

Role sankcí v přímé práci s uchazeči o zaměstnání*

MIROSLAVA RÁKOCZYOVÁ^{1**}, ROBERT TRBOLA¹,
ONDŘEJ HORA^{1,2}

¹Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., (RILSA), Brno

²Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Brno

The Role of Sanctions in Frontline Work with Jobseekers

Abstract: Active labour market policy emphasises applying an individual approach to the unemployed and understanding and acknowledging their individual needs. However, the staff at the Labour Office of the Czech Republic (PES), who are in direct contact with the clients, are also in charge of the administration of sanctions. Their agenda therefore combines both supportive and disciplinary roles. In this article, we examine how much discretion these frontline workers have in the area of sanctioning clients and how they exercise it. We analyse qualitative data from semi-structured interviews conducted at two contact local offices of the PES. The interviews revealed that job advisors use their discretion in favour of clients, i.e. they don't proceed with the sanctions despite violation of the rules by client (especially in the case of certain categories of clients and specific types of rule violation). Their decisions are influenced by their empathy, values, and professional experiences, and by the behaviour of clients and their history with the PES.

Keywords: labour market policy, individualisation, sanctions, active labour market policy instruments

Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2023 (online first)
<https://doi.org/10.13060/csr.2023.049>

Úvod

Základním cílem politiky zaměstnanosti je začlenění nezaměstnaných na pracovní trh. To se v rámci paradigmatu aktivace, které již delší dobu politikám zaměstnanosti dominuje, očekává od všech skupin nezaměstnaných, tedy včetně těch, které jsou obtížně zaměstnatelné a u kterých bylo v minulosti setrvávání mimo zaměstnání akceptovatelné (Andersen et al., 2017, s. 336; Behrend a Ludwig-Mayerhofer, 2008, s. 50; van Berkel et al., 2018, s. 5). Jednotlivé modely služeb zaměstnanosti přitom mohou při dosahování tohoto hlavního cíle volit různé strategie. Jak shrnují Whelan et al. (2021), odborná literatura rozlišuje mezi dvěma přístupy: „work-first“, v jehož rámci je upřednostňován co nejrychlejší návrat do práce, a přístup zahrnující rozvoj lidského kapitálu a zvyšování středně- a dlouhodobé zaměstnanosti („human capital development model“). Zatímco pro anglosaské země je tradiční spíše tlak na rychlé

* Tento článek je výsledkem výzkumné činnosti v rámci projektu „Vyhodnocování účinnosti a efektivity realizace APZ“, reg. č. CZ.03.1.54/0.0/0.0/15_122/0006089, který byl financován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím OP Zaměstnanosti a státního rozpočtu ČR.

** Korespondenční adresa: Miroslava Rákoczyová, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., výzkumné centrum Brno, Joštova 10, 602 00 Brno, e-mail: miroslava.rakoczyova@rilsa.cz.

(znovu)začlenění na trh práce (označovaný také jako „workfare“) a pro kontinentální evropské země spíše podpůrný, zmocňující přístup, v posledním období se hranice mezi oběma přístupy rozostřuje¹ a i kontinentální evropské země kladou na nezaměstnané stále přísnější požadavky (blíže viz Brodtkin a Larsen, 2013). Nezaměstnaným, zvláště pak nezaměstnaným příjemcům sociálních dávek, je připomínán požadavek reciprocity a individuální odpovědnosti za řešení jejich situace; je od nich požadována snaha a aktivní postoj (Serrano-Pascual, 2007). V opačném případě jsou vystaveni riziku sankce, typicky v podobě vyloučení z registru nezaměstnaných, které znamená nejen odepření přístupu ke službám zaměstnanosti, ale také k některým dalším opatřením sociálního státu (zejména k sociálním dávkám).

V následujícím textu se zaměřujeme na otázky spojené s uplatňováním sankčního vyřazování v agendách tzv. prvoliniových pracovníků, tedy těch pracovníků úřadu práce, kteří jsou v přímém kontaktu s uchazeči o zaměstnání. Jak ukázal Lipsky (2010, s. 3), tyto „street-level-bureaucrats“ disponují značnou volností při výkonu své práce, musí však přitom reagovat na řadu vnějších tlaků a omezení, zejména pokud jde o nedostatečné zdroje různého typu, rostoucí poptávku po nabízených službách a nejednoznačné, vágní anebo konfliktní cíle organizace a realizovaných programů. Je pak na pracovnících, zda a jakým způsobem budou této volnosti při svém rozhodování reálně využívat a jaká bude výsledná podoba uplatňovaných politik či opatření.

Naším cílem proto bylo porozumět tomu, (a) zda a jakým způsobem využívají prvolinioví pracovníci své autonomie při rozhodování o udělení sankce, (b) jakou roli sehrávají sankce v přímé práci s klienty a také (c) které faktory rozhodování pracovníků v této oblasti ovlivňují. Svojí povahou se jedná o explorativní příspěvek, neboť téma sankcí v rámci politiky zaměstnanosti zatím v ČR nebylo příliš analyticky reflektováno. Jde přitom o významnou součást české politiky zaměstnanosti – jak ukážeme, se sankčním vyřazením mají jen za posledních 10 let zkušenost statisíce osob. Význam tématu se vedle rozsahu odvíjí také od závažnosti dopadů sankcí na životní situaci klientů – u řady z nich je totiž vyřazení z evidence nezaměstnaných spojeno s rizikem prohloubení jejich sociálního vyloučení a chudoby.

Text je strukturován takto. Nejprve se zaměřujeme na teoretické vymezení sankcí a jejich účelu, diskusi o rozhodování pracovníků o uplatnění sankcí a o faktorech, které na toto rozhodování mohou působit. Dále prezentujeme politický a legislativní kontext realizace sankcí v ČR. V metodologické části pak představujeme využitý výzkumný postup a uvádíme aspekty práce prvoliniových pracovníků, na které se analýza zaměřuje. Výzkumná část přináší analýzu přístupů pracovníků k sankcím na dvou konkrétních pracovištích ÚP ČR.

Teoretická východiska a institucionální rámec

V následující části nejprve představíme širší teoretická východiska studie. Téma sankcí posléze zasadíme do kontextu celkového nastavení tuzemské aktivní politiky zaměstnanosti a představíme také legislativní zakotvení sankcí v ČR.

¹ To je patrné také v politice zaměstnanosti Evropské unie, která klade důraz na vzdělání a rozvoj kvalifikace (Evropská komise, 2021; Rada EU, 2018) při současném tlaku na rychlý návrat nezaměstnaných do zaměstnání a eliminaci potenciálně demotivačního nastavení dávek podpory v nezaměstnanosti (viz např. cíle evropského pilíře sociálních práv v oblasti zaměstnanosti).

Teoretická východiska

Sankce představují nástroj, jímž stát vykonává sociální kontrolu nad svými občany. V kontextu politiky trhu práce mohou sankce plnit různé funkce: jako nástroj usměrnění chování nezaměstnaných a dodržování nastavených pravidel, coby součást mechanismu rozlišení klientů podle jejich zásluhovosti a návazně jako prostředek redukce počtu klientů a snížení závislosti na sociálním státu („welfare dependency“). Současně mohou být sankce vnímány v roli nástroje integrace nezaměstnaných na trh práce, přičemž jejich kontrolní a integrující funkce jsou vzájemně propojené a sledují společný cíl (soulad se sociálními a morálními normami).

Z hlediska sociální kontroly lze sankce interpretovat v širším kontextu podmíněnosti podpory sociálního státu. Koncept „welfare conditionality“ vyjadřuje podmíněnost pomoci ze strany státu (typicky výplaty sociálních dávek) určitým chováním klienta, zejména pak hledáním práce. Jak uvádí van Berkel (2020), do práce prvoliniových pracovníků se tento přístup promítá požadavkem, aby monitorovali chování svých klientů a hodnotili jeho soulad s předepsaným standardem. Z hlediska státu tak dochází k rozlišení klientů podle oprávněnosti jejich nároku na pomoc v rámci služeb zaměstnanosti – osoby, které se nechovají požadovaným způsobem, nejsou považovány za oprávněné, resp. potřebné, a služby zaměstnanosti i navázané sociální dávky jsou jim odepřeny (prostřednictvím sankcí).

Podobným způsobem jsou sankce pojímány také v rámci „welfare surveillance“, tedy v kontextu individualizovaného sledování a dohledu nad žadateli o služby sociálního státu (blíže viz Mertl, 2016, 2017). Mertl (2016) a Janebová (2019) spojují welfare surveillance s prosazením neoliberálního diskurzu do sociální politiky. Tyto přístupy jsou specificky uplatňovány vůči osobám, které jsou vnímány jako riziko nebo které nějak vybočují (diskurz podle Mertla chápe klienty sociálního státu jako devianty). Konkrétně pak jsou chápány jako nástroje klasifikace a sociální kontroly klientů sociálního státu. Mezi konkrétní prvky uplatňované na úřadech práce pak podle Mertla (2016, 2017, s. 106–107) patří:

- kontrola za pomoci vynucení přítomnosti (např. zvaní na pravidelné schůzky a sankcionování za neomluvenou nepřítomnost). Sama schůzka je pak spíše nástrojem monitoringu než nástrojem podpory;
- vyžadování podrobných informací a sankcionování za poskytnutí nepravdivých informací (o partnerství, o pracovních aktivitách);
- sankcionování za neplnění očekávaného chování (např. dohodnutého plánu spolupráce, odmítání vhodných nabídek práce či aktivizačních opatření).

Systém vytváří pro účastníky neustálou hrozbu, že budou sankcionováni, a to zpravidla vyřazením ze systému a následně odebráním sociálních dávek. V další rovině pak mohou sankce sloužit jako usměrňovací prostředek z hlediska (budoucího) chování uchazečů nebo jako prostředek pro vynucení souladu chování uchazečů s nastavenými pravidly, čímž je omezována rozhodovací volnost klientů (Mertl, 2017). Význam sankcí v podobě hrozby dokládají např. Grandia et al. (2020) ve studii prvoliniových pracovníků na sociálních úřadech v Nizozemí – hrozba sankcí u nich představuje využívaný nástroj, a to zejména pokud jiný, podpůrný přístup selhává a pokud klienti neplní své povinnosti. Přitom je významné, že jako motivátor slouží již samotná existence sankcí (klienti se jich obávají), nikoliv jejich reálná aplikace, o kterou ve

skutečnosti sociální pracovníci neusilují, protože ji spojují s rizikem demotivace sankcionovaných klientů.

Jak již bylo uvedeno, sankce bývají pojímány také jako integrující nástroj – podle teorie politiky zaměstnanosti mohou pomoci začleňovat nezaměstnané na trh práce. Například Bonoli (2010) řadí sankce do skupiny aktivní politiky, kterou nazývá „posílení pobídek“. Kromě toho, že zajišťují požadované chování směřující k začlenění na trh práce, mohou mít kýžený účinek také v případě jejich uplatnění: někteří si totiž po sankčním vyřazení naleznou zaměstnání, například proto, že ostatní možnosti jsou pro ně uzavřeny (viz Svarer, 2011). V tomto ohledu se jeví jako významná efektivita sankcí pro dosažení cílů, ale též očekávání pracovníků, že sankce povedou ke změně chování či vyřeší situaci konkrétních nezaměstnaných (van Berkel, 2020).

Pokud se zaměříme na sankce skrze výkon činnosti pracovníků v první linii, pak mohou být tito pracovníci vnímáni jako někdo, kdo regulace a další pravidla včetně sankcí uplatňuje. Pracovníci se sami mohou cítit pod tlakem, aby pravidla dodržovali (van Berkel, 2020) a sankce striktně uplatňovali, nelze ale předpokládat, že jsou bezvýhradnými vykonavateli politiky welfare surveillance. Jak upozorňuje van Berkel (2020) a jak odpovídá i přístupu Lipskeho (1980/2010), vnímat prvoliniové pracovníky jako osoby, které pouze implementují politiky, by bylo příliš zužující a nevedlo by k porozumění jejich roli. Pracovníci mohou například některé z uvedených funkcí sankcí ve svém přístupu ke klientům a v individuálním rozhodování akcentovat nebo naopak potlačovat. Zde se mohou uplatňovat hodnoty a významy, normy, interpretační rámce, kritéria zásluhovosti a různé pobídky (van Berkel, 2020; van der Laan, 1998; van Oorschot, 2000), které mohou vysílat i protichůdné signály (van Berkel, 2020). Pracovníci pak prožívají dilemata a ambivalence spojené s rozporuplnými pocity, pocitem nerozhodnosti o volbě z více vzájemně rozporných řešení a současnou pozitivní i negativní orientaci k objektu jednání (Olsen, 2019). V takových situacích mohou pociťovat tenzi a potřebu nalézt řešení. Pocity ambivalence přitom mohou prožívat jak pracovníci, tak klienti, některé vyplývají z jejich vzájemné interakce.

Příkladem může být princip individualizace přístupu ke klientům, který v rovině implementace vystupuje do popředí, což je patrné v příslušných politických dokumentech² a také v poměrně značné výzkumné a akademické pozornosti věnované tomuto tématu v posledních letech³. V rovině přímé práce s klientem individuální přístup předpokládá schopnost pracovníků služeb zaměstnanosti dobře identifikovat potřeby klienta a jeho potenciál (viz např. Rice et al., 2018, s. 94) a možnost vytvářet pro něj přístup „šitý na míru“. Individualizace přístupu se ale týká i kontroly a sankčních mechanismů: pracovníci například sami rozhodují o četnosti schůzek pro různé klienty či kategorie klientů (viz Kupka a Osiander, 2017). Pracovníci v první linii se tak ocitají v poměrně obtížné situaci, kdy je od nich ve vztahu ke klientům očekávána jak podpora a porozumění, tak uplatnění disciplinujícího, „pedagogického“ přístupu (Behrend a Ludwig-Mayerhofer, 2008; Penz et al., 2017; Senghaas et al., 2019 ad.). Zatímco podpora vychází ze vztahu mezi pracovníkem a klientem, jejich vzájemného porozumění a důvěry, nástrojem disciplinace jsou sankce s (negativními) dopady

² Například *Zásady pilíře sociálních práv* (Evropská komise, 2021), *Strategie Úřadu práce ČR na období 2020–2024* (Úřad práce ČR, n.d.).

³ Viz např. Rice (2017), Rice et al. (2018), van Berkel et al. (2017), v českém prostředí Rákoczyová et al. (2021).

na životní situaci nezaměstnaného, obzvláště pokud se jedná o osoby nejvíce znevýhodněné⁴. Individualizace přístupu tak může být významným zdrojem tenzí, ale také volnosti rozhodování pracovníků první linie (van Berkel, 2020).

Výsledné uplatňování sankcí ovšem odráží celou řadu dalších faktorů působících na výkon pracovníků v přímém kontaktu s nezaměstnanými (van Berkel, 2017, 2020). Jedná se o faktory politické, řídicí, organizační i profesní povahy, které se do rozhodování pracovníků promítají; roli přitom nutně sehrávají také samotní klienti, jejich přístup a charakteristiky.

Určitá míra volnosti rozhodování o sankcích může být prvoliniovým pracovníkům přiznána záměrně v rámci nastavení politiky zaměstnanosti – jednotlivé země jim vymezují různě velký prostor pro vlastní zvážení okolností a pro rozhodnutí o jejich uplatnění. Vlády tak mohou sankční praktiky omezovat (Polsko) nebo naopak podporovat, jako je tomu např. ve Spojených státech (van Berkel, 2020). Kromě toho se do přístupu prvoliniových pracovníků promítají faktory, jako je míra pracovní zátěže (např. počet klientů, zatížení administrativou), jejich odbornost a kvalifikace či rozsah a povaha podpory, kterou jim poskytuje organizace při práci s klienty. Tam, kde je zátěž vysoká a pracovníci se potýkají s nedostatkem času a/nebo energie, kde jim chybí odbornost v oblasti práce s klienty či se jim podpory ze strany organizace nedostává, přiklání se pracovníci v první linii spíše k hrozbě sankcemi než k budování vztahu založeného na důvěře. Významnou roli pak sehrává také tlak vyvíjený na pracovníky ze strany organizace v rámci uplatňovaného způsobu řízení⁵ a vysoká heterogenita klientů, která vede pracovníky k jejich kategorizaci a uplatňování různých přístupů k různým kategoriím.

Rozdíly v přístupu k uplatňování sankcí tak je možné identifikovat nejen v mezinárodním srovnání, ale také uvnitř jednotlivých zemí (např. mezi různými organizacemi, které poskytují služby zaměstnanosti), a dokonce i mezi pracovníky jedné instituce; rozdíly jsou patrné také vůči různým skupinám klientů (van Berkel et al., 2017; Penz et al., 2017).

Uplatňování sankcí v České republice

Diskuse institucionálního rámce zahrnuje dvě oblasti: nejprve věnujeme pozornost reflexi vývoje politiky zaměstnanosti a systému sociální pomoci a následně představujeme legislativní rámec využívání sankcí v ČR.

Zásadní změny v systému pomoci nezaměstnaným a osobám v hmotné nouzi byly realizovány přibližně od roku 2006. Tyto změny jsou v zásadě v souladu s výše definovanými proměnami sociálního státu směrem k welfare conditionalitě a potvrzují spíše zařazení ČR do skupiny zemí, kde je uplatňován přístup workfare (viz např. Janebová, 2019). Mertl (2017) provedl diskurzivní analýzu veřejných médií v souvislosti s reformami od roku 2009 do roku 2013. Upozorňuje, že témata „malé motivace klientů sociálního státu“, „podvodů v sociálním systému“ a „nutnosti snižování zadluženosti státu“ byla významnou součástí veřejných

⁴ Určitá nekompatibilita výkonu obou těchto rolí vedla v některých zemích k jejich oddělení, případně k automatizaci a odosobnění procesu uvalování sankcí (blíže van Berkel et al. 2017). V ČR ovšem, podobně jako v řadě dalších zemí, obě funkce zastává jeden pracovník – poradce pro zprostředkování.

⁵ V politice zaměstnanosti se v posledních letech prosazují principy tzv. new public managementu, které spočívají mj. ve stanovení výkonových cílů pracovníků, jejich monitoringu a vyhodnocování (blíže viz např. van Berkel, 2020; van der Laan, 1998). Pracovníci mohou posuzovat význam tzv. cílů výkonnosti (performance targets) a vyrovnávat se s tlakem na jejich dosažení různými způsoby, které se promítají do způsobu jejich přístupu ke klientům (van Berkel, 2020).

vyjádření politiků, kteří reformy prosazovali. Klienti sociálního státu byli vykreslováni negativně (např. jako „nemakačenka“, „paraziti“ či „sociálně nepřizpůsobiví“) a bylo zdůrazňováno rozšíření možností kontroly. K podobnému závěru dospěly také Rákoczyová a Horáková (2014), podle kterých vláda usilovala o legitimizaci reformních kroků nutností úspor veřejných financí. Těch chtěla dosáhnout tlakem na nezaměstnané, aby nastoupili do zaměstnání, a jejich přísnou kontrolou; nezaměstnanost přitom spojovala s nelegální prací, zneužíváním sociálních dávek a s obecně nezodpovědným přístupem uchazečů o zaměstnání (včetně sociálních patologií či zanedbávání péče o děti).

V rovině opatření bylo přistupováno především k omezení okruhu žadatelů o dávky pomoci v hmotné nouzi, a to skrze změny podmínek nároku (Jahoda et al., 2008) a snižování či odebrání podpory nespolupracujícím uchazečům o zaměstnání (Mertl, 2017). V organizační rovině došlo k centralizaci ÚP ČR, což bylo spojeno se sloučením agend nepojistných dávek pod ÚP ČR a současně s redukcí počtu prvoliniových pracovníků úřadu, případně jejich alokací na kontrolní pozice (Mertl, 2017; Rákoczyová et al., 2021). Byl zaveden systém tzv. docházky nezaměstnaných DONEZ (povinnost hlásit se na stanoveném místě bez vazby na poskytování služeb zaměstnanosti) a vyžadována veřejná služba (Janebová, 2019; Mertl, 2017); u příjemců dávek v hmotné nouzi pak vláda zamýšlela kontrolovat výdaje příjemců prostřednictvím výplaty dávek na tzv. sKarty. Současně v tomto období došlo k výrazné redukci aktivní politiky zaměstnanosti: snížily se jak výdaje na jednotlivé nástroje, tak návazně také počty vytvořených míst (a počty účastníků). Reforma služeb zaměstnanosti spojená s poklesem počtu pracovníků služeb zaměstnanosti a současný nárůst nezaměstnanosti v daném období pak vedly ke značnému přetížení liniových pracovníků úřadu práce. Janebová (2019) a Sirovátka a Rákoczyová (2022) navíc argumentují, že v rámci reformy docházelo také k deprofesionalizaci výkonu práce s uchazeči.

Po roce 2012 došlo v oblasti služeb zaměstnanosti v ČR ke změnám, které vytvářejí příznivější podmínky pro rozvoj individuální práce s uchazeči o zaměstnání. Z hlediska celkového pojetí aktivace došlo k odklonu od nejtvrdějších opatření vůči uchazečům o zaměstnání⁶ a k opětovnému „nastartování“ aktivní politiky zaměstnanosti; ekonomická konjunktura v následujících letech pak snížila míru nezaměstnanosti a tím i zátěž pracovníků ÚP ČR co do počtu klientů. Důraz na uplatňování sankcí, který byl součástí výše uvedené reformy, nicméně přetrvával: v období po zavedení reformy došlo k výraznému nárůstu podílu sankčně vyřazených uchazečů o zaměstnání a počet sankčně vyřazených po roce 2016 dokonce převýšil počet osob podpořených nástroji aktivní politiky zaměstnanosti (Sirovátka a Rákoczyová, 2022)⁷. Otázkou sankcí se opakovaně zabývaly Nejvyšší správní soud a Kancelář veřejného ochránce práv, jejichž vyjádření potvrzují, že v ČR dochází při uplatňování

⁶ Sociální karty (sKarty) i systém docházky nezaměstnaných DONEZ byly zrušeny v roce 2013, veřejná služba pak byla zrušena rozhodnutím Ústavního soudu již koncem roku 2012 (následně byla v roce 2017 obnovena, ovšem ve výrazně mírnější podobě).

⁷ Dostupné statistiky MPSV (2012–2020) ukazují, že v letech 2010 až 2019 bylo vyřazováno 85 až 92 tis. osob ročně (s výjimkou specifických let 2012 a 2013). V roce 2020 (i 2021) se pak rozsah sankčních vyřazení výrazně snížil, což je ovšem nutné dát do souvislosti se změněným fungováním služeb zaměstnanosti v době pandemie onemocnění covid-19. Počet osob podpořených v rámci aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2016 dosáhl 74 tisíc a do roku 2019 klesl až na necelých 27 tisíc (s dalším poklesem v roce 2020).

sankcí k tvrdostem⁸. Ty jsou spojeny se způsobem, jímž pracovníci nakládají s autonomií, kterou jim zákon v oblasti sankcí přiznává.

Uplatňování sankcí je v ČR legislativně ukotveno v zákoně o zaměstnanosti (č. 435/2004 Sb.). Za sankci vůči uchazečům o zaměstnání lze považovat především jejich vyřazení z evidence, které může být dle zákona stanoveno na šest měsíců nebo na tři měsíce, a to podle důvodu k vyřazení (k důvodům viz Tabulka 1).

Zákon ponechává ÚP ČR, resp. příslušným pracovníkům určitou míru autonomie při posouzení skutků uvedených v Tabulce 1. Zákon sice definuje „vážné důvody“, které mohou mít uchazeči o zaměstnání pro nesplnění povinností, vedle vyjmenovaných důvodů ale připouští jako vážné důvody také ty, které spočívají v „jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele“. V tomto případě tak zákon pracuje s neurčitými právními pojmy, které umožňují zohlednit individuální okolnosti posuzovaného případu; výčet vážných důvodů je přitom navíc pouze demonstrativní (viz rozsudek NSS č. j. 1 Ads 52/2021-31). Podobně mají také pracovníci možnost posoudit vhodnost nabízeného zaměstnání například z hlediska kvalifikačních nároků či nutnosti dojíždění. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu i z opakovaných vyjádření veřejného ochránce práv, sankce by měla být uplatňována přiměřeně, vždy s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinností. Při rozhodování je nutno postupovat citlivě a zohlednit, zda se jedná o porušení úmyslné či účelové a také zda se uchazeč snaží vzniklou situaci aktivně řešit (rozsudky NSS č. j. 1 Ads 52/2021-31 a č. j. 1 Ads 213/2020; Veřejný ochránce práv, 2021).

Tabulka 1. Důvody sankčního vyřazení stanovené zákonem o zaměstnanosti

Typ sankce	Popis skutku	Poznámka
Tříměsíční sankce	Ve stanoveném termínu nesplní ohlašovací povinnost, kterou mu ukládá zákon o zaměstnanosti.	Bez vážného důvodu.
	Zruší svůj souhlas se zpracováním osobních údajů.	
Šestiměsíční sankce	Vykonává nelegální práci.	Bez vážného důvodu. Vhodné zaměstnání: - dostatečný rozsah: alespoň 80 % stanovené týdenní pracovní doby, 50 % u dlouhodobě nezaměstnaných - dlouhodobost: sjednané alespoň na 3 měsíce, neplatí pro dlouhodobě nezaměstnané - <i>pokud možno</i> odpovídá kvalifikaci, schopnostem a dosavadní délce doby zaměstnání uchazeče o zaměstnání, možnosti ubytování a dopravní dosažitelnosti zaměstnání
	Odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání.	

⁸ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 124/2013-82, č. j. 1 Ads 52/2021-31, č. j. 1 Ads 213/2020 a Veřejný ochránce práv (2021).

Odmítne nastoupit na dohodnutou rekvalifikaci nebo neplní povinnosti spojené s účastí v rekvalifikaci.	Bez vážného důvodu. Odmítnutí – platí v případě nezaměstnaných déle než 5 měsíců.
Neposkytne součinnost při vypracování individuálního akčního plánu či neplní v něm stanovené podmínky.	Bez vážného důvodu.
Odmítne zdravotní nebo psychické vyšetření.	
Maří součinnost s ÚP ČR (nedostaví se na sjednanou schůzku, ve sjednané lhůtě neprojednává doporučené zaměstnání, nedodrжуje režim dočasné neschopnosti z důvodu nemoci nebo úrazu).	

Celkově tedy pracovníci ÚP ČR ze zákona disponují určitou autonomií v oblasti sankcí a současně vykonávají svoji činnost v systému, který vykazuje zřetelné rysy „workfare“ modelu politiky zaměstnanosti a přetrvávající celkovou přísnoš vůči klientům.

Data a metodický přístup

Náš zájem směřuje k porozumění institutu sankcí v přímé práci s nezaměstnanými na pracovištích ÚP ČR. Zajímá nás především, jaké jsou mechanismy rozhodování o udělení sankcí a které faktory toto rozhodování pracovníků v první linii ovlivňují. Klademe proto důraz na analýzu kvalitativních dat, kterou doplňujeme kvantitativním popisem rozsahu sankcí a struktury sankcionovaných osob.

Kvalitativní analýza je založena na datech, která byla shromážděna v rámci případových studií, jež jsme realizovali na dvou kontaktních pracovištích ÚP ČR v letech 2019 (KoP P) a 2020 (KoP D)⁹. Obě kontaktní pracoviště přitom byla vybrána jako „příklady dobré praxe“ v oblasti přímé práce s klienty. Jednalo se o pracoviště, která byla v předchozím výzkumu na pobočkách ÚP ČR a v expertních rozhovorech opakovaně pozitivně hodnocena, a to zejména v oblasti poradenství.

Postupovali jsme technikou polostrukturovaných rozhovorů se všemi pracovníky v přímém kontaktu s uchazeči o zaměstnání, tedy s pracovníky oddělení zprostředkování (19 rozhovorů), odbornými poradci (10 rozhovorů) a projektovými pracovníky (23 rozhovorů). Data pak byla pro hlubší porozumění kontextu doplněna rozhovory s vedoucími pracovníky a krajskými metodiky (šest rozhovorů). Celkem bylo provedeno 26 rozhovorů na prvním kontaktním pracovišti ÚP ČR (označujeme jako KoP P) a 32 rozhovorů na druhém kontaktním pracovišti (dále jen KoP D).

Případové studie se zaměřovaly na porozumění roli individuální práce s klienty v procesu implementace aktivní politiky zaměstnanosti, a to zejména ve vztahu ke zvláště znevýhodněným uchazečům o zaměstnání. Sankce v rozhovorech zpočátku představovaly pouze okrajové téma, kterému ovšem byla postupně věnována vyšší pozornost. Nakládání se sankcemi se totiž začalo vyjevovat jako významný aspekt individuální práce s klienty a také jako poměrně náročná součást práce na oddělení zprostředkování. Zvolená pracoviště tedy nebyla původně vybrána se záměrem analyzovat sankční vyřazování.

⁹ Blíže viz Rákoczyová et al. (2021).

Pokud jde o sankce v podobě vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, provádí správní řízení pouze pracovníci oddělení zprostředkování. Ostatní pracovníci v přímém kontaktu s klienty ovšem mohou takové řízení iniciovat, a to právě podáním podnětu příslušné zprostředkovatelce, a proto byly sankce tematizovány také v některých rozhovorech s nimi. S ohledem na charakter zkoumaných pracovišť (dobrá praxe v oblasti přímé práce s klienty) jsme předpokládali, že tamější pracovníci využívají sankce o něco méně (rozsah sankcí), více zohledňují individuální situaci klientů a jsou více tolerantní při posuzování jednotlivých situací (autonomie, tolerance). Naše zjištění je proto nutné interpretovat právě s ohledem na specifika šetření, resp. specifický výběr pracovišť. Soustředění pozornosti na příklady dobré praxe z tohoto hlediska považujeme za určitý limit provedené analýzy a impuls k dalšímu výzkumu v této oblasti.

Data jsme analyzovali na základě tematické analýzy (Braun a Clarke, 2020). Tematická analýza podle Braun a Clarke typicky zahrnuje potenciál jak pro induktivní, tak pro deduktivní postupy kódování a současně umožňuje odkrýt jak sémantické, tak latentní významy sdělení. V našem případě jsme vycházeli ze základního induktivního průzkumu dat, která vznikla za jiným účelem, a jejich teoretickou reflexí jsme určili pět základních témat obsažených v odborné literatuře a uváděných níže v textu: (K1) autonomie a volnost rozhodování prvoliniových pracovníků při uplatňování sankcí, (K2) individualizace přístupu ke klientům, (K3) uplatnění kritérií zásluhovosti, (K4) vnímané efekty uplatňování sankcí a (K5) prožívání ambivalentních pocitů při rozhodování o nich. Dále jsme se zaměřili na faktory (okolnosti) práce pracovníků, které se vyjevovaly v situacích uplatňování sankcí, a to konkrétně faktory politické (K6), řídicí (K7), organizační (K8) i profesní (K9) povahy v pojetí dle van Berkela (2020). Kromě toho ve výzkumu vyvstávala nová témata (např. přístup pracovníků, rozhodovací volnost klientů), která reflektujeme v diskusní části.

Doplňkově jsme využili také existujících kvantitativních dat, která nám byla k dispozici. Jedná se o administrativní data systému OKPráce¹⁰ za rok 2019 (údaje o více než 575 tisících osob, které byly v daném roce alespoň jeden den evidovány jako uchazeč o zaměstnání). Z těchto dat jsme vytvořili vlastní výstup, který ukazuje, v jakém rozsahu a vůči jakým skupinám byly sankce na ÚP ČR uplatňovány, a umožňuje zasadit zjištění za oba KoP do celorepublikového kontextu.

Zjištění

V následující sekci nejprve představujeme rozsah sankcí v ČR a v okresech, kde působí sledované pobočky ÚP ČR. Ukazujeme také, kterých kategorií nezaměstnaných se sankce týkají. V dalších dvou částech jsou pojednána témata sledovaná v rámci kvalitativního šetření, tedy aspekty rozhodování pracovníků v první linii ohledně sankcí a faktory, které toto rozhodování ovlivňují, tak jak byly uvedeny v metodologické části. V textu pak jednotlivá témata identifikujeme prostřednictvím příslušného kódu (K1–K9, viz část Data a metodický přístup).

¹⁰ OKPráce je informační systém, v němž ÚP ČR eviduje veškerá data o uchazečích o zaměstnání.

Sankční vyřazení z hlediska rozsahu a charakteristik vyřazených uchazečů o zaměstnání

Z našich analýz dat OKPráce vyplynulo, že v roce 2019 bylo v ČR sankčně vyřazeno 13,8 % uchazečů (viz Tabulka 2). K sankčnímu vyřazení docházelo více u mužů, u osob se základním vzděláním, u mladších uchazečů a střednědobě nezaměstnaných. V tabulce uvádíme podíly sankčně vyřazených v námi zkoumaných regionech (okres P, okres D). V obou okresech klesá podíl sankčně vyřazených s věkem a s dosaženým vzděláním. Nejvyšší míra sankčního vyřazení je u mladých lidí, zejména pak do 20 let, a lidí se základním vzděláním; jako významné se jeví také to, zda je uchazeč v exekuci. Oba sledované okresy tak kopírují celorepublikovou situaci z hlediska toho, které skupiny uchazečů jsou sankcionovány, ovšem na celkově nižší úrovni.

Tabulka 2. Podíl sankčně vyřazených v jednotlivých kategoriích nezaměstnaných – okresy sledovaných KoP (%; 2019)

	ČR	Okres P	Okres D
<i>Celkem</i>	13,8	6,1	8,8
muž	17,4	8,0	12,0
žena	10,2	4,2	5,7
Dosažené vzdělání			
základní	26,9	15,9	19,1
středoškolské bez maturity	11,8	4,7	9,4
středoškolské s maturitou	7,7	2,8	6,5
VŠ	4,2	0,8	2,5
Věk			
15–19	31	17,9	21,0
20–24	21	10,0	15,1
25–29	17,1	8,7	9,5
30–34	16,2	7,6	10,3
35–39	13,6	5,4	9,5
40–44	11,5	4,4	7,2
45–49	10,8	5,1	5,9
50–54	9,7	3,6	6,9
55–59	7,7	2,9	6,3
60 a více	6,8	2,3	5,1
Délka nezaměstnanosti			
1–180 dnů	13,8	6,0	9,0
181–365 dnů	16,1	7,7	8,3
366–730 dnů	13,1	5,5	10,5
731+ dnů	8,5	3,7	7,1
Exekuce			
Ano	24,5	15,1	19,1
Ne	12,9	5,7	8,2

Zdroj: Data OKPráce 2019, vlastní výpočty.

Poznámka: Absolutní hodnoty z důvodu anonymizace neuvádíme. Tabulka nezahrnuje opakované evidence stejných klientů v jednom roce, ale pouze první evidence během sledovaného roku.

Sledované okresy zároveň vykazují relativně příznivou situaci na trhu práce a nižší podíl nejvíce znevýhodněných uchazečů ve srovnání se strukturálně nejvíce postiženými regiony¹¹. Právě v těch je užití sankcí v rámci ČR nejčastější: v pěti okresech bylo v roce 2019 tímto způsobem vyřazeno více než 20 % uchazečů¹². Okresy P a D patří naopak mezi pět okresů, ve kterých je podíl sankčních vyřazení nejnižší (pod 10 %).

Užití sankcí – přístup pracovníků ÚP ČR v přímém kontaktu s uchazeči o zaměstnání

Nízký rozsah sankčních vyřazení na obou pracovištích koresponduje s celkovým přístupem tamních pracovníků v přímém kontaktu s klienty: ti považují sankční vyřazení za nežádoucí výsledek (K4) a někdy i za selhání své práce („*Pro mě je to prohra.*“).

Z hlediska sankčních důvodů bylo pracovníky obou KoP nejčastěji zmiňováno maření součinnosti (nedostavení se na schůzku ve sjednaném termínu a neprojednání doporučeného zaměstnání) a odmítnutí zaměstnání bez vážného důvodu. Naopak však také existují situace, které zákon uvádí jako důvod k vyřazení z evidence a ke kterým se v praxi navštívených KoPů nepřistupuje (K1). Uváděny byly dva takové důvody, a to odmítnutí nabídky rekvalifikačního kurzu (u nezaměstnaných nad 5 měsíců) a také odmítnutí podrobit se psychologickému vyšetření, resp. psychologickému poradenství v rámci individuálního akčního plánu (dále jen IAP). Právě v případě otázek souvisejících s duševním zdravím byla zmiňována nutnost citlivého přístupu (K2, K3) a spíše nepřímé navádění klientů na služby psychologa; v případě porušení IAP pak volba náhradního termínu nebo náhradní aktivity namísto psychologického poradenství.

Zákon o zaměstnanosti uvádí výčet důvodů, které vedou k sankčnímu vyřazení klienta z evidence uchazečů o zaměstnání (K6). Prostor pro posouzení úřadem, resp. pro autonomní rozhodování příslušného pracovníka, je v něm rovněž zakotven, ale spíše nepřímo, prostřednictvím užití neurčitých právních pojmů (viz výše). Zřejmě proto se pracovnícím, s nimiž jsme provedli rozhovor, jevílo uplatňování sankcí jako jednoznačně dané zákonem, bez možnosti posouzení (K1). Jak uvedla například vedoucí oddělení zprostředkování na KoP P:

Tam ten zákon neříká, že úřad práce zváží, jestli toho člověka vyřadit nebo ne. On říká, že v okamžiku, kdy poruší tu povinnost, tak úřad práce člověka vyřadí. To je v tom paragrafu 30, tam to takto je. (P23)

Nicméně i v takto nastavených legislativních podmínkách podle ní v praxi dochází k individuálnímu posouzení a uplatnění autonomie pracovníků při rozhodování o vyřazení z evidence, a to zejména ve prospěch některých klientů (K1, K3):

Ale zase jako nemůžu říct, že bychom jako nepostupovali individuálně u těch lidí. Když vidíte, že opravdu ten člověk zavolá, opravdu mně dneska není dobře, nejsem schopný tam dojít, je to poprvé, není to nikdo, kdo víte, že vám to bude dělat na každý termín, o kterém předpokládáte, že někde pracuje třeba, někdo ho někde viděl, že nám už něco došlo z inspektorátu nebo podobně, tak tam jo. Ale když je to někdo takový opravdu, tak dá se říct, že jsme schopní toto tolerovat... (P23)

Takový přístup uvedlo i několik zprostředkovatelek, zejména pak těch, které tuto pozici zastávají řadu let. Prostor pro posouzení zmiňovaly zejména v případech, kdy se klient

¹¹ Okresy P a D například patří k regionům s nízkým podílem uchazečů v exekuci, zatímco v nejvíce strukturálně postižených regionech je tomu naopak. Přitom exekuce představují výraznou bariéru uplatnění na trhu práce, a to mj. vzhledem k negativním dopadům na pracovní motivaci nezaměstnaných (blíže viz Hora et al., 2021).

¹² Nejvyšší hodnota dosáhla 29 %.

nedostavil na sjednanou schůzku (u ostatních porušení byla tato možnost uvedena jen v několika málo případech). Rozdílný přístup ke klientům dávaly do souvislosti především s důrazem na celkový individuální přístup (K1, K2) a na dobrou znalost svých klientů:

... někdy se stává samozřejmě, že jako podle zákona by mělo dojít k sankčnímu vyřazení, jak někdy samozřejmě zase je to prostě individuální že, takže neříkám, že vždy když uchazeč poruší něco, tak k tomu sankčnímu vyřazení dojde, protože se opravdu k tomu uchazeči teda přistupuje individuálně. Nebo já přistupuji individuálně, a ne vždy všechno řeším... (P13)

V individuální rovině je méně striktní přístup volen v případě uchazečů o zaměstnání, kteří se pracovním jeví jako motivovaní, upřímní a u kterých se jedná o výjimečné pochybení (K3). Zvláště patrné je to u starších osob v předdůchodovém věku a u čerstvých absolventů. Na sledovaných KoP je zavedenou praxí menší přísnost ve vztahu k mladým lidem, kteří jsou čerstvě (poprvé) v evidenci ÚP ČR. V jejich případech zprostředkovatelky přistupují k tomu, že pokud se nedostaví na sjednanou schůzku, upozorní je na tuto skutečnost na konci pracovní doby, a to nejčastěji prostřednictvím SMS zprávy (K2). Pokud uchazeč na zprávu zareaguje a dostaví se následujícího dne, je pracovníci důrazně – „výchovně“ – upozorněn na porušení povinností, ale k sankci se nepřistoupí. Je přitom zajímavé, že i přesto jsou mladí lidé do 25 let v obou sledovaných okresech nejvíce sankčně vyřazovanou věkovou kategorií.

Naopak u osob, které jsou v evidenci opakovaně či delší dobu, zprostředkovatelky je hodnotí jako nemotivované či málo spolupracující, se postupuje poměrně striktně podle zákona a nelze očekávat žádnou nadstandardní aktivitu. Podobně jako v jiných případech jsou tedy rozlišováni klienti, kteří si podporu a vstřícný přístup zaslouží a kteří ne (K3). Pracovníci sledovaných KoP tak v rámci své autonomie modifikují uplatňování sankcí (K1) mj. s ohledem na charakteristiky klienta, jeho příslušnost k určitým skupinám (např. věkovým) a povahu vzájemné spolupráce.

V rozhovorech byla rovněž věnována pozornost sankčnímu vyřazení jako nástroji sloužícímu k usměrňování jednání klientů, a to nejen ve vztahu k plnění povinností vyplývajících ze statusu uchazeče o zaměstnání (K4). Hrozba sankcí byla opakovaně popisována jako výchovný prostředek, který má významnou souvislost s následným začleněním na trh práce – dodržování pravidel se totiž pracovníkům jeví jako významný předpoklad pro udržení případného pracovního místa:

... důsledná kontrola, že úřad práce má nějaké svoje pravidla, a ty pravidla ale se potom budeme snažit potom přenést do toho zaměstnání, to znamená řádně se omluvit, vysvětlit. Taky je to třeba i v oblasti lékařského ošetření, tohle všechno budete muset dělat pro to zaměstnání, proto si na to dejte pozor, nebo bude teda sankční vyřazení. V zaměstnání by to bylo třeba vyhození ve zkušební době... (D13)

Podobně výchovnou roli také plní IAP, které jsou dle zákona o zaměstnanosti uzavírány vždy, pokud je uchazeč v evidenci nepřetržitě 5 měsíců¹³. Obsahově totiž bývají víceméně výhradně v rukou zprostředkovatelek (K1): ty v rozhovorech sice zdůrazňovaly jejich smluvní charakter (např. že musí být klienti s obsahem seznámeni a musí s ním souhlasit), aktivní nesouhlas s navrženými aktivitami však připouštěly pouze výjimečně. IAP tak odráží mocensky nerovný vztah mezi klienty a pracovníky ÚP ČR a vyjadřuje strategie zprostředkovatelek ve vztahu

¹³ IAP stanovuje postup a časový harmonogram plnění jednotlivých opatření ke zvýšení možnosti uplatnění uchazeče na trhu práce. Porušení stanovených kroků je důvodem k vyřazení klienta z evidence.

k danému klientovi (a v rámci nastaveného systému) spíše než jejich společnou dohodu ohledně dalšího postupu.

V rozhovorech se zprostředkovatelky často pochvalně zmiňovaly ohledně možnosti požadovat v rámci IAP některé aktivity povinně, tedy pod hrozbou sankce, a to zejména ve vztahu k nemotivovaným, dlouhodobě nezaměstnaným klientům (K3). Z jejich přístupu k formulaci IAP byl nicméně patrný celkově spíše negativní postoj k sankčním vyřazením – IAP tedy měl podobu hrozby, u které ale není cílem její naplnění. Skutečným cílem bylo spíše aktivovat nemotivované klienty a případně zajistit dokončení zahájených aktivit (K4). Tomu odpovídala také poměrně nízká náročnost IAP: požadované aktivity měly typicky informační charakter, zejména se jednalo o bližší seznámení s některým z projektů nebo poradenských programů. Teprve pokud se klient dobrovolně rozhodl účastnit např. Job clubu, přistupovaly zprostředkovatelky k aktualizaci IAP tak, že do něj Job club vložily, aby tím zajistily pravidelnou docházku.

Náročnost požadavků se pak navíc spíše snižuje u klientů s nejvýraznějšími sociálními problémy (K3, K1), které zprostředkovatelky hodnotí jako nezaměstnatelné (K4), tedy u osob se závislostmi, zanedbanou hygienou či se sklony k agresivnímu chování. Jedná se o klienty, s nimiž podle zprostředkovatelek není možná individuální práce a vzájemný kontakt je vnímán jako nepříjemný až ohrožující. V přístupu k těmto klientům je pak patrná spíše celková rezignace zprostředkovatelek, což potvrzuje také vedoucí oddělení:

... bohužel je opravdu takový klient, s kterým ona [zprostředkovatelka] ví, že si prostě neporadí. A že by ho jako opravdu musela jako úplně vyřadit. Takže stejně ví, že to k ničemu nepovede. Že i kdyby ho zařadila na poradenskou činnost, tak by tady byl spíš narušitel, který to nedokončil, a podobně. Tak ten individuální akční plán ona sepsat musí. Takže ho sepíše, když to řeknu škaředě, tak ho opravdu formálně, že mu řekne, podívejte se, tak tady máte informace o tom, kde najdete na portálu volná místa, budete se chodit dívat na nástěnku úřadu práce, která se tady mění každý týden s novými místama, budete si kupovat tady tisk... (P23, vedoucí zprostředkování)

Nižší tlak na klienty v rámci IAP rezonuje s individuálním přístupem (K2) a navíc je také v souladu s preferencemi projektových pracovníků. Ty totiž upřednostňují dobrovolnou účast motivovaných klientů, s nimiž se jim pak v projektech lépe pracuje. Donucení k aktivitám prostřednictvím IAP, tedy pod hrozbou sankce, bylo projektovými pracovníky zmiňováno jen výjimečně, a to v projektu pro dlouhodobě nezaměstnané:

Protože pokud uchazeč nechce nic plnit, já nemám ty nástroje, abych ho donutila (...) tak mám tu možnost zavolat na zprostředkování, že ten daný program, který usoudím třeba i po konzultaci s paní vedoucí, tak mu to dám do individuálního akčního plánu a musí to teda absolvovat. Pokud to nebude absolvovat, hrozí to sankční vyřazení. (P2)

Lze tedy shrnout, že převládající pojetí IAP umožňuje klientům s poměrně nízkým úsilím dostát nárokům ÚP ČR a vyhnout se riziku sankčního vyřazení; striktnější přístup nastupuje teprve v situaci, kdy se klient dobrovolně zaváže k účasti v projektu či poradenském programu (ovšem ne ve všech případech).

Faktory ovlivňující přístup prvoliniových pracovníků k sankcím

Celkově lze považovat uplatnění sankcí na sledovaných KoP za poměrně neoblíbený úkon, což je dáno hned několika různými faktory. Jedním z nich je zkušenost a sdílené očekávání, že se vyřazený klient po uplynutí zákonem vymezené délky sankce vrátí do evidence ÚP ČR (K4).

Začlenění na trh práce v důsledku sankce pracovníci vnímají jako málo pravděpodobnou možnost, a to zvláště pokud jde o nejvíce znevýhodněné uchazeče. V některých situacích navíc projevují pracovníci ve vztahu ke klientům empatii a porozumění (K3). Může se jednat o již zmiňované mladé uchazeče – první registrace je spojena s řadou nových informací a povinností, a tak klient může na první schůzku snadno zapomenout. V této souvislosti byla někdy také zmíněna snaha nepodkopat hned v úvodu možnost navázat dobrou spolupráci s klientem, který se pravděpodobně do evidence po určité době navrátí. Jiným příkladem může být odmítnutí pracovního místa, které je sice z formálního hlediska vyhodnoceno jako vhodné, reálně však zprostředkovatelka rozumí důvodům odmítnutí (K1, K5):

Zas jsme lidi, a já si vždycky představím sama sebe, kdybych tam [šla], a když ten člověk mně říká ten svůj argument, tak prostě víme dobře, jací jsou zaměstnavatelé, jsou různí. (...) fakt si vždycky představím sama sebe, kdybych tam šla a takto bych jednala s tím zaměstnavatelem, jestli bych tam vůbec chtěla nastoupit, jo, když jako samozřejmě ten člověk, my to ověřujeme, ale může, že to prostě nevyřadíme sankčně, jo? (P11)

Vedoucí oddělení poradenství KoP P pak upozorňovala, že po sankčním vyřazení se mnozí klienti dostávají do obtížné životní situace (K4), čehož jsou si vědomi také ostatní pracovníci v přímém kontaktu s klienty. Při svém rozhodování o udělení sankce ovšem kladou důraz na povinnost hledat zaměstnání, která stojí v základu vztahu mezi uchazečem a ÚP ČR (K7); roli přitom hrají i osobní postoje a hodnoty (K5):

... je taky otázka, do jaké míry měl by ten úřad práce být taková ta chůva, která ty lidi chová i za tu cenu, že víme, že nechtějí pracovat, že jsou pobíratelé dávek, to taky je ta druhá strana. Protože všichni z nás jsme na té straně produktivní, to znamená přispěvatelů do toho dávkového systému...

Ve vztahu k uchazečům, kteří jsou vnímáni jako nemotivovaní (K3), volily přísnější přístup zprostředkovatelky – ty totiž při běžných kontaktech nemají příliš mnoho prostoru pro hlubší poznání klientů: navzdory nízké míře nezaměstnanosti v obou sledovaných regionech byly pracovníci zprostředkování vystaveny vysoké pracovní zátěži (K7, K8), a to jednak s ohledem na jejich vysoké zatížení administrativou a jednak v důsledku značné fluktuace a nedostatku pracovníků na jednom z pracovišť (KoP D) v době rozhovoru. V jejich přístupu pak byl patrný vyšší sklon ke kategorizaci klientů a rutinizaci pracovních úkonů (K2)¹⁴. Naopak v případě poradkyň a projektových pracovníků byla větší snaha o porozumění klientům, a to i v případech, kdy se zpočátku jeví jako nemotivovaní (K3). Snažili se přitom rozkrýt hlubší příčiny jejich postojů a zaměřit se na poskytování potřebných informací, poradenství a spíše nepřímý nátlak ve formě opakování nabídek různých aktivit či vysvětlování dopadů nezaměstnanosti do budoucna (určitou výjimku pak představoval projekt pro dlouhodobě nezaměstnané na KoP P, kde byl tlak na plnění aktivit prostřednictvím IAP).

V případě zprostředkovatelek může za nízkou oblibou sankcí stát i poměrně značná administrativní náročnost souvisejícího správního řízení (K6, K8) a skutečnost, že se jedná o proces spojený s negativními emocemi a hrožícími konflikty. Přestože se nejedná o důvody, jež by pracovníci od uplatnění sankce odradily, oba aspekty náročnosti celého procesu (časová a psychická) byly v rozhovorech opakovaně zmiňovány.

¹⁴ Na druhém z kontaktních pracovišť (KoP P) byla většina zprostředkovatelek na své pozici již řadu let; u několika se jednalo o celoživotní kariéru.

Rozsah sankčního vyřazování je ovlivňován také obecnějšími faktory. K významným patří zejména vývoj na pracovním trhu, když se výrazný pokles míry nezaměstnanosti promítl do struktury nezaměstnaných. Díky vysoké poptávce po pracovní síle se totiž značné části nezaměstnaných dařil poměrně rychlý návrat do zaměstnání, takže v evidenci déle zůstávali především lidé s výraznějšími handicapami. A právě s těmito klienty měli pracovníci v první linii nejvíce pracovat. Nastavení aktivní politiky zaměstnanosti v daném období totiž výrazně podporovalo cílenost opatření na nejvíce znevýhodněné skupiny (K7). To je patrné jak z jejího celkového zaměření na podporu vzniku pracovních míst, tak také z vymezení cílových skupin jednotlivých nástrojů.¹⁵ Na pracovníky v přímém kontaktu s klienty tak byl jejich nadřazenými vyvíjen tlak na intenzivní individuální práci zejména s dlouhodobě nezaměstnanými (K7), především na vyšší intenzitu zprostředkování těmto klientům (vyšší frekvence schůzek, vydávání doporučenek¹⁶) a cílené využívání nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Vyšší nároky na klienty, zvláště na ty s handicapem a/nebo nemotivované, pak zřejmě souvisejí s vyšším rizikem porušení pravidel na straně klientů a návazně s jejich sankčním vyřazením z evidence. Nastavené postupy a požadavky na práci s klienty (K7) přitom nebývají vždy považovány za adekvátní (K5), jak shrnuje jedna z projektových pracovníček KoP D:

... si nemyslím, že úplně některé jako ty nastavení jsou úplně správné, a pořád vám někdo zasahuje do toho, jakým způsobem toho poradce máte dělat. A myslím si, že kolikrát už je to jako i šikana těch klientů, jo, jako, tady nějaké ty nastavení. Protože prostě mi přijde, že nahoře všem jde jenom o indikátory a zelená čísla, ale ne o to, jestli tomu klientovi jako pomůžete tím způsobem. (D 11)

Diskuse

V rámci sankcí jsou uplatňována především dvě hlediska: důraz na dodržování postupů a pravidel a usměrňování neorientovaných či problematických klientů. Ačkoliv se jeví, že zákon nedává příliš velký prostor pro modifikaci institutu sankčního vyřazení při jednání liniových pracovníků s klienty a navíc že pracovníci si nejsou rozhodovací volnosti (K1) dané jim zákonem vědomi, v rozhovorech jsme zaznamenali jak využití autonomie jednání pro poněkud odlišné řešení situace klienta, tak autonomní využívání nastavených podmínek pro aktivní práci s klientem. Autonomie jednání totiž neznamená nutně odklon od nastavených pravidel – jejím výrazem může být také příklon k jejich dodržování a uplatnění tvrdého přístupu ke klientům, i když by bylo možné postupovat odlišně (mírněji). Zprostředkovatelky na sledovaných KoP tak v situaci vysoké pracovní zátěže vítaly možnost vyvíjet na své klienty tlak prostřednictvím hrozby sankčním vyloučením, aby dosáhly požadovaného jednání (ačkoliv samotné uplatnění sankce vnímaly spíše negativně).

Některé pracovníčky v rozhovorech argumentovaly, že se snaží postupovat individuálně (K2) namísto automatického vyřazení. A právě důrazem na individualizaci (tedy na princip, který je politikou zaměstnanosti ve vztahu ke klientům prosazován) pak odůvodňovaly své

¹⁵ Jedná se např. o úpravu podmínek příspěvků na společensky účelná pracovní místa dle míry znevýhodnění klientů (Směrnice generální ředitelky č. 4/2019).

¹⁶ Uchazeči o zaměstnání mají povinnost doporučené zaměstnání na základě tzv. doporučenky projednat se zaměstnavatelem, v opačném případě jsou vyřazeni z důvodu maření součinnosti s ÚP ČR. Zprostředkovatelky přitom mohou v rámci své autonomie volit namísto doporučenek tzv. informaci o zaměstnání, která s takovou povinností spojena není. Volba mezi doporučenkou a informací o zaměstnání tak je také volbou ohledně užití sankce jako nástroje při práci s klientem.

případné uplatnění volnosti v rozhodování, resp. odchýlení od stanovených pravidel v této oblasti. V praktické rovině se to projevovalo tolerancí v konkrétní situaci, krátkém vyčkání, aktivitou nad rámec vymezených pracovních povinností a informováním či usměrňováním klientů. Pracovnice přitom uplatňovaly hledisko posouzení typu situace (některé jsou vnímány jako společensky méně závažné), typu klienta a jeho vystupování (tolerance k mladým, kteří se v systému neorientují), okolností dané situace (náhlá nemoc, konkrétní nabídka zaměstnání). Kromě toho se do rozhodování promítala jejich empatie a etická hlediska (např. nevyřazují při neochotě k psychologickému vyšetření). V tomto se prolínají kritéria zásluhovosti (K3) s porozuměním konkrétním okolnostem případu (situace) klienta. Individuální posouzení porušení povinností klienty a nepřistoupení k sankci připouštěly zejména služebně starší, zkušenější pracovnice oddělení zprostředkování, které však v jiných ohledech vykazovaly nejpatrněji rutinizaci postupů při práci s klienty. V rozhovorech svůj přístup nikdy neodůvodňovaly odkazem na možnosti v rámci existující legislativy a judikatury; často měly v těchto případech naopak pocit, že konají lidsky, ale v rozporu s platnými předpisy (K5).

Poradci a projektoví pracovníci častěji kladli důraz na rozvoj vztahu s klienty než na jejich disciplinaci, a proto v sankcích nespatořovali prostředek pro dosahování cílů svojí práce. Popisovali, že v rámci poradenství (s některými výjimkami) nevytvářejí na klienty nátlak, ale spíše se snaží využít motivování klientů přes pozitivní nabídku aktivit. Dále někteří pracovníci reflektovali, že je pro ně důležité navázání individuálního vztahu ke klientovi a vybudování vzájemné důvěry jako předpoklad vzájemné spolupráce (K4, K5).

V důsledku nízké nezaměstnanosti byl na sledovaném KoP P příznivý poměr klientů na pracovníka zprostředkování. Ukázalo se však, že další faktory (K5–K7), jako je rostoucí zatížení administrativou, tlak na práci s nejvíce znevýhodněnými klienty a změna struktury uchazečů o zaměstnání, do značné míry inhibovaly možnosti rozvoje individuální práce na oddělení zprostředkování (K8). KoP D se pak v době šetření navíc potýkal i s nedostatkem pracovníků, a proto byla situace z hlediska počtu klientů připadajících na jednoho pracovníka oddělení zprostředkování méně příznivá. Tyto faktory pak přispívaly k rutinizaci postupů a příklonu k využívání sankcí jako nástroje kontroly klientů, resp. vynucení požadovaného jednání.

Závěr

V ČR je každoročně vyřazen poměrně vysoký podíl nezaměstnaných z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu nespolečné spolupráce s ÚP ČR. Počet sankčních vyřazení od roku 2016 převyšuje počet osob zařazených do nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, což naznačuje přísný („work-first“) přístup v rámci české politiky zaměstnanosti. Tomu do určité míry odpovídá i tlak nadřazených struktur v rámci ÚP ČR na intenzitu práce s nejvíce znevýhodněnými klienty. Uvedená zjištění odpovídají teoretickému předpokladu, že sankce představují významnější nástroj, pokud jsou omezené možnosti rozvíjet individuální práci s klientem. Nově se ovšem ukázalo, že přetížení pracovníků může překročit určitou mez a způsobit nejen celkové potlačení individuální práce s klienty, ale současně také redukci sankcí (jak se projevilo v období bezprostředně po zavedení sociální reformy či v období pandemie nemoci covid-19).

Jak vyplývá z judikatury a vyjádření veřejného ochránce práv, dochází v ČR v některých případech při vyřazování z evidence uchazečů o zaměstnání k tvrdostem, protože

není zohledňována intenzita porušení povinností ani další okolnosti. Na druhou stranu však rozhovory na obou sledovaných pobočkách ÚP ČR ukazují, že dochází i k citlivému posuzování případů pracovníky v první linii a k využívání autonomie pracovníků ve prospěch klientů v podobě neudělení sankce i v těch případech, kde by to dle zákona bylo možné. Obecně se také na sledovaných KoP potvrdilo zjištění zahraničních studií, které poukazují na kategorizaci klientů a odlišný přístup pracovníků služeb zaměstnanosti k různým kategoriím: uplatnění sankcí se ukázalo být méně striktní ve vztahu k mladým, poprvé evidovaným uchazečům o zaměstnání a ke klientům v předdůchodovém věku, u nichž byl vstřícnější přístup (upozorňování na porušení pravidel a možnost nápravy) téměř pravidlem. Naopak tomu bylo u dlouhodobě evidovaných osob, které pracovníci zprostředkování považují za nemotivované. U dalších nezaměstnaných se pak ochota k určité vstřícnosti a uplatnění autonomie při udělování sankcí odvíjí zejména od toho, zda se jedná o první porušení a klient usiluje o okamžitou nápravu. Jako zvláštní kategorie se pak ukázali klienti s nejméně handicapem, například se závislostmi, zanedbanou hygienou či s agresivním chováním. U těch mají zprostředkovatelky tendenci snižovat nároky tak, aby nedocházelo k jejich vyřazování. Kontakt s nimi je pro ně totiž nepříjemný, jejich problémy příliš komplexní a pravděpodobnost návratu do evidence velmi vysoká.

Zjištění ukazují, že institut sankce představuje specifický nástroj v individuální práci s klienty. Ten může na jednu stranu skutečně plnit roli kontrolní, pobídkovou nebo „výchovnou“, na straně druhé jej však mohou pracovníci využívat také k rozvoji vztahu s klientem, posílení vzájemné důvěry a zvýšení ochoty ke spolupráci. Schopnost pracovníků využít své autonomie k tomu, aby při rozhodování o sankci co nejlépe podpořili dosažení základního cíle své práce (začlenění klienta do vhodného zaměstnání) se odvíjí od jejich odborných kompetencí, které jim mimo jiné umožňují posoudit účinky svého rozhodnutí (ne)uplatnit sankci na jednání a přístup konkrétního klienta. Nároky na kvalifikaci pracovníků v přímém kontaktu s klienty však nejsou jasně dané (kvalifikace v sociální nebo obdobné profesi byla na sledovaných KoP výjimkou) a proces zapracování i dalšího odborného vzdělávání pracovníků ÚP ČR se potýká s řadou nedostatků. Rozhovory na sledovaných pracovištích ÚP ČR také ukazují, že nastavení práce s klientem (na oddělení zprostředkování) hlubší poznání klientů značně znesnadňuje. Sankce, s ohledem na jejich celkový rozsah i potenciálně významnou roli v práci s klienty, by si do budoucna zasluhovaly celkově vyšší (nejen výzkumnou) pozornost.

MIROSLAVA RÁKOCZYOVÁ je výzkumnou pracovnící Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., (RILSA). Zabývá se otázkami sociálního vyloučení a sociálního začleňování; dlouhodobě se také věnuje výzkumu aktivní politiky trhu práce. V současné době se podílí na vytváření systému sběru kvantitativních dat pro vyhodnocování situace Romů v české společnosti (projekt podpořen Fondy EHP a Norska).

ORCID: 0009-0007-0463-1554

ROBERT TRBOLA je výzkumným pracovníkem Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., (RILSA) – výzkumné centrum Brno. Zabývá se otázkami sociálního vyloučení a sociálního začleňování. Dlouhodobě se věnuje otázkám aktivní politiky trhu práce. V současné

době se podílí zejména na výzkumu v oblasti sociální práce a měření kvality jejího výkonu. Působí také jako externí lektor sociální politiky na Evangelické akademii, VOŠ sociálně právní v Brně a lektor sociálního zabezpečení na FSS MU v Brně.

ORCID: 0000-0001-5908-5828

ONDŘEJ HORA je výzkumným pracovníkem Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., (RILSA) a docentem na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity, na katedře sociální politiky a sociální práce. Výzkumně se zaměřuje zvláště na opatření politiky trhu práce, integraci mladých lidí na trh práce a obecnými otázkami sociální politiky.

ORCID: 0000-0003-2218-0244

Literatura

- Andersen, N. A., Caswell, D. a Larsen, F. (2017). A New Approach to Helping the Hard-to-Place Unemployed? The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative Process. *European Journal of Social Security*, 19(4), 335–352. <https://doi.org/10.1177/1388262717745193>
- Behrend, O. a Ludwig-Mayerhofen, W. (2008). Sisyphos motivieren, oder: Der Umgang von Arbeitsvermittlern mit Chancenlosigkeit. *Zeitschrift für Sozialreform*, 54(1), 37–55. <https://doi.org/10.1515/zsr-2008-0104>
- Berkel, van R. (2017). State of the Art in Frontline Studies of Welfare-to-Work: A Literature Review. In R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka a F. Larsen. (eds.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed* (s. 12–35). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315694474>
- Berkel, van R. (2020). Making Welfare Conditional: A Street-Level Perspective. *Social Policy & Administration*, 54(2), 191–204. <https://doi.org/10.1111/spol.12564>
- Berkel, R. van, Caswell, D., Kupka P. a Larsen, F. (eds.). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315694474>
- Berkel, van R., Larsen, F. a Caswell, D. (2018). Introduction: Frontline Delivery of Welfare-to-Work in Different European Contexts. *International Social Security Review*, 71(4), 3–11. <https://doi.org/10.1111/issr.12186>
- Bonoli, G. (2010). The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, 38(4), 435–457. <https://doi.org/10.1177/0032329210381235>
- Braun, V. a Clarke, V. (2021). Can I Use TA? Should I Use TA? Should I Not Use TA? Comparing Reflexive Thematic Analysis and Other Pattern-based Qualitative Analytic Approaches. *Couns Psychother Res.*, 21, 37–47. <https://doi.org/10.1002/capr.12360>
- Brodkin, E. Z. a Larsen, F. (2013). The Policies of Workfare. At the Boundaries Between Work and the Welfare State. In E. Z. Brodkin a G. Marston. *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics* (s. 57–68). Georgetown University Press.
- Evropská komise. (2021). *Akční plán pro evropský pilíř sociálních práv*. COM (2021) 102 final.

- Grandia, J., La Grouw, Y. M. a Kruyen, P. M. (2020). Motivating the Unemployed: A Full-Range Model of Motivational Strategies that Caseworkers Use to Activate Clients. *Social Policy & Administration*, 54(3), 375–389. <https://doi.org/10.1111/spol.12540>
- Hora, O., Horáková, M., Rákoczyová, M., Sirovátka, T., Suchanec, M. a Trbola, R. (2021). *Vyhodnocení nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti v letech 2019 a 2020, se zřetelem na dlouhodobě nezaměstnané*. VÚPSV.
- Jahoda, R., Kofroň, P. a Šimíková, I. (2008). *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*. VÚPSV.
- Janebová, R. (2019). Sociální práce, nebo sociální policie? Pronikání disciplinárních principů do sociální politiky a sociální práce. *Sociální práce / Sociálna práca*, 19(3), 5–22.
- Kupka, P. a Osiander, C. (2017). Activation ‘Made in Germany’: Welfare-to-work Services under the ‘Social Code II’. In R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka a F. Larsen (eds.), *Frontline Delivery of Welfare-to-work Policies in Europe: Activating the Unemployed* (s. 88–108). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315694474-6>
- Laan, G. van der. (1988). The Professional Role of Social Work in a Market Environment. *European Journal of Social Work*, 1(1), 31–40. <https://doi.org/10.1080/13691459808414721>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation. (Původní dílo vydáno 1980)
- Mertl, J. (2016). Vše v rámci trhu, nic proti trhu, nic mimo trh: neoliberalní devianti a dohled nad nimi skrze sociální pomoc. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 52(2), 179–207. <https://doi.org/10.13060/00380288.2016.52.2.246>
- Mertl, J. (2017). *Přerozdělování welfare: nástroj pomoci nebo kontroly*. Doplněk.
- MPSV. (2012–2020). *Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti (roky 2012 až 2020)*. <https://www.mpsv.cz/web/cz/situace-na-trhu-prace>
- Olsen, G. (2022). Ambivalence in Activation Encounters. *European Journal of Social Work*, 25(4), 564–576. <https://doi.org/10.1080/13691457.2021.1995705>
- Oorschot, V. van. (2000). Who Should Get and Why? On Deserviness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public. *Policy & Politics*, 28(1), 33–48. <https://doi.org/10.1332/0305573002500811>
- Penz, O. et al. (2017). Post-Bureaucratic Encounters: Affective Labour in Public Employment Services. *Critical Social Policy*, 37(4), 540–561. <https://doi.org/10.1177/0261018316681286>
- Rada Evropské unie (2018). Rozhodnutí Rady (EU) 2018/1215 ze dne 16. července 2018 o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států.
- Rákoczyová, M. a Horáková, M. (2014). Sociální politika vstřícná k zaměstnanosti? Česká republika v období krize – politický diskurs a realita. In T. Sirovátka, M. Horáková a P. Horák (eds.), *Česká politika zaměstnanosti v době krize a po krizi* (s. 18–66). Masarykova univerzita.
- Rákoczyová, M., Trbola, R., Sirovátka, T. (2021). *Individuální práce s obtížně umístitelnými uchazeči o zaměstnání. Případová studie na vybraném kontaktním pracovišti Úřadu práce ČR*. Brno: VUPSV.

- Rice, D. (2017). How Governance Conditions Affect the Individualization of Active Labour Market Services: An Exploratory Vignette Study. *Public Administration*, 95(2), 468–481. <https://doi.org/10.1111/padm.12307>
- Rice, D., Fuertes, V. a Monticelli, L. (2018). Does Individualized Employment Support Deliver What Is Promised? Findings from Three European Cities. *International Social Security Review*, 71(4), 91–109. <https://doi.org/10.1111/issr.12191>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Ads 52/2021-31.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Ads 213/2020.
- Senghaas, M., Freier, C. a Kupka, P. (2019). Practices of Activation in Frontline Interactions: Coersion, Persuasion, and the Role of Trust in Activation Policies in Germany. *Social Policy & Administration*, 53(5), 613–626. <https://doi.org/10.1111/spol.12443>
- Serrano-Pascual, A. (2007). Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe. In A. Serrano Pascual a L. Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe* (s. 11–34). P. I. E. Lang.
- Sirovátka, T. a Rákoczyová, M. (2022). Front-line Work in Activation and Targeting of Re-qualification Programmes: Lessons from the Czech Republic. *European Journal of Social Work*, 25(1), 162–175. <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1843410>
- Směrnice generální ředitelky č. 4/2019. Postup Úřadu práce ČR při realizaci nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti a zaměstnávání OPZ.
- Svarer, M. (2011). The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark. *Economica*, 78(312), 751–778. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.2010.00851.x>
- Úřad práce ČR. (n.d.). *Strategie ÚP ČR na období 2020–2024*.
- Veřejný ochránce práv. (2021, 19. října). *Ministerstvo práce a sociálních věcí opakovaně odmítá opatření navrhovaná ombudsmanem. Veřejný ochránce práv proto informoval vládu*. (Tisková zpráva). https://www.ochrance.cz/aktualne/ministerstvo_prace_a_socialnich_veci_opakovane_odmita_opatreni_navrhovana_ombudsmanem-verejny_ochrance_prav_prototype_informoval_vladu/
- Whelan, N., Murphy, M. P. a McGann, M. (2021). The Enabling Role of Employment Guidance in Contemporary Public Employment Services: A Work-first to Life-first Typology. *British Journal of Guidance & Counselling*, 49(2), 202–212, <https://doi.org/10.1080/03069885.2021.1879374>
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.