

Prof. PhDr.
Tomáš Sirovátka
CSc. je profesorem na katedře sociální politiky a sociální práce na FSS MU v Brně a ředitelem Institutu sociálních studií. Pravidelně přednáší v mezinárodním výukovém programu Univerzity v Leuven (BE) „Masters of European Social Security“. Vedl řadu národních i mezinárodních výzkumů v oblasti nezaměstnanosti, sociálního vyloučení, sociální politiky a politiky zaměstnanosti, výsledky publikoval v řadě monografií, v Sociologickém časopise, Politické ekonomii aj.

Individuální přístup a strategie aktivace v politice na trhu práce v České republice

Individual approach in activation policy in the Czech Republic

Abstrakt:

Článek hodnotí aktivační strategie uplatněné na českém trhu práce, s důrazem na individuální přístup v procesu zavádění individuálních akčních plánů. Analýza se opírá o případové studie provedené na pěti úřadech práce a ukazuje pozitivní přínosy, ale současně i nedostatky při uplatňování tohoto programu; tyto vyplývají zejména z nedostatečné kapacity zúčastněných institucí.

Abstract:

The article aims at activation strategies applied in the Czech Republic's labour market with emphasis on individual approach in the process of the implementation of Individual Action Plans. The analysis is based on case studies carried out in five local employment offices and shows the positive contributions of IAPs but also several implementation deficits which are mainly due to insufficient administrative capacity.

Úvod

Demografické změny, procesy globalizace, proměny trhů práce, individualizační a diferenciační tendence ve společnosti, ekonomická omezení sociálního státu, to vše přináší nové výzvy pro sociální stát. Jednou z odpovědí na tyto výzvy je prosazování cíle plné zaměstnanosti a současně požadavku „aktivity“ ve smyslu účasti ve světě práce (srovnej van Berkel a Møller, 2002). Koncept „Active Welfare State“ (Giddens, 1998) se stává vodítkem pro jeho paradigmatickou změnu, když aktivační cíle stále více pronikají a ovlivňují všechny jeho oblasti. Explicitně se takový posun promítá zejména do Evropské strategie zaměstnanosti, jež patří ke klíčovým agendám EU a která též prověřuje účinnost „otevřené metody koordinace“. Zdá se zatím, že strategie „aktivace“ je přijímána – i když s různým akcentem – ve většině zemí EU bez ohledu na politickou orientaci vlád či na režim sociálního státu. Lze sledovat, že strategie aktivace obecně nachází podporu v liberální i v sociálně demokratické části politického spektra – byť se pojetí této strategie odlišují.

Zmíněná paradigmatická změna sociálního státu nebyla však zatím příliš silně reflektována v postkomunistických zemích, kde se projevuje více protichůdných tendencí. Ke strategii tržní transformace totiž patří mimo jiné od počátku výchova občanů k individuální zodpovědnosti, a to i pomocí ekonomických pobídek. Patří k ní i potřeba rozvíjet lidský kapitál na straně občanů jako podmínku jejich budoucí produktivity. Vedle toho však ke strategii transformace patří i omezení veřejných výdajů (srovnej Barr, 1994); přitom ovšem transformace přináší nová sociální rizika, potřebu jejich absorpce, a tedy i nové vyvolané výdaje (srovnej Offe, 1996). Uplatnění aktivačních strategií je tak ztíženo horšími ekonomickými možnostmi a zúženou kapacitou veřejných institucí.

Při absorpci nových rizik, včetně rizik nezaměstnanosti, byl za daných okolností zatím kladen větší akcent na redistribuční a kompenzační nástroje.²⁾ Naproti tomu aktivační opatření, jakož i celá oblast aktivní politiky na trhu práce za zeměmi EU zatím výrazně zaostávají (srovnej Cazes, Nešporová, 2003). Kompenzační strategie se však nezdají být účinným řešením nových sociálních rizik. V postkomunistických zemích střední Evropy totiž rostou veřejné výdaje, poklesla míra zaměstnanosti a nezaměstnanost je vysoká. Tento stav vyžaduje pak od politických reprezentací mnohé nepopulární kroky: snižování sociálních dávek, zejména podpor v nezaměstnanosti, zpřísnování podmínek pro odchod do předčasného starobního důchodu a další reformy v oblasti veřejných financí.

Proces přičlenění některých postkomunistických zemí k Evropské unii je spojen i s uplatňováním směrnic (guidelines) Evropské strategie zaměstnanosti a zaměřuje jejich pozornost k oblasti politiky zaměstnanosti a k aktivačním strategiím. Motivuje ji nejen tlak ze strany Evropské komise vykonávaný formou „otevřené metody koordinace“, ale i zájem těchto nových členských zemí o přístup k prostředkům Evropského sociálního fondu. Posun pozornosti k strategii aktivace je patrný jak v Národních akčních plánech zaměstnanosti, tak v praxi veřejných služeb zaměstnanosti nových členských zemí.

Lze ovšem očekávat, že aktivační strategie budou ovlivněny ideologickým diskursem

a specifickým pojetím strategie aktivace, stejně jako institucionálními podmínkami, v nichž se realizují.³⁾ Jak budou realizovány a jaké efekty budou mít aktivační strategie? Nakolik budou účinné pro začlenění nezaměstnaných na trh práce, případně pro jejich sociální inkluzi?

V této stati se pokusíme zhodnotit vstupní fázi zavádění aktivační strategie v oblasti politiky na trhu práce v České republice. Nejprve budeme charakterizovat obecné přístupy k aktivačním strategiím a roli individuálního přístupu v nich. Budeme se pak zabývat uplatněním aktivačních strategií v České republice a rozbořem jejich vybraných prvků: konkrétně individuálními přístupy, jak je reprezentují Individuální akční plány realizované úřady práce. Budeme si všimnout, do jaké míry je jejich realizace ovlivněna pojetím aktivační strategie a do jaké míry je ovlivněna implementačními podmínkami. Vycházíme zde z případových studií zpracovaných v pěti lokálních úřadech práce, které daný program Individuálních akčních plánů realizovaly v letech 2002 až 2003.

Aktivační strategie a role individuálního přístupu

Aktivační strategie patří k důležitým prvkům probíhající reformy sociálního státu. Jejich cílem je začlenit lidi schopné práce do systému placeného zaměstnání v co největších počtech a v co nejdelším období jejich životního cyklu.⁴⁾ K tomu je využito vhodné kombinace nejrůznějších opatření veřejné politiky, sociální politiky, politiky zaměstnanosti atp.

V dosavadních pracích o aktivačních strategiích byly rozlišeny dva modelové přístupy k cíli aktivace. Je to přístup *workfare*⁵⁾ versus přístup *insertion*⁶⁾ (Morel, 1998, in L'demel a Trickey, 2001) či *workfare* versus „severský produktivismus“ (Esping-Andersen, 1999) nebo *defenzivní* versus *ofenzivní přístup* (Torfing, 1999, in L'demel and Trickey, 2001) nebo *workfare model* versus *inkluzivní model* (Nicaise, 2002) nebo *paternalistický optimismus* („vnučená participace“) versus *aktivační optimismus* („inkluzivní participace na trhu práce“) (van Berkel a Møller, 2002). Jejich základní charakteristiky je možno shrnout takto (viz str. 43):

Strategie aktivace je pak v procesu implementace charakterizována dalšími rysy: mírou individualizace přístupu ke klientům, mírou diferenciací politik, mírou decentralizace a mírou pluralizace subjektů intervencí. Uvedené prvky se projevují v obou polárních modelech (přístupech) v nestejně míře. Především však, jestliže se oba přístupy liší v pojetí cílů a principů aktivace, vymezení role a statusu klientů, liší se také v chápání významu a ve využití individuálního přístupu ke klientům.

Podle Nicaise (1995) lze přístupy k aktivním opatřením politiky na trhu práce rozdělit do dvou skupin. Pokud se zaměřují na vícenásobné příčiny, jsou značně individualizované, naproti tomu přístupy zaměřené na jednoduchý handicap (například na nedostatek profesních dovedností) jsou spíše standardizované. V prvním případě individualizované a komplexní programy podporující motivaci, sebedůvěru, znalosti, dovednosti, zkušenosti atp. se opírají o individuální přístup, založený na přesné identifikaci potřeb klientů a jejich kapacit, stejně jako na komunikaci s nimi a na jejich spoluúčasti. Opatření odpovídají individuálním potřebám (jsou na míru ušité). V případě „aktivace participa-

	WORKFARE MODEL	MODEL SOCIÁLNÍHO ZAČLENĚNÍ
DIMENZE		
Příčiny nezaměstnanosti a chudoby	Individuální selhání, nedostatečná pracovní etika, nedostatek dovedností Jednoduché příčiny	Souhra strukturálních a kulturních faktorů (segmentace trhu práce atp.) Složitě příčiny
Paradigma	Racionální jednání	Kulturní, sociálně-psycho- logické, racionální
Diskurs, z něhož politiky vycházejí	Závislost, pobídky, snížení výdajů sociálního státu, závazky a osobní odpovědnost	Sociální exkluze, sociální inkluze, sociální koheze
Ideologie	Pravicová	Levicová
Přístup politiky	„Ortodoxní konsensus“ Preventivní	„Reflexivní aktivace“ Kurativní
Cíle aktivace	Účast na trhu Flexibilita pracovní síly	Zaměstnatelnost Sociální začlenění
Cílové skupiny	Dlouhodobí klienti sociálního státu, příjemci dávek, „slabé“ skupiny	Univerzální pokrytí + preferenční péče pro nejvíce znevýhodněné
Principy aktivace a strategie	„Napřed práce“, donucení, „aby se práce vyplácela“	Vyvážená opatření: příjem, výcvik, práce, empowerment, rovné šance
Role klientů	Objekty intervence	Subjekty i partneři intervence
Status klientů	Podřízení, mají povinnosti, jsou vystaveni finančním, administrativním a legislativním tlakům	Partnerství, reciprocita, mají práva i závazky
Objekty aktivace	Klienti	Klienti a také instituce

cí“ - na trhu práce, výcvikových aktivitách (srovnej Berkel a Møller, 2002), jde o *bottom-up* přístup, kdy klienti mají svá práva a jsou aktivními účastníky opatření - subjekty intervence. Opatření vycházejí z potřeb a kapacity klienta a počítají s jeho účastí při jeho aktivaci. Je přitom nutné volit vhodné individuální strategie začlenění, odpovídající individuálním kombinacím znevýhodnění jak na trhu práce, tak i v jiných oblastech. Individuální přístup má centrální roli jak při stanovení individualizovaných cílů aktivace, tak při navržení a uplatnění individualizovaných opatření.

Naopak v případě „vnučené participace“ založeném na přístupu „*top-down*“ (shora dolů) jsou klienti pojmáni jako objekty intervence a nepočítá se příliš s jejich aktivní účastí v aktivaci - mají zejména za povinnost přijmout podmínky aktivace a podrobit se jim. Opatření vycházejí především z kapacity institucí: přístup, jenž zdůrazňuje racionální volbu (založenou hlavně na ekonomických pobídkách), pracuje s modelem aktivace,

jenž může být uplatněn bez velkého ohledu na heterogenitu nezaměstnaných a na jejich individuální potřeby. Individualizovaných postupů je zapotřebí spíše při individuálním ukládání aktivačních závazků a při kontrole jejich naplnění klienty. Takový individuální přístup je pak především instrumentální.

K posouzení charakteru a implementace individuálních přístupů v první fázi uplatně-

	WORKFARE MODEL	MODEL SOCIÁLNÍ INKLUZE
DIMENZE		
Cíl individuálního přístupu	Prevence závislosti specifických kategorií klientů	Sociální inkluze konkrétních jednotlivců
Role individuálního přístupu	Formální, instrumentální	Substanciální
Volby klientů	Velmi omezené nebo neexistují	Široké možnosti voleb (forem aktivace)
Forma implementace Pozornost potřebám klientů	Stereotypizovaná, formalizovaná, omezená individualizace	Plně individuální, ne nutně formalizovaná, potřeby klienta jsou v centru
Typické strategie individualizace	Pobídky (pozitivní i negativní sankce) pro kategorie klientů, kontrola jednotlivých klientů	Univerzální, ale přitom individuální: empowerment a rozvoj lidského kapitálu

ní aktivačních strategií v České republice se pokusíme alespoň rámcově využít uvedené rozlišení typů strategií aktivace a odpovídajících typů individuálního přístupu.

Implementace individuálního přístupu v aktivačních strategiích v ČR v iniciační fázi

Kontext a diskurs uvedení aktivačních strategií v České republice, role EU

Podstata tržní transformace spočívá v re-komodifikaci: v privatizaci vlastnictví, zavedení vztahů tržní směny včetně směny práce za mzdu – a tedy v aktivaci lidí na trhu práce. Nikoliv už cestou „nucené práce“ či pracovní povinnosti, jako tomu bylo v příkazové ekonomice, ale cestou individuální zainteresovanosti a ekonomických pobídek. Můžeme to interpretovat jako závislost na trhu, kdy ekonomické pobídky vedou subjekty k osobní odpovědnosti a k participaci na trhu práce.

Není proto divu, že od počátku transformace byla v postkomunistických zemích velká pozornost věnována otázce pracovních pobídek na formálním trhu práce. Byla pro to řada dalších důvodů: pobídky v novém prostředí ještě nefungují spolehlivě vzhledem k nízkým mzdám, relativně dobře dostupným příležitostem v neformální ekonomice, neefektivnímu výkonu státní správy při eliminaci šedé ekonomiky a také dalšími okolnostmi – za významné jsou považovány zvláště zakořeněné „kulturní“ návyky a spoléhání se na stát z dob komunismu.

Růst nezaměstnanosti, zejména dlouhodobé nezaměstnanosti⁷⁾ spolu s rozmachem

šedé ekonomiky vedl pak v profesním diskursu pracovníků veřejných služeb zaměstnanosti k formulaci běžně sdílené hypotézy o relativně významném podílu „nepravé nezaměstnanosti“.⁸⁾ Tato hypotéza byla a je do značné míry opakována masovými médii a sdílěna veřejným míněním. V polovině roku 1999 – když už nezaměstnanost dosahovala 8–9 % – 54 % dotázaných v ČR sdílelo názor, že nezaměstnaní často nebo velmi často zneužívají podpory v nezaměstnanosti, a opět 54 % uvedlo, že nezaměstnaní často nebo velmi často pracují v nelegálním zaměstnání; 49 % dotázaných konečně uvedlo, že nezaměstnaní jsou často nebo velmi často pasivní při hledání zaměstnání (Sirovátka, 2002: 338).⁹⁾

Nepravá nezaměstnanost je ovšem tvořena dvěma skupinami nezaměstnaných: jednak těmi, kteří jsou aktivní v šedé ekonomice, jednak těmi, kteří jsou „pasivní“ a dávají přednost životu na sociálních dávkách. Hypotéza o významu šedé ekonomiky v postkomunistických zemích není sice přesvědčivě kvantifikována, každodenní zkušenost však přináší četné argumenty. Kromě toho je zde i nepřímá evidence: data z Výběrových šetření pracovních sil napovídají na silný „entitlement effect“ (efekt z nároku na dávky), když na konci roku 2002 byl počet registrovaných nezaměstnaných výrazně vyšší než počet těch, kteří ve výběrových šetřeních pracovních sil deklarovali, že nemají placené zaměstnání a jsou registrováni: rozdíl byl 38 % z počtu nezaměstnaných registrovaných na úřadech práce, když výrazně vyšší počty registrovaných na úřadech práce oproti Výběrovým šetřením pracovních sil byly zjištěny v kategorii krátkodobě nezaměstnaných, především mužů, což naznačuje pravděpodobné aktivity v neformální ekonomice při současné registraci na úřadech práce.

Hypotézu o „pasivitě“ nezaměstnaných zase podporuje okolnost, že výše poměru náhrady souhrnu dostupných sociálních dávek pro nízkopříjmové skupiny populace je v ČR relativně vysoká: například pro úplné i neúplné domácnosti se dvěma dětmi, kde je jen jeden zaměstnaný s výdělkem na úrovni dvou třetin průměrné mzdy, je v počátku nezaměstnanosti poměr náhrady kolem 80 % a od 6. měsíce pak 100 %, což je srovnatelné např. se situací ve Švédsku (OECD 2002).

Diskuse o potřebě aktivace se za těchto okolností v ČR soustřeďuje především na problém nepravé nezaměstnanosti. Ukazuje se ovšem, že ačkoliv je problém nepravé nezaměstnanosti znám a pracovníky veřejných služeb zaměstnanosti i sociálních referátů pojmenován, úzkým hrdlem jejího omezení je nedostatečná personální kapacita a profesionalita pracovníků úřadů práce a pracovníků sociálních úřadů, které vyplácejí dávky sociální pomoci. Zákon o zaměstnanosti umožňuje vyřadit nezaměstnané při odmítnutí vhodného pracovního místa¹⁰⁾ nebo při porušení spolupráce s úřadem práce.¹¹⁾ Podíl sankčně vyřazených v odtoku z registrů úřadů práce činí dlouhodobě kolem 10 % počtu vyřazených z registrů, což se zdá být vysoké číslo, nedosahuje však zdaleka odhadované úrovně „pasivních“ nezaměstnaných.

Při pracovním zatížení 300–500 klientů na pracovníka těchto institucí, který je v přímém styku s klienty, je individuální podpora při získávání zaměstnání, stejně jako kontrola aktivit při hledání práce problematická, nehledě na neprovázanost spolupráce mezi těmito institucemi. Při růstu nezaměstnanosti a počtů klientů sociální péče se totiž

v posledních šesti letech relativní personální kapacita institucí snižovala.

Za těchto okolností byly cesty k aktivaci klientů hledány vedle zpřísnování kontrol procesu hledání zaměstnání především ve dvou oblastech: jednak zpřísnováním legislativy zakládající nárok na dávky a jednak ve snižování poměru náhrady vyplývajícího z dávek.¹²⁾ Navíc se ale v omezeném rozsahu a v závislosti na omezených personálních kapacitách veřejných služeb zaměstnanosti rozvíjely individuální i skupinové poradenské aktivity na úřadech práce. Na všech úřadech práce fungují vcelku dobře Individuální poradenská střediska pro mládež, poskytující radu při volbě povolání i hledání zaměstnání. Vedle toho téměř všude jsou zavedeny kluby práce vedené obvykle pracovníky s potřebnou kvalifikací (typicky psychology). Na mnoha místech země se provádějí specializované aktivační projekty pro mladé lidi, zahrnující i vysoce individualizovaný přístup.¹³⁾ Obecně je možno říci, že v této oblasti dominuje práce s mladými lidmi, i když existují rovněž kluby práce pro dlouhodobě nezaměstnané dospělé. Rozsah těchto aktivit – v relaci na počty nezaměstnaných – je však stále nízký.

Od roku 1996 vzrostla nezaměstnanost z 3,5 % na konci roku na 9,4 % na konci roku 1999 a v dalším období ještě narostla (na 10,3 % na konci roku 2003). Dlouhodobá nezaměstnanost narostla v tomto období z 20 % na 40 % počtu nezaměstnaných, a její podíl tak patří k nejvyšším v Evropě. Problém „závislosti“ na dávkách se stal akutním, když je v zemi od roku 1999 asi 11–12 % domácností registrovaných jako příjemci opakovaných dávek sociální péče a průměrná doba pobírání sociálních dávek v roce 2002 dosáhla 18 měsíců, medián 13 měsíců (Sirovátka, Trbola, 2003).

V dosavadních aktivačních strategiích převažovala však defenzivní strategie založená na sankcích a zvýšení pobídek omezením nároků na dávky. „Ofenzivní“ aktivační strategie založené na individuálním přístupu spojeném s programy aktivní politiky zaměstnanosti se sice rozvíjejí, ale nepatří zatím k rozsáhle využívaným instrumentům. Poradenské kapacity veřejných služeb zaměstnanosti i prostředky na aktivní politiku zaměstnanosti jsou totiž dost omezené. V důsledku trojnásobného růstu nezaměstnanosti Česká republika sice zvýšila v průběhu let 1997 až 1999 výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, nicméně stále jsou tyto výdaje pod úroveň běžnou v zemích EU – představují necelých 0,2 % HDP, tj. přibližně dvakrát, spíše čtyřikrát méně než v zemích se srovnatelnou mírou nezaměstnanosti.¹⁴⁾ Vybrané prostředky ze sociálního pojištění pro nezaměstnanost jsou asi trojnásobně vyšší proti výdajům na nezaměstnanost, ale vláda je v současné době využívá pro deficitní důchodový účet. V rámci reformy veřejných financí v roce 2003 pak vláda rozhodla o snížení podílu prostředků určených na politiku zaměstnanosti v rámci vybraných odvodů na účely sociálního pojištění, a to z 3,6 % na 1,6 % objemu mezd, ve prospěch důchodového účtu. Lze to považovat za signál úmyslu nevydávat na ofenzivní strategie aktivace ani v budoucnu o mnoho více finančních prostředků, než je tomu nyní.

Vstup do EU však přináší určitý posun. Na jedné straně nutnost stabilizovat (tedy omezit) veřejné rozpočty k naplnění vstupních podmínek znamená reálné limity zdrojů použitelných ve prospěch aktivních politik, na druhé straně přináší též tlaky ve formě směrnic EU v oblasti zaměstnanosti na jejich rozšiřování. V důsledku toho se mění

klíčové programové materiály. Česká republika přijala v roce 1999 v souvislosti s přípravou vstupu do EU Národní akční plán zaměstnanosti, koncipovaný podle směrnic EU. V prvním pilíři (zaměstnatelnost) deklarovala náročný závazek směrnice 1 „prevence a aktivace“ (přejímaný pak v dalších Národních akčních plánech v následujících letech). Národní akční plán ale neměl vazby na státní rozpočet a nezměnilo se nijak kapacitní zajištění veřejných služeb zaměstnanosti ani nedošlo k navýšení prostředků na opatření aktivní politiky zaměstnanosti či k rozšíření poradenských aktivit pro nezaměstnané.

S růstem dlouhodobé nezaměstnanosti a s blížícím se vstupem do EU deficit adekvátních aktivačních individualizovaných opatření nabýval na významu. Národní akční plán na rok 2002 proto otevřeně konstatoval, že Správa služeb nezaměstnanosti nedisponuje zdroji, jež by umožňovaly naplnit směrnici 1 EES. Nicméně došlo v zájmu naplnění směrnice 1 (prevence a aktivace) k rozhodnutí zintenzívnit zprostředkovatelsko-poradenskou práci s nezaměstnanými s cílem omezit přítok do dlouhodobé nezaměstnanosti. Ve vztahu k potřebě aktivace se tento postup dokonce jevil být vhodným a „finančně nenáročným“ nástrojem eliminace pasivity a závislosti části nezaměstnaných na sociálních dávkách. Formou realizace toho záměru se staly podle vzoru řady zemí EU Individuální akční plány.

Implementace Individuálních akčních plánů

Individuální akční plány byly v průběhu roku 2002 a 2003 zaváděny jako pilotní projekt na 15 vybraných úřadech práce (celkem je úřadů práce v zemi 77). Na pěti z nich byl realizován program „První příležitost“ pro nezaměstnané do 25 let, na pěti z nich program „Nový start“ pro nezaměstnané nad 25 let, na pěti z nich oba programy. Profil programu individuální práce s nezaměstnanými je popsán v příloze. Souběžně bylo prováděno na těchto úřadech vyhodnocení fáze implementace, strategie byla zlepšována a bylo rozhodnuto o plošném zavedení IAP pro skupinu nezaměstnaných do 25 let na všech úřadech práce a později v návaznosti na to (od roku 2006) i pro skupinu nad 25 let. Zde vycházíme z případových studií implementace na vybraných úřadech práce.¹⁵⁾

1. Pojetí cílů IAP

Při formulaci konkrétních cílů IAP úřady práce akcentovaly jako hlavní cíl především zvýšení orientovanosti, odpovědnosti, samostatnosti a aktivity uchazečů při hledání zaměstnání (jeden z úřadů například pro IAP navrhuje užít označení OSA („Odpovědnost, samostatnost, aktivita“)).

Vedle toho úřady práce deklarovaly současně cíl a záměr prohloubit své vlastní činnosti a zkvalitnit je: zlepšením komunikace jak s nezaměstnanými, tak i se zaměstnavateli při zprostředkování zaměstnání. Akcentovaly přitom roli informovanosti klienta, individuálního přístupu k němu, respektování jeho pracovního potenciálu, časového plánování součinnosti s ním. Dále všechny úřady práce akcentovaly cíl zkvalitnit vlastní aktivní přístup k vyhledávání pracovních míst a získat ke spolupráci zaměstnavatele větším respektováním jejich potřeb. V neposlední řadě ÚP zdůraznily cíl adresnějšího

využití nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, stejně jako lepší propojení zprostředkovatelských a poradenských aktivit.

Hlavní akcent při implementaci programu spíše korespondoval se strategií „paternalistického optimismu“, „vnucené participace“, což odpovídá převládajícímu veřejnému diskursu o kontextu aktivace. Nicméně v implementační fázi úřady práce zjevně pracovaly s širším trsem cílů, jež do určité míry korespondují i s inkluzivní participativní strategií. Komplexita cílů byla, zdá se, rozeznána až v samotném průběhu implementace formou pilotních programů.

2. Cílová skupina a výběr účastníků

Přes veškerá organizační opatření při realizaci programu (viz dále) úřady práce narazily na své kapacitní limity, když počty uchazečů na zprostředkovatelku se pohybují obvykle mezi 250 až 500 klienty, někde i více.¹⁶⁾ Aplikací IAP na vybranou kohortu nezaměstnaných docházelo tedy běžně k časovým problémům a na úřadech práce s vysokým počtem klientů, a tím k oddalování návštěv jiných klientů než těch, kteří se účastnili projektu.

Omezené personální kapacity vedly též k tomu, že uplatnění IAP vycházelo z principu dobrovolnosti účastníků. Původním záměrem a stanoveným úkolem bylo učinit nabídku IAP všem uchazečům. Z tohoto modelu okamžitě vybočily úřady práce s vysokou nezaměstnaností, kde takový úkol nebylo možné kapacitně zvládnout. Výběr byl prováděn na základě individuálních posouzení případů. Tato směřovala zjevně k určité klasifikaci uchazečů, do určité míry založené na stereotypu – jak to obecně popsal Lipsky (1980). Program totiž úřady práce zaměřily na ty uchazeče, kteří na jedné straně byli posouzeni jako uchazeči bez dobrých vyhlídek na trhu práce, ale na druhé straně s dostačující úrovní motivace k tomu, aby bylo možné s nimi efektivně spolupracovat. Úřady práce nezahrnuly tedy do experimentu ty uchazeče, kteří se jevíli jako dostatečně aktivní, motivovaní a jejich potřeby spočívaly podle úsudku zprostředkovatelek spíše v pouhém získávání informací od úřadu práce („tito klienti si dokážou pomoci a najít místo sami“). Nezahrnuly ani ty uchazeče, kteří měli příliš komplikovanou životní situaci, jež by vyžadovala v první řadě intervenci jiných institucí, a přijetí zaměstnání nebylo z pohledu úřadu práce v blízké době reálné, či uchazeče, kteří se jevíli zprostředkovatelkám jako „neumístitelní“, protože sociálně nepřizpůsobiví. I když některé úřady práce oslovily většinou i tyto uchazeče, právě takoví často odmítli účast (tvořili tak už zmíněnou skupinu odmítajících). I ostatní úřady práce postupně dospěly k obdobným výběrovým principům.

Zařazenou skupinou do projektu pak typicky byli uchazeči sice neorientovaní, třeba i nedostatečně aktivní, s kumulovanými handicapy na trhu práce, někteří vysoce motivovaní, někteří méně, nicméně nebyly u nich zjišťovány zásadní problémy ztěžující spolupráci. „Samovýběr“ uchazečů, podobně jako výběrová kritéria uplatněná úřady práce se tedy projeví především v naplnění požadavku motivovanosti uchazečů ke spolupráci.

Nejčastěji byla do experimentu na počátku při oslovení zapojena asi čtvrtina uchaze-

čů, u kterých to teoreticky bez uplatnění zmíněných výběrových kritérií přicházelo v úvahu (tedy těch, kteří neodešli dosud z registru). Úspěšnost uzavření IAP s těmi, kterým byl nabídnut, se pohybovala ve většině případů od poloviny do dvou třetin oslovených. Asi čtvrtina oslovených nabídku odmítla pro nezájem o takovou formu spolupráce, případně neměli o spolupráci s úřadem práce zájem vůbec, ostatní pak dílem proto, že v době nabídky IAP spoléhali na jinou možnost získání pracovního uplatnění, dílem proto, že měli jiné plány (studium, mateřská péče, vojenská služba, důchod atp.).

IAP pak uzavíralo podle odhadu něco pod 15 % uchazečů kohorty potenciálních účastníků (registrovaných v příslušném období), na úřadě práce s vysokou nezaměstnaností jen kolem 6 % u skupiny do 25 let a 1–2 % u skupiny nad 25 let. Na úřadě práce s podprůměrnou nezaměstnaností to bylo až 30 %. I tato množství účastníků vyčerpala kapacity zúčastněných úřadů práce více méně do krajnosti. Institucionální podmínky si tedy vynutily výrazné omezení počtů účastníků programu a jejich výběr podle odhadované účelnosti: to znamená podle individuální „potřeby“ účasti a vedle toho i podle předpokladů úspěšnosti účasti v programu. Na jedné straně tak byla porušena zásada univerzálního přístupu k programu, na druhé straně díky selektivitě při neodpovídajících institucionálních kapacitách bylo možno zachovat prostor pro individuální práci, jež je důležitým předpokladem pro zaměření programu na potřeby klientů při jeho implementaci. Nicméně zásada individuálního přístupu byla i tak uplatněna jen částečně, protože čas na individuální práci se často nedostával a spolupráce se stávala formální. Na druhé straně zkušenosti úřadů, kde byl větší časový prostor k individuální práci, ukázaly, že u některých uchazečů, kde zájem o spolupráci s úřadem práce nebyl nepředpokládán, došlo v případě zařazení do programu IAP ke zlepšení jejich úrovně motivace i spolupráce.¹⁷⁾

Ukázalo se tak, že v průběhu implementace dochází ke zpřesňování a redefinici cílů programu v závislosti na institucionálních podmínkách implementace a že podmínky implementace ovlivňují zpětně a dost podstatně celkové pojetí a strategii implementace programu.

3. Aktivace k individualizaci na úrovni instituce

Pilotní projekt individuální aktivace na jedné straně výrazně zúčastněné instituce zatížil, přispěl však podstatně k procesu „učení“ organizace a k procesu vnitřní reorganizace jejich činností směrem k rozšíření možností pro individuální práci.

Základním opatřením bylo na některých úřadech práce oddělení evidenčních činností (včetně hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti) a zprostředkovatelsko-poradenských činností a tomu odpovídala i selekce pracovníků pro poradenské činnosti (formou IAP). To umožnilo celkové zvýšení výkonnosti v individuální práci s klienty. Takové rozdělení činností sice na některých úřadech práce zvýšilo počet uchazečů na zprostředkovatelsko-poradkyni (a to na 300–500), ale umožnilo jim lépe se soustředit na poradenské aktivity. Nedošlo tak k celkovému zvýšení jejich pracovní zátěže.

Dalším opatřením bylo využití týmových forem práce při zajišťování individuálního

přístupu k IAP a třetím pak efektivní kombinace individuálního a skupinového poradenství.

Týmová práce měla při implementaci význam ve více ohledech:

- umožnila výměnu informací a tvorbu efektivních postupů, metodické sjednocování a řešení obtížných případů uvnitř skupiny zprostředkovatelů;
- umožnila zavést supervizi kvality IAP;
- umožnila zlepšit koordinaci činností a spolupráce s dalšími útvary v rámci úřadu práce;
- vedle toho docházelo ke styku s dalšími pilotními skupinami na jiných úřadech práce.

Na některých úřadech práce byly nové formy skupinové práce systematicky rozpracovány a formalizovány: formoval se organizační tým (úloha koordinace) a metodický tým (úloha rozvíjet pracovní postupy a kontrolovat jejich kvalitu).

Propojení individuálního poradenství včetně diagnostických metod a skupinových aktivit informačního, poradenského i motivačního typu se ukázalo být jedním z klíčových prvků zvyšujících účinnost aktivit spojených s IAP.

Zavádění IAP tedy významným způsobem změnilo způsob organizace práce v činnostech evidence, zprostředkování a poradenství. Přispělo ke zkvalitnění poradenských činností, jejich supervizi a metodickému ujednocování. Zvýšilo podstatně roli diagnostiky, skupinového poradenství a motivačních aktivit, rekvalifikačních programů. Formalizace procesu práce s klientem vedla – přes zjevnou stereotypizaci klientů ve fázi výběru do programu – k prohloubení individuálního přístupu ke klientům jak při výběru, tak při další práci s nimi.

4. Role a pojetí individuálního přístupu

Kvality individuálního přístupu spočívají především v jeho kapacitě umožňující zohlednit potřeby klientů a nabídku možností volby využití individuální kapacity klientů. I když program neměl předem stanovené standardy kvality ani kritéria jejího sledování, úřady práce v procesu implementace rozeznaly, že dosažení stanovených cílů nespočívá ve formálním uzavření dohody o IAP, ale ve zvýšení intenzity i kvality individuální práce.

Zdá se, že právě vědomí nedostačujících kapacit stále vracelo úřady práce k úvaze o tom, jak kapacity co nejúčelněji použít a zda prováděná činnost je smysluplná a kvalitní služba z hlediska potřeb klienta a jeho aktivace a zda využívá jeho celkový potenciál.

Zvýšily se profesní a obecné kvalitativní požadavky na pracovnice-zprostředkovatelky: především požadavky na komunikační schopnosti a dovednosti v jednání s klientem, na schopnosti individuální a skupinové práce s klienty, na schopnosti analyzovat a vyhodnocovat informace. Protože narostla intenzita práce s klientem, bylo třeba přesněji specifikovat potřeby klienta, zprostředkování se tak stalo více cílené. Bylo nutno vyhledávat stále intenzivněji co nejhodnější zaměstnání, podle potřeb klienta i podle potřeb zaměstnavatele. Bylo průběžně potřeba mít k dispozici alespoň nějaká volná pracovní místa – nabídky pro klienta, jinak IAP ztrácí pro klienta smysl. Bylo současně nutno

motivovat zaměstnavatele ke spolupráci a nabídce míst – neustálou komunikací i větší uvážlivostí při nabídkách vhodných klientů jako potenciálních zaměstnanců. Zprostředkovatelky musely prohlubovat znalost trhu práce, získávat a hodnotit informace.¹⁸⁾

Nepřekvapuje proto, že úřady práce nedosahovaly vždy zamýšlených výsledků. U řady klientů, především těch, co byli označeni jako nemotivovaní a neochotní ke spolupráci, se zdály uzavřené a rozpracované programy IAP poněkud ploché, formální – „*nebylo tam co napsat*“. Právě řešení obtížnějších případů přesahovalo jak kapacitní, tak i odborné možnosti zprostředkovatelek a vyžadovalo si (podle slov pracovníků úřadů práce samotných) předání klientů specializovanější poradenské službě, jež však nebyla úřadům práce dostupná nebo nebyla dostupná v potřebné kapacitě. Jen částečně to úřady práce řešily různými formami supervize, konzultací a metodického ujednocování svých postupů.

Objektivně vzato, jeví se některé Individuální akční plány při malé kapacitě na individuální práci s klientem a při malé profesionalitě, neumožňující vždy zvládnout obtížné případy, jako formální. Svědčí o tom i obsah těchto plánů: popisují někdy vcelku běžné postupy hledání zaměstnání, jež by proběhly v každém případě, a nevybočují tak příliš z rutinní zprostředkovatelské praxe. Na druhé straně se princip individualizace ve smyslu otevřenosti potřebám klientů prosadil v mnohem větší míře než předtím: projevuje se už v pečlivější anamnéze a vypracování individuálního profilu uchazeče, v aktivním vyhledávání vhodných míst a jejich adresné nabídce klientům.

5. Role klienta a možnosti volby

Protože úřady práce neměly při zavedení programu k dispozici dostatečné a potřebné kapacity, klienti měli možnost volby své účasti v IAP. Pro ty, kteří na nabídku přistoupili, se tak rozšířily jim poskytované služby a byla tak lépe realizována jejich práva na pomoc při podpoře k získání zaměstnání. Klienti byli více angažováni v dialogu s institucí, neboť společně s ní formulovali návrhy postupu a posuzovali jejich smysluplnost. Na druhé straně byli mnozí klienti již ve fázi nabídky této služby opomenuti, na základě rozhodovací volnosti a profesionálního rozhodnutí poskytovatelů služeb.

Po zavedení individuální práce ve formě IAP se vynořuje ještě jiný problém: jak dále postupovat s těmi, kteří nebyli úspěšní v průběhu IAP při získání zaměstnání? Právě v těchto případech by měla následovat intenzivnější poradenská práce a/nebo nabídka podpory vhodně volenou formou – s pomocí nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti.

Některé úřady práce postupovaly zařazováním neúspěšných případů po skončení období IAP do klubů práce, to proto, aby udržely jejich další motivaci a aktivitu. Je také třeba poznamenat, že všechny úřady práce uplatňují při využití nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti definovaná kritéria, jež zahrnují preference pro dlouhodobě nezaměstnané. Nicméně možnosti využití těchto aktivačních nástrojů, stejně jako kapacita odborného poradenství, nedostačují potřebám. Možnosti volby klientů v tomto směru tedy zůstaly stejně omezené, jako byly předtím.

Problémem, který souvisí s další aktivitou a perspektivou v programu neúspěšných

klientů po ukončení IAP, jsou pak nenaplněná očekávání (motivovaných) klientů – do uzavření IAP vkládají naděje, jež nemůže úřad práce za stávajících podmínek zaručit, například poskytnutím možné účasti v programech subvencovaných míst či rekvalifikací.

Této otázce nebyl však úřady práce v době experimentu přikládán příliš velký význam – souvisí to s tím, že hlavní cíl byl jimi definován jako „aktivace“ formou vnučené participace (aplikovaný ovšem pro omezený okruh vybraných klientů), nikoliv jako „příležitost pro každého“. Nicméně se ukazuje, že po uplynutí období IAP zůstává dále 30 až 40 % účastníků programu dále v registru, aniž by bylo možné jim učinit další nabídku uplatnění, a úřady práce začínají reflektovat toto „omezení volby“ jako problém – protože snižuje motivaci klientů.

Závěry

Aktivační politiky v České republice nejsou zatím příliš rozvinuté. Individuální přístup sice uplatňují úřady práce běžně, ale v relativně malém rozsahu. Důvodem jsou implementační podmínky, především nedostatečná kapacita institucí státní správy, ale stejně tak převládající diskurs strategie aktivace jako vnučené participace. Tomu odpovídá i snížený důraz na individualizaci. Daný přístup v sobě zahrnuje některé rysy poplatné „dědictví minulosti“, využívá však jiných prostředků – na místo právních sankcí a donucení k placené práci zákonem dříve nastoupily dnes ekonomické pobídky. Tento přístup vychází také z nových realit, jako je vysoká dlouhodobá nezaměstnanost, částečně promísená s nepravou nezaměstnaností kombinovanou s nelegální prací či preferencí sociálních dávek. Současný model vnučené participace je však nedůsledný: implementační podmínky (nedostatečná administrativní kapacita a profesionalita) neumožňují důslednou a efektivní kontrolu individuálního naplnění požadavků na aktivní hledání zaměstnání.

Vliv Evropské strategie zaměstnanosti prosazované formou otevřené metody koordinace se projevuje velmi silně na úrovni programových dokumentů a zavádění nových forem uplatňování aktivačních přístupů. Při jejich implementaci, například na úrovni Individuálních akčních plánů, dochází v národním kontextu k posunu v definici cílů tak, jak to odpovídá modelu vnučené participace: právo na intervenci a rovnováha mezi právy a povinnostmi jsou zatlačeny poněkud do pozadí a akcent je kladen jednostranně na odpovědnost a povinnosti klienta. Nicméně přenos principu aktivace a individualizované formy aktivace navozuje implementační podmínky, kdy se osobnost a potřeby klienta dostávají přece jen stále více do centra pozornosti a mění přístupy k němu.

Při přenosu této formy aktivace ovšem sehrává dosavadní pojetí cílů aktivace, stejně jako implementační podmínky spočívající v nízkých počtech a nízké profesionalitě příslušných pracovníků, v malých možnostech nabídek aktivačních příležitostí, značnou roli: jejich vlivem se individuální přístup stává někdy jen formálním naplněním stanoveného postupu práce.

Ani vnučená participace není uplatněna důsledně. Stejně jako malé možnosti účasti v programech aktivní politiky znemožňují dát účastníkům Individuálních akčních plánů

garanci na aktivity podle jejich individuálních potřeb, nedávají personální kapacity veřejných služeb zaměstnanosti možnost důsledného povolání klientů k odpovědnosti a povinnostem.

Převládající přístup je proto možné chápat jako nedokonalou nebo částečnou politiku vnučené participace. Specifické implementační podmínky však korigují tento model ještě v dalších směrech. Jednak si vynucují výběr užšího okruhu účastníků, když jsou s ohledem na nedostatečné kapacity institucí a jejich racionální využití vylučování právě ti potenciální účastníci, kteří jsou méně kooperativní, a měli by tedy být podle cíle „motivace k vyšší odpovědnosti“ a strategii vnučené participace zařazeni do programu především.

Strategie výběru neodpovídá proto plně deklarovanému cíli. Aby práci s klienty bylo možné zvládnout, v programu jsou zařazeni spíše ti, kteří spolupracují, ukazuje se však, že mají jisté handicap – stojí pak za to jejich potřeby diagnostikovat a řešit. To přináší další posun v postupech. Aby takový úkol byl dosažen, musí totiž instituce veřejných služeb zaměstnanosti prohloubit individuální přístup k nim i k zaměstnavatelům a musí také podstoupit proces „institucionálního učení“ a vnitřní reorganizace.

Tyto přinejmenším dílčí změny modelu vnučené participace, uskutečňující se v procesu implementace, navozují podmínky pro rozvoj modelu inkluzivní participace. Na druhé straně možnosti volby pro potenciální či aktuální účastníky programu jsou nedostačující (jen malá část z nich může vstoupit do programu a jen malá část z účastníků nalezne možnost další podpory v případě, že zlepšení procesu hledání zaměstnání jim samo o sobě nepomůže).

Shrnuto, definice cílů a podmínky implementace aktivačních strategií v České republice odpovídají modelu vnučené participace, což poněkud mění převažující „evropské“ pojetí tak specifické formy aktivace, jako jsou Individuální akční plány, které nese obvykle více prvků individualizace a inkluze participací.

Na druhé straně použití specifických forem aktivace převzatých v procesu učení se z příkladů zemí EU při implementaci IAP pozměňuje výchozí český model vnučené participace směrem k větší individualizaci a rozvoji inkluzivních prvků individuálních strategií.

Komplexní interakce cílů aktivačních strategií definovaných v národním kontextu, cílů definovaných na úrovni EU, přebíraných forem individualizované aktivační strategie a konečně institucionálních podmínek realizace cílů a forem aktivace má řadu nezamýšlených důsledků pro výslednou podobu intervencí. S ohledem na to, že uplatnění individuálních přístupů v aktivačních strategiích je v počátcích, lze očekávat jejich dynamický rozvoj, zejména v případě zlepšení podmínek jejich implementace.

Použitá literatura:

- BARR, N. (ed.). *Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*. New York: Oxford University Press, 1994.
- CAZES, S., NESPOROVA A. *Labour Markets in Transition. Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO, 2003.

- ESPING-ANDERSEN, G. *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- GIDDENS, A. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel'age Foundation, 1980.
- L'DEMEL, I., TRICKEY, H. (eds.). *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*. Bristol: The Policy Press, 2001.
- MOREL, S. *American workfare versus French insertion policies in application of Common's theoretical framework*. Paper presented at Annual Research Conference of the Association for Public Policy and Management. New York, 29–31 October, 1998.
- NICAISE, I. *Labour Market Programmes for the Poor in Europe. Pitfalls, Dilemmas and How to Avoid Them*. Aldershot: Ashgate, 1995.
- OECD. *Benefits and Wages. OECD Indicators*. Paris: OECD, 2002.
- OFFE, C. *Disorganised Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- OFFE, C. *Modernity and the State: East, West*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- SIROVÁTKA, T. *Opinions of Czechs about the Welfare State. Czech Sociological Review*, Vol. 38 (3): 327–344, 2002.
- SIROVÁTKA, T., TRBOLA, R. *Příjemci dávek sociální péče z titulu sociální potřeby*. Výzkumná zpráva. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2003.
- TORFING, J. *Workfare with Welfare: recent reforms in Danish welfare state. Journal of European Social Policy*, Vol. 9 (1): 5–28, 1999.
- VAN BERKEL, R., MØLLER, I. H. *The Concept of Activation*, pp. 15–44, in Van Berkel, R., Møller, I. H. (eds.). *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?* Bristol: The Policy Press, 2002.
- VAN BERKEL, R., ROCHE, M. *Activation Policies as Reflexive Social Policies*. Pp. 197–224, in Van Berkel, R., Møller, I. H. (eds.) *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?* Bristol: The Policy Press, 2002.

Příloha

Postup při implementaci IAP v České republice (rok 2002–2003, pět pilotních projektů)

IAP byl uzavírán na základě dobrovolnosti se skupinou mladých uchazečů o zaměstnání nejčastěji v 3. až 5. měsíci nezaměstnanosti. U ostatních uchazečů (nad 25 let) byl uzavírán v 5. až 8. měsíci. Proces práce s klienty měl tyto fáze:

- (1) Informování uchazečů o možnosti uzavření a realizace IAP a o jeho účelu na skupinových informativních schůzkách, typicky po 2. měsíci evidence.
- (2) Příprava: shromažďování a vyhodnocování informací o uchazečích („anamnéza“, včetně využití metod bilanční diagnostiky), další informování potenciálních účastníků programu.

- (3) Nabídka a projednání návrhu na IAP, následně jeho uzavření/podpis (ve 3.–5. měsíci nezaměstnanosti v případě uchazečů do 25 let, s ostatními nad 25 let v 5.–8. měsíci).
- (4) Spolupráce s klientem při realizaci plánu, plánování a plnění jeho aktivit, včetně případné účasti ve specifických aktivačních programech nebo v nástrojích aktivní politiky zaměstnanosti (3.–6. měsíc nezaměstnanosti, respektive 5.–12. měsíc).
- (5) Kontrola a zhodnocení IAP, navržení dalšího postupu (6. měsíc, respektive 12. měsíc).

IAP tedy byl realizován u mladých lidí v průměru po dobu až 4 měsíců, u dospělých až 7 měsíců. Přitom v prvních měsících jeho realizace byl kladen důraz především na aktivaci klienta a individuální práci s ním ke zvýšení jeho vlastního úsilí a zefektivnění hledání zaměstnání, ve střední časové fázi bylo více využito různých forem skupinových aktivit – klubů práce, motivačních kursů, případně rekvalifikačních programů. V závěrečné fázi byly ve větší míře využívány různé formy finanční podpory při pracovním umístění.

- 1) Tato studie byla podpořena Grantovou agenturou České republiky (grant 403/03/1007 „Sociální exkluze a sociální inkluze v české společnosti“). Kontakt na autora: e-mail: sirovatk@fss.muni.cz.
- 2) Rostoucí nezaměstnanost byla tlumena spíše pomocí strategie exkluze z trhu práce (Offe, 1985): předčasnými důchody, případně prodloužením rodičovské dovolené, a vedle toho zaváděním dávek sociální pomoci a případně dávek částečně kompenzujících příjmy znehodnocované růstem inflace a cen bydlení.
- 3) Například nízká úroveň výkonu státní správy je předmětem důrazné kritiky: Evropské komise vůči novým členským zemím.
- 4) I když jde také o jiné formy aktivace, jako je dobrovolná práce a vzdělávání (Berkel, Roche, 2002).
- 5) Jedná se o specifickou formu „přinucení“ k práci, když zachování nároků na sociální dávky je podmíněno přijetím nabídky účasti v specifickém pracovním či výcvikovém programu (obvykle veřejné práce, motivační kursy atp.).
- 6) Můžeme přeložit jako „včlenění“ (do trhu práce).
- 7) Představovala v ČR v roce 2003 40 % registrovaných nezaměstnaných a přes polovinu nezaměstnaných podle Výběrových šetření pracovních sil.
- 8) Běžně uváděné odhady pracovníků úřadů práce hovoří o třetině nezaměstnaných.
- 9) Výzkum Efekty transformace sociální politiky, kvótní výběr, N = 1,319, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita.
- 10) Vhodné pracovní místo může být místo s nižší mzdou a s nižšími kvalifikačními požadavky. Přihlíží se ovšem zejména ke zdravotnímu stavu a rodinné situaci (pečovatelské závazky) nezaměstnaného.
- 11) Výklad legislativy dává velký prostor pro rozhodovací volnost – například při nedodržení termínu schůzky bez omluvy atp.
- 12) Dávky v nezaměstnanosti byly v roce 1998 sníženy z 60 % na 50 % a z 50 % na 40 % dřívější mzdy (první tři měsíce a druhé tři měsíce nezaměstnanosti). Podobně životní minimum bylo valorizováno podle růstu cen (opožděné) a zaostalo za růstem mezd. Nárok na dávky v nezaměstnanosti byl zpřísněn požadavkem odpracovat souvisle 6 měsíců, pokud byly dávky čerpány už v předchozím období. Ministr práce a sociálních věcí přišel pak v roce 2003 s návrhem zrušit nárok na podporu v nezaměstnanosti pro absolventy škol, jenž byl uplatněn při tvorbě nového zákona o zaměstnanosti (přijat v říjnu 2004).
- 13) Jde například o projekt Most vyvinutý podle britského vzoru a zahrnující individuální diagnostiku, poradenství, pracovní výcvik a subvencované zaměstnání, následně vedení kariéry.
- 14) V roce 2002 to bylo 0,17 % HDP, což je dvakrát méně ve srovnání s Velkou Británií, třikrát méně ve srovnání s Maďarskem a čtyřikrát až šestkrát méně ve srovnání se Španělskem, Finskem či Německem.
- 15) V našem hodnocení čerpáme z poznatků z pěti lokalit, z nichž tři pracovaly s oběma skupinami nezaměstnaných, jedna se skupinou do 25 let a jedna se skupinou nad 25 let. Poznatky byly získány formou expertních studií zadaných realizátorům, analýzou dokumentů o programech a rozhovory s realizátory programů.
- 16) Pokud mají být kontakty s klienty dostatečně časté a hlavně kvalitní, jak by odpovídalo potřebě IAP, odhaduje většina expertů úřadů práce, že by bylo zapotřebí snížit workload na 150–200 klientů na zprostředkovatelku. Pak by bylo možno mít s uchazečem minimálně kontakt dvakrát v měsíci po 20 až 30 minutách. Tyto podmínky však úřady práce neměly.
- 17) Obecně byl sledován pozitivní psychologický efekt individualizace spočívající v tom, že klienti oceňovali projev této formy „osobního“ zájmu ze strany úřadů práce.
- 18) Zvýšení těchto nároků s sebou přineslo zvýšené požadavky na personální práci úřadů: na výběr, vzdělávání a odměňování zprostředkovatelů-poradkyň. Těmto požadavkům však není snadno dostát: české služby zaměstnanosti nemají systém odborné přípravy pracovníků. Odměňování je považováno vedoucími pracovníky úřadů práce za nedostačující a personální kapacity poradenství a zprostředkování za nejužší profil práce veřejných služeb zaměstnanosti (v průzkumu, jenž jsme v roce 2003 provedli na všech úřadech práce v ČR, 350 vedoucích pracovníků úřadů práce hodnotilo personální kapacitní zajištění klíčových činností s klienty na „školní“ stupnici 1 až 5 průměrnou známkou 3,5 a možností adekvátního odměňování kvality práce známkou 4,3).