

Individuální práce s obtížně umístitelnými uchazeči o zaměstnání: případová studie na vybraném kontaktním pracovišti Úřadu práce ČR

Miroslava Rákoczyová – Robert Trbola – Tomáš Sirovátka

Shrnutí

- Individuální práce s uchazeči o zaměstnání představuje základ zprostředkovatelské a poradenské činnosti veřejných služeb zaměstnanosti a jako taková tvoří jádro aktivní politiky zaměstnanosti.
- Doporučení Rady Evropské unie (2016) rovněž vyzdvihuje roli dalších, návazných sociálních služeb při překonávání bariér v přístupu na trh práce u znevýhodněných uchazečů o zaměstnání.
- Míra individualizace služeb zaměstnanosti závisí na organizačním kontextu: jednak se jedná o lidské a finanční zdroje, jednak o pracovní podmínky pracovníků v první linii a organizační uspořádání vztahů mezi nimi a uchazeči.
- Naše zjištění ukazují, že dobře fungující odborné poradenství dovede zajistit individuální přístup a stanovení potřeb znevýhodněných uchazečů, včetně potřeb v oblastech mimo trh práce. Platí to i v případech, kdy poradenství navazuje na relativně úzce zaměřenou činnost oddělení zprostředkování.
- I v případě dobře identifikovaných potřeb však individualizace služeb zaměstnanosti selhává, pokud na ně nelze adekvátně reagovat v důsledku nedostupnosti potřebných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) a/nebo nespolupráce s vnějšími subjekty.
- Přímá práce s uchazeči o zaměstnání je psychicky náročná a spojená s řadou etických dilemat; pracovníci v první linii jsou ohroženi syndromem vyhoření.
- Pro další zkvalitnění individuální práce s uchazeči o zaměstnání lze doporučit omezení administrativní zátěže pracovníků, kteří ji vykonávají, jejich systematické vzdělávání v individuální práci, zvýšení kvalifikačních nároků pro tuto činnost (a ohodnocení) v případě pozic poradců a rozšíření jejich rozhodovací pravomoci. Dále doporučujeme poskytovat nástroje APZ variabilně, přizpůsobené identifikovaným potřebám uchazečů („na míru šité“) a vytvořit legislativní rámec pro provázanost poradenství v oblasti zaměstnanosti a sociálních služeb a sociální práce.

Úvod

Individuální práce s uchazeči o zaměstnání představuje základ zprostředkovatelské a poradenské činnosti veřejných služeb zaměstnanosti a jako taková tvoří jádro aktivní politiky zaměstnanosti (APZ). V jejím rámci se předpokládá identifikace potřeb nezaměstnaných a volba vhodných nástrojů, které těmto potřebám od-

povídají. Do vztahu mezi uchazeči o zaměstnání a pracovníky v první linii se přitom promítá celá řada faktorů, které průběh individuální práce ovlivňují.

Řada studií poukazuje na kumulaci handicapů v případě obtížně zaměstnatelných skupin nezaměstnaných, což klade požadavky na individualizovaný přístup a řešení „šitá na míru“. Jak shrnují Rice, Fuertes a Monticelli (2018: 94),

Svémi policy briefs nabízí VÚPSV stručná shrnutí odborných poznatků a kvalifikovaná doporučení ohledně aktuálních témat sociální politiky.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., (VÚPSV) je veřejnou výzkumnou institucí provádějící aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni. Vykonává rovněž konzultantskou činnost, organizuje konference a vydává odborné publikace.

individualizovaný přístup zahrnuje jednak identifikaci potřeb, resp. bariér uchazeče v přístupu na trh práce prostřednictvím individuálního poradenství („procedurální individualizaci“), jednak dostupnost široké škály služeb tak, aby bylo návazně možné poskytnout takovou službu, která dobře odpovídá situaci uchazeče („věcnou individualizaci“). Předpokladem individualizace služeb zaměstnanosti tak jsou pracovníci, kteří se věnují nižšímu počtu uchazečů o zaměstnání, disponují nástroji vyhodnocení problému (např. metodikou mapování charakteristik, potřeb a aspirací uchazečů) a také určitou možností vlastního uvážení a kteří mohou z palety nástrojů vybrat ty nejvhodnější. Ideál individualizovaného přístupu dobře vyjadřuje doporučení Rady Evropské unie (Rada, 2016), které rovněž vyzdvihuje roli dalších, návazných sociálních služeb při překonávání bariér v přístupu na trh práce u znevýhodněných uchazečů o zaměstnání.

Míra individualizace služeb zaměstnanosti však závisí na řadě okolností v organizačním kontextu, jenž určuje, jak organizace služeb zaměstnanosti pojmají („čtou“) uchazeče o zaměstnání a jak s nimi jednají. Garsten et al. (2016) v návaznosti na jiné studie poukazují především na dva aspekty: jednak se jedná obecněji o lidské a finanční zdroje, ale i o pracovní podmínky pracovníků v první linii a organizační uspořádání vztahů mezi nimi a uchazeči. Například omezené zdroje vedou k uplatnění praktik, jež omezují přístup uchazečů s komplexními potřebami k potřebným službám. Za druhé hraje roli manažerská a administrativní kontrola a požadavky kladené na pracovníky v první linii. Jedná se například o způsoby měření jejich výkonu a pobídky k jeho dosažení, zejména v rámci New public management (NPM) ve veřejném sektoru: standardizovaná kritéria měření výkonu často omezují možnost individualizovaného přístupu.

V praxi spolu soupeří požadavky byrokratické povahy (výkon a zvládání administrativních činností a rychlé odbavení uchazečů) a výkon sociální práce, který by odpovídal individualizovanému přístupu k uchazečům (obzvláště těm se závažnými a komplexními problémy). V obecnější rovině se jedná o dva různé principy: na straně jedné přístup „people processing“ (podrobení lidí procesům), upřednostňující zprostředkování, standardizaci postupů a rychlý návrat uchazečů na trh práce, a na straně druhé skutečný individuální přístup, usilující o porozumění potřebám uchazečů, vztah důvěry a spolupráci (srov. Caswell, Larsen, 2017).

V České republice bylo téma individuální práce s uchazeči o zaměstnání dosud spíše pojmáno jako součást výzkumu zaměřeného na vyhodnocování aktivní politiky zaměstnanosti, a to zejména formou kvantitativních šetření doplněných skupinovými, fokusními rozhovory (viz např. Rákoczyová et al., 2019; Hora et al., 2018). Studie, z níž zde vycházíme (Rákoczyová et al., 2022), představuje první šetření, které usiluje

o porozumění procesům individuální práce s uchazeči o zaměstnání s využitím kvalitativních postupů. Zachycuje situaci na sklonku roku 2019, tedy před propuknutím pandemie covidu-19 a s ním související výraznou změnou kontextu fungování služeb zaměstnanosti. Věnujeme se zde práci zaměstnanců vybraného kontaktního pracoviště Úřadu práce ČR (dále jen KoP), které bylo identifikováno v rámci předchozího expertního dotazování jako příklad dobré praxe. Zabýváme se tím, jaký postup volí při práci s uchazeči linioví pracovníci na různých pozicích (poradkyně pro zprostředkování, poradkyně z oddělení poradenství a dalšího vzdělávání a projektové pracovnice) a jaké jsou vzájemné vazby mezi těmito pozicemi při řešení individuálních případů. Následně analyzujeme problémy, s nimiž se pracovníci potýkají a které jim individuální práci ztěžují.

Zjištění

- Na sledovaném KoP je v individuálním přístupu k uchazečům o zaměstnání patrné rozdělení na činnost zprostředkovatelskou, která spolu s administrativou dominuje práci zprostředkovatelek, a specializované poradenství poskytované poradkyněmi oddělení poradenství a dalšího vzdělávání (OPDV) a projektovými pracovnicemi.
- Pracovnice oddělení zprostředkování se identifikaci potřeb uchazečů o zaměstnání cíleně věnují pouze při vstupním pohovoru, následně je jejich pozornost zaměřena poměrně úzce na hledání zaměstnání. Další potřeby uchazečů se vyjevují spíše nahodile. V přístupu vůči nemotivovaným, obtížně zaměstnatelným uchazečům je u nich patrná snaha uplatňovat přísnější přístup a vytvářet tlak na hledání zaměstnání (doporučenky, stanovení aktivit v rámci Individuálních akčních plánů, postoupení specialistce pro prevenci nelegálního zaměstnání). Využití nástrojů APZ či jiných aktivit se jim u této skupiny klientů jeví jako neúčinné nebo nerealizovatelné, protože nemotivovaní uchazeči o zaměstnání se dovedou účasti v nich vyhnout. Ve vztahu k nejvíce znevýhodněným je pak mnohdy patrná rezignace a nastavení velmi nízkých požadavků na aktivitu, což je mj. dáno tím, že problémy těchto klientů (závislosti, bezdomovectví, agresivita atd.) objektivně přesahují schopnosti i kompetence zprostředkovatelek. Individuální přístup je tak v rámci činnosti oddělení zprostředkování značně omezený a ve vztahu k obtížně zaměstnatelným byl zmiňován především u uchazečů o zaměstnání primárně limitovaných zdravotními problémy.
- Možnosti individualizace a porozumění potřebám uchazečů do značné míry ovlivňuje systémové nastavení práce zprostředkovatelek, zejména nízký důraz na kvalifikaci v oblasti práce s uchazeči o zaměstnání a omezené mož-

nosti jejího rozvoje, nevhodné pracovní prostředí působící jako bariéra v komunikaci (přepážky, sdílené kanceláře), nízká časová dotace na uchazeče, přetížení administrativními činnostmi (a důraz vedoucí na jejich zpracování spíše než na individuální práci s uchazeči) i omezené prostředky k prevenci syndromu vyhoření. Jako problém se jeví také tzv. testy trhu práce při povolování zaměstnání cizinců, které vedou pracovníce k vydávání doporučenek i na místa neodpovídající potřebám uchazečů a které tak deformují jejich vzájemný vztah.

- Úzké zaměření zprostředkovatelek na sledovaném KoP však v případě obtížně umístitelných klientů dobře vyvažují jejich kolegyně na pozicích poradkyň. Pokud jde o poradkyně OPDV, jeví se jejich poradenský přístup k uchazečům jako profesionální – zahrnuje důvěru, empatii, komplexnost i snahu o zplnomocňování; současně se však vyznačuje odstupem a respektem k uchazeči a jeho odpovědnosti za vlastní život. Poradkyně se potýkají s řadou problémů podobně jako zprostředkovatelky, jejich časová dotace na uchazeče je ovšem výrazně vyšší a bariéry v komunikaci menší (nejedná se o přepážky). Jako nejvýznamnější se pro nastavení kvality práce na tomto oddělení jeví přístup a pracovní nasazení vedoucí pracovníce, která má odpovídající magisterské vzdělání v oboru sociální politika a sociální práce a odborné standardy dovede zajistit: na pozici vybírá pracovníky vysokoškolsky vzdělané (přednostně ve společenskovědním nebo humanitním oboru), podporuje jejich rozvoj důkladným a dlouhodobým zapracováním a postupným předáváním agendy a je jim také oporou při zvládání obtíží. Ukazuje se tak, jak významnou roli může sehrát kvalifikace a osobní nasazení pracovníka ve vedoucí pozici.
- Celkově se tedy na sledovaném KoP do značné míry daří identifikovat problémy a potřeby uchazečů, a to i ty, které přesahují rámec zprostředkování zaměstnání. Daří se zde dosahovat individualizace v její „procedurální“ složce. Na druhou stranu se ukázalo, že bariéru naplnění ideálu individualizace a přístupu „na míru“ představuje omezená dostupnost širokého spektra služeb, které by identifikovaným potřebám odpovídaly, a také pouze marginální spolupráce s vnějšími subjekty při řešení konkrétních případů. Omezená dostupnost nástrojů APZ se projevila zejména malou nabídkou zabezpečovaných rekvalifikací ve sledovaném období (hlavně v důsledku prodlev ve veřejných zakázkách) a také nedostatkem dotovaných míst pro nejvíce znevýhodněné uchazeče o zaměstnání, především kvůli nezájmu ze strany zaměstnavatelů.
- Rozhovory na sledovaném KoP potvrdily, že přímá práce s uchazeči o zaměstnání na ÚP ČR je značně psychicky náročná a spojená s řadou tlaků od různých aktérů (od vyšších úrovní řízení, klientů, zaměstnavatelů atd.) a nesnadných etických dilemat při rozhodování, jako je například volba mezi splněním požadavků nadřízených a vlastním přesvědčením o chybějící smysluplnosti požadované činnosti. V této souvislosti pak vystupují do popředí faktory, které ve své práci pracovníce hodnotí jako pozitivní. Mezi nimi se jako nejvýznamnější ukázaly být velmi dobré mezilidské vztahy na sledovaném pracovišti. Význam lidského faktoru se pozitivně projevil i ve vztahu k syndromu vyhoření, který představuje problém, jenž je v rámci ÚP ČR ošetřen jen velice dílčím způsobem v podobě jednorázových kurzů. Na sledovaném KoP nepůsobí psycholog, na kterého by se mohli pracovníci případně obracet, neprobíhá supervize ani žádné jiné podpůrné aktivity jako případové konference apod.

Metodologie

Výzkum byl proveden kvalitativními postupy. V první fázi, která předcházela provedení případové studie, byly provedeny expertní rozhovory s vybranými pracovníky ÚP ČR, kteří jsou v přímém kontaktu s uchazeči o zaměstnání, a s pracovníky ve vedoucích pozicích (zprostředkovatelé, poradci, psychologové, vedoucí pracovišť zprostředkování a poradenství, ředitelé poboček ÚP atd.), a to na různých pracovištích po celé ČR (13 rozhovorů). Součástí rozhovorů byla také identifikace příkladů dobré praxe, tedy KoP, které mají mezi zkušenými pracovníky ÚP ČR dobré jméno a na kterých by bylo možné ukázat, jak problémy spojené s výkonem individuální práce, tak také potenciálně úspěšné způsoby, jimiž těmto problémům čelí.

Pro případovou studii bylo navrženo několik kontaktních pracovišť. Případová studie (prezentovaná v tomto textu) byla provedena v měsících listopad a prosinec 2019, a to formou polostrukturovaných kvalitativních rozhovorů se všemi pracovníky, kteří jsou na daném KoP v přímém kontaktu s uchazeči o zaměstnání. Jednalo se o všechny pracovníce oddělení zprostředkování, oddělení poradenství a dalšího vzdělávání a oddělení projektů EU (viz níže). Tyto rozhovory byly dále doplněny o rozhovory se dvěma vybranými vedoucími pracovníky v rámci KoP (vedoucí oddělení trhu práce, ředitel/ka pobočky). Celkem jsme uskutečnili 26 rozhovorů, a to přímo v prostorách KoP.

Doporučení

Řada vnějších i vnitřních bariér efektivního výkonu individuální práce na zkoumaném pracovišti není jednoduše řešitelná. Zaměření se na vnitřní bariéry by však mohlo vést k nalézání vhodných řešení. Konkrétně doporučujeme:

1. Zlepšování pracovních podmínek a pracovního prostředí, v němž je individuální práce realizována. Zejména omezení administrativní zátěže v souvislosti s efektivním využitím informačních systémů a posunem pracoviště v digitalizaci.
2. Zavedení podpůrných prvků individuální práce, jako jsou kazuistické semináře, supervize, výcviky prevence vyhoření či podpora psychologa alespoň na úrovni krajské pobočky.
3. Zvýšit požadavky na kvalifikaci pracovníků na pozicích pracovníků v přímém styku s uchazeči, zejména poradců, a zajistit i vyšší platové zařazení.
4. Věnovat pozornost rozpracování systému vzdělávání, zejména pak v oblasti individuální práce s uchazeči.
5. Rozšířit prostor pro rozhodovací volnost/pravomoci pracovníků v přímém styku s uchazeči, v současné situaci zejména pracovníků v oblasti poradenství, a současně s tím omezit i jednoznačnost procedurálních požadavků směrem k nim (jako jsou počty realizovaných kontaktů, schůzek, podmínek zařazení uchazečů do programů APZ).

Z hlediska širších podmínek pro zvýšení účinnosti individuální práce se jeví jako potřebné:

6. Rozšíření možností využití vhodných nástrojů APZ pro uchazeče s komplexními bariérami zaměstnání, zvýšení variety nástrojů a možností jejich modifikace. Může jít například o posílení role regionálních projektů zaměstnanosti či individuálních projektů pro specifické skupiny nezaměstnaných, systémové zakotvení a rozvoj sociální ekonomiky, prostupného zaměstnávání, modulových rekvalifikací atd.
7. V neposlední řadě je potřebné řešit systémově (a legislativně) provázanost služeb zaměstnanosti, sociální práce a sociálních služeb.

Literatura

CASWELL, Dorte, LARSEN, Flemming, BERKEL, van Rik a KUPKA, Peter (eds.). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*. New York: Routledge.

GARSTEN, Christina, JAKOBSON, Kerstin a SZTANDAR-SZTANDERSKA, Karolina, 2016. Negotiating social citizenship at the street-level: local activation policies and individualization in Sweden and Poland. In: HEIDEREICH, Martin a RICE, Deborah. *Integrating Social and Employment Policies in Europe*. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA): Edward Elgar, 265–293.

HORA, Ondřej et al., 2018. *Zhodnocení krátkodobých a střednědobých dopadů vybraných programů APZ realizovaných v roce 2014 s důrazem na situaci dlouhodobě nezaměstnaných*. Praha: VÚPSV, v. v. i., Výzkumné centrum Brno. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_447.pdf

RADA EVROPSKÉ UNIE, 2016. Doporučení rady ze dne 15. února 2016 o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce (2016/C 67/01).

RÁKOCZYOVÁ, Miroslava et al., 2019. *Realizace vybraných programů aktivní politiky zaměstnanosti a hodnocení jejich efektivity a účinnosti perspektivou zaměstnanců ÚP ČR v roce 2017: Dílčí podkladová studie I*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_454.pdf

RÁKOCZYOVÁ, Miroslava, TRBOLA, Robert a SIROVÁTKA, Tomáš, 2022. Individuální práce s obtížně umístitelnými uchazeči o zaměstnání: případová studie na vybraném kontaktním pracovišti Úřadu práce ČR. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_492.pdf

RICE, Deborah, 2017. How governance conditions affect the individualization of active labour market services: An exploratory vignette study. *Public Administration*, 95(2), 468–481.

RICE, Deborah, FUERTES, Vanesa a MONTICELLI, Lara, 2018. Does individualized employment support deliver what is promised? Findings from three European cities. *International Social Security Review*, 71(4), 91–109.

POLICY BRIEF

2/2022

Vznik tohoto policy brief byl finančně podpořen z prostředků Evropského sociálního fondu a ze státního rozpočtu ČR, je součástí projektu „Efektivita a efektivnost hodnocení nástrojů APZ“.

Ing. Miroslava Rákoczyová, Ph.D.

(miroslava.rakoczyova@vupsv.cz) je výzkumnou pracovnící VÚPSV, v. v. i. Zaměřuje se na výzkum v oblasti aktivní politiky trhu práce, sociálního vyloučení a sociálního začleňování.

Ing. Robert Trbola

(robert.trbola@vupsv.cz) je výzkumným pracovníkem VÚPSV, v. v. i. Zabývá se obecnými otázkami sociální politiky, politikou trhu práce a sociální integrací.

prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc.

(tomas.sirovatka@vupsv.cz) je výzkumným pracovníkem VÚPSV, v. v. i. Zabývá se obecnými otázkami sociální politiky, politikou trhu práce a sociální integrací.

VÚPSV, v. v. i.
Dělnická 213/12
170 00 Praha 7

tel.: +420 211 152 711
e-mail: vupsv@vupsv.cz
datová schránka: xy9n88n
<https://www.vupsv.cz>

tým: Obecné otázky sociální politiky
vedoucí týmu:
prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc.
tomas.sirovatka@vupsv.cz

© Výzkumný ústav práce
a sociálních věcí, v. v. i.
Praha, 2022

Policy Briefs VÚPSV, v. v. i.
ISSN 2694-9482