomocí polostrukturovaných rozhovorů provedených s pracovníky krajské pobočky ÚP ČR v Praze a se zaměstnavateli využívajícími program SÚPM. Dále výzkumné šetření ukazuje problémy vznikající při realizaci tohoto programu, jejich příčiny, důsledky a celkové dopady programu na společnost.

Klíčová slova

trh práce, aktivní politika zaměstnanosti, zaměstnanost, nezaměstnanost, programy aktivní politiky zaměstnanosti, program SÚPM, hodnocení, uchazeči o práci

Rozsah práce: 172 226 znaků

Abstract

The topic of the diploma thesis is „*The evaluation of implementation the socially purposeful job´s program in Prague*“. The thesis describes the public policy process including methods of evaluating public policies. Further, it elaborates active employment policy of Czech Republic, current form of the socially purposeful job´s program, realization of this program and the arrangements for evaluating the programme efficiency and targeting. Evaluation of this program is just based on evaluation of efficiency and targeting which are also a research problem of the whole thesis. What is the efficiency and targeting of this program in Prague shows the findings, whether participants of this program remain on the labour market even after the end of the program, and whether the program really involves those unemployed for which it is targeted. These informations have been found from the results of the questionnaires which were filled by labour office employees who participated in this programme and from semi-structured interviews with employees of labour office managing this program and with employers who are benetifing from this program. Furthermore, the research shows problems in the realization of this program, their causes, consequences and the overall impacts of the program on society.

Keywords

labour market, active employment policy, employment, unemployment, programs of active employment policy, the socially purposeful job´s program, evaluation, jobseekers

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Hodnocení realizace programu SÚPM na příkladu Prahy“ vypracoval samostatně po konzultacích s vedoucí práce a s použitím uvedených pramenů a literatury. Dále prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.

V Praze dne 19.5.2017 Bc. Matěj Habal

Poděkování

Rád bych poděkoval Mgr. Miriam Kotrusové, Ph.D. za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a vypracovávání mé diplomové práce. Mé poděkování patří též Mgr. Jaromíře Kotíkové za cenné rady a mé přítelkyni za podporu.

Institut sociologických studií

Teze diplomové práce

Řešitel: Bc. Matěj Habal

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

Předpokládaný název práce: Hodnocení realizace programu SÚPM na příkladu Prahy

A. Vymezení výzkumného problému

Diplomová práce bude zkoumat problémy, které vznikají při realizaci jednoho z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) – společensky účelných pracovních míst (SÚPM). Hlavním problémem je efektivita či neefektivita tohoto nástroje, která vyplývá z jeho specifického nastavení. Úkolem bude zhodnotit program SÚPM a zjistit, jaká je jeho efektivita. Možné důsledky špatně nastaveného programu SÚPM nelze přehlížet, protože mohou znemožňovat naplňování cíle APZ, kterým je zaměstnávat uchazeče o práci znevýhodněné na trhu práce. Výsledkem může být také plýtvání veřejných financí. Hodnocením nástrojů APZ se v České republice zhruba do roku 2009 zabýval Tomáš Sirovátka a jeho kolegové z Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí. Jejich výzkumy ukázaly, že programů APZ se mnohem častěji účastní lidé se středním stupněm očekávaných problémů v pracovním uplatnění, kteří by si později našli uplatnění sami než lidé, u kterých se očekávají nejzávažnější problémy. Další důležité zjištění ukázalo značný pokles návratů účastníků programů APZ do evidence nezaměstnaných bezprostředně po absolvování programu. Sirovátka a kol. upozornili, že výzkum byl proveden před nástupem hospodářské krize a výsledky takového výzkumu by mohly být během krize a po jejím skončení výrazně jiné. Na tato zjištění bude diplomová práce navazovat. Výzkumným problémem je efektivita jednoho z nástrojů APZ (SÚPM) a hlavním kritériem bude, zda se daří udržet účastníky programu SÚPM na otevřeném trhu práce po absolvování tohoto programu.

B. Cíle diplomové práce

Cílem mojí práce je zhodnotit efektivitu programu SÚPM v Praze. Popíši, jakým způsobem je možné hodnotit realizaci APZ a zároveň popíši program SÚPM a proces jeho realizace. Cílem bude pomocí výzkumu provedeného v Praze ukázat, zda je tento

program nastaven efektivně a pomáhá naplňovat cíle aktivní politiky zaměstnanosti. Chtěl bych ukázat problémy, které vznikají při realizaci tohoto programu a zároveň nastínit cesty, které by mohly přispět k odstranění těchto nedostatků.

C. Výzkumné otázky

VO1 - Jaká je efektivita programu SÚPM?

VO2 - Dochází při realizaci programu SÚPM k implementačnímu deficitu? Popřípadě v čem spočívá?

VO3 - Jaké jsou negativní a pozitivní důsledky realizace programu SÚPM?

D. Teoretická východiska

Základním východiskem této práce je hodnocení politiky obecně a poté hodnocení politiky zaměstnanosti konkrétně. Pro tuto diplomovou práci je důležitá především teorie aktivní politiky zaměstnanosti, která spolu s pasivní politikou zaměstnanosti pomáhá snižovat nezaměstnanost. Konkrétně usilují o udržování rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu. Cílem aktivní politiky zaměstnanosti je zpružnit trh práce, odstranit bariéry omezující určité skupiny nezaměstnaných ve vstupu na trh práce, aktivizovat skupiny vyloučené z trhu práce a podporovat slaďování rodinného a pracovního života. Program společensky účelných pracovních míst, na který se v této práci zaměřuji, má finančně podporovat zaměstnavatele, kteří přijímají do pracovního poměru takové uchazeče, jejichž uplatnění nelze zajistit jiným způsobem a jsou znevýhodněni na trhu práce.

Pro hodnocení programů APZ je nutné stanovit hodnotící kritéria. Důležitými hodnotícími kritérii pro tuto práci budou kritérium efektivnosti a kritérium účinnosti. Tato kritéria bývají někdy zaměňována, ale kritérium účinnosti porovnává účinky programu s jeho stanovenými cíli, porovnává aktuální a předpokládané výstupy, výsledky a dopady. A kritérium efektivnosti porovnává vstupy programu s výstupy a posuzuje, zda se stejnými vstupy by bylo možné získat vyšší výstupy, případně by bylo možné získat stejné výstupy s nižšími vstupy (Poluncová; Sirovátka, 2011, s. 111). Cílem programu SÚPM je umístit znevýhodněné uchazeče na trhu práce do zaměstnání na dlouhou dobu. Nežádoucí je, pokud je uchazeč po skončení vyplácení příspěvku zaměstnavateli propuštěn a opět se stane nezaměstnaným. Dalšími východisky pro hodnocení realizace APZ jsou lock in efekt, creaming efekt a mrtvá váha. V případě

mrtvé váhy jde o situaci, kdy za pomoci aktivní politiky zaměstnanosti vznikají pracovní místa, která by vznikla i bez této podpory. Lock in efekt je situace, kdy je pracovník „uzamčen“ v programu aktivní politiky zaměstnanosti po dobu jeho průběhu. V případě společensky účelných pracovních míst jde o situaci, kdy je pracovník po skončení tohoto programu propuštěn a znovu si začíná hledat zaměstnání. Výsledkem je tedy odsunutí problému na pozdější dobu. Creaming efekt je stav, kdy jsou v programu SÚPM upřednostňováni (jak zaměstnavateli, tak úřady práce) schopnější uchazeči, s kterými není mnoho práce a je na ně možné poskytnout a získat příspěvek v maximální výši před uchazeči, kteří by to nejvíce potřebovali.

E. Design případové studie

Cílem výzkumu je získat odpovědi na výzkumné otázky. Výzkumná část práce bude smíšeného charakteru. Nejprve provedu sekundární analýzu dat ze systému OK Práce, ve kterém jsou evidovány veškeré dohody o příspěvcích na společensky účelná pracovní místa v ČR. Zároveň provedu analýzu dat z dotazníků, které vyplňují účastníci programu SÚPM před vstupem do tohoto programu a po skončení vyplácení příspěvků v rámci tohoto programu. Tyto analýzy dat pomohou najít odpověď na první výzkumnou otázku, jaká je efektivita programu SÚPM. Dále provedu polostrukturované rozhovory s pracovníky úřadu práce, kteří tento program spravují a se zaměstnavateli, kteří mají s tímto programem zkušenosti. Výhodou polostrukturovaných rozhovorů je možnost pohotově reagovat a přizpůsobovat formulace podle situace. Předem připravené otázky zároveň zaručují, že budou probrána veškerá důležitá témata a že se získané informace v jednotlivých rozhovorech nebudou výrazně strukturně lišit. Díky tomu se polostrukturované rozhovory snadněji vyhodnocují než rozhovory neformální a nestrukturované. Tato část výzkumu pomůže najít odpovědi na druhou a třetí výzkumnou otázku, které zjišťují, zda dochází při realizaci programu SÚPM k implementačnímu deficitu a jaké jsou negativní a pozitivní důsledky realizace programu SÚPM.

F. Předpokládaný seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

BORRA, C., PALMA L., GONZÁLES M., AGUADO L. Evaluation of an Active Labour Market Programme in a Context of High Unemployment. *Desarrollo y Sociedad.* 2012, Issue 70, p94-115. ISSN 0120-3584.

DE KONING, J. *The evaluation of Labour market policies. Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking.* MPG Books Ltd., Cornwall. 2007. 407 s. ISBN 978-1-84542-846- 4.
DE KONING, J. *Jak lze zefektivnit programy aktivní politiky? Opatření na trhu práce a veřejné služby zaměstnanosti.* 1. vyd. Praha : OECD a MPSV, 2001. 404 s. ISBN 80-85529-95-5.
HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005, 407 s. ISBN 80-736-7040-2.
HORA, O., SIROVÁTKA, T., TOMEŠOVÁ BARTÁKOVÁ, H., VYHLÍDAL, J. *Hodnocení účinnosti programů aktivní politiky zaměstnanosti před příchodem finanční a ekonomické krize.* - In: FÓRUM sociální politiky, Roc. 4, c. 2(2010), - ISSN 1802-5854. - s. 13-18. tab.
HORA, O., SIROVÁTKA T. *Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v České republice v období růstu (2007) a během první fáze krize (2009)*. 1. vyd. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2012, 61, 5 s. ISBN 978-807-4161-063.
KACZOR, P. *Trh práce, pracovní migrace a politika zaměstnanosti ČR po roce 2011*. Vyd. 1. V Praze: Oeconomica, 2013, 242 s. Vysokoškolské učebnice (Oeconomica). ISBN 978-802-4519-302.
KULHAVÝ, V., SIROVÁTKA T. *Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007*. Praha: VÚPSV. 2008, 145 s. ISBN 978-80-7416-012-7.
MAREŠ, P. *Nezaměstnanost jako sociální problém*. Vyd. 3., upr. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002, 172 s. Studijní texty, sv. 6. ISBN 80-864-2908-3.
POLUNCOVÁ, K., SIROVÁTKA, T. *Ekonomická efektivnost programu aktivní politiky zaměstnanosti*, Disertační práce, MU Brno, [s.l.] : [s.n.], 2011. 111 s.
SOUKUP, T., MICHALIČKA L., KOTÍKOVÁ J. *Třídění uchazečů na úřadech práce: řešení problematiky cílení APZ a poradenství*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2009, 50, 6 s. ISBN 978-807-4160-271.
VOTÝPKOVÁ, H. Aktivní politika zaměstnanosti. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, 13(2), s. 192-197. ISSN 1210-9126.
VÁCLAVÍKOVÁ, A, KOLIBOVÁ, H., KUBICOVÁ, A. *Problematika trhu práce a politiky zaměstnanosti: [studijní materiály pro kombinované studium Veřejná správa a regionální politika]*. Vyd. 1. Opava: Optys, 2009. 149 s. ISBN 978-80-85819-76-2.
VYHLÍDAL, J., MAREŠ P. *Měnící se rizika a šance na trhu práce. Analýza postavení a šancí vybraných rizikových skupin na trhu práce.* Praha: VÚPSV. 2006, 67 s. ISBN 80-87007-07-7.

G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

The topic of the diploma thesis is „*The evaluation of implementation the socially purposeful job´s program in Prague*“. It is one of the active employment policy programs. The theoretical part will show how to evaluate programs of active labour market policy, especially the socially purposeful job´s program. In this part will be also describe detailed informations about the program and it´s real realization In the first. part of the research will analyzed data from the system which is used at all branches of the labour office. In addition, will be published informations from the questionnaires

which were filled by participants of program in Prague. This data analysis will determine whether the program is effective or not. Furthermore, I will make a semi-structured interviews with employees of the labour office, who manage program and with employers who are benefiting from this program. These interviews will help to determine the causes and consequences of this program in Prague.

Obsah

ÚVOD **3**

1. CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY **6**

2. VYUŽITÉ METODY ZPRACOVÁNÍ **7**

3. TEORETICKÁ VÝCHODISKA **12**

3.1 VEŘEJNĚ POLITICKÝ PROCES 12

3.1.1 Analýza a vymezení problému *13*

3.1.2 Formulace veřejné politiky *15*

3.1.3 Implementace veřejné politiky *19*

3.1.4 Hodnocení veřejné politiky *22*

4. AKTIVNÍ POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI **29**

4.1 PROGRAM APZ – SPOLEČENSKY ÚČELNÁ PRACOVNÍ MÍSTA 30

4.1.1 Společensky účelná pracovní místa – vyhrazená *30*

4.1.2 Společensky účelná pracovní místa – zřízená *32*

4.1.3 Společensky účelná pracovní místa – samostatně výdělečná činnost *33*

4.1.4 HISTORICKÝ VÝVOJ FINANCOVÁNÍ APZ A PROGRAMU SÚPM V ČR 34

5. HODNOCENÍ REALIZACE AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI A PROGRAMU SPOLEČENSKY ÚČELNÝCH PRACOVNÍCH MÍST **38**

5.1 ÚČINNOST APZ A PROGRAMU SÚPM 39

5.2 CÍLENOST APZ A PROGRAMU SÚPM 42

6. HODNOCENÍ ÚČINNOSTI A CÍLENOSTI PROGRAMU SÚPM V PRAZE **50**

6.1 ÚČINNOST A CÍLENOST PROGRAMU SÚPM POHLEDEM ZPROSTŘEDKOVATELŮ A ZPROSTŘEDKOVATELEK KONTAKTNÍCH POBOČEK ÚP ČR V PRAZE 50

6.2 PROGRAM SÚPM POHLEDEM ÚŘEDNÍKŮ KRAJSKÉ POBOČKY ÚP ČR V PRAZE SPRAVUJÍCÍCH TENTO PROGRAM A POHLEDEM ZAMĚSTNAVATELŮ VYUŽÍVAJÍCÍCH TENTO PROGRAM 53

6.3 SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ 71

ZÁVĚR **76**

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ **79**

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY 79

PRÁVNÍ PŘEDPISY 83

OSTATNÍ INFORMAČNÍ ZDROJE 83

PŘÍLOHY **85**

PŘÍLOHA Č. 1: DOTAZNÍK PRO ZPROSTŘEDKOVATELE A ZPROSTŘEDKOVATELKY KONTAKTNÍCH POBOČEK ÚP ČR V PRAZE 85
PŘÍLOHA Č. 2: SCÉNÁŘ ROZHOVORU S PRACOVNÍKY ÚP ČR V PRAZE 88
PŘÍLOHA Č. 3: SCÉNÁŘ ROZHOVORU SE ZAMĚSTNAVATELI VYUŽÍVAJÍCÍMI PŘÍSPĚVKY V RÁMCI PROGRAMU SÚPM 89

ÚVOD

Tato diplomová práce se zabývá programem společensky účelných pracovních míst (SÚPM), jehož cílem je prostřednictvím finančních dotací podporovat vznik nových pracovních míst na otevřeném trhu práce. Program SÚPM vznikl jako jedno z mnoha opatření, které se snaží předcházet vzniku negativních situací na českém trhu práce nebo je napravovat.

Mnoho problémů pracovního trhu je nějakým způsobem propojeno s nezaměstnaností. Některé ji způsobují, některé z ní vycházejí. Nezaměstnanost je komplexní společenský problém, který vede k různým finančním, organizačním, politickým, sociálním i psychologickým dopadům. Nutno podotknout, že především vysoká nezaměstnanost způsobuje závažné problémy. Česká republika v současnosti patří k zemím s nejnižší mírou nezaměstnanosti v Evropské unii. V některých měsících v roce 2016 byla její míra nezaměstnanosti dokonce úplně nejnižší. Z toho by bylo možné usoudit, že situace na českém trhu práce je bezproblémová. Míra nezaměstnanosti činila v ČR v březnu 2017 4,8 %, což je poměrně nízké číslo. Podíváme-li se na nezaměstnanost v ČR důkladněji, zjistíme, že průměrný počet nezaměstnaných osob byl v roce 2016 373 554 a průměrný počet volných pracovních míst byl 129 418. To jsou také dobrá čísla. K jejich zlepšení došlo právě během roku 2016, kdy se výrazně snížil rozdíl mezi počtem nezaměstnaných a počtem volných míst. V roce 2015 bylo totiž průměrně ještě 475 175 nezaměstnaných a 91 978 volných míst. S takovým vývojem a s dobrým umístěním v rámci EU se ale nelze spokojit a je nezbytné se nezaměstnaností zabývat dále i protože česká ekonomika má aktuálně stejně nedostatek pracovní síly (Jáč, 2017).

Existuje více typů nezaměstnanosti. Jednoznačně nejzávažnější problém představuje nezaměstnanost dlouhodobá a opakovaná, která postihuje především různými způsoby znevýhodněné lidi na trhu práce, jako jsou např. mladí absolventi bez praxe, mladé bezdětné ženy, ženy s malými dětmi nebo lidé před důchodem. Tyto problémy se stát snaží řešit politikou zaměstnanosti, ale ekonomové ani politici zatím nenašli opravdu úspěšná řešení těchto problémů (Buchtová, Šmajs, Boleloucký, 2013).

I proto je nutné dále hledat možné způsoby řešení a podrobit současné postupy konstruktivní kritice.

Součástí politiky zaměstnanosti je mimo jiné pasivní politika zaměstnanosti (hmotné zabezpečení uchazečů o práci - např. podpora v nezaměstnanosti) a aktivní politika zaměstnanosti (APZ). Aktivní politika zaměstnanosti se skládá z několika programů, jejichž cílem je za finanční podpory zaměstnavatelů (někdy i nezaměstnaných) vrátit nezaměstnané uchazeče na pracovní trh a udržet je tam. Jedním z těchto programů jsou právě společensky účelná pracovní místa. Existuje více typů tohoto programu. Nejposkytovanější je varianta, v rámci které je zaměstnavatel finančně podpořen, pokud zaměstná určitým způsobem znevýhodněného uchazeče o práci, který je registrován v evidenci nezaměstnaných na Úřadu práce ČR (ÚP ČR). Pod program SÚPM spadá také zřídka poskytovaná finanční podpora začínajících podnikatelů – tzv. SÚPM – SVČ (samostatná výdělečná činnost). Jde o hrazení nákupu vybavení souvisejícího se zřízením pracovního místa, které uchazeč zřizuje sám pro sebe.

Tato diplomová práce zkoumá problémy, které vznikají právě při realizaci programu SÚPM. Hlavními tématy jsou cílenost a účinnost či neúčinnost tohoto programu, které vyplývají z jeho specifického nastavení. Většina dosud realizovaných hodnotících studií zatím ukázala, že účinnost programů APZ je poměrně nízká a ani cílenost na rizikové skupiny (absolventi bez praxe, matky s malými dětmi, lidé těsně před důchodem) není optimální (Sirovátka, Šimíková, 2013). Programy APZ také nemusí způsobit jen plánované efekty, ale také neočekávané efekty, které mohou přinést nové problémy nebo zcela změnit charakter stávajícího programu (Poluncová, 2011). Možné důsledky špatně nastaveného programu SÚPM nelze přehlížet, protože mohou znemožňovat naplňování hlavního cíle APZ, kterým je zajistit rovnováhu na trhu práce. To konkrétně znamená zhoršování situace už různě znevýhodněných nezaměstnaných na trhu práce. Důsledkem může být také plýtvání státních financí a financí Evropského sociálního fondu díky případnému zneužívání tohoto programu zaměstnavateli a díky jeho špatnému nastavení. Dosavadní výzkumy také ukázaly, že programů APZ se mnohem častěji účastnili lidé se středním stupněm očekávaných problémů v pracovním

uplatnění, kteří by si později našli uplatnění sami, než lidé, u kterých se očekávaly nejzávažnější problémy (Sirovátka, Šimíková, 2013).

Dle mého názoru je hodnocení realizace všech programů APZ důležitým postupem a mělo by být v zájmu tvůrců APZ znát jeho dopady a případné nezamýšlené efekty. Je zpětnou vazbou a díky němu je možné zlepšit fungování, využívání a financování programů APZ.

1. CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY

Cílem diplomové práce je zhodnotit realizaci programu SÚPM v Praze. První část práce představí kompletně veřejně politický proces, jeho jednotlivé fáze jako: vymezování problému, formulování veřejné politiky, vybírání jednoho řešení, implementování a hodnocení veřejné politiky. Dále práce popíše aktivní politiku zaměstnanosti České republiky včetně jejího vývoje a program společensky účelných pracovních míst. Pátá kapitola ukáže, jak konkrétně lze hodnotit programy aktivní politiky zaměstnanosti (především program SÚPM), konkrétně jejich účinnost a cílenost.

Cílem výzkumného šetření je pomocí průzkumu provedeného v Praze zjistit, jaká je účinnost a cílenost společensky účelných pracovních míst vyhrazených, zda jsou naplňovány cíle tohoto programu stanovené tvůrci této politiky. Společensky účelná pracovní místa vyhrazená definuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti jako pracovní místa, která zaměstnavatel vyhrazuje na základě dohody s Úřadem práce a obsazuje je uchazeči o zaměstnání, kterým nelze zajistit pracovní uplatnění jiným způsobem. Na společensky účelná pracovní místa může Úřad práce poskytnout příspěvek. Dalším cílem výzkumného šetření je odhalit a pojmenovat problémy při realizaci programu, jejich příčiny a negativní i pozitivní efekty. Práce se pokusí najít a představit způsoby, jak vylepšit realizaci tohoto programu. Výzkum bude specifický v tom, že kvantitativní údaje získané dotazníkovým šetřením budou doplněny o informace zjištěné kvalitativními rozhovory.

S výše uvedeným souvisí i následující výzkumné otázky zjišťující informace o programu v Praze, na které tato práce odpovídá:

VO1: Jaká je cílenost programu SÚPM?
VO2: Jaká je účinnost programu SÚPM?
VO3: Dochází při realizaci programu SÚPM k implementačnímu deficitu? Popřípadě v čem spočívá?
VO4: Jaké jsou negativní a pozitivní dopady realizace programu SÚPM?

2. VYUŽITÉ METODY ZPRACOVÁNÍ

Diplomová práce je postavena především na studiu odborné literatury, dotazníkovém šetření a polostrukturovaných rozhovorech. Na základě rešerše a studia literatury je vypracována především teoreticky zaměřená část práce. Při deskripci veřejně politického procesu a metod evaluace veřejných politik jsem čerpal z děl autorů, kteří se specializují na tato témata. Informace o aktivní politice zaměstnanosti ČR a o společensky účelných pracovních místech pochází ze Zákonu o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. a ze směrnic a dokumentů vypracovaných Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR. Historický vývoj APZ a programu SÚPM v ČR je podložen statistickými ročenkami MPSV ČR a zprávami z výzkumů, které v minulosti provedl Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. Tyto zprávy a díla autorů zabývajících se hodnocením programů APZ byly využity při analýze hodnocení účinnosti a cílenosti APZ a programu SÚPM.

Empirická část práce je postavena na smíšené výzkumné metodologii, tj. kvantitativní a kvalitativní metodě sběru dat. Výsledky dotazníkového šetření, jehož respondenty byli zprostředkovatelé a zprostředkovatelky kontaktních poboček Úřadu práce ČR v Praze, doplňují informace získané z polostrukturovaných rozhovorů provedených s pracovníky krajské pobočky ÚP ČR v Praze a se zaměstnavateli. Výzkumné šetření bylo realizováno s cílem zkoumat problémy, které vznikají při realizaci programu SÚPM. Možné důsledky špatně nastaveného programu SÚPM nelze přehlížet, protože mohou znemožňovat naplňování cíle APZ, kterým je zaměstnávat uchazeče o práci znevýhodněné na trhu práce. Výzkumným problémem je účinnost a cílenost jednoho z nástrojů APZ (SÚPM) zjišťována v hlavním městě Praha. Kritéria účinnosti a cílenosti budou definována následujícím způsobem. Účinnost znamená, zda se daří udržet účastníky programu SÚPM na otevřeném trhu práce po absolvování tohoto programu, cílenost bude chápána tak, zda se tohoto programu účastní opravdu ti nezaměstnaní, na které je zacílen (Poluncová, Sirovátka, 2011).

Hlavním cílem tohoto výzkumného šetření je zhodnotit účinnost a cílenost programu SÚPM v Praze, zjistit, zda a v jakém rozsahu a závažnosti se neúčinnost a špatná cílenost tohoto programu v Praze vyskytuje. Chtěl bych ukázat problémy, které

vznikají při realizaci tohoto programu a zároveň nastínit cesty, které by mohly přispět k odstranění těchto nedostatků. Cílem výzkumu jako takového bude samozřejmě získat odpovědi na výzkumné otázky této práce.

Ve svém výzkumu se zaměřuji na program SÚPM pouze v Praze. Důvodem je, že jsem dva roky pracoval v projektu ESF právě v Praze na krajské pobočce ÚP ČR, kde jsem mimo jiné spravoval dohody v rámci programu SÚPM. Díky tomu mám kontakty na úředníky (bývalé kolegy), kteří se tímto programem zabývají a na zaměstnavatele, kteří tento program využili. Nebylo problémem je kontaktovat kvůli rozhovorům a získat tak potřebné informace. Zaměřil jsem se pouze na společensky účelná pracovní místa vyhrazená, protože v Praze tvořila 91,5% podíl všech vytvořených pracovních míst v rámci programu SÚPM v roce 2015 a 92,8 % v roce 2016 (Statistická ročenka, 2016 a 2017). Dotazníkové šetření pomohlo zjistit, zda problém nízké účinnosti a špatné cílenosti programu SÚPM opravdu v Praze existuje. Více do hloubky byly tyto problémy rozebrány díky polostrukturovaným rozhovorům. Hlavní výhodou kvantitativní metody sběru dat v podobě dotazníků je poměrně snadná distribuce a vyhodnocování výsledků. Dalšími výhodami jsou zachování anonymity respondentů, nízká časová náročnost a možnost respondentů déle se zamyslet nad otázkou. Díky anonymitě a nepřítomnosti tazatele se dá očekávat větší upřímnost respondentů. Nevýhodou může být nemožnost vysvětlení otázky, pokud ji respondent nepochopí (Knobloch, 2015). Cílem dotazníkového šetření bylo získat odpovědi na první dvě výzkumné otázky, jaká je účinnost a cílenost společensky účelných pracovních míst vyhrazených v Praze. Pro zodpovězení těchto otázek, jsem stanovil dvě hypotézy, které jsou dle Spousty a kol. (2003) určitými tvrzeními, předpokládanými odpověďmi na výzkumné otázky. Hypotézy jsem formuloval v následující podobě tak, aby je bylo možné jednoznačně potvrdit nebo vyvrátit:

H1: Programu SÚPM se neúčastní nezaměstnaní, na které tento program není zacílen.
H2: Polovina účastníků programu SÚPM se vrací do evidence nezaměstnaných.

Dotazník obsahuje 9 – 11 otázek z důvodu nastaveného větvení u některých z nich. Větvení bylo u dvou otázek nastaveno tak, že v případě zvolení určitých

odpovědí, byli respondenti přesměrováni na doplňující otázky. Většina otázek byla uzavřených, některé byly otevřené a v jedné otázce respondenti seřadili možnosti ze seznamu od nejčastějších po méně časté. Pořadí otázek jsem sestavil tak, aby některé otázky nemohly ovlivnit respondenty při odpovídání na jiné. Podle Gavory (2000) umožňují kvantitativní metody sběru dat získat takový vzorek, který bude nejlépe reprezentovat základní soubor. Já zvolil účelový výběr dotazovaných. Respondenty měli být všichni pracovníci a pracovnice kontaktních poboček ÚP ČR v Praze, kteří přímo pracují s nezaměstnanými registrujícími se do evidence nezaměstnanosti nebo s nezaměstnanými účastnícími se programu SÚPM. Takových pracovníků je podle seznamů na webu ÚP ČR zhruba devadesát. Všem jsem v dubnu 2017 e-mailem odeslal prosbu o vyplnění dotazníku na internetových stránkách www.vyplnto.cz. Kvůli nefunkčnosti některých e-mailů a dlouhodobým nemocem některých pracovníků byla prosba doručena 78 pracovníkům. Po týdnu jsem všechny e-mailem požádal ještě jednou o vyplnění dotazníku. Ze 78 pracovníků dotazník vyplnilo 46, což činí návratnost 59 %. To není ideální číslo, ale dle Mareše (2006) se pohybuje na hranici akceptovatelnosti. Před rozesláním dotazníku jsem provedl předvýzkum. Dotazník jsem nechal vyplnit bývalou zprostředkovatelku, současnou pracovnici trhu práce a na základě jejích připomínek jsem ho upravil do jednodušší a srozumitelnější podoby. Respondenti měli na vyplňování dotazníku dva týdny, poté jsem provedl jeho vyhodnocení.

Většinu 85 % dotazovaných tvoří zprostředkovatelé a zprostředkovatelky pracující na této pozici 3 – 6 let a každý dotazovaný úředník má na starosti průměrně 405 nezaměstnaných uchazečů registrovaných na kontaktních pobočkách ÚP ČR v Praze. Tyto informace ukazují, že dotazníkového šetření se účastnili zkušení respondenti. Samotný dotazník se nachází v přílohách této práce. Zodpovězené dotazníky jsem zpracoval na základě tabulek s frekvencemi a četnostních tabulek, které jsem získal po ukončení sběru informací na svém účtu na internetových stránkách www.vyplnto.cz. Dotazníkové otázky byly seřazeny do pomyslných okruhů souvisejících s výzkumnými otázkami a hypotézami. V rámci těchto okruhů jsem odpovědi také analyzoval.

Druhou část dat, s nimiž jsem pracoval, jsem nasbíral prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů, které jsem provedl s pracovníky krajské pobočky ÚP ČR v Praze, kteří tyto programy spravují a se zaměstnavateli, kteří tyto programy využívají. Tato část výzkumu pomohla zjistit, zda dochází při realizaci programu SÚPM k implementačnímu deficitu, jaké jsou negativní a pozitivní dopady realizace programu SÚPM a do hloubky rozebrat problematiku účinnosti a cílenosti. Výhodou polostrukturovaných rozhovorů je možnost pohotově reagovat a přizpůsobovat formulace otázek podle situací. Předem připravené otázky zároveň zaručují, že budou probrána veškerá důležitá témata a že se získané informace v jednotlivých rozhovorech nebudou výrazně strukturně lišit. Díky tomu se polostrukturované rozhovory snadněji vyhodnocují než rozhovory neformální a nestrukturované (Hendl, 2005). Oslovil jsem dvě skupiny respondentů, přičemž každá odpovídala na jiné otázky. První skupinu tvoří pracovníci krajské pobočky ÚP ČR v Praze a druhou zaměstnavatelé využívající program SÚPM. Pracovníků spravujících příspěvky programu SÚPM je v Praze osm. Rozhovory jsem provedl v březnu roku 2017 jen se zkušenými pracovníky v oblasti APZ. Pro výběr správných cílových osob – pracovníků ÚP byl nejdůležitějším parametrem rozsah zkušeností se spravováním příspěvků v rámci programu SÚPM. Respondenti museli splňovat následující dva parametry:

- Být v posledních pěti letech správcem příspěvků v rámci programu SÚPM
- Mít na starosti minimálně 15 příspěvků za měsíc

Tyto podmínky zaručují, že respondenti z řad pracovníků ÚP ČR v Praze budou mít dostatek zkušeností i s nejnovějšími verzemi příspěvků v rámci programu SÚPM. Z osmi pracovníků v Praze tyto podmínky splňuje šest (R1 – R6). Do skupiny zaměstnavatelů jsem vybral sedm respondentů (R7 – R13). Vhodné zaměstnavatele jsem vybral z těch, s kterými jsem osobně spolupracoval a z těch, které mi doporučili bývalí kolegové. Šlo o cílený výběr zaměstnavatelů, na základě toho, kolikrát využili program SÚPM, jak se zachovali k účastníkovi programu po skončení vyplácení příspěvku a jakou mzdu vypláceli účastníkovi. Mezi těmito respondenty jsou zastoupeni zaměstnavatelé, kteří využili program SÚPM z důvodu úspory financí a snahy pomoct nezaměstnaným, ale také zaměstnavatelé, u kterých je třeba alespoň zvážit, zda nešlo o zneužívání těchto příspěvků. U zaměstnavatelů byla dotazována osoba, která má na

starosti personalistiku dané firmy, tj. personalista, ředitel, majitel. Vzhledem k tomu, že dotazovaní úředníci byli moji bývalí kolegové a s některými dotazovanými zaměstnavateli jsem v minulosti spolupracoval, bylo velmi důležité držet se předem připravených scénářů rozhovorů a tím zajistit objektivitu a neutralitu mě jako tazatele. Nicméně nevylučuji, že mohlo dojít k určitým zkreslením některých výsledků například v důsledku toho, že by chtěli respondenti působit lépe než ve skutečnosti. Věřím, že se tak nestalo, protože se sami zajímali o výsledky výzkumu a jsme domluveni, že jim je pošlu. V případě tohoto výzkumu bylo pravděpodobné, že se díky improvizovaným otázkám a podotázkám tazatele některé rozhovory více otevřou, protože každý respondent může mít jiné a zároveň obsáhlé zkušenosti, které budou pro tento výzkum důležité. Přesto jsem připravil seznam základních otázek, které budou pro respondenty totožné skupiny stejné a zjednoduší tak zodpovídání výzkumných otázek. Předem připravené otázky nemusely zaznít ve stanoveném pořadí a formulacích, bylo je možné přizpůsobit situaci. Také nemusely zaznít všechny, pokud respondenti v odpovědi na některou otázku zodpověděli i jiné. Před samotnými rozhovory jsem provedl tzv. předvýzkum v podobě jednoho pilotního rozhovoru. Tento pilotní rozhovor otestoval srozumitelnost jednotlivých otázek a odhalil jejich nedostatky (Knobloch, 2015). Před samotnými rozhovory jsem respondenty seznámil s průběhem rozhovoru a jeho účelem. Se souhlasem respondentů jsem použil pro záznam odpovědí mobilní telefon jako diktafon. Také jsem respondenty informoval o tom, že veškeré údaje jsou a budou anonymní a nahrané rozhovory budou po zpracování smazány. Proto ve výzkumu nejsou uvedena žádná jména a názvy společností, ale respondenti jsou označeni jako R1 – R13. Rozhovory jsem prováděl v únoru a březnu roku 2017. Rozhovory probíhaly na krajské pobočce ÚP ČR v Praze a přímo u zaměstnavatelů. Každý rozhovor trval zhruba třicet minut.

Ze získaných dat polostrukturovanými rozhovory jsem si vypsal podstatné informace a ty pak analyzoval podle výzkumných otázek na základě tématické analýzy. Výhodou této metody je, že témata libovolného druhu se třídí do poměrně malého počtu předem stanovených kategorií, což umožňuje výrazně redukovat informace jen na ty nejdůležitější. V případě tohoto výzkumu byly problémy (témata), na které jsem narazil, tříděny do kategorií podle výzkumných otázek. Kategoriemi jsou účinnost, cílenost a implementační deficit, které jsou doplněny získanými daty (Pálka, 2003).

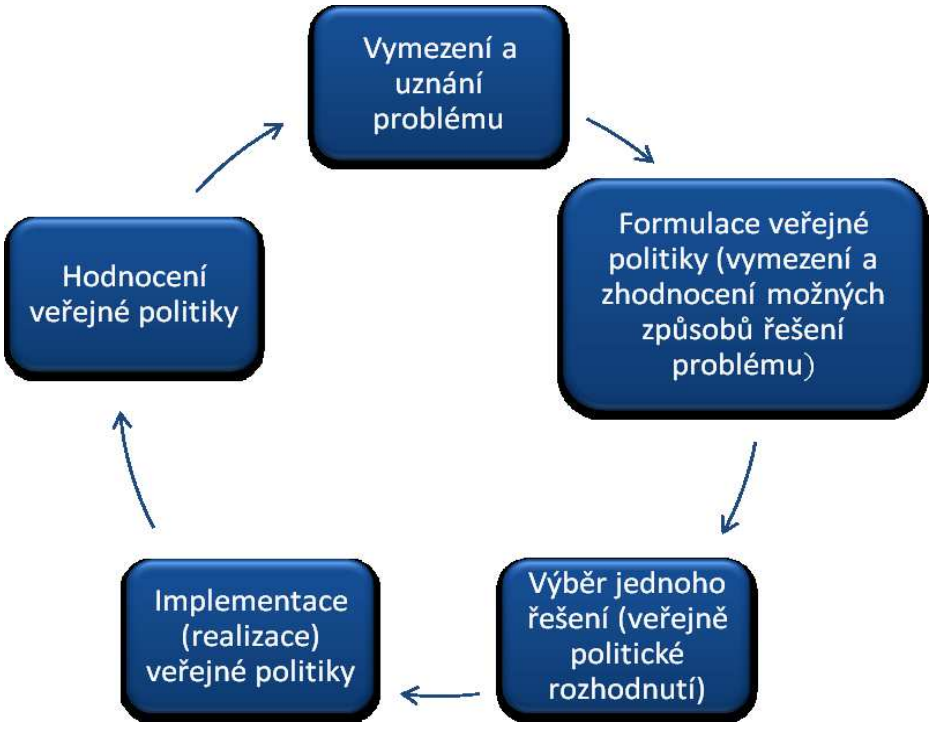
3. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

3.1 Veřejně politický proces

Základním teoretickým východiskem, z kterého vychází tato práce, je veřejně politický proces jehož úkolem je tvorba a uplatnění veřejné politiky. Každý nástroj nebo opatření veřejné politiky (i program SÚPM) by měly tímto procesem projít, aby došlo k úspěšnému zavedení a fungování konkrétního nástroje či opatření. Velmi důležitým teoretickým východiskem pro tuto práci je poslední etapa veřejně politického procesu, která je podrobně rozebrána níže. Jde o monitoring a evaluaci realizovaných politik.

Nejstarším a nejvíce používaným typem veřejně politického procesu je fázový model. Tento model je nejpoužívanější, i když je často terčem kritiky kvůli své „učebnicovosti“ (Nakamura, 1987). Fázový model je komplexní interaktivní proces bez začátku a konce, a jak už napovídá jeho název, je rozdělen do několika fází, které se prolínají (Lindblom, Woodhouse, 1993).

Graf č. 1: Fázový model veřejně politického procesu



Pramen: Howlett, M., Ramesh, M., 1995. Upraveno.

Graf č. 1 představuje nejčastější podobu fázového modelu. Někdy se můžeme setkat i s jiným pojmenováním jednotlivých fází nebo s jejich vyšším nebo nižším počtem. Obsahově se ale různé podoby fázových modelů neliší.

3.1.1 Analýza a vymezení problému

První fází je analýza a vymezení veřejně politického problému. „*Analytici politiky selhávají častěji proto, že řeší špatný problém, než proto, že volí špatné řešení*“ (Dunn, 1988, s. 720). První fáze je naprosto zásadní při tvorbě veřejně politických opatření. Pokud se povede správně definovat problém, je to velký krok k jeho úspěšnému vyřešení. První fáze obsahuje dva proudy či postupy, které se prolínají. První postup je analytický a zjišťuje, jakým způsobem jsou problémy definovány a proč politici, zákonodárci a všichni, kteří se podílejí na tvorbě zákonů a pravidel považují konkrétní problémy za důležité. Druhý postup je normativní a zjišťuje, jakým způsobem a pomocí jakých metod lze problém vymezit (Veselý, 2007).

Nejprve je nutné najít odpověď na otázku, co je to vůbec problém a jestli je problém, který chceme řešit, skutečným problémem pro společnost. Např. MacCrimmon s Taylorem (1976) vysvětlují problém jako rozpor mezi současným stavem a požadovaným stavem. Definic, co je to problém, je mnoho. Nicméně podle Veselého (2007) je nejčastěji problém definován jako *„nepřekonatelný rozpor mezi normativním ideálem či aspirací a současnými či budoucími podmínkami“* (Hoppe, 2002, s. 38). Veselý (2014) dodává, že problém je skutečným problémem, pokud je natolik důležitý, že se o něm hovoří napříč agendami a pokud je složité jej vyřešit, ale zároveň je řešitelný (jinak by byl jen „zbožným přáním“). Důležité je zopakovat, že jde o veřejně politický problém a to je takový problém, který se řeší pomocí nástroje veřejné politiky: *„Veřejně politické problémy jsou nerealizované potřeby, hodnoty či příležitosti pro zlepšení, které lze řešit prostřednictvím státních nebo veřejných institucí“* (Dunn, 2004, s. 72).

Analýza problému umožňuje zjistit jeho závažnost. Pro určování závažnosti bylo vytvořeno mnoho indikátorů. Volbu indikátorů je ale nutné důkladně zvážit kvůli jejich různé validitě vůči konkrétním problémům. Veselý (2007) zmiňuje jako jeden z návodů

na analýzu problému návod Rocheforta a Cobba, který je uveden v tabulce č. 1. Zároveň doporučuje brát v úvahu také návod Peterse (2005), který za důležité pro analýzu problému považuje tyto proměnné: řešitelnost, komplexnost, rozsah a závažnost, rozdělitelnost, monetarizace, vzájemná závislost a rozsah aktivit a činností, které vedly ke vzniku problému.

Tabulka č. 1: Analýza problému dle Rocheforta a Cobba

Dimenze problému	**Možnosti**
kauzalita problému	personální – interpersonální zamýšlená – náhodná přisouzená vina – nepřisouzená vina jednoduchá – složitá
povaha problému	
závažnost	stupně závažnosti
počet případů (incidence)	rostoucí, stabilní či klesající
novost	bezprecedentní – dobře známý
blízkost	osobně relevantní – obecně společenský
krize	kritický – nekritický naléhavý stav – nenaléhavý stav
charakteristika populace, které se problém týká	bohatá – chudá zasluhující si – nezasluhující si známá – cizí sympatická – ohrožující
prostředky a cíle aktéra, který definuje problém	instrumentální – expresivní
povaha řešení	dostupné – neexistující akceptovatelné – nepřijatelné finančně dostupné – finančně nedostupné

Pramen: Rochefort a Cobb (1993, s. 62)

Tyto návody pomáhají zjistit aktuální závažnost problému, ale jak upozorňuje Veselý (2007), existují i problémy, které zatím závažné nejsou, ale v budoucnu mohou být. Proto by měli analytici řešit nejen aktuální problémy, ale snažit se předvídat i problémy budoucí.

Druhý postup se zabývá vymezováním problému, smyslem je zamezit řešení špatného problému. Ukázalo se, že odborníci se často setkávají s nejasně formulovanými problémy, jejichž řešení by bylo zbytečně složité, nemuselo by být účinné. Proto se rozhodně vyplatí nejasně definované problémy zpřesnit ještě před začátkem jejich řešení. Na počátku jsou obvykle nejasné problémové situace, o kterých

se hovoří ve smyslu, že je něco v nepořádku. Od těchto nejasných situací se k hlavnímu a konkrétnějšímu problému dostaneme pomocí analyzovaní všech náležitostí počáteční problémové situace. Hlavní problém je často špatně strukturovaný, stále příliš obecný, a tak s ním obvykle všichni souhlasí. Příkladem může být zlepšení životního prostředí nebo chudoba. V tomto stadiu je nutné problém konkrétněji vymezit, tzn určit hodnoty, názory, ideologii, které problém ovlivňuje; vytvořit problému konceptuální rámec, který ho jasně ohraničí. Pokud se toto povede, je třeba takto vymezený problém formalizovat, vytvořit model, který bude daný problém reprezentovat. Podstatné je, aby takto formalizovaný problém reflektoval původní problémové situace. Pokud nereflektuje, řeší se špatný problém. Velmi důležitá je formulace problému – písemná nebo grafická podoba problému určená pro rozhodovatele. Je výsledkem celého procesu vymezování a musí obsahovat širší souvislosti problému, zvážení legitimnosti problému a empirické a teoretické podložení problému. Formulace musí být stručná, srozumitelná a přesvědčivá. Politici často řeší méně naléhavé problémy, zatímco ty závažnější zanedbávají nebo ignorují, a proto musí být formulace natolik přesvědčivá, aby se politici začali problémem zabývat (Veselý, 2007).

Pro analýzu a vymezování problémů existuje poměrně mnoho konkrétních metod, které se liší podle četnosti využití v praxi. Tyto metody nejsou ale striktně dané postupy, které se musí dodržovat. Spíš jde o návrhy a doporučení, jak o problémech přemýšlet. Každý problém potřebuje individuální přístup. V současnosti jsou velmi často využívány SWOT analýza, analýza aktérů, strom problémů nebo brainstorming (Veselý, 2007).

3.1.2 Formulace veřejné politiky

Dále přichází na řadu tvorba cílů, tvorba variant řešení problému, prognózování, hodnocení těchto variant a výběr nejvhodnější varianty. Pro odborníky je důležité stanovení správných cílů a evaluačních kritérií. Díky tomu nedochází ke zjišťování nepodstatných informací nebo k vytváření nefunkčních či špatně zacílených nástrojů veřejné politiky. Při plánování veřejné politiky jsou čtyři důležité body, na které je třeba se zaměřit: cíle, podcíle, kritéria a opatření. Cíle jsou obecně formulovaná tvrzení, kterých má být dosaženo z dlouhodobého hlediska. Ty je ale potřeba dekomponovat na

podcíle. Podcíle mají být snadněji vyhodnotitelné a úžeji zaměřené na konečné stavy, kterých má být dosaženo. Pro tvorbu cílů a podcílů existuje mnoho metod. Poměrně časté jsou např. metody strom cílů nebo evaluace priorit. Pro hodnocení podcílů se používají evaluační kritéria jako např. účinnost, efektivita nebo užitečnost. A každé takové kritérium je třeba propojit s opatřeními, které slouží k dosažení cílů a podcílů (Ochrana, 2004).

Evaluační kritéria jsou velmi důležitá. Slouží k posouzení, jak dobré jsou výsledky jednotlivých variant plánovaného veřejně politického opatření. V další fázi nám pomohou vybrat tu nejlepší variantu nebo lépe řečeno tu variantu, jejíž výsledek vyřeší problém přijatelným způsobem. Hodnotit cíle a podcíle je možné podle jednoho kritéria i podle více kritérií. V případě vícekriteriálního rozhodování musíme stanovit váhy jednotlivých kritérií. Každá varianta řešení veřejně politického problému by měla být hodnocena alespoň podle jednoho kritéria z následujících skupin Bardachových kritérií: věcná uskutečnitelnost (účinnost, relevance), finanční proveditelnost (efektivita, návratnost investic), politická průchodnost (užitečnost, soulad se zákony, spravedlnost) a administrativní proveditelnost (udržitelnost, schopnosti zaměstnanců, organizační podpora). Konkrétních kritérií je mnohem více (Paterová, 2007). Důležitá kritéria pro tuto práci jsou blíže specifikována v následující tabulce.

Tabulka č. 2: Přehled vybraných evaluačních kritérií

Typ kritéria	**Popis**	**Otázky**
Účinnost	Vyjadřuje, zda bylo dosaženo cílů formulovaných v programu, jakých bylo dosaženo úspěchů a jaké nastaly problémy, jak vhodně bylo vybráno jejich řešení a jaký je vliv vnějších faktorů.	Bylo hodnoceného výsledku dosaženo? V jaké míře bylo dosaženocílů? Měly použité nástroje a, intervence očekávané výsledky? Přineslo by použití jiných nástrojů lepší výsledky?
Efektivita	Je posuzována na základě výsledků či dopadů a použitých zdrojů.	Kolik úsilí bylo třeba na dosažení hodnoceného výsledku? Jsou efekty úměrné vstupům? (hospodárnost, minimalizace nákladů) Bylo cílů dosaženo za nejnižší cenu? Je možné za stejnou cenu dosáhnout lepších výsledků?
Užitečnost	Hodnotí dopady programu ve vztahu k širším ekonomickým a společenským potřebám. Nemá	Jsou očekávané i neočekávané výsledky z pohledu přímých a nepřímých beneficientů celkově

	přímý vztah o oficiálním cílům programu. Zvolit užitečnost je rozumné, pokud jsou cíle programu špatně definovány nebo se vyskytne mnoho neočekávaných dopadů.	uspokojivé?

Pramen: Paterová, 2007, s. 241

Pokud máme vymezený problém, cíle, kritéria a hodnoty, je možné začít přemýšlet o jednotlivých variantách řešení veřejně politického problému. Varianta je návrh, jak dosáhnout stanoveného cíle. Dobré je mít mnoho variant, aby bylo z čeho vybírat, protože čím více možností, tím vyšší pravděpodobnost na výběr nejvíce vyhovující varianty. Vymýšlení různých variant není nijak omezeno. Kreativita je zde naopak vítána, ale vždy stojí za to zvážit i již nabyté zkušenosti jiných odborníků. Při tvorbě variant je ideální vycházet z kombinace našich zkušeností a řešení problému v minulosti, z informací získaných z literatury, z ponaučení při řešení podobných problémů jinde a z vlastní kreativity. Varianty je možné tvořit individuálně i skupinově. Doporučuje se kombinace obojího s tím, že v kolektivu by měli být zástupci všech aktérů, kterých se problém týká.

V první části tvorby variant je nutné získat všechny možné nápady na řešení problému, ničím se neomezovat a využít vlastní zkušenosti, zkušenosti jiných a kreativitu. Inspirace ze zkušeností jiných má dvě podoby. První je tzv. lesson-drawing, kdy se inspirace čerpá z jiného města, kraje či státu. Inspirací je řešení stejného problému v jiném prostředí. Druhým způsobem je tzv. benchmarking, kdy dochází k poučení se z dobré praxe. Také kreativita či tvořivost při identifikaci variant má konkrétní postupy. V tomto případě se často používají metody brainstormingu, brainwritingu a myšlenkové mapy.

Teprve v druhé části tvorby variant se rozhoduje o tom, zda jsou navržené nápady realizovatelné či nikoliv. Realizovatelné nápady se přepracovávají do konečné podoby variant, z kterých se bude vybírat ta nejvhodnější. V každém případě je doporučeno stanovit varianty všech typů, tedy status quo, kdy nedochází k žádné změně, současný stav je zachován; dále tzv. inkrementální varianta, kdy se pokračuje v současném trendu, dochází maximálně k drobným úpravám a varianta, která absolutně mění dosavadní způsob řešení problému.

Výsledkem je soubor dobře identifikovaných variant řešení problému, přesněji veřejně politických opatření, z kterých bude vybíráno to nejvhodnější. Existuje mnoho podob veřejně politických opatření či nástrojů (Drhová, Veselý, 2007). Peters (1999) rozlišuje tyto nástroje na zákony (např. trestní právo, občanské právo), služby (např. činnost policie, vzdělávání), peníze (např. sociální dávky, porodné, platy úředníků), daně (např. DPH, daň z příjmu), jiné ekonomické nástroje (např. půjčky, dotace), osvěta a přesvědčování (např. kampaň proti kouření).

Dle Veselého, Kalouse a Nováčka (2007) je klíčové také prognózování navržených nástrojů veřejné politiky. Je to složitý proces, ale velmi důležitý pro vyhodnocení variant podle očekávaných dopadů. Výsledkem prognózování jsou formulace možných vývojů jednotlivých variant, které byly sestaveny na základě získaných poznatků, zkušeností a představ o budoucnosti. I pro prognózování lze použít propracované metody jako např. Foresight, Trend impact analysis, Feasibility assessment, Focus group, Futures Wheel atd.

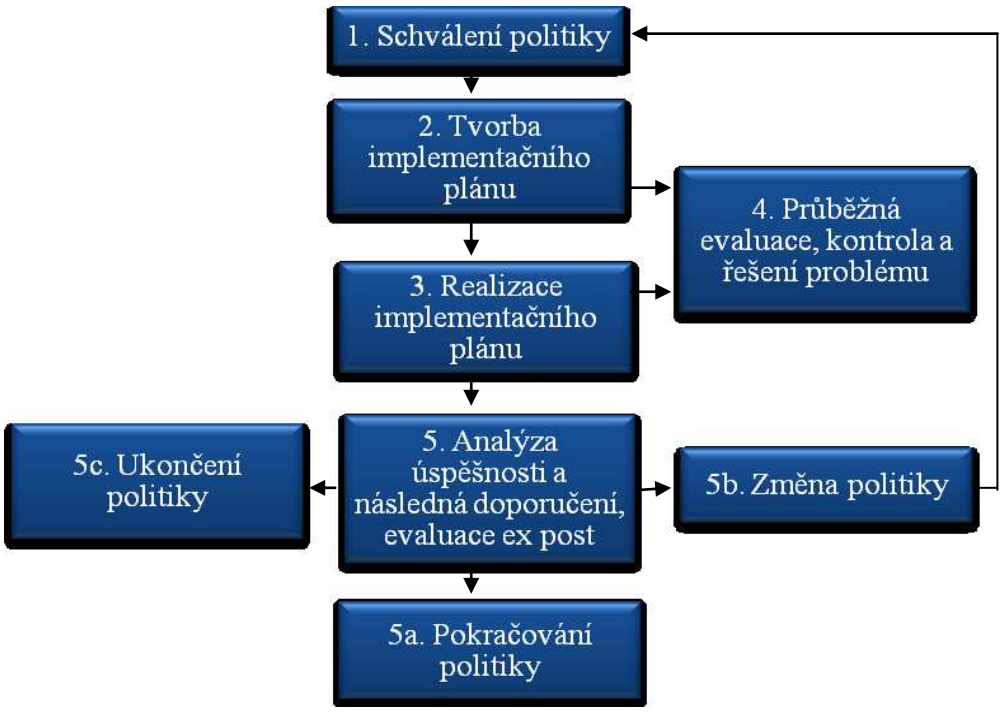
Navržené metody je třeba zhodnotit. Hodnocení obvykle provádí komise, která určuje pořadí variant a předkládá rozhodovateli doporučení k realizaci. K hodnocení lze opět využít různé metody, které se liší způsobem práce s hodnotícími kritérii. Existují jednokriteriální a vícekriteriální hodnotící metody podle toho, kolik kritérií se využívá. Nejvíce využívané jednokriteriální metody jsou metody nákladově-výstupové, díky nimž je možné porovnat vstupy s očekávanými výstupy, jejich použití je celkem snadné a přitom poskytují dostatek informací ke konečnému rozhodnutí. Mezi tyto kvantitativní, ekonomické metody patří analýza minimalizace nákladů, analýza nákladů a přínosů, analýza efektivnosti nákladů a analýza užitečnosti nákladů. Ve veřejné politice se z jednokriteriálních metod využívají spíše ty kvalitativní, neekonomické, které jako kritérium sledují konkrétní vlastnost vyjádřenou například na škále. Takové metody mohou mít podobu např. popisu nebo analýzy existujících variant a jejichž kritériem může být např. spokojenost občanů s poskytovanou službou. Někdy je nutné brát v úvahu více hodnotících kritérií a vícekriteriálních metod je opravdu mnoho. Pro veřejnou politiku je vhodná metoda vážení užitných vlastností, která se používá, pokud má každé kritérium jinou váhu a jinou měrou přispěje k dosažení cíle. Jak již bylo zmíněno výše, výsledkem hodnocení variant je pouze doporučení pro rozhodovatele,

která varianta je nejvhodnější. Je ale jen na rozhodovateli, jakou variantu zvolí. Konečná volba je často předmětem politikaření a tím pádem konečné rozhodnutí vůbec nemusí být shodné s doporučením hodnotící komise (Ochrana, 2007).

3.1.3 Implementace veřejné politiky

Před samotnou implementací veřejně politického opatření probíhá ještě jeho příjetí politickou reprezentací. Opatření musí být oficiálně přijato například ve formě zákona, regulace nebo strategického plánu. Teprve poté nastupuje implementace, která představuje realizaci, provádění či zavádění konkrétního opatření a tato fáze implementace trvá od přijetí veřejně politického opatření až po konec jeho platnosti. Mazmanian a Sabatier (1983, s. 20-21) definují implementaci jako „*provádění politického rozhodnutí, obvykle zakomponovaného do zákona, eventuelně může mít formu prováděcího předpisu nebo soudního rozhodnutí. V ideálním případě toto rozhodnutí identifikuje problém/y, který/é má řešit, stanovuje cíle, které mají být dosaženy, a strukturuje proces implementace včetně jeho alternativ. Proces obvykle probíhá na několika úrovních, počínaje vtělením rozhodnutí do příslušného zákona, následně politickými rozhodnutími implementačních agentur, souhlasem cílových skupin s těmito rozhodnutími, skutečnými důsledky těchto rozhodnutí – jak zamýšlenými, tak nezamýšlenými, vnímanými důsledky těchto rozhodnutí a konečně revizemi příslušného zákona.*“ Toto je jedna z klasických definic implementace, které většinou obsahují jak přijímání, tak i realizaci veřejné politiky. Paterová, Veselý, Kalous a Nekola (2007) přesto doporučují držet se členění na přijetí a implementaci veřejné politiky z důvodu snažšího zaměření na důležité věci a zároveň rozdělují proces implementace na pět fází, podle kterých lze postupovat ve všech modelech implementace.

Graf č. 2: Fáze procesu implementace



Zdroj: Paterová, Veselý, Kalous, Nekola, 2007

Existují dva základní přístupy k implementaci. První model je autoritativní - shora dolů (top-down). Hlavní regulátorem je vláda, která využívá nástroje jako direktivní řízení, plánování, kontrola, hierarchie či odpovědnost. Tuto implementaci racionálně řídí „shora“ tvůrci politického rozhodnutí pomocí úředních dokumentů (Hill, Hupe, 2002). Dle Birklanda (2001) jsou nejdůležitějšími předpoklady tohoto přístupu jasně definované cíle, vůči kterým lze hodnotit průběh implementace; jasně definované nástroje pro dosažení cílů; jasné ustanovení politiky v zákoně či v jiné formě; existence tzv. implementačního řetězu – implementace jako řetězení jednotlivých akcí odshora dolů; obeznámenost designérů politiky s mírou souhlasu implementátorů na všech úrovních. Nedostatky tohoto přístupu mohou být nejasně stanovené cíle, vytvářené bez konzultace s implementátory nejnižší úrovně jako jsou např. úřady práce nebo městské úřady a s tím související i nízká míra souhlasu všech implementátorů s veřejnou politikou. Tyto nedostatky ztěžují jak dosažení zamýšlených cílů, tak i zhodnocení míry jejich dosažení. V reakci na tyto nedostatky se začal objevovat participativní model implementace – zdola nahoru (bottom-up). Tento model využívá nástroje jako spontánnost, koordinace, učení, adaptace, vyjednávání, spolupráce či důvěra. Důležitou roli zde hrají lokální aktéři (budoucí implementátoři nejnižší úrovně), kteří nejlépe znají

problémy z praktického hlediska a dobře dokážou odhadnout, jakým způsobem bude nejlepší veřejnou politiku implementovat (Paterová, Veselý, Kalous, Nekola, 2007). Tento přístup identifikuje sítě lokálních aktérů, zkoumá jejich cíle, strategie, aktivity a rozebírá s nimi plánování, financování a provádění veřejně politických opatření (Winkler, 2002). I tento model má nedostatky, kterými může být nedostatečná schopnost lokálních aktérů ovlivnit dosažení cílů stanovených rozhodovateli a nedostatečná motivace lokálních aktérů zapojovat se aktivně do implementačního procesu (Sabatier, 1986). Každý z těchto dvou přístupů má své nedostatky, ale jsou situace, ve kterých se více hodí použít jeden nebo druhý. Přístup top-down se hodí více, pokud součástí implementace bude pouze jeden dominantní program a naopak bottom-up se hodí více pro implementaci s více programy a se zájmem o lokální prostředí (Birkland, 2001). Mezi další modely implementace patří např. model koalic aktérů nebo model nikdy nekončícího procesu učení.

Také Potůček (2005, s. 42-43) upozorňuje na problémy, kterým je nutné se vyhnout pro dosažení úspěšné implementace veřejné politiky:

- „*společenský vývoj je autonomní a stěží řiditelný;*
- *prostředí, v němž žijeme, je obtížně ovlivnitelné z důvodu rostoucí komplexity sociálních forem;*
- *setrvačnost hodnotových orientací a chování lidí a institucí;*
- *střety různých politik a sil;*
- *budoucí vývoj je obtížně předvídatelný;*
- *simulace politik, „klamání tělem“, předstírání realizace určité politiky, i když reálný zájem směruje jinam;*
- *problém nechtěných důsledků politik.*“

Dalším bodem, který značně zvyšuje pravděpodobnost úspěšnosti implementace veřejné politiky je studie proveditelnosti, jejíž vypracování by nemělo být opomenuto. Cílem této studie je ukázat, zda byla vybrána nejvhodnější varianta, zda byly správně odhadnuty finanční náklady, zda byla prokázána trvalá udržitelnost investice a zda byla identifikována rizika. Kromě finanční analýzy musí tato studie obsahovat analýzu proveditelnosti z hlediska technického, časového, organizačního, kulturního a legálního.

Vypracování této studie je velmi náročné, a proto by měla být výsledkem práce specialistů z každé výše zmíněné oblasti (Paterová, Veselý, Kalous, Nekola, 2007).

3.1.3.1 Implementační deficit

V této fázi je nutné zmínit implementační deficit – selhání politiky. Jednoduše řečeno jde o rozdíly mezi původně plánovanými cíli a dosaženými stavy. Modely implementace veřejných politik jsou nastaveny tak, aby selhání politiky předcházely, nicméně ne vždy se tak stane. Přítomnost implementačního deficitu obvykle odhalí další fáze – hodnocení veřejných politik.

Toto selhání může mít tři podoby. První je taková, kdy zdroje jsou spotřebovány, ale nic se neděje, žádná politika není uskutečňována. Druhou podobou je taková forma uskutečňování politiky, která neumožňuje naplnění plánovaných cílů a třetí podobou je taková forma prováděné politiky, kterou nelze standardizovat, kontrolovat a tím pádem ani vyhodnotit dosažené výsledky (Paterová, Veselý, Kalous, Nekola, 2007). Příčiny implementačního deficitu jsou různé. Malý a Pavlík (2004) představují tyto tři příčiny:

- špatně definované cíle a hypotézy (např. příliš vysoká očekávání),
- chyby v procesu realizace (např. aktéři upřednosťnující své zájmy místo cílů veřejné politiky),
- vnější, nepředvídatelné a aktéry neovlivnitelné vlivy (např. přírodní katastrofy, změny politických režimů, války atd.).

3.1.4 Hodnocení veřejné politiky

Poslední fáze veřejně politického procesu se zabývá monitoringem a evaluací realizované veřejné politiky. Definic těchto aktivit existuje opravdu mnoho. Nekola (2007, s. 338) považuje za užitečnou definici monitoringu veřejné politiky definici Dunna (2004), která zní: „*Monitoring je politicko-analytický postup používaný k získávání informací o příčinách a výsledcích veřejných politik. Umožňuje analytikovi popsat vztahy mezi politikami a jejich výsledky a stává se tak primárním zdrojem dat o implementaci politiky. Je to snaha popsat a vysvětlit veřejné politiky*.“ Jednoduše řečeno

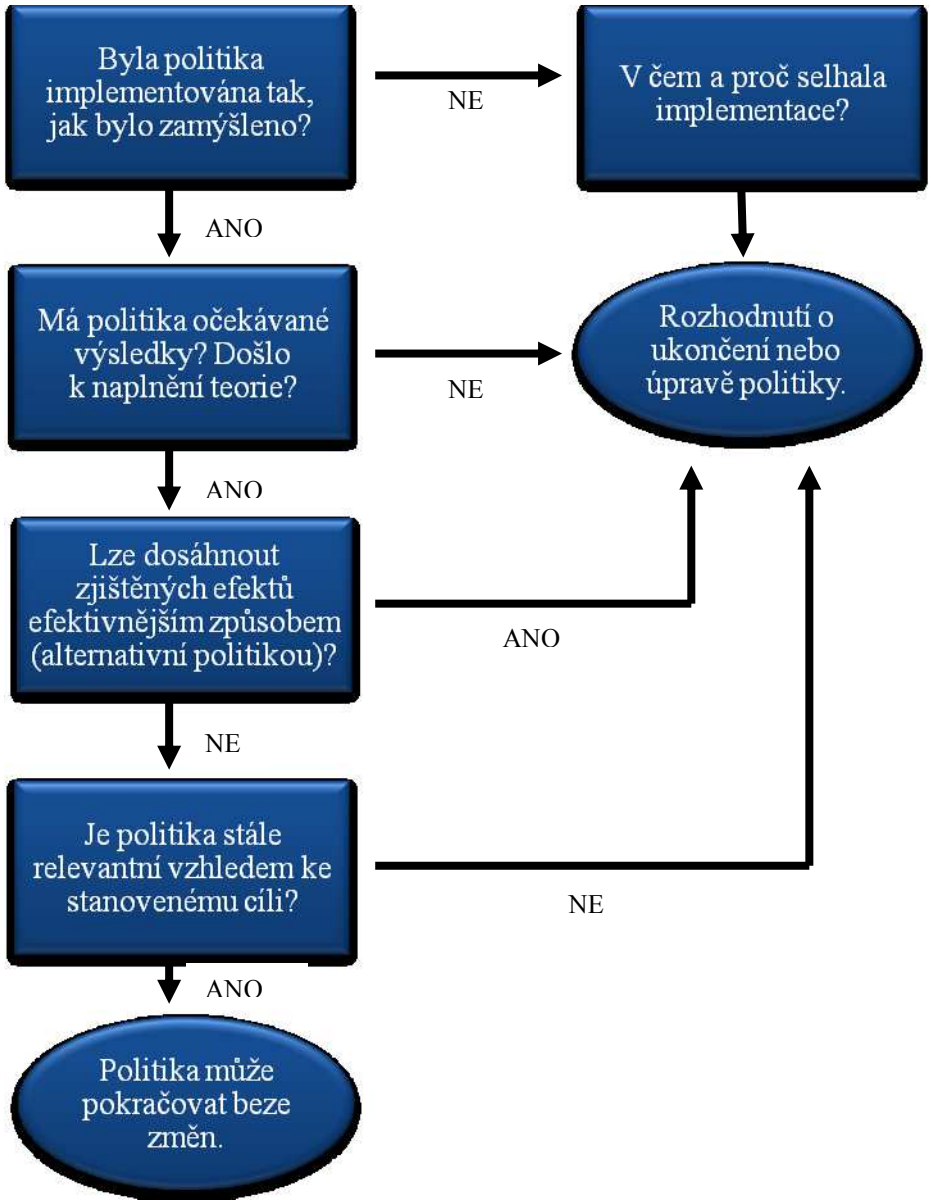
je to průběžný, systematický sběr dat o realizované politice, který poskytuje informace o dosaženém vývoji, plnění cílů a využití přidělených prostředků (OECD, 2002). Definice evaluace zní dle OECD (2002) takto: „*Evaluace je systematické a objektivní hodnocení probíhajících nebo dokončených projektů, programů nebo politik, jejich uspořádání, implementace a výsledků. Cílem je určení významnosti a plnění cílů, posouzení rozvojové efektivnosti, účinku a udržitelnosti. Jde o proces stanovení důležitosti nebo významnosti určité aktivity, politiky nebo programu*“ (Nekola, 2007, s. 339). Monitoring s evaluací spolu úzce souvisí a jeden bez druhého by víceméně neměly smysl. To ale neznamená, že by je musel provádět jeden subjekt. Monitoring mají obvykle na starosti státní organizace, zatímco evaluací bývají často pověreni odborníci, kteří se na hodnocení politik specializují. Hodnotit lze obecné veřejné politiky, ale i konkrétní programy, nástroje či opatření. Úroveň obecnosti politik ovlivňuje úroveň obecnosti výsledků evaluace. To znamená, že komplexní veřejné politiky lze hodnotit zpravidla jen na obecné úrovni a naopak hodnocení přesně vymezených a zacílených nástrojů obvykle přináší podrobné a podložené závěry o jejich efektivitě či neefektivitě. Hlavní funkcí hodnocení je poskytovat zpětnou vazbu příjemcům politik. Důležitým aspektem jsou zde užitečnost a výkonnost veřejně politických programů, které se zjišťují pomocí validních a spolehlivých sběrů dat. Kromě kontrolování těchto i dalších aspektů slouží monitoring a evaluace také k poznávání a explanaci (Nekola, 2007). Podle Dunna (2004) jde o tyto základní funkce:

- kontrola naplňování standardů,
- kontrola poskytovaných zdrojů a služeb,
- kontrola výsledků,
- vysvětlení vztahů a účinků.

Nekola (2007) doporučuje přidat ještě funkci participační, která je aktuální v současné době a díky zapojení občanů může přinést posílení legitimity a další zlepšování přijatých rozhodnutí. Nekola (2007) rozlišuje dva základní druhy evaluace a monitoringu. První je formativní, který slouží ke zlepšení realizované politiky pomocí zkoumání jejího fungování, kvality implementace a organizačního kontextu. Pro tento druh je vhodné použít tzv. evaluaci procesu, což je jeden z modelů evaluace. Druhý je

souhrnný druh evaluace, který slouží k celkovému posouzení efektů politiky a vhodným modelem je tzv. evaluace výsledků. Během hodnocení je důležité hledat odpovědi na otázky, které jsou znázorněny v následujícím obrázku.

Graf č. 3: Klíčové otázky hodnocení realizovaných politik

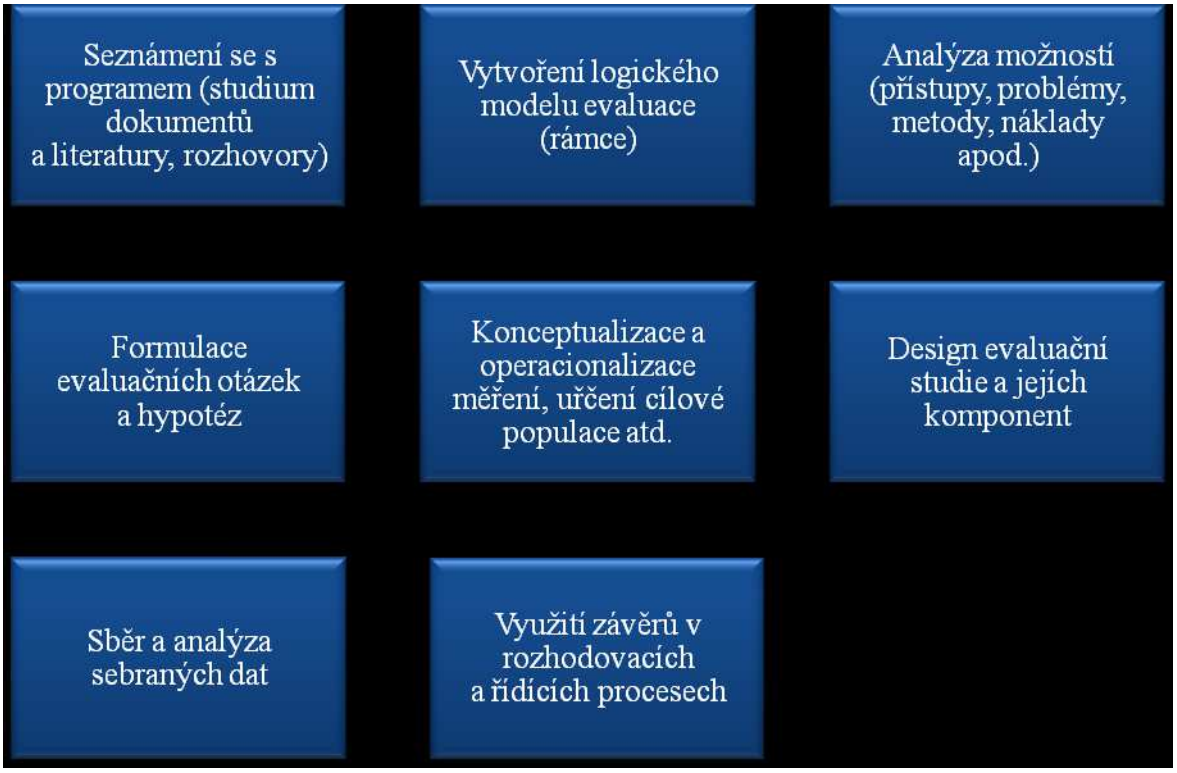


Zdroj: Nekola (2007, s. 341)

Se schématem těchto otázek a odpovědí souvisí také fáze procesu evaluace (graf č. 4), které jsou použitelné pro všechny druhy a modely evaluace. Hodnocení politiky

musí navazovat na předchozí fáze veřejně politického procesu, především na jeho průběžné a předběžné hodnocení.

Graf č. 4: Fáze evaluace

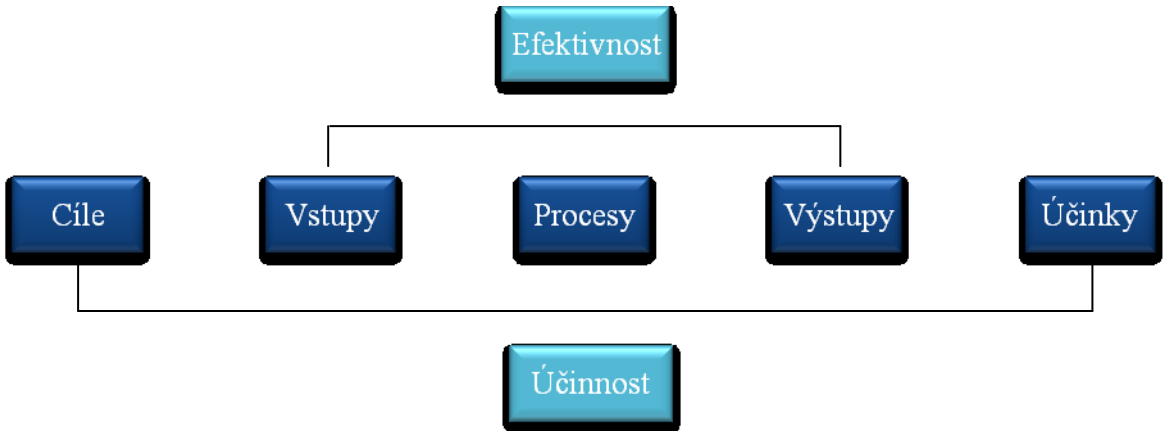


Pramen: Nekola (2007, s. 342)

Plánovací fázi tvoří první tři body tohoto schématu, na které navazuje fáze realizační, která je již víceméně shodná se standardním výzkumným projektem. Rozdíl zde tvoří akorát závěrečné zdůraznění získaných poznatků a jejich využití v rozhodovacích a řídících procesech tak, aby mohlo dojít např. k vylepšení veřejné politiky (Nekola, 2007). Pro úspěšné hodnocení veřejných politik je důležité také pochopit následující vztahy uvnitř veřejně politického procesu. Na počátku jsou zdroje (časové, finanční, lidské, materiální, technické), odborně nazývané jako vstupy politiky, které vstupují do procesů politik (administrativní, organizační, politické aktivity) a ty je přetváří na výstupy a účinky politik. Výstupy jsou produkty, služby nebo finanční zdroje poskytované příjemcům politik (např. příspěvek na bydlení, program SÚPM) a účinky jsou změny v chování či postojích v důsledku působení dané politiky (např. lepší dostupnost bydlení, vyšší zaměstnanosti znevýhodněných osob na trhu práce). Účinky se také rozlišují podle toho, za jak dlouho se projeví od implementace politiky

a podle toho, zda jsou přímé či zprostředkované. Pro úspěšnou evaluaci je nezbytné rozlišovat vstupy od procesů a výstupy od účinků. To umožňuje určit relevantní ukazatele a díky tomu zjistit to, co má být zjištěno (Dunn, 2004). Při hodnocení realizace veřejných politik bývá nejčastěji sledována účinnost a poté efektivita. Hodnocení účinnosti je prioritou evaluace a vychází ze vztahu mezi vstupy nebo cíli a účinky. Pokud je hodnocena efektivita, vychází se pouze ze vztahu mezi vstupy a výstupy. V tomto případě je nutné upozornit na nedostatky, které se mohou objevit při vyvozování závěrů pouze na základě výstupů. Kromě těchto ovlivnitelných faktorů, které jsou znázorněny v grafu č. 5, mohou do celého procesu vstoupit také faktory, které ovlivnit nelze. Jde např. o kulturní hodnoty cílové populace, nedostupnost zdrojů, přírodní katastrofy, nové nemoci atd. Tyto faktory mohou přinést pozitivní i negativní vedlejší efekty. Pro získání relevantních výsledků je nutné zahrnout neovlivnitelné faktory do evaluačního projektu (Nekola, 2007).

Graf č. 5: Účinnost vs efektivnost



Zdroj: autor

Na základě výše popsaných vztahů je zřejmé, že je nutné rozlišovat monitoring a evaluaci procesu od monitoringu a evaluace výsledků. Evaluace procesu zjišťuje, zda program funguje a zda je poskytován tak, jak bylo zamýšleno (Scheirer, 1994). Monitoring procesu systematicky a průběžně sbírá informace o všech jeho důležitých součástech, které je nutné znát pro vyhodnocení toho, jak cílová populace využívá poskytované výstupy (Rossi, Lipsey, Freeman, 2004). Jmenovitě se sledují a hodnotí klíčové organizační funkce a aktivity běžného provozu politiky, užívání zdrojů

a poskytování služeb a finančních či hmotných prostředků cílovým skupinám. Monitoring a evaluace procesu usiluje také o odhalení implementačního deficitu. Evaluace a monitoring procesu nemá vyloženě své vlastní metody. Přizpůsobují se konkrétnímu programu, jehož fungování sledují a hodnotí. Spíše se jedná o specifické postupy související se správou a využíváním informací k dalšímu rozhodování o dané politice.

Důležitější je monitoring a evaluace výsledků, které sledují naplnění daného cíle. Zaměřují se na zamýšlené i nezamýšlené efekty, které politika přinesla. Monitoring je zde systematické zaznamenávání změn, které nastanou od stanoveného počátečního stavu. Tyto údaje se využívají při evaluaci a mohou ukázat problémy a dát tak podnět k jejich nápravě. Pohotově reagovat na nenadálé změny realizované politiky je smyslem monitoringu a evaluace výsledků.

Prvním důležitým krokem je zde identifikace a měření relevantních výsledků. Pro úspěšnou evaluaci je důležité navrhnout spolehlivé a validní míry. Pomocí indikátorů naměřené informace mají reprezentovat změny chování a postojů. Výsledky politiky mají mnoho dimenzí. Je nutné vzít v úvahu všechny potenciální dimenze a z nich vybrat konečný soubor, který bude nejlépe vystihovat výsledky politiky. Tento způsob zamezuje přecenění nebo podcenění výsledků politiky v důsledku příliš úzkého nebo širokého zaměření evaluace. V některých případech je vhodné provést opakované měření, pracovat s více zdroji, využít více technik sběru dat nebo agregovat více ukazatelů do jedné míry. Zásadní je správná operacionalizace, to znamená vytvoření přesného postupu, jak informace získat a převést na indikátory. Díky tomu bude možné správně měřit určité vlastnosti. Pro některé vlastnosti existují jasně dané způsoby měření, pro některé existuje více různých postupů a v některých případech lze vytvořit i vlastní postup operacionalizace. Obecně je při měření nutné sledovat reliabilitu (výběr správné metody), validitu (správná operacionalizace) a citlivost nástrojů (např. měření v kilometrech či centimetrech).

K hodnocení politik lze využít komplexní přístupy, které obvykle obsahují jak monitoring a evaluaci procesu, tak výsledků. Jde např. o sledování sociálních systémů, sociální experimenty, sociální audity, syntézy výzkumu a praxe, metaevaluace,

participativní evaluace atd (Nekola, 2007). Např. Sirovátka a kol. (2006), kteří se hodnocením aktivní politiky zaměstnanosti zabývali, doporučují při tvorbě indikátorů vycházet z cílů, charakteru a zaměření konkrétních programů APZ. Sami si stanovili následující dva indikátory, které hodnotili podle pohlaví, věku, zdravotního stavu, dosaženého vzdělání a sledovaného regionu.

- Míra výskytu nezaměstnaných v evidenci ÚP ČR po určité době od ukončení programu APZ (6 a 12 měsíců)
- Počet dnů v evidenci nezaměstnaných od ukončení programu APZ do konce sledovaného období

4. AKTIVNÍ POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI

Aktivní politika zaměstnanosti (APZ) je vymezena § 104 Zákona o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb., který říká, že APZ je *„souhrn opatření směřujících k dosažení maximálně možné úrovně zaměstnanosti.“* Konkrétně jde o tvorbu nových pracovních míst a zvyšování uplatnitelnosti pracovníků na trhu práce.

Obecně se APZ zaměřuje na omezování nezaměstnanosti, zaměřuje se na pomoc rizikovým skupinám nezaměstnaných na trhu práce, kterým pomáhá formou různých finančních i nefinančních opatření. Podle Boeriho a Ourse (2008) APZ také usiluje o odstranění překážek, které způsobuje pasivní politika zaměstnanosti různými dávkami v nezaměstnanosti, které mohou někdy odrazovat od hledání práce. Důvodem je, že v některých případech je podpora nezaměstnanosti vyšší než nabízená mzda konkrétnímu uchazeči na trhu práce.

APZ v ČR zabezpečuje Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce ČR (ÚP ČR), konkrétní realizaci zajišťují krajské pobočky ÚP ČR dle situace na trhu práce v daném regionu. ÚP ČR spolupracuje s dalšími subjekty aktivními na trhu práce, které se podílí na realizaci APZ. Jde například o zaměstnavatele, územní samosprávné celky, profesní organizace, sdružení osob se zdravotním postižením a organizace zaměstnavatelů. Financování APZ probíhá částečně z prostředků státního rozpočtu a částečně z evropských sociálních fondů.

APZ je realizována prostřednictvím jednotlivých nástrojů, jejichž zaměření je různé. Neexistuje jedna univerzální APZ pro všechny státy, každý stát se snaží přizpůsobit si APZ na míru. V ČR je k dispozici deset nástrojů APZ, nicméně reálně se jich využívá zhruba pět. Programy jakou jsou např. příspěvky na zapracování, příspěvky na nový podnikatelský program, překlenovací příspěvky se téměř nevyužívají. Všechny nástroje APZ v ČR jsou zaneseny v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Jmenovitě jde o veřejně prospěšné práce, společensky účelná pracovní místa, chráněná pracovní místa, investiční pobídky, příspěvky na zapracování, příspěvky na nový podnikatelský program, překlenovací příspěvky, rekvalifikace a projekty ESF.

Využívání jednotlivých nástrojů se liší podle krajů, protože v každém kraji může být jiná situace na trhu práce. Výrazněji se ale liší jen Praha, kde je nezaměstnanost nejnižší a naopak kraje jako je Ústecký nebo Moravskoslezský, kde je nezaměstnanost naopak nejvyšší. Nicméně ve všech krajích jednoznačně převažuje využívání příspěvků v rámci veřejně prospěšných prací, společensky účelných pracovních míst a rekvalifikací. Proto je potřeba se na tyto nástroje a na jejich nastavení a financování zaměřit nejvíce. Výrazně méně jsou v ČR využívány specifické projekty ESF a podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením. A pouze ojediněle se využívají ostatní nástroje APZ (MPSV, 2015). Příspěvky v rámci programů APZ jsou vypláceny na základě písemně uzavřených dohod mezi zaměstnavateli a ÚP ČR. Pro tuto práci je důležitý program Společensky účelných pracovních míst (SÚPM), který je více rozebrán v následující podkapitole.

4.1 Program APZ – Společensky účelná pracovní místa

Tento nástroj APZ upravuje § 113 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Společensky účelná pracovní místa zaměstnavatel zřizuje nebo vyhrazuje na základě dohody s ÚP ČR a může na ně získat finanční příspěvek. Na SÚPM jsou přijímáni nezaměstnaní uchazeči z evidence ÚP ČR, kteří jsou nějakým způsobem znevýhodněni na trhu práce. SÚPM existují ve dvou podobách. První jsou příspěvky na mzdy zaměstnanců, kteří byli přijati do pracovního poměru z evidence nezaměstnaných ÚP ČR. Druhou možností je příspěvek na zřízení pracovního místa pro nezaměstnaného z evidence ÚP ČR, tzn. příspěvek na vybavení související se vznikem pracovního místa. Cílem programu SÚPM je umístit znevýhodněné uchazeče na trhu práce do zaměstnání dlouhodobě, tzn. i po vyčerpání dotace v rámci tohoto programu. Nežádoucí je, pokud je uchazeč po skončení vyplácení příspěvku zaměstnavateli propuštěn a opět se stane nezaměstnaným.

4.1.1 Společensky účelná pracovní místa – vyhrazená

Smyslem je finančně podpořit zaměstnavatele, který se chystá přijmout nezaměstnaného uchazeče znevýhodněného na pracovním trhu, kterému nelze zajistit pracovní umístění jiným způsobem. Příspěvek je poskytován na mzdu či plat takového

zaměstnance, včetně pojistného na sociální zabezpečení a na veřejné zdravotní pojištění, které zaměstnavatel za zaměstnance odvádí. Příspěvek může být poskytován maximálně po dobu jednoho roku (§113 ZoZ 435/2004 Sb.).

V současnosti může zaměstnavatel požádat o příspěvek na každého nezaměstnaného uchazeče, který je v evidenci ÚP ČR. Příspěvek je nenárokový, může se stát, že nebude schválen. Výrazným podnětem pro schválení příspěvku je fakt, pokud uchazeč spadá do některé ze znevýhodněných skupin na trhu práce, jako jsou např. absolventi bez praxe nebo lidé nad 50 let. Výši měsíčního příspěvku a dobu jeho poskytování určuje hodnotící komise podle směrnice generálního ředitelství ÚP ČR č. 1/20015 (tabulka č. 3). Tato směrnice dále určuje, že zaměstnavatel nesmí během jednoho roku takto zaměstnat více jak 20 uchazečů a zároveň během jednoho roku nesmí vyčerpat více jak 2 mil. Kč.

Žádost o tento příspěvek zaměstnavatel podává na krajskou pobočku ÚP ČR. Poté úředník žádost administrativně zpracuje, z čehož je nejdůležitější získat informace o uchazeči z kontaktního pracoviště ÚP ČR a vypracovat návrh pro hodnotící komisi. Ta o příspěvku jedná a vydává doporučení pro ředitelku či ředitele krajské pobočky, kteří o schválení příspěvku rozhodují. Zpracovat tuto žádost trvá zhruba 5 – 6 týdnů a během této doby musí být uchazeč stále v evidenci nezaměstnaných. Teprve po podepsání dohody mezi zaměstnavatelem a ÚP ČR může budoucí pracovník podepsat pracovní smlouvu a nastoupit do zaměstnání. Zaměstnavateli je příspěvek vyplácen jednou měsíčně vždy poté, co zaměstnavatel doloží tzv. vyúčtování mzdových nákladů včetně výplatní pásky zaměstnance, ze které musí být zřejmé, že mzdu či plat zaplatil a odvedl za zaměstnance zdravotní a sociální pojištění. S výběrem uchazeče, na kterého je možné získat příspěvek, mohou zaměstnavateli pomoct pracovníci kontaktních poboček ÚP ČR, kteří mají na starosti pořádání výběrových řízení a předvýběry vhodných uchazečů (GŘ ÚP ČR, 2015).

Tabulka č. 3: Pravidla pro určování výše a doby poskytování měsíčního příspěvku v rámci programu SÚPM vyhrazených

	Výše příspěvku u plného pracovního úvazku		
	Nezaměstnanost 3 - 12 měsíců	**Nezaměstnanost 12 – 24 měsíců**	**Nezaměstnanost delší než 24 měsíců**
Doba poskytování	Maximálně 6 měsíců	Maximálně 9 měsíců	Maximálně 12 měsíců
SÚPM vyhrazené	Max. 13 000 Kč/ 7 800 Kč*	Max. 10 000 Kč/ 7 800 Kč*	Max. 15 000 Kč/ 9 000 Kč*
SÚPM vyhrazené pro UoZ nad 50 let věku	Max. 15 000 Kč/ 9 000 Kč*	Max. 15 000 Kč/ 9 000 Kč*	Max. 18 000 Kč/ 10 800 Kč*
SÚPM vyhrazené pro UoZ nad 55 let věku	Max. 18 000 Kč/ 10 800 Kč*	Max. 18 000 Kč/ 10 800 Kč*	Max. 24 000 Kč/ 14 400 Kč*
SÚPM vyhrazené pro UoZ do 30 let věku	Max. 15 000 Kč/ 9 000 Kč*	Max. 15 000 Kč/ 9 000 Kč*	Max. 18 000 Kč/ 10 800 Kč*
SÚPM vyhrazené pro absolventy do 25 let věku a absolventy VŠ do 30 let věku	Max. 18 000 Kč/ 10 800 Kč*	Max. 18 000 Kč/ 10 800 Kč*	Max. 20 000 Kč/ 12 000 Kč*
SÚPM vyhrazené pro OZP (bez OZZ)	Max. 15 000 Kč/ 9 000 Kč*	Max. 15 000 Kč/ 9 000 Kč*	Max. 18 000 Kč/ 10 800 Kč*

Pramen: směrnice GŘ č. 1/2015

*Pracovní poměr u zaměstnavatele na dobu určitou – příspěvek krácen na 60 % max. částky. Netýká se nestátních neziskových organizací a škol.

4.1.2 Společensky účelná pracovní místa – zřízená

Smyslem tohoto příspěvku je podpořit zaměstnavatele, kteří se rozhodnou zřídit pracovní místo pro nezaměstnaného uchazeče z evidence ÚP ČR. Příspěvek je v tomto případě poskytován na vybavení, které bude budoucí zaměstnanec bezpodmínečně potřebovat pro vykonávání práce. Výše příspěvku se určuje podle toho, kolik má zaměstnavatel zaměstnanců a podle míry nezaměstnanosti v daném kraji vůči míře

nezaměstnanosti v celé ČR za kalendářní měsíc předcházející dni podání žádosti viz tabulka č. 4.

Tabulka č. 4: Výpočet výše příspěvku na zřízení SÚPM

Míra nezaměstnanosti v kalendářním měsíci předcházejícím dni podání žádosti o příspěvek Okres x Česká republika	**Maximální výše příspěvku na zřízení jednoho SÚPM do 10 pracovních míst na základě jedné dohody**	**Maximální výše příspěvku na zřízení jednoho SÚPM při více než 10 pracovních místech na základě jedné dohody**
MN v okrese < v ČR	**čtyřnásobek** průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předchozího kalendářního roku	**šestinásobek** průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předchozího kalendářního roku
MN v okrese = nebo > **v ČR**	**šestinásobek** průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předchozího kalendářního roku	**osminásobek** průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předchozího kalendářního roku

Pramen: Portál MPSV, 2015

4.1.3 Společensky účelná pracovní místa – samostatně výdělečná činnost

V rámci tohoto nástroje APZ může ÚP ČR poskytnout příspěvek také osobě, která plánuje začít s podnikáním a stát se osobou samostatně výdělečně činnou. ÚP ČR v tomto případě poskytuje příspěvek na vybavení osobě, která si sama pro sebe zřídí pracovní místo za účelem podnikání. Taková osoba musí být v evidenci nezaměstnaných minimálně pět měsíců, v oboru plánované podnikatelské činnosti nesměla předchozích pět let podnikat, k žádosti o příspěvek musí přiložit podnikatelský záměr vypracovaný na dva roky dopředu (rozvaha, příjmy, výdaje atd.). Příspěvek je

opět vyplacen na základě písemné dohody fyzické osoby s ÚP ČR. Je možné získat příspěvek v maximální výši 90 000 Kč. Nákup vybavení je kontrolován, je nutné doložit vyúčtování za toto vybavení. To, co je možné za poskytnuté peníze nakoupit, je uvedeno v písemné dohodě. V případě nákupu neoprávněného zboží musí OSVČ peníze za toto zboží vrátit. OSVČ se také zavazuje vykonávat danou činnost po dobu dvou let. Pokud např. tuto podmínku OSVČ nedodrží, vrací poměrnou část příspěvku. OSVČ může do třiceti dnů od uzavření této dohody požádat také o překlenovací příspěvek, který částečně hradí provozní náklady spojené s podnikáním (Portál MPSV, 2015).

4.1.4 Historický vývoj financování APZ a programu SÚPM v ČR

Před revolucí víceméně žádná politika zaměstnanosti nebyla, neexistoval trh práce, nezaměstnanost a tím pádem ani APZ. Stát zajišťoval umělou rovnováhu v oblasti zaměstnanosti. Pro tu dobu byla typická přezaměstnanost a neefektivní využívání pracovních sil (Krebs, 2002). První podoba APZ se objevila v Zákonu č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti a v Zákonu č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti v důsledku přechodu na tržní ekonomiku a s tím souvisejícím nástupem nezaměstnanosti. Už v těchto zákonech bylo stanoveno, že při zprostředkování zaměstnání se mají podporovat především absolventi, matky s dětmi, lidé nad 50 let a zdravotně postižení. APZ byla oproti současnosti jednoduchá, nicméně obsahovala rekvalifikace, společensky účelná pracovní místa, absolventská pracovní místa, veřejně prospěšné práce, poradenskou činnost a pracovní rehabilitace. V letech 1991 a 1992 byla APZ realizována v podobném množství jako v současnosti, což bylo způsobeno existencí Československa a tím, že na Slovensku byla zhruba o dvě třetiny vyšší nezaměstnanost než Česku (Potůček, 1998). V roce 1992 bylo vytvořeno dokonce 67 793 míst v rámci programu SÚPM oproti roku 2016, kdy bylo vytvořeno 25 244 míst (MPSV, 2017).

Rozdělení Československa ukázalo, že nezaměstnanost v ČR není velkým problémem, a tak nedošlo až do roku 1999 ke změně podoby APZ. Tabulka č. 5 ukazuje, že výdaje na APZ do roku 1997 klesaly, což bylo způsobeno faktem, že se míra nezaměstnanosti v letech 1993 – 1997 držela zhruba mezi 3 – 4 %. V roce 1993 byl vládě představen Návrh úpravy a novelizace nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti,

který měl vylepšit a rozšířit současné nástroje APZ a zacílit je na nejrizikovější skupiny nezaměstnaných, což mělo přinést zvýšení zaměstnanosti v oblastech s vysokou a dlouhodobou nezaměstnaností. Návrh přijat nebyl, protože politika zaměstnanosti nebyla prioritou tehdejší vlády (Potůček, 1998).

Tabulka č. 5: Výdaje na státní politiku zaměstnanosti v ČR v letech 1991 – 1998

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
SPZ (v tis. Kč)	2 450 270	3 145 028	2 166 077	2 562 588	2 416 637	2 664 493	3 972 035	5 096 712
PPZ (v tis. Kč)	1 677 270	1 423 352	1 416 669	1 844 265	1 781 846	2 106 406	3 420 038	4 193 698
APZ (v tis. Kč.)	773 000	1 721 676	749408	718 323	634 791	558 087	551 995	903 014
APZ - z toho								
SÚPM								
vytvořená místa	42 006	67 793	9 547	9 436	5 963	3 612	2 626	8 805
umístění uchazeči	33 868	60 370	12 250	9 874	6 603	4 025	2 931	8 178
výdaje k 31.12. (tis. Kč.)	496 800	968 620	217 855	241 482	163 636	102 427	66 193	201 514

Pramen: MPSV, 2017

V roce 1998 začala postupně růst míra nezaměstnanosti a návaznosti na to začaly v dalších letech růst i výdaje na APZ. V souvislosti s blížícím se vstupem ČR do Evropské unie začalo MPSV tvořit tzv. Národní akční plány zaměstnanosti, což byly střednědobé strategie zaměstnanosti vytvořené po vzoru Evropské strategie zaměstnanosti. Míra nezaměstnanosti v roce 2000 přesáhla osm procent, díky tomu se i výdaje na APZ téměř zčtyřnásobily a značně vzrostl jejich podíl na úkor výdajů na pasivní politiku zaměstnanosti. Do roku 2005 se míra nezaměstnanosti pohybovala mezi 8 až 10 % a také výdaje na APZ se neměnily, kolísaly mezi třemi až čtyřmi miliardami korun ročně. I když míra nezaměstnanosti začala v roce 2006 klesat, výdaje na APZ značně stouply. To je ale dáno vstupem ČR do EU a finanční podporou státní politiky zaměstnanosti (SPZ) z evropských sociálních fondů. Výdaje na SPZ začaly pomalu růst právě v roce 2004.

Tabulka č. 6: Výdaje na státní politiku zaměstnanosti v ČR v letech 1999 - 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SPZ (v tis. Kč)	7 631 216	9 086 623	9 522 338	9 879 089	10 960 415	11 750 430	11 959 120	14 202 321
PPZ (v tis. Kč)	5 709 466	5 680 469	5 228 947	6 209 746	6 949 250	7 030 047	7 046 845	7 307 521
APZ (v tis. Kč.)	1 921 750	3 406 154	4 063 277	3 483 250	3 274 160	3 939 856	4 027 853	5 300 675
APZ - z toho								
SÚPM								
vytvořená místa	15 445	27 240	21 398	13 454	17 488	25 584	24 140	25 131
umístění uchazeči	15 804	26 721	21 767	14 123	17 618	25 010	25 129	25 417
výdaje k 31.12. (tis. Kč.)	525 563	989 720	1 042 504	616 819	691 559	1 030 597	1 184 356	1 071 803

Pramen: MPSV, 2017

V roce 2004 v návaznosti na vstup ČR do EU vstoupil v platnost zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který po několika novelizacích platí dodnes. Do roku 2008 se míra nezaměstnanosti pohybovala okolo 6 %, výdaje na APZ se pozvolna zvyšovaly a vyrovnával se podíl nákladů na APZ a pasivní politiku zaměstnanosti (PPZ). K zvratu došlo s nástupem ekonomické krize v roce 2009, kdy výdaje na SPZ vzrostly téměř o osm miliard korun, výdaje na PPZ se zdvojnásobily, zatímco na APZ klesly (Sirovátka, Šimíková, 2013). Podobný trend u financování SPZ lze identifikovat ještě v roce 2010. V dalších dvou letech celkové náklady na SPZ postupně opět o zhruba osm miliard korun klesly, nicméně podíl zůstal stejný v podobě značné převahy PPZ nad APZ.

Tabulka č. 7: Výdaje na státní politiku zaměstnanosti v ČR v letech 2007 - 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SPZ (v tis. Kč)	15 072 541	15 680 608	23 132 685	22 736 413	17 836 581	15 130 916
PPZ (v tis. Kč)	7 015 755	7 114 895	15 077 723	13 354 778	10 349 149	8 759 749
APZ (v tis. Kč.)	5 673 321	6 131 729	4 953 467	6 171 493	3 815 885	2 451 117
APZ - z toho						
SÚPM						
vytvořená místa	16 094	12 604	20 404	26 481	13 534	11 457
umístění uchazeči	16 706	12 756	20 208	25 882	13 410	11 380
výdaje k 31.12. (tis. Kč.)	867 971	596 654	985 295	1 454 155	795 054	366 364

Pramen: MPSV, 2017

Od roku 2013 opět rostla částka investovaná do SPZ a zároveň se snižoval rozdíl mezi částkou vynaloženou na PPZ a APZ. V roce 2015 se dokonce poprvé v historii ČR více investovalo do APZ než do PPZ. Také na program SÚPM bylo v tomto roce vynaloženo nejvíce financí a ani v roce 2016 se tato částka výrazně nesnížila.

Tabulka č. 8: Výdaje na státní politiku zaměstnanosti v ČR v letech 2013 - 2016

	2013	2014	2015	2016
SPZ (v tis. Kč)	17 929 288	20 076 846	22 521 725	20 318 256
PPZ (v tis. Kč)	9 674 752	9 279 634	8 303 370	8 254 527
APZ (v tis. Kč.)	4 251 090	6 386 632	9 668 796	6 860 879
APZ - z toho				
SÚPM				
vytvořená místa	22 063	32 980	51 232	25 244
umístění uchazeči	21 716	33 081	50 161	26 759
výdaje k 31.12. (tis. Kč.)	1 023 843	1 937 717	3 806 978	3 480 869

Pramen: MPSV, 2017

Následující tabulka ukazuje podíly jednotlivých krajů na výdajích na APZ v posledních letech. Hl. m. Praha nemá velké problémy s nezaměstnaností jako jiné kraje, a proto je dlouhodobě její podíl na výdajích na APZ nejnižší. V letech 2009 - 2015 se pohyboval mezi 1 až 3 % celkových výdajů na APZ v ČR. Nicméně i tak částka vynaložená na APZ v Praze v posledních letech značně vzrostla.

Tabulka č. 9: Absolutní výdaje na APZ v krajích ČR v letech 2007 - 2015 (v tis. Kč)

KRAJ/ROK	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hl. m. Praha	233945	219374	56790	51329	55349	43497	55933	181831	229728
Středočeský kraj	320179	271238	314451	512891	297536	174388	346634	538672	757761
Jihočeský kraj	213962	186790	232592	372703	166811	104929	292818	400147	723864
Plzeňský kraj	142508	119009	120764	231958	172776	93139	185836	263123	382621
Karlovarský kraj	115364	102435	123895	190047	116044	77250	147482	193915	302855
Ústecký kraj	792321	614628	585921	828848	623065	341542	427942	759318	1375903
Liberecký kraj	167736	135258	200648	342490	213081	144497	216347	377149	547147
Královéhradecký kraj	152153	134862	176714	233979	151494	112280	168115	250357	392640
Pardubický kraj	207752	155384	183451	294118	171667	110998	229431	341408	483642
Kraj Vysočina	205384	158455	217537	315375	181189	110106	222048	338562	490834
Jihomoravský kraj	443454	485809	511155	694505	431650	249424	470264	701256	955013
Olomoucký kraj	299174	339216	317139	416476	247554	203316	471099	599255	1053423
Zlínský kraj	236819	177309	260721	397443	212706	149779	331923	517221	657951
Moravskoslezský kraj	650445	538617	546461	782389	479934	267152	653051	912346	1295485
GŘ ÚP ČR	:	:	:	:	169398	268819	32167	12070	19928
Celkem ČR	4181197	3638384	3848238	5664551	3690254	2451117	4251090	6386630	9668796

Pramen: DV Monitor, 2016

5. HODNOCENÍ REALIZACE AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI A PROGRAMU SPOLEČENSKY ÚČELNÝCH PRACOVNÍCH MÍST

Proč vlastně hodnotit realizaci APZ? Důvodů je několik. Hlavním důvodem je snaha o zjištění účinnosti či neúčinnosti aktivní politiky zaměstnanosti resp. jejích konkrétních nástrojů. Možné důsledky špatně nastavených nástrojů APZ nelze přehlížet, protože mohou znemožňovat naplňování cíle APZ, kterým je obecně zvyšovat zaměstnanost a zaměstnatelnost. Negativním efektem je také plýtvání veřejných financí, které může být zapříčiněno zneužíváním nástrojů APZ nebo příliš benevolentním schvalováním příspěvků v rámci jednotlivých nástrojů. Výdaje na APZ České republiky činily v roce 2016 téměř sedm miliard korun, z toho výdaje na program SÚPM skoro tři a půl miliardy. To jsou jasné důvody, proč sledovat účinnost nástrojů APZ. Nesprávně nastavená APZ může způsobovat fiktivní pokles nezaměstnanosti, přitom reálná situace může být jiná. Dalším předmětem hodnocení může být špatná cílenost APZ, která může vést k dlouhodobé nezaměstnanosti takových lidí, na které není možné čerpat příspěvky, protože zaměstnavatelé budou raději zaměstnávat ty, na které získají dotace. To vše by mělo vést k hodnocení programů APZ, na základě kterého bude možné lépe nastavit jednotlivé programy.

Financování APZ ČR je opravdu nákladné, ročně se do této oblasti investuje cca sedm miliard korun. Zjednodušeně řečeno je důvodem pro hodnocení APZ snaha zamezit plýtvání veřejných financí, odsouvání problémů nezaměstnaných na pozdější dobu (podporování jejich dlouhodobé nezaměstnanosti) a neúčinnému nebo málo účinnému nastavení některých programů APZ. Hodnocení programů APZ může probíhat na základě sledování různých kritérií (cílenost, účinnost, efektivnost, účelnost, udržitelnost) a na základě sledování účastníků jednotlivých programů (Stupnytskyy, 2011). Ovšem ne všechna kritéria lze reálně v praxi sledovat a hodnotit. Stejně tak ne vždy je dostatek dat pro kvalitativní i kvantitativní hodnocení APZ.

5.1 Účinnost APZ a programu SÚPM

V případě programu SÚPM se účinností rozumí setrvání účastníků tohoto programu na otevřeném trhu práce i po absolvování programu, což potvrzuje, že finance nebyly vynaloženy zbytečně. Díky tomu, že stále více finančních prostředků je poskytováno z Evropského sociálního fondu, roste tlak Evropské komise na hodnocení účinnosti APZ. Podle zjištěné účinnosti dochází k přidělování dalších finančních prostředků. Hodnocením APZ se v ČR zabývají výzkumné ústavy (např. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí) a do jisté míry také ÚP ČR.

APZ by měla být učinná a efektivní, o tom panuje všeobecná shoda. Ale už není tak jasné, co se tím přímo myslí. Nejčastěji je zmiňováno čerpání finančních prostředků na APZ v souladu se všemi normami a zlepšování situací účastníků APZ měřeno menším výskytem těchto lidí v nezaměstnanosti. Samotné čerpání financí totiž ještě nezaručuje skutečné zlepšení situací nezaměstnaných. Že k tomu skutečně došlo, je možné zjistit pomocí kvalitní evaluace efektů po absolvování programu APZ účastníkem (Bakule, 2008). Často bývá rozlišována hrubá a čistá účinnost, které Bakule (2008) vymezuje následujícím způsobem. *„V praxi jsou poměrně snadno zjistitelné hrubé účinky nějakého nástroje např. na nezaměstnanost (počet uchazečů o zaměstnání zařazených do evidence do určité doby od skončení programu SÚPM). Takový efekt ale nevypovídá o účinku programu samotného, protože návrat do evidence mohl být způsoben řadou faktorů. Dokonce nelze vyloučit, že se program SÚPM na tomto návratu nepodepsal vůbec. Proto je třeba identifikovat čistý efekt, tedy hrubý (celkový) efekt očištěný od zkreslujících vlivů, který vypovídá o samotných účincích programu. Lze se také setkat s výrazem dopad nebo kauzální dopad. Pouze čistý efekt/kauzální dopad vypovídá o skutečném přínosu pro účastníka APZ. Problémem většiny evaluací APZ v ČR je, že ve skutečnosti efektivitu a účinnost ve smyslu dopadů nehodnotí a omezují se na výše zmíněné administrativně účetní vyhodnocení cílů a výstupů (např. porovnání počtu plánovaných účastníků programu a skutečně zařazených), ze kterého nelze odvozovat skutečný přínos“*. Dle Bakuleho (2008) může být kvantifikace čistých efektů na nezaměstnanost cestou k poznání skutečného přínosu. Sám ovšem uznává, že nemusí poskytnout komplexní obraz o působení APZ. Kvantitativní metody hodnocení mohou ukázat dopady v peněžních jednotkách, což umožňuje jejich porovnání

s náklady a přerozdělení dalších finančních prostředků. Jde ale o složité statistické metody, které jsou díky tomu obtížně aplikovatelné v ČR. Na českých úřadech práce nejsou k dispozici data v určité kvalitě a určitém množství, která jsou nezbytná pro složité kvantitativní metody hodnocení. Proto se jako přínosnější v ČR jeví kvalitativní hodnocení APZ, které ve svých výzkumech využívá tým Tomáše Sirovátky (2002, 2004, 2005, 2007, 2009 a 2012). Jeho kvalitativní metody spočívají především v hodnocení vstupů do programů APZ, v hodnocení jejich cílení a v hodnocení výstupů vůči obecněji stanoveným cílům.

Hodnocené účinky či dopady APZ se dělí dle charakteristiky na:

- *Hlavní a přímé dopady na zaměstnanost* – získání zaměstnání díky absolvovanému programu, doba setrvání v zaměstnání po absolvování programu, kvalita získaného zaměstnání (využití kvalifikace a nabytých znalostí, výše mzdy, pracovní perspektiva atd.)
- *Nepřímé dopady na zaměstnanost* – zvýšení motivace k pracovnímu výcviku, motivace hledat zaměstnání, získání nových kontaktů, posílení sebedůvěry, získání podpory z okolí atd.
- *Další účinky* – zapojování nezaměstnaných do pracovního trhu a do soutěže o pracovní místa zvyšuje konkurenci, která snižuje tlak na mzdy; zvýšení obratu nezaměstnaných na trhu práce – snížení počtu dlouhodobě nezaměstnaných, snížení rizika sociálního vyloučení, zvýšení příjmu a obnova strukturace času nezaměstnaných.
- *Negativní účinky* – způsob selekce účastníků programů, efekty jako mrtvá váha, creaming off, lock in, substituce, vytlačení, kolotočový efekt, posunutí atd. Tyto efekty jsou rozebrány v kapitole o cílenosti APZ. Právě správná cílenost na nezaměstnané, kteří by pravděpodobně práci nezískali, může tyto negativní efekty eliminovat (Kotýnková, Němec, 2003).

Také Sirovátka a kol. (2006) upozorňují na řadu problémů, které souvisí s odhadem tzv. čistých efektů APZ. Jde o matoucí faktory, které mohou zkreslit čisté výstupy tím, že snižují nebo zvyšují konečné efekty. Obtížně se kontrolují například motivace lidí účastnit se programů APZ, institucionální vlivy prostředí ovlivňující

výsledné efekty nezávisle na probíhajících programech a způsoby, jak úřady práce analyzují potřeby a možnosti nezaměstnaných. Realizátoři programů APZ se mohou zaměřit na různé cíle, což může způsobit, že programy nebudou vyhovovat nejpotřebnějším uchazečům o práci. Hlavním cílem může být snížení celkového počtu nezaměstnaných, což může zapříčinit takové nastavení programů, které pomůže především lidem, kteří mají větší šanci získat zaměstnání. To zhorší pozice dlouhodobě nezaměstnaných vůči nezaměstaným, kteří se zúčastnili programu APZ.

Hodnocení účinnosti programu SÚPM probíhá na základě sledování míry a času návratů účastníků do evidence nezaměstnaných. Sleduje se poměr mezi účastníky programu, kteří se vrátili do evidence a kteří nikoliv. V hodnocení jsou zahrnuty důvody návratů do evidence spolu s dobami, po kterých se účastníci vrátili do evidence. Zajímavé by bylo sledovat, kolik účastníků se do evidence vrací od stejného zaměstnavatele, ke kterému odešli v rámci programu SÚPM. Současná data ÚP ČR to neumožňují. V databázi tyto proměnné jsou, ale vyplněnost je nízká (cca 60 %). Nicméně kvalifikovaný odhad je takový, že 85 – 90 % účastníků se vrací do evidence od stejného zaměstnavatele (Hora, Vyhlídal, Sirovátka, Suchanec, 2015).

Při interpretaci výsledků hodnocení účinnosti lze zohlednit pohlaví, věk, region, zdravotní stav, vzdělání, občanství, počet dětí, období vstupu do evidence, délku předchozích evidencí a druh předchozí činnosti účastníků. V každé takové skupině může být účinnost programu jiná (Hora, Vyhlídal, Sirovátka, Suchanec, 2015).

Při hodnocení účinnosti programů APZ je důležité rozlišovat krátkodobou a dlouhodobou perspektivu jednotlivých programů. V případě programu SÚPM by nebylo užitečné provádět hodnocení hned po absolvování programu účastníkem, tj. skončení vyplácení příspěvků. U tohoto programu je důraz kladen na schopnost nezaměstnaných udržet si práci nebo zůstat v zaměstnanosti dlouhodobě. V programu SÚPM se za účinnou považuje taková dohoda uzavřená mezi zaměstnavatelem, ÚP ČR a zaměstnancem, po jejíž skončení se zaměstnanec nevrátí do evidence nezaměstnaných (Sirovátka a kol., 2006).

Důležité je správně určit bod počátku měření. Je třeba určit, zda budou dopady měřeny od počátku nebo od konce programu. Smyslem měření od konce programu je, že nezapočítává dobu účasti programu do účinků programu. Měření od počátku programu je politicky více relevantní a je využíváno častěji. Umožňuje postihnutí předčasných odchodů z programu do evidence nezaměstnanosti. U jiných programů APZ umožňuje např. posithnout lock in efekt. Dále je důležité zvolit správně časové období pro měření účinnosti programu. Pro hodnocení programu SÚPM může být zvoleno jakékoliv období, ve kterém byly dohody v rámci tohoto programu uzavírány. Nesmí být ale opomenuto, že tento program může trvat i dvanáct měsíců a i po jeho skončení je přínosné sledovat účastníka po určitou dobu. Konkrétně to znamená, že pokud bychom sledovali dohody uzavřené v r. 2014, konec sledování výsledkových proměnných musí být minimálně v polovině r. 2016. Poslední dohody mohou totiž skončit na konci r. 2015 a tyto dohody je vhodné sledovat ještě alespoň půl roku po jejich skončení (Hora, Vyhlídal, Sirovátka, Suchanec, 2015).

5.2 Cílenost APZ a programu SÚPM

Pro dosažení požadovaných účinků APZ, musí být jednotlivé programy také správně zacíleny. Při hodnocení cílenosti APZ je důležité zaměřit se na odhalení přítomnosti faktorů, které mohou negativně ovlivňovat dopady tohoto programu. Především se jedná o:

- *„Creaming off efekt*: 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. Dle Kotýnkové a Němce (2003) může tento efekt vyplývat také ze snahy ÚP ČR nabízet zaměstnavatelům jen motivované a kvalifikované uchazeče a tím si udržet jejich zájem. Při výběru uchazečů do programů APZ mohou být vynecháni méně motivovaní uchazeči z důvodu pracnosti jejich získání a z nejistoty, že program dokončí. Někdy bývá upřednostňována efektivnost realizace programu před efektivností dopadu programu.

- *Lock in efekt*: Účastník programu je v průběhu programu „uzamčen“. Nepotřebuje totiž hledat nové zaměstnání, ale pokud je zaměstnavatelem po skončení vyplácení příspěvku propuštěn, dochází pouze k odsunutí problému na pozdější dobu.
- *Substituce*: Jednotlivec v rámci tohoto programu nahrazuje dříve obsazené místo jiným pracovníkem. Člověk, který je v rámci programu SÚPM umístěn do zaměstnání, může obsadit pracovní místo jiného člověka, ne kterého příspěvek není poskytován. Toto je negativním jevem, protože APZ sice pomůže jednomu, situaci jiného (stejně postaveného) pracovníka však zhorší. Argument by nemusel platit, pokud „nahrazený člověk“ začal aspirovat na lepší pracovní místo a nespadl do nezaměstnanosti.
- *Mrtvá váha*: Jednotlivec by našel zaměstnání i bez programu SÚPM, pracovní místo by bylo vytvořeno i bez intervence.“ (Kulhavý, Sirovátka, s. 16, 2008)
- *Kolotočový efekt***:** Rotace uchazečů mezi programy APZ a nezaměstnaností bez snahy získat stabilní pracovní místo
- *Posunutí:* Pracovní místo vytvořené díky APZ vede ke zrušení původního pracovního místo kvůli tomu, že zaměstnavatel přijme např. absolventa rekvalifikace a propustí pracovníka, který takovým zaškolením neprošel (Horáková, 2010).

Obecně jsou programy APZ zacíleny na obtížně umístitelné skupiny osob. Každý úřad práce může mít programy zacíleny odlišně podle individuálních charakteristik daných okresů. Takovému zacílení zpravidla předchází analýza konkrétního pracovního trhu (Hora a kol., 2009). Podle Soukupa a kol. (2009) při cílení programů APZ hrají významnou roli také informace o zaměstnatelnosti každého uchazeče, protože jeden program může mít pro každého uchazeče jiný přínos. Proto se jako ideální jeví individuální přístup pro každého uchazeče o zaměstnání. Výzkumné šetření této práce potvrdilo přetíženost zprostředkovatelů v podobě zhruba 400 nezaměstnaných klientů na jednoho pracovníka. Z tohoto důvodu není individuální přístup možný.

Cílenost programů APZ je v ČR zaměřena na následující ukazatele:

- *Vzdělání* – APZ se účastní nejčastěji nezaměstnaní vyučení a s maturitou, poté ti se základním vzděláním. Struktura účastníků programu SÚPM je podobná.
- *Věk* – Struktura účastníků APZ podle věku je poměrně vyrovnaná. V případě programu SÚPM mají převahu mladší nezaměstnaní (absolventi) okolo 20 let. Z hlediska věku by měli být do programů APZ upřednosňováni absolventi bez praxe a starší lidé, u nichž se očekává odchod do penze.
- *Zdravotní stav* – Zde jsou mezi jednotlivými programy velké rozdíly, protože některé jsou přimo zaměřené na nezaměstnané se zdravotním omezením nebo v invalidním důchodu. Programu SÚPM se účastní především lidé s dobrým zdravotním stavem.
- *Délka nezaměstnanosti* – Toto je významný ukazatel pro cílení programů APZ. Většina programů je zaměřena na dlouhodobě nezaměstnané (více jak 6 měsíců v nezaměstnanosti). Ovšem zhruba polovinu všech účastníků tvoří nezaměstnaní i více než 24 měsíců. V případě programu SÚPM je podíl nezaměstnaných do 6 měsíců oproti jiným programům o něco vyšší, čímž se zvyšuje riziko creaming off efektu.
- *Opakovaná nezaměstnanost* – Programy směřují spíše k opakovaně nezaměstnaným lidem, kteří obecně v APZ převažují. V případě programu SÚPM to ale neplatí, podíl poprvé nezaměstnaných účastníků je zhruba stejný jako podíl opakovaně nezaměstnaných.
- *Pohlaví* - Některé programy APZ jsou částečně zacíleny na ženy, u nichž se předpokládá, že by mohly otěhotnět nebo na matky s malými dětmi. Spíše jde o kombinaci pohlaví a věku, ve kterém je vyšší pravděpodobnost založení rodiny. Mezi účastníky programu SÚPM mírně převažují ženy nad muži (Kulhavý, Sirovátka, 2008).

Hora a kol. (2009) představují několik scénářů, jak mohou být zacíleny programy APZ na konkrétní nezaměstnané. Za nesprávné považují analyzování těchto mechanismů pouze na základě výsledků cílenosti z databází úřadů práce. Analýzu scénářů cílenosti doporučují provádět na základě rozhovorů s pracovníky odpovědnými

za výběr účastníků do programů APZ a na základě rozhovorů s příjemci APZ. Scénářů cílenosti může být několik:

- *„Ke všem nezaměstnaným stejně, podle struktury zaměstnanosti nebo naopak nahodile (jejich výběr do programů je tedy náhodný, kopíruje strukturu nezaměstnanosti, případně je i nahodilý (nezaměstnaní jsou např. do programů přiřazováni ad hoc). Tento typ samozřejmě v praxi nepředpokládáme.*
- *Jsou cíleny na ty osoby, u nichž je vyšší riziko vzniku či trvání dlouhodobé nezaměstnanosti (tj. na ty nejvíce rizikové).*
- *Dochází k výběru těch, kteří mají po absolvování programu největší šanci na základě absolvování tohoto programu na pracovní uplatnění (tzv. creaming efekt).*
- *Dochází k výběru určité kategorie s cílem zlepšit její postavení na trhu práce relativně k dalším kategoriím (např. absolventi a starší pracovníci). Důvodem může být jak rozsah, tak závažnost problému dané skupiny nebo naopak negativní selekční mechanismy (záměrně nízká podpora určitých skupin).*
- *Dochází k záměrnému výběru určitých nezaměstnaných do specifických nástrojů APZ na základě posouzení vhodnosti nezaměstnaného pro daný typ programu.*
- *Výběr účastníků do programu je založen na jejich motivaci k účasti v programu nebo působí jiné faktory přiřazení (ne/sympatie, potřeba nezaměstnaného někam udat).“* (Hora a kol., 2009, s. 17 - 18)

Pro zvyšování cílenosti nástrojů APZ navrhli v roce 2009 Soukup a kol. tzv. zónové poradenství, v rámci kterého by si nezaměstnaní v první zóně hledali práci sami ve druhé by jim bylo poskytováno základní poradenství, popřípadě nabídnuta rekvalifikace a ve třetí zóně by jim bylo umožněno účastnit se programů typu společensky účelných pracovních míst, veřejně prospěšných prací, chráněných dílen atd. Zónové poradenství by zároveň snížilo přetíženost zprostředkovatelů a zprostředkovatelek na kontaktních pracovištích ÚP ČR.

Graf č. 6: Příklad zónového poradenství a cílenosti

Pramen: Soukup a kol. (2009), s. 49

Někdy bývá cílenost vyjádřena z matematického hlediska na základě statistických dat, které shromažďují úřady práce. Často je vyjádřena jako struktura účastníků programů podle vybraných znaků v procentech a často pomocí tzv. indexu cílenosti. Tento index je výsledkem srovnání podílů známých vlastností účastníků a neúčastníků programu. Pokud se rovná jedné, podíl neúčastníků je stejný jako podíl účastníků daného programu – je správně zacílen. Pokud je vyšší než jedna, taková skupina je nadhodnocena a pokud je index nižší než jedna, daná skupina je znevýhodněna oproti jiným skupinám a je možné zvážit, zda nejde o creaming off efekt (Sirovátka a kol., 2003).

Index cílenosti bývá kritizován pro obtížnost porovnávání účastníků s neúčastníky programů. Do tohoto porovnávání není možné zahrnout veškeré vlivy, které mohou ovlivnit účastníky a neúčastníky v rozhodování, zda se programu zúčastní (Hora a kol., 2009). Lépe řečeno dané skupiny nejsou homogenní (např. dlouhodobě nezaměstnaní mohou mít jakékoliv vzdělání, což ovlivňuje důvody nezaměstnanosti těchto lidí), a proto má takové hodnocení APZ pouze orientační hodnotu.

Nabízí se možnost zkoumat všechny kombinace stanovených proměnných, což je ale v praxi nemožné, protože výsledkem by byla kombinace vlastností platná pouze pro jednoho účastníka či neúčastníka programu APZ. *„K řešení tohoto problému používáme tzv. logistickou regresi, kde je jako závislá proměnná identifikována účast na programu (0 odpovídá neúčasti a 1 naopak účasti). Exp(B) odpovídá srovnání*

pravděpodobnosti konkrétní hodnoty kontrolované proměnné oproti tzv. referenční hodnotě (všechny uvedené koeficienty jsou statisticky významné). Zjednodušeně lze říci, že Exp(B) je násobkem šance na umístění v programu: pokud je koeficient vyšší než 1, pak je pravděpodobnost vyšší než u referenční kategorie, pokud je nižší než 1, pak se pravděpodobnost naopak snižuje. Hodnota koeficientu odpovídající 1 znamená rovnost šancí, což však je statisticky nevýznamný rozdíl, podobně jako extrémní rozdíly (u malého počtu nezaměstnaných v dané kombinaci). Základní výhoda logistické regrese spočívá v tom, že když analyzujeme vliv jedné proměnné, tvrdíme, že kontrolujeme vlivy dalších proměnných. Tedy jde o to, že Exp(B) znamená „skutečný" vliv dané proměnné. Problémem nicméně zůstává skutečnost, že jsme limitováni pouze proměnnými, které máme k dispozici. V tomto typu výzkumu jsou to tedy pouze základní demografické a ekonometrické ukazatele. Jisté tak je, že situaci nezaměstnaných ovlivňují další faktory, jakou jsou postoje, hodnoty, zkušenosti či další subjektivní a objektivní informace o nezaměstnaných. V logistické regresi ukazujeme vlivy dalších proměnných, které jsou v administrativních datech k dispozici". (Kulhavý, Sirovátka, 2008, s. 23) Takže ani logistická regrese není perfektní, protože s její pomocí také nelze zohlednit veškeré faktory ovlivňující rozhodování nezaměstnaných.

Následující dvě tabulky ukazují cílenost programů SÚPM s počátkem v r. 2014. Tabulka č. 10 představuje cílenost programu jako strukturu účastníků podle vybraných znaků v procentech. Ukazuje spíše výsledky zařazování do programu. Typickým účastníkem programu SÚPM je žena se středoškolským vzděláním bez zdravotního omezení ve věku 20 – 24 let. Zatímco tabulka č. 11 ukazuje cílenost programu SÚPM pomocí indexu cílenosti spíše jako výsledek zaměření. Čím více jsou programy na konkrétní uchazeče zaměřeny, tím vyšší je hodnota indexu cílenosti. Hodnota 1 představuje takový podíl účastníků programu, který proporčně odpovídá jejich zastoupení v populaci nezaměstnaných. Hodnota 0 by u určité skupiny účastníků znamenala, že se tito účastníci daného programu vůbec neúčastní (Hora, Vyhlídal, Sirovátka, Suchanec, 2015).

Podle směrnice GŘ č. 1/2015 je v Praze program SÚPM zacílen především na dlouhodobě nezaměstnané, na nezaměstnané nad 50 let, na nezaměstnané nad 55 let, na nezaměstnané do 30 let, na absolventy do 25 let, na absolventy vysokých škol do 30 let

a na nezaměstnané osoby zdravotně postižené (ne osoby zdravotně znevýhodněné). Každá z těchto skupin má rozdílnou výši měsíčního příspěvku. Také platí, že čím déle je uchazeč nezaměstnaný, tím vyšší může získat měsíční příspěvek. Dle délky nezaměstnanosti se také prodlužuje doba poskytování příspěvku (Portál MPSV, 2017).

Tabulka č. 10: Rozsah a struktura programů SÚPM s počátkem v r. 2014 podle vybraných znaků v procentech

název programu charakteristiky účastníků	SÚPM NIP vyhrazení místa	regionální CP LZZ - odborné praxe do 30 let	regionální CP LZZ - SÚPM vyhrazené	SÚPM vyhrazení místa	SÚPM-SVČ
muž	42,8	43,7	43	40,8	48,3
žena	57,2	56,3	57	59,2	51,7
základní škola, bez vzdělání	10,4	3,4	4,6	8,1	5,3
středoškolské bez maturity	39,5	15,4	22,9	35,6	31,8
středoškolské s maturitou	37,8	43,2	43,6	40,8	43,4
vyšší odborné, vysokoškolské	12,3	38,1	28,9	15,5	19,6
bez zdravotního omezení	85,4	86,3	89,9	86,7	88,4
zdravotní znevý-hodnění, jiné zdravotní omezení	6,5	2,4	3,1	6,1	5,5
částečně invalidní (I. stupeň)	3,7	0,2	3,3	3,3	2,4
plně invalidní (II.+III. stupeň)	1,5	0,5	1,3	1,7	1,0
(nezadáno)	2,8	10,7	2,4	2,2	2,7
15-19 let	2,4	12,1	3,2	1,7	1,1
20-24 let	21,2	58,3	47,2	27,8	11,3
25-29 let	13,7	28,7	30,2	15,4	16,3
30-34 let	11,4	0,9	3	9,8	17,2
35-39 let	13,6	0	3,6	11,7	19,8
40-44 let	10,4	0	2,6	9,3	14,1
45-49 let	7,7	0	2,3	7,0	9,3
50-54 let	8,6	0	4,3	7,0	7,6
55-59 let	9,2	0	3,1	8,6	3,0
60 + let	1,9	0	0,5	1,7	0,3
celkem N	21 817	975	1979	4 897	2 437

Pramen: Hora, Vyhlídal, Sirovátka, Suchanec, 2015

Tabulka č. 11: Cílenost programů SÚPM s počátkem v r. 2014 podle vybraných znaků (indexy cílenosti)

název programu / charakteristiky účastníků	SÚPM NIP vyhrazení místa	regionální CP LZZ - odborné praxe do 30 let	regionální CP LZZ - SÚPM vyhrazené	SÚPM vyhrazení místa	SÚPM-SVČ
muž	0,83	0,85	0,83	0,79	0,94
žena	1,18	1,16	1,18	1,22	1,07
základní škola, bez vzdělání	0,45	0,15	0,20	0,35	0,23
středoškolské bez maturity	0,97	0,38	0,57	0,88	0,78
středoškolské s maturitou	1,42	1,62	1,64	1,53	1,63
vyšší odborné, vysokoškolské	1,26	3,90	2,96	1,58	2,00
bez zdravotního omezení	1,09	1,10	1,15	1,10	1,13
zdravotní znevýhodnění, jiné zdravotní omezení	0,67	0,24	0,32	0,62	0,57
částečně invalidní (I. stupeň)	0,64	0,04	0,57	0,57	0,42
plně invalidní (II.+III. stupeň)	0,51	0,18	0,43	0,60	0,34
(nezadáno)	0,92	3,47	0,79	0,71	0,88
15-19 let	0,77	3,85	1,01	0,55	0,35
20-24 let	1,36	3,73	3,02	1,78	0,73
25-29 let	1,02	2,15	2,27	1,16	1,22
30-34 let	1,02	0,08	0,27	0,87	1,53
35-39 let	1,08	0,00	0,28	0,93	1,57
40-44 let	0,98	0,00	0,25	0,87	1,33
45-49 let	0,85	0,00	0,26	0,77	1,02
50-54 let	0,93	0,00	0,47	0,76	0,82
55-59 let	0,87	0,00	0,30	0,81	0,29
60 + let	0,41	0,00	0,10	0,37	0,07
celkem N	21 817	975	1979	4 897	2 437

Pramen: Hora, Vyhlídal, Sirovátka, Suchanec, 2015

6. HODNOCENÍ ÚČINNOSTI A CÍLENOSTI PROGRAMU SÚPM V PRAZE

> *„Myšlenka je to krásná, ale nepočítá se s tím, že to budou lidi zneužívat a obcházet. […] Dříve to bylo zacílené tak, že kdo přišel, tak se mu dalo. Dost záleží na objemu peněz, který je k dispozici. Třeba teď na přelomu roku to bylo pozastavené, protože nebyly peníze.“*
>
> pracovníci krajské pobočky ÚP ČR v Praze

Takto se k programu SÚPM vyjádřili pracovníci krajské pobočky ÚP ČR v Praze. Na základě toho se lze minimálně domnívat, že dochází ke zneužívání příspěvků tohoto programu zaměstnavateli a k příliš benevolentnímu schvalování žádostí o tyto příspěvky. Výzkumné šetření prověří, zda se tak v Praze opravdu děje. Někteří zaměstnavatelé zaměstnávají pracovníky jen po dobu, kdy je jejich mzda hrazena z těchto příspěvků. Po uplynutí této doby pracovníka propouští a přijímají nového, jehož mzda bude zase dotována státem. Výsledkem tohoto jednání je samozřejmě plýtvání veřejných financí.

6.1 Účinnost a cílenost programu SÚPM pohledem zprostředkovatelů a zprostředkovatelek kontaktních poboček ÚP ČR v Praze

Dotazníkové šetření přineslo informace o tom, jak často zprostředkovatelé pomáhají zaměstnavatelům s výběrem vhodných uchazečů do programu SÚPM. Toto jsem zjišťoval také od úředníků krajské pobočky ÚP ČR v Praze a od zaměstnavatelů. Obě metody sběru dat přinesly podobné informace. Polovina dotazovaných zprostředkovatelů zaměstnavatelům většinou nepomáhá, protože už mají uchazeče vybraného. U 36 % respondentů nepřevažuje ani jedna varianta, někdy zaměstnavateli pomáhají a někdy ne. Pouze 7 % zaměstnavatelům s výběrem většinou pomáhá a 7 % nemá tuto činnost v náplni práce.

Dalším tématem byla cílenost programu SÚPM. Cílem bylo zjistit úroveň cílenosti programu v Praze a zda se ho účastní opravdu ti, na které je zacílen dle aktuální směrnice GŘ č. 1/2015. Ptal jsem se, zda se programu účastní také osoby, které

nespadají do žádné z těchto skupin. 28 % respondentů odpovědělo, že se osoby nespadající do rizikových skupin účastní programu docela často. 36 % odpovědělo, že se takové osoby účastní programu občas a 36 %, že se ho neúčastní nikdy. To se může jevit znepokojivě, když se dle respondentů účastní programu poměrně dost osob, na které není program dle směrnice GŘ č. 1/2015 zacílen. Další otázka zjišťovala, jaké osoby nespadající do rizikových skupin se programu účastní. Respondenti nejčastěji zmiňovali osoby péčují o děti do věku 15 let. Potom byly zmiňovány osoby ve věku 31 – 49 let, které nemají žádný hendikep, který by snižoval jejich uplatnění na trhu práce, ale jsou nezaměstnané déle než jeden rok. Poslední zmiňovanou skupinu tvořily osoby se záznamem v rejstříku trestů. Ukázalo se, že cílenost programu SÚPM je pružná, dává šanci i osobám, které nespadají do rizikových skupin vymezených směrnicí GŘ č. 1/2015, ale také jsou znevýhodněni na trhu práce. Diskutabilní je pouze umísťování osob do programu SÚPM, které nemají žádný hendikep, pouze jsou nezaměstnané déle než rok. V další otázce měli respondenti seřadit rizikové skupiny osob podle toho, jak často se dle jejich názoru účastní programu SÚPM.

Tabulka č. 12: Rizikové skupiny nezaměstnaných dle účasti v programu SÚPM v Praze (1 = nejčastější, 7 = nejméně časté)

Účastníci programu SÚPM	**Průměrné pořadí**
Nezaměstnaní nad 50 let	2,6
Nezaměstnaní nad 55 let	3,2
Absolventi do 25 let	3,6
Absolventi VŠ do 30 let	3,7
Nezaměstnaní do 30 let	4,1
Nezaměstnané osoby zdravotně postižené	5,1
Nezaměstnaní nespadající do žádné z uvedených skupin	5,6

Pramen: vlastní výzkum

Zprostředkovatelé seřadili účastníky programu v tomto pořadí (od nejčastějších po méně časté): nezaměstnaní nad 50 let, nezaměstnaní nad 55 let, nezaměstnaní do 30 let, absolventi do 25 let, absolventi VŠ do 30 let, nezaměstnané osoby zdravotně postižené, nezaměstnaní nespadající do žádné z těchto skupin.

Dalším tématem byla účinnost programu SÚPM v Praze. První otázkou jsem zjišťoval, jestli zprostředkovatelé zjišťují a zaznamenávají při registraci nového uchazeče o zaměstnání, zda se vrací do evidence nezaměstnanosti po absolvování programu SÚPM. 36 % respondentů odpovědělo, že to není součástí jejich náplně práce, tzn. nezaznamenávají a nezjišťují tuto informaci. 29 % odpovědělo přímo, že toto nezjišťuje, tím pádem ani nezaznamenává. 21 % dotazovaných odpovědělo, že tuto informaci zjišťuje, hovoří o ní s uchazečem, ale nezaznamenává ji. Zbylých 14 % uvedlo, že zjišťuje a zaznamenává, zda se uchazeč o práci vrací po absolvování programu SÚPM. Dle rozhovorů provedených s pracovníky krajské pobočky ÚP ČR v Praze úřad oficiálně nesleduje, co se děje s účastníky programu SÚPM po vyčerpání dotace. Proto není překvapivé, že 86 % dotazovaných zprostředkovatelů tuto informaci nezjišťuje. Naopak je pozitivní, že 21 % se o tuto skutečnost zajímá a 14 % ji z vlastní vůle nebo z vůle nadřízených zaznamenává. Další otázka zjistila, jaká je podle respondentů účinnost tohoto programu. Otázka byla, kolik zhruba účastníků programu SÚPM se podle dotazovaných vrací do evidence. Zprostředkovatelé měli do odhadu zahrnout návraty do evidence hned po skončení programu, návraty zhruba do půl roku od skončení programu i návraty v průběhu programu. Po zprůměrování všech odpovědí se ukázalo, že podle názoru respondentů se vrací do nezaměstnanosti čtyři účastníci programu SÚPM (přesněji 40,7 %). Účinnost programu činí dle dotazovaných 59,3 %, tolik účastníků zůstává na trhu práce i po skončení programu. V další otázce jsem se ptal na důvody, z jakých se účastníci programu nejčastěji vrací do nezaměstnanosti. Jednoznačně nejčastějším důvodem je podle zprostředkovatelů doba určitá, kdy zaměstnanci jednoduše skončí pracovní poměr, který zaměstnavatel neprodlouží. Dle dotazovaných tito zaměstnavatelé nechtějí zaměstnávat dále účastníka programu bez příspěvků na jeho mzdu.

Poslední dvě otázky se zabývaly zneužíváním programu SÚPM zaměstnavateli. První otázkou jsem se ptal, zda podle respondentů dochází ke zneužívání příspěvků zaměstnavateli. Pouze 14 % odpovědělo, že ke zneužívání podle nich nedochází a 7 %, že pouze výjimečně. Že zaměstnavatelé zneužívají příspěvky občas, se domnívá 36 % respondentů. A že ke zneužívání dochází velmi často (14 %) a docela často (29 %) si myslí 43 % dotazovaných. Protože podle zprostředkovatelů ke zneužívání příspěvků dochází, zjišťoval jsem poslední otázkou, jaké má toto zneužívání podoby. Nejčastější

podobou zneužívání je podle dotazovaných neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou, který končí po vyčerpání dotace a následné podání žádosti o příspěvek v rámci programu SÚPM na nového nezaměstnaného uchazeče. Často je podle některých respondentů zaměstnavatel s budoucím zaměstnancem dopředu dohodnutý. Budoucí zaměstnanec se registruje jako nezaměstnaný na ÚP, počká určitou dobu a poté na něj zaměstnavatel podá žádost o příspěvek. Někteří zaměstnavatelé údajně zaměstnávají účastníka programu fiktivně, ale příspěvky do ÚP na jeho mzdy čerpají, popřípadě se o ně dělí právě s účastníkem programu. Jeden dotazovaný se setkal s případem, kdy se standardně snažil umístit nezaměstnaného na trh práce a posílal ho na tzv. doporučenky k zaměstnavatelům ucházet se o volná místa. Nicméně na tohoto nezaměstnaného podal žádost o příspěvek zaměstnavatel, který s ním jezdil s doporučenkami k jiným zaměstnavatelům a vyhrožoval jim, že ho nesmí přijmout, protože on na něj podal žádost o příspěvek. Zneužívání programu SÚPM jsem se pokusil více odhalit rozhovory s pracovníky krajské pobočky ÚP ČR v Praze a se zaměstnavateli.

6.2 Program SÚPM pohledem úředníků krajské pobočky ÚP ČR v Praze spravujících tento program a pohledem zaměstnavatelů využívajících tento program

Prvním úkolem bylo zjsitit, zda se v praxi liší průběh celého programu SÚPM od průběhu popisovaného v zákonech ČR. Úředníci (R1 – R6) odpovídali víceméně stejně, nebylo zjištěno, že by se celý proces v praxi výrazně lišil od procesu popisovaného na Portálu MPSV a v zákonu č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (kapitola 4.1.). Žádosti o příspěvky podávají zaměstnavatelé nejčastěji na krajské pobočce ÚP ČR v Praze, dále je zasílají poštou nebo datovou schránkou. K žádosti je nutné přiložit několik příloh: doklad prokazující právní formu žadatele (pokud není veden ve veřejném rejstříku), doklad prokazující osobu statutárního zástupce a způsob zastupování (pokud toto není v rejstříku nebo jiném dokladu o právní formě uvedeno), doklad o zřízení podnikatelského účtu u peněžního ústavu, potvrzení o bezdlužnosti vůči finančnímu úřadu, celnímu úřadu, české správě sociálního zabezpeční a vůči všem zdravotním pojišťovnám, u kterých jsou pojištěni zaměstnanci žadatele (bezdlužnosti nesmí být starší než 30 dnů), charakteristika pracovního místa (formulář součástí žádosti), doklad o vztahu k místu výkonu práce, kde bude zaměstnanec pracovat, pokud takovým

místem není místo sídla společnosti (např. nájemní smlouva), návrh pracovní smlouvy, mzdový návrh a úředně ověřená plná moc pro vyřizovatele žádosti, pokud jím není statutární zástupce společnosti. Žadatelé o příspěvek na samostatně výdělečnou činnost přikládají ještě podnikatelský záměr a vyjádření lékaře o zdravotní způsobilosti k výkonu takové samostatně výdělečné činnosti.

> *„Nejproblematičtější jsou ty bezdlužnosti. Ono jich může být klidně i přes deset, když ten zaměstnavatel má spoustu zaměstnanců a každý jinou zdravotní pojišťovnu. My jim sice doporučejeme, aby si ty bezdlužnosti sehnali sami, protože už víme, že zaměstnavatel bezdlužnost dostane rychleji než my jako úřad, ale i tak to někdy nechávají na nás a pak se diví, že to trvá i dva měsíce. Kvůli bezdlužnostem se tu dohadujeme pořád.“*(R3)

Žadatel má možnost doložit bezdlužnost sám nebo tím pověřit ÚP ČR. Dle úředníků je praxe taková, že pokud si oně zaměstnavatel žádá sám, většinou nečeká ani týden. Kdežto pokud o ně žádají úřednící jménem ÚP ČR, čekají na ně klidně i třicet dnů, což je lhůta, do které je povinnost bezdlužnosti poskytnout. Bezdlužnosti mohou značně urychlit i prodloužit celý proces vyřizování příspěvku na SÚPM. Zajímal jsem se o to, zda úředníci urgují zaslání bezdlužností u příslušných institucí, protože jsem se dozvěděl, že v jiných krajích se tak děje.

> *„V Praze máme žádostí o příspěvky opravdu hodně. Nemáme čas urgovat zasílání bezdlužností, proto se radši snažíme při prvním kontaktu se zaměstnavatelem vysvětlit, že pro něj bude lepší, když si bezdlužnosti zajistí sám. Často to chápou a opravdu si je sami seženou.“*(R1)

Všichni dotazovaní úředníci souhlasí, že proces vyřizování bezdlužností je příliš zdlouhavý a je potřeba vyvolat jednání s FÚ, CÚ, ČSSZ a zdravotními pojišťovnami, jehož cílem bude dosáhnout rychlejšího dodávání bezdlužností. Další postup závisí na tom, jestli už má žadatel vybraného uchazeče o zaměstnání, na kterého podává žádost nebo chce s výběrem vhodného uchazeče pomoci od ÚP ČR.

„Většinou už mají uchazeče vybraného, ono se také docela často stává, že k nám chodí nezaměstnaní a ptají se na informace o příspěvcích s tím, že až půjdou na pohovor, tak tam zkusí říct, že je možnost, že by na ně zaměstnavatel dostával od státu peníze. V obou případech ale vytváříme spis o každé žádosti v papírové i elektronické podobě a během vyřizování ho aktualizujeme."(R5)

Pokud zaměstnavatel uchazeče vybraného má, předává pracovník krajské pobočky podklad o daném uchazeči na příslušnou kontaktní pobočku, kde je uchazeč registrován. Ta ho za několik dnů vrací zpět doplněný o informace, které o uchazeči vede, a které jsou důležité pro schválení či zamítnutí příspěvku. V případě, že zaměstnavatel ještě uchazeče nemá, je tam navíc ještě krok, kdy pracovník kontaktní pobočky ÚP pomáhá zaměstnavateli s hledáním vhodného uchazeče. Poté, co se na krajskou pobočku vrátí aktualizovaný spis o uchazeči, pracovník krajské pobočky, který danou žádost spravuje, vypracuje návrh pro hodnotící komisi a přihlásí žádost na dostupný termín. Hodnotící komise zasedá jednou týdně a vydává řediteli krajské pobočky ÚP doporučení či nedoporučení ke schválení projednávaných žádostí. Poslední slovo má právě ředitel krajské pobočky ÚP. Poté už pracovník spravující danou žádost informuje zaměstnavatele o výsledku schvalování a v případě schválení žádosti s ním domluví termín schůzky kvůli podpisu dohody o poskytování příspěvku. Schvalovací proces od podání žádosti do podpisu dohody trvá zhruba 5 – 6 týdnů. Vyplácení příspěvku probíhá po sjednanou dobu jednou měsíčně vždy poté, co zaměstnavatel doloží tzv. vyúčtování mzdových nákladů spolu s výplatní páskou zaměstnance, na kterého dostává příspěvek.

Rozhovory se zaměstnavateli (R7 – R13) jsem začínal otázkou, jak se vůbec dozvěděli o příspěvcích v rámci programu SÚPM. Při práci na ÚP ČR jsem se setkal s desítkami zaměstnavatelů, kteří o těchto příspěvcích vůbec nevěděli.

„Já to vůbec nevěděl, ani jsem se o tyhle věci nikdy nezajímal. Nám to řekla až uchazečka na pohovoru, že tady tato možnost je. Tak jsme ji vytvořili plnou moc k vyřizování a nechali ji všechno oběhat a zařídit. Trochu nám to ukázalo, že o práci opravdu stojí a že umí věci dotahovat do konce. Vlastně to byl takový způsob, jak si uchazeče dopředu trochu prověřit."(R7)

To je zajímavá zkušenost prvního dotazovaného zaměstnavatele, který si tak vyzkoušel spolehlivost svého budoucího zaměstnance. Další dva zaměstnavatelé se o programu SÚPM dozvěděli díky reklamě v tisku a v rádiu, dva od svých známých, jeden díky schůzce se zástupcem ÚP ČR v rámci programu Rozvoj služeb v oblasti volných pracovních míst a poslední zaměstnavatel měl takto nastavenou spolupráci s ÚP ČR dlouhodobě – personalista, s kterým jsem rozhovor prováděl, se o těchto příspěvcích dozvěděl po nástupu k tomuto zaměstnavateli.

I zde byla důležitým tématem cílenost programu SÚPM v Praze. Získané informace doplnily zjištění o cílenosti, která vzešla z dotazníkového šetření.

> *„Dřív to bylo zacílené tak, že kdo přišel, tak se mu dalo. Dost záleží na objemu peněz, který je k dispozici. Třeba teď na přelomu roku to bylo pozastavené, protože nebyly peníze. Teď se to různě přelejvá, chvíli jsou příspěvky financovány z národních peněz, chvíli zase z projektových peněz. Teď moc peněz není, takže se opravdu zkoumá situace každého člověka a musí spadat do jedné z těch skupin nezaměstnaných nad 50 let, nad 55 let, do 30 let, absolventů a OZP, jinak příspěvek nedostane. Délka nezaměstnanosti hraje pořád velkou roli. Dříve stačilo, aby byl uchazeč nezaměstnaný více jak pět měsíců a příspěvek dostal. Teď délka nezaměstnanosti určuje výši a dobu poskytování příspěvků – čím déle v nezaměstnanosti, tím více peněz po delší dobu. […] Zaměstnavatelé si většinou vybírají uchazeče sami podle svých potřeb, často se už také znají z minulosti. Teď se také mluví o tom, že by měli být nějací lidé pověřeni tím, že když se příspěvek někomu neschválí, tak oni se budou snažit zaměstnavateli najít někoho, kdo by mu vyhovoval a zároveň by na něj byl příspěvek schválen. Těžko říct, jak by to fungovalo v praxi.“*(R3)

> *„Dříve byl tlak – vyčerpat, takže nebylo podstatné krátit dobu poskytování příspěvku a ono se strašně utratilo, takže teď se poskytují příspěvky jen určitým skupinám nezaměstnaných a ještě se krátí dle doby uchazeče v nezaměstnanosti. […] Asi 99 procent zaměstnavatelů má uchazeče vybraného. Často je to díky tomu, že jim to na kontaktních pracovištích zprostředkovatelky radí, že tady tahle možnost příspěvků je a oni to pak zmiňují na pohovorech a zvyšují tak svou*

cenu. Často se také stává, že nám zaměstnavatelé volají, že mají někoho konkrétního vybraného a chtějí vědět, jaká je zhruba šance na schválení, jestli má vůbec smysl žádost podávat a vrhnout se do poměrně složitého administrativního procesu. Takové uchazeče vybírají ze zájemců, kteří se jim ozvou na inzeráty a oni vyberou jen ty, na které by mohli dostat příspěvky."(R4)

Podobně odpovídali všichni respondenti z krajské pobočky ÚP ČR v Praze. Cílenost programu SÚPM ovlivňuje množství peněz, které je k dispozici pro zaměstnavatele. V letech 2014 a 2015 bylo k dispozici mnoho financí, tehdy se čerpalo z Evropských sociálních fondů. V těchto letech byl program zacílen na absolventy do 30 let, nezaměstnané více jak 24 měsíců, nezaměstnané nad 50 let a OZP. Nicméně kvůli dostatku financí se programu účastnili i lidé, kteří do těchto skupin nespadali. Ve většině případů bylo alespoň dodržováno pravidlo, že účastník programu SÚPM musí být více jak pět měsíců v evidenci nezaměstnanosti. V současnosti se programu SÚPM účastní jen ti, kteří opravdu spadají do skupin (nezaměstnaní nad 50 let, nad 55 let, do 30 let, absolventi do 25 let, absolventi VŠ do 30 let, OZP), na které je program zacílen. Dle úředníků mají zaměstnavatelé uchazeče již vybrané, tudíž úředníci nepomáhají s výběrem vhodných uchazečů. Většinou zaměstnavatelé hledají uchazeče sami, protože sami si je chtějí prověřit pohovory, na které zvou jen ty, u kterých je pravděpodobné schválení příspěvku. Dle úředníků není kvalita budoucího zaměstnance často tak důležitá jako fakt, že lze na něj získat příspěvek. Zaměstnavatelé poměrně často berou méně schopné uchazeče, na které ale získají dotace. Někteří uchazeči sami informují na pohovorech zaměstnavatele o programu SÚPM a ti pak podávají žádosti o příspěvky na tyto budoucí zaměstnance. Někteří účastníci programu nejsou původně nezaměstnaní, ale ví, že pokud se přihlásí do nezaměstnanosti, budou ve skupině, na kterou je program SÚPM zacílen. Někdy se takoví lidé dopředu dohodnou s budoucím zaměstnavatelem, že se přihlásí do evidence nezaměstnanosti a on si pak na ně podá žádost o příspěvek. Toto jsou tři nejčastější cesty, jak zaměstnavatelé získávají nezaměstnané, na které žádají o příspěvky v rámci programu SÚPM. Pokud chce zaměstnavatel s výběrem vhodného uchazeče pomoct, pověřený pracovník kontaktního pracoviště ÚP ČR v Praze je připraven s takovým výběrem pomoci. V současnosti se také zvažuje zavedení služby, v rámci které by úředníci pomáhali vybírat vhodné uchazeče zaměstnavatelům, kterým byly zamítnuty žádosti o příspěvek na uchazeče, kterého si vybrali sami.

Další otázky na úředníky krajské pobočky ÚP ČR v Praze zjišťovaly, jak probíhá schvalování jednotlivých žádostí o příspěvky, podle čeho se rozhoduje o době poskytování příspěvku a o výši příspěvku a jak složité je pro zaměstnavatele tyto příspěvky získat.

„O schválení víceméně rozhoduje hodnotící komise složená minimálně ze tří členů, vydává doporučení a poslední slovo má ředitelka krajské pobočky, ale to už je víceméně formalita. Celý ten proces má vícestupňové projednávání. My žádost přijmeme a administrujeme, pak se k uchazeči vyjadřuje příslušné kontaktní pracoviště, pak se k tomu vyjadřuje trh práce, pak ta hodnotící komise, potom v rámci finanční kontroly příkazce finanční operace a svým podpisem to definitivně schválí ředitelka krajské pobočky ÚP. Všechna tato vyjádření jsou zaznamenána na projednávacím listu, který celou dobu putuje s žádostí. […] Nyní je to určitě pro zaměstnavatele složitější než třeba před dvěma roky. Mnohem více prověřujeme každého uchazeče, snaha je dávat příspěvky lidem nad dvanáct měsíců v nezaměstnanosti. Pokud je nezaměstnaný kratší dobu, opravdu důkladně se zkoumá, jestli skutečně ten člověk takovou podporu potřebuje. Pokud je nezaměstnaný více jak jeden nebo dva roky, tak to ÚP bere i jako svoje selhání, že nebyl schopný mu najít práci a ve většině případů bývá příspěvek schválen. Značně schvalování ovlivňuje množství peněz, které je na příspěvky k dispozici. Je to zpřísnění podmínek, které jde ruku v ruce s tím, že není tolik peněz jako před pár lety.“(R4)

„Výši a dobu poskytování příspěvku určuje směrnice. Rizikové skupiny jsou pro všechny úřady stejné. Teď platí, že čím delší je nezaměstnanost, tím vyšší je měsíční podpora a delší doba její poskytování. Dříve to bylo nastavené tak, že jakmile ten uchazeč spadal do některé rizikové skupiny a byl nezaměstnaný více jak pět měsíců, dostal maximální možné peníze na maximální dobu.“(R3)

„Je to přísné, každý se zkoumá, zkoumají se ty doporučenky - kolikrát byl k jakému zaměstnavateli úřadem poslán ucházet se o místo, jestli třeba absolvoval nějaké rekvalifikace. Ale je to dvojsečné, někdy řeknou, že tenhle už dostal rekvalifikaci za padesát tisíc, takže další peníze už ne. Ale když se to hodí,

má rekvalifikaci na účetního a teď mu nabízí pozici účetního, tak mu to dají. Pak mu vlastně ÚP zajistil jak rekvalifikaci, tak samotné místo. Nevím, možná je to nespravedlivé. Pak se třeba řeší, jestli to bude poměr na dobu určitou nebo neurčitou. Zkrátka je to přísnější a žadatel rozhodně nemůže počítat s tím, že žádost bude schválena. Více se to zamítá a vrací zpět na kontaktní pracoviště s tím, že tam mají více s tím uchazečem pracovat."(R1)

Dle úředníků probíhá rozhodování o schválení žádostí v několika stupních. Nejprve se vypracuje podklad na základě kterého může hodnotící komise vydat doporučení ke schválení či zamítnutí žádosti. Součástí podkladu (tzv. projednávací list) je vyjádření kontaktního pracoviště, které obsahuje informace o uchazeči jako např. jak dlouho je nezaměstnaný, jestli spadá do rizikové skupiny, v jaké se nachází životní situaci, zda byl úřadem práce poslán k nějakému zaměstnavateli ucházet se o místo na tzv. doporučenku, zda už se účastnil nějakého programu APZ atd. Součástí podkladu je také vyjádření trhu práce, které obsahuje informace o zaměstnavateli podávajícím žádost. Jde o informace typu, jaký je to zaměstnavatel, v jaké oboru působí, jestli má nějaké dluhy, zda už čerpal finance z APZ a pokud ano, tak v jaké výši atd. Na základě tohoto podkladu hodnotící komise diskutuje o tom, zda schválit či zamítnout žádost a poté své doporučení předává k definitivnímu rozhodnutí ředitelce krajské pobočky ÚP v Praze. Dle několika úředníků se doporučení hodnotící komise odvíjí od toho, zda je či není dostanek financí pro program SÚPM s tím, že před pár lety bylo financí hodně a příspěvek byl schválen na každého uchazeče, který byl nezaměstnaný více jak pět měsíců. Takovou nezaměstnanost nevnímají tito úředníci jako rizikovou a nevidí důvod, proč by se takoví uchazeči měli programu SÚPM účastnit přednostně. Všichni úředníci odpověděli, že výše a doba poskytování příspěvku se určuje podle aktuálního znění směrnice GŘ č. 1/2015. Rozhodující je, do jaké rizikové skupiny uchazeč spadá a jak dlouho je nezaměstnaný. Všichni úředníci potvrdili, že nyní dochází mnohem častěji k zamítání žádostí než zhruba před dvěma roky. Pokud je žádost zamítnuta, často krajská pobočka ÚP žádá příslušné kontaktní pracoviště, aby s uchazečem více pracovali a zkusili ho ještě umístit na pracovní trh běžným způsobem bez využití APZ.

Otázky na zaměstnavatele týkající se cílenosti ukázaly, že se zaměřují spíše na mladé do třiceti let. Zaměstnavatelé si uchazeče vybírali sami a nedělali rozdíly ve

výběru uchazeče, na kterého chtěli žádat o příspěvěk a na kterého nikoliv. Pro dotazované zaměstnavatele je kvalita budoucích pracovníků na prvním místě a údajně by nevzali nevyhovujícího kandidáta jen kvůli tomu, že by na něj získali příspěvek. Z těchto zaměstnavatelů jen personální agentura využívá možnost předvýběru vhodných uchazečů úředníky ÚP ČR. Takto mají nastavenou spolupráci dlouhodobě.

> *„My jsme si uchazeče vybírali sami jako každé jiné. Tihle dva mladíci byli dokonce na doporučení od známých a shodou okolností spadali do těch kritérií pro příspěvky, o kterých jsme věděli z médií. […] U nás je zkrátka důležitý, aby se člověk na tu práci hodil. Je to kontakt se zákazníkem, takže musí být trochu inteligentní. Není to někdo, kdo bude pracovat jen v zázemí. Určitě bychom nesnížili nároky kvůli tomu, že na ně dostaneme příspěvky.“*(R8)

> *„Příspěvky využíváme častěji, takže kandidáty získáváme různě, více způsoby. Jsme personální agentura, takže je někdy vybíráme sami z vlastních databází, ale nejčastěji nám předvybrané kandidtáty posílá ÚP a z těch si pak vybíráme. Někdy děláme klasické pohovory, ale spíše se je snažíme dávat do nějakých assesment center, kde se je snažíme prozkoušet v různých úkolech. […] Dáváme většinou na osobnost toho člověka, to je pro nás nejdůležitější, protože u nás jsou ty pozice většinou juniorní a my jsme schopni ho vyškolit. Někdy tam máme požadavky jako základní angličtina nebo práce na PC, ale tak to většinou ti mladí, na které se zaměřujeme, splňují.*“(R11)

> *„My si toho uchazeče vybrali sami, ale klidně bychom spolupracovali při výběru s ÚP ČR. Bohužel ale portál ÚP neumožňuje efektivně pracovat s přihláškami všech uchazečů a jejich životopisy. To by nám ohromně pomohlo, kdyby tato databáze byla přístupná zaměstnavatelům. Teď když nabídneme volné místo na portálu ÚP, ozve se nám obrovské množství zájemců, kteří na to místo nejsou vhodní.“*(R13)

Poslední respondent by rád sám hledal vhodné kandidáty do programu SÚPM na portálu ÚP. Veřeně přístupná databáze nezaměstnaných a jejich životopisů na portálu ÚP je, ale pro nezaměstnané není povinné být její součástí. Nyní je v databázi zhruba

tisíc uchazečů. Z důvodu ochrany osobních údajů nejsou ve zpřístupněných životopisech uchazečů údaje o věku, délce nezaměstnanosti, počtu dětí atd. Proto nelze v této databázi vytipovat uchazeče, na kterého by byl příspěvek schválen.

Další otázky na zaměstnavatele se týkaly četnosti využívání příspěvků v rámci programu SÚPM, doby, na kterou uzavírají s účastníky programu pracovní smlouvy a způsobu stanovování mzdy pro tyto zaměstnance. Dotazovaní zaměstnavatelé nevyužívají příspěvky pravidelně. Finanční příspěvky získali na mzdy zhruba jednoho až pěti zaměstnanců. Pouze personální agentura, která má s ÚP ČR zvláštní dohodu, využívá příspěvky pravidelně tak, aby nedošlo k přesažení maximální částky, kterou může ročně zaměstnavatel získat v rámci programu SÚPM. Nicméně i zástupkyně personální agentury hovořila o značném snížení počtu zaměstnanců, na které čerpají příspěvky z důvodu zpřísnění schvalovacího procesu. Kromě jednoho všichni dotazovaní zaměstnavatelé podepisují se zaměstnanci pracovní smlouvy na dobu určitou na jeden rok. V případě spokojenosti smlouvy prodlužují. Tato pravidla platí pro standardní zaměstnance i pro zaměstnance podpořené programem SÚPM. Jen jeden zaměstnavatel podepisuje s pracovníky pracovní smlouvy na dobu neurčitou. Dle jeho slov není rozhodně v jeho zájmu přijímaného pracovníka propouštět. Přínosem pro tohoto zaměstnavatele je, když už něj pracovník setrvá co nejdéle. V posledních dvou letech došlo ke změnám v tom, na jakou dobu a v jaké výši jsou příspěvky poskytovány. Před dvěma roky čerpali zaměstnavatelé příspěvky po dobu jednoho roku a ve výši kolem osmdesáti procent superhrubé mzdy zaměstnance. Dotazovaní zaměstnavatelé využívající program SÚPM i v současnosti mají příspěvky na 6 – 9 měsíců a ve výši kolem padesáti procent superhrubých mezd svých zaměstnanců. Mzdy zaměstnanců nestanovují dle výše schváleného příspěvku na zaměstnance, protože předpokládanou výši mzdy musí uvést v žádosti o příspěvek. Neví dopředu, v jaké výši bude příspěvek schválený. Mzdy zaměstnavatelé tvoří operativně dle svých potřeb a možností. Někteří mají interní mzdové kategorie a podle toho, do jaké zaměstnanec spadá, dostane odpovídající mzdu. Pět dotazovaných zaměstnavatelů bylo začínajícími podnikateli nebo neměli příliš velký zisk. Díky tomu tito zaměstnavatelé nabízeli nižší mzdy s tím, že v pracovní smlouvě bylo uvedeno, že mzda bude v určité míře navýšena, pokud dojde k určitému zvýšení obratu a zisku společnosti.

Všichni dotazovaní zaměstnavatelé odpovídali, že hlavním důvodem využívání těchto příspěvků je úspora financí a poté snaha pomoct znevýhodněným osobám na trhu práce. Všichni jako první uváděli příklad mladých nezaměstnaných absolventů bez praxe.

Důležité bylo zjištění, zda účastníci programu SÚPM zůstali u dotazovaných zaměstnanců i po skončení vyplácení příspěvků. Odpovědi zaměstnavatelů opět doplnily zjištění o účinnosti tohoto programu z dotazníkového šetření mezi pracovníky a pracovnicemi kontaktních poboček ÚP ČR v Praze.

> *„V sedmdesáti procentech případů u nás ti lidé pokračují i po skončení dotace. Párkrát se nám stalo, že ten člověk odešel dříve, než vypršela ta dotace a to z jeho vlastního rozhodnutí, kdy se stal třeba po čtyřech měsících atraktivnější na trhu práce a odešel ke konkurenci nebo do jiného sektoru. Také jsme si špatně vybrali, takže jsme ten pracovní poměr zkrátka ukončili a o dotaci přišli, ale ve většině případů se nám daří, že ten zaměstnanec u nás zůstává, zaučí se a je tu s námi dál. […] Vedeme si přehled o zaměstnancích, na které čerpáme příspěvky a právě okolo sedmdesáti procent takových lidí u nás zůstává i po skončení dotace. A co vím, tak z těch třiceti procent většina odešla rovnou do nové práce, do nezaměstnanosti ne.“*(R11)

> *„My jsme měli tři zaměstnance a nakonec zůstali dva. Jedno to pracovní místo se zrušilo hned na začátku, protože ta dáma tady nechtěla být, představovala si trochu něco jiného. A ve finále se ukázalo, že když se zrušilo, tak to vlastně nevadilo. Po zaběhnutí se optimalizoval proces a zjistilo se, že tolik lidí není potřeba. Teď už tu teda nepracuje nikdo z těch původních z toho programu, ale byli tu ještě asi rok po jeho skončení. Oba pak odešli do jiných firem.“*(R8)

> *„Teď už tu z těch prvních lidí na dotaci nepracuje nikdo, ale byli tu ještě několik měsíců po jejich skončení. Nabrali zkušenosti a postupně odešli sami od sebe jinam. Nahradili jsem je, zkusili jsem podat žádosti o příspěvky na další lidi a vyšlo to. Ne v takové výši a na takovou dobu jako v tom roce 2015, ale teď tu máme zase tři lidi na dotace.“*(R7)

Ukázalo se, že dotazovaní zaměstnavatelé nepropouštěli účastníky programu SÚPM po skončení vyplácení příspěvků. Pokud k ukončení pracovního poměru došlo, stalo se tak v prních měsících čerpání dotace z důvodu nespokojenosti zaměstnavatele nebo zaměstnance. Většina účastníků programu SÚPM pracovala u svého zaměstnavatele i po vyčerpání dotace. Nicméně ne dlouhodobě, zhruba po šesti až dvanácti měsících od skončení vyplácení příspěvků odešli z vlastní vůle pracovat jinam. Tři ze sedmi dotazovaných zaměstnavatelů znovu přijali pracovníky, na které získali přispěvky v rámci programu SÚPM.

Další otázka zjišťovala nedostatky tohoto programu podle dotazovaných zaměstnavatelů.

> *„V podstatě žádné, musím říct, že i docela dobrá administrativa. Papírování mi nepřišlo přehnané a i kdyby, tak pokud člověk žádá o docela dost peněz, tak by pro to měl něco udělat. Neměla jsem pocit, že by schvalovací proces trval nějak dlouho. Vůbec si nevzpomínám na nějaké problémy.“*(R8)

> *„Díky tomu, že jsme byli úplně na začátku, tak jsme měli problém s vyplácením mezd před obdržením příspěvku. Zkrátka nebylo jednoduché sehnat peníze na první mzdy. Naopak by to bylo lepší, kdyby byl nejdřív příspěvek a potom zaplatit mzdy.“*(R9)

> *„Určitě dlouhá doba, než se ten příspěvek vůbec vyřeší. Občas se nám stalo, že kandidát nevydržel a v průběhu vyřizování si našel jinou práci, prostě už potřeboval jít pracovat a nemohl čekat. Dokonce na konci roku 2015 vyřizování jedné naší žádosti trvalo tři nebo čtyři měsíce. Dalším nedostatkem je pro nás nemožnost přijmout toho pracovníka alespoň na dohodu o provedení práce než se ten příspěvek schválí. Dříve to šlo, teď už ne. Na jednu stranu úřad chápu, ale na druhou mi to přijde i vůči tomu kandidátovi neseriózní. Vždyť by mohl být v tom procesu mnohem dříve, takhle čeká v nezaměstnanosti, jestli to dopadne nebo ne. Další, co bych viděla jako nedostatek, tak to je úředník od úředníka. Někteří moc nekomunikují a někteří jsou pravý opak. Výbornou zkušenost mám s Pardubicemi, s Jabloncem nad Nisou a s Prahou moc dobré zkušenosti*

nemám, pratože tam ta komunikace byla taková jednostranná od úřadu ke mně, ale když já jsem něco potřebovala, tak to strašně dlouho trvalo. Je s tím také mnoho byrokracie, všechna ta vyúčtování každý měsíc, ale chápu to. S čím se ještě potýkáme, tak je osobní podepisování na úřadu práce, takže já, která sedím v Praze, ale řeším dotace v rámci celé ČR, tak zítra jedu do Jablonce nad Nisou, protože to tam musím osobně podepsat a nemůžou mi to poslat doporučeně a já to pak stejně poslat zpět. Přitom by to šlo řešit třeba přes datové schránky nebo zkrátka nějak moderněji, tohle je obrovská zátěž.“(R11)

„Mě zarazilo, že nelze nahradit veškeré ty potvrzení o bezdlužnosti výpisem ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů, kde jsou všechny ty informace na jednom místě. Vždyť by to ušetřilo čas nám i úředníkům. Povinně ho musíme předkládat při veřejných výběrových řízeních, tak nevím, proč by to nešlo použít i tady. Největší překážkou je to dlouhé vyřizování. My potřebujeme pružně a rychle reagovat při vytvoření a obsazení pracovního místa. Když vyhrajeme nějaké výběrové řízení, musíme často do jednoho měsíce nabrat pracovníky a začít s prací. V takové situaci je proces získání aktuálních výpisů ze všech požadovaných institucí časově náročný. Navíc jsme nuceni ho pořád opakovat z důvodu omezené platnosti dokumentů na jeden měsíc. Samotné schvalování úřadem také pak trvá dlouho. Díky tomu nám několik příležitostí na příspěvek uniklo a přijali jsme jiné pracovníky běžným způsobem. I ÚP se tím připravil o možnosti zaměstnat znevýhodněné uchazeče.“(R12)

Dotazovaní zaměstnavatelé mají různé zkušenosti. Téměř každý vidí nedostatky v něčem jiném. Pouze jeden respondent byl s programem SÚPM naprosto spokojen a nevzpomněl si na žádné problémy v celém procesu. Všichni ostatní jako největší problém uvedli dlouhé zpracovávání žádostí (5 – 8 týdnů). Jeden zaměstnavatel čekal na vyřízení žádosti dokonce přes tři měsíce. Tři zaměstnavatelé vidí jako zbytečné dokládání potvrzení o bezdlužnosti od všech požadovaných institucí zvlášť, podle nich to značně prodlužuje proces. Také považují za přehnaný požadavek, že potvrzení o bezdlužnostech nesmí být starší jednoho měsíce, když dříve to byly měsíce tři. Jedna začínající společnost měla v prvních měsících problém s vyplácením mezd pro účastníky programu ještě předtím, než na tyto mzdy dostala příspěvek. Dle tohoto

zaměstnavatele je zvláštní, že se příspěvek na mzdy nevyplácí před jejich uhrazením. Nespokojenost byla také s tím, že zaměstnavatelé nemohou přijmout uchazeče během zpracovávání žádosti alespoň na částečný úvazek a tím si vyzkoušet a začít co nejdříve s jeho zapracováním. Jeden z dotazovaných zaměstnavatelů má špatnou zkušenst s přístupem a komunikací úředníků krajské pobočky ÚP ČR v Praze vůči jemu jako žadateli o příspěvek. Problémem a časovou zátěží je podle dvou respondentů také osobní podepisování dokumentů na krajských pobočkách ÚP ČR. Pokud si společnost sídlící mimo Prahu vybere uchazeče registrovaného v evidenci nezaměstnanosti v Praze, musí zástupce té společnosti osobně dorazit podepsat dohodu o příspěvku na ÚP v Praze.

Další otázky zjišťovaly přínosy programu SÚPM a návrhy zaměstnavatelů na jeho zlepšení. Mezi respondenty panuje názor, že tento program má smysl, protože opravdu pomáhá znevýhodněným uchazečům na trh práce, především mladým absolventům, které si většinou vybírají. Nicméně zástupce personální agentury je překvapen, že při současné situaci na trhu práce, kdy je přebytek volných pracovních míst a nedostatek vhodných kandidátů, má ÚP stále koho do programu SÚPM obsazovat. Všichni zároveň zmínili velký finanční přínos pro ně samotné, což je i hlavním důvodem, proč o příspěvky žádali. Začínajícím podnikatelům příspěvky pomohly překonat složité začátky. Dle jejich slov nemuseli tolik řešit personální financování, ale více se zaměřit na jiné oblasti.

Co se týká návrhů na zlepšení, všichni by chtěli zjednodušit systém administrace programu, snížit počet požadovaných dokumentů a tím zajistit rychlejší zpracovávání jednotlivých žádostí. Konkrétním návrhem zaměstnavatelů na zlepšení je využívání informací z centrálních registrů, které by nahradilo veškerá jednotlivá potvrzení o bezdlužnosti a poté návrh na lepší vyhledávání vhodných kandidátů. Jeden zaměstnavatel by zase uvítal možnost přijmout účastníka programu během vyřizování příspěvku na DPČ či DPP. Umožňovalo to začít hned s jeho zapracováním. Podle něj je neopodstatněný strach ÚP ze zneužívání těchto dohod v podobě vyplácení části mzdy neoficiálně.

„Inspirací pro zjednodušení by mohlo být využívání a akceptování informací centrálních registrů – např. existujícího registru kvalifikovaných dodavatelů, který je ze zákona využíván při veřejných výběrových řízeních a obsahuje potvrzení o bezdlužnosti požadovaných institucí.“(R12)

„Jde především o to, jak se vypořádat s obrovským počtem zájemců, často takových, kteří evidentně na dané místo nejsou vhodní a schopnost rychle vybrat ty pravé. Za zvážení by stálo vytvoření seznamu dovedností a ten využít ke klasifikaci uchazečů a určení potřeb nabízených míst. Pak by se dalo lépe spárovat nabízené místo s vhodnými kandidáty. Ideální by bylo, aby první fázi výběru provedli kontaktní pracovníci ÚP, aby se na pohovory k zaměstnavateli nedostávali opravdu nevhodní kandidáti.“(R13)

Také úředníků jsem se ptal, v čem spatřují nedostatky a přínosy programu SÚPM, jaké jsou toho příčiny a jaké mají zkušenosti se zaměstnavateli žádajícími o příspěvky. Všichni vidí přínosy v dlouhodobém setrvání účastníků u zaměstnavatele, který si na ně požádal o příspěvek. To je i hlavním cílem tohoto programu. Bohužel všichni potvrdili, že není pravidlem, že se tak děje. Dle úředníků lze v závěru jako přínosnou hodnotit i podporu ESF, díky které značně vzrostl počet podpořených zaměstnavatelů a nezaměstnaných.

„Přínosy jsou u slušných zaměstnavatelů, kteří si ty lidi nechali i po skončení dotace a dali jim třeba i vyšší plat a změnili jim smlouvu na dobu neurčitou. Takoví také jsou a myslím, že to je přesně smyslem toho programu. Někdy se to takhle povedlo.“(R5)

Problémů a negativních důsledků všichni zmínili mnohem více. Některé už zazněly v odpovědích na minulé otázky. Když jsem se přímo zeptal na problémy programu SÚPM, všichni jako první uvedli návrat účastníka programu zpět do evidence nezaměstnanosti. Dle jejich slov to není neobvyklé. Děje se tak v průběhu programu, těsně po vyčerpání dotace a výjimečně i po delší době od vyčerpání dotace. Všichni se také setkali s určitou formou zneužívání příspěvků zaměstnavateli. Polovina ho nazývala opatrně účelovým jednáním zaměstnavatelů. Údajně jim nelze zneužívání

dokázat a druhá polovina nazývala toto jednání právě zneužíváním příspěvků. Všichni také zmínili nedostatek, který platil před pár lety a to málo pracovníků spravujících žádosti o příspěvky. To už dnes neplatí, protože byli přijati úředníci speciálně pro vyřizování těchto žádostí.

„Já vidím někdy problém ve financování SÚPM z ESF. ESF projekty jsou obecné, povrchní, cílové skupiny nejsou vymezeny podrobně. Tyto projekty pak nemusí řešit problémy, které jsou specifické, aktuální pro konkrétní lokalitu. Většinou dlouho trvá než se ESF projekt vytvoří, projedná, schválí a uvede do provozu, takže než vše začne fungovat, situace na trhu práce už je zase jiná. Ale tak Praha je víceméně bezproblémová, tady to asi tolik neplatí. Určitě by ale rychlejší zpracování projektů pomohlo lépe reagovat na aktuální problémy. […] Také máme všichni více papírování s těmi žádostmi, hlavně pokud se financuje z ESF. Hlavně ty zprostředkovatelky se asi dříve mohli věnovat více klientům, teď musí vyplňovat všechny možné podklady a výkazy a posílat nám je zpět na úkor práce s klienty. Ještě mě napadají další důsledky přehnaného papírování a díky tomu i dlouhého čekání na výsledek. Zaměstnavatele to občas odradí a vůbec žádost nepodají, když zjistí, co pro to budou muset udělat a jak dlouho budou čekat. I ti budoucí zaměstnanci občas nevydrží a zaměstnavateli utečou, protože už zkrátka nemohou déle čekat z finančních důvodů.“(R1)

„Napadá mě, že příčinou, problémem může být nedostatek pracovníků na kontaktních pracovištích ÚP, kteří přímo pracují s nezaměstnanými. Každý tam má na starosti zhruba 400 nezaměstnaných. Díky nedostatku času na klienty se může stát, že se na SÚPM dostane někdo, kdo to tak úplně nepotřebuje. […] Další příčinou problémů nebo špatné cílenosti, jak Vy říkáte, může být to, že některé rizikové skupiny jsou hodně početné a dohromady pak můžou tvořit většinu nezaměstnaných. Dříve měly svou skupinu také matky s dětmi, těch bylo opravdu hodně, stále je samozřejmě expertní komise zohledňuje, ale svojí skupinu už nemají. Ještě bych posunula hranici nezaměstnanosti, dnes můžou dostat příspěvek i ti, kteří jsou v evidenci alespoň tři měsíce. Těch je také hodně a tři měsíce jsou fakt málo na to, aby šli na SÚPM. Ještě by si měli zkusit najít práci sami.“(R2)

Úředníků jsem se ptal na konkrétní podoby zneužívání příspěvků zaměstnavateli či účelového jednání, jak o něm někteří mluví. Zjišťoval jsem, jaké mají zkušenosti se zaměstnavateli. Dle úředníků zneužívání probíhá nejčastěji tak, že zaměstnavatel po vyčerpání dotace na mzdy zaměstnance toho pracovníka propustí a nahradí ho jiným, na kterého zase podá žádost o příspěvek na mzdy v rámci programu SÚPM. Dále zaměstnavatelé upravují náležitosti pracovních smluv se zaměstnanci, na jejichž mzdy pobírají příspěvky tak, aby získali co nejvíce peněz. Dodatečně snižují mzdu a mění dobu neurčitou na určitou. Zaměstnanci často souhlasí, protože o práci nechtějí přijít. Do žádosti o příspěvek zaměstnavatelé někdy uvádí nepravdivé informace o nabízeném pracovním místu tak, aby se zvýšila pravděpodobnost schválení příspěvku. Součástí žádosti je ale jen návrh budoucích pracovních podmínek, zaměstnavatel se k jejich dodržení nezavazuje. V množství zaměstnavatelů, kteří program SÚPM využívají je ale stále více těch, kteří se takhle nechovají. Osobní zkušenosti mají úředníci se zaměstnavateli spíše kladné. Velká část zaměstnavatelů spolupracuje a váží si této podpory od státu. Někteří z nich si ale myslí, že tato podpora je nároková a pak jsou překvapeni, když jim úřad žádost zamítne.

> *„U těch uklízečů to bylo, že si vždycky nějakého vybrali, ten u nich rok pracoval, pak ho propustili a přijali nového zase na dotaci. Můžeme si to myslet, že jde o zneužívání, ale že bychom měli nějaký důkaz, zákon vlastně asi ani tohle nezakazuje. Ojediněle se pár případů řeší soudně díky tomu, že si na ně stěžovali samotní zaměstnanci nebo když kontrola zjistila porušení písmené dohody o poskytování příspěvku.“*(R6)

> *„V žádosti o příspěvek zaměstnavatel uvádí jenom návrh předběžné mzdy, k ničemu se nezavazuje, ale na základě tohoto návrhu se rozhoduje i o výši příspěvku. V samotné dohodě, kterou pak zaměstnavatel s úřadem uzavírá už ta mzda uvedená není, takže se stává, že zaměstnanec pak nastoupí a dostane nižší mzdu, odsouhlasí to a zaměstnavatel má pak peníze navíc. No a protože to není v dohodě, tak se s tím nedá nic dělat. […] Stejně jako když pak dojde po vyčerpání dotace k ukončení pracovního poměru dohodou, zaměstnanec to podepíše, je to dohoda, je to z jeho vlastní vůle a úřad s tím nic neudělá.*

Zaměstnavatel pak klidně může podat žádost novou. Dokážou se prostě chovat cíleně.“(R4)

„Jak se teď rozlišuje ta doba určitá a neurčitá, že když je to určitá, tak dostane méně pěněz. Spousta zaměstnavatelů to udělá tak, že samozřejmě uzavřou smlouvy na doby neurčité a ve chvíli, kdy jim skončí ten příspěvek, tak druhý den změní pracovní smlouvu a ukončí to s ním. Oni prostě obejdou úplně všechno, na všechno něco vymyslí.“(R3)

„Občas se zaměstnavatelé snaží přimět pracovníky, aby po skončení dotace odešli. Jeden zhruba půl roku po skončení dotace oznámil pracovnici, že chce, aby ke konci měsíce skončila. Ukončení dohodou odmítla, tak následoval trest. Nedostala mzdu za předešlý měsíc, byla převedena na velmi vzdálené pracoviště a byl jí znemožněn přístup na e-mail. Ono už na začátku čtrnáct dnů po přijetí byla převedena z administrativní pracovnice na obchodní zástupkyni. Nic nenamítala, byla ráda, že pracuje. Po půl roce dostala svolení k vykonávání práce z domova, protože do kanceláře přibyli další zaměstnanci s příspěvkem a pro ni už nebylo v kanceláři místo a ani počítač. Po vyčerpání dotace ji byla smlouva prodloužena nejprve o měsíc a poté o půl roku. Po třech měsících se ale dostala pod nátlak z práce odejít. Podle ní bylo zřejmé, že zaměstnavatel chtěl přijmout nové lidi s příspěvkem a ona už se mu nevyplatila. Nakonec sama odešla. I takoví zaměstnavatelé jsou, u tohohle byla i kontrola, ale žádný postih se nekonal, akorát musel vrátit jeden měsíční příspěvek za jednu špatně provedenou výplatu mzdy.“(R5)

Dopady zneužívání programu SÚPM zaměstnavateli jsou dle dotazovaných úředníků podobné. Všichni zmínili plýtvání peněz a negativní vliv na zaměstnance – účastníka programu SÚPM. Dle úředníků může takové chování zaměstnavatelů snížit motivaci pracovníka dál hledat uplatnění na trhu práce. Zneužívání příspěvků zároveň snižuje účinnost programu SÚPM.

Poslední otázky na úředníky zjišťovaly, zda je podle nich program SÚPM nastaven účinně a jaká by navrhovali zlepšení. Čtyři ze šesti dotazovaných odpověděli,

že program sice nedostatky má, ale i tak účinný je. Pomohl vrátit na trh práce mnoho nezaměstnaných. Dva dotazovaní jsou pesimističtí, nevnímají tento program jako účinný a domnívají se, že to nejsou smysluplně vynaložené finance.

> *„Myšlenka je to krásná, ale nepočítá se s tím, že to budou lidi zneužívat a obcházet. Otázka je, komu to pomůže. Minimu lidí to pomůže tím, že budou mít trvalé zaměstnání. Nicméně říká se tu, abychom byli rádi, že jsou zaměstnaní alespoň ten rok, že se jim obnoví pracovní návyky, platí zdravotní a sociální a té společnosti něco přináší. No ale stačí to? My ani nevíme, jestli u zaměstnavatele zůstávají nebo ne. […] No bylo by fajn, kdyby se sledovalo, co se s těmi zaměstnanci děje po dotaci. Snahy byly, ale vyšumělo to. Já si osobně myslím, že je to plýtvání penězi. Fungovalo by to, kdyby na to společnost byla nějak připravená. Vzhledem k tomu, že se tady vymyslí zákon rovnou s mezerami, aby šel obcházet, tak je to dost problém.“*(R3)

> „*Vyhozené peníze to nejsou. I přes to všechno to přínos má, uchazeč se do té práce dostane, uchytí se, do jisté míry to pomáhá.“*(R6)

Úředníci navrhovali následující změny, které by mohly zlepšit fungování programu SÚPM, popřípadě předejít jeho potřebnosti. Jedním z návrhů bylo zvýšit počet pracovníků na kontaktních pracovištích ÚP, kteří přímo pracují s nezaměstnanými. Díky tomu by se mohli nezaměstnaným dostatečně věnovat a možná by program SÚPM nemusel být využíván v takové míře. Finance by byly využity místo APZ na vytvoření pracovních míst a na mzdy pro nové úředníky na kontaktních pracovištích ÚP. Dalším návrhem bylo zvážit počet rizikových skupin nezaměstnaných, na které je program SÚPM zacílen, popřípadě některé vyřadit nebo je více specifikovat. Přínosné by bylo rychle přizpůsobovat tyto skupiny regionálním problémům trhu práce. Dále by mohlo vylepšení zajistit snížení administrativní náročnosti, což by zkrátilo dobu vyřizování žádostí. Díky tomu by zaměstnavatelé mohli dříve přijímat pracovníky a ti by se rychleji dostávali na trh práce. Zrychlit proces vyřizování žádosti by také mohlo rychlejší zasílání potvrzení o bezdlužnostech institucemi. Účinnost programu by také zvýšilo rychlejší zpracovávání, projednávání a schvalování projektů ESF, z kterého je také program SÚPM financován. Zajistilo by to pružnější reagování na aktuální

progblémy konkrétních regionů. Jedním z návrhů bylo také sledovat, co se děje s účastníky programu po vyčerpání dotace. Na základě těchto informací by bylo možné zlepšit nastavení programu.

> *„Ale ono to s tím sledováním účastníků, co se s nimi děje po skončení dotace, není tak jednoduché. Tam by bylo potřeba sledovat, kdy se vrátil a z jakého důvodu, jestli během příspěvku nebo až po něm, jestli od stejného zaměstnavatele nebo už pracoval někde jinde. Zkrátka, aby ta statistika opravdu pak měla nějakou hodnotu.“*(R2)

6.3 Analýza výsledků výzkumného šetření

Při formulování první hypotézy jsem vycházel z platné směrnice GŘ č. 1/2015, která jasně vymezuje rizikové a cílové skupiny nezaměstnaných pro program SÚPM. Díky této směrnici jsem předpokládal, že se programu neúčastní nezaměstnaní, na které není zacílen. Nicméně **hypotéza H1, „Programu SÚPM se neúčastní nezaměstnaní, na které tento program není zacílen.“, byla vyvrácena**. Zhruba třetina zprostředkovatelů a zprostředkovatelek odpověděla, že se nezaměstnaní nespadající do rizikových skupin účastní programu docela často a další třetina občas. Podle těchto zjištění by cílenost mohla být hodnocena negativně. Ovšem dotazníkové šetření ukázalo, že těmito účastníky nespadajícími do rizikových skupin jsou především osoby pečující o děti do věku 15 let, dále osoby vě věku 31 – 49, které nejsou nijak omezovány na trhu práce, ale jsou nezaměstnané déle než jeden rok a také osoby se záznamem v rejstříku trestů. To ukazuje, že program není striktně zaměřen pouze na rizikové skupiny definované směrnicí GR č. 1/2015, ale mohou se programu zúčastnit i jinak znevýhodněné osoby na trhu práce jako jsou např. právě rodiče pečující o své děti nebo lidé se záznamem v rejstříku trestů. Díky tomuto „volnějšímu“ zacílení programu mohou být účastníky i lidé, kteří takovou podporu nepotřebují, našli by si zaměstnání sami, ale jsou nezaměstnaní déle než rok, a proto se programu účastní. V tomto případě je na uvážení schvalovatelů, zda takového člověka do programu zařadí. Pozitivní ale je, že při seřazování účastníků programu dle četnosti, umístili zprostředkovatelé a zprostředkovatelky na první pozice rizikové skupiny a až poté osoby nespadající do těchto skupin. Polostrukturované rozhovory s pracovníky krajské

pobočky ÚP ČR v Praze ukázaly, že cílenost programu SÚPM ovlivňuje objem finančních prostředků, který je k dispozici pro tento program. Čím více financí je k dispozici, tím častěji se programu účastní nezaměstnaní, na které není program zacílen, tuto podporu nepotřebují a našli by si práci sami. Cílenost dle úředníků zhoršuje také fakt, že si zaměstnavatelé mohou účastníky programu vybrat sami. Někdy se domlouvají se svými známými, kteří nejsou v nepříznivé situaci, ale přesto se registrují na ÚP jako nezaměstnaní. Pokud pak spadají do rizikové skupiny, zaměstnavatel příspěvek pravděpodobně získá. Takové jednání může způsobit pozitivní hodnocení cílenosti, protože se programu zúčastnil člověk spadající do rizikové skupiny, ale takové hodnocení nemusí nezohledňovat příčinu, proč se tak stalo. Ve skutečnosti totiž účastník programu nezaměstnaný nebyl, ale stal se jím až po dohodě se zaměstnavatelem. Perfektní cílenost by zajistil výběr účastníků programu úřadem práce. Díky těmto zjištěním bylo možné zodpovědět první výzkumnou otázku, jaká je cílenost programu SÚPM. **Odpovědí je, že cílenost programu je v Praze nadprůměrná.** Nejčastěji se programu účastní lidé spadající do rizikových skupin, na které je zacílen. Ovšem účastní se ho i lidé nespadající do těchto skupin. Tato „pružnost“ v cílení programu je podle mě přínosem, protože umožňuje podpořit nezaměstnané, kteří nespadají do rizikových skupin, ale přesto jsou znevýhodněni na trhu práce. Díky „pružnosti“ se programu ale účastní také lidé, kteří takovou podporu nepotřebují, což je nežádoucí. Tomu by mohlo zabránit ještě přísnější a důkladnější schvalování žádostí o příspěvky, které už v současnosti poměrně přísné je. Zhruba dva roky zpět schvalování příspěvků přísné nebylo a příspěvek byl schválen většině žadatelů bez ohledu na to, zda nezaměstnaný takovou podporu potřeboval. Důvodem bylo velké množství financí na tyto příspěvky, cílenost tehdy nebyla ideální. Nyní tolik financí k dispozici není, což způsobuje přísnější schvalování příspěvků a zároveň tento menší objem financí pozitivně ovlivňuje cílenost programu tak, že se ho většinou účastní jen ti, kteří tuto podporu opravdu potřebují.

Další okruh otázek dotazníku i polostrukturovaných rozhovorů se zabýval účinností programu SÚPM. **Hypotéza H2, „Polovina účastníků programu SÚPM v Praze se vrací do evidence nezaměstnaných.“, byla částečně vyvrácena.** Podle dotazovaných zprostředkovatelů a zprostředkovatelek se do evidence nezaměstnaných vrací 40,7 % účastníků programu. Jde pouze o odhad dotazovaných respondentů

v Praze. Úřad práce tuto informaci nesleduje, což je podle mě problém. Na základě účinnosti programu a důvodů, proč se účastníci vrací do evidence a po jaké době, by bylo možné program průběžně optimalizovat. Přestože není povinností úředníků tuto informaci sledovat, tak je dle mého názoru pozitivní, že třetina dotazovaných zprostředkovatelů a zprostředkovatelek tuto informaci zjišťuje a 14 % ji dokonce zaznamenává. Tomuto faktu pak mohou přizpůsobit práci s nezaměstnanými a nepracovat s nimi jakoby se nikdy programu APZ nezúčastnili. Dle dotazovaných se účastníci programu vrací do nezaměstnanosti nejčastěji z důvodu neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou, protože už je zaměstnavatel dále nechce zaměstnávat bez příspěvků na jejich mzdy. To jednoznačně potvrzuje zneužívání příspěvků zaměstnavateli. Druhá výzkumná otázka zní, jaká je účinnost programu SÚPM. **Odpovědí je, že účinnost programu SÚPM v Praze činí 59,3 %.** Tolik účastníků programu zůstává na trhu práce i po jeho abslovování. Vzhledem k tomu, že tato čísla ÚP ČR ani MPSV ČR nezjišťuje, nelze je porovnat s údaji za minulé roky. Několik jednorázových výzkumů zjišťujících účinnost tohoto programu provedl v minulém desetiletí VÚPSV ČR. Dle mého názoru je tato účinnost nízká. Osobně bych ji za úspěšnou nepovažoval.

Pomocí odborné literatury a pomocí celého výzkumného šetření bylo možné zodpovědět třetí výzkumnou otázku, zda dochází při realizaci programu SÚPM v Praze k implementačnímu deficitu, popřípadě v čem spočívá. **Odpovědí je, že k implementačnímu deficitu dochází.** Rozhodně ale nelze říct, že jde kompletní selhání celého programu. Odpovědi všech respondentů výzkumného šetření ukázaly, že program pro trh práce přínosný je, nicméně má určité nedostatky. Nejde o podobu implementačního deficitu, kdy by byly spotřebovávány zdroje, ale nic se nedělo, program by neměl žádný přínos. Implementační deficit nespočívá ani v tom, že by nebyly naplňovány cíle programu SÚPM. Důvodem je, že tyto cíle není složité splnit. Podle mého názoru jsou stanoveny povrchně a obecně, jak ukazuje např. dokument Zpráva o situaci na krajském trhu práce, o realizaci APZ v roce 2015 a strategie APZ pro rok 2016 nebo dokument Aktivizační opatření k řešení nepříznivé situace na trhu práce v časovém horizontu 2014 – 2017. Implementační deficit programu SÚPM spočívá v tom, že nelze vyhodnotit dosažené výsledky účinnosti. Není stanovena žádná účinnost, které by měl program SÚPM dosáhnout. Příčinou jsou špatně definované,

respektive žádné konkrétní a jasně vyhodnotitelné cíle. Jsou stanoveny pouze cíle typu působit proti dlouhodobé nezaměstnanosti, udržet a obnovit základní pracovní návyky, motivaci k práci, získat finanční prostředky z pracovní činnosti, nikoliv ze sociálních podpor, realizovat APZ v co největší možné míře prostřednictvím ESF atd. O takto formulovaných cílech mohou tvůrci politiky snadno říct, že byly naplněny a na základě dosažených výsledků nelze jejich naplnění zpochybnit.

Dalším cílem práce bylo odhalit dopady programu SÚPM, s čímž souvisí i poslední výzkumná otázka, která zní, jaké jsou pozitivní a negativní dopady tohoto programu. Nejčastější negativní dopady vychází ze zneužívání příspěvků zaměstnavateli, které potvrdili jak respondenti dotazníkového šetření, tak respondenti polostrukturovaných rozhovorů. Jde o to, že se účastníci programu SÚPM po jeho absolvování stávají znovu nezaměstnanými, znovu se dostávají do nepříznivé situace a znovu jsou finančně podporováni státem. S tím souvisí další negativní dopad, který spočívá v neúčelném vynakládání financí za podporu účastníka programu, kterého se nepovedlo udržet na trhu práce. Tyto negativní dopady tu jsou, protože je zaměstnavatelům umožněno uzavírat pracovní smlouvy s podpořenými zaměstnanci na dobu určitou po dobu vyplácení příspěvku a po vyčerpání dotace jednoduše pracovní poměry neprodlužovat. **Odpovědí na první část poslední výzkumné otázky je, že negativní dopady spočívají v odsouvání problémů nezaměstnaných na pozdější dobu, v demotivaci takových účastníků programu k opětovnému hledání práce a v dalším finančním zatížení státu, protože bude takové lidi znovu podporovat v rámci pasivní politiky zaměstnanosti.** Současný objem financí, který je k dispozici pro program SÚPM pozitivně ovlivňuje trh práce, protože mnohem častěji jsou takto podporováni jen ti, kteří to opravdu potřebují.

Negativní i pozitivní dopady může mít také zdlouhavý proces vyřizování žádosti o příspěvek. Občas se stává, že nezaměstnaný nevydrží čekat na schválení žádosti a nastoupí do jiné práce bez této podpory, což ukazuje, že si práci dokáže najít sám a tuto podporu nepotřebuje. Dopadem je úspora financí, díky které může být podpořen někdo, kdo to bude opravdu potřebovat. Na druhou stranu jsou i případy, kdy by zaměstnavatel přijmul znevýhodněného uchazeče z evidence ÚP, ale nemůže dlouho čekat na schválení příspěvku a musí dříve přijmout někoho bez příspěvku. Zdlouhavým

procesem schvalování se ÚP někdy připravuje o možnost umístit na trh práce nějakým způsobem znevýhodněného uchazeče. Dle respondentů nad těmito negativními dopady převažují dopady pozitivní. Nadpoloviční většina (59,3 %) účastníků programu zůstává na trhu práce i po jeho absolvování. Tento fakt potvrzuje pozitivní dopady pro společnost v tom smyslu, že u takového počtu účastníků programu dochází k obnově pracovních návyků a vyřešení jejich problémů s nezaěstnaností. Díky tomu mají příjem z pracovní činnosti, platí zdravotní, sociální pojištění a daně. Jsou přínosem pro stát a nejsou jím dotováni. **Odpovědí na druhou část poslední výzkumné otázky je, že pozitivní dopady spočívají v nalezení plnohodnotného zaměstnání na otevřeném trhu práce, snížení dlouhodobé nezaměstnanosti a finančním přínosu pro stát.**

ZÁVĚR

Program SÚPM je přínosem pro pražský trh práce, má ale určité nedostatky. Tyto nedostatky pramení z faktu, že v ČR stále není zaveden systém pravidelného hodnocení účinnosti programů APZ, přestože Evropská komise doporučila zavedení tohoto systému všem členským státům EU a přestože již v současnosti existují osvědčené metody pro hodnocení programů APZ, které představují přechozí kapitoly. ÚP ČR, jehož prostřednictvím probíhá realizace programu SÚPM, vydává každý rok zprávy o realizaci APZ v každém kraji, jejichž součástí jsou pouze informace o tom, kolik bylo vytvořeno pracovních míst, kolik bylo podpořeno nezaměstnaných a kolik bylo vyčerpáno finančních prostředků v rámci programu SÚPM. Tyto informace jsou dle mého názoru nedostačující pro zhodnocení úspěšnosti či neúspěšnosti a pro další optimalizaci tohoto programu. Každoroční zprávy o realizaci APZ by měly obsahovat podrobnější informace o realizaci programu SÚPM. Minimálně by mělo obsahovat, co se děje s účastníky programu po jeho absolvování, kolik se jich vrací do nezaměstnanosti, z jakých důvodů a po jaké době a dále, zda se programu účastní opravdu znevýhodnění lidé na trhu práce, kteří takovou podporu potřebují. Tyto informace by pomohly lépe nastavit program SÚPM, tím zvýšit jeho účinnost a cílenost, což by snížilo objem neúčelně vynaložených finančních prostředků na podporu lidí, kteří se po absolvování programu vrací do nezaměstnanosti a jsou znovu podporováni v rámci pasivní, někdy i politiky zaměstnanosti. Několik jednorázových evaluací APZ, které hodnotily účinnost, cílenost a dopady na společnost, provedl v minulých dvaceti letech VÚPSV ČR. Hodnocení proběhla v letech 2002, 2004, 2005, 2007, 2009 a 2012, ale nebyla stejného charakteru, a proto je nelze mezi sebou porovnávat. Nehodnotila vždy cílenost, účinnost a dopady na společnost současně a v některých případech se ani nezabývala programem SÚPM. Proto nebylo možné ideálně porovnat výsledky mého výzkumného šetření s výsledky těchto výzkumů.

Nelze spolehlivě říct, zda je v současnosti cílenost programu SÚPM v Praze dobrá nebo špatná, protože taková data ÚP ČR nemá. Nicméně výzkumné šetření této práce ukázalo, že nyní je cílenost v Praze nadprůměrná. Většina nezaměstnaných, kteří se programu účastní, opravdu takovou podporu potřebují. Příčinou nadprůměrné cílenosti je především přiměřený objem financí, který a díky tomu nejsou finance na

podporu velkého množství nezaměstnaných, mezi kterými by byli i ti, kteří takovou podporu nepotřebují. Domnívám se, že paradoxně méně financí pro tento program pozitivně ovlivnilo jeho cílenost a díky tomu se snížil i objem neúčelně vynaložených státních financí. Nyní ÚP důkladně zvažuje, koho tímto programem podpoří a koho nikoliv. Zhruba dva roky zpět tomu tak nebylo. Bylo k dispozici velké množství financí z fondů ESF, které měly být utraceny, a proto byli do programu zařazováni i ti, kteří by si našli práci sami. Docházelo k neúčelnému utrácení financí, které mohly být investovány lépe.

Dle výzkumného šetření této práce a dle mého názoru není účinnost programu SÚPM v Praze vysoká. Více jak polovina účastníků programu zůstává po jeho absolvování na trhu práce. To je přínosné, nicméně se domnívám, že by mělo být cílem dosahovat vyšší účinnosti. Problém je, že tvůrci programu si nekladou za cíl dosáhnout konkrétní účinnosti, a tak nelze říct, jaká účinnost je úspěchem a jaká nikoliv. Příčinou nízké účinnosti je „účelné“ či „cílené“ chování zaměstnavatelů, jak ho nazývají pracovníci ÚP ČR. Nejde o zneužívání příspěvků zaměstnavateli, ke kterému sice také občas dochází. „Cílené“ či „účelné“ jednání zákon nezakazuje a díky tomu zaměstnavatelé uzavírají s účastníky programu SÚPM pracovní smlouvy na dobu určitou jen po dobu vyplácení příspěvků na jejich mzdy. Po vyčerpání dotace pracovníkům neprodlužují pracovní smlouvy a ti se vrací opět do nezaměstnanosti. Zaměstnavatelé si poté podávají žádost o příspěvek na nového uchazeče a celý proces se legálně opakuje. Toto jednání snižuje účinnost programu SÚPM v Praze. Výzkumná část této práce nastolila také otázku, zda účinnost negativně neovlivňuje realizace programu SÚPM v rámci fondů ESF, které jsou podle některých zdrojů příliš obecně formulovány a nereagují na problémy lokálních trhů práce (Sirovátka, 2010). Ukázalo se, že v Praze toto neplatí, protože tam nejsou výrazné lokální problémy jako v jiných regionech, ve kterých může být realizace programu SÚPM v rámci fondů ESF problémová.

Nízká účinnost představuje větší problém než špatná cílenost. Nízká účinnost přináší minimálně dvojnásobnou finanční zátěž pro stát než špatná cílenost. Pokud je program SÚPM neúčinný, jeho účastník se vrací do nezaměstnanosti, tím pádem se ho nepovedlo udržet na trhu práce. Finance na jeho umístění na trh práce byly vynaloženy

zbytečně a navíc je znovu dotován státem formou hrazení sociálního pojištění, podpory v nezaměstnanosti, popřípadě formou dalších dávek. V případě špatné cílenosti dochází „pouze“ k neúčelnému vynaložení financí na podporu člověka, který ji nepotřeboval. Takový člověk se často udrží na trhu práce, i když ho zaměstnavatel po vyčerpání dotace propustil a tím může zvýšit účinnost programu, zatímco zhoršil jeho cílenost. To může vysvětlovat důvod, proč některé výzkumy VÚPSV ČR ukazovaly, že cílenost programu SÚPM byla horší, zatímco účinnost byla vysoká. V současnosti je naopak cílenost programu nadprůměrná, ale účinnost je nižší.

Zvýšení účinnosti přinese zavedení přísnějších pravidel ohledně uzavírání pracovních smluv mezi zaměstnavateli a účastníky programu SÚPM. Zkvalitnit program by pomohlo také stanovení konkrétních a zároveň reálných cílů, které by říkaly, jaká účinnost a cílenost je úspěchem. Díky tomu by bylo možné program konstruktivně kritizovat a vylepšovat. O současně stanovených cílech mohou tvůrci programu snadno říkat, že jsou naplňovány. Dále se nabízí možnost inspirovat se příklady dobré praxe při realizaci podobných nástrojů APZ v zahraničí. Je to možné, ale je nutné nejprve ověřit, zda by stejné pozitivní dopady přineslo takové nastavení programu i v ČR, respektive v Praze (Bakule, 2008). Současnou vysokou úroveň cílenosti programu přináší individuální rozhodování o každém uchazeči, zda podporu programu SÚPM opravdu potřebuje. Díky tomu se programu neúčastní jen uchazeči spadající do rizikových skupin. A naopak ne všichni v rizikových skupinách musí takové problémy opravdu mít. Individuální rozhodování o každém potenciálním účastníkovi programu je velkým přínosem.

O vysokou účinnost a cílenost programu SÚPM je nutné usilovat, protože přináší pozitivní dopady, které pojmenoval Calmfors už v roce 1994 a platí dodnes:

- Participace účastníků programu na trhu práce
- Zvýšení produktivity práce i ekonomiky jako celku
- Odvádění daní ze mzdy zaměstnavatelem i zaměstnancem
- Náhrada dávek aktivací nezaměstnaných, obnova jejich pracovních návyků a motivace k práci, zisk sociálních kontaktů

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Seznam použité literatury

BAKULE, M. *Je aktivní politika zaměstnanosti efektivní?* Pro Futuro: bulletin pro podporu a rozvoj lidských zdrojů. Praha: Národní vzdělávací fond, 2008, (4), 3-4. ISSN 1212-9720.

BIRKLAND, T. A. *An introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making.* New York: M. E. Sharpe. 2001.

BOERI, T., OURS, J. *The economics of imperfect labor markets*. Princeton: Princeton University Press, 2008. 319 s. ISBN 9780691137353.

BORJAS, G. J. *Labor economics*. 5. ed., [internat. student ed.], [Nachdr.]. Boston, Mass. [u.a.]: McGraw-Hill/Irwin, 2011. ISBN 9780071270274.

BUCHTOVÁ, B., ŠMAJS J., BOLELOUCKÝ Z. *Nezaměstnanost*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Grada, 2013, 187 s. Psyché (Grada). ISBN 978-80-247-4282-3.

DUNN, W. N. *„Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis.“* Policy Studies Journal, 1988.

DUNN, W. N. *Public policy analysis: An Introduction* (3rd ed.). Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall, 2004.

GAVORA, P. *Úvod do pedagogického výzkumu*. Překlad Vladimír Jůva. Brno: Paido, 2000, 207 s. ISBN 80-859-3179-6.

HALÁSKOVÁ, R. *Politika zaměstnanosti*. Vyd. 1. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, Filozofická fakulta, 2008, 145 s. ISBN 978-80-7368-522-5.

HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005, 407 s. ISBN 80-736-7040-2.

HILL, M., HUPE, P. *Implementing Public Policy.* London: SAGE Publications. 2002.

HOPPE, R. *„Cultures of Public Policy Problems.“* Journal of Comparative Policy Analysis, 2002.

HORA, O., SIROVÁTKA, T., TOMEŠOVÁ-BARTÁKOVÁ, H., a VYHLÍDAL, J. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti realizovaných v roce 2007 se zaměřením na rekvalifikace (struktura, cílenost, krátkodobé a střednědobé efekty na opuštění evidence)*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2009, 66 s., ISBN 978-807-4160-455.

HORA, O., VYHLÍDAL, J., SIROVÁTKA, T., SUCHANEC, M. *Metodika „Nové postupy pro zpracování a využití databáze nezaměstnaných k hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti a dalších opatření k začlenění na trhu práce“*. Praha: VÚPSV, 2015.

HOWLETT, M., RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.* Oxford: Oxford University Press, 1995.

KOTÝNKOVÁ, M., NĚMEC, O. *Lidské zdroje na trhu práce: vývoj a tendence v souvislosti se vstupem České republiky do EU*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2003. ISBN 80-864-1948-7.

KREBS, V. *Sociální politika*. Praha: ASPI Publishing. 2002. druhé přepracované vydání. 376 s. ISBN 80-86395-33-2.

KULHAVÝ, V., SIROVÁTKA, T. *Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-012-7.

MacCRIMMON, K. R., TAYLOR, R. N. *„Decision Making and Problem Solving.“* in M. D. Dunnette (ed.). Handbook of Industrial and Organizational Psychology. Chicago: Rand-McNally, 1976.

MALÝ, I., PAVLÍK, M. *Tvorba a implementace veřejné politiky.* Stručný průvodce studiem, Brno: MU, 2004.

MAREŠ, J. *Manuál pro tvůrce a uživatele studentského posuzování výuky*. Praha: Karolinum, 2006. ISBN 80-246-1234-8.

MAREŠ, P. *Nezaměstnanost jako sociální problém*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994, 151 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-901-4249-4.

MAZMANIAN, D. A., SABATIER, P. A., *Implementation and Public Policy.* Glenview (Ill.): Scott, Foresman. 1983.

MUSILOVÁ, K. *Efektivnost aktivní politiky zaměstnanosti*. Brno, 2012. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce Markéta Páleníková.

NAKAMURA, R. T. *The textbook policy process and implementation research*. Review of Policy Research, 1987. 7: 142–154. doi:10.1111/j.1541-1338.1987.tb00034.

OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004, c1999. ISBN 80-7357-033-5.

PETERS, B. G. *The Problem of Policy Problems.* Journal of Comparative Policy Analysis. 2005. 7 (4): 349 – 370.

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

POHLOVÁ, D. *Analýza politiky zamestnanosti ve vazbe na vývoj trhu práce v CR a ve vybrané zemi EU*. 2002. Diplomová práce. JCU. Vedoucí práce Ivana Leitmanová.

POLUNCOVÁ, K. *Ekonomická efektívnosť programu aktívnej politiky zamestnanosti*. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce Tomáš Sirovátka.

POTŮČEK, M a kol. *Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989*. Praha: Karolinum, 1998. 329 s. ISBN 80-7184-622-8.

POTŮČEK, M. *Veřejná politika*. Upr., dopl. a aktualiz. vyd. v českém jazyce. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-86429-50-4.

ROCHEFORT , D. A., COBB R. W. *Problem Definition, Agenda Acees, and Policy Choice.* 1993. Policy Studies Journal 21(1): 56 – 71.

ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W. a FREEMAN, H. E. *Evaluation: A Systematic Approach* (Seventh ed.) Thousand Oaks (CA): Sage. 2004.

SABATIER, P. A. *Top down and Bottom-Up Approaches in Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. Journal of Public Policy 6, 1: 21-48. 1986.

SCHEIRER, M. A. *Designing and Using Process Evaluation.* Handbook of Practical Program Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass. 1994.

SIROVÁTKA, T. *Ohrožení na trhu práce a role opatření v oblasti zaměstnanosti v měnících se podmínkách. Souhrn, diskuse zjištění v širším kontextu a doporučení.* Praha: VÚPSV, 2010.

SIROVÁTKA, T., KULHAVÝ, V., HORÁKOVÁ, M., RÁZKOCZYOVÁ, M. *Hodnocení efektivity programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR.* Praha: VÚPSV. 2006.

SIROVÁTKA, T., ŠIMÍKOVÁ, I. Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouhodobé perspektivě a v průběhu krize. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-114-8.

Statistická ročenka trhu práce v České republice. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, 1998-. ISBN 978-80-7421-125-6.

Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2014.

STUPNYTSKYY, O. *Hodnocení vzdělávacích programů pro nezaměstnané*. Fórum sociální politiky: odborný recenzovaný časopis. 2011, roč. 5, č. 1, s. 13-17. ISSN 1802-5854.

VÁCLAVÍKOVÁ, A., KOLIBOVÁ, H., KUBICOVÁ, A. *Problematika trhu práce a politiky zaměstnanosti: [studijní materiály pro kombinované studium Veřejná správa a regionální politika]*. Vyd. 1. Opava: Optys, 2009, 149 s. ISBN 978-80-85819-76-2.

VESELÝ, A. *Vymezení veřejně politických problémů*. Učební text k veřejné politice. Praha: Univerzita Karlova. Nepublikovaný rukopis, 5s, 2014.

WINKLER, J. *Implementace: institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Vydání 1. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-21029-32-3.

Právní předpisy

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Ostatní informační zdroje

HÁBLTOVÁ, A. *1. průběžná zpráva k zakázce "Evaluace dopadů a dobré praxe OP LZZ na základě případových studií a jejich meta-analýzy"*. Evropský sociální fond v ČR [online]. Praha, 2015. Dostupné z: http://www.esfcr.cz/file/9033/

Informace: poskytování finančních příspěvků na jednotlivé nástroje. Portál MPSV [online]. 2015 [cit. 2016-06-21]. Dostupné z: https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/lbk/kop/liberec/apz

JÁČ, R. *ČR - průměrná nezaměstnanost v r. 2016 nejnižší od r. 2008.* In: Kurzy.cz [online]. Praha, 2017 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: http://www.kurzy.cz/makroekonomika/nezamestnanost/

KNOBLOCH, F. *Úvod do metod sociologického výzkumu.* (přednáška) Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra veřejné a sociální politiky, 2015.

Nezaměstnanost v Česku klesla na 6,2 %, je druhá nejnižší v EU. Finanční noviny: ekonomický server ČTK [online]. Praha, 2015. Dostupné z: http://www.financninoviny.cz/zpravy/nezamestnanost-v-cesku-klesla-na-6-2-je-druha-nejnizsi-v-eu/1255819

PÁLKA, P., Pracovní překlad: Klaus Merten: *Typologie metod obsahové analýzy* [online]. 2003 [cit. 2017-05-08]. Dostupné z: http://web.ff.cuni.cz/~rada/taoa/~RTFverze/METOBSAN.rtf

Správa na úseku zaměstnanosti. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2015 [cit. 2016-09-02]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21308222&doctype=ART

Výdaje na státní politiku zaměstnanosti. Portál MPSV [online] 2015 [cit. 2016-02-11]. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje

PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Dotazník pro zprostředkovatele a zprostředkovatelky kontaktních poboček ÚP ČR v Praze

Vážené bývalé kolegyně/Vážení bývalí kolegové,

moc Vás chci poprosit o zhruba deset minut Vašeho času. Studuji veřejnou a sociální politiku na Univerzitě Karlově a nyní dokončuji diplomovou práci na téma Hodnocení realizace programu společensky účelných pracovních míst na příkladu Prahy.
Prosím o vyplnění anonymního dotazníku týkajícího se tohoto programu. Slibuji, že zjištění budou využita pouze pro zpracování mé diplomové práce. Dotazník může mít 9 - 11 otázek. Všechny otázky se zobrazí po zodpovězení čtvrté otázky.
Dotazník najdete zde:
https://ucinnost-a-cilenost-programu.vyplnto.cz/

Mnohokrát děkuji za vyplnění

S pozdravem
Matěj Habal

Prosím vybrané pracovníky kontaktních pracovišť ÚP ČR v Praze o vyplnění dotazníku týkajícího se programu Společensky účelných pracovních míst.

1. Jak dlouho na pozici zprostředkovatele/zprostředkovatelky v Praze pracujete?

0 - 6 měsíců
7 - 12 měsíců
1 - 2 roky
3 - 6 let
7 a více let

2. Kolik máte zhruba na starost uchazečů v evidenci nezaměstnanosti? (pokud žádné, napište "0")

3. Jak často pomáháte s výběrem vhodných uchazečů do programu SÚPM?

Většinou NEPOMÁHÁM - zaměstnavatel má vhodného uchazeče už vybraného

Většinou POMÁHÁM - zaměstnavatel ještě nemá vhodného uchazeče vybraného

Nepřevažuje ani jedna varianta - někdy pomáhám, někdy nepomáhám

Toto není součástí mé náplně práce

4. V současnosti dle aktuální směrnice je program SÚPM zacílen na tyto skupiny nezaměstnaných - nezaměstnaní nad 50 let, nezaměstnaní nad 55 let, nezaměstnaní do 30 let, absolventi do 25 let, absolventi vysokých škol do 30 let, nezaměstnané osoby zdravotně postižené. Účastní se programu SÚPM také osoby, které nespadají do žádné z těchto skupin?

Velmi často

Docela často

Občas

Výjimečně

Nikdy

5. O jaké účastníky programu SÚPM, kteří nespadají do skupin uvedených v minulé otázce jde?

6. Seřaďte následující skupiny nezaměstnaných v pořadí podle toho, jak často se podle Vás účastní programu SÚPM (1 = nejčastější, 7 = nejméně časté):

Nezaměstnaní nad 50 let:	1. ○	2. ○	3. ○	4. ○	5. ○	6. ○	7. ○
Nezaměstnaní nad 55 let:	1. ○	2. ○	3. ○	4. ○	5. ○	6. ○	7. ○

Nezaměstnaní do 30 let:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Absolventi do 25 let:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Absolventi vysokých škol do 30 let:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Nezaměstnané osoby zdravotně postižené:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Nezaměstnaní nespadající do žádné z uvedených skupin:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

7. Zjišťujete a zaznamenáváte při registraci nového uchazeče o zaměstnání, jestli se vrací do evidence nezaměstnanosti po absolvování programu SÚPM?

Ano, zjišťuji (jen o tom hovoříme, ale nezaznamenávám)

Ano, zjišťuji a zaznamenávám

Ne

Toto není součástí mé náplně práce

8. Kolik zhruba účastníků programu SÚPM se podle Vás vrací zpět do evidence nezaměstnanosti? (do odhadu zahrňte návraty do evidence hned po skončení programu, návraty zhruba do půl roku od skončení programu, i návraty v průběhu programu)

1 z 10 se vrací do evidence

2 z 10 se vrací do evidence

3 z 10 se vrací do evidence

4 z 10 se vrací do evidence

5 z 10 se vrací do evidence

6 z 10 se vrací do evidence

7 z 10 se vrací do evidence

8 z 10 se vrací do evidence

9 z 10 se vrací do evidence

10 z 10 se vrací do evidence

Vlastní odhad (např. 4 ze 100 se vrací do evidence)

9. Z jakých důvodů se účastníci programu SÚPM po jeho skončení vrací do evidence nezaměstnanosti? Prosím, vypište a seřaďte od nejčastějších po méně časté.

10. Zneužívají podle Vás zaměstnavatelé program SÚPM?

Velmi často

Docela často

Občas

Výjimečně

Nikdy

11. Jakým způsobem probíhá zneužívání programu SÚPM zaměstnavateli?

Příloha č. 2: Scénář rozhovoru s pracovníky ÚP ČR v Praze

- Jak nyní probíhá proces programu SÚPM od začátku do konce?
- Na koho je program zacílen?
- Jaké uchazeče si zaměstnavatelé vybírají/jak vybírání probíhá/vybírá je ÚP nebo KoP?
- Jakým způsobem/podle čeho si uchazeče zaměstnavatelé vybírají?
- Jakým způsobem probíhá schvalování příspěvku v rámci programu SÚPM?
- Podle čeho se rozhoduje o délce příspěvku, výši příspěvku atd.?
- Je pro zaměstnavatele složité získat tento příspěvek?
- V čem vidíte jeho přínosy?
- V čem vidíte jeho nedostatky?
- Co podle Vás stojí za těmito nedostatky?
- Jaké máte zkušenosti se zaměstnavateli žádajícími o tento příspěvek?

- Dá se v některých případech hovořit o zneužívání tohoto příspěvku?
- Jaké podoby má zneužívání tohoto příspěvku?
- Jaké má podle Vás dopady zneužívání těchto příspěvků?
- Je podle Vás program SÚPM nastaven správně, účelně, efektivně?
- Co byste navrhoval/a změnit v programu SÚPM? Jak zabránit nedostatkům?

Příloha č. 3: Scénář rozhovoru se zaměstnavateli využívajícími příspěvky v rámci programu SÚPM

- Jak jste se dozvěděl/a o možnosti získat příspěvek v rámci programu SÚPM?
- Jakým způsobem jste vybíral/a vhodného uchazeče?
- Co pro Vás bylo při výběru uchazeče důležité?
- Jaký typ uchazeče je pro Vás vhodný?
- Využíváte tyto příspěvky opakovaně na více uchazečů nebo jen jednorázově?
- Na jak dlouho s Vámi podepisují uchazeči pracovní smlouvu?
- Pokrývá příspěvek Vaše náklady na zaměstnance kompletně nebo na něj musíte doplácet ze svého?
- Na základě čeho jste stanovili mzdu pro zaměstnance?
- Z jakého důvodu využíváte příspěvek v rámci programu SÚPM?
- Zůstává u Vás zaměstnanec pracovat i po skončení vyplácení příspěvku?
- Jaké jsou podle Vás nedostatky tohoto programu?
- Jaké jsou podle Vás přínosy tohoto programu?
- Co a jak byste navrhoval/a změnit v programu SÚPM?