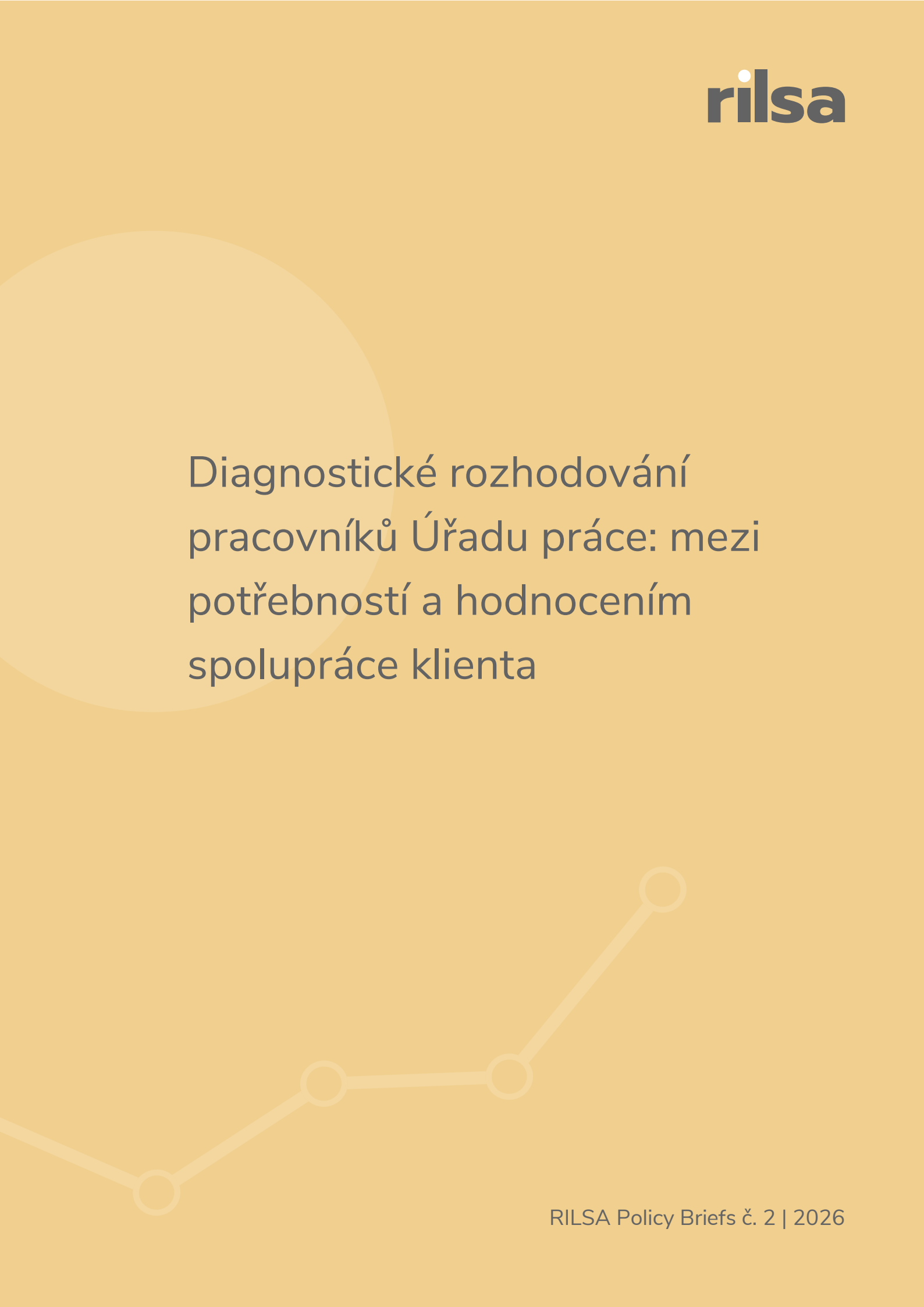


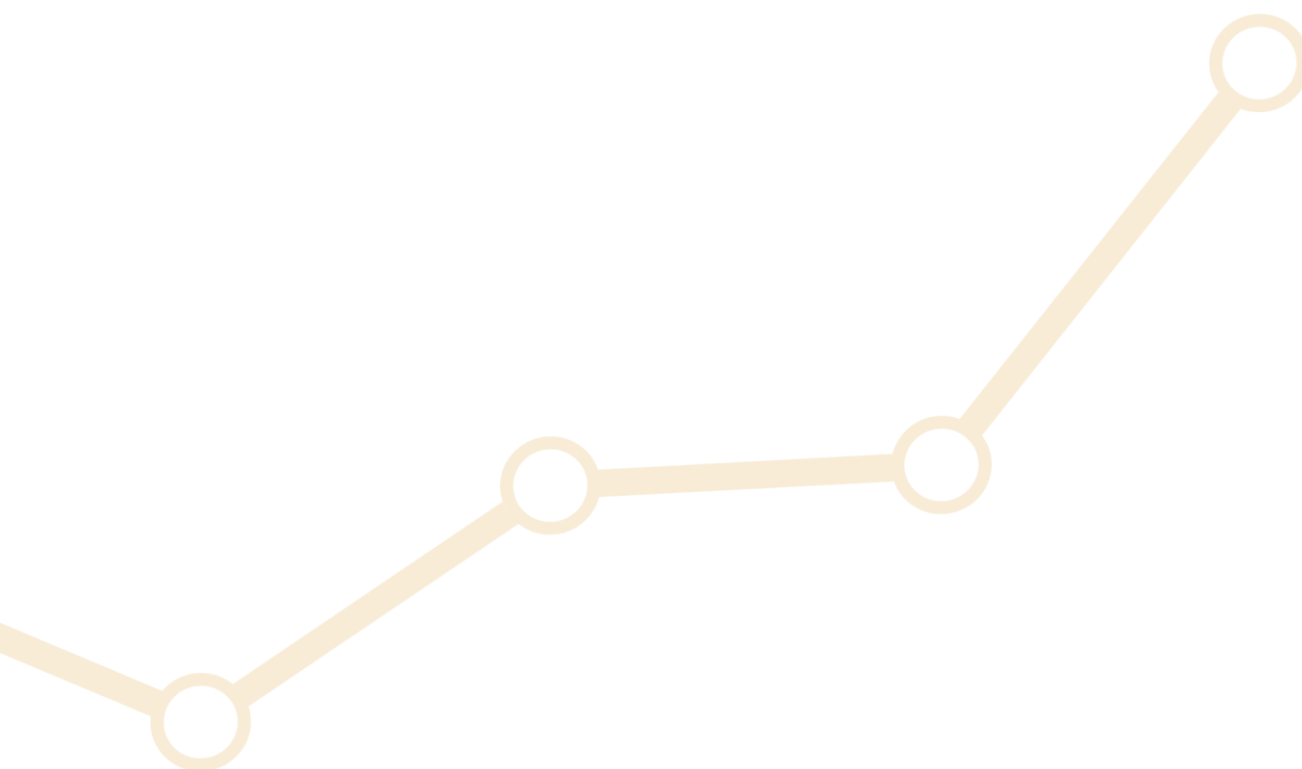
The background is a solid light orange color. On the left side, there is a large, semi-transparent circle. At the bottom, there is a line graph with four data points connected by lines, also in a light orange color. The title text is centered in the upper half of the page.

Diagnostické rozhodování pracovníků Úřadu práce: mezi potřebností a hodnocením spolupráce klienta

RILSA Policy Briefs č. 2 | 2026

Blanka Plasová

Jiří Vyhlídal



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

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

Shrnutí

- Diagnostické posouzení uchazečů představuje klíčovou fází aktivní politiky zaměstnanosti, neboť předchází rozhodnutí o konkrétních formách podpory.
- Výzkum ukazuje, že při posuzování potřeby další veřejné podpory přikládají pracovníci veřejných služeb zaměstnanosti větší význam ochotě uchazeče spolupracovat než většině sledovaných indikátorů potřeby a bariér zaměstnatelnosti.
- Některé indikátory znevýhodnění a omezení, zejména zdravotní omezení, péče o malé děti nebo dlouhodobější evidence, sice zvyšují pravděpodobnost další intervence, jejich vliv je však podstatně slabší než hodnocení spolupráce.
- Váha přikládaná spolupráci klienta se mezi pracovníky liší. Nespolupráci penalizují výrazněji pracovníci s vyšším vzděláním; u pracovníků s delší praxí je patrný podobný, statisticky však méně průkazný vztah.
- Výsledky upozorňují na riziko, že již v počáteční diagnostické fázi mohou být znevýhodňováni klienti, kteří čelí významným bariérám, ale v osobním kontaktu nepůsobí jako dostatečně spolupracující.
- Přehledné grafické shrnutí studie (Plasová & Vyhlídal, 2026) je k dispozici v příloze.

Důležitost výzkumu

Úspěšnost aktivní politiky zaměstnanosti nezávisí pouze na kvalitě jednotlivých nástrojů, ale také na tom, kdo je k těmto nástrojům vůbec doporučen. Ještě před zařazením uchazeče do rekvalifikace, poradenství nebo jiného opatření probíhá diagnostické posouzení, při němž pracovník rozhoduje, zda je další veřejná investice do klienta opodstatněná. Přesto je tato fáze rozhodování v odborné literatuře zkoumána podstatně méně než samotné přidělování programů nebo ukládání sankcí. Výzkum street-level bureaucracy dlouhodobě upozorňuje, že právě tato raná rozhodnutí mohou významně ovlivňovat životní dráhy klientů veřejných služeb (Lipsky, 2010 [1980]; Brodtkin, 2007). Současně jde o oblast, v níž se střetává hodnocení objektivní sociální potřeby s posuzováním odpovědnosti, motivace a ochoty klientů spolupracovat (van Oorschot, 2000; Senghaas, 2021).

V této studii není potřeba chápána jako jediná přímo měřitelná vlastnost klienta, ale je zachycena prostřednictvím vybraných charakteristik, které mohou signalizovat znevýhodnění, obtíže nebo omezení relevantní pro potřebu veřejné podpory. Patří mezi ně například zdravotní omezení, pečovatelské povinnosti, materiální nouze, délka evidence či předchozí pracovní historie. Tyto indikátory porovnáváme s hodnocením spolupráce uchazeče, které zachycuje jeho vnímaný přístup k požadavkům aktivačního procesu.

Hlavní zjištění

Studie vychází z factorial survey (vinětového) experimentu, v němž zprostředkovatelé posuzovali krátké profily fiktivních uchazečů. Jednotlivé charakteristiky uvedené v těchto profilech byly náhodně kombinovány, což umožňuje odhadnout relativní vliv každé z uvedených charakteristik na diagnostické rozhodování zprostředkovatelů při současném zohlednění vlivu ostatních charakteristik. Výzkumu se zúčastnilo 144 zprostředkovatelů z 22 kontaktních pracovišť Úřadu práce v Jihomoravském kraji. Každý účastník studie posoudil 20 různých profilů, celkem tedy bylo získáno 2 880 hodnocení.

Experiment umožnil oddělit vliv jednotlivých charakteristik fiktivních uchazečů a určit jejich relativní význam pro diagnostické rozhodování (Wallander, 2012). Nejvýznamnějším faktorem ovlivňujícím ochotu pracovníků doporučit další veřejnou intervenci se ukázala být ochota uchazeče spolupracovat. Nespolupracující uchazeči byli na jedenáctibodové škále hodnoceni v průměru přibližně o 1,2 bodu níže než spolupracující uchazeči. Tento efekt byl přibližně dvakrát až třikrát větší než kterýkoli jiný statisticky významný efekt sledovaných charakteristik.

Některé indikátory potřebnosti a znevýhodnění přitom rovněž ovlivňovaly rozhodování. Delší aktuální evidence, zdravotní omezení a přítomnost nezaopatřených dětí zvyšovaly podporu další intervence. Například fiktivní uchazeči evidovaní déle, než jeden rok byli hodnoceni v průměru o 0,57 bodu výše než uchazeči evidovaní méně než tři měsíce a přítomnost dítěte mladšího deseti let zvýšila hodnocení přibližně o 0,48 bodu. Materiální nouze, pečovatelské povinnosti a absence zaměstnání v předchozích dvou letech naproti tomu neměly statisticky významný vliv.

Rozhodování se současně významně liší mezi jednotlivými pracovníky. Přibližně třetina celkové variability hodnocení připadá na rozdíly mezi hodnotícími pracovníky. Sledované osobní a profesní charakteristiky přitom vysvětlují pouze omezenou část těchto rozdílů, což naznačuje význam obtížněji zachytitelných, spíše tacitních složek profesního úsudku.

Význam přikládaný spolupráci klienta se navíc liší podle vzdělání pracovníků. Negativní vliv nespolupráce byl výraznější u pracovníků s vyšším vzděláním. U délky praxe se projevil obdobný směr vztahu, tento výsledek byl však statisticky slabší. Výsledky proto nepodporují jednoduché vysvětlení, podle něhož by výraznější spoléhání se na hodnocení spolupráce bylo pouze důsledkem nižší kvalifikace či nedostatku zkušeností.

Tento výsledek odpovídá zahraničním studiím, které ukazují, že pracovníci při hodnocení klientů využívají nejen objektivní informace o jejich situaci, ale také interpretační vodítka týkající se jejich přístupu, motivace a očekávané spolupráce (Rosenthal & Peccei, 2006; Raaphorst & van de Walle, 2018). Zdravotní omezení, péče o malé děti nebo delší evidence na úřadu práce sice podporu zvyšovaly, jejich vliv však zůstával podstatně slabší.

Současně je nutné konstatovat, že výsledky zachycují rozhodování v experimentálně vytvořených situacích, nikoli přímo skutečné přidělování služeb v každodenní praxi. Výzkum byl navíc realizován na pracovištích Úřadu práce ČR v jednom regionu. Zjištění proto ukazují, jakou relativní váhu mají jednotlivé charakteristiky při kontrolovaném diagnostickém hodnocení, nelze je však bez dalšího zobecnit na veškerou rozhodovací praxi Úřadu práce ČR.

Doporučení

1. Posílit metodickou standardizaci diagnostického procesu

Výsledky naznačují potřebu posílit metodickou podporu diagnostického rozhodování. Výzkumy z oblasti street-level bureaucracy opakovaně ukazují, že vysoká míra diskrece (samostatná úvaha a rozhodnutí správního orgánu) je nevyhnutelnou součástí práce liniových pracovníků (Lipsky, 2010 [1980]; Zacka, 2017). Cílem proto není diskreci eliminovat, ale vytvářet podmínky pro její konzistentní, transparentní a odborně podložené uplatňování. Metodická podpora by měla zejména jasněji vymezovat, jak při diagnostickém posouzení zohledňovat různé typy bariér a znevýhodnění ve vztahu k hodnocení spolupráce klienta.

2. Rozvíjet profesní kompetence pracovníků Úřadu práce ČR

Profesní rozvoj by se neměl omezovat na předávání legislativních a administrativních znalostí, ale měl by vytvářet prostor pro reflexi diagnostického úsudku a způsobů interpretace klientského chování. Vhodnými formami mohou být společné rozборы případů, práce s modelovými situacemi nebo další formy kolegiální reflexe rozhodování.

3. Systematičtěji zohledňovat indikátory potřebnosti a bariér

Diagnostické postupy by proto měly podporovat systematické zohlednění zdravotních omezení, pečovatelských povinností, délky nezaměstnanosti, materiální situace a dalších relevantních bariér a omezovat riziko, že budou zastíněny bezprostředním hodnocením klientova chování.

4. Monitorovat variabilitu diagnostického rozhodování

Úřad práce by mohl na agregované úrovni průběžně sledovat, zda se diagnostická rozhodnutí systematicky liší mezi pracovišti či skupinami pracovníků a v jakých typech případů je variabilita největší. Smyslem takového monitoringu není kontrolovat jednotlivce, ale identifikovat oblasti, v nichž může být užitečné zpřesnění metodické podpory nebo společná reflexe rozhodovací praxe.

5. Zaměřit další výzkum na mechanismy profesní rozhodovací praxe

Další výzkum by se měl zaměřit nejen na to, které charakteristiky klientů ovlivňují diagnostické rozhodování, ale také na to, proč jim pracovníci přikládají rozdílnou váhu. Zvláštní pozornost si zaslouží zjištění, že význam spolupráce roste s vyšším vzděláním pracovníků a v jisté míře také s délkou jejich praxe. Vhodné jsou zejména kvalitativní a observační studie skutečných interakcí s klienty.

V příloze připojujeme grafické shrnutí studie (v české a anglické verzi).

Literatura

BRODKIN, Evelyn Z., 2007. Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 17(1), 1–17. Dostupné z: doi: [10.1093/jopart/muj019](https://doi.org/10.1093/jopart/muj019)

LIPSKY, Michael, 2010 [1980]. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Van OORSCHOT, Wim, 2000. Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*. 28(1), 33–48. Dostupné z: doi: [10.1332/0305573002500811](https://doi.org/10.1332/0305573002500811)

PLASOVÁ, Blanka a Jiří VYHLÍDAL, 2026. Who Is Worth Investing in? Need, Conduct and Frontline Diagnosis in Activation Services. *Social Policy & Administration*. Dostupné z: doi: <https://doi.org/10.1111/spol.70089>

RAAPHORST, Nadine a Steven VAN DE WALLE, 2018. A signaling perspective on bureaucratic encounters: How public officials interpret signals and cues. *Social Policy & Administration*. 52(7), 1367–1378. Dostupné z: doi: [10.1111/spol.12369](https://doi.org/10.1111/spol.12369)

ROSENTHAL, Patrice a Riccardo PECCEI, 2006. The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration. *Human Relations*. 59(12), 1633–1658. Dostupné z: doi: [10.1177/0018726706073194](https://doi.org/10.1177/0018726706073194)

SENGHAAS, Monika, 2021. Street-Level Judgements about Welfare Deservingness: How Jobcentre Advisors Decide about the Individual Mix of ‘Support’ and ‘Demand’ in the Delivery of Activation Policies. *Social Policy and Society*. 20(3), 385–399. Dostupné z: doi: [10.1017/S1474746420000408](https://doi.org/10.1017/S1474746420000408)

VYHLÍDAL, Jiří a Blanka PLASOVÁ, 2020. *Autonomie rozhodování liniových pracovníků ve veřejných službách zaměstnanosti v Jihomoravském kraji (Factorial Survey Experiment)*. Praha: VÚPSV. ISBN 9788074163432.

WALLANDER, Lisa, 2012. Measuring social workers' judgements: Why and how to use the factorial survey approach in the study of professional judgements. *Journal of Social Work*. 12(4), 364–384. Dostupné z: doi: [10.1177/1468017310387463](https://doi.org/10.1177/1468017310387463)

ZACKA, Bernardo, 2017. *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press. ISBN 9780674545540.

Autor

Mgr. Blanka Plasová, Ph.D.

[\(plasova@apps.fss.muni.cz\)](mailto:plasova@apps.fss.muni.cz)

působí jako odborná asistentka na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. Ve výzkumu a výuce se zaměřuje na sociální politiku, sladování pracovního a rodinného života, genderové nerovnosti na trhu práce a roli zaměstnavatelů při podpoře zaměstnanců s pečovatelskými povinnostmi. Zabývá se rovněž proměnami politik péče, neformální dlouhodobou péčí a postavením starších pracovníků na trhu práce.

PhDr. Jiří Vyhlídal, M.Sc.

[\(jiri.vyhlidal@rilsa.cz\)](mailto:jiri.vyhlidal@rilsa.cz)

absolvoval sociologii, sociální politiku a sociální práci na FSS MU v Brně a kvantitativní metody analýzy sociální politiky studoval na Katolické univerzitě v Lovani. Pracuje jako výzkumný pracovník Výzkumného institutu práce a sociálních věcí (RILSA) v Brně, kde se věnuje především otázkám vlivu demografické změny na trh práce, pracovní migraci a výzkumu rozhodovacích procesů na různých úrovních organizací.

Diagnostické rozhodování pracovníků Úřadu práce: mezi objektivní potřebou a hodnocením spolupráce klienta



Studie ukazuje, že rozhodování pracovníků veřejných služeb zaměstnanosti o tom, kterým klientům věnovat intenzivnější podporu, je ovlivněno nejen jejich objektivní potřebou, ale také tím, jak pracovníci vnímají chování klienta – především jeho ochotu spolupracovat.



1 O ČEM JE TENTO ČLÁNEK?

Článek zkoumá, do jaké míry pracovníci Úřadu práce při diagnostickém hodnocení potřeby další podpory zohledňují objektivní znaky znevýhodnění klienta a do jaké míry hodnotí jeho chování – zejména ochotu spolupracovat.



Článek se ptá:

Co nejvíce ovlivňuje, zda pracovník považuje investici do klienta za oprávněnou – jeho objektivní potřeby, nebo míra jeho spolupráce a celkový přístup?

2 PROČ JE TO DŮLEŽITÉ?



Aktivační politika předpokládá, že podpora je zacílena podle potřeb klienta.



V praxi však pracovníci hodnotí klienty v podmínkách omezeného času, omezených zdrojů a tlaku na výsledky.



Pokud má vnímané chování větší vliv než objektivní potřeba, mohou být lidé s významnými překážkami méně podporováni právě proto, že působí jako obtížní, nemotivovaní nebo nedostatečně spolupracující.



To má zásadní dopady na spravedlnost, kvalitu služeb a nastavení aktivizačních opatření.

3 JAK BYL VÝZKUM PROVEDEN?



144 pracovníků českého Úřadu práce se zapojilo do studie (zúčastnilo se 96 % oslovených).



Každý hodnotil **20 klientů** a posuzoval, zda je vhodné do nich investovat (ano/ne).



Celkem vzniklo **2 880 hodnocení** clientských profilů (elektronický surveyový experiment).



Analýza následně měřila vliv objektivních znaků klientů a vnímaného chování klienta.

Co pracovníci hodnotili?

Míru souhlasu s tvrzením, že je nezbytné, aby stát do daného klienta investoval finanční prostředky a úsilí.

0 ————— 10

Škála 0–10 bodů
(průměrná hodnota: **6,34 bodu**)

4 CO STUDIE ZJISTILA?



Nejsilnějším prediktorem podpory nebyly objektivní potřeby, ale vnímaná míra spolupráce klienta.



Uvedené hodnoty ukazují, o kolik bodů se v průměru změní hodnocení potřeby další podpory na škále 0–10 při dané charakteristice (ostatní znaky zůstávají stejné).

Co nejvíce ovlivňuje rozhodnutí, zda se do klienta „vyplatí investovat“?

Nespolupráce klienta

(ve srovnání s klientem, který spolupracuje)

-1,19 bodu

= - 12 % rozsahu škály

Evidence na ÚP déle než 1 rok

+0,57 bodu

= + 6 % rozsahu škály

Děti mladší 10 let v domácnosti

+0,48 bodu

= + 5 % rozsahu škály



Efekt nespolupráce (-1,19 bodu) je přibližně dvakrát až třikrát větší než efekty většiny ukazatelů objektivní potřeby, jako je dlouhá evidence na ÚP nebo péče o malé děti.

5 DALŠÍ ZJIŠTĚNÍ



Asi třetina rozdílů v hodnocení souvisí s tím, který pracovník klienta posuzuje (ICC = 0,338).



Každý další rok praxe pracovníka snižuje průměrné hodnocení přibližně o 0,08 bodu na škále 0–10.



Pracovníci s vyšším vzděláním a delší praxí hodnotí nespolupracující přísněji, (penalizace je u nich silnější).

6 KDO MŮŽE VÝSLEDKY VYUŽÍT?



Výzkumníci a odborníci v oblasti sociální politiky a zaměstnanosti – pro lepší porozumění roli chování v diagnostice klientů.



Tvůrci politik – při navrhování flexibilních a efektivních aktivizačních politik a služeb.



Manažeři a pracovníci Úřadu práce – pro reflexi diagnostického rozhodování a nastavování podpory pracovníků.



Veřejnost – pro pochopení toho, jak se v praxi rozhoduje o tom, kdo získá přístup k podpoře a příležitostem.



Plasová, B., & Vyhledal, J. (2026). Who Is Worth Investing in? Need, Conduct, and Frontline Diagnosis in Activation Services. Social Policy & Administration. <https://doi.org/10.1111/spol.70089>

Who Is Worth Investing in?

Frontline Diagnosis Between Objective Need and Client Conduct



This study shows that frontline public employment service workers' decisions about which clients should receive more intensive support are shaped not only by objective need, but also – and most strongly – by clients' perceived willingness to cooperate.



1 WHAT IS THIS ARTICLE ABOUT?

The article examines how frontline employment service workers make diagnostic judgements about the need for further support, focusing on both objective indicators of disadvantage and client conduct – especially willingness to cooperate.



The article asks:

To what extent do workers consider clients 'worth investing in' because of their objective need, and to what extent are their decisions shaped by how clients behave and their cooperation?

2 WHY IS IT IMPORTANT?



Activation policies assume that support is targeted according to need.



In practice, workers operate under time, resource and pressure constraints that influence their assessments.



If perceived conduct matters more than objective need, people facing significant barriers may receive less support because they are seen as difficult, unmotivated or insufficiently cooperative.



This has major implications for fairness, service quality and the design of activation systems.

3 HOW WAS THE RESEARCH DONE?

144 frontline workers from Czech Public Employment Service participated in the study (response rate 96%).



Each worker rated 20 fictional client profiles (vignettes).



In total, 2,880 evaluations of client profiles were collected (factorial survey experiment).



Multilevel analysis estimated the effects of various client characteristics and worker characteristics.

What did workers rate?

The extent to which it is necessary for the state to invest financial resources and effort in the client.

0 ————— 10

Scale 0–10 points
(mean rating: **6.34 points**)

4 WHAT DID THE STUDY FIND?



The strongest predictor of support was not objective need, but perceived cooperation.



The values below show how many points the average rating of the need for further state intervention changes on a 0–10 scale for a given client characteristic (other factors constant).

Which factors influence whether a client is considered "worth investing in"?

Client non-cooperativeness
(vs. cooperative client)

–1.19 points

= –12 % of the scale range

Registration at PES longer than 1 year (vs. up to 1 year)

+0.57 points

= + 6 % of the scale range

Children younger than 10 years in the household (vs. no children < 10)

+0.48 points

= + 5 % of the scale range



The penalty for non-cooperativeness (–1.19 points) is approximately twice to three times larger than the effects of other major need indicators, such as long-term registration or caring for young children.

5 FURTHER FINDINGS



About one third of the total variation in ratings is due to differences between workers (ICC = 0.338).



Each additional year of work experience reduces the average rating by about 0.08 points on the 0–10 scale.



Workers with higher education and longer experience penalise non-cooperativeness more strongly.

6 WHO CAN USE THESE FINDINGS?



Researchers and professionals in social policy and employment services – for a better understanding of the role of conduct in frontline diagnosis.



Policymakers – when designing fair and effective activation policies and services.



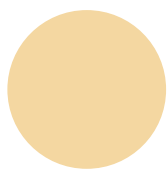
Managers and staff of the Public Employment Service – for reflection on diagnostic decision-making and setting support priorities.



The public – to understand who is more likely to gain access to support and why.



Plasová, B., & Vyhřídál, J. (2026). Who Is Worth Investing in? Need, Conduct and Frontline Diagnosis in Activation Services. Social Policy & Administration, spol.70089. <https://doi.org/10.1111/spol.70089>



RILSA Policy Briefs

č. 2 | 2026

RILSA

Jeruzalémská 1283/9, 110 00 Praha 1

T: +420 221 015 844

E: rilsa@rilsa.cz

W: <https://www.rilsa.cz>

Datová schránka: yi6jvet

© Výzkumný institut práce a sociálních věcí, v. v. i.
Praha 2026

RILSA Policy Briefs

ISSN 2788-2500



Toto dílo podléhá licenci Creative Commons. Uveďte původ.

4.0 Mezinárodní veřejná licence. (<http://www.creativecommons.org>)



**Ministerstvo
práce a sociálních věcí**

Výstup byl podpořen z institucionálního příspěvku na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace na období 2023–2027 v rámci výzkumného úkolu *Nástroje adaptace společnosti na stárnutí obyvatelstva s důrazem na gender* (IP70207), řešeného Výzkumným institutem práce a sociálních věcí v letech 2024–2026.