

# Jak využít zkušenost s veřejně prospěšnými pracemi? Zaměstnání v obci jako nástroj pro podpory dlouhodobě nezaměstnaných lidí

Lucie Trlifajová, Daniela Büchlerová, Edit Szénássy

Centrum pro společenské otázky – SPOT

2019

MKC PRAHA  
MKC PRAGUE



NOVÁ ŠKOLA, o.p.s.  
Každý má právo na pracovní místo v občanské společnosti.  
Někdo to má ale z různých důvodů těžší...



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost

„Dobrá práce v obci: Možnosti pracovní integrace osob ohrožených sociálním vyloučením na úrovni obce“, s registračním číslem CZ.03.3.X/0.0/0.0/15\_124/0006493 v rámci Operačního programu Zaměstnanost. Projekt je spolufinancován Evropskou unií.

Děkujeme

Filipu Pospíšilovi, Adamovi Gajdošovi, Ludmile Wladyniak a Anje Decker za jejich cenné připomínky k předchozí verzi tohoto textu.

Vypracováno Centrem pro společenské otázky – SPOT, Praha, Česká republika

Analýza vypracovaná v rámci projektu Dobrá práce v obci: Možnosti pracovní integrace osob ohrožených sociálním vyloučením na úrovni obce. Vypracovali: Lucie Trlifajová, [lucie.trlifajova@centrumspot.cz](mailto:lucie.trlifajova@centrumspot.cz); Daniela Büchlerová, [daniela.buchlerova@centrumspot.cz](mailto:daniela.buchlerova@centrumspot.cz); Edit Szénássy, [edit.szenassy@centrumspot.cz](mailto:edit.szenassy@centrumspot.cz). Internetové stránky Centra pro společenské otázky – SPOT: [www.centrumspot.cz](http://www.centrumspot.cz), Internetové stránky projektu: [www.pracevobci.cz](http://www.pracevobci.cz).

Nositelem projektu je Nová Škola, o. p. s., která je také jeho hlavním koordinátorem.

Projekt realizuje spolu s Centrem pro společenské otázky – SPOT, z. s., (obsahový garant projektu) a Multikulturním centrem Praha, z. s., (garant veřejných akcí projektu).

Veřejně prospěšné práce (VPP) se v České republice v posledních letech staly klíčovým nástrojem, jehož hlavním účelem je zlepšování situace osob, které obtížně nacházejí uplatnění na pracovním trhu – dlouhodobě nezaměstnaných osob a osob s nízkou kvalitací. Nicméně skutečnost, že velká část zaměstnanců pracujících v rámci programu VPP se nakonec ocitá v začarovaném kruhu, v němž se pohybují pouze mezi úřady práce a veřejně prospěšnými pracemi, jasně ukazuje, že tento institut není vhodným řešením vedoucím k výraznému zlepšení složité životní situace lidí, kteří obtížně nacházejí uplatnění na pracovním trhu (viz část „Veřejně prospěšné práce – současná praxe“ níže). Zároveň však tento nástroj zpřístupňuje zaměstnání osobám, které jsou marginalizovány socioekonomicky, jakož i z hlediska své pozice na pracovním trhu a jež by jinak dosahovaly pouze na velmi krátkodobá, extrémně prekérní nebo neformální zaměstnání. V mnoha případech jsou tito lidé Romové. Veřejně prospěšné práce mají značný lokální dopad na obce, které zpravidla využívají dotovaná pracovní místa poskytovaná v rámci programu VPP k zajištění úklidu a údržby veřejných prostor, což jim umožňuje snižovat své náklady. Kdyby byl tento nástroj vhodně kombinován s ostatními nástroji APZ, jako jsou například rekvalifikace a zvyšování odbornosti, sociálními službami a lepším finančním ohodnocením, mohl by nejen pomáhat dlouhodobě nezaměstnaným osobám najít uplatnění na trhu práce, ale navíc by mohl mít celkově pozitivní vliv na životní situaci osob, pro něž je tento institut zamýšlen.

Je přesvědčivě doloženo, že místo aby program VPP fungoval jako nástroj, který dlouhodobě nezaměstnané aktivizuje k tomu, aby se uplatnili na trhu práce, ve skutečnosti je spíše ukotvuje ve stávající situaci (Van Ours, 2004), jelikož představuje v podstatě jistý druh chráněné práce. Avšak podmínky, které by umožnily, aby program zcela plnil tuto svou zamýšlenou funkci, lze na neoliberálně orientovaném českém pracovním trhu zajistit jen obtížně. Pro změnu situace dlouhodobě nebo opakovaně nezaměstnaných je nezbytná jednak tvorba a přizpůsobování vhodných pracovních míst a jednak zajištění komplexní podpory pro osoby zaměstnané na těchto pozicích. Jinými slovy je důležité, aby byl tento poměrně nákladný nástroj aktivní politiky zaměstnanosti přesně uzpůsoben pro ty, kdo takovouto cílenou podporu skutečně potřebují. Jak ukazuje zkušenost některých českých obcí, jsou to právě obce, které mohou v takto komplexně pojatém systému podpory hrát klíčovou roli coby zaměstnavatelé, koordinátoři služeb a poskytovatelé podpory pro zaměstnávané osoby a působit jako důležití aktéři v procesu případného zprostředkování dalšího zaměstnání (viz část „Veřejně prospěšné práce jako inspirace pro veřejné zaměstnávání v obcích“ níže). V současnosti však stojí za takovýmto uceleným přístupem obce zpravidla motivace individuálních pracovníků, nikoliv politika obce v oblasti nezaměstnanosti jako taková.

Závěrem je třeba zdůraznit dva aspekty této problematiky. Je naprosto nezbytné podporovat přístupnost na volný pracovní trh (a předcházet tak segmentaci místního trhu a s ní spojené stigmatizaci některých skupin zaměstnanců), nicméně v případě osob, které obtížně nacházejí uplatnění na pracovním trhu, se může jednat o dlouhodobý proces a pro některé z nich nemusí být zaměstnání dostupná vůbec. V případě, že se zaměstnání obcí stane dlouhodobým řešením, je navíc zapotřebí nastavit takové pracovní a mzdové podmínky, které zaměstnancům umožní pokrýt své základní životní potřeby. Současné nastavení systému podpory vytváření pracovních míst v obci tuto potřebu bohužel nezohledňuje.

**1** Předchozí verze této zprávy v anglickém jazyce byla odevzdána v září 2018 Generálnímu ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti v rámci účasti na Veřejné konzultaci Evropské komise o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných na trh práce.

Druhým významným aspektem je to, že intenzivnější zapojení obce by nemělo spočívat pouze v tvorbě pracovních míst a vyšší efektivitě poskytování služeb. Koordinace služeb podpory na úrovni obce může do jisté míry zajistit ochranu před nadřazováním prostého zajištění zaměstnání na úkor řešení ostatních problematických oblastí, k němuž při propojení sociální práce s politikami zaměstnanosti dochází. V opačném případě může docházet k umisťování osob do pracovních pozic bez ohledu na kvalitu nabízené práce, omezení podpory pouze na dobu hledání zaměstnání a orientaci výhradně na zvyšování zaměstnatelnosti jedince namísto komplexního řešení jeho situace. Je zásadní, aby obce takovýto přístup nepřijímaly. V případě svého intenzivnějšího zapojení by obce měly naopak usilovat primárně o dlouhodobé zlepšování situace zaměstnávaných osob.

Samotné obce zároveň nemají zájem podporovat fluktuaci osvědčených zaměstnanců, přestože je tento nástroj koncipován jako dočasné zaměstnání. Naopak upřednostňují zaměstnávání osvědčených absolventů VPP a s Úřadem práce se pro tyto osoby snaží vyjednávat opakované výjimky.

<b>SHRNUTÍ</b>	<b>3</b>
<b>ÚVOD</b>	<b>6</b>
<b>ČÁST I.</b>	
<b>VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ PRÁCE – SOUČASNÁ PRAXE</b>	<b>8</b>
Co jsou VPP?	8
Počet míst a financování	9
Nástroj vítaný obcemi i samotnými zaměstnanci?	12
Limity současného nastavení VPP coby aktivizačního nástroje	13
Kumulace znevýhodnění	13
Směrem ke stabilní práci?	14
<b>ČÁST II.</b>	
<b>VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ PRÁCE JAKO INSPIRACE PRO VEŘEJNÉ ZAMĚSTNÁNÍ V OBCÍCH</b>	<b>16</b>
Jaký typ podpory je žádoucí?	16
Současný stav – paralelní systémy	18
Proč právě obec?	19
<b>ZÁVĚREM</b>	<b>21</b>
<b>POUŽITÉ ODKAZY</b>	<b>23</b>

O účinnosti veřejně prospěšných prací (VPP) coby nástroje, který má dlouhodobě nezaměstnaným lidem pomáhat najít uplatnění na trhu práce, panují pochyby napříč celou Evropskou unií (Card et al., 2015). Ačkoli ve znevýhodněných regionech postižených vážným nedostatkem pracovních příležitostí program VPP funguje jako zdroj zaměstnání a v některých zemích by na něj tudíž mohlo být nahlíženo jako na efektivní ochranné opatření proti chudobě (Kuddo, 2009), je doloženo, že bez zapojení vhodných podpůrných služeb může být účinnost programů VPP co do podpory uplatnění dlouhodobě nezaměstnaných na trhu práce omezená (Scharle et al., 2014: 14). Aktivizační politiky by mohly fungovat nejlépe v kombinaci s makroekonomickými, strukturálními, regionálními, vzdělávacími a sociálně inkluzivními politikami integrovanými v jednom širě pojatém mixu (Duell et al., 2016: 11). Takovéto řešení by bylo v souladu s nejnovějším doporučením Rady Evropské unie o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce (2016/C 67/01), v němž se doporučuje více personalizovat přístup k nezaměstnaným, a to tím, že jim budou zajišťována individuálně uzpůsobená hodnocení a následně smlouvy ošetřující jejich začlenění na trh práce, jakož i tím, že se budou navazovat užší kontakty se zaměstnavateli.

Veřejně prospěšné práce se v České republice v posledních letech staly nejviditelnější formou podpory zaměstnanosti osob, které obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce. Program VPP je implementován coby nástroj aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) Evropské unie a v evropském kontextu se jedná o jeden z největších projektů přímé tvorby pracovních míst ve veřejných institucích. V současnosti jsou v rámci programu VPP poskytovány desítky tisíc pracovních míst na úrovni obcí. Tento institut byl původně koncipován a je legislativně ukotven jako dočasná podpora pro aktivizaci dlouhodobě nezaměstnaných osob, avšak v praxi, zejména pak ve strukturálně znevýhodněných regionech, se stal klíčovým nástrojem pro tvorbu pracovních míst pro tuto skupinu lidí. Opomínat nelze ani skutečnost, že se stal rovněž důležitou součástí obecních rozpočtů. O celkové efektivitě programu VPP na národní úrovni nicméně není k dispozici dostatek údajů.

Ačkoli v této zprávě zdůrazňujeme, že veřejně prospěšné práce ve své stávající podobě nepředstavují účinný nástroj pro začleňování dlouhodobě nezaměstnaných na trh práce, zároveň zde prezentujeme zjištění, že současné pojetí institutu veřejně prospěšných prací v praxi zahrnuje prvky, které mohou účinně přispívat ke zlepšení situace dlouhodobě nezaměstnaných. Program VPP se nemusí a ani by se neměl omezovat na prosté poskytování pracovních míst na území jednotlivých obcí. V této zprávě dokládáme, že obce mohou hrát klíčovou úlohu v poskytování komplexní pomoci zaměstnaným osobám coby jejich zaměstnavatelé, koordinátoři služeb a poskytovatelé podpory a nadto mohou působit jako významní aktéři v případném procesu zajištění dalšího zaměstnání těchto osob. Navzdory skutečnosti, že obce mají v různých zemích Evropské unie zákonem zajištěny odlišné možnosti pomoci dlouhodobě nezaměstnaným občanům, jsme přesvědčeni, že naše analýza může být přínosná obzvláště pro řadu zemí střední a východní Evropy, v nichž jsou programy veřejně prospěšných prací implementovány za podobných podmínek a se srovnatelnou úspěšností.

Tento dokument představuje program veřejně prospěšných prací implementovaný v České republice, jak jej chápe Centrum pro společenské otázky – SPOT,<sup>2</sup> nezávislý think-tank realizující projekt *Dobrá práce v obci: Možnosti pracovní integrace osob ohrožených sociálním vyloučením na úrovni obce*.

2 Podkladové studie budou postupně zveřejňovány na webu projektu v sekci studie (<http://www.pracevobci.cz/studie>).

**Dokument je rozdělen do dvou částí:**

**ČÁST 1: Veřejně prospěšné práce – současná praxe**, ve které stručně popisujeme nedávnou historii programu veřejně prospěšných prací v České republice, shrnujeme jeho nejpodstatnější přínosy a nedostatky a docházíme k závěru, že ve své stávající podobě je tento nástroj neúčinný, pokud jde o zlepšování situace dlouhodobě nezaměstnaných.

**ČÁST 2: Veřejně prospěšné práce jako inspirace pro veřejné zaměstnávání v obcích**, v níž se opíráme o zjištění dosavadních výzkumů a odborných analýz a popisujeme, jak lze českou zkušenost s institutem veřejně prospěšných prací využít k vytvoření efektivnějšího systému pro začleňování nezaměstnaných na trh práce, v němž by obce mohly hrát stěžejní roli.



Veřejně prospěšné práce (VPP) se v České republice v posledním desetiletí staly nejviditelnější formou podpory zaměstnanosti osob, které velmi obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce. Nástroj vznikl a je legislativně ukotven jako dočasná podpora pro aktivizaci dlouhodobě nezaměstnaných. V praxi se však zejména ve strukturálně znevýhodněných regionech stal klíčovým nástrojem pro tvorbu pracovních míst pro tuto skupinu lidí – a v řadě míst také důležitou součástí obecních rozpočtů.

Jedná se o nástroj, který je postavený na principu „work first“, tedy představě, že samotný nástup do zaměstnání, respektive zkušenost zaměstnání, vede k vyrovnání pozice na trhu práce. Zacyklení velké části zaměstnanců mezi evidencí na úřadu práce a veřejně prospěšnými pracemi ukazuje, že takto nastavené zaměstnání neumožňuje řešit mnohdy komplexní situaci osob, které obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce.

Přesto však tento nástroj výrazně zpřístupnil zaměstnání osobám, které se na pracovním trhu nacházejí v marginalizované pozici a obvykle dosahují jen na dočasná, mnohdy prekérní nebo neformální zaměstnání, případně mají problém se na běžném trhu práce udržet. Podíváme-li se na objem financí,<sup>3</sup> které jsou na VPP v rámci aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) vyčleňovány, zjistíme, že v evropském kontextu jde o jeden z největších projektů přímé tvorby pracovních míst ve veřejných institucích. V současnosti jsou každoročně na úrovni obcí vytvářeny desetitisíce pracovních míst, jimiž od zavedení tohoto nástroje prošly desítky tisíc lidí. Co můžeme z této zkušenosti čerpat?

## CO JSOU VPP?

Institut VPP existuje v ČR od 90. let 20. století, přičemž jeho současná podoba je založena na Zákoně o zaměstnanosti z roku 2004,<sup>4</sup> vyhláškách MPSV a generálního ředitelství Úřadu práce ČR. Veřejně prospěšné práce jsou jedním z hlavních nástrojů české aktivní politiky zaměstnanosti. Jejich cílem má být „aktivizace nezaměstnaných“ a „získání či udržení pracovních návyků“ (MPSV, 2013a).

V zákoně jsou veřejně prospěšné práce vymezeny jako „časově omezené pracovní příležitosti“ spočívající ve vykonávání nekvalifikovaných činností: „v údržbě veřejných prostranství, úklidu, údržbě veřejných budov a komunikací nebo jiných obdobných činnostech; dále v zajišťování pomocných prací v oblasti charity, při kulturních a sportovních akcích, ve školských zařízeních či při aktivitách souvisejících s ochranou přírody“.<sup>5</sup> Pro určení činností, které je možné mezi VPP zařadit, je klíčové, že musí být vykonávány ve prospěch státních nebo jiných obecně prospěšných institucí – obvykle se jedná o obce a příspěvkové organizace obcí, v menší míře o nevládní organizace, školy a další subjekty. Formální tréninky či školení zaměřující se na rozvoj schopností uchazečů o práci jsou v rámci VPP poskytovány málokdy.<sup>6</sup>

**3** České výdaje na APZ jsou dle statistik Eurostatu jedny z nejnižších v EU. Dostupné na: [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP\\_EXPSUMM/default/table?category=lmp\\_expend](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM/default/table?category=lmp_expend)

**4** Viz Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů; prováděcí vyhláška č. 518/2004 Sb., v platném znění.

**5** Přesný výčet a definice činností, na něž lze využít zaměstnance VPP je obsažen v Zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů.

**6** Z rozhovorů uskutečněných v rámci tohoto projektu vyplývá, že některé obce či městské části, například Děčín, Praha 7 či Brno, zaměstnancům VPP jistě služby poskytují.



Jednotlivé pozice jsou vytvářeny dohodou mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce ČR (ÚP ČR) o počtu a druhu konkrétních pozic a teprve následně obsazeny uchazeči o zaměstnání. ÚP ČR může poskytnout – a obvykle také poskytuje – na tyto pozice měsíční příspěvek na úhradu mzdových nákladů na podpořeného uchazeče o zaměstnání. V minulosti byl příspěvek zastropován výší superhrubé minimální mzdy, v současnosti (2018) je maximum stanoveno na 15 tisíc Kč (v případě koordinátorů VPP 16 tisíc Kč).<sup>7</sup>

Zaměstnání v rámci VPP může v současnosti podle zákona získat uchazeč o zaměstnání registrovaný v evidenci ÚP ČR minimálně po dobu 5 měsíců (respektive 3 měsíců v případě opakované nezaměstnanosti), maximálně na 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců, ve výjimečných, opodstatněných případech až na 24 měsíců. V minulosti mělo využívání VPP volnější charakter, výjimky týkající se prodloužení doby výkonu VPP za hranici 24 měsíců jsou v současné praxi ÚP ČR rovněž možné a nezřídka se objevují.

Zákon nedefinuje formu zaměstnání ani výši mzdy, nicméně se jedná o zaměstnání podle zákoníku práce, což je klíčový rozdíl oproti programům veřejně prospěšných prací implementovaným v Maďarsku či na Slovensku. V těchto státech jsou totiž místní ekvivalenty VPP integrované do dávkového systému. Jak v Maďarsku (Albert, 2017: 2), tak ve Slovenské republice (Mýtna Kurekova et al., 2013: 8) jsou pracovníci v rámci VPP z legislativního hlediska považováni za uchazeče o zaměstnání a nepodepisují pracovní smlouvu. U českých VPP jde obvykle o zaměstnání na hlavní pracovní poměr s odměnou ve výši minimální mzdy, přičemž zaměstnavatel může mzdu navyšovat z vlastních finančních prostředků (což není časté, ale v některých obcích k tomu dochází).

Podle metodických pokynů Úřadu práce ČR<sup>8</sup> jsou VPP v současné české praxi určeny obtížně umístitelným uchazečům o zaměstnání se závažnějšími handicapy na trhu práce, kterým není možné vzhledem k jejich individuálním charakteristikám zajistit pracovní uplatnění jiným způsobem. Jedná se především o dlouhodobě nezaměstnané (déle než 12 měsíců), uchazeče o zaměstnání s nízkou kvalifikací a osoby v hmotné nouzi.<sup>9</sup> Mnozí z těchto lidí jsou Romové (pro porovnání s podobným slovenským kontextem viz Mýtna Kurekova et al., 2013). VPP jsou častěji využívány ve strukturálně znevýhodněných regionech s vysokou nezaměstnaností (viz mapa č. 1 na str. 10).

## POČET MÍST A FINANCOVÁNÍ

Dotovaná pracovní místa, k nimž se VPP řadí, jsou základem aktivní politiky zaměstnanosti ČR. V roce 2016 bylo v ČR v rámci APZ nově vytvořeno celkem 49 183 pracovních míst a z toho 21 137 míst připadlo na veřejně prospěšné práce, čímž se VPP staly druhým nejvýznamnějším nástrojem tvorby pracovních míst. V roce 2017 bylo nově vytvořeno 36 628 pracovních míst (VPP, SÚPM a CHPM). Z toho 18 287 (49,9 %) míst připadlo na veřejně prospěšné práce. V roce 2017 se tedy jednalo o nejvýznamnější nástroj tvorby pracovních míst. Společensky účelná pracovní místa se s počtem 16 319 nově vytvořených míst posunula na druhou příčku.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Viz Integrovaný portál MPSV na adrese [https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/zlk/aktivni\\_politika\\_zamestnanosti](https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/zlk/aktivni_politika_zamestnanosti)

<sup>8</sup> Viz např. Řídící akty Úřadu práce k realizaci APZ: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2013a. Metodika poradenského procesu realizovaného s uchazeči o zaměstnání na Úřadu práce České republiky; Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů, prováděcí vyhláška č. 518/2004 Sb., v platném znění.

<sup>9</sup> Viz Zákon č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

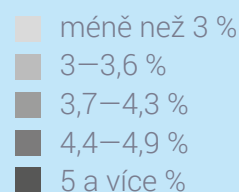
<sup>10</sup> Viz Statistiku nezaměstnanosti MPSV, dostupné na: <https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/mes>.

## MAPA 1: Podíl nezaměstnaných osob a počet nově vytvořených pracovních míst v rámci VPP v České republice v roce 2017

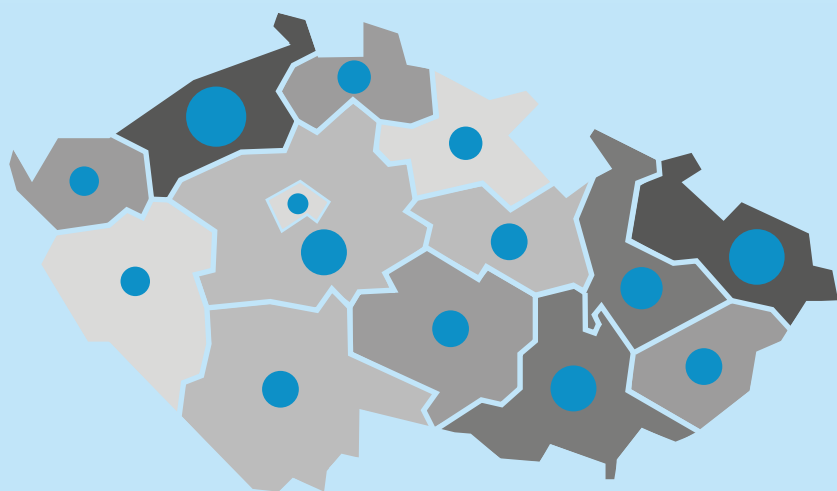
Počet vytvořených míst



Podíl nezaměstnaných osob\* v %



Celkový počet nezaměstnaných osob\*: 4,2 %  
Celkový počet vytvořených míst na VPP: 18 287



ZDROJ DAT: veřejná databáze ČSÚ: Uchazeči o zaměstnání v evidenci úřadu práce – územní srovnání (období 1. 1. – 31. 12. 2017); veřejná databáze MPSV: Statistiky nezaměstnanosti.

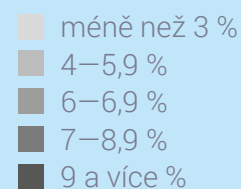
\* Podíl nezaměstnaných osob vyjadřuje podíl dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15–64 let ze všech obyvatel ve stejném věku (zde celoroční průměr)

## MAPA 2: Podíl nově vytvořených pracovních míst v rámci VPP a jejich podíl vůči počtu nezaměstnaných v České republice v roce 2017

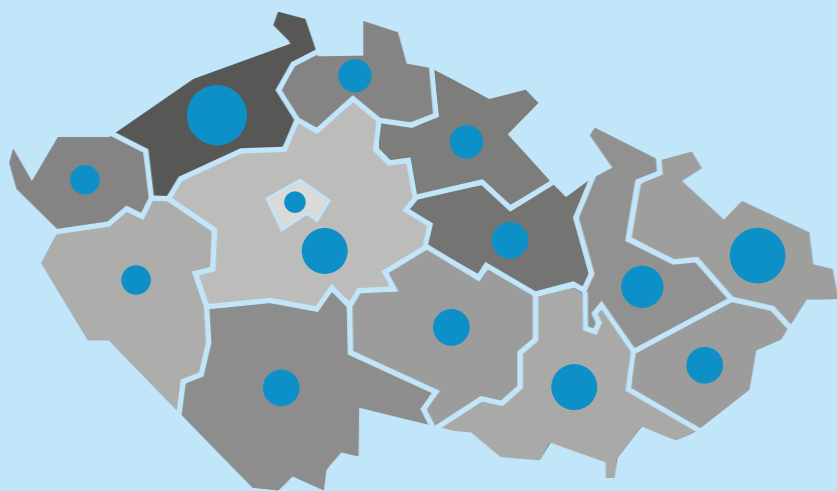
Počet vytvořených míst



Podíl vytvořených míst v rámci VPP vůči počtu nezaměstnaných (v %)



Celoroční průměr počtu nezaměstnaných osob: 313 415  
Celkový počet vytvořených míst: 18 287

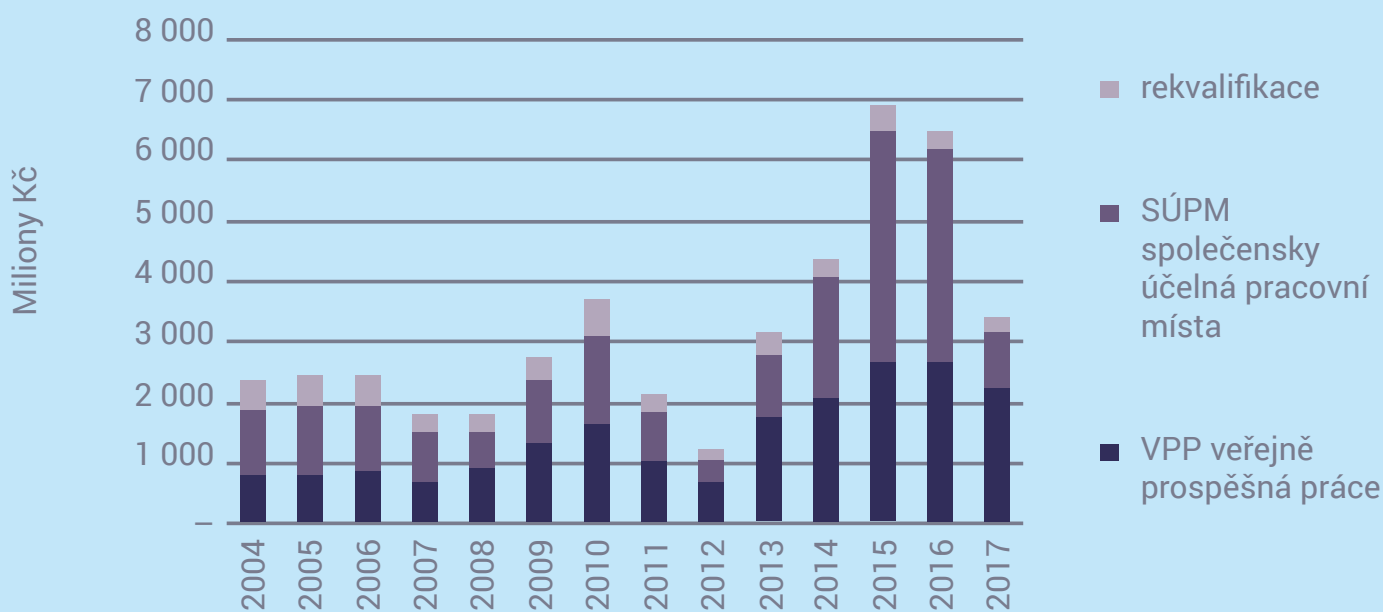


ZDROJ DAT: veřejná databáze ČSÚ: Uchazeči o zaměstnání v evidenci úřadu práce – územní srovnání (období 1. 1. – 31. 12. 2017); veřejná databáze MPSV: Statistiky nezaměstnanosti.

Od roku 2004 se na financování tvorby pracovních míst v rámci VPP podílí Evropský sociální fond. Interními pokyny MPSV a generálního ředitelství ÚP<sup>11</sup> bylo stanoveno, že nástroj VPP bude přednostně financován právě z prostředků ESF. Výdaje určené na financování VPP dosáhly v ČR v letech 2010 až 2013 celkové hodnoty 5,1 mld. Kč, tedy v průměru zhruba 1,3 mld. Kč za rok. Uvedené prostředky byly využity k vytvoření přibližně 79 tisíc míst v rámci VPP. V letech 2012 a 2013 převažovaly z hlediska zdrojů financování VPP strukturální fondy, z nichž byly v roce 2012 VPP v celé ČR financovány z 60 % a v roce 2013 ze 79 %. Největší podíl na financování VPP měl ESF v roce 2015 – jednalo se o 93 % všech financí. V roce 2016 začalo docházet k mírnému ústupu ESF, kdy se na financování tento fond podílel z 85 % (2 298 055 Kč) a národní APZ z 15 % (389 029 Kč). Od roku 2017 začaly být VPP financovány převážně ze státních fondů. V tuto chvíli jsou tedy VPP dotovány z 55 % ze zdrojů národní APZ (1 244 001 Kč) a ze 45 % z ESF (998 215 Kč).

Celkový objem financí vydaných na VPP činil 2 668 602 Kč v roce 2015, 2 687 084 Kč v roce 2016 a 2 242 216 Kč v roce 2017. Celkově byl za pomoci těchto prostředků podpořen vznik 34 553 (2015), 21 137 (2016) a 18 287 (2017) nových pracovních míst. V roce 2017 tvořily náklady na VPP 67 % celkových výdajů na APZ (viz graf č. 1).<sup>12</sup>

GRAF 1:



ZDROJ DAT: statistiky MPSV: Statistika nezaměstnanosti – výdaje ÚP ČR na veřejně prospěšné práce v jednotlivých letech v členění podle krajů (v tis. Kč)

**11** Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2013b. Normativní instrukce č. 2/2013. Realizace aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2013; Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2014a. Normativní instrukce č.1/2014. Realizace aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2014; Úřad práce ČR. 2016. Postup Úřadu práce ČR při realizaci nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Dostupné na: [http://rskuk.cz/files/zasedani-PS-Z/01\\_15\\_SM\\_Postup-UP-CR-pri-realizaci-nastroju-a-opatreni-APZ\\_uplne-znen.pdf](http://rskuk.cz/files/zasedani-PS-Z/01_15_SM_Postup-UP-CR-pri-realizaci-nastroju-a-opatreni-APZ_uplne-znen.pdf).

**12** Viz Statistika nezaměstnanosti MPSV, dostupné na: <https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/mes>. Čerpání na nástroje APZ v jednotlivých krajích v roce 2015: [https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh\\_prace/rok2015/17.pdf](https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace/rok2015/17.pdf). Čerpání na nástroje APZ v jednotlivých krajích v roce 2016: [https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh\\_prace/rok2016/17.pdf](https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace/rok2016/17.pdf). Čerpání na nástroje APZ v jednotlivých krajích v roce 2017: [https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh\\_prace/rok2017/17.pdf](https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace/rok2017/17.pdf).

## NÁSTROJ VÍTANÝ OBCEMI I SAMOTNÝMI ZAMĚŠTNANCI?

Současné nastavení VPP je velmi vstřícné vůči obcím, které prostřednictvím přidělených dotovaných pracovních míst získávají možnost výrazně snížit obecní náklady na výkon běžných činností – především se jedná o úklid a údržbu veřejného prostoru. V rámci výzkumu jsme se nicméně setkali i s VPP zaměřenými na údržbu školních budov, poskytování sociálních služeb, pomocné asistentské činnosti ve školách nebo u městské policie apod.<sup>13</sup> V některých městech jsou takto vytvářeny až desítky pracovních příležitostí – např. město Jablonec nad Nisou má ročně 120–150 zaměstnanců na VPP, Semily tímto způsobem vytvářejí kolem 80 pracovních míst, v Brně jich je pak asi 200 ročně, Chomutov zaměstnává na VPP zhruba 100 osob apod.<sup>14</sup>

Pro ÚP ČR znamenají VPP možnost (alespoň dočasně) zaměstnat osoby jinak obtížně uplatnitelné na trhu práce, které by jindy příležitost získat práci v obci neměly, a motivovat obce k práci s touto skupinou. Dotovaná místa VPP vytvářená na úrovni obcí umožňují obcím výrazně snížit svůj rozpočet na úklid a údržbu veřejného prostranství. VPP tedy mohou mít velký dopad na lokální úrovni (pro podobnou analýzu lokálního vlivu aktivačních prací na Slovensku viz také Mýtna Kurekova et al., 2013: 6). Byť primární motivací obcí je snižování nákladů, VPP pro ně navíc představují rovněž možnost zaměstnání obyvatel s obtížnějším přístupem na volný pracovní trh a vnímají je jako nástroj pro zvyšování společenské soudržnosti a zlepšování sociálního klimatu v obci.<sup>15</sup>

Možnost zaměstnání prostřednictvím VPP je podle zjištění našich terénních výzkumů i dosavadních evaluací<sup>16</sup> pozitivně hodnocena také některými zaměstnanci, kteří jinak nacházejí uplatnění na trhu práce jen obtížně. VPP může být jistou formou nízkoprahového nebo chráněného zaměstnání,<sup>17</sup> které na zaměstnance obecně klade nižší nároky, a je proto dostupné rovněž pro osoby s kumulací různých znevýhodnění, a je zároveň výrazně tolerantnější k nižší stabilitě, a tedy i spolehlivosti zaměstnanců.

Vzhledem k jejich často prekarizované pozici na trhu práce, tedy nedostupnosti stabilnějších a lépe hodnocených zaměstnání, vnímá řada zaměstnanců VPP jako „dobrou práci“, kterou by nejraději vykonávali trvale – toto se projevuje obzvláště silně u osob v předdůchodovém věku, žen, které musí kombinovat práci s péčí o děti, a Romů, kteří na jiné zaměstnání často nedosáhnou.<sup>18</sup> Podobně jako aktivační práce na Slovensku, jež jsou určeny lidem, kteří mají silně omezené (či zcela postrádají) možnosti zaměstnání a jsou sociálně a ekonomicky marginalizováni, představují i VPP nástroj sociální politiky (Mýtna Kurekova et al., 2013: 6), který pro tyto lidi funguje jako záchranná síť (Subbarao, 2013).

**13** Zdroj: výzkum realizovaný v rámci projektu Dobrá práce v obci; Lokální analýzy Agentury pro sociální začleňování (<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/lokality>)

**14** Zdroj: výzkum realizovaný v rámci projektu *Dobrá práce v obci*.

**15** Zdroj: výzkum realizovaný v rámci projektu Dobrá práce v obci; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. 2003. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce.

**16** Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2015. Evaluace projektu Vzdělávejte se pro růst! Pracovní příležitosti; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. 2003. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. 2013. Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouhodobé perspektivě a v průběhu krize.

**17** Chráněným zaměstnáním rozumíme takové zaměstnání, které je připraveno na různé druhy znevýhodnění zaměstnanců a poskytuje jim sociálně bezpečný prostor pro změnu životní situace.

**18** Zájem o VPP samozřejmě neplatí pro všechny skupiny. Jak obce, tak úřady práce mají zkušenost s početnou skupinou nezaměstnaných, kteří o VPP nemají zájem.

# LIMITY SOUČASNÉHO NASTAVENÍ VPP COBY AKTIVIZAČNÍHO NÁSTROJE

Ačkoliv jsou VPP jedním z ústředních nástrojů APZ, který má nezaměstnané aktivizovat k tomu, aby si opatřili zaměstnání na volném pracovním trhu, většinou tuto roli neplní. Místo aby VPP představovaly pouze jeden z prvních stupňů prostupného zaměstnávání, se tak naopak často stávají stupněm koncovým a slouží jako trvalé, i když časově omezené zaměstnání. Není výjimkou, že lidé, kteří VPP již absolvovali, po svém povinném návratu do evidence ÚP ČR znovu nastupují na VPP, a tudíž nepřecházejí na trvalejší nebo kvalifikovanější pozice či na volný trh práce. Tento efekt nazývá odborná literatura o APZ efektem uzamčení (viz Brown and Koettl, 2012). Evropská komise (2018: 25) ve svých zprávách o ČR také kritizuje skutečnost, že velká část nezaměstnaných lidí (a zejména těch s nízkou kvalifikací) je zapojována do takových VPP, které jen zřídka vyústí v udržitelné zaměstnání.

Dostupné evaluace<sup>19</sup> tohoto nástroje uvádějí, že pouze třetina (VÚPS, 2013), respektive čtvrtina (MPSV, 2015) osob si po absolvování VPP našla jiné zaměstnání. Odhady pracovníků Úřadu práce ČR ve strukturně znevýhodněných regionech (pro něž statistická data nejsou dostupná) jsou ještě skeptičtější.<sup>20</sup> Jedna z uvedených evaluací (VÚPS, 2013) dále popisuje, že většina osob, jež získaly po VPP stabilní zaměstnání, jej získala přímo od provozovatele VPP, tedy obvykle od obce.

Proč se lidé z VPP neposouvají dál? Podstatnou roli zde samozřejmě hraje strukturální kontext a omezené možnosti zaměstnávání osob s nízkou kvalifikací, u některých skupin navíc ještě dále limitované diskriminací na základě věku, genderu nebo etnicity, což je problém, který VPP nejen nereflektují, ale naopak mohou k úbytku pracovních míst ještě přispívat. Současné nastavení totiž vyloženě pobízí obce, aby na některých pozicích s nízkými nároky na kvalifikaci nahradili stabilní zaměstnance (nebo údržbové firmy) dočasnými pracovníky přes VPP, jelikož jejich mzdové náklady jsou hrazeny Úřadem práce. Ačkoli takové řešení může být pro obec z hlediska koordinace náročnější, ve výsledku jí přináší výrazné finanční úspory.

Samotné obce zároveň nemají zájem podporovat fluktuaci osvědčených zaměstnanců, přestože je tento nástroj koncipován jako dočasné zaměstnání. Naopak upřednostňují zaměstnávání osvědčených absolventů VPP a s Úřadem práce se pro tyto osoby snaží vyjednávat opakované výjimky.

## KUMULACE ZNEVÝHODNĚNÍ

Klíčový důvod pro opakované návraty do evidence ovšem spočívá v samotném zacílení nástroje. VPP vykonávají osoby dlouhodobě nezaměstnané a zvláště při současné vysoké zaměstnanosti jde často o lidi s kumulovanými handicapami, kteří ke změně své životní situace potřebují ze strany sociálních služeb intenzivnější a především komplexní péči. Pokud se těmto lidem zároveň s poskytnutím pracovní příležitosti nedostává další podpory (sociální práce, pomoc s řešením dluhové situace, zprostředkování práce aj.), není velká část z nich schopna svou situaci zlepšit, a nemá tak šanci se od tohoto typu „chráněného zaměstnání“ posunout dál. Tento problém je dále umocněn

<sup>19</sup> Viz Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2015. *Evaluace projektu Vzdělávejte se pro růst! Pracovní příležitosti*; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. 2003. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce*; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. 2013. *Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouhodobé perspektivě a v průběhu krize*.

<sup>20</sup> Rozhovory s pracovníky Úřadu práce na krajských pobočkách v Ústeckém kraji realizované v rámci projektu *Dobrá práce v obci*.

nemožností souběhu VPP a dalších podpůrných nástrojů APZ, jakými jsou např. rekvalifikace nebo zvýšení odbornosti.

Velmi omezený vliv VPP na změnu dlouhodobější situace zaměstnáváných osob je dán také celkovým přístupem k této skupině, kdy i přes určité změny (viz např. projekt Společně to dokážeme) v APZ stále převládá přístup, který podporu osob, jež obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce, staví na principu „work first“ a „získávání pracovních návyků“ (viz Sirovátka and Šimíková, 2013). Neschopnost zaměřit se na komplexní faktory, které vymezují pozici jedince na trhu, výrazně snižuje potenciální účinnost VPP jako aktivizačního prvku pro dlouhodobě nezaměstnané, který by měl být úvodním stupněm prostupného zaměstnávání ústíciho na volný pracovní trh.

Naopak tam, kde jsou souběžně s přidělením VPP poskytovány i sociální služby, jako je podpora při řešení exekucí a zprostředkování práce, stává se institut VPP co do prostupu na volný pracovní trh relativně úspěšným, zejména pak v kontextu aktuální vysoké poptávky po zaměstnancích – příkladem může být současná praxe Střediska městských služeb ve městě Děčín.

Podrobnější statistická data o efektivitě VPP na národní úrovni bohužel nejsou dostupná, a to v důsledku absence kontinuálního a systematického vyhodnocování efektivitě všech nástrojů APZ, jakož i neexistujícího systému sběru a zpracování dat, který by umožnil podrobnější sledování implementace této politiky.

## SMĚREM KE STABILNÍ PRÁCI?

Pro určité skupiny lidí, jimž jejich situace nebo kontext (místního) trhu práce neumožňuje nastoupit do jiného, stabilnějšího zaměstnání, se VPP již v současnosti stávají hlavní formou zaměstnání, byť jde mnohdy spíše o cyklické návraty na tyto pozice. I když je tato možnost samotnými zaměstnanci často vítána, je tento stav problematický.

V případech, kdy se VPP stávají zaměstnáním trvalejšího charakteru, např. jsou jednomu uchazeči o zaměstnání přidělovány opakovaně, vyvstává problém nízkého finančního ohodnocení, které znemožňuje takto zaměstnaným osobám stabilizovat nebo změnit svou životní situaci. Dostávají se do takzvané pracující chudoby, kdy i přesto, že pracují, jim jejich příjem neumožňuje pokrýt běžné životní náklady a musí jej doplňovat příjmem z dalšího zaměstnání, sociálními dávkami, podporou širší rodiny a/nebo půjčkami.

Pracující chudoba samozřejmě nepostihuje pouze osoby pracující na VPP.<sup>21</sup> V dlouhodobém horizontu má nicméně negativní dopad jak na celkovou situaci domácností, tak na finanční motivaci jedinců k přijetí nebo udržení zaměstnání. Vysoká míra předluženosti a obtížná dostupnost insolvence tento problém ještě násobí.

Zároveň s tím, jak se v některých obcích VPP stává pro určité skupiny obyvatel, často Romy, hlavní formou zaměstnání, dochází navíc zpětně k jejich stigmatizaci.<sup>22</sup> Ostatně Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2016, vydávaná každoročně Radou vlády pro záležitosti romské menšiny, jednoznačně spojuje zaměstnanost Romů v ČR v regionech s vyšší nezaměstnaností s dostupností VPP (2017: 36). Vnímání VPP, potažmo dalších forem veřejného zaměstnání, jako

**21** V situaci pracující chudoby byla v Česku v roce 2015 cca desetina obyvatel (Český statistický úřad. 2016. Měsíčník Statistiky a my 2016; dostupné na: <http://www.statistikaamy.cz/2016/08/chudoba-postihuje-i-zamestnane/>.) Velmi nízké výdělky se v roce 2017 týkaly téměř pětiny obyvatel (Český statistický úřad. 2018. Měsíčník Statistiky a my 2018; dostupné na: <http://www.statistikaamy.cz/2017/01/padl-mytus-ze-mzdy-v-cr-jsou-rovnostarske/>.)

**22** Zdroj: výzkum realizovaný v rámci projektu *Dobrá práce v obci*.

„romských prací“ nebo obecněji prací s nízkým statusem vede v některých kontextech k tomu, že jiné skupiny obyvatel na tyto práce nemají zájem nastupovat nebo vnímají podobnou práci jako nedůstojnou. Segmentace trhu práce na „romský“ a „neromský“ – nezávisle na pracovních podmínkách a přístupu zaměstnavatele – může mít obecnější negativní dopady na vzájemné vztahy i možnosti další socioekonomické mobility zaměstnanců, ale i na uzualizaci některých atributů, jako jsou nízká mzda nebo stabilita práce a nižší očekávání od samotných zaměstnanců. Stigmatizace přitom nemusí mít nutně jen etnický charakter, může být chápána i v kontextu vnímaného protikladu mezi „řádnou“ prací a VPP jako pracemi pro lidi vyloučené z běžné společnosti či ty, kdo se „řádné“ práci vyhýbají.



# VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ PRÁCE JAKO INSPIRACE PRO VEŘEJNÉ ZAMĚSTNÁVÁNÍ V OBCÍCH

Veřejně prospěšné práce (VPP) se v posledních letech staly klíčovým nástrojem zaměstnávání osob, které obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce. Velký počet pracovních míst poskytovaných v rámci programu VPP vzniká v obcích a u jimi zřizovaných subjektů. Díky VPP se obce staly významnými aktéry veřejného zaměstnávání, kteří ročně zřizují několik desítek tisíc pracovních míst. Přes řadu pozitiv nicméně VPP trpí zásadním nedostatkem, totiž že vysoký podíl těch, kteří na ně nastupují, se vrací zpět do evidence uchazečů o zaměstnání a obvykle i mezi příjemce sociálních dávek (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013). Toto podpůrné opatření, financované v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, tedy zpravidla příliš nepřispívá k dlouhodobé změně jejich životní situace (včetně jejich pozice na trhu práce).

Cílem následujícího textu je na základě zjištění původního výzkumu i dosavadních expertních analýz popsat, jak je možné zkušenost obcí s veřejně prospěšnými pracemi využít pro nastavení efektivnějšího systému veřejného zaměstnávání, v němž mohou obce hrát ústřední roli. Vycházíme z přesvědčení, že pro efektivní řešení situace dlouhodobě nezaměstnaných je klíčová komplexní podpora v různých oblastech, což v současnosti v praxi funguje jen výjimečně, a že pro koordinaci takto nastavené podpory je obec nevhodnějším aktérem.

V první části textu se věnujeme současným odborným přístupům k nastavení podpory pro dlouhodobě nebo opakovaně nezaměstnané a následně toto srovnáváme s aktuální situací v Česku. V hlavní části se podrobněji zaměřujeme na to, jakou roli může obec sehrát při efektivnějším nastavování systému. Zaměřujeme se na tři možné role – obec jako zaměstnavatel a tvůrce pracovních míst, obec jako koordinátor poskytování podpory a sociálních služeb pro zaměstnané osoby a obec jako významný aktér při zprostředkování zaměstnání mimo podporovaná místa. V závěru se pak krátce zastavíme u některých omezení a potenciálních rizik spojených s přidělením významnější role obcím.

## JAKÝ TYP PODPORY JE ŽÁDOUCÍ?

Co je třeba změnit, aby se nezaměstnaní nevraceli z dotovaných míst zpět do evidence úřadu práce?

Ústředním tématem současné odborné debaty o efektivním přístupu k osobám, které obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce, je potřeba uznání nutnosti individuálního nastavení podpory tak, aby reagovala na konkrétní komplexy problémů jedinců a aby odpovídala konkrétním potřebám investic do rozvoje jeho/jejího lidského kapitálu (Rada Evropy, 2016). Přenesení důrazu na situaci jednotlivce navazuje na kritiku dřívějšího aktivizačního přístupu založeného na přesvědčení, že u nezaměstnaných je nutné především obnovit pracovní návyky, jejichž absence byla vnímána jako hlavní bariéra pro vstup do zaměstnání. Toto opatření mělo být klíčem ke zlepšení jejich životní situace (tzv. „work first“ přístup). Zredukování bariér bránících jedinci v získání zaměstnání pouze na absenci pracovních návyků a omezení náplně podpůrných opatření na umístění člověka do práce má dle této kritiky za následek přehlížení dalších, individuálních a strukturálních faktorů, které postavení jedince na trhu práce ovlivňují, a nezohledňuje dopad takto nastaveného zaměstnávání na dlouhodobou situaci jedince, domácnosti, potažmo širší komunity (Sirovátka a Šimíková, 2013; Jenson, 2012).



Na individualizovanou podporu nezaměstnaných začínají v posledních letech do určité míry klást větší důraz i české instituce odpovědné za politiky zaměstnanosti. Například Úřad práce ČR (2018) ve svých tiskových zprávách opakovaně zdůrazňuje potřebu „intenzivní a cílené práce zejména s dlouhodobě evidovanými uchazeči“ a „individuální přístup k uchazečům o zaměstnání i zaměstnavatelům“. Dochází tak k určitému paradigmatickému posunu oproti období okolo roku 2012, kdy přístupu k nezaměstnaným dominovala opatření zaměřená na kontrolu a sankcionování nezaměstnaných (Sirovátka et al., 2014). I přesto, že tato opatření nadále zůstávají významná (viz např. znovuzavedení veřejné služby v roce 2017), ekonomická konjunktura, a tím pádem i nižší vytížení úřadů práce vytváří prostor pro individuálnější práci a tento posun se promítá i do diskurzu institucí.

Potřeba individuálně zaměřené a komplexně pojaté práce byla zdůrazňována i v rozhovorech vedených s pracovníky Úřadu práce ČR, kteří se shodovali na tom, že mezi uchazeči o zaměstnání zůstávají převážně osoby s vícečetnými bariérami. Mezi hlavní charakteristiky dlouhodobě nebo opakovaně nezaměstnaných osob patří dle Ministerstva práce a sociálních věcí (2014b) především nízké či neadekvátní vzdělání, nutnost kombinovat práci a péči o závislé osoby, vyšší věk (55+) nebo sociální vyloučení, což je samostatná kategorie, která často odkazuje na romský etnický původ.<sup>23</sup> V expertních rozhovorech uskutečněných v průběhu roku 2018 zaznívaly ve výčtu bariér poměrně často také psychické problémy vyplývající z dlouhodobé nezaměstnanosti a sociálního vyloučení (např. Liem a Liem, 1988). Významným a specificky českým faktorem je vysoká míra předluženosti,<sup>24</sup> která se koncentruje ve strukturálně znevýhodněných regionech a u nízkopříjmových domácností,<sup>25</sup> a ačkoli v oficiálních dokumentech není často zmiňována, v expertních rozhovorech byla téměř vždy uváděna na prvním místě. Tyto bariéry se nezdá, že by vzájemně násobily a prohlubovaly.

Z výše uvedeného výčtu je zřejmé, že ne všechny bariéry jsou na stejné úrovni. Zatímco některé překážky lze průběžně odstraňovat, případně podporovat jedince v jejich řešení, ať již před nástupem do zaměstnání, nebo v jeho průběhu (zvyšování kvalifikace, sebevědomí, řešení některých typů dluhů, obecněji rozvoj lidského kapitálu), jiné je možné odstranit jen obtížně (péče o děti, nižší pracovní výkon kvůli fyzickému či psychickému zdraví aj.). Jediná cesta k zaměstnání osob s těmito charakteristikami spočívá v přizpůsobení pracovního místa jejich konkrétní situaci. Některé překážky zaměstnatelnosti se pak nenachází na straně jednotlivce, ale souvisí spíše s obecnějším nastavením pracovního trhu (proměna charakteru dostupných pracovních míst, negativní stereotypy zaměstnavatelů, respektive zkušenost s některými skupinami aj.). Je tedy klíčové zaměřit se na vytváření pracovních míst a podporu zprostředkování zaměstnání. Větší otevřenost zaměstnavatelů vůči jinak obtížně umístitelným lidem, k níž přispívá ekonomická konjunktura, je třeba při úvahách o podpoře zprostředkování vnímat jako příležitost.

Zároveň však řada bariér vstupu na pracovní trh umocňuje problémy, s nimiž se osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením obecně potýkají (bydlení, přístup ke vzdělání aj.).<sup>26</sup> Jde o řetězec příčin a následků, které se vzájemně ovlivňují, a zaměstnanost je jen jednou z oblastí, které mají stěžejní význam pro celkové řešení situace jedinců, respektive domácností a potenciálně širší komunity. Samotné zaměstnání proto nemůže být cílem, ale pouze prostředkem ke zlepšení celkové situace lidí žijících v chudobě a sociálním vyloučení či chudobou a sociálním vyloučením ohrožených (viz OECD: 2009).

**23** Též viz T. Sirovátka, J. Winkler a M. Žilavský. 2009. Nejistoty na trhu práce. Brno: František Šalá – Albert.

**24** Pro osoby v exekuci je přijetí legálního zaměstnání spojeno s exekučními srážkami, což může vést k tomu, že jedinec pak není schopen pokrýt ani základní životní náklady, viz T. Dvořáková, K. Kňapová a E. Szénássy (2017). Jak zůstat člověkem v síti dluhů. Kvalitativní výzkum. Praha: Ekumenická akademie.

**25** Viz Mapa exekucí. Dostupné na: <http://mapaexekuci.cz/index.php/mapa-2/>. Potvrzeno v rozhovorech uskutečněných v rámci projektu Dobrá práce v obci se zaměstnanci Úřadu práce ČR.

**26** Viz např. Úřad vlády ČR. 2016. Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2016 až 2020. Dostupné na: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vylouceni>.

Klíčovým se v tomto ohledu jeví jednak propojení tvorby a nastavení pracovních míst s průběžnou podporou potenciálních uchazečů a jednak koordinace těchto aktivit s dalšími aktéry trhu práce, zejména se zaměstnavateli. Do jaké míry toho lze v rámci současného nastavení dosáhnout?

## SOUČASNÝ STAV – PARALELNÍ SYSTÉMY

Strategie české politiky zaměstnanosti označuje za svůj hlavní cíl zvyšování zaměstnanosti dospělé populace (MPSV, 2014b: 2).<sup>27</sup> V její letošní aktualizaci je primárně zdůrazňována potřeba „zabezpečit dostatek pracovní síly pro národní hospodářství“ (MPSV 2018: 6). Od tohoto se také odvíjí dlouhodobé těžiště působení Úřadu práce ČR (ÚP ČR) jako garanta její implementace, které v duchu již zmiňovaného přístupu „work first“ spočívá primárně v umisťování osob na pracovní trh (MPSV, 2014a: 2).<sup>28</sup> Podle toho je také hodnocena jeho efektivita. Přestože v posledních letech dochází (zejména v rámci projektů financovaných Evropským sociálním fondem) k testování modelů podporujících užší propojení služeb zaměstnanosti se sociálními službami v obecnějším smyslu (viz Úřad vlády České republiky, 2018), v praxi zůstávají jednotlivé oblasti podpory obvykle vzájemně izolované.

V jádru podpory poskytované Úřadem práce ČR uchazečům o zaměstnání stojí služba zprostředkování zaměstnání, individuální pracovní poradenství (včetně podpory prostřednictvím dotací na mzdy a rekvalifikace). Přestože pracoviště ÚP ČR bývají s obcemi kvůli administraci veřejně prospěšných prací nebo veřejné služby v rutinním kontaktu, individuální podpora uchazečů o zaměstnání ze strany úřadů práce probíhá zpravidla bez koordinace s dalšími poskytovateli sociálních služeb. Podpora úřadů práce navíc zůstává omezena na dobu registrace jednotlivce v evidenci nezaměstnaných a její rozsah je nezřídka značně omezen kapacitami jednotlivých pracovišť ÚP ČR. Pokud není uchazeč zapojen do specifického projektu, podpora poskytovaná Úřadem práce ČR je v řadě případů redukována na sice pravidelná, ale vesměs formální setkání.<sup>29</sup>

Při řešení problematických životních situací – počínaje bydlením, přes materiální nedostatek a dluhy až po rodinné problémy či hledání zaměstnání – dochází v praxi k tomu, že se jedné osobě či skupině osob dostává současně podpory několika specializovaných organizací bez vzájemné koordinace jejich činnosti. Teprve v poslední době jsou testovány přístupy předpokládající propojení mezi poradenstvím ze strany Úřadu práce a podporou v jiných oblastech života, alespoň pokud jde o identifikaci souvisejících potřeb klienta a jeho propojení s dalšími poskytovateli služeb (viz např. projekt *Společně to dokážeme*,<sup>30</sup> jehož cílem je „zprostředkovat účastníkům komplex služeb, který jim pomůže především při hledání zaměstnání, řešení finanční situace či bytových otázek“<sup>31</sup>).

S osobami, které jsou opakovaně nebo dlouhodobě nezaměstnané, může ovšem díky VPP přicházet do styku také obec jako zaměstnavatel. VPP často spadají pod městský odbor nebo organizace zří-

**27** „Cílem Strategie zaměstnanosti je zvýšit celkovou míru zaměstnanosti věkové skupiny občanů 20–64 let na cílovou hodnotu 75 % a zároveň splnit dílčí národní cíle (zvýšení zaměstnanosti žen, zvýšení zaměstnanosti starších, snížení nezaměstnanosti mládeže a snížení nezaměstnanosti osob s nízkou kvalifikací) přijaté vládou ČR v rámci Strategie EVROPA 2020, Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.“

**28** „Cílem APZ je odstraňovat bariéry omezující znevýhodněné osoby ve vstupu na trh práce, přispívat k vytváření souladu mezi poptávkou a nabídkou pracovních sil, včetně její kvalifikace a aktivizovat skupiny vyloučené z trhu práce a podporovat harmonizaci rodinného a pracovního života.“ (zvýraznění doplněno)

**29** Terénní rozhovory s uchazeči o zaměstnání a pracovníky Úřadu práce uskutečněné v rámci projektu Dobrá práce v obci a při předcházejících výzkumech. V posledních měsících se s extrémně nízkou zaměstnaností toto mění, pracovníci Úřadu práce zdůrazňují, že mají větší prostor s nezaměstnanými pracovat individuálně a zapojovat je do projektů. Ve zkušenosti uchazečů o zaměstnání to v rámci rozhovorů uskutečněných v zimě 2017 / na jaře 2018 však ještě nebylo reflektováno.

**30** Základní informace o projektu jsou dostupné na: [https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/ulk/projekty\\_esf/projekty\\_v\\_realizaci/regionalni\\_projekty/spolecne\\_to\\_dokazeme\\_v\\_usteckem\\_kraji](https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/ulk/projekty_esf/projekty_v_realizaci/regionalni_projekty/spolecne_to_dokazeme_v_usteckem_kraji).

**31** [https://portal.mpsv.cz/upcr/media/tz/2017/09/2017\\_09\\_26\\_tz\\_spolecne\\_usti\\_zari\\_2017.pdf](https://portal.mpsv.cz/upcr/media/tz/2017/09/2017_09_26_tz_spolecne_usti_zari_2017.pdf)

zované městem odpovědné za údržbu veřejných prostor a příspěvkové nebo jiné organizace zřizované obcí, které mají danou oblast na starost. Jde o instituce, které na jednu stranu mají často díky dlouhodobému využívání VPP zkušenost se specifickými problémy a potřebami pracovníků z řad dlouhodobě nezaměstnaných a umějí jim v některých ohledech vycházet vstříc, avšak na stranu druhou nedisponují nástroji ani odbornými a pracovními kapacitami k poskytování takové podpory, která by měla za následek dlouhodobější změnu životní situace zaměstnávaných osob.

S výjimkou ojedinělých a ne vždy systémových případů je podpora ve výsledku zpravidla zaměřena pouze na jednu nebo několik málo specifických oblastí, a přes veškerou snahu proto není dostatečná pro stabilizaci životní situace osob na hranici chudoby. Potřebu koordinace podpory – často proponované pod hlavičkou case managementu – zdůrazňuje řada osob z odborné veřejnosti i některé státní instituce.<sup>32</sup> Vzhledem k charakteru podpory, která je potřebná pro řešení situace osob, které jen obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce, a na základě dosavadních zkušeností s VPP jsme přesvědčeni, že jsou to právě obce, které mohou v takto komplexně pojatém systému podpory hrát klíčovou roli.

## PROČ PRÁVĚ OBEC?

V poslední době se v některých obcích v ČR můžeme setkat s projekty, které se v návaznosti na zkušenosti s veřejně prospěšnými pracemi snaží rozšířit paletu podpůrných opatření nabízených zaměstnancům. Příkladem může být děčínské Středisko městských služeb, obecní firma 7U, s. r. o., na Praze 7, pracovní četa MAS Brdy Povolaví a další. Ze zkušeností z těchto a dalších projektů, které byly v rámci projektu zkoumány,<sup>33</sup> vystupuje několik oblastí, ve kterých může obec pozitivně ovlivňovat zaměstnanost osob, které obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce.

### OBEC JAKO ZAMĚSTNAVATEL

Zatímco v kontextu vysoké nezaměstnanosti sehrává obec stěžejní roli především jako tvůrce pracovních příležitostí, v současné době mohou pracovní místa<sup>34</sup> v obecních organizacích představovat chráněný prostor, kde není kladen stejně silný důraz na výkonnost jako v běžném zaměstnání. Takto nastavená pracovní místa umožňují respektovat omezení zaměstnávaných osob, která by jinak byla překážkou pro jejich zaměstnání, a poskytovat jim individuálnější přístup, nezřídka spojený s potřebou větší podpory a/nebo vedení. Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že takto pojímané zaměstnávání vytváří vyšší nároky na zaměstnávající subjekty v oblasti personálního vedení a managementu týmu.

Zatímco některým lidem může takové zaměstnání významně pomoci k následnému získání stabilního zaměstnání mimo podporovaná místa a je důležité mobilitu těchto lidí podporovat, jiní nacházejí mimo takovýto chráněný trh práce uplatnění jen obtížně nebo po delší době. Může jít o osoby se zdravotním omezením nebo s dlouhodobou zkušeností s vyloučením (například bezdomovectví) – tedy osoby, které potřebují dlouhodobější podporu. Tito lidé najdou uplatnění mimo pracovní místa, která do určité míry respektují jejich handicap, jen výjimečně.

**32** Expertní rozhovory uskutečněné v rámci projektu.

**33** V rámci projektu byly mapovány proaktivní přístupy obcí v oblasti zaměstnanosti prostřednictvím analýzy sekundárních dat a expertních rozhovorů. V návaznosti na tuto analýzu jsou podrobněji zkoumány postupy v 8 českých obcích, které jsou v této oblasti aktivnější – Praha 7, Brno, Žďár nad Sázavou, Kolín, Chomutov, Děčín, Kadaň, Břeclav – prostřednictvím kvalitativních případových studií postavených na rozhovorech s místními aktéry.

**34** Kromě úklidu a údržby městské zeleně jsou v případech VPP na obci nejčastější násl. pozice: úklidové pozice v městských institucích, pomocné pozice v sociálních nebo vzdělávacích institucích, pomocné síly do kuchyně.

## OBEC JAKO KOORDINÁTOR

Nehledě na délku zaměstnání v obci a možnosti dostupnosti takovéto práce je pro řešení situace zaměstnaného jedince klíčový komplexní přístup, jemuž nahrává znalost lokálních podmínek. Řada problémů, které lidé v marginalizované pozici na trhu práce řeší, nesouvisí přímo se zaměstnáním (dluhy, nevyhovující bydlení, psychické problémy aj.). K jejich řešení je často nezbytná jednak odbornější znalost, než jakou zaměstnavatelé běžně disponují, a jednak dodržování zásad a etických pravidel sociální práce (ochrana osobních dat, podpora autonomie a rozhodování jedince aj.).<sup>35</sup>

Zatímco konkrétní podporu mohou poskytovat různé subjekty, v jejich koordinaci a do určité míry i financování hraje ústřední roli obec (přestože financování je vyjednáváno primárně na úrovni kraje, který dotace na sociální služby přerozděluje). Aktivní působení obce v této roli umožňuje nejen rozšířit tematické zaměření podpory, ale také výrazně navýšit délku jejího poskytování. Jejím primárním cílem by pak nemělo být pouze samotné zaměstnání, ale celkový rozvoj a zlepšení situace osob, které jsou na obci zaměstnávány (tzv. „person-centred approach“).

## ZAPOJENÍ OBCE DO ZPROSTŘEDKOVÁNÍ PRÁCE

Ze své pozice mohou obec a její složky zastat důležitou úlohu při síťování a koordinaci spolupráce s dalšími zaměstnavateli, a to nad rámec běžných možností úřadů práce, respektive ve spolupráci s úřady práce a v návaznosti na jejich aktivity, jelikož úřady práce v současném nastavení ani nemohou nabízet zaměstnaným osobám další podporu.

Nicméně neméně podstatná je rovněž přímá komunikace a předání doporučení potenciálnímu zaměstnavateli. Konkrétně u skupin uchazečů, kteří jsou ze strany zaměstnavatelů vnímáni jako potenciálně problematičtí či riziková kvůli své etnicitě, věku nebo třeba zápisu v trestním rejstříku, může poukázání na jejich pracovní historii rozšířit jejich možnosti uplatnění na trhu práce. Vedle neformálních kontaktů na obecní zřizovatele dotovaných míst, jež zaměstnavatelé v řadě obcí využívají, se při hledání nových zaměstnanců začíná ojediněle (například v Děčíně) uvažovat také o institucionalizovaných způsobech setkávání veřejných a soukromých zaměstnavatelů a následném směřování osvědčených zaměstnanců do soukromých firem.



VPP se v posledních letech staly klíčovým nástrojem pro ty, kteří velmi obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce, tedy většinou dlouhodobě nezaměstnané s nízkým vzděláním. Jde ovšem o nástroj, který je postavený na principu „work first“, tedy představě, že samotný nástup do zaměstnání, respektive zkušenost zaměstnání, vede k vyrovnání pozice na trhu práce. Zacyklení velké části zaměstnanců mezi evidencí na úřadu práce a pracemi na VPP ukazuje, že takto nastavené zaměstnání nemá za následek dlouhodobější změnu situace osob, které obtížně nacházejí uplatnění na pracovním trhu. Přesto se jedná o nástroj, který výrazně zpřístupnil zaměstnání osobám, které se na trhu práce nacházejí v marginalizované pozici a obvykle dosahují jen na dočasná, mnohdy prekérní nebo neformální zaměstnání, případně mají problém se na běžném trhu práce udržet.

Pro změnu situace dlouhodobě nebo opakovaně nezaměstnaných je důležitá tvorba a přizpůsobení pracovních míst této cílové skupině. Česká i zahraniční zkušenost ukazuje, že samotná existence dotovaných pracovních míst situaci zaměstnávaných osob automaticky nezlepšuje. Dotovaná místa jsou poměrně nákladný nástroj politiky zaměstnanosti, který je proto důležité vhodně nastavit tak, aby reálně pomáhal změnit situaci těch, kteří takovouto cílenou podporu skutečně potřebují, což se v současnosti ve většině případů neděje. Tam, kde se daří lépe nastavit podporu, se ukazuje – a v tomto česká zkušenost odpovídá současným zahraničním přístupům – že pokud jsou VPP vhodně kombinovány s ostatními nástroji APZ, například rekvalifikacemi či zvýšením odbornosti, dále se sociálními, a zejména pak oddlužovacími službami a lepším finančním ohodnocením, může tento nástroj přispívat nejen k lepšímu uplatnění na trhu práce, ale zejména k celkové stabilizaci a řešení sociální situace osob, na něž je zaměřen.

Jak ukazuje zkušenost některých českých obcí, jsou to právě obce, které mohou v takto komplexně pojatém systému podpory hrát klíčovou, úlohu a to proto, že mohou propojovat a koordinovat různé oblasti, které jsou běžně oddělené. Obce vystupují jako zaměstnavatelé, ale navíc jsou v jedinečném postavení, které jim zároveň umožňuje fungovat jako koordinátoři služeb a podpory pro zaměstnávané osoby, a v neposlední řadě mohou sehrát důležitou úlohu jako aktéři v procesu případného zprostředkování dalšího zaměstnání. Byť se v konkrétních obcích daří tyto role rozvíjet, v současném nastavení české politiky zaměstnanosti stojí za takovýmto uceleným přístupem obce zpravidla motivace individuálních pracovníků, nikoliv politika obce v oblasti nezaměstnanosti jako taková.

Jakkoli považujeme za podstatné podporovat a rozvíjet možnosti většího zapojení obcí v oblasti zaměstnanosti, musíme zároveň zdůraznit i několik potenciálně problematických aspektů podporovaného veřejného zaměstnávání. Je nezbytné podporovat prostupnost z podporovaného veřejného zaměstnávání na volný pracovní trh, a předcházet tak segmentaci místního trhu a s ní spojené stigmatizaci některých skupin zaměstnanců (zejména Romů) jako lidí, kteří nejsou schopni pracovat mimo uzpůsobená pracovní místa. U části osob může ovšem jít o dlouhodobý proces a pro některé z nich nemusí být zaměstnání na otevřeném pracovním trhu dostupná vůbec. V takovém případě se může zaměstnání v obci stát dlouhodobým řešením, a je proto důležité nastavit pracovní a mzdové podmínky, které zaměstnancům umožní pokrýt základní životní potřeby a zajistí stabilitu. Současné nastavení systému podpory vytváření pracovních míst v obci tuto potřebu bohužel nezohledňuje (dočasné smlouvy, mzdy pod hranicí pracující chudoby aj.).

Druhým významným aspektem je to, že intenzivnější zapojení obce by nemělo spočívat pouze v efektivnější tvorbě pracovních míst. Řada dlouhodobě nebo opakovaně nezaměstnaných osob je zároveň často ohrožená chudobou a sociálním vyloučením. Při zaměstnání v rámci VPP nebo na jiných dotovaných pozicích by primárním cílem nemělo být jen samotné zaměstnání, ale celkový rozvoj a zlepšení situace těchto osob (tzv. „person-centred approach“). V koordinaci lokálně poskytovaných,

individuálně nastavených služeb pro dlouhodobě nezaměstnané může hrát obec ústřední roli. Obec by však přitom měla nabídnout ochranu před nadřazováním prostého zajištění zaměstnání na úkor řešení ostatních problematických oblastí, k němuž při propojení sociální práce s politikami zaměstnanosti pod hlavičkou Úřadu práce ČR dochází. V opačném případě může docházet k umisťování osob do pracovních pozic bez ohledu na kvalitu nabízené práce, omezení podpory na dobu hledání zaměstnání a upozadění řešení problémů v jiných oblastech. Obce by naopak měly při odbourávání a prevenci sociálního vyloučení svých obyvatel usilovat o dlouhodobé zlepšování komplexní situace zaměstnávaných osob.

Přitom je třeba mít na paměti, že ačkoli každá nezaměstnaná osoba či osoba pracující na VPP má individuální konstelaci znevýhodnění, které nelze řešit u všech plošně, řada znevýhodnění je zároveň strukturálního charakteru. Možnost řešení problémů na lokální úrovni pomocí individuálně nastavené podpory je tímto zásadně omezena. Některé bariéry, které významně ovlivňují zaměstnanost lidí velmi obtížně nacházejících uplatnění na trhu práce (např. zadluženost či dostupnost bydlení), je jen obtížné, ne-li přímo nemožné, řešit bez legislativních změn.

Důraz na obecní úroveň při řešení problematiky dlouhodobé nebo opakované nezaměstnanosti může mít rovněž snadno za následek replikaci negativních stereotypů, případně jejich politické využití. Centrální role obce jako zaměstnavatele a koordinátora může vést k limitování podpory pouze na ty, kdo jsou formálně (trvalý pobyt) nebo subjektivně považováni za občany, a tedy k znesnadnění dosažitelnosti podpory pro lidi, kteří se častěji stěhují nebo nebydlí v nahlášeném místě trvalého pobytu. V koordinaci služeb je inherentně přítomné riziko jejich (politického) zneužití k vyšší kontrole, která může být v rozporu s principy výkonu sociální práce nebo ochranou soukromí jedinců nebo domácností (viz Trlifajová et al. 2015). V extrémních případech může být zneužita k vytlačování některých skupin, které jsou vnímány jako *personae non gratae*, ze sítě sociálních služeb (zejména s úmyslem omezení jejich přístupu k sociálním dávkám nebo bydlení) s cílem jejich vystěhování z obce (viz Trlifajová et al. 2015). Je tedy klíčové udržet ve středu zájmu ochranu práv, soukromí a potřeb osob, pro něž jsou jednotlivé služby určeny.

Albert, F. 2017. *Reforms to the Hungarian Public Works Scheme ESPN Flash Report 2017/42*. Authored by F. Brussels: European Social Policy Network.

Brown, A. J.G. and J. Koettl. 2012. *Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?* IZA DP No. 6880.

Card, D., J. Kluge and A. Weber. 2015. *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. IZA DP No. 9236.

Český statistický úřad. 2016. *Měsíčník Statistiky a my 2016*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: <http://www.statistikaamz.cz/2016/08/chudoba-postihuje-i-zamestnane/>

Český statistický úřad. 2018. *Měsíčník Statistiky a my 2018*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: <http://www.statistikaamz.cz/2017/01/padl-mytus-ze-mzdy-v-cr-jsou-rovnostarske/>

Duell, N., L. Thurau and T. Vetter. 2016. *Long-term Unemployment in the EU: Trends and Policies*. Bertelsmann Stiftung.

Dvořáková, T., K. Kňapová and E. Szénássy. 2017. *Jak zůstat člověkem v síti dluhů. Kvalitativní výzkum*. Praha: Ekumenická akademie. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: [http://mapaexekuci.cz/wp-content/uploads/2017/04/Vyzkumna\\_zprava\\_WEB\\_fin.pdf](http://mapaexekuci.cz/wp-content/uploads/2017/04/Vyzkumna_zprava_WEB_fin.pdf)

*Etický kodex sociálního pracovníka České republiky*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: [http://www.apsscr.cz/ckfinder/userfiles/files/Etický%20kodex\\_Profesn%C3%AD%20svaz\\_verII.pdf](http://www.apsscr.cz/ckfinder/userfiles/files/Etický%20kodex_Profesn%C3%AD%20svaz_verII.pdf)

Evropská komise. 2018. *Country Report Czech Republic 2018*. Brusel. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-czech-republic-en.pdf>

Jenson J. 2012. *A New Politics for the Social Investment Perspective*. In Bonoli G, Natali D (eds.) *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

Kuddo, A. 2009. *Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries*. World Bank SP Discussion Paper No. 0918. Washington DC.: World Bank.

Liem, R. A J. H. Liem. 1988. *The Psychological Effects of Unemployment on Workers and Their Families*. *Journal of Social Issues* 44(4): 87-105.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2013a. *Metodika poradenského procesu realizovaného s uchazeči o zaměstnání na Úřadu práce České republiky*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: <http://www.nvf.cz/cms//assets/docs/be482a44177eef7ebb47cb25724bf3ff/563-0/td010024-metodika-poradenskeho-procesu.pdf>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2013b. *Normativní instrukce č. 2/2013. Realizace aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2013*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/17223/vi\\_2014\\_805\\_p2.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/17223/vi_2014_805_p2.pdf)

Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2014a. *Normativní instrukce č.1/2014. Realizace aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2014*.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2014b. *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: [https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/strateg\\_zam\\_2020](https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/strateg_zam_2020)

Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2015. *Evaluace projektu Vzdělávejte se pro růst! Pracovní příležitosti*.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2018. *Aktualizace strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020*.

Mýtna Kureková, L., A. Salner and M. Farenzenová. 2013. *Implementation of Activation Works in Slovakia Evaluation and Recommendations for Policy Change. Final Report*. Bratislava: Slovak Governance Institute.

Rada vlády pro záležitosti romské menšiny. 2017. *Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2016*.

Úřad vlády ČR. 2016. *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2016 až 2020*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vylouceni>

OECD Employment Outlook. 2009. *Is Work the Best Antidote to Poverty?* Dostupné na: <https://www.oecd.org/els/emp/45219514.pdf>

Rada Evropy. 2016. *Doporučení rady ze dne 15. února 2016 o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce (2016/C 67/01)*.

Rueda, D. 2012. *The State of the Welfare State: Unemployment, the Welfare State and Inequality in Times of Crisis*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: <http://users.ox.ac.uk/~polf0050/Rueda%20CP.pdf>

Scharle, A., T. Weber and I. Puchwein Roberts. 2014. *Approaches for Sustainable Integration of Long-Term Unemployed – Toolkit*. Brussels: European Commission.

Sirovátka, T., J. Winkler a M. Žižlavský. 2009. *Nejistoty na trhu práce*. Brno: František Šalé – Albert.

Sirovátka, T. a I. Šimíková. 2013. *The Politics of Unemployment and Other Measures on the Labour Market from a Long-Term Perspective During the Crisis (Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouhodobé perspektivě a v průběhu krize)*. Brno: VÚPSV.

Sirovátka, T., M. Horáková a P. Horák. 2014. *Česká politika zaměstnanosti v době krize a po krizi*. Brno: František Šalé-Albert.

Subbarao, K., C. del Ninno, C. Andrews and C. Rodriguez-Alas. 2013. *Public Works as a Safety Net. Design, Evidence and Implementation*. World Bank.

Trlifajová, L., F. Pospíšil, P. Kučera, B. Matyssová, B. Kissová. 2015. *Analýza politik nulové tolerance v Litvínově a Duchcově*. Praha: SPOT – Centrum pro společenské otázky, z.s. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: [http://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2016/07/SPOT\\_-\\_vyzkumna\\_zprava\\_-\\_Nulova-tolerance-v-Litvinove-a-Duchcove.pdf](http://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2016/07/SPOT_-_vyzkumna_zprava_-_Nulova-tolerance-v-Litvinove-a-Duchcove.pdf)

Úřad práce ČR. 2016. *Postup Úřadu práce ČR při realizaci nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: [http://rskuk.cz/files/zasedani-PS-Z/01\\_15\\_SM\\_Postup-UP-CR-pri-realizaci-nastroju-a-opatreni-APZ-uplne-znen.pdf](http://rskuk.cz/files/zasedani-PS-Z/01_15_SM_Postup-UP-CR-pri-realizaci-nastroju-a-opatreni-APZ-uplne-znen.pdf)

Úřad práce. 2018. *Tisková zpráv z května 2018. Pokles nezaměstnanosti pokračoval i v květnu*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: [https://portal.mpsv.cz/upcr/media/tz/2018/06/2018\\_06\\_08\\_tz\\_nezamestnanost\\_kveten\\_2018.pdf](https://portal.mpsv.cz/upcr/media/tz/2018/06/2018_06_08_tz_nezamestnanost_kveten_2018.pdf)

Úřad vlády České republiky. 2018. *Národní program reform*. Dostupné na [cit. 2018-12-18]: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/NPR-2018.pdf>

Van Ours, J. 2004. *The Locking-in Effect of Subsidized Jobs*. *Journal of Comparative Economics* 32(1): p. 37–52.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. 2003. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce*.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. 2013. *Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouhodobé perspektivě a v průběhu krize*.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů; prováděcí vyhláška č. 518/2004 Sb., v platném znění.

Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky.

Zákon č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.