

Změna oficiálních cílů a funkcí veřejné a sociální politiky aktéry na lokální úrovni: příklad vybraného opatření aktivní politiky zaměstnanosti v ČR*

PAVEL HORÁK, MARKÉTA HORÁKOVÁ**

Abstract: Modification of the Official Goals and Functions of Public and Social Policy by Actors at the Local Level: The Case of a Selected Active Labour Market Policy Provision in the Czech Republic

The Individual Action Plan (IAP) is an Active Labour Market Policy measure that should be used by local public employment service offices. It is an active and preventive tool targeted at the young and long-term unemployed. In this paper we focus on identifying both its officially prescribed goals at the supranational and national level and on its real operational goals at the local level in the case of the Czech Republic. Identically to other EU states, we observe a high level of goal modification (i.e. regional policy discretion) in the Czech Republic. The results of the research are: (1) a typology of IAP's operational (and related individual access) goals (2) the observation that the IAP in the Czech Republic is modified due to a particular bureaucratic and professional approach.

Keywords: Individual Action Plan, active labour market policy, European employment strategy, service model of public employment services, official goals, operational goals, policy modification, implementation deficit, implementation gap, bureaucracy, professionalism.

* Tato studie vznikla s podporou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy – výzkumný záměr „Reprodukce a integrace společnosti“ (MSM002 1622408). Výzkumná část tohoto příspěvku byla podpořena výzkumným projektem MPSV ČR „Problémy trhu práce a politika zaměstnanosti“ (MS-09-03) v rámci programu „Moderní společnost a její proměny“ v roce 2003. Ve zkrácené podobě byla zveřejněna ve Sborníku filozofické fakulty Prešovské univerzity v rámci konference „Kvalita života a rovnost příležitostí – z aspektu vzdělávání dospělých v sociální práci“ v listopadu 2004.

** Autoři působí na Katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Poštovní adresa: Katedra sociální politiky a sociální práce, FSS MU v Brně, Joštova 10, 602 00 Brno; e-mail: horak@fss.muni.cz, horakova@fss.muni.cz.

Úvod:

Individuální akční plány v evropské perspektivě a implementační deficit

V roce 1997 byla na zasedání v Lisabonu přijata první ucelená koncepce boje evropských zemí se stále rostoucí převážně dlouhodobou nezaměstnaností, tzv. Evropská strategie zaměstnanosti (dále jen EES). Tato strategie byla a dosud je založena na úsilí koordinovat cíle politik zaměstnanosti jednotlivých členských zemí EU a nástroje jejich dosažení. Její vznik je spojován s potřebou koncepčně řešit problémy v oblasti zaměstnanosti, které byly nastartovány v 70. letech v souvislosti s ekonomickými šoky v důsledku dvou ropných krizí a které akcelerovaly počátkem 90. let do podoby měnové krize (předně nízká míra zaměstnanosti a rostoucí míra zvláště dlouhodobé nezaměstnanosti a následné ekonomické obtíže). EES je také výrazem snahy definovat nové přístupy a nové nástroje politiky zaměstnanosti ve vztahu k tzv. znevýhodněným skupinám obyvatelstva, tedy k těm, kteří jsou výrazně častěji postiženi či ohroženi (dlouhodobou) nezaměstnaností, marginalizací na pracovním trhu a následně sociální exkluzí (mladí lidé bez pracovních zkušeností, starší uchazeči o zaměstnání, osoby se zdravotním postižením, ženy, příslušníci etnických a sociálních menšin ad.). Cílem těchto přístupů je aktivovat nezaměstnané a motivovat je k opětovnému návratu na pracovní trh.

Kromě příslibu nových pohledů a nástrojů řešení nezaměstnanosti v evropské perspektivě přinesla EES také výzvu k přehodnocení stávajících systémů veřejných služeb zaměstnanosti, které v podmínkách nových pracovních trhů nejsou schopny přiměřené a efektivní reakce (nová pracovní a ekonomická rizika a jejich zvyšující se rozsah vyvolávají potřebu modernizace systémů veřejných služeb zaměstnanosti). Akcentován je zejména preventivní přístup opírající se do značné míry o princip uznání a respektování individuálních možností a potřeb klienta. Princip profesionality a individualizace přístupu k nezaměstnaným (obzvláště k zástupcům již zmíněných znevýhodněných skupin) prostupuje většinou směrnic EES a je akceptován takřka bez výjimky ve všech typech evropských politik pracovních trhů (odvozených od Esping-Andersenovy (1990) typologie sociálních států).

Obě linie patrně v EES – tedy snaha vytvářet nová opatření a nástroje s cílem motivovat a aktivovat pracovní sílu na jedné straně a koncipovat přístupy cílené individualizované pomoci nezaměstnaným na straně druhé – se prolínají v opatření, které je od druhé poloviny 90. let realizováno téměř ve všech členských zemích EU, tedy v tzv. individuálních akčních plánech zaměstnanosti (dále jen akční plány nebo IAP). Jde o písemný, zpravidla několikastránkový dokument, který představuje dohodu o vzájemné individuální aktivní spolupráci pracovníka veřejných služeb zaměstnanosti (individuálního/osobního poradce) a nezaměstnaného klienta. Tato dohoda, jejíž dodržování je stvrzeno podpisy obou zúčastněných, obsahuje informace zjišťující a hodnotící aktuální klientovu situaci na trhu práce a jeho potřeby a aspirace v této oblasti. Jejím cílem přitom je po vzájemné konzultaci poradce a klienta naplánovat kroky směřující k co nejrychlejšímu nalezení pracovního místa. Tento „konečný“ cíl bývá často spojován i s dalšími dílčími opatřeními a cíli (poradenství, motivace, výcvik, pomoc v ostatních aspektech klientovy obtížné životní situace aj.).

Výzkumné studie hodnotící dopady účasti v tomto opatření aktivní politiky pracovního trhu nejsou ve svých závěrech jednoznačné a vyvolávají tak diskusi nad deklarovanými oficiálními cíli IAP a jejich podobou při skutečné aplikaci. Tato problematika zkoumaná na jedné straně jako rozpor mezi tvorbou politiky a její praktickou realizací (Baier et al. 1986; Bressers a Ho-

nigh 1986; Lester a Goggin 1998) a na druhé straně jako rozpor mezi státem stanovenými cíli politiky a jejich neúspěšným naplněním (Maynetz 1979; Weimer a Vining 1992; Schneider 1999) je nejstarším tématem studia organizací a od začátku 70. let minulého století i předmětem zájmu hodnocení programů a implementace politiky.

V prvním případě jde o zkoumání toho, jak jsou všeobecná nařízení a programy zákonodárci, komisemi řídicích pracovníků či vrcholnými manažery utvářeny a zaváděny a následně měněny a rozpracovány administrativními organizacemi na lokální úrovni (Baier, March a Saetren 1986). Řada odborníků v této souvislosti upozorňuje na komplikace vznikající v průběhu procesu zavádění a realizace politiky (Marshall 1974). Popisují tak scénář, ve kterém jsou centrální úředníci a instituce podílející se na tvorbě politiky frustrováni realitou v decentralizovaných administrativních organizacích (Levine 1972; Pressman a Wildavsky 1973; Edwards a Sharkanay 1978; Hanf a Scharpf 1978).

V druhém případě pojednávají existující studia o tom, že oficiálně stanovených cílů veřejných a sociálních programů je velmi obtížné dosáhnout (např. Pressman a Wildavsky 1973; Hood, 1976; Elmore, 1979; Sabatier a Mazmanian 1980; Lipsky 1980; Sabatier 1986), a to díky jejich příliš obecné (a tedy nejasné) formulaci a/anebo díky neznalosti či neexistenci adekvátních prostředků (nástrojů) jejich dosažení a/anebo díky nevhodným pracovním podmínkám, které neumožňují pracovníkům na regionální či lokální úrovni využít a správně realizovat vhodné prostředky jejich dosažení. Vlivem obtížnosti dosahování tvůrci stanovených cílů či vlivem potřeby obecné cíle na lokální úrovni blíže specifikovat dochází nutně k jejich modifikaci a následně i k modifikaci funkcí realizovaných programů a opatření.¹

Takto dosahované modifikované cíle poté mnohdy neodpovídají původním záměrům jejich tvůrců a jejich rozpor s reálnými výstupy a výslednými efekty takových veřejných a sociálních programů a opatření jsou v implementační literatuře označovány za „implementační mezeru“, „neúspěšnou implementaci“ či „implementační deficit“ (např. Pressman a Wildavsky 1973; Baier et al. 1986; Goggin et al. 1990; Younis a Davidson 1990).

Naším cílem v tomto příspěvku však není odkrývat „černou skříňku“ implementace veřejných a sociálních programů v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti v celém průběhu procesu jejich zavádění. Namísto toho se pokusíme učinit krok zpět a v souladu se zažitou sociologickou terminologií rozlišující dva typy cílů, úřední (oficiální) a reálné (operační)², zjistit, jaké jsou tyto cíle a jim odpovídající funkce³ u IAP. Chceme tedy zjistit, zda existující (a nikoli tvůrci původně zamýšlené) oficiální cíle IAP uvedené v nadnárodních dokumentech EU korespondují s podobou oficiálních národních cílů IAP v ČR a následně – a to především – jaká je jejich reálná (operační), resp. reflektovaná podoba na lokální úrovni ve vybraných českých regionech. Identifikací cílů IAP tak odkryjeme „míru“ jejich změny (modifikace), respektive pokusíme se zjistit, zda k nějaké změně vůbec dochází a pakliže ano, pak k jaké. Pokusíme se tedy zodpovědět následující otázku: „*K čemu by měly individuální akční plány zaměstnanosti dle existujících celoevropských i českých dokumentů na nadnárodní a národní úrovni oficiálně sloužit a čeho by tedy měly dosáhnout (oficiální funkce a cíle IAP) a k čemu ve skutečnosti, dle názoru pracovníků na lokální úrovni na vybraných českých úřadech práce, slouží a čeho reálně dosahují (operační funkce a cíle IAP)?*“

Pro zjištění podoby oficiálních cílů IAP na nadnárodní úrovni a národní úrovni ČR využijeme evropských i tuzemských dokumentů vztahujících se k akčním plánům od doby jejich zavedení v roce 1998. V případě identifikace reálných (operačních) cílů IAP v ČR využijeme

hloubkových rozhovorů provedených s těmi pracovníky vybraných úřadů práce v ČR, kteří pracují s akčními plány a kteří se podíleli na jejich prvotním zavádění v ČR od roku 2003. Tím, že zde prezentujeme rozhovory provedené převážně s výkonnými zaměstnanci⁴ nechceme snižovat váhu vlivu ostatních aktérů, kteří se na implementaci akčních plánů a zároveň i na změně výchozích cílů IAP také podíleli (tj. ředitele úřadů práce, top manažery a střední manažery – přímé nadřízené výkonných zaměstnanců). Uvědomujeme si přitom, že validita dat ze získaných rozhovorů je s ohledem na jejich „měkkost“ zpochybnitelná, uvedené výsledky se proto logicky nesnažíme zobecnit, mají povahu případových studií.

V souladu s uvedeným postupem rozdělíme text do dvou částí. V první části se pokusíme identifikovat IAP a jejich oficiální národní cíle (a případně i funkce). Druhá část textu se věnuje identifikaci reálných (operačních) lokálních cílů a funkcí IAP. Předkládáme identifikovanou typologii operačních cílů a funkcí IAP (a související typologii individuálního přístupu ke klientům) v jednotlivých zjištěných dimenzích těchto cílů a funkcí. Zároveň se pokoušíme dát podněty k provedení dalšího výzkumu, který by objasnil příčiny případných změn mezi národními oficiálními cíli a lokálními operačními cíli IAP v ČR.

1. Oficiální cíle a funkce individuálních akčních plánů na národní a nadnárodní úrovni: „Jak jsou IAP definovány v evropských mezinárodních dokumentech a v dokumentech ČR?“

Naznačené akcelerující problémy na poli zaměstnanosti byly v případě akčních plánů řešeny ve dvou vzájemně komplementárních směrech zahrnujících jednak stanovení cílů a jednak způsobů jejich implementace.

První směr souvisí se samotnou myšlenkou, že by akční plány (vedle dalších opatření politiky pracovního trhu) mohly sloužit v jednotlivých zemích EU jako nástroj, který pomůže řešit znepokojivou míru (převážně dlouhodobé) nezaměstnanosti. Realizace tohoto kroku logicky souvisela s potřebou vytvořit dokumenty, které by obsahovaly cíle a případně i funkce takových opatření (včetně IAP). Těmito dokumenty jsou materiály vycházející z EES.⁵

Druhý směr úvah se týká faktické realizace IAP, která naráží na nutnost modernizace stávajících úřadů práce a veřejných služeb zaměstnanosti jako celku, které nejsou schopny řešit aktuální problémy na měnících se pracovních trzích. Tento typ dokumentů⁶ souvisí s tzv. „Servisním modelem veřejných služeb zaměstnanosti“ (veřejné služby zaměstnanosti dále jen VSZ), který se zabývá designem a implementační fází tohoto opatření a výraznou měrou zpřesňuje první typ dokumentů.

1.1 Oficiální cíle individuálních akčních plánů na nadnárodní úrovni

EES a IAP

Z materiálů vycházejících z EES jsou hlavním centrem našeho zájmu „Směrnice zaměstnanosti“, které explicitně navrhuje podobu oficiálních cílů opatření politiky zaměstnanosti jednotlivých členských států EU a „Národní akční plány zaměstnanosti“, které tyto cíle uvedené ve Směrnících na základě společného konsenzu reflektují (jejich analýza je součástí podkapitoly věnované oficiálním cílům IAP na národní úrovni).

Cíle IAP ve „Směrnících zaměstnanosti“. Základním obecným cílem EES je od počátku jejího vzniku v roce 1997 dosáhnout plně zaměstnanosti a vytvořit z EU celosvětově „nej-soutěživější a nejdynamičtější ekonomiku založenou na znalostech, schopnou trvalého ekonomického růstu s větším počtem pracovních míst, lepšími pracovními místy a s větší sociální kohezí“ (European Council 2004a). Struktura EES byla až do roku 2002 založena na čtyřech základních pilířích (zlepšení zaměstnatelnosti, rozvoj podnikání, podpora adaptability a rovné příležitosti), které obsahovaly 22 dílčích směrnic (priorit, cílů). Přesto, že byly v rámci zhodnocení úspěšnosti implementace EES v průběhu let 1997–2002 zjištěny jisté pokroky v boji s nezaměstnaností⁷, přetrvávala řada problémů.⁸ Ty podnítily Evropskou komisi k tomu, aby bylo částečně poupraveno znění EES. Čtyřpilířová struktura s 22 směrnicemi byla v roce 2003 nahrazena třemi průřezovými cíli a 10 směrnicemi (prioritami). Stávající obecný cíl politiky zaměstnanosti, totiž „snaha o dosažení plně zaměstnanosti“, byl doplněn o cíl „zlepšení kvality a produktivity práce“, a o „posilování sociální soudržnosti a začleňování“.

IAP je možné ve Směrnících identifikovat explicitně až od roku 2003 v rámci první směrnice/priority nazvané „Aktivní a preventivní opatření pro nezaměstnané a neaktivní osoby“, a to v podobě „jednotlivcům přizpůsobených akčních plánů“ (personalised action plans).⁹ V předchozím období, od roku 1998 do roku 2002, lze přítomnost IAP díky jejich implicitní podobě „hledat“ v prvním pilíři nazvaném „Zlepšení zaměstnatelnosti“, a v něm obsažené první směrnici/prioritě označené jako „Boj s nezaměstnaností mladých lidí a prevence dlouhodobé nezaměstnanosti“. Samotnou existenci IAP a jejich využívání politikami členských států EU do roku 2002 je možné v těchto dokumentech pouze „tušit“, a to na základě alespoň tří faktů.

První fakt souvisí s formulací samotné směrnice/priority č. 1 v letech 1998 až 2002 a s designem („strukturou“) reálně uplatňovaného IAP jakožto nástroje využívajícího či mapujícího potřeby klientů. Přesto, že se ve směrnici/prioritě č. 1, která zahrnuje preventivní a aktivní opatření, která mají řešit problematiku nezaměstnanosti mladých a dlouhodobě nezaměstnaných, o IAP nehovoří, členské státy jsou v této směrnici vybídnuty k preventivním a na zaměstnatelnost orientovaným strategiím, „... které jsou postavené na časně identifikaci individuálních potřeb“ (European Council 1999; 2000; 2001; 2002). IAP lze s těmito strategiemi ztotožnit proto, že samotná struktura IAP ve své „skutečné formulářové“ podobě používané v ČR a jiných západních zemích (např. v Irsku či Švédsku) obsahuje část týkající se hodnocení potřeb a aktuálních problémů nezaměstnaných klientů, což lze vnímat jako projev IAP, i když možná sporný.¹⁰ Je totiž zřejmé, že IAP jsou v rámci existující široké škály opatření poskytovaných nezaměstnaným klientům v průběhu zprostředkování zaměstnání obtížně identifikovatelné¹¹, mnohdy jsou ztotožňovány s „pomocí při hledání zaměstnání“.¹²

Druhá skutečnost se týká Servisního modelu VSZ (viz dále), který byl vypracován pro potřeby modernizace evropských úřadů práce Evropskou komisí již v červnu 2000 a snad jako jediný nadnárodní dokument podrobněji popisuje design a filozofii IAP. Autoři tohoto modelu jasně ztotožňují požadavek „individuálního doprovázení při hledání zaměstnání a poradenství“ [*individual vocational guidance*], který je uveden ve Směrnících v roce 2000, s IAP. Vzhledem k tomu, že tvůrci Směrnic i Servisního modelu pocházejí ze stejné instituce (Evropské komise), dá se předpokládat, že myšlenka „doprovázení“ je správně interpretována jako IAP, i přestože „navenek“ nebyl vytvořen tlak k zavedení tohoto opatření v diskursu IAP. O tom, že IAP je součástí preventivních a na zaměstnatelnost orientovaných strategií, se kterými se

ve Směrnici zaměstnanosti počítalo již od roku 1998, může vypovídat i požadavek „individuálního přístupu“ pracovníků úřadů práce při jednání s klienty, tj. požadavek tzv. „případového managementu“, který je předpokladem profesionálního hodnocení potřeb klientů a který je rovněž součástí materiálu o Servisním modelu veřejných služeb.

Posledním faktem, který by ospravedlňoval existenci a využívání IAP před rokem 2003, je existence evaluačních studií, které hodnotily realizaci akčních plánů v podobě pomoci při hledání zaměstnání ve vybraných zemích EU dokonce již několik let před rokem 1998, kdy byla zveřejněna první Směrnice EES.¹³

Ve Směrnici zaměstnanosti lze od roku 2003 až do současnosti identifikovat v rámci první směrnice/priority jeden obecný (oficiální) cíl, čtyři opatření, která mají tento cíl zajistit (dále je nazýváme „nástroje“) a dva specifické cíle, které se vztahují k prvním dvěma opatřeními. Pro přehlednost je v ucelené podobě a ve srovnání s jejich podobou před rokem 2003 uvádíme ve Schématu 1.

Schéma 1: Přehled oficiálních cílů týkajících se IAP ve Směrnici zaměstnanosti do roku 2002 a od roku 2003 do roku 2005

	pilíř	priorita	oficiální cíl	Nástroj
Směrnice zaměstnanosti 1998–2002	I.	• boj s nezaměstnaností mladých, snížení a prevence dlouhodobé nezaměstnanosti.		• poskytnutí nové příležitosti v podobě výcviku, pracovní zkušenosti, práce nebo jiného opatření všem nezaměstnaným, a to do 6 měsíců u mladých nezaměstnaných a do 12 měsíců u ostatních nezaměstnaných.
Směrnice zaměstnanosti 2003–2005	směrnice	priorita	(oficiální) cíle	Nástroj
	1.	• aktivní a preventivní opatření pro nezaměstnané a ekonomicky neaktivní.	• předcházet zvyšování počtu [mladých a] dlouhodobě nezaměstnaných a podporovat udržitelnou integraci nezaměstnaných a neaktivních osob do zaměstnání; • (b2) do roku 2010: 25% podíl dlouhodobě nezaměstnaných, kteří participují v aktivním programu zaměstnanosti v podobě pracovní zkušenosti, pracovního výcviku, školení, praxe nebo pracovního místa.	• (a) v raném období své nezaměstnanosti mají možnost všichni uchazeči o práci využívat výhod včasného formulování svých potřeb a služeb, jako je poradenství, vedení, pomoc při hledání práce a individuální akční plány; • (b) na základě výše uvedené identifikace potřeb bude uchazečům nabízen přístup k efektivním a účinným opatřením na podporu jejich zaměstnatelnosti a šance na integraci, se zvláštní pozorností věnovanou lidem s největšími potížemi na trhu práce; • (b1) každé nezaměstnané osobě bude nabídnut nový start do doby, než dosáhne šesti měsíců nezaměstnanosti v případě mladých lidí a dvanácti měsíců nezaměstnanosti v případě dospělých, a to ve formě školení, rekvalifikace, praxe, pracovního místa nebo jiného opatření na podporu zaměstnatelnosti, zároveň, v případě potřeby, s pokračující pomocí při hledání práce.

Zdroj: vlastní uspořádání na základě informací EUROPEAN COUNCIL (1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004a)

Z obecného oficiálního cíle poplatného pro IAP (a ostatní aktivační a preventivní opatření – poradenství, vedení a pomoc při hledání práce) vyplývá, že IAP má „předcházet zvyšování počtu [mladých a] dlouhodobě nezaměstnaných a podporovat udržitelnou integraci nezaměstnaných a neaktivních osob do zaměstnání.“ (European Council 2003: 18, upraveno).

První dvě ze čtyř předkládaných opatření se vztahují k IAP přímo, zbylé dvě nepřímo. První dvě opatření vymezují vzájemnou spolupráci mezi nezaměstnanými a pracovníky úřadů práce a vypovídají tak o designu IAP během jeho implementace. Na jedné straně je umožněno, aby klienti využívali nabízených služeb, které jsou uzpůsobeny jejich potřebám, na straně druhé se úřad práce zavazuje poskytovat tyto služby „kvalitně“ (konkrétní formulace viz Schéma 1, nástroj (a) a (b)).

Pod těmito prvními opatřeními jsou formulovány dva specifické cíle. První cíl se týká zacílení a designu IAP (a ostatních opatření). Ve skutečnosti není cílem IAP, ale rovněž nástrojem dosažení oficiálních cílů opatření politiky zaměstnanosti včetně IAP. Je uveden ve Schématu 1 jako nástroj (b1) a týká se časné identifikace potřeb mladých a dlouhodobě nezaměstnaných klientů, která by měla být provedena do 6 či 12 měsíců nezaměstnanosti prostřednictvím programu „nový start“ (new start).

Druhý z cílů je kvantitativním střednědobým cílem, jedná se o požadavek, aby se do roku 2010 účastnilo některého opatření nabízeného úřadem práce 25% dlouhodobě nezaměstnaných osob.

Ve výsledné podobě priorit, cílů a nástrojů týkajících se IAP uvedených ve Směrnici mezi klíčovými lety 2002 a 2003 je jasně čitelný posun v jejich diskursu. Je jím princip aktivace a prevence mladých dlouhodobě nezaměstnaných. Dále je patrný tlak na kvantifikaci obecného cíle, kterým je sice stávající cíl částečně zpřesněn.

Servisní model veřejných služeb zaměstnanosti a IAP

Kromě Směrnice zaměstnanosti EES jsou počátky IAP v zemích EU spojeny se dvěma typy dokumentů, které se týkají faktické realizovatelnosti navrhovaných opatření (priorit, cílů). V prvním případě se jedná o dokumenty, které vymezují (novou) *roli veřejných služeb zaměstnanosti* v zemích EU a snaží se přitom implementovat myšlenky EES. Jedná se o „Společné poslání veřejných služeb zaměstnanosti v Evropě“ (EC 1998a) a „Budoucnost veřejných služeb zaměstnanosti“ (EC 2000a).

V druhém případě jde o materiály, které se týkají snahy *modernizovat veřejné služby zaměstnanosti* a v návaznosti na to vybudovat takový model VSZ, který bude reagovat na změny společenského prostředí včetně změn pracovních trhů a v souladu se Směrnicemi zaměstnanosti bude sledovat strategii prevence a aktivace nezaměstnaných. Jedná se o „Modernizaci veřejných služeb zaměstnanosti podporujících EES“ (EC 1998b) a „Servisní model veřejných služeb zaměstnanosti podporující boj proti dlouhodobě nezaměstnanosti“ (EC 2000b).

Dokumenty z roku 1998. Oba typy dokumentů vznikaly paralelně a vzájemně se doplňují. V materiálech z roku 1998 („Společné poslání veřejných služeb zaměstnanosti v Evropě“ a „Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti podporujících EES“) je možné identifikovat implicitně formulovaný „individuální přístup ke klientům“ v rámci požadavku, aby veřejné služby zaměstnanosti poskytovaly takové služby, které budou komplexní a budou „zacíleny na individuální potřeby“ s cílem aktivizovat uchazeče o zaměstnání, to vše prostřednictvím

případového managementu (vysvětleno dále). Dokumenty rovněž požadují vydefinovat si novou roli a priority veřejných služeb zaměstnanosti, promyslet jejich institucionální nastavení a metody managementu, a zareagovat tak na měnící se pracovní trhy. Zdůrazňují zejména informační a poradenskou roli veřejných služeb zaměstnanosti a také jejich potřebu adaptace na požadavky pracovního trhu (blíže viz EC 1998b: 5–6).

V rámci zprostředkovatelské funkce přitom byla vyzdvížena individuální pomoc uchazečům při hledání zaměstnání v nejranější fázi jejich nezaměstnanosti. Tvůrci tohoto dokumentu totiž vycházeli z evaluačních výzkumů, ze kterých bylo patrné, že lze toto opatření považovat za jeden z neefektivnějších nástrojů aktivní politiky pracovního trhu: pozitivní efekty bylo možno spatřovat nejen v zacílení na znevýhodněné osoby, kterým tato pomoc pomáhá pro opětovnou integraci na pracovní trh, ale i ve (zkrácení) celkové délky trvání nezaměstnanosti a v úspoře výdajů na výplatu dávek v nezaměstnanosti (EC 1998b: 6). Pro země jako je Velká Británie, kde jsou IAP poskytovány „povinně“ všem uchazečům o zaměstnání ihned po počáteční registraci klienta, lze tuto individuální „pomoc“ nezaměstnaným, která není explicitně nazývána „IAP“, vnímat jako latentní projev jejího zavedení.

Na jedné straně tak vzniká požadavek schopnosti diagnostikovat specifické problémy a potřeby nezaměstnaných a na druhé straně kontrolovat („monitorovat“) jejich úsilí.

Dokumenty z roku 2000. Zatímco „Budoucnost VSZ“ obsahuje o IAP pouze drobné zmínky, dokument Evropské komise nazvaný „Servisní model VSZ podporující boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti“ (EC 2000b) se tomuto opatření věnuje poměrně podrobně. Navazuje na dokumenty předchozí a vychází rovněž z cílů EES a příslušné směrnice prvního pilíře Směrnice zaměstnanosti pro rok 2000, které se diskursem výrazně posunuly směrem ke specifikaci strategií vhodných k dosažení zaměstnatelnosti uchazečů o zaměstnání. Hlavní cíl veřejných služeb zaměstnanosti byl rozšířen a strategie jeho dosažení byla zpřesněna; cílem je totiž snížit dlouhodobou nezaměstnanost prevencí při jejím výskytu a podporovat „reintegraci“ dlouhodobě nezaměstnaných osob.

V souladu se Směrnicemi zaměstnanosti za rok 2000 se v rámci výzvy k uskutečnění modernizace veřejných služeb zaměstnanosti od nich očekává přijetí co neefektivnějšího způsobu implementace „strategie aktivace a prevence“ (EC 2000b: 3–4, 6). Cíl a funkce programu nový start, který byl zmíněn již ve Směrnicích zaměstnanosti z roku 1998, byl na základě tohoto posunu zpřesněn (viz výše). Smysl poskytnutí tohoto opatření přitom spočívá v dosažení „efektivní integrace těchto osob na trh práce“, která je zajištěna „vytvořením individuálního akčního plánu [*individual job action plan*] zaměstnanosti, který poskytuje uchazeči pomoc při hledání zaměstnání a zapojuje jej do případných výcvikových opatření, podporovaného zaměstnání, pracovních schémat či sebezaměstnání“ (p. 3).

Servisní model VSZ je směřován k jednotlivým členským státům EU a je založen na třech dimenzích – na případovém managementu („*case management*“), směně práce („*labour exchange*“) a monitorování aktivního hledání práce příjemců dávek. Je podkladem pro výkon stávajících funkcí VSZ (poskytnutí informací, zprostředkování zaměstnání a přizpůsobení nabízených služeb pracovnímu trhu) a jeho cílem je redukce dlouhodobé nezaměstnanosti pomocí již zmíněné strategie prevence a aktivace nezaměstnaných.

Stmelující prvek uvedených dimenzí Servisního modelu představuje případový management. Je založen na vztahu mezi pracovníkem úřadu práce a klientem, který představuje zákazníka i kooperujícího partnera směřujícího ke společnému cíli. Tento vztah vzniká zare-

gistrováním uchazeče na úřadě práce a spočívá v časně diagnostice klientových individuálních potřeb, naplánování pracovního postupu a v následném zhodnocení dosažených kroků. Silný důraz je přitom kladen na „samostatné jednání uchazeče [*self-activity*], které je podporováno pomocí při hledání zaměstnání, vedením a poradenstvím (EC 2000b: 7)“.

Nedílnou součástí případového managementu by měl být podle Servisního modelu na míru šitý akční plán [*tailor-made action plan*], který je výsledkem kvalitní diagnostiky. Ta vyžaduje vysoce kvalifikované zaměstnance, kteří jsou schopni zanalyzovat to, co nezaměstnaní přinášejí na pracovní trh, jaké existují relevantní podmínky nabídky/poptávky na pracovním trhu a jak uchazeči „provádějí“ hledání práce. Toto vše pracovníci úřadu práce interpretují ve vztahu k tomu, jaké služby mohou nabídnout a následně akční plán navrhnou (EC 2000b: 9). Služby poskytované v rámci případového managementu přitom „nemohou být získávány na základě předpovídání rizika dlouhodobé nezaměstnanosti, ale spíše na základě diagnostiky pozic a chování individuálních nezaměstnaných uchazečů o zaměstnání v termínech jejich silných a slabých stránek, na které jsou specifické služby vztaženy (p. 4)“.

Společné rysy Servisního modelu, které fakticky znamenají způsoby dosažení obecného, společného cíle (pracovníka úřadu práce a nezaměstnaného klienta), totiž co nejrychlejšího znovu-zaměstnání, naprosto přesně kopírují design a implicitně identifikovatelnou filozofii aktuálních českých i zahraničních formulářů IAP. Požadavek na jejich implementaci je tak totožný s požadavky na implementaci IAP: proces zavádění případového managementu je totiž „založen na postupném plánování budoucích aktivit a na jejich pravidelné zpětné vazbě, která slouží jak ke zhodnocení smluvených aktivit a jejich výsledků [mezi pracovníkem úřadu a klientem], tak i k případné modifikaci nabízené služby.“ (EC 2000b: 7). Společné rysy případového managementu jsou přitom založeny na požadavku navázání vztahu pracovníka s každým nezaměstnaným, na symetrii vzájemného jednání, na diagnostice jedinečných individuálních potřeb klienta a odpovídající situaci na pracovním trhu, na kvalitě poskytovaných služeb šitých na míru klientovým potřebám, na vlastní iniciativě nezaměstnaného – to vše ve snaze dosáhnout společného cíle.

1.2 Oficiální cíle individuálních akčních plánů na národní úrovni – příklad ČR

S ohledem na skutečnost, že cíle preventivních a aktivačních opatření pro nezaměstnané a neaktivní osoby (a tedy i IAP) uváděné ve „Směrnících zaměstnanosti“ EES představují společné cíle všech členských států EU, a tedy i ČR, oficiální národní cíle IAP obsažené v „Národních akčních plánech zaměstnanosti“ (NAP) jsou s takto dohodnutými cíli víceméně totožné (i když si uvědomujeme jistou „výběrovost“ v rámci českého NAP). Vedle přijetí jednotlivých směrnic/priorit se NAP zabývají především zhodnocením stávajícího stavu na jednotlivých pracovních trzích daného státu v předchozích letech. Cíle preventivních a aktivačních opatření však nemusí být obsaženy pouze v NAP jednotlivých států, ale i v právních normách, tj. v zákonech ekvivalentních českému zákonu o zaměstnanosti, případně v dalších legislativních opatřeních, vnitřních směrnících a metodických pokynech.

Nutno podotknout, že soudobý racionalistický, manažerský způsob uvažování a jednání se odrazil nejen v organizaci EES, ale i v samotném kladení požadavku na zhodnocení výsledků jednotlivých opatření politiky zaměstnanosti. Od roku 2000 až do roku 2004 proto byly pro účely sledování „míry“ naplnění (národních) cílů uvedených ve „Směrnících zaměstnanosti“

členskými státy EU vypracovány kvantitativní indikátory, které jsou součástí pravidelné zpětné vazby činěné Evropskou komisí jednotlivým členským státům. Z celé řady existujících ukazatelů jsou mimo jiné sledovány tři typy tzv. klíčových indikátorů, které se větší či menší měrou vztahují k IAP. Jedná se o indikátor „Preventivní služby“ a „Nový start (a) – pro mladé do 25 let“ a „Nový start (b) – pro nezaměstnané nad 25 let“. Především první ze zmíněných ukazatelů umožňuje sledovat specificky přítomnost IAP, resp. míru jejich využívání v případě, že jej budeme považovat za součást intenzivního poradenství a pomoci při hledání zaměstnání.¹⁴ Sestavení a sledování kvantitativních indikátorů vyjadřujících míru využití IAP je významným počinem, neboť akcentuje nejen význam tohoto opatření v rámci politiky pracovního trhu, ale umožňuje také ve vazbě na otevřenou metodu koordinace srovnávat postupy a zkušenosti jednotlivých členských zemí.¹⁵

Cíle IAP v českém „Národním akčním plánu zaměstnanosti 2004–2006“ (NAP) a v „zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti“ (zákon o zaměstnanosti). V souladu se „Směrnicemi zaměstnanosti“ pro rok 2004 český NAP na rok 2004 až 2006 obsahuje v oblasti preventivních a aktivačních opatření (tj. v Prioritě 1) výše uvedený a blíže specifikovaný obecný (oficiální) cíl, související čtyři opatření, která mají tento cíl zajistit a dva specifické cíle. Garant národního akčního plánu, Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), přitom přímo navazuje na od 1. října 2004 účinný zákon o zaměstnanosti, který poprvé ve své historii (vedle jiných nových opatření v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti) zavádí „individuální plány“. Ty vnímá jako nový nástroj pro zlepšení poradenské a zprostředkovatelské činnosti, který je určen především těm kategoriím uchazečů, kterým by měla být „věnována zvýšená péče při zprostředkování zaměstnání“.¹⁶ Oproti většině ostatních států EU, které poskytují IAP „povinně“ (viz OECD 2001; Sirovátka 2003), jsou IAP v ČR založeny na principu dobrovolnosti: úřady práce mají „pouze“ „povinnost nabídnout vypracování IAP“ osobám do 25 let věku a absolventům vysokých škol po dobu 2 let po úspěšném ukončení studia, nejdéle však do 30 let věku, a uchazeč o zaměstnání „je povinen poskytnout součinnost při vypracování individuálního akčního plánu a plnit podmínky v něm stanovené“ (§ 33, odst. 2). Pokud nejsou tyto podmínky „bez vážných důvodů“ klientem dodržovány, je možné sankcionovat uchazeče jeho vyřazením z evidence úřadu práce (§ 30). V souladu se „Servisním modelem VSZ“ je obsahem IAP „zejména stanovení postupu a časového harmonogramu plnění jednotlivých opatření... [která odpovídají] dosažené kvalifikaci, možnostem a schopnostem uchazeče o zaměstnání“. Tento postup, a tím i celý potenciál IAP (cíl), pak spočívá dle zákona o zaměstnanosti ve zvýšení možnosti uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce.

Myšlenka „Servisního modelu VSZ“ neodpovídá pouze design „českého“ IAP tak, jak je vymezen v zákoně o zaměstnanosti, ale i filozofie případového managementu, lze-li tak interpretovat důraz na „individuální přístup ke klientům“, který je v NAP přítomen, (srv. Národní akční plán 2004: 12, 32).

Dvě ze sedmi naplánovaných opatření, která jsou součástí první priority v NAP, garantují realizaci IAP v ČR do roku 2006. První opatření se týká plošné realizace programu prevence před dlouhodobou nezaměstnaností „První příležitost“ na všech úřadech práce počátkem 1. 1. 2004. Je určen pro všechny mladé uchazeče o zaměstnání do 25 let věku a do 6 měsíců jejich evidence (včetně absolventů). Druhé opatření je závazkem MPSV v pokračování pilotního ověřování programu „Nový start“ na deseti úřadech práce, tzn. obdobného programu pro dospělé uchazeče nad 25 let a do 12 měsíců evidence. V oblasti zabezpečení vhodného

pracovního prostředí bude MPSV „usilovat o vytvoření personálních a finančních podmínek pro plošné zavedení programu na všech úřadech práce, a to nejpozději od 1. 1. 2007“ (Národní akční plán 2004: 12).

Cíle IAP v „Metodické příručce pro poradce ke zprostředkování“. Tato příručka vytvořená za účelem „dorovnání a sjednocení odborných znalostí [zaměstnanců] z oblasti pracovního profesního poradenství“ (Metodická příručka 2002: 4) byla vytvořena autory Vzdělávacího střediska úřadu práce v Písku a její vznik je datován říjnem 2002. IAP jsou v souladu se zmíněným zákonem o zaměstnanosti v tomto materiálu vnímány jako poradenský nástroj, který je určen pro práci poradců ke zprostředkování zaměstnání. Od těch je vyžadováno, aby byli profesionály, kteří by měli dodržovat etiku poradenské profese, která obsahuje mimo jiné i např. požadavek dodržování příslušných zákonů a předpisů, práce v souladu s vlastními profesionálními kompetencemi, a její průběžné vyhodnocování. Požadavky kladené na profesionála v rámci uvedené etiky poradenské profese (viz Metodická příručka 2002: 7) jsou přitom plně v souladu se Servisním modelem VSZ (samotný prvek průběžného vyhodnocování vlastní práce navíc plně konvenuje s designem navrženého IAP). Profesionálové využívající IAP jsou přitom předkládáni jako protiklad administrativně orientovaných zprostředkovatelů, které autoři příručky vnímají jako typické byrokraty.¹⁷

IAP je považován za nástroj, který by měl „napomoci zkvalitnit poradenskou činnost“ (funkce), která „...začíná shromažďováním dat a většinou končí uzavřením dohody o spolupráci klienta a poradce úřadu práce (IAP) při respektování potřeb klienta“ (Metodická příručka 2002: 4). Cílem IAP je přitom dle Příručky „...dovedení uchazeče k samostatnému rozhodování o řešení vlastní situace při hledání pracovního uplatnění“ (s. 25).

Takto definovaný cíl IAP, spočívající v aktivizaci klienta k sebe-aktivitě, je zpřesněním obecného cíle politiky časných intervencí (včetně IAP) stanoveného v aktuálně platných Směrnících zaměstnanosti a v NAP pro ČR. Jak již bylo uvedeno, konkrétní postup poskytování IAP je v souladu s jeho navržením v Servisním modelu, kdy při vzájemné spolupráci poradce a klienta jsou ve čtyřech etapách (a) sledovány potřeby klienta a je vyjasněn obsah problémů a stanoven způsob jejich řešení, (b) dochází k formulaci cílů a hledání vhodných řešení, (c) uskutečňování změn a (d) průběžné vyhodnocování a poskytování zpětné vazby. Metodická příručka navíc klade oproti Servisnímu modelu ještě větší důraz na profesionalitu zajištění IAP.

2. Operační cíle a funkce IAP na lokální úrovni: „Jaký mají IAP význam podle názorů výkonných pracovníků vybraných úřadů práce v ČR ?“

Ke zjištění konkrétních operačních cílů akčních plánů a individuálního přístupu, který je neodmyslitelnou komponentou akčních plánů, jsme přistoupili tak, že jsme se zaměřili na zkoumání jejich smyslu (významu, funkcí), jaký mají tato opatření „podle“ jednotlivých pracovníků (a tedy i „pro“ jednotlivé pracovníky).

Pro zjišťování cílů IAP na lokální úrovni byly pro nás směrodatné dva fakty. Prvním byla skutečnost, že cíle programů či opatření na lokální úrovni se převodem z národních oficiálních cílů na cíle operační větší či menší měrou mění (modifikují) s ohledem na lokální možnosti, požadavky a potřeby. Tuto změnu lze přitom v našem případě jednoduše odkrýt

zkoumáním postojů všech pracovníků různých pracovišť daného úřadu práce, kteří mají přímou zkušenost se zaváděním akčního plánu a průběhem jeho provádění. Druhá skutečnost vychází z obecného a již zmiňovaného požadavku, aby byla implementace akčních plánů na jednotlivých úřadech práce prováděna pomocí případového managementu, tj. individuálního přístupu výkonných pracovníků (poradců-zprostředkovatelů) k jednotlivým klientům (uchazečům o zaměstnání). Nelze totiž úspěšně aplikovat IAP, aniž bychom přistupovali ke klientům individuálně, jinak hrozí proceduralizace a formalizace IAP, jejímž výsledkem je statické vyplňování formulářů bez zjevného významu pro pracovníka, klienta, organizaci i společnost.

Zaměřením se na zjišťování smyslu jsme tak získali možnost dozvědět se, má-li dle názoru daného pracovníka individuální přístup význam a zároveň vidí-li stejný pracovník význam také v IAP, resp. má-li IAP smysl či nikoli a pokud má smysl, tak jaký a v čem a pokud smysl nemá, tak jak tuto „bez-smyslnost“ pracovníci vysvětlují. Jednotlivé postoje jsme shromáždili během výzkumu organizací služeb českých úřadů práce v průběhu května až července roku 2003 na 5 z 15 regionálních úřadů práce, které se podílely na pilotáži IAP v rámci programů „První příležitost“ a „Nový start“.¹⁸ Dotázáni byli všichni aktéři, kteří přišli do styku s implementací IAP¹⁹, a tím i s požadavkem individuálně přistupovat ke svým klientům. Dotazováním se na smysl (význam, funkce) tohoto opatření a přístupu jsme se pokusili odkrýt neformální podobu operačních cílů IAP, kdy cíle v podobě dílčích úkolů splývají s jejich funkcemi (významem pro pracovníky) a rozhodně se nemusí ztotožňovat s formálně předepsaným a velmi obecným (oficiálním) cílem (viz výše).

V provedených rozhovorech jsme identifikovali 8 různých operačních cílů a funkcí u individuálního přístupu (IP) a 10 různých typů operačních cílů a funkcí u individuálního akčního plánu (IAP) ve třech typech dimenzí, vše v přehledné podobě uvádíme ve Schématu 2 „Dimenze různých typů operačních cílů a funkcí...“ První typ dimenzí představuje *rozlišení* jednotlivých typů cílů a funkcí dle míry jejich obecnosti a konkrétnosti (viz v prvním sloupci tabulky „1. dimenze obecných cílů a funkcí“; „2. dimenze procesních cílů a funkcí“ vyjadřující jednotlivé úkony/úkoly pracovníka při jednání s klientem; a „3. dimenze konečných cílů a funkcí“). Druhý typ dimenzí zobrazuje *zacílení* cílů a funkcí, jmenovitě mají-li deklarované cíle a funkce dle názoru respondentů sloužit klientům či systému (viz poslední tři sloupce vpravo tabulky označené „význam pro systém“ a „význam pro klienty“). Poslední, třetí typ dimenzí, vypovídá o *hodnocení* významu jednotlivých typů cílů a funkcí, jmenovitě je-li daný typ cíle či funkce pracovníkem pozitivně či negativně hodnocený, a tedy má-li dle názoru respondentů význam či nemá (viz frekvence výpovědí v posledních třech sloupcích vpravo tabulky bez znaménka versus se záporným znaménkem za číslicí).

Jednotlivé typy zjištěných operačních cílů a funkcí IP a IAP jsme přitom vygenerovali na základě diskursu, který byl užit pracovníky v jednotlivých odpovědích. Vzhledem k tomu, že tyto významy (stejně jako tomu bylo u individuálního přístupu) jsou pracovníky připisovány konkrétním krokům v průběhu jejich jednání s klientem, seřadili jsme je do chronologicko-logické podoby.

Schéma 2: Dimenze různých typů operačních cílů a funkcí individuálního přístupu (IP) a individuálního akčního plánu zaměstnanosti (IAP) včetně dílčích cílů a funkcí obsažených v jednotlivých dimenzích a rozříděných dle jejich významu pro klienta či pro systém

	Cíle a funkce IP	Cíle a funkce IAP	Cíle a funkce IP	Cíle a funkce IAP	
			Význam pro klienta	Význam pro systém	
1. Dimenze obecných cílů a funkcí	Uznání jedinečnosti klienta a jeho situace		(16)		
	Poskytnutí pomoci klientovi	Nabídka nového řešení nezaměstnanosti	(5)	(1)	
2. Dimenze procesních cílů a funkcí (tj. cíle a funkce vztahující se k průběhu jednání s klientem)		Registrace (statist.) informací o klientovi			(2) (18-)
	Diferenciace a typizace klientů		(7)		
		Profesionální přístup ke klientům		(1) (1-)	(1-)
	Vzájemná spolupráce a důvěra		(13)	(2)	(1)
		Závazek klienta		(1)	
	Diagnostika a následné jednání s klientem	Re-exe potenciálu klientů pracovníky a sebere-exe klientů	(13)	(2)	(3)
	Poskytnutí poradenství	Zprostředkování zaměstnání a poradenství	(7)	(3)	(5) (1-)
		Stimulace aktivit klienta systémem a sebestimulace klientem		(1) (1-)	(2) (1-)
		Kontrola a donucení klienta		(1)	(1)
	3. Dimenze konečných cílů a funkcí (tj. cíle a funkce předpokládající výsledku intervence)	Rozvoj lidského kapitálu klienta	Motivace zvyšující lidský kapitál klienta		(2) (2-)
Dosažení vyšší efektivity nalezením zaměstnání			(2)		

V závorkách uvádíme četnost odpovědí. Četnosti se záporným znaménkem za číslicí vypovídají o počtu respondentů, kteří vnímali daný operační cíl či funkci v příslušné dimenzi za bezvýznamný.

Šedou barvou označená pole v pravých třech sloupcích schématu představují výpovědi pouze výkonných pracovníků. Ostatní buňky zahrnují názory jak výkonných pracovníků, tak i vedoucích pracovníků.

Zdroj: vlastní analýza

2.1 Cíle a funkce individuálního přístupu (jako metody individuálního akčního plánu)

Ze zkoumání IP k uchazečům o zaměstnání vyplývá, že se jedná o obecně uznávaný koncept, který považují za nezbytný všichni dotazovaní zaměstnanci úřadů práce (ať již se jednalo o vedoucí pracovníky či o výkonné realizátory). Každý z pracovníků si však pod významem, a tedy funkcí i cílem individuálního přístupu představoval něco jiného, což dokazovaly i výpovědi

zrcadlící nevyužívání individuálního přístupu některými pracovníky, i když jej sami hodnotili jako samozřejmý a nutný.²⁰ Získané postoje představují škálu osmi dílčích (operačních) cílů a funkcí ve zmíněných třech dimenzích.

V dimenzi obecných cílů jsme zaznamenali vnímání IP jako uznání jedinečnosti klientovy situace a jednak jako poskytnutí pomoci. V prvním případě byl cíl IP demonstrován jako skutečnost, kdy každý potřebuje jiný přístup, neboť je jiný (9), má jinou „diagnózu“, jiné rodinné zázemí, jiné problémy (4). V této souvislosti byla často (5) zmiňována možnost více se věnovat klientovi a přizpůsobit se tak jeho požadavkům a možnostem. Smysl individuálního přístupu v poskytování pomoci na druhé straně uvedlo celkem pět pracovníků, z nich čtyři uváděli, že pro ně má ještě jiný význam (jmenovitě, že slouží jako poradenský nástroj, k navození důvěry a zájmu pracovníka o klienta a k rozlišování klientů). Toto poskytování pomoci přitom představuje individuální pomoc při hledání a nalezení vhodného zaměstnání uchazečem, která je poskytována zaměstnanci úřadu práce těm, kteří jsou vnímáni jako potřební a kteří si uvědomují, že se jim pracovníci pokoušejí pomoci a vyžadují přitom vzájemnou spolupráci.

V dimenzi cílů a funkcí vztahujících se k průběhu jednání s klientem se vyskytují čtyři různé typy představ. IP je zde tak vnímán jako způsob práce, který slouží buď k diferenciaci a typizaci klientů, k navození důvěry mezi pracovníkem a klientem, k diagnostice a následnému jednání s klientem anebo k poskytnutí poradenství. Diagnostikování a následné jednání s klientem, jakož i navození důvěry a zájmu o klienta pracovníkem byly v této oblasti zmiňovány nejčastěji, i přestože výskyt postojů na důležitost zbylých dvou typů představ rozhodně nebyl zanedbatelný.

Ve vnímání individuálního přístupu ke klientům jako prostředku, který umožňuje rozlišovat různé typy klientů, lze spatřovat dvě odlišné skupiny pracovníků s odlišným pojetím využití tohoto rozlišování. První skupina pracovníků vnímala rozlišovací funkci individuálního přístupu staticky, formalizovaně, bez možnosti jejího ovlivnění samotným klientem. Ve výpovědích těchto zaměstnanců převládá diskurs, který účelově rozlišoval klienty na ty, kteří chtějí vs. nechťejí pracovat, kteří jsou ochotní vs. neochotní spolupracovat, kteří pomoc potřebují vs. nepotřebují, a kteří si tedy pomoc zaslouží vs. nezaslouží. Tato skupina pracovníků se navíc vyznačuje společnými rysy: jednak je jím příslušnost k jednomu úřadu práce (největšímu ze všech zkoumaných úřadů), a pracovníci tak spadají pod filozofii vedení jedné organizace. Dalšími společnými rysy je ženské pohlaví (což je ovšem v případě úřadů práce běžné – viz Winkler et al. 2003) a věk do 30 let. V neposlední řadě potýkání se s velkými problémy na daném trhu práce (který se vyznačuje především vysokou mírou nezaměstnanosti převážně nízkokvalifikovaných uchazečů o zaměstnání), které se při práci s klienty na úřadě práce projevuje tím, že na jednu výkonnou pracovníci (poradkyni-zprostředkovatelku) připadá okolo 100 klientů za týden.²¹ Druhou skupinu pracovníků spojuje vnímání individuálního přístupu a jeho rozlišovací a typizační funkce jako přístupu více kvalitativního, spíše psychologicky orientovaného přístupu, který klade důraz na komunikaci mezi pracovníkem a klientem. Komunikace je v tomto pojetí doprovázena spoluprací při vzájemné interakci, která umožňuje pracovníkům úřadu vnímat různé typy klientů a podle jejich kapacit, najít si k nim cestu a nasměrovat je. Za nutnost je považován zájem ze strany klienta o nabízené služby. V tomto přístupu jsou klienti rozlišováni na ty, kteří jsou plaší vs. více odvážní, rychlejší vs. pomalejší, respektive kterým se mohou pracovníci více či méně věnovat. Společným rysem této skupiny respondentů je kromě ženského pohlaví i věk v rozmezí 45–50 let. Je zřejmé, že způsob vedení výkonných pra-

covníků spolu s časovým tlakem způsobeným vysokou poptávkou klientů po poskytovaných službách mají vliv na vnímání smyslu individuálního přístupu jakožto nástroje pro rozlišování klientů a mohou tak ovlivnit jeho povahu, která může nabývat podoby od méně formálního až po více formální přístup.

Vytvoření důvěry mezi uchazečem o zaměstnání a pracovníkem, jakož i požadavek zájmu pracovníka o klienta a jeho situaci vnímá jako velmi důležitý význam IP stejně vysoký počet dotázaných pracovníků jako v předchozím případě. Tato funkce či cíl IP byla ve výpovědích přítomna jednak v podobě navození důvěry jako nutné situace, jejího vlivu a dopadu na vzájemné chování pracovníka a klienta (s důrazem na chování klienta), a jednak v podobě výhody takto navozeného (symetrického) vztahu oproti vztahu asymetrickému. IP tak v prvním případě umožňuje klientovi svěřit se, získat sebedůvěru a důvěru v pracovníka a navodit tak lepší pocit ze společného jednání, lepší vzájemnou spolupráci. Uchazeč pak „nemá pocit, že je součástí masy“, ale že zaměstnanci úřadu práce mají a jeví zájem mu pomoci, že pracují „jen s ním“. Klient se poté více otevře, neboť neutralitu jakožto symetrický vztah mezi klientem a pracovníkem vnímá jako pozitivum. Ve srovnání se skupinovým jednáním navíc individuální přístup umožňuje odkrýt „intimitu“ klienta (klient tedy např. řekne, co by před více lidmi neřekl).

Pojetí IP jakožto nástroje pro diagnostikování klientů a následné jednání s nimi se stejně jako předchozí postoj vyskytovalo poměrně často (13). Tato představa (či zkušenost) je spojena jednak se statistickým přístupem, který spočívá ve zjišťování osobních informací o klientovi, poznání jeho povahy a charakteru a na základě toho se pracovníci rozhodují, jak s klientem jednat, jaké řešení mu nabídnout. Od zmíněného „osobnostního“ přístupu lze odlišit pracovníky, kteří se zaměřují na zjištění konkrétních „potřeb“ klienta a jeho omezení, posouzení konkrétních problémů klienta a na nabídku jim odpovídající služby.

Poslední postoj, který jsme ověřili v provedených rozhovorech v dimenzi procesních cílů a funkcí, je poskytování poradenství. Jsme si přitom vědomi, že tento cíl a funkce individuálního přístupu se výrazně prolíná s předchozími třemi postoji v téže dimenzi. Zaznamenány však byly bez spojitosti s těmito (již uvedenými) významy. Individuální přístup je v tomto případě ztotožňován s poradenstvím, které je založené na vzájemné spolupráci, komunikaci, domluvě, vedoucí k nalezení zaměstnání. Hlavním záměrem pracovníka je poté pracovat s klientem a poradit mu tak, aby si uvědomil své možnosti a uměl tyto své schopnosti „prodat“.

Poslední dimenze různých typů cílů a funkcí individuálního přístupu ke klientům, kterou jsme odkryli, obsahuje dva dílčí cíle a funkce IP vnímané pracovníky úřadů práce: rozvoj lidského kapitálu klientů a dosažení vyšší efektivity v nalezení vhodného zaměstnání pro klienty. Tuto oblast jsme nazvali dimenzí konečných cílů a funkcí předpokládaného výsledku intervence a stejně jako předchozí dílčí cíl i tato dimenze se výrazně prolíná s procesní oblastí. Vzhledem k její specifčnosti jsme se však rozhodli ji zakomponovat do stávajícího modelu dimenzí různých typů cílů a funkcí individuálního přístupu ke klientům. Na rozvoj osobnosti klienta přitom poukázal jeden zaměstnanec úřadu práce, vedoucí oddělení zprostředkování. Představa individuálního přístupu jako prostředku k zajištění vyšší efektivity byla zmíněna dvěma výkonnými pracovníky. Tento postoj je založen na názoru, že lepší informace od klienta umožní zaměstnat ho dříve nežli jiné klienty, a to převážně tehdy, když si klient uvědomí, co chce dělat.

Ze zkoumání IP k uchazečům o zaměstnání vyplývá, že se jedná o obecně uznávaný koncept, který považují za nezbytný všichni dotazovaní zaměstnanci úřadů práce (ať již se jednalo

o vedoucí pracovníky či o výkonné realizátory). Každý z pracovníků si však pod významem, a tedy funkcí i cílem individuálního přístupu představoval něco jiného, což dokazovaly i výpovědi zrcadlicí nevyužívání individuálního přístupu některými pracovníky, i když jej sami hodnotili jako samozřejmý a nutný. Získané postoje představují škálu osmi dílčích (operačních) cílů a funkcí ve třech dimenzích. Ty kopírují (a) obecné představy o poskytnutí pomoci klientovi za daných okolností (uznání jedinečnosti klientovy situace) a (b) vlastní proces jednání s klientem, který zahrnuje nutnost navázání kontaktu s klienty, jejich výběr, zhodnocení jejich osobnostních předpokladů či potřeb a poskytování poradenství. V poslední řadě jsme identifikovali (c) operační cíle a funkce spojené s předpokládanými výsledky intervence, které se zaměřují na rozvoj lidského kapitálu klienta a na dosažení vyšší efektivity v nalezení zaměstnání.

Získaný konglomerát dílčích (operačních) cílů a funkcí IP utváří obecný cíl individuálního přístupu, kterým je „zjistit možnosti a schopnosti klienta umožňující pracovníkovi klienta aktivizovat“ (z důvodu omezeného rozsahu zde tuto typologii neuvádíme). Žádný z dotázaných přitom nedával do souvislosti individuální přístup s akčním plánem. Často jsme, naopak, zaznamenali názor, kdy jeden a týž pracovník zároveň považoval individuální přístup za velmi důležitý a akční plán za opatření, které „...přidělová práci a bere čas, neboť nemá vliv na získání místa“.²² Z uvedeného je patrné, že výpovědi těchto pracovníků jsou důkazem jejich zkušenosti s vysokou mírou formalizace a proceduralizace individuálních akčních plánů během jejich implementace, která buď není doprovázena zaškolením těchto pracovníků anebo jejich kvalitní zavádění není podporováno vnějšími tlaky. Operační cíle na klienta zaměřeného přístupu (IP) jsou pak odlišné od operačních cílů IAP.

2.2 Cíle a funkce individuálního akčního plánu (jako formy individuálního přístupu)

Příčina absence vztahu mezi IP a IAP je snadno identifikovatelná z povrchního (kvantitativního) rozboru odpovědí získaných na dotaz ohledně „smyslu“ akčních plánů. Z něho vyplývá, že 35 % dotázaných (23 osob) se vyjádřilo pozitivně či neutrálně vůči smyslu akčních plánů, 22 % (14 osob) vůbec neodpovědělo²³ a celých 43 % (28 osob) nevidí v akčních plánech žádný smysl. Vzhledem k relativně nízkému počtu dotázaných pak „pozitivní“ i „negativní“ hodnocení akčních plánů představuje zhruba stejný počet pracovníků.

Dotázaní, kteří zaujali skeptický postoj vůči významu IAP, zdůvodňovali svůj názor nejčastěji (9 dotázaných) tím, že se jedná o „nesmyslné opatření, které je spojené s administrativou, vyplňováním tiskopisů, znamená spoustu práce“, mj. „psát do PC“; „stejnou funkci [přitom] plní docházkový list“. Sedm respondentů, kteří představují druhou nejčetnější skupinu kritiků, se vyjádřilo stroze tak, že akční plán nemá žádný smysl, že „je to na nic“. Umírněnější kritici akčních plánů o nich vypovídají jako o „dobré, ale nerealizovatelné myšlence díky počtu klientů“ anebo jako o „pomoci na papíře, [která] nic neřeší, protože nevytváří volná místa“. V jednotlivých regionech se tento postoj liší a jeho váha se pohybuje od 31 % (4 z 13 dotázaných) v regionu s relativně malým úřadem práce, kde je průměrná míra nezaměstnanosti, nulový přírůstek a průměrný počet nezaměstnaných klientů připadající na jednoho výkonného pracovníka okolo 300, do 70 % (7 z 10 dotázaných) v regionu se středně velkým úřadem práce, vysokou mírou nezaměstnanosti, rostoucím přírůstkem a průměrným počtem klientů okolo 500 (blíže viz Winkler et al. 2003, s. 41). Zjednodušeně lze říci, že s rostoucím počtem pro-

blémů na lokálním trhu práce, a tím i s rostoucím počtem zaregistrovaných klientů na jednoho pracovníka je počet kritických postojů zaměstnanců úřadů práce vůči smyslu akčního plánu vyšší. Projevuje se zde patrný nedostatek času, který pracovníci potřebují k jednání s klienty, jakož i nedostatečný počet vhodných volných pracovních míst, která by mohla být klientům nabídnuta.

Jednotlivé typy zjištěných operačních cílů a funkcí IAP představují odpovědi na postoj pracovníků na význam IAP. Vygenerovali jsme je na základě diskursu, který byl užít pracovníky v jednotlivých odpovědích. Vzhledem k tomu, že tyto významy (stejně jako tomu bylo u IP) jsou pracovníky připisovány konkrétním krokům v průběhu jejich jednání s klientem, seřadili jsme je do chronologicko-logické podoby. V příloženém Schématu 2 lze „číst“, jak jsou jednotlivé kroky (1. až 10.) vzájemného jednání pracovníka s klientem hodnoceny, resp. zda jsou považovány pracovníky za významné či nevýznamné a v čem, resp. jak jsou operační cíle IAP úspěšné, v čem více a v čem méně (pro příklad interpretujeme první krok).

Jednotlivé typy operačních cílů a funkcí IAP sledují následující (opravdu velmi zjednodušenou) logiku: první kontakt pracovníka s klientem představuje jeho (a) registraci, která pracovníkovi poskytne informace o uchazeči o zaměstnání. Ti respondenti, kteří vnímají akční plán jako opatření k získání výhradně základních informací o klientovi, hodnotí zavádění akčních plánů logicky za nesmyslné. Na druhou stranu, ti pracovníci, kteří jsou seznámeni s povahou informací vyžadovaných akčním plánem, a které rozhodně nelze považovat za základní, a tím i jinak běžně zjistitelné, hodnotí tento cíl jako pozitivní. Po registraci následuje (b) poskytnutí pomoci, která spočívá ve snaze nabídnout klientovi nové řešení jeho stávající situace, tato pomoc je však spíše zvažována nežli skutečně realizována. Taková pomoc vyžaduje (c) profesionální přístup ke klientům, který od pracovníka vyžaduje schopnosti komplexního hodnocení klientovy situace, aby mu byl schopen pomoci. Na druhou stranu však profesionalita nemusí být zajištěna, klienty může odrazovat samotný název „individuální akční plán“ anebo akční plán nemusí být dobře zhodnocen, a poté nebude užitečný ani pro klienty ani pro systém. Úvahy o pomoci a profesionalitě přístupu pracovníka vyžadují především (d) vzájemnou spolupráci a důvěru, která je důležitá jak pro klienty samotné, tak i pro pracovníky jakožto představitele úřadu. Pracovník ÚP přitom důvěru získává po předchozí diskusi s klientem, která je vedena symetrickým způsobem. Podepsáním akčního plánu stvrdí klient (e) závazek chovat se předepsaným způsobem ve snaze najít si odpovídající zaměstnání. Současně společně vyplnění příslušných „diagnostických“ formulářů (které tvoří přílohu akčního plánu) s pracovníkem umožní nezaměstnanému i pracovníkovi (f) reflektovat uchazečův potenciál a nabídnout tak odpovídající služby systému. Tato sebereflexe zároveň umožní, aby si sám klient uvědomil, co potřebuje a co chce. Na základě tohoto uvědomění a závazku (g) je klient stimulován k větší intenzitě v hledání zaměstnání za pomoci služeb poskytovaných úřadem práce a současně snahou o využití vlastních zdrojů, které je doprovázeno zvýšením samostatnosti při hledání zaměstnání. Stejně jako kritika informací (viz a) a kritika profesionality (viz c), také v této rovině operačních cílů a funkcí je zpochybňováno dosažení či fungování stimulačního potenciálu akčního plánu, které slovy jednoho z dotazovaných pracovníků „nemá vliv na hledání a získání místa, k ničemu to nevede“. Podněty k aktivizaci a sebe-aktivizaci jsou doprovázeny (h) poradenstvím a snahou o zprostředkování zaměstnání. Poradenství má přitom podobu informací a rad, které jsou uchazeči předávány za účelem umožnění změny současné situace, ve které se klient nachází. Ze schématu 2 vyplývá, že i v této oblasti existují zkušenosti

s nenaplněním poradenské funkce akčního plánu. Poradenství a zprostředkování zaměstnání je doprovázeno snahou o (i) motivaci klienta, která zvyšuje jeho lidský kapitál tím, že uchazeč je schopný díky sepsání akčního plánu vytyčit si úkol (a kroky k jeho dosažení) a díky větší motivaci získat nové znalosti a dovednosti, které zlepšují jeho vyhlídky v umístění se na pracovním trhu. Existují však i názory, že akční plány ke zvyšování lidského kapitálu nevedou. Závěrečné setkání pracovníka s klientem je spojeno se zhodnocením dosažených výsledků, které má funkci (j) kontroly. Ta souvisí s dřívějším závazkem pracovníka aktivně se podílet na hledání vhodného pracovního místa a s možností donutit klienta k aktivitě v případě, že pracovník vidí, že se uchazeč dle jeho názoru dostatečně nesnaží.

Souhrnem lze říci, že akční plány jsou dle názorů různých zaměstnanců vybraných úřadů práce v ČR vnímány jako opatření, které představuje nové řešení pro nezaměstnaného, které je zajišťováno profesionálním přístupem, je založeno na vzájemné spolupráci a důvěře pracovníka a klienta, umožňuje reflektovat klientův potenciál samotným klientem i pracovníkem, slouží ke stimulaci a slouží jako poradenský nástroj, který má kontrolní funkci. Většina dotázaných však spojuje akční plány s nutností vyplňovat formuláře a zdůrazňuje problémy, které se vyskytují v oblasti profesionality nabízených služeb, nedostatečné stimulační a poradenské funkce akčního plánu, které však všechny souvisí s profesionalitou.

3. Závěr: možná vysvětlení změny oficiálních cílů individuálních akčních plánů

Z rozboru dostupných nadnárodních a národních materiálů o individuálních akčních plánech zaměstnanosti vyplývá, že za nejdůležitější dokumenty pro identifikaci aktuálních (i původně zamýšlených) oficiálních nadnárodních cílů IAP lze považovat „Směrnice zaměstnanosti EES“ a „Servisní model VSZ“ a pro identifikaci oficiálních národních cílů v případě ČR „Zákon o zaměstnanosti č. 435/2004“ a „Metodickou příručku pro poradce ke zprostředkování“. Zatímco Směrnice uvádějí obecný (oficiální) cíl, který je poplatný pro IAP i pro ostatní opatření časné intervence pracovníků úřadů práce vůči svým klientům, Servisní model specifikuje požadavky na způsob implementace IAP.

Pro jednotlivé země EU včetně ČR je poté poplatný obecně formulovaný cíl IAP (využitelný i pro ostatní uvedená opatření časné intervence), který zní: „Předcházet zvyšování počtu [mladých a] dlouhodobě nezaměstnaných a podporovat udržitelnou integraci nezaměstnaných a neaktivních osob do zaměstnání“ (European Council 2003: 18). Jeho obecná formulace byla v ČR mírně zpřesněna zákonem o zaměstnanosti do podoby „zvýšení možnosti uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce“ a ještě více konkretizována v rámci Metodické příručky, která explicitně formuluje cíl IAP jako „...dovedení uchazeče k samostatnému rozhodování o řešení vlastní situace při hledání pracovního uplatnění“.

Metodická příručka reflektuje poznatky uvedené v Servisním modelu tím, že explicitně stanovuje design a filozofii IAP. IAP tedy představují časná opatření, která by měla být poskytována mladým a dlouhodobě nezaměstnaným osobám v rámci programu nový start či jeho ekvivalentu do 6, případně 12 měsíců jejich nezaměstnanosti. Měla by být založena na vzájemném, symetrickém, individuálním přístupu pracovníka úřadu práce, který by měl využívat profesionálních (nebyrokratických) pracovních postupů, a iniciativního nezaměstnaného klienta.

Oba aktéři na základě společně stanovených a zpětně hodnocených postupů by měli sledovat společný dílčí a výsledný oficiální cíl, totiž aktivizovat klienty tak, aby byli schopni sami se samostatně rozhodnout, jak vyřešit svou situaci a dosáhnout tak ve spolupráci s pracovníky úřadu práce co nejrychleji (znovu-)zaměstnání, a tím předcházet podílení se na celkovém počtu mladých a dlouhodobě nezaměstnaných osob. Narozdíl od nadnárodních dokumentů navíc Metodická příručka klade větší důraz na aktivizaci nezaměstnaných před pouhou prevencí.

Výsledná podoba operačních cílů IAP na zkoumaných českých úřadech práce vypovídá o tendenci pracovníků „převádět“ oficiální cíl IAP do podoby dílčích cílů. Ve skutečnosti jde vlastně o vnímání významu IAP na základě každodenních zkušeností těchto pracovníků z práce s nezaměstnanými, bez ohledu na to, zda znají skutečné (oficiální) znění cíle IAP či nikoli. Jednotlivé dílčí operační cíle IAP pak představují fakticky ideální či reálné dílčí kroky, úkoly, etapy práce s klientem.

Konečná podoba operačních cílů IAP je přitom výsledkem minimálně dvou významných skutečností. První se týká samotného potenciálu českých regionálních politik ve vysoké míře modifikovat příliš obecný cíl IAP, resp. zpřesnit jej do realizovatelné podoby tak, jak to vyžadují lokální aktéři. Výsledná podoba operačních cílů IAP se přitom mezi jednotlivými regiony může významně lišit. Tato skutečnost je typickým projevem decentralizačního trendu soudobých politik vedených novým veřejným managementem, ve kterém je operujícím jednotkám na lokální úrovni typicky dána větší svoboda v rozhodování a způsobech užití fondů a personálu a o vlastní organizaci programů, než tomu bylo v tradičních administrativních strukturách (Mosley a Sol 2001: 168).

Dalším faktem, který je komplementární s rozsahem svobody v rozhodování, je výsledný design implementovaných IAP ve vztahu k ideálnímu Servisnímu modelu, tak jak byl navržen Evropskou komisí. Velká svoboda při tvorbě a zavádění lokálních programů První příležitost a Nový start v jednotlivých regionech umožňuje vytvořit specifický design a způsob implementace, které jsou odvislé především od míry profesionality pracovníků úřadu, pracovních podmínek na pracovišti, typu klientů, kterým je IAP poskytováno a schopnosti lokálního trhu práce saturovat cílovou skupinu osob.

Odlíšná implementace IAP může být v prvním případě, kdy jsou na úřadě práce přítomni profesionálové, vysvětlena tradičním rozporem mezi pozicí profesionála v byrokratické organizaci (viz např. Blau a Scott 1962; Scott 1968; Forder 1974). Tento rozpor spočívá ve dvou vzájemně neslučitelných a neuvědomovaných představách o způsobu zavádění IAP (či jiného opatření). Na jedné straně existuje požadavek byrokratického systému, aby pracovník postupoval během jednání s klientem podle jasných, předem stanovených, formalizovaných pravidel a klienta vnímal v mocensky podřízené roli, jak je pracovník sám v organizaci vnímán. Na druhé straně existuje požadavek komunity profesionálů jednat v souladu s profesionálními standardy, které vnímají jednání s klientem jako akt mocenské rovnováhy, vzájemně symetrického vztahu. Valná většina výkonných pracovníků úřadů práce, u kterých jsme zjišťovali cíle IAP, navíc nemá dostatečné vzdělání k profesionálnímu jednání s klienty (Winkler et al. 2003).

Způsob a především organizace práce výkonného pracovníka s klientem při implementaci akčního plánu sama o sobě podněcuje k byrokratickému jednání, i když se jedná o techniku práce s klientem, která je desítky let užívána profesionálními pracovníky v oblasti sociální práce a psychologie (Horák 2004c). Náročné pracovní podmínky v podobě příliš obecného

oficiálního cíle IAP, velkého množství nezaměstnaných uchazečů spadajících do cílové skupiny, kterým by měl být IAP poskytnut a velmi omezený čas na jednání s nimi (srv. Lipsky 1980) tak spolu s nízkou profesionalitou pracovníků znemožňují věnovat se uchazečům o zaměstnání individuálně, a při samotné implementaci akčních plánů pak snadno dochází k podpoře jejich byrokratického chování.

Akční plán je navíc určen pro cílovou skupinu klientů (osoby do 25 let věku a dlouhodobě nezaměstnané), která se snadno může dostat díky nedostatečným zkušenostem či nízkému lidskému kapitálu a omezenému potenciálu k jeho zvýšení do situace asymetrického vztahu s pracovníkem. Díky dobrovolnosti poskytování IAP se mohou nezaměstnaní na základě takové zkušenosti participace v programu Nový start či První příležitost sami vzdát anebo mohou být pracovníky z této participace úmyslně vyloučeni.

Rozpor mezi oficiálně stanoveným obecným cílem a operačními cíli lokálních aktérů může být také výrazně ovlivněn nedostatečným množstvím vhodných pracovních míst na lokálních trzích práce.

Z námi předloženého výzkumu vyplývá, že akční plány jsou pracovníky úřadů práce převážně vnímány jako další projev byrokratické správy, která se navenek projevuje požadavkem rozsáhlé administrativy. IAP pak nejsou pro zaměstnance ničím novým, protože nejsou „novým“, ne-byrokratickým (profesionálním) způsobem implementovány. Svědčí o tom i výroky pracovníků k individuálnímu přístupu ke klientům jakožto obecné metodě provádění IAP, který je vnímán většinou pracovníků jako něco vágního a samozřejmého. Není však spojován s implementací akčního plánu. Ten není profesionálním řešením, ale dalším byrokratickým opatřením.

Poznámky:

1. K těmto modifikacím dochází i navzdory již po dvě desetiletí trvající snaze zavést v oblasti zkoumané evropské politiky zaměstnanosti principy veřejného managementu, obzvláště managementu dle cílů (tzv. MBO, *management by objectives*), který by měl operační cíle jasněji vymezit a umožnit tak jejich hodnocení, a tím i kontrolu pracovníků.
2. Při rozlišení mezi „oficiálními“ (*official*) a „operačními“ (*operative*) cíli vycházíme z typologie „organizačních“ cílů Marche a Simona (1958) a sémantického doplnění a specifického využití provedeného Perrowem (1961). Nadnárodní a národní cíle IAP, které fakticky nejsou cíli „organizačními“, ale „politickými“, pro zjednodušení ztotožňujeme s cíli „oficiálními“, neboť mají stejně obecnou povahu jako organizační „oficiální cíle“. Na jedné straně totiž vnímáme často záměrně vágní a obecné oficiální cíle, kterými jsou „obecné záměry organizace v podobě, jak jsou uvedeny ve stanovách, výročních zprávách, veřejných vyhláškách klíčových vedoucích pracovníků a dalších směrodatných prohlášeních“ (Perrow 1961: 855). Na druhé straně vnímáme cíle operační jako všechny ty cíle, které „vypovídají o tom, co se organizace pokouší aktuálně dělat bez ohledu na požadavky oficiálních cílů“ (ibid.). Rozlišením na oficiální a operační typ cílů navíc v souladu s Perrowem odmítáme tradiční racionalistický pohled na organizační chování, který jednak předpokládá, že úředně stanovené cíle jsou více méně neproblematické a nemají výraznější vliv na vnitro-organizační aktivity, a jednak že jediný možný problém, ke kterému může dojít, je nesoulad mezi racionálně uvažující „manažerskou elitou“ (užívající racionální a logické prostředky k provádění jasných a nespojitých/samostatných výstupů) a chováním podřízených pracovníků, kteří se chovají neracionálně. Vycházíme totiž z představy, že ve skutečnosti může existovat neracionální chování ve všech úrovních organizace včetně elity (srv. Thompson a McEwen 1958; Perrow 1961).

3. Do současnosti byly funkce IAP identifikovány výhradně intuitivně, implicitně, bez empirického výzkumu. Na jedné straně bývá uváděna funkce závazků, („participovat na podrobných rozhovorech, během nabídky informací, souhlas s akčním plánem, s přijetím vhodné pracovní nabídky, příslib nezávislého hledání zaměstnání či participace v programu pracovního trhu.“ (OECD 2001: 22). Také bývá zmiňována funkce konkrétního zacílení („možnost určení typu práce včetně rozsahu pracovní doby aj.“), poradenská funkce („možnost poradit či souhlasit se strategií hledání zaměstnání, která není tradiční položkou informačního registru“), funkce otevřeného vyjednávání („požadavek dodatečného jednání, které je otevřené vyjednávání spíše nežli rozhodované jednostranně úřadem práce“) a kontrolní a sankční funkce („kontrola aktivit nezaměstnaného při hledání zaměstnání a jeho případné potrestání“ – OECD 200: 47, 55–6).
4. Za „výkonné pracovníky“ považujeme Lipskyho (1980) „street-level byrokraty“, tj. v našem případě všechny zaměstnance institucí veřejné a sociální politiky, kteří jsou v přímém kontaktu s běžnými občany (klienty) a od kterých je očekáváno, že činí rozhodnutí o jejich každodenních osudech.
5. Jde o tzv. „Směrnice zaměstnanosti“ (*Employment Guidelines*), Radou EU každoročně vytvářený soubor společných priorit (cílů) členských států EU a tzv. „Národní akční plán zaměstnanosti“ (*National Action Plan for Employment*), jednotlivými členskými státy každoročně vytvářený dokument obsahující rozpracování konkrétních postupů, které jsou vytvářeny s ohledem na specifické podmínky dané členskou zemí a které směřují k dosažení jednotlivých priorit obsažených ve Směrnici zaměstnanosti.
6. Jde o „Společné poslání veřejných služeb zaměstnanosti v Evropě“ (EC 1998a), „Budoucnost veřejných služeb zaměstnanosti“ (EC 2000a), „Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti podporujících EES“ (EC 1998b) a „Servisní model veřejných služeb zaměstnanosti podporující boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti“ (EC 2000b).
7. Bylo vytvořeno 10 milionů nových pracovních míst, došlo k poklesu průměrné míry nezaměstnanosti z 10,1 % na 7,4 %, tedy o 4 mil. osob a také k poklesu míry dlouhodobé nezaměstnanosti z 5,2 % na 3,3 % (viz EC 2003).
8. Hodnotící zpráva Evropské komise Joint Employment Report 2003–2004 (EC 2004b) říká: „Ekonomický růst se v průběhu roku 2003 stabilizoval a v následujícím období se očekává jeho pouze mírný a pozvolný růst, nezaměstnanost v roce 2003 opět nepatrně vzrostla na 8,1 %, je zde významné riziko stagnace míry zaměstnanosti a opětovného růstu nezaměstnanosti a ekonomické neaktivity.“
9. Vlastní označení „individuální akční plány“ se v jednotlivých členských zemích Evropské unie liší a nabývá různých podob: ekvivalentem „*individual action plan*“ (Česká republika, Maďarsko, Švédsko, Dánsko) je „*jobseeking plan*“ (Finsko) „*personalised action programme*“ (Kypr), „*individual integration plan*“ (Itálie), „*individual (back-to-work) action plan*“ (Rakousko), „*re-inclusion agreement*“ (Německo), „*guidance plan*“ (Belgie), „*conversion agreement*“/„*convention de conversion*“ (Francie), „*regular programming and scheduling/Back-to-Work plan*“ (Velká Británie) (viz NAPs jednotlivých států).
10. Je zřejmé, že hodnocení potřeb nezaměstnaných klientů (1) může předcházet samotnému vypracování IAP, např. v rámci tzv. „profilování“ (USA, resp. tzv. Kantsmetr v Nizozemí), ve kterém jsou vybíráni nezaměstnaní, kteří jsou nejvíce ohroženi dlouhodobou nezaměstnaností. IAP poté slouží jako nikoli opatření časné intervence (což je v rozporu s názory např. Megera a Evanse 1998), ale opatření následného jednání, ve kterém slouží k diagnostice aktuálních problémů spojených s dlouhodobě nezaměstnanými a k hodnocení potenciálu těchto osob (blíže viz OECD 1997). Anebo (2) může docházet k hodnocení potřeb paralelně s IAP – či (3) aniž by IAP byl vůbec realizován – např. v rámci pomoci při hledání zaměstnání (tzv. *job search assistance*), poradenství či vedení, pokud některou z těchto aktivit neztožňujeme s IAP (viz dále).
11. Z evaluační literatury vyplývá, že IAP je obtížně odlišitelné od ostatních intervenčních aktivit: je obtížné od sebe odlišit již pouze na jedné straně pomoc při hledání zaměstnání a na straně druhé aktivity spojené s administrativou poskytovaných dávek (OECD 2003), s intenzivním poradenstvím (Betcherman et al. 1999); European Commission 2003) či s jakýmkoli jiným typem poradenství (Meger a Evans 1998). Dochází tak často ke splývání náplní práce zprostředkovatelů zaměstnání

- s poradci. V případě, že bychom vymezovali pomoc při hledání zaměstnanosti stejně jako např. Fay (1996), mohli bychom tuto aktivitu ztotožnit s IAP, neboť ji lze vnímat jako „...opatření, které nabývá různých forem a které zahrnuje počáteční rozhovory, povinné rozhovory po určité době nezaměstnanosti (např. Restart rozhovory ve Velké Británii), bonusy k opětovnému zaměstnání aj.“ (p. 23).
12. Pomoc při hledání zaměstnání může být vnímána např. buď celistvě jako jakákoli pomoc, která sestává z počátečních rozhovorů pracovníků s klienty, anebo z hloubkového poradenství (které bývá často součástí IAP), job klubů a jiných aktivit (Dar a Tzannatos 1999). Například v Maďarsku a Polsku pomoc při hledání zaměstnání zahrnuje doporučení k vhodnému zaměstnavateli, poradenství, hodnocení dovedností, trénink v hledání zaměstnání, přípravu k samostatnému podnikání a job kluby. V Austrálii je navíc nabízeno psaní a procvičování technik rozhovorů či rozhovorů mapujících možnosti zaměstnání klientů, workshopy, následné rozhovory a individuální case management (Dar a Tzannatos 1999: 20).
 13. Např. ve Francii byly individuální akční plány zavedeny poprvé v roce 1986, v Belgii v roce 1993, v Dánsku v roce 1994 (OECD, 1997).
 14. Ukazatel míry „preventivních služeb“ je pro nás klíčový, neboť je definován úžeji jako „podíl mladých/dospělých nezaměstnaných v měsíci X, kteří jsou stále nezaměstnaní v 6/12 měsíci a kterým nebylo poskytnuto intenzivní poradenství a pomoc při hledání zaměstnání“ (European Council 2004b: 2). Přesto, lze i v případě indikátorů „nového startu“ předpokládat, že v široké škále preventivních a aktivizačních opatření budou zahrnovat rovněž počáteční vytvoření individuálního plánu řešení situace nezaměstnaného.
 15. Jednotlivé země se v užití tohoto nástroje poněkud odlišují, a to jak rozsahem uskutečněných individuálních akčních plánů, tak délkou časového období, v průběhu kterého je individuální plán nezaměstnanému nabídnut (od tří měsíců nezaměstnanosti např. v Itálii, přes 4 měsíce ve Francii až po 6–12 měsíců v ostatních zemích).
Některé státy aplikují tento nástroj aktivní politiky plošně (např. ve Francii proběhlo v průběhu roku 2003 7.038.523 rozhovorů, z toho 5.000.000 se všemi nově registrovanými uchazeči o zaměstnání a následně s nimi byl sepsán individuální akční plán (PAP – *Plan d'Action Personnalisée*), ve Švédsku byl v roce 2001 uzavřen individuální plán s 98 % mladých a 96 % nezaměstnaných dospělých osob, podobně ve Finsku byl sepsán tento plán s 99,5 % všech nezaměstnaných), jiné jej využívají především při práci se členy tzv. rizikových skupin na pracovním trhu (např. v Nizozemí byl v roce 2002 podíl mladých osob do 24 let se sepsaným individuálním akčním plánem do 6 měsíců evidence 100 %, mezi osobami do 12 měsíců dosáhl „pouze“ 70 %). Ve všech členských zemích EU je však zřejmé, že individuální akční plány slouží jako vstupní procedura pro následnou další intervenci směřovanou k nezaměstnaným (na vytvoření individuálního akčního plánu jsou založeny i programy Nového startu a První příležitosti) (Zijl et al. 2002).
 16. Těmito osobami jsou zejména jedinci, kteří jsou vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání déle než 6 měsíců, osoby se zdravotním postižením, mladí lidé do 25 let věku včetně absolventů vysokých škol, těhotné ženy, kojící ženy a matky do devátého měsíce po porodu, osoby starší 50 let věku a fyzické osoby, které potřebují zvláštní pomoc (blíže viz § 33, odst. 1 a-h zákona o zaměstnanosti).
 17. Jsou jim přikládány takové vlastnosti jako „jejich způsob práce je formálnější, neosobní, bez zainteresovanosti na výsledku“, „zve všechny uchazeče pravidelně, i když pro ně nemá žádnou nabídku, důležitá je pro něho návštěva jako taková a ne její obsah a způsob řešení problémů klienta“, pojetí jeho činnosti je „orientováno hlavně na povinnosti klienta a formální prvky kontaktu s úřadem“ (Metodická 2002: 6).
 18. Dotazování jsme provedli beze snahy o reprezentativnost získaných výpovědí na vzorku celkem 9 organizací: na pěti regionálních úřadech práce a jejich čtyřech detašovaných pracovištích. Výběr organizací byl proveden tak, aby se jednotlivé úřady a regiony, ve kterých se vyskytují, vzájemně lišily; kritérii výběru byla velikost organizace, míra nezaměstnanosti, toky nezaměstnanosti a povaha hospodářství v regionu.
 19. Pomocí polostandardizovaných rozhovorů bylo dotázáno celkem 64 pracovníků z pracovišť poskytujících nezaměstnaným zprostředkování zaměstnání a poradenství. 7 dotázaných bylo vedoucími

pracovníky, kteří se podíleli na tvorbě akčních plánů a zajištění jejich chodu. Zbývajících 57 rozhovorů bylo provedeno s výkonnými pracovníky („poradci-zprostředkovateli“), kteří realizovali individuální akční plány v přímém kontaktu s nezaměstnanými klienty.

20. Zaznamenali jsme pracoviště, na nichž se individuálně a na profesionální úrovni nejedná s žádným klientem, neboť to není uskutečnitelné anebo žádoucí. Příčiny této absence můžeme spatřovat ve vysokém počtu klientů, malém časovém prostoru pro věnování se klientům, ve striktním procedurálním přístupu výkonných pracovníků, který je vyžadován nadřazenými pracovníky, v malé profesionálně pracovníků apod.
21. Z výzkumu celkem 5 úřadů práce a 4 detašovaných pracovišť v ČR vyplývá, že počet nezaměstnaných klientů na jednoho výkonného zaměstnance se pohybuje nejčastěji (cca 52%) mezi 81 a 100 klienty. Nejmenší počet klientů byl 61, nejvíce 140 klientů (Winkler et al. 2003: 22).
22. Zprostředkovatelka zaměstnání, 40 let, SŠ vzdělání, 4 roky praxe, 120 klientů za týden, region s vysokou mírou nezaměstnanosti.
23. Ať již z důvodu, že (1) nemají zkušenosti s plány, i když by je měli mít, anebo se nechtěli vyjadřovat, protože (2) nedokázali zhodnotit význam plánů anebo (3) nechtěli být kritičtí.

Literatura:

- BAIER, V. E., MARCH, J. G., SAETREN, H. 1986. Implementation and Ambiguity. *Scandinavian Journal of Management* 5, 179–212.
- BETCHERMAN, G., DAR, A., LUINSTR, A., OGAWA, M. 1999. *Active Labour Market Policies: Policy Issues For East Asia*, Washington D.C.: The World Bank.
- BLAU, P. M., SCOTT, W. R. 1962. *Formal Organizations. A Comparative Approach*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- BRESSERS, H., HONIGH, M. 1986. A Comparative Approach to the Explanation of Policy Effects. *International Social Science Journal* 108, 267–87.
- DAR, A., TZANNATOS, Z. 1999. *Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*. Washington D.C.: The World Bank.
- EC. 1998a. *Joint Mission Statement Of Public Employment Services In Europe (EU/EEA)*. Brussels.
- EC. 1998b. *Modernising Public Employment Services To Support The European Employment Strategy*. 2000. Commission Communication. Brussels.
- EC. 2000a. *The Future of The Public Employment Services*. Joint Mission Statement of PES In Europe (EU/EEA). Brussels.
- EC. 2000b. *The Service Model Of Public Employment Services To Support The Fight Against Long-Term Unemployment*. Working Paper Of The Commission Services. Brussels.
- EC. 2000c. *Draft Joint Employment Report 2000*. Brussels.
- EC. 2001. *Draft Joint Employment Report 2001*. Brussels.
- EC. 2002. Communication From The Commission To The Council. *Draft Joint Employment Report 2002*. Brussels.
- EC. 2003. *The Future of the EES. „A Strategy for full employment and better jobs for all“*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and social Committee and the Committee of the Regions. Brussels.
- EC. 2004a. *Indicators for monitoring the Employment Guidelines. 2004–2005 Compendium*. Second Version. Brussels.
- EC. 2004b. *Joint Employment Report 2003–2004*. Brussels.
- EDWARDS, G. C., SHARKANASY, I. 1978. *The Policy Predicament*. San Francisco: W. H. Freeman.
- ELMORE, R. E. 1980. Backward mapping: Implementation Research and Policy Decision. *Political Science Quarterly* 94, 4, 601–16
- ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

- EUROPEAN COUNCIL 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004a. Employment Guidelines. *Official Journal of the European Communities*. Brussels.
- EUROPEAN COUNCIL 2004b. *Joint Employment Report 2003/2004*. Brussels.
- EUROPEAN COUNCIL 2005. *Joint Employment Report 2004/2005*. Brussels.
- FAY, R. G. 1996. *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, OECD: Paris.
- FORDER, A. 1974. *Concepts in Social Administration: A Framework for Analysis*. London: Routledge and Kegan Paul, 119–39.
- GOGGIN, M. L., BOWMAN, A., LESTER, J., O'TOOLE, L. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown.
- HANE, K., SCHARPF, F. W. 1978. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- HOOD, C. C. 1976. *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- HORÁK, P. 2004a. Rozhodovací volnost úředníků veřejné a sociální politiky na státní a lokální úrovni. *Politologický časopis* 11, č. 1, 35–51.
- HORÁK, P. 2004b. *Cíle a funkce individuálních akčních plánů zaměstnanosti reflexí aktérů vybraných úřadů práce*. Sborník filozofické fakulty Prešovské univerzity.
- HORÁK, P. 2004c. Co má společného individuální akční plán a úkolově orientovaný přístup? *Sociální práce/Sociálna práca* 3, č. 1, 85–90.
- LESTER, J. P., GOGGIN, M. L. 1998. Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents* 8, 3, 1–9.
- LEVINE, R. A. 1972. *Public Planning: Failure and Redirection*. New York: Basic Books.
- LIPSKY, M. 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- MARCH, J. G., SIMON, H. A. 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- MARSHALL, D. R. 1974. Implementation of Federal Poverty in Welfare Policy: a Review Essay. *Policy Studies Journal* 2, 152–7.
- MEGER, N., EVANS, C. 1997. *The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term unemployed*. Brighton: University of Sussex, Employment and Training Papers No.16.
- Metodická příručka pro poradce ke zprostředkování*. 2002. Písek: Vzdělávací středisko Úřadu práce v Písku.
- MOSLEY, H., SCHÜTZ, H. 2001. The Implementation of Active Policies in the German Regions: Decentralization and Co-Operation. In: De Koning, J., Mosley, H. *Labour Market Policy and Unemployment*. Cheltenham: Edward Edgar, 178–218.
- MOSLEY, H., SCHÜTZ, H., Breyer, N. 2000. *Operational Objectives and Performance Indicators in European Public Employment Services*. Report prepared for the EC. Berlin: Social Science Research Center.
- MOSLEY, H., SOL, E. 2001. Process Evaluation of Active Labour Market Policies and Trends in Implementation Regimes. In: De Koning, J., Mosley, H. *Labour Market Policy and Unemployment*. Cheltenham: Edward Edgar. 163–77.
- Národní akční plán zaměstnanosti 2004–2006* schválený usnesením vlády ze dne 14. července 2004 č. 696 (<http://europa.eu.int>).
- National Action Plan for Employment 2004*. Czech Republic; Greece; Spain; France; Hungary; Ireland; Italy; Luxembourg; Netherlands; Austria; Portugal; Finland; Sweden; United Kingdom; Norway.
- National Action Plan for Employment 2004*. France; Netherlands.
- OECD. 1997. *Labour Market Policies: New Challenges. Enhancing The Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*. Paris.
- OECD. 1994. *The OECD Jobs Study*. Facts, Analysis, Strategy. Paris. (<http://www1.oecd.org/sge/min/job94/gloss.htm>).
- OECD. 1999. *Employment Outlook. Giving Youth a Better Start*. Paris.
- OECD. 2001. *Labour Market Policy and the Public Employment Service*. Paris.

- OECD. 2004. *Employment Outlook*. Paris.
- PERROW, CH. 1961. The Analysis of Goals in Complex Organizations. *American Sociological Review* 26, No.6, 854–66.
- PRESSMAN, J. L., WILDAVSKY, A. 1973. *Implementation*. Berkeley – Los Angeles – London: University of California Press.
- Programy První příležitost a Nový start by měly pomoci rizikovým skupinám. 2005. *Sociální práce/Sociální práce* 4, č. 1, 36–7.
- SABATIER, P., MAZMANIAN, D. 1980. A framework of Analysis. *Policy Studies Journal* 8, 538–60.
- SCOTT, W. R. 1969: Professional Employees in a Bureaucratic Structure: Social Work. In: Etzioni, A., ed. *The Semi-Professions and Their Organization*, The Free Press, New York, 82–140.
- SIROVÁTKA, T. 2003. Individuální akční plány v České republice (zhodnocení poznatků z pilotních projektů). In: *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti*. Část III. Praha a Brno: Výzkumný projekt FSS MU, VÚPSV, NVF, 122–51.
- THOMPSON, J. D., McEWEN, W. J. 1958. Organizational Goals and Environment: Goal-Setting as an Interaction Process. *American Sociological Review* 23, No.1, 23–31.
- VELZEN VAN, M. 2001. Activation Thorough Co-Operation: A Case Study of The Implementation of Active Measures in the Netherlands. In: De Koning, J., Mosley, H. *Labour Market Policy and Unemployment*. Cheltenham: Edward Edgar, 219–55.
- WINKLER, J., HORÁK, P., ŽIŽLAVSKÝ, M. 2003. Institucionální předpoklady politiky trhu práce v etapě vstupu ČR do EU. In: *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti*. Část IV. Praha a Brno: Výzkumný projekt FSS MU, VÚPSV, NVF.
- YOUNIS, T., DAVIDSON, I., ED. 1990. *The study of implementation*. Aldershot, Hampshire: Dartmouth Publishing Company.
- Zákon č. 435/2004, o zaměstnanosti* ze dne 13. května 2004.
- ZIJL, M., VAN DER MEER, M., VAN SETERS, J., VISSER, J., KEUZENKAMP, H. A. 2002. *Dutch Experiences with the European Employment Strategy*. Research in commission of the Ministry of Social Affairs and Employment. Amsterdam.