

2



FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

dvouměsíčník/ročník2

2008

## Editorial

### Stati a studie

Analýza cílů veřejných programů v současné veřejné a sociální politice z vnitroorganizační perspektivy  
Pavel Horák, Václav Kulhavý

Některé aspekty vnitrogenerační redistribuce v základním důchodovém systému  
Štěpánka Pollnerová

### Z Evropské unie

Role EQUAL při vytváření a uplatňování úspěšných modelů flexicurity

### Projekty podporované EU

Projekt Příležitostná podporovaná práce  
Diskriminace v zaměstnání

### Statistiky a analýzy

Přirozené klasifikace ekonomických činností s použitím dat ČSÚ a SÚIP  
Zaměstnávání cizinců v ČR a jejich integrace

1	<b>Poznatky z praxe</b>	
	Harmonizace priorit obecní politiky v oblasti sociálních služeb s aktuálními potřebami	22
2	10 let rozvoje dobrovolnictví: rehabilitace občanských cností	26
9	<b>Zajímavosti ze zahraničního tisku</b>	
	Sociální dopady klimatických změn	28
	<b>Informační servis čtenářům</b>	
13	Seminář o sociálním a ekonomickém postavení OSVČ	29
14	<b>Recenze</b>	
15	Sociální politika se neustále vyvíjí Na téma zrakového postižení	30 30
	<b>Novinky v knižním fondu ČICSO</b>	31
	<b>Z domácího tisku</b>	31
17		
19	<b>Ze zahraničního tisku</b>	32

For summaries of selected articles see the 3<sup>rd</sup> page of the cover.

## Obsahové zaměření časopisu

**Sociální problematika v nejširším vymezení,** zejména tyto tematické okruhy:

- sociální teorie, sociální politika,
- sociální služby, státní sociální podpora, hmotná nouze,
- posudková služba, zdravotní postižení,
- rodina, sociálně-právní ochrana dětí, rovné příležitosti,
- pojistné systémy, důchodové, nemocenské a úrazové pojištění,
- příjmová politika,
- zaměstnanost, politika zaměstnanosti,

- služby zaměstnanosti, trh práce, zahraniční zaměstnanost,
- mzdová politika, mzdové a platové systémy,
- bezpečnost práce a pracovní prostředí,
- pracovní podmínky, organizace práce,
- sociální dialog a kolektivní vyjednávání,
- migrace, integrace cizinců,
- mezinárodní spolupráce v oblasti sociálního zabezpečení,
- legislativa upravující všechny tyto oblasti,
- další příbuzná tematika.

## Informace pro autory

Časopis se skládá ze dvou částí, v první, tvořené rubrikou Stati a studie, jsou uveřejňovány pouze recenzované příspěvky. O zařazení do recenzované části časopisu rozhoduje redakční rada na základě výsledků recenzního řízení, které je oboustranně anonymní. Redakce v tomto směru provádí potřebné kroky.

Autoři mohou nabízet příspěvky do obou částí, tj. do recenzované i nerecenzované části, s tím, že uvedou, do které.

Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky v elektronické podobě.

Autor by měl připojit úplnou kontaktní adresu včetně telefonního čísla a e-mailové adresy.

Příspěvky zasílejte v elektronické podobě na e-mailovou adresu: [helena.lisa@vupsv.cz](mailto:helena.lisa@vupsv.cz).

Uveřejněné příspěvky jsou honorovány.

### Formální požadavky

Rukopis v editoru Word musí vedle vlastního textu obsahovat cca 20řádkové resumé a klíčová slova v češtině.

Citace a bibliografické odkazy musí být úplné a v souladu s příslušnou normou, příklady viz [www.vupsv.cz](http://www.vupsv.cz).

Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový).

Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory.

Redakce provádí jazykovou úpravu textu.

# FÓRUM sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

## 2/2008

Vydává Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.  
Palackého nám. 4  
128 01 Praha 2  
IČO 45773009

**Šéfredaktorka:** Mgr. Helena Lisá  
kontakt: helena.lisa@vupsv.cz  
tel. 224 972 645

**Redakce:** Dagmar Maličká  
kontakt: dagmar.malicka@vupsv.cz  
tel. 224 972 654

**Tisk:** Vydavatelství KUFR, s. r. o.  
Naskové 3, 150 00 Praha 5

**Distribuce a předplatné:** Postservis  
Poděbradská 39, 190 00 Praha 9  
Kontakt: e-mail postabo.prstc@cpost.cz  
fax 284 001 847  
tel.: 800 10 44 10 (bezplatná infolinka ČR)  
www.periodik.cz

**Prodej za hotové:**  
Knihkupectví Karolinum  
Celetná 18, 116 36 Praha 1

**Cena jednotlivého čísla:** 50 Kč

**Vychází:** 6krát ročně

**Dáno do tisku:** 8. 4. 2008

Registrace MK ČR E 17566  
ISSN 1802-5854  
© VÚPSV

#### Redakční rada:

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)  
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)  
Doc. JUDr. Vilém Kahoun (ČSSZ, ZSF JČU)  
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠE)  
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)  
PhDr. Věra Kuchařová (VÚPSV)  
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (MU)

Vážení čtenáři,

máte před sebou již druhé číslo druhého ročníku našeho časopisu, v němž jsme se pokusili o větší obsahovou a žánrovou pestrost a rozšířili ho o přílohu, v níž přibližujeme výsledky výzkumů realizovaných VÚPSV, v. v. i., v roce 2007.

Do rubriky Stati a studie, v níž jsou zveřejňovány příspěvky procházející recenzním řízením, jsme tentokrát zařadili dva tematicky odlišně zaměřené příspěvky.

Cílem autorů příspěvku „Analýza cílů veřejných programů v současné veřejné a sociální politice z vnitroorganizační perspektivy“ je předložit ucelené poznatky o tématu zkoumání cílů veřejných programů ve veřejné a sociální politice, které jsou v praxi realizovány státními i nestátními subjekty na lokální úrovni, kde dochází k jejich klíčovým změnám. Jejich snahou bylo především identifikovat typy cílů veřejných programů a organizací, které je realizují, a typy změn těchto cílů, o jejichž vysvětlení se v závěru příspěvku pokusili.

Tematikou důchodů se zabývá autorka příspěvku „Některé aspekty vnitrogenerační redistribuce v základním důchodovém systému“. Protože je tato problematika v současné době vysoce aktuální, zabýváme se jí cíleně a dlouhodobě z různých úhlů pohledu. Článek navazuje na příspěvek Jany Žižkové uveřejněný v minulém roce a na modelových příkladech blíže přibližuje některé aspekty vnitrogenerační redistribuce v základním důchodovém systému. Tyto aspekty jsou uvedeny samostatně tak, aby bylo možné ilustrovat uplatňování principů ekvivalence a solidarity v tomto systému. Změny v jejich uplatňování směrem k posílení zásluhovosti v základním důchodovém systému by měla připravená důchodová reforma

Větší prostor než obvykle jsme v tomto čísle vyhradili nerecenzovaným příspěvkům. Do rubriky Z Evropské unie jsme zařadili příspěvek, který se zabývá tématem flexicurity a úlohou programu EQUAL při prosazování tohoto přístupu k trhu práce v kontextu Evropské unie, do rubriky Projekty podporované EU pak informace o projektu, který ověřoval možnosti využívání příležitostně podporované práce s využitím výplaty pracovníků formou poukázek, a o projektu občanského poradenského střediska zaměřeném na diskriminaci v zaměstnání, její formy a způsoby pomoci obětem. Rubriku Statistika a analýzy tvoří články zaměřené na výsledky aplikace dataminingu na data z oblasti bezpečnosti práce a na analýzu výsledků šetření o zaměstnávání cizinců v ČR a jejich integraci. V rubrice Poznanky z praxe se podrobněji věnujeme prioritám obecní politiky v oblasti sociálních služeb a významu dobrovolnictví, jehož rozvoj v ČR slaví desáté výročí. Do rubriky Zajímavosti ze zahraničního tisku jsme tentokrát zařadili výtah z článku na téma vlivu klimatických změn na zaměstnanost ve světě. V Informačním servisu čtenářům najdete jako obvykle recenze několika zajímavých publikací a řadu informací o konání nejrůznějších akcí. Jako tradičně čerpáme z databáze ČICSO.

Helena Lisá  
šéfredaktorka

# Analýza cílů veřejných programů v současné veřejné a sociální politice z vnitroorganizační perspektivy

Pavel Horák, Václav Kulhavý

*Od konce 80. let minulého století je možné identifikovat v evropských i mimoevropských zemích velké množství vládních reforem, které se snaží o zavedení nových způsobů organizace a řízení ve veřejné a sociální politice v duchu idejí tzv. „new governance“. Cílem autorů je předložit ucelené poznatky o tématu zkoumání cílů veřejných programů ve veřejné a sociální politice, které jsou v praxi realizovány státními i nestátními subjekty na lokální úrovni. Jde totiž o oblasti, kde dochází k jejich klíčovým změnám. Pokusili se identifikovat typy cílů u veřejných programů a organizací, které je realizují, a typy změn těchto cílů a následně je vysvětlit.*

Snahou výše zmíněných reforem je - v reakci na aktuální trendy devoluce, globalizace a hyperpluralismu (Kettl, 2002) - prosazovat převahu síťových vztahů, regulace, hybridizace veřejných a soukromých zdrojů (Peters a Pierre, 1998) a postupně zavádět nové metody řešení veřejných a sociálních problémů prostřednictvím nástrojů tzv. „veřejného jednání“, jako jsou půjčky a jejich záruky, regulace, kontrakty, kooperační dohody, refundační schémata, daňové úlevy, vouchery aj. (Salamon, 2002). Tato opatření založená na principech spoluúčasti a soutěžně nestátních subjektů na trhu bezprostředně navazují na dosavadní ideje „nového veřejného managementu“<sup>1</sup>. Tyto ideje jsou založeny na sledování a řízení jak tvorby cílů realizovaných politik, programů a dílčích nástrojů, tak i jejich dosahování hierarchicky podřízenými organizacemi a aktéry na lokální úrovni, kterým je předána plná odpovědnost za jejich uskutečňování<sup>2</sup>.

Právě zkoumání cílů veřejných a sociálních politik, a obzvláště dílčích veřejných programů, je v souvislosti se studiem zabývajících se hodnocením jejich výsledných účinků jedním z nejstarších zájmů autorů zabývajících se analýzou politiky a organizací. Výsledky těchto studií, které jsou od začátku 70. let až do současnosti předmětem zájmu ekonomů, sociálních vědců zabývajících se procesem implementace politiky a autorů zabývajících se veřejným managementem, však nejsou ve svých závěrech jednoznačné. Vyvolávají proto diskusi o podpoře konkrétních na nadnárodní úrovni deklarovaných oficiálních cílů politik, programů a konkrétních opatření v průběhu jejich naplňování na lokální úrovni.

V této stati bude naším cílem předložit na základě rešerše relevantní literatury ucelené poznatky o tématu zkoumání cílů veřejných programů ve veřejné a sociální politice, které jsou v praxi realizovány státními i nestátními subjekty na lokální úrovni<sup>3</sup>. Jde totiž o oblasti, kde dochází k jejich klíčovým změnám. Pokusíme se především identifikovat typy cílů u veřejných programů a organizací, které je realizují, jakož i typy změn těchto cílů, které se následně pokusíme vysvětlit.

Díky obsáhlosti zvoleného tématu se v tomto příspěvku zaměříme zejména na vazbu mezi cíli veřejných programů a cíli organizací, které tyto programy realizují.

Využíváme k tomu konceptu organizačních cílů a politických sítí. Větším důrazem na vnitroorganizační aktivity ustupujeme od pohledu na celkový proces implementace veřejných programů, který probíhá v komplexním institucionálním prostředí daného regionu a politiky jako celku (a je tedy ovlivněn ústavou, právním řádem, tradicemi a konkrétními institucemi, které společně formují „pravidla hry“ aj.). Takto ucelený pohled předkládáme jinde (Horák, 2008).

V následujícím textu nejprve informujeme o dosavadních výzkumech analytiků veřejné politiky a vědců z oblasti veřejného managementu, které se dlouhodobě zabývají cíli veřejných a sociálních programů. Dále se pomocí konceptu organizačních cílů a konceptu politických sítí (resp. politické ekonomie) zaměříme na identifikaci konkrétních typů cílů a nevyhnutelnosti procesu jejich změny. V závěru předkládáme tři klíčové oblasti, které by neměly být při studiu cílů veřejných programů opomenuty. Jde o výchozí dimenze pro výše uvedený, komplexnější pohled na zkoumání cílů veřejných programů v procesu implementace politiky jako celku. Poznatky obsažené v této stati by měly umožnit analyticky uchopit a zkoumat zvolené komplexní téma výhradně z pohledu vnitroorganizačních procesů.

## 1. Dosavadní přístupy ke zkoumání cílů veřejné a sociální politiky a dílčích veřejných programů

### Zkoumání cílů veřejné a sociální politiky

Problematika zkoumání cílů veřejné a sociální politiky a jejich výsledných efektů, které je reálně nikdy nenaplní, je zkoumána dvěma způsoby. Jde o to, je-li spatřována „vína“ v zaměstnancích státních a nestátních organizací realizujících politiku na lokální úrovni anebo je-li viděna ve specifických implementačních podmínkách, ve kterých jsou politiky realizovány. V prvním případě se hovoří o rozporu mezi tvorbou politiky na nadnárodní či státní úrovni a její praktickou realizací na lokální úrovni<sup>4</sup>. V druhém případě je spatřován rozpor mezi státem stanovenými a obtížně dosažitelnými cíli politiky „nahore“ a jejich neúspěšným naplněním „dole“<sup>5</sup>. Uvedené dva pří-

stupy ve skutečnosti představují na jedné straně racionální (pozitivisticky ontologický) přístup k analýze politiky a jejím dílčím programům, resp. k procesu její tvorby [tzv. policy-making process]. Ta končí uzákoněním oficiálních cílů politiky a dílčích programů v legislativním procesu, po kterém následuje tvorba národních programů, veřejných projektů a zakázek. Na druhé straně jde o institucionální (interpretativní) přístup, ve kterém je kladen důraz na proces následného utváření národních veřejných programů aktéry v průběhu implementace politiky [tzv. policy formation process] (srv. Yanow, 1987; 1990; Winkler, 2002; Hill a Hupe, 2002).

Jak jsme již naznačili v úvodu, z dosavadních empirických studií vyplývá, že pro zkoumání cílů veřejné a sociální politiky je mimořádně užitečné přistupovat druhým, interpretativním způsobem. Bylo totiž nesčetněkrát prokázáno, že na lokální úrovni nutně dochází k modifikaci<sup>6</sup> původních cílů zkoumaných politik a následně i k modifikaci funkcí v jejich rámci realizovaných programů a opatření (v prostředí ČR viz Horák, 2005; Horák a Horáková, 2005; Sirovátko, Horák a Horáková, 2007; Horák, 2007). U jednotlivých státních organizací na lokální úrovni, které poskytují občanům výsledné služby, se potom můžeme setkat s různými cíli realizovaných politik, které v podstatě nikdy nejsou v souladu s cíli vytvořenými na státní úrovni, i když by to bylo podle prvotních tvůrců těchto politik žádoucí (Meyers, Riccucci a Lurie, 2001).

### Zkoumání cílů veřejných programů

Při zkoumání cílů veřejných programů je možné odlišit dva proudy vzájemně provázaných studií. Prvním je bohatá literatura různých analytiků politiky převážně z řad politologů, kteří se od počátku 70. let až do současnosti zabývají konceptuálním uchoopením realizace (implementace) veřejných a sociálních politik. Druhým jsou četné implementační výzkumy sociálních reforem v oblasti politiky zaměstnanosti a pracovního trhu, které byly provedeny v posledním desetiletí ve Spojených státech převážně autory specializujícími se na oblast veřejného managementu.

První typ studií představuje postupný vývoj různých způsobů analytického nahlížení na to, jak je možné zkoumat (a tedy

i metodologicky uchopit) proces realizace politik, při kterém dochází ke změně oficiálně stanovených cílů jednotlivých programů. Cíle programů a jejich změna jsou zde – s výjimkou prvních studií ze 70. let (zejména Pressman a Wildavsky, 1973; Hood, 1976) – vedlejším produktem zkoumání implementačního deficitu a procesu implementace politik jako celku<sup>7</sup>.

Druhý, bezprostředně navazující typ studií, se zaměřuje na problematiku změny cílů veřejných programů explicitně. V těchto výzkumech je využito syntézy dílčích teoretických konceptů a metodologických pohledů obsažených v předchozích výzkumech. Mnoho z nich se zabývalo konkrétně problémy neshody cíle nově zaváděných programů zaměstnanosti a pracovního výcviku, které byly zaváděny od začátku 90. let v rámci novodobých sociálních reforem (především Brodtkin, 1997; Meyers, Riccucci a Lurie, 2001; Riccucci, 2005). Tito autoři mj. upozorňují na přílišný rozsah oficiálních cílů a na jejich nesoulad s každodenními pracovními prioritami řadových pracovníků lokálních implementujících organizací<sup>9</sup> (čímž lze vysvětlit i celkové neúspěchy v tehdejších úsilí o zavádění nových, nebyrokratických sociálních reforem ve Spojených státech). Centrem těchto výzkumů se stala analýza procesu zavádění dílčích programů v konkrétních organizacích.

Druhý z výše uvedených typů případových studií využívá ve svých analýzách různou měrou konceptu managementu, street-level byrokracie a organizační kultury. Všímá si především organizačních procesů, které probíhají mezi aktéry uvnitř a vně lokálních organizací (tj. mezi managementem představujícím stát a řadovými pracovníky, anebo mezi řadovými pracovníky a jejich klienty - např. Williams, 1980; Brodtkin, 1990, 1997; Ellwoode a Bane, 1994; Jewell a Glaser, 2000; Meyers, Glaser a MacDonald, 1988; Hagen a Lurie, 1993, 1994; Meyers, Riccucci a Lurie, 2001; Riccucci, 2005). Tyto studie jsou mj. založeny na předpokladu, že svoboda v rozhodování (diskrece) implementujících organizací spolu s odlišnými a občas konfliktními zájmy jednotlivců a organizací způsobuje, že tvůrci politiky „nahore“ jsou na těchto organizacích závislí. Obsah politiky totiž bývá na úrovni vlády díky existenci různých zájmů odlišně uvažujících skupin aktérů a díky permanentnímu konfliktu mezi nimi definován jednou provždy a jasně velmi zřídka (Meyers, Glaser, Dillon a MacDonald, 1995; Horák a Horáková, 2005). Nezáživné problémy s vymezením cílů politiky se tak při přijetí tohoto pohledu permanentní existence konfliktu a vyjednávání mezi jednotlivými aktéry realizujícími politiku zvyšují (Ingram, 1990; Ferman, 1990).

Výsledné efekty programů veřejné a sociální politiky je proto možné vnímat jako důsledek aktivit řadových pracovníků, kteří ačkoli jsou běžně vnímáni jako podřízení zaměstnanci na nejnižší úrovni organizační hierarchie, ve skutečnosti formují služby poskytované vládou (Lipsky, 1980;

Vinzant a Crothers, 1998; Maynard-Moody a Musheno, 2003). Jednotlivé služby poskytované řadovými pracovníky v rámci jednotlivých veřejných programů je tedy možné považovat za uzákoněnou sociální politiku, protože se dějí na konci řetězce zasíťovaných vztahů mezi volenými úředníky, byrokraty, manažery, pracovníky a klienty (Meyers, Glaser, Dillon a MacDonald, 1995).

## 2. Cíle sledovatelné ve veřejné a sociální politice a jejich změna

Cíle konkrétní veřejné politiky jsou úzce propojeny jak s cíli jednotlivých veřejných programů, které jsou jejich součástí, tak i s cíli organizací na lokální úrovni, které je realizují. Jde o organizace typu finančních, školských, sociálních a jiných úřadů, které se těchto cílů snaží dosáhnout poskytováním služeb klientům z řad široké veřejnosti.

Cíle veřejných programů jsou s cíli organizací na lokální úrovni bezprostředně „propojeny“, ať již jde o organizace státní či nestátní. A to i přestože jsou cíle státních programů mnohdy utvářeny bez přímé participace aktérů lokálních organizací (např. státními komisemi či výbory složenými výhradně ze státních administrátorů a politiků). V takovém případě lokální organizace „přijímají za své“ na státní úrovni vytvořené cíle programů, které realizují, a „oficiální cíle programů“ se tak stávají „oficiálními cíli organizace“. I přestože existují názory, že jak cíle komplexních organizací, tak i cíle jednotlivých programů dané politiky lze považovat za „totožné“ (Mohr, 1973; Hasenfeld, 1983), ve skutečnosti státní organizace poskytují širokou škálu služeb v rámci různých programů s různými cíli, a „oficiální cíle organizace“ pak představují „sumu oficiálních cílů různých programů“.

Vzájemná provázanost mezi cíli státního programu a cíli státních organizací na lokální úrovni souvisí také s tím, že i když jsou (oficiální) cíle státních programů prvotně utvářeny na nadnárodní či státní úrovni, je s nimi v jednotlivých regionálních a lokálních organizacích vždy dále „pracováno“ a jsou tedy „proměňovány“ a dále „měněny“ (viz schéma č. 1 na s. 6). V této souvislosti můžeme také využít a transformovat Colebatchem (2005: 30-1) navržené rozlišování na vertikální a horizontální pohled na „politiku“ a analyticky tak odlišit „vertikální“ a „horizontální“ pohled na změnu cílů státních programů, ke kterým v realitě dochází souběžně (viz schéma č. 2 na s. 6). První z uvedených pohledů představuje změnu na nadnárodní či státní úrovni oficiálně stanoveného cíle „programu“ v cíl reálně uskutečňovaný na lokální úrovni. Jde o perspektivu nahlížení na proces změny cílů „programu“ jako na proces začínající racionální tvorbou programu legitimní autoritou „nahore“ a končící jeho instrumentální realizací „dole“ (změnu cíle

je zde možné vnímat jako nedodržení předem stanoveného „pravidla“). Druhý, „horizontální“ typ změny cílů, se týká především změny reálných cílů „organizací“ na lokální úrovni v jiný reálný cíl. Jde o vnímání procesu změny cílů „organizace“ umístěné „dole“ jako reakce na lokální podmínky, ve kterých jedná s účastníky politiky z různých organizací a seskupení, kteří se mnohdy vyskytují mimo dosah vertikální linie hierarchické moci (změna cíle je výsledkem „strukturovaného jednání“ mnoha aktérů). Uvedené prostorové a chronologické rozlišování změny cílů můžeme vnímat jako změnu „prvého“ vs. „druhému“ řádu“. Pro komplexní vysvětlení těchto změn je vhodné všimnout si obou těchto typů změn a zároveň vycházet z počáteční, vertikální změny cílů programů.

Příčinu samotných procesů „přeměny“ a „změny“ cílů programu je poté možné spatřovat ve dvou vzájemně komplementárních faktech. První souvisí s všeobecně známou skutečností, že (oficiální) cíle (ať již politiky, programu či organizace) jsou velmi široké, neurčité, rozmanité, nestabilní a často konfliktní (Hannah a Freeman, 1977; Lipsky, 1980; Hasenfeld, 1983; 1992). Oficiální cíle se tedy potřebují „přeměnit“ z obecné do konkrétní, dosažitelné podoby, která může být dále uvnitř organizace „měněna“. V uvedené souvislosti budeme dále v textu hovořit o procesu „přeměny“ cílů národních veřejných programů, kterým rozumíme posun od obecných, „oficiálních“ cílů programu k jejich konkrétním, „operativním“ cílům, které jsou využívány jednotlivými členy lokálních organizací.

Druhý důvod bezprostředně souvisí s tím, že organizace se snaží prosazovat záměry, které slouží zájmům jednotlivců a skupin uvnitř organizace na úkor ostatních aktérů vyskytujících se mimo ni (Hasenfeld, 1983). Tyto záměry navíc mají zjevnou, manifestní či skrytou, latentní podobu. V této souvislosti je možné v lokálních organizacích identifikovat proces „změny“ cílů programů jakožto přechod od naplánovaných, „formálních“ (převážně manažery organizací) stanovených operativních cílů programu v „neformální“, reálně dosahované cíle (utvářené na základě každodenních interakcí řadových pracovníků s pracovními podmínkami, nadřízenými, kolegy a klienty).

Nutno podotknout, že druhý z uvedených procesů, tj. proces „změny“ cílů národních veřejných programů na lokální úrovni, je mimořádně významný pro zkoumání jejich skutečné podoby (resp. významu, který je jednotlivým nástrojům připisován). Při zkoumání této změny můžeme dát pomyslné rovnítko mezi „cíli organizace“ a „cíli programu“ a považovat je za totožné, a to i navzdory obtížím, který plynou z využívání konceptu organizačních cílů. Ten bývá kritizován, protože je obtížně definovatelný (Gross, 1969) a díky své abstraktnosti a neurčitosti neoperacionalizovatelný (Mohr, 1973). Organizační cíle se totiž stávají jednoduchou a ošklivou pravdou,

o které nikdo nepolemizuje (Hasenfeld, 1983).

Zmiňovaný proces „přeměny“ a „změny“ cílů navíc nabývá v horizontální rovině jednotlivých regionálních a lokálních organizací podoby „posunutí“ (Blau, 1955), „příspěbení“ (Bernard, Kurtagh a Johnson, 1969 In: Hasenfeld, 1983) či „nahrazení“ (Michels, 1911; Merton, 1961) původních cílů (viz dále), což vymezení organizačních cílů ztěžuje.

## 2.1 Cíle veřejných programů jako kolektivní „záměr“: oficiální vs.

### operativní cíle

„Záměr“ představuje (oproti relativně statickému „výsledku“, kterého chtějí politické a členové organizace dosáhnout) dynamickou dimenzi konceptu cíle, který bývá dle našeho názoru nesprávně ztotožňován s původním označením cíle organizace či programu jako „poslání“<sup>10</sup> nebo „funkce“. Je synonymem pro přívlastek „organizační“ (resp. „programový“ či „politický“), tj. jednak pro to, čeho se cíl týká (organizace, program či politiky), a jednak, a to především, pro to, komu ze členů organizace podílejících se na tvorbě a/nebo realizaci daného programu cíl přísluší, s vědomím toho, komu je cíl určen, a tím i komu má sloužit.

Během úvah o tom, kdo cíle utváří a/nebo realizuje anebo komu mají cíle sloužit, se tak můžeme setkat na jedné straně s rozlišováním na cíle individuální, skupinové, organizační či cíle politiky (srv. Thompson a McEwan, 1958; Perrow, 1961; Goss, 1970; Mohr, 1973; Mayntz, 1979; Curtis, 1994; Crown a Rosse, 1995; Zander, 1996; Kreimer, 1997). Na druhé straně můžeme konkrétně (a poněkud zjednodušeně) rozlišovat na „politikou přímo ovlivněné aktéry“, kteří se přímo podílejí na tvorbě veřejných programů na nadnárodní či státní úrovni (jde převážně o politiky), a na „politikou nepřímo ovlivněné anebo zcela neovlivněné aktéry“ na lokální úrovni (jde mj. o manažery, administrátory a liniové pracovníky (srv. Thompson a McEwan, 1957; Perrow, 1961).

Je nutné podotknout, že individuální cíle bývají ve studii zabývajících se lokálními veřejnými programy často potlačovány ve prospěch cílů kolektivních, tj. cílů skupinových či organizačních. Sami se přikláníme k této konsenzuální perspektivě opomíjející individuální cíle, která předpokládá, že výsledné jednání manažerů, administrátorů a řadových pracovníků lokální organizace je navzájem podobné. Vychází totiž ze zkušenosti se stejnými či podobnými pracovními podmínkami, ve kterých tito aktéři pracují (viz např. Lipsky, 1980; Martin, 1992; Hasenfeld, 1983; Wuthnow a Witten, 1988; Meek, 1988; Ott, 1989; Musil, 2004 aj.).

Jde však o podobnost mezi jednotlivými „typy“ pracovníků na lokální úrovni a mezi „členy“ jednotlivých politických stran na nadnárodní či státní úrovni. Bylo totiž pro-

kázáno, že mezi politickými stranami, jakož i mezi manažery, administrátory a řadovými pracovníky existují trvalé konflikty převážně v důsledku vzájemně odlišných hodnot, zájmů a očekávání (pro oblast politiky např. Cyert a March, 1963; Allison, 1969; Bardach, 1977; Sabatier, 1986; Baier, March, Saetren, 1986; pro oblast organizací např. Street, Vinter a Perrow, 1968; Howe, 1986; Goffman, 1991; Hall, 1996; Scott, 2001; Musil, 2004; pro obě oblasti např. Williams, 1980; Meyers, Glaser, Dillon a MacDonald, 1996; Riccucci, 2005). Konkrétně to jsou na státní úrovni různé sítě politických aktérů vyjednávajících v tzv. „volně svázaných systémech“<sup>11</sup> (blíže např. Hill, 1997; Hill a Hupe, 2002). Na lokální úrovni jsou to dominující koalice uvnitř organizací i mimo ně, které prosazují své zájmy na úkor ostatních (Cyert a March, 1963; Hasenfeld, 1983).

Z hlediska toho, kteří aktéři se podílejí na tvorbě cílů veřejných programů „nahore“ a kteří se podílejí na skutečných aktivitách souvisejících s jejich dosahováním „dole“, je možné využít tradičního rozlišování na často velice abstraktní „oficiální“ cíle a konkrétní, skutečně realizované „operativní“ cíle<sup>12</sup>.

Toto tradiční odlišení je velmi důležité. Znalost oficiálních a operativních cílů totiž umožňuje (srv. Perrow, 1961; Silverman, 1971; Hasenfeldová, 1983; Hall, 1999; Meyers, Riccucci, Lurie, 2001):

1. Vzájemné srovnání operativních cílů organizace s výchozími oficiálními cíli politiky. Vzniklý nesoulad mezi nimi umožňuje zhodnotit potenciální efektivitu „organizace“, resp. příslušné „politiky“ či „legislativy“. Výsledné efekty politiky poté nabývají podoby, která nebyla původně tvůrci politiky na nadnárodní či státní úrovni zamýšlena (dochází k již zmiňované situaci označované jako implementační „selhání“, implementační „mezera“, resp. implementační „deficit“).
2. Uvědomit si, že dosahované cíle jsou projevem volby hodnot a normativních závazků jejich „tvůrců“ vůči řešeným veřejným a sociálním problémům či otázkám. Se znalostí operativních cílů, hodnot a závazků je totiž možné „pochopit organizaci a chování jejího personálu“ (Perrow, 1961) a následně i předvídat způsoby řešení vzniklých problémů v průběhu samotné realizace veřejných programů. Na základě těchto znalostí je pak možné pochopit mechanismy potenciálního vzniku implementačního selhání (což je předmětem zájmu sociálních vědců zabývajících se implementací politiky, analytiků politiky a/nebo sociologů organizace) a vyvíjet taková (převážně manažerská) opatření, která se snaží tato selhání odstranit (což je snahou představitelů veřejného managementu).
3. Ospravedlnit význam a existenci samotných organizací, které realizují politiku a snaží se naplnit své cíle. Tyto organizace mohou sloužit jednak politikům

k odvolávání se na úkoly, kterých nebylo dosaženo, a jednak široké veřejnosti, která podporuje naplnění hodnot obsažených v těchto cílech. Upozornění na selhání v naplnění těchto oficiálních cílů pak může posílit legitimitu existence organizace a případně i zmobilizovat voličstvo, kterých se organizační neúspěchy (a zároveň i nenaplněné politické závazky) dotýkají.

## 2.2 Organizační cíle a cíle veřejných programů jako žádoucí „výsledek“:

### tranzitivní vs. reflexivní cíle

„Výsledek“ můžeme vnímat jako statickou dimenzi konceptu cíle. Bývá vymežován jako „žádoucí stav či podmínka cílové skupiny osob či dalších komponent prostředí realizovaného programu, která se zdá být žádoucí pro jeho dosažení“ (Deniston, Rosenstock a Getting, 1968 In: Mohr, 1973: 474).

Touto „podmínkou“ může být na jedné straně ovlivnění prostředí, ve kterém se organizace vyskytuje, a na straně druhé samotné přežití programu, příp. organizace jako celku. V prvním případě se tradičně hovoří o tzv. „vnějším“, „výstupním“, resp. „tranzitivním“ cíli<sup>14</sup> a v případě druhém o cíli „vnitřním“, „podpůrném“, případně „reflexivním“<sup>15</sup> (Perrow, 1961; Gross, 1969; Mohr, 1973).

Přestože rozlišování na „tranzitivní“ a „reflexivní“ cíle nefeší četnost a vzájemnou konfliktnost existujících organizačních cílů, resp. cílů veřejných programů, jejich přínos spočívá v možnosti specifikovat hmatatelné (převážně tranzitivní) cíle. Zároveň připouští (v případě reflexivního cíle) i vliv individuálních cílů členů organizace na organizační systém, který stimuluje práci zaměstnanců. O tranzitivních a reflexivních cílech je možné uvažovat také jako o komplementárních cílech, neboť na každý je možné nahlížet jako na „omezení“ i „podcíl“ (podmínku) dosažení druhého.

Ne každá organizace však musí nutně mít tranzitivní i reflexivní cíl. Státní organizace nabízejí zpravidla vždy více programů, přičemž reflexivní cíl daného programu nemusí být logickou součástí celkového cíle organizace, tj. „reflexivní cíl“ organizace nemusí být totožný s „reflexivním cílem“ programu. Síla reflexivního cíle jednotlivého programu dokonce může sloužit k odklonu či oslabení síly reflexivního cíle organizace jako celku (Mohr, 1973: 476).

„Tranzitivní cíle jednotlivých programů“ naproti tomu utvářejí „tranzitivní cíle organizace“. Jejich síla je ale ve státních organizacích malá a dohoda o dosažení celého souboru heterogenních cílů pak může být omezená. Může se týkat pouze vedení organizace, přičemž organizace poté mnohdy selhávají v obecném závazku dosáhnout vytyčených výsledků (Mohr, 1973: 477).

Vnímáme-li reflexivní cíle organizace jako cíle související s jejím přežitím, potom

při kladení většího důrazu na jejich dosažení (na úkor cílů tranzitivních) dochází k všeobecně známému fenoménu „nahrazení cílů“ [goal displacement] (Michels, 1911; Merton, 1961; viz dále v textu).

Z uvedené konceptualizace „organizačního cíle“ jakožto „záměru“ dosáhnout nějakého „výsledku“ vyplývá, že u veřejných programů můžeme identifikovat oba dva výše uvedené, vzájemně komplementární, ale odlišné typy cílů. Za cíl veřejného programu, který je užitečný pro vysvětlení jeho případné změny, potom můžeme považovat kolektivní záměr členů organizace (podílejících se na jeho realizaci) dosáhnout určitého konkrétního stavu programu (reflexivní cíl) anebo účinků na jeho prostředí (tranzitivní cíl).

Při zjišťování „záměru“ a „výsledků“ veřejných programů je nutné tohoto konceptu využívat s rozvahou. V prvním případě vyžaduje nejasnost záměru odlišit jednotlivé aktéry, kteří mohou ovlivnit cíl programu, od těch, kteří jej ovlivnit nemohou. Hlavní snahou by mělo být oddělit jednotlivé „typy“ aktérů podle jejich role, kterou v organizaci (anebo mimo ni) při zavádění veřejného programu zastávají. V druhém případě bylo empiricky potvrzeno, že koncepty organizačních cílů nevedly k srozumitelnému a jednoznačnému vymezení organizačního cíle (a potažmo cíle veřejných programů). Proto se zdá být jako ideální identifikovat často navenek „skryté“ (formální i neformální) operativní cíle veřejného programu. Dále, rozlišování na oficiální a operativní cíle i přes své výhody neřeší mnohé konceptuální a empirické problémy, které souvisí s multidimenzionalitou, obtížnou specifikovatelností, nestabilitou a neurčitostí organizačních cílů (Hannan a Freeman, 1977b), jakož i cílů programů veřejné a obzvláště pak sociální politiky.

### 2.3 Změna cílů veřejných programů a nástin možných vysvětlení

Vzhledem k tomu, že oficiální cíle státních programů jsou utvářeny na nadnárodní či státní úrovni a jsou typické tím, že jsou široké, neurčité, rozmanité a často konfliktní, a navíc mají velký vliv na způsoby poskytování služeb veřejnosti na lokální úrovni, dochází nutně v průběhu jejich „přejímání“ organizacemi na lokální úrovni k jejich „změně“ a „přeměně“ do konkrétnější, reálné, dosažitelné, operativní podoby (viz schéma č. 1). Výchozí oficiální a výsledné reálné (operativní) cíle státních programů (jakož i dílčí cíle tranzitivní a reflexivní) jsou proto logicky odlišné. Nejde přitom pouze o odlišnost mezi operativními cíli v jedné lokalitě, ale o odlišnost mezi různými lokalitami. Ke změně cílů navíc dochází v prostoru i čase.

V případě „nestátních“ programů jde o proces „tvorby“ a „změny“ oficiálních a reálných (operativních) organizačních cílů na lokální úrovni. Potom hovoříme pouze

o „horizontálních“ změnách „organizačních cílů“ (a nikoli cílů politiky či jejich programů). Centrem zájmu sociologů organizace jsou potom tři možné typy těchto změn: „efektivní posunutí“ původního, neefektivního cíle [goal succession], „přizpůsobení cíle“ novým společenským podmínkám [goal adaptation] anebo „nahrazení“ tranzitivního cíle reflexivním za účelem přežití [goal displacement] (blíže Hasenfeld, 1983; Hall, 1999).

Důvodem „horizontálních“ změn „organizačních cílů“ nebývá pouze velké množství aktérů s odlišnými hodnotami a zájmy uvnitř i mimo organizace, ale změny v prostředí, ve kterém se organizace nachází a ve kterých aktéři prosazují své potřeby. Příčiny „horizontální“ změny cílů je možné potom spatřovat v reakci organizace na změny svých potřeb, potřeb cílové skupiny, a/nebo celkové změny v širším politickém, ekonomickém a sociálním prostředí. Všechny tyto faktory bere v potaz přístup tzv. politické ekonomie.

U „státních“ programů jde především o „vertikální“ změny. Procesy těchto změn bývají často spojovány s tzv. „modelem konfliktu a vyjednávání“, resp. „perspektivou politické ekonomie“ (např. Cyert a March, 1963; Zald, 1970; Hasenfeld, 1983), která souvisí s „teorií politických sítí“ (např. Scharpf, 1978; Hill, 1997; Hill a Hupe, 2002).

Tento přístup předpokládá, že klíčovými determinantami cílů jsou sady proměnných, které se týkají na jedné straně politiky jakožto institucionálního rámce daného ústavou, právním řádem apod. [„polity“] a na straně druhé ekonomiky. Politika je zde tvořena sítěmi skupin a jednotlivců uvnitř a mimo organizace, které vlastní zdroje k sankcionování rozhodnutí týkajících se rozmístění lidí, peněz a zařízení uvnitř organizace, vnějších zdrojů a klientů (Zald, 1970). Dále se předpokládá, že procesy vytváření organizačních cílů, resp. cílů realizovaných programů, jsou komplexní a mění se s ohledem na politická a ekonomická nastavení organizace a jejího prostředí; zahrnují velký počet odlišných skupin a jednotlivců, kteří mezi sebou vzájemně vyjednávají a pokouší se tak uspokojit mnohé zájmy (Perrow, 1961 a 1986; Hasenfeld, 1983; Scott, 2001). K formulaci výsledných cílů potom dochází na základě reflexe rozhodnutí o rozmístění důležitých zdrojů v organizaci. Ohled je přitom brán jednak na ty aktéry, kteří zdroje kontrolují (převážně manažeři a linioví pracovníci uvnitř organizací a s nimi sdružení aktéři mimo organizaci), jednak na jedince, kteří mají zájem o služby, které jsou organizací nabízeny (příjemci poskytovaných veřejných služeb).

Organizační cíle, resp. cíle programů představují v této perspektivě sadu závazků k rozmístění a využívání zdrojů: zatímco tranzitivní cíle reflektují závazky zdrojů k určitým programům, reflexivní cíle reflektují závazky zdrojů vůči určitým osobním potřebám a zájmům členů organizace. Uve-

dené závazky, které představují organizační cíle a zahrnují autoritu, peníze, lidské zdroje, zkušenosti, klienty a zařízení, jsou kontrolovány různými vnějšími organizacemi, asociacemi a jednotlivci, kteří představují zájmové skupiny (jde např. o hospodářské komory, organizace státní správy a samosprávy, profesionální organizace zaštiťující zájmy manažerů či profesionálních řadových pracovníků). V souvislosti s naším příklonem ke konsenzuálnímu vysvětlování sociální reality se jednotliví členové všech těchto skupin vyznačují tím, že sdílejí určitou ideologii, která je těmto závazkům nadřazená: jde o společné zájmy, normy a hodnoty, které vyplývají z jejich specifické pozice či statusu ve společnosti (Hasenfeld, 1983; Howe, 1986; Musil, 2004).

Cíle státních organizací jakožto cíle veřejných programů jsou tak na jedné straně formulovány v procesu vzájemného vyjednávání mezi zájmovými skupinami (koalicemi), jejichž členové mohou souhlasit s jednotně navrženou sadou organizačních cílů a mohou tak shromážďovat své zdroje k ovlivnění organizačního rozhodování svým směrem (Cyert a March, 1963).

Ačkoliv cíle státních programů reflektují širokou paletu těchto (často vůči organizaci vnějších) zájmových skupin (obzvláště se to týká reflexivních cílů, resp. zájmu přežití organizace, skutečná „tvorba“ („formální“ i „neformální“) operativních cílů probíhá výhradně uvnitř státní organizace na lokální úrovni mezi jednotlivými „typy“ zaměstnanců a jejich klienty. V prvé řadě jde o manažery, kteří rozhodují o výsledné („formální“) podobě operativních cílů poskytovaných programů a způsobu jejich dosažení. Zároveň jde také o liniové pracovníky, kteří se mohou ve své každodenní práci s klienty díky vysoké míře autonomie podílet na formulaci těchto cílů (např. Meyers, Glaser, Dillon, MacDonald, 1996; Jewell, Glaser, 2000; Meyers, Riccucci, Lurie, 2001; Riccucci, 2005). Vytvářejí si přitom svým vlastním zájmům, normám a hodnotám odpovídající a realizovatelné „neformální“ operativní cíle, které vycházejí z jejich zkušenosti se zájmy, normami a hodnotami uživatelů služeb (např. Lipsky, 1980; Howe, 1986; Hasenfeld, 1983, 1992). Často tak dochází k tzv. „odpojení“ [uncoupling] cílů veřejných programů od každodenních priorit řadových pracovníků (Lipsky, 1980; Meyer a Dillon, 1999; Hasenfeld, 1983 a 1992). Cíle státních je potom možné vnímat jako „formální“ operativní cíle organizace a priority řadových pracovníků jako jejich individuální, „neformální“ operativní cíle. Z dostupných studií vyplývá, že linioví pracovníci mají oproti manažerům na tvorbu operativních cílů realizovaných programů skutečně rozhodující vliv, přičemž jejich jednání má významné a často neočekávané následky (např. Lipsky, 1980, 1991; Vinzant a Crothers, 1998; Maynard-Moody a Musheno, 2003; Riccucci, 2005).

Podoba organizačních cílů a cílů státních programů je podle námi předkládané teorie

vždy výsledkem kolektivních zájmů nejmocnější, tzv. „dominantní“ koalice. Její moc vychází z celkového množství zdrojů, které organizace potřebuje a které mohou její členové kontrolovat a využívat. Výsledné organizační cíle potom představují dohody o umístění a distribuci zdrojů, které jsou kontrolovány členy dominantní koalice, přičemž jejich podoba je výsledkem vyjednávání a kompromisů mezi nimi (Hasenfeld, 1983).

Politické a ekonomické procesy, které doprovázejí procesy vyjednávání mezi zájmovými skupinami, nevyhnutelně podněcují vznik velkého množství „organizačních cílů“ a „cílů státních veřejných programů“, které mohou být navzájem konfliktní. Tyto nejasné a nejednotné cíle jsou navíc často i v rozporu s nejednoznačnými a mnohdy i protikladnými nařízeními samotné politiky (např. Brodčinová, 1990; 1997; Hasenfeld, 1992; Lipsky, 1980; Meyers, Riccucci a Lurie, 2001). Vzhledem k tomu, že tyto cíle je velmi obtížné jednoznačně vymezit, jejich převod z původní abstraktní do nové konkrétní operativní podoby závisí na stabilitě dominantní koalice, která se podílela na tvorbě jejich oficiální verze (Perrow, 1961; Hasenfeld, 1983).

Z předloženého mechanismu regionální a lokální „tvorby“ a „změny“ oficiálních cílů veřejných programů v cíle reálné vyplývá, že operativní cíle jsou odvozením a destilací cílů oficiálních (Hall, 1999). Jsou vyvinuty a měněny především interakcemi v organizaci a jsou tedy více než výsledky neosobních interakcí. Přetrvávají v životě konkrétních interakcí a stávají se standardy, na

jejichž základě jsou jednání organizace posuzována a kolem nichž jsou činěna rozhodnutí. I když jsou („formální“) operativní cíle veřejných programů vyvíjeny v konkrétních interakcích, jsou stejně jako oficiální cíle abstrakcemi, protože se stávají standardy, na jejichž základě jsou posuzovány prováděné aktivity a rozhodnutí (Hall, 1999).

Operativní cíle veřejných programů tedy reflektují cíle oficiální a představují volbu mezi soutěžícími hodnotami (Perrow, 1961). Ve skutečnosti ale mohou být operativní cíle veřejných programů na jedné straně ospravedlněny na základě jejich oficiálního cíle, ze kterého byly „vytvořeny“, a zároveň mohou rozvrátit jiný oficiální cíl programu realizovaného v organizaci. Na druhou stranu ale nemusí být operativní cíle veřejných programů s oficiálním cílem vůbec svázány, protože jde o cíle, které mají větší vazbu na skupinové zájmy (Perrow, 1961). Jde o případ, kdy vedle „oficiálních operativních cílů“ existují i „neoficiální operativní cíle“, tj. cíle jednotlivých zájmových skupin, resp. dominantní koalice (pro uvedené dva typy cílů můžeme používat označení „formální“ a „neformální“ operativní cíle).

Operativní cíle veřejných programů navíc představují „prostředky“ k dosažení jejich oficiálního cíle. Avšak díky tomu, že jsou oficiální cíle vágní nebo vysoce abstraktní, tyto „prostředky“ se stávají samotnými „výsledky“ (Hall, 1999).

Výsledné cíle programů je možné vnímat jako vzájemně nekomplementární, konfliktní a závazné návody pro formulování výsledných programů a služeb, které představují kritéria odpovědnosti vůči klientům

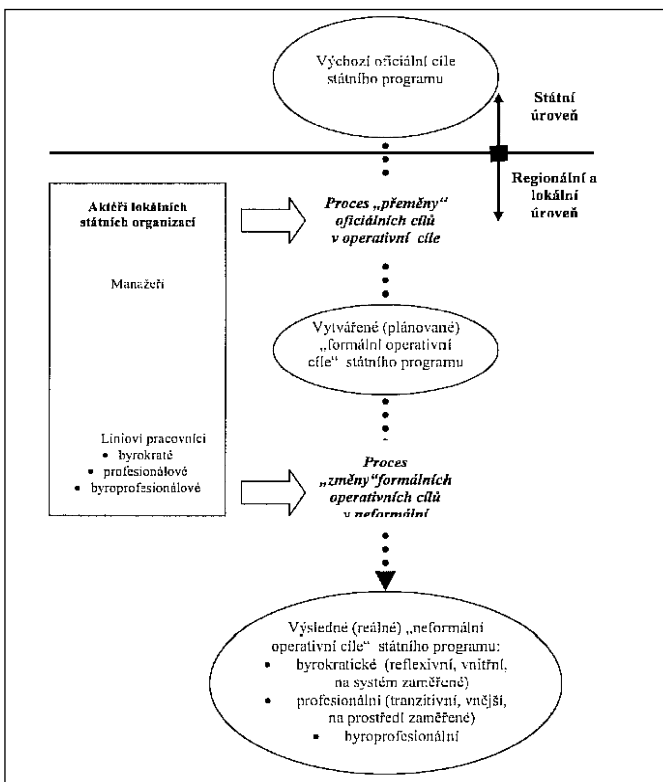
a zároveň i kritéria hodnocení vůči nadřízeným, která jsou ovlivněna především ideologií převažující zájmové skupiny uvnitř organizace (blíže Hasenfeld, 1983: 99-102).

## Závěr: shrnutí a doporučení pro zkoumání změny cílů veřejných programů ve veřejné a sociální politice

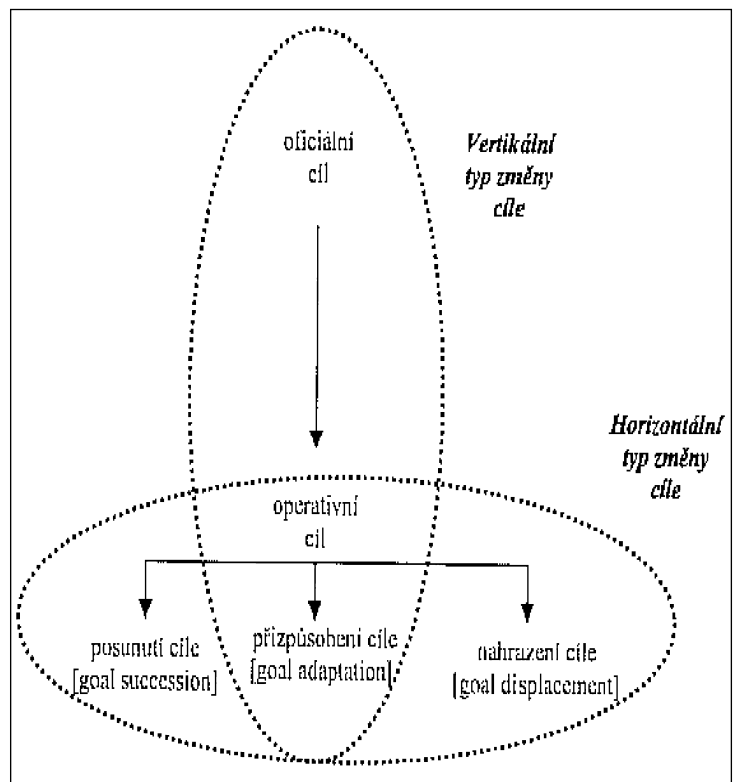
Z výše uvedených poznatků vyplývá, že zkoumáme-li změny cílů programů veřejné a sociální politiky, zabýváme se ve skutečnosti kolektivními záměry členů organizací na státní, regionální či lokální úrovni, kteří se podílejí na jejich tvorbě či realizaci a snaží se přitom dosáhnout u programu určitého konkrétního stavu anebo účinku na jeho prostředí. V případě tvorby cílů veřejných programů jde buď o zájem převážně politiků o vytvoření poměrně obecných a abstraktních „oficiálních“ cílů politik a jejich dílčích programů, které by měly být vodítky pro organizace na lokální úrovni, které tyto programy realizují. S tvorbou cílů také souvisí vytváření konkrétních, reálných, dosažitelných, tzv. „operativních“ cílů, které jsou předmětem zájmu manažerů a řadových pracovníků těchto organizací, které poskytují konkrétní služby klientům. Každý z těchto cílů může navíc sledovat buď zmíněnou dimenzi dosažení určitého stavu u veřejného programu v rámci organizace (reflexivní cíl), anebo účinků na jeho prostředí (tranzitivní cíl).

V průběhu samotného „přejímání“ oficiálních cílů veřejných programů lokální

**Schéma č. 1: Proces změny a přeměny oficiálních cílů státních programů a jejich ovlivnění různými typy aktérů lokální organizace**



**Schéma č. 2: Vertikální a horizontální typ změny cílů veřejných programů**





organizací můžeme identifikovat procesy jejich „změny“ a „přeměny“ do „formální“ a „neformální“, operativní podoby, která nemusí mít s výchozími oficiálními cíli nic společného. Díky vágnosti a abstraktnosti oficiálních cílů se utvářené operativní cíle, které představují „prostředky“ oficiálních cílů, stávají samotnými „výsledky“ veřejných programů. Navíc se jejich výsledná podoba liší mezi jednotlivými organizacemi v jedné i více lokalitách a v čase.

Důvody těchto „změn“ a „přeměn“ oficiálních cílů veřejných programů lze spatřovat ve dvou oblastech: první spočívá v obecnosti oficiálních cílů vytvořených na nadnárodní či státní úrovni a druhá spočívá v reakci organizace na změny svých potřeb, potřeb cílové skupiny a/nebo celkových změn v širším politickém, ekonomickém a sociálním prostředí. V předložené stati jsme poskytli vysvětlení z perspektivy politické ekonomie, resp. vlivu dominantní koalice, kde jsou cíle programů vnímány jako závazky různých jednotlivců a skupin pracovníků uvnitř organizace i mimo ni k rozmístění a využívání dostupných zdrojů. Výsledné („formální“ i „neformální“) operativní cíle programů veřejné a sociální politiky jsou potom formulovány během vyjednávání mezi těmito zájmovými skupinami (manažery a řadovými pracovníky) a klienty.

Současná veřejná politika si je velmi dobře vědoma problémů souvisejících s implementací a specifikací cílů veřejných programů a snaží se vytvořit lepší metodologické postupy pro formulaci těchto cílů (blíže Horák, 2008). Přesto je důležité zabývat se zkoumáním jejich změny. Z námi předložených výsledků vyplývá, že je vhodné všimnout si tří klíčových témat, která představují výchozí oblasti pro komplexnější zkoumání cílů veřejných programů v procesu jejich implementace. Těmito oblastmi jsou:

1. Cíle politiky a souvisejících veřejných programů, které jsou počátkem pomyslného procesu její realizace (implementace). Je totiž logické, že „implementace nemůže být úspěšná či neúspěšná, pokud nebude existovat cíl, vůči kterému bychom výsledky implementace porovnali“ (Pressman a Wildavsky, 1973: xxii). V této souvislosti je nutné si všimnout nejen formulace cílů politiky, ale i programových hodnot a norem a celé kultury veřejných programů. V jejich rámci jsou programové hodnoty interpretovány a reinterpretovány různými zájmovými skupinami a koalicemi (Sabatier, 1986; Yanow, 1987; 1990; Winkler, 2002). Sledování organizační kultury prostředí realizovaných programů potom umožní lépe porozumět příčinám těchto interpretací a reinterpretací.
2. Jednání a chování aktérů organizací a skupin, které se podílejí na realizaci politiky, a obzvláště řadových pracovníků, kteří poskytují výsledné služby (tj. „výstupy politiky“). Sledování řadových pracovníků je obzvláště důležité při uplatnění poznatků z novodobých výzkumů v oblasti veřejného managementu,

kteří potvrdily jejich roli tvůrců politiky (Weatherly a Lipsky, 1977; Lipsky, 1980; 1991).

3. Institucionální prostředí organizace a regionu, ve kterém je politika realizována. Jedna z prvních provedených implementačních studií z oblasti veřejné a sociální politiky totiž prokázala, že dochází k ovlivnění obsahu implementovaných programů a jejich kontextu v reakci na změnu realizovaných programů jeho prostředím a současně na změnu organizací těmito programy (Pressman a Wildavsky, 1973: xvii). Při zkoumání institucionálního prostředí realizovaných veřejných programů můžeme využít konceptu new governance a jeho logiky zkoumání vlivu různých faktorů na individuální či organizační vstupy a výstupy, jak to navrhuje Heinrichová, Hillová a Lynn (2004) a jak jsme již sami učinili při zkoumání politiky pracovního trhu (Horák, 2005; Horák, 2007)<sup>17</sup>.

<sup>1</sup> Nový veřejný management zaváděný od poloviny 60. let v USA a od poloviny 80. let v Evropě kladl důraz na ekonomičnost, účinnost a efektivnost nákladů a organizací, nástrojů a programů sociálního státu, jakož i na zvýšení kvality jím poskytovaných služeb. Těchto cílů mělo být dosaženo zavedením nového způsobu řízení, tzv. nové vlády (new governance), která představovala tendenci uvolnit všudypřítomnou kontrolu, zflexibilnit řízení managementu, měření výkonů, kontraktování a privatizace (srv. Brodtkin, 1997; 2001; Hasenfeld, 1983; Clark a Newman, 1997; Harris, 1998; Hoós et al, 2005).

<sup>2</sup> Řízení podle cílů (tzv. „management by objectives“ (MBO) je součástí celého spektra přístupů a forem obecného řízení výkonu, resp. managementu výkonu, které jsou v současnosti ověřovány a postupně implementovány do mnoha oblastí veřejné a sociální politiky v řadě evropských zemí. Bývá vymezováno jako způsob řízení, který postupuje podle kvantitativně vymezených cílů. Na základě uvážlivé formulace těchto cílů dochází k neustálému zdokonalování výkonu organizace. Celý postup tedy předpokládá ex-ante provedenou konkretizaci operačních cílů a ex-post provedené měření výsledků (Winkler, Horák a Žižlavský, 2003).

<sup>3</sup> Nezabýváme se tedy studiem cílů ve veřejné sociální politice jako celku. V úvahu bereme především cíle samotných realizovaných veřejných programů, jakož i jejich přítomnost v koncepčních dokumentech na nadnárodní a národní úrovni. Naším zájmem přitom není zkoumání jejich povahy ve volebních programech, koaličních dohodách, programových prohlášeních vlád apod.

<sup>4</sup> Tito autoři upozorňují na komplikace, které vznikají v průběhu zavádění a realizace politiky a na následné pocity frustrace úředníků a institucí podílejících se na tvorbě politiky na státní či nadnárodní úrovni (např. Marshall, 1974; Pressman a Wildavsky, 1973; Edwards a Sharkanasy, 1978; Hanf a Scharpf, 1978; Baier, March a Saetren, 1986; Bressers a Honigh, 1986; Lester a Goggin, 1998).

<sup>5</sup> Za příčinu tohoto rozporu bývají považovány nejednoznačné, obecně formulované cíle politiky, neadekvátní prostředky k jejich dosažení (neexistence správných postupů práce řadových pracovníků s klienty apod.) a nevhodné pracovní podmínky řadových pracovníků lokálních organizací (např. nedostatek času a financí na personální, mzdové a materiální zabezpečení pracovníků apd.), které jim neumožňují využít a správně realizovat vhodné prostředky jejich dosažení (např. Pressman a Wildavsky, 1973; Hood, 1976; Elmore, 1978; Sabatier a Mazmanian, 1980; Lipsky, 1980; Sabatier, 1986;

Vinzent a Crothers, 1998; Musil, 2004; Sirovátka, Horák a Horáková, 2007).

<sup>6</sup> Tato „změna“ původních cílů politiky a veřejných programů je často označována racionalisticky jako „implementační mezera“, „neúspěšná implementace“ či „implementační deficit“ (např. Pressman a Wildavsky, 1973; Baier, March a Saetren, 1986; Goggin et al., 1990; Younis a Davidson, 1990; Palumbo a Calista, 1990; Hill, 1997; Winkler, 2001; Hill a Hupe, 2002).

<sup>7</sup> Z řad praktických studií jde především o zakladatele tohoto směru Pressmana a Wildavského (1973), kteří se zabývali federálně pověřenými programy ekonomického rozvoje v Oaklandu v Kalifornii v oblasti zaměstnanosti (a konkrétně vlivem vztahů mezi různými organizacemi a odděleními na lokální úrovni na úspěšnost implementace těchto programů). Dále sem patří Bardach (1977) zkoumající strategie vládních aktérů při tvorbě politiky, které mají povahu her, a Sabatier a Mazmanian (1980), kteří vytvořili obecné faktory ovlivňující implementaci, které následně testují na široké škále veřejných programů v dílčích oblastech veřejné politiky (letectví, životní prostředí apod.). Z řad teoretiků jde především o van Metera a van Horna (1975), kteří navrhli teoretický model analýzy procesu implementace politiky, který zahrnuje organizační teorie, vliv právních rozhodnutí a mezivládních vztahů. V poslední řadě jde o taxativní výčet předpokladů navržených Hogwoodem a Gunnem (1984), které by měly být zajištěny tvůrci politiky.

<sup>8</sup> Tyto studie se konkrétně zabývaly těmito aspekty veřejné politiky a dílčích veřejných programů: zkoumáním vztahu mezi mírou komplexnosti cílů politiky a mírou komplexnosti systému implementace politiky (Meyers, Riccucci a Lurie, 2001); možnostmi vlivu a efektu managementu sociálních úřadů na lokální úrovni na chování řadových pracovníků a jejich postojů k cílům nově zaváděné politiky Riccucci, 2005); a konkrétními transakcemi mezi uživateli služeb a řadovými pracovníky, resp. vlivu měnicích se organizačních podmínek na pevnost vztahu mezi pracovníkem a klientem (Jewell, Glaser, 2000) a na jejich transakce, které mění cíle veřejných programů (Meyers, Glaser, Dillon a MacDonald, 1996). Blíže Horák (2007).

<sup>9</sup> Řadovými pracovníky (tzv. street-level byrokraty) máme na mysli všechny pracovníky veřejných služeb, kteří při výkonu své práce jednají přímo s občany a mají poměrně rozsáhlou rozhodovací volnost (patří sem „...učitelé, policisté a další zákon prosazující zaměstnanci, sociální pracovníci, soudci, právníci a jiní zaměstnanci soudů, zdravotníci a další státní zaměstnanci, kteří mají přístup k vládním programům a poskytují v jejich rámci veřejné služby“ (Lipsky, 1980:3).

<sup>10</sup> Rozlišování mezi „posláním“ a „cílem“ organizace, skupin či jednotlivců je dosud hojně užíváno teoretiky organizačního rozvoje. Tito autoři vedle „cílů“ [goals] (jakožto ideálů, kterých by mělo být dosaženo či ke kterým by mělo být směřováno) identifikují viditelný, uchopitelný a všehzahrnující „organizační záměr“, organizační „filozofii“ zrcadlící názory zaměstnanců a „poslání“ jakožto funkci, která stanovuje obecný směr organizace. Všechny tyto prvky utvářejí „organizační vizi“, tj. to, čeho by měla organizace za daných podmínek dosáhnout. Následná tvorba strategie manažery zahrnuje tvorbu v konkrétních termínech identifikovatelných „úkolů“ [objectives] a tzv. „taktik“, tj. milníků sloužících k zavedení vytvořených úkolů (Curtis, 1994: 77-85).

<sup>11</sup> Na konfliktní povahu organizačních vztahů, které lze vnímat jako „volně svázané systémy“ [loosely coupled systems], upozornil poprvé ve své studii z oblasti vzdělávání na konci 70. let Weick. Tyto vztahy se podle něj vyznačují nedostatkem struktury a určitosti, absencí teleologicky spojených událostí, rozptylem zdrojů a odpovědností a absencí závazných nařízení. Řešením je tiché či manifestní vyjednávání mezi jednotlivými, relativně nezávislými aktéry (Elmore, 1978: 265).

<sup>12</sup> Oficiální cíle jsou utvářeny aktéry na vyšší úrovni pomyslného hierarchického řetězce realizace politiky, tj. státními politiky a/nebo vyššími manažery

v regionálních organizacích. V případě lokální organizace představují „obecné záměry, které jsou dány předem v zakládací listině organizace, výročních zprávách, veřejných prohlášeních klíčových úředníků a dalších pravomocných prohlášeních“ (Perrow, 1961: 856). Jejich význam spočívá jednak v tom, že často slouží jako organizační mechanismus k navození legitimity a podpory širšími sociálními skupinami; zároveň slouží jako záměr k přežití organizace, resp. k ospravedlnění a zdůvodnění organizačních aktivit, které mohou být nejasné a/nebo zpochybňované. Jejich vážná a obecná povaha proto umožňuje interpretovat využívané způsoby řešení události organizací jako odpovídající řešení problému. Oficiální cíle tak slouží jako „nárazník“ mezi organizací a prostředím: mohou podkopávat organizační aktivity, je-li prokázáno, že organizace neplní veřejné sliby vyplývající z těchto cílů (Thompson, 1967; Hasenfeld, 1983).

13 Operativní cíle jsou utvářeny konkretizací oficiálních cílů na úplném dně pomyslného hierarchického řetězce realizace politiky, tj. středními manažery a řadovými pracovníky regionálních a lokálních organizací. „Označují výsledky hledané aktuálními provozními politikami organizace a říkají nám, co se aktuálně pokouší organizace dělat bez ohledu na to, co říkají oficiální cíle o záměrech organizace“ (Perrow, 1961: 856). Povaha a význam těchto cílů jsou bezprostředně provázány nejen se „záměry“ členů organizace, ale i s konkrétními „výsledky“, kterých se snaží organizace dosáhnout. Vypovídají totiž o rozsahu a kvalitě využití dostupných zdrojů v prostředí organizace a tím i o tom, co zaměstnanci organizace zamýšlejí provést. Pohled na operativní cíle a procesy umožňuje na jedné straně identifikovat preference a volby těch aktérů, kteří kontrolují organizační zdroje (manažery), a na druhé straně mohou předvídat i typ užité technologie, který organizace využije k dosažení svých cílů řadovými pracovníky.

14 Transzitivní (přechodný) cíl představuje „zamýšlený vliv organizace na okolní prostředí“ (Mohr, 1973: 476), který je možné odvodit z podoby veřejných programů organizace. Každý program je totiž nastaven tak, aby vytvářel produkt či službu a ovlivňoval jím žádoucím způsobem prostředí, a vytvářel tak v něm plánované efekty (ibid). Koncept transzitivního cíle vypovídá o tom, že organizace nejsou naplánovány pouze k uspokojování osobních cílů jednotlivých členů organizace, ale i k ovlivnění prostředí prováděnými aktivitami v rámci programu (Hasenfeld, 1983). Jedna z jeho výhod spočívá v tom, že je uchopitelný a díky případně konkrétní podobě může být snadno identifikovatelný, protože vychází z racionální, manažerské logiky příčiny a následku poskytovaného programu. Koncept transzitivního cíle zároveň umožňuje, aby organizace měly více cílů v různých programech, přičemž relativní důraz kladený na každý z cílů by měl být zjišťován rozsahem zdrojů slíbených každému programu. Jeho nevhodou je naopak to, že nezahrnuje jakýkoli druh konsenzu o zamýšleném vlivu každého programu (Hasenfeld, 1983).

15 Reflexivní cíl je založen na předpokladu, že „každá organizace musí vytvořit úkoly [targets] a procedury pro rozmištnění zdrojů v organizaci, aby podpořila členy organizace k provádění potřebných organizačních aktivit“ (s. 476). Zaměřuje se na nastavení dohody o způsobu provádění práce mezi členy organizace tak, že každý zaměstnanec je motivován přispět svou prací ke společnému úsilí pracovního kolektivu, aby následně dosáhl svých vlastních osobních cílů. Pracovníci tak mohou být stimulovali ke společnému úsilí platy a mzdami, pracovními podmínkami, statusem, mocí a privilegii. Přínos reflexivních cílů spočívá především v tom, že obsahují úkol udržet pospolu organizační koalici tím, že poskytnou členům organizačních skupin podnět zůstat a přispět ke společnému úsilí (srv. Grosse, 1969: 287-8). Představují tak přenesení osobních cílů členů organizace do systému stimulu a závazků, které zajišťují přežití organizace (Hasenfeld, 1983).

16 Teorie politických sítí je založena na předpokladu, že politika je utvářena ve složitém procesu interakci mezi velkým počtem aktérů, kteří jsou umístěni v sítích vzájemně závislých aktérů. Jejich závislost je zapříčiněna tím, že k dosažení cílů politiky jednotliví aktéři potřebují zdroje ostatních aktérů. Politické sítě tak představují více méně stabilní vzory sociálních vztahů mezi těmito aktéry, které se utvářejí kolem problémů politiky a veřejných programů (Klijn a Koppenjan, 2000, In: Hill a Hupe, 2002: 77).

17 Při zkoumání tohoto prostředí si potom všimáme zejména faktorů charakterizujících cílovou skupinu veřejného programu (např. délka nezaměstnanosti, věk, dosažené vzdělání), trh práce (např. počet a struktura zaměstnavatelů, počet nezaměstnaných na volné pracovní místo) či organizací zajišťujících jejich realizaci (např. velikost úřadu práce, počet řadových pracovníků, typ organizační kultury, způsob práce s klienty) srv. Horák, 2005).

## Literatura:

Allison, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, 1969, 63, 689-718.

Baier, V. E. - March, J. G. - Saetren, H. Implementation and Ambiguity. *Scandinavian Journal of Management*, 1986, 5, 179-212.

Bardach, E. *Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. The Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

Blau, P. M. *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1955.

Blau, P. M. Orientation toward Clients in a Public Welfare Agency. In: Zald, M. N. (ed.) *Social Welfare Institutions. A Sociological Reader*, New York, London, Sydney: John Wiley and Sons, 1965, 654-670.

Bressers, H. - Honigh, M. A. Comparative Approach to the Explanation of Policy Effects. *International Social Science Journal*, 1986, 108, 267-87.

Brodtkin, E. Z. Implementation as Policy Politics. In: Palumbo, D. J. - Calista, D. J. (eds.) *Implementation and the Policy Process*. New York: Greenwood, 1990.

Brodtkin, E. Z. Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Security Review*, 1997, 71, 1, 1-33.

Clarke, J. - Newman, J. *The managerial state. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage, 1997.

Colebatch, H. K. *Úvod do Policy*. Brno: Barrister and Principal, 2005.

Crown, D. F. - Rosse, G. J. Yours, Mine and Ours: Facilitating Group Productivity Through the Integration of Individual and Group Goals. *Organizational Behavior and Human Decision Process*, 1995, 64, 2, 138-150.

Curtis, K. *From Management Goal Setting to Organizational Results. Transforming Strategies into Action*. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1994.

Cyert, R. M. - March, J. G. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963.

Elmore, R. E. Organisational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 1978, 26, 185-228.

Fiala, P. - Schubert, K. *Moderní analýza politiky. Úvedení do teorie a metod Policy Analysis*. Brno: Barrister and Principal, 2000.

Goffman, E. *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. London, New York, Ringwood, Toronto, Auckland, Harmondsworth: Penguin Books, 1991.

Goss, M. E. W. Organizational Goals and Quality of Medical Care. *Journal of Health and Social Behavior*, 1970, 11, 4, 255-68.

Gross, E. The Definition of Organizational Goals. *British Journal of Sociology*, 1969, 20, 283-93.

Hall, R. H. *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes*. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

Hannah, H. T. - Freeman, J. The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 1977, 82, 929-64.

Harris, J. Scientific Management, Bureau-professionalism and New Managerialism. The Labour Process of State Social Work. *British Journal of Social Work*, 1998, 28, 839-62.

Hasenfeld, Y. *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall 1983.

Heinrich, C. J. - Hill, C. J. - Lynn, L. E. Governance as an Organizing Theme for Empirical Research. In:

Ingraham, P. W. - Laurince, E. L. Jr. *The Art of Governance. Analyzing Management and Administration*. Washington, D.C.: Georgetown University Press 2004, pp. 3-19.

Hill, M. *The Policy Process in the Modern State*. 3th Ed. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997.

Hill, M. - Hupe, P. *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*. London: Sage, 2002.

Hjern, B. - Porter, D. O. Implementation Structures: A new unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 1981, 2, 211-27.

Hogwood, B. - Gunn, L. Why „Perfect Implementation“ is Unattainable. In Hill, M. *The Policy Process Reader*. London: Prentice Hall, 1984, 217-25.

Hoos, J. a kol. *Veřejná správa a řízení ve veřejné správě: přístupy a reformy*. In Potůček, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.

Horák, P. Přístupy analýzy politiky ke zkoumání změny cílů veřejných programů na lokální úrovni. *Politologický časopis*, Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008, 15, 1, 29-48.

Horák, P. *Změna cílů státních sociálních programů v průběhu jejich implementace street-level byrokraty. Případové studie individuálních akčních plánů zaměstnanosti (IAP) ve vybraných regionech ČR*. Disertační práce. Brno: Fakulta sociálních studií 2007.

Horák, P. Odlišné přístupy k implementaci individuálního akčního plánu zaměstnanosti na vybraných českých úřadech práce. In Winkler, J. - Klimplová, L. - Žižlavský, M. *Účelové programy na lokálních trzích práce. Jejich význam, potřebnost a realizace*. Brno: FSS MU, 2005, s. 30-58.

Horák, P. - Horáková, M. Změna oficiálních cílů a funkcí veřejné a sociální politiky aktéry na lokální úrovni: příklad vybraného opatření aktivní politiky zaměstnanosti v ČR. *Politologický časopis*, Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2005, XII., 3, 259-283.

Howe, D. *Social Workers and Their Practice in Welfare Bureaucracies*. Gower: Aldershot-Vermont, 1986.

Jewell, Ch. - Glaser, B. Conveying the Benefits of Employment: A Comparison of the Organizational Settings of California's AFDC and GAIN Programs. *Working Paper*. University of California at Berkeley, 2000.

Kettl, D. F. *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-first Century*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

Kreimer, M. L. Organizational Goals and Values - Socialization Model. *Human Resource Management Review*, 1997, 7, 4, 425-47.

Legrand, J. - Barlett, W. *Quasi-Markets and Social Policy*. Macmillan: London (1993).

Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

Manyntz, R. Public Bureaucracies and Policy Implementation. *International Social Science Journal*, 1979, 31, 4, 633-45.

Martin, J. *Cultures in Organizations. Three Perspectives*. New York: Oxford University Press, 1992.

Maynard-Moody, S. W. - Musheno, M. C. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

Meek, V. L. Organizational Culture: Origins and Weaknesses. *Organizations studies*, 1998, 9, 4, 453-73.

Merton, R. The Bureaucratic Personality. In: Etzioni, A. *Complex Organizations. A Sociological Reader*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961.

Meyers, M. K. - Ricucci, N. M. - Lurie, I. Achieving goal congruence in complex environments: The case of welfare reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2001, 11, 2, 165-201.

Meyers, M. K. - Glaser, B. - Dillon, N. - MacDonald, M. Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Can't Reform Welfare. *UC DATA Working Paper*, 1996, No. 7. University of California at Berkeley.

Michels, R. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig: Verlag von Dr. Werner Klinkhardt, 1911.

Mohr, L. B. The Concept of Organizational Goal. *The American Political Science Review*, 1973, 67, 2, 470-81.

- Musil, L. „Ráda bych Vám pomohla, ale -“: dilemata práce s klienty v organizacích. Brno: Marek Zeman, 2004.
- Nicaise et al. Pitfalls and Dilemas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups - and How to Avoid Them. *Journal of European Social Policy*, 1995, 5, 199-217.
- Ott, S. J. *The Organizational Culture Perspective*. Chicago: Dorsey Pr., 1989.
- Palumbo, D. J. - Calista, D. J. (eds). *Implementation and the policy process: opening up the black box*. New York: Greenwood Press, 1990.
- Perrow, Ch. The Analysis of Goals in Complex Organizations. *American Sociological Review*, 1961, 26, 6, 854-66.
- Peter, B. G. - Pierre, J. Governance without Government? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, 8, pp. 223-44.
- Potůček, M. at al. *Veřejná politika*. Praha: Slon, 2005.
- Pressman, J. L. - Wildavsky, A. *Implementation*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1973; 1984.
- Riccucci, N. M. *How Management Matters. Street-level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington: Georgetown University Press, 2005.
- Sabatier, P. - Mazmanian, D. A framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 1980, 8, 538-60.
- Sabatier, P. A. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 1986, 6, 21-48.
- Scharpf, F. Interorganizational Policy Studies. In: Hanf, K. - Scharpf, F. *Interorganizational Policy-Making* London: Sage, 1978.
- Scott, W. R. *Institutions and organizations. Foundations for Organizational Science*. Thousand Oaks: SAGE, 2001.
- Silverman, D. *The Theory of Organizations. A Sociological Framework*. New York: Basic Books, 1971.
- Sirovátka, T. - Horák, P. - Horáková, M. Emergence of new modes of governance in activation policies: Czech experience. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27, 7/8, pp. 311-323.
- Street, D. - Vinter, R. D. - Perrow, Ch. *Organization for Treatment. A Comparative Study of Institutions for Delinquents*. New York: The Free Press, 1968.
- Thompson, J. D. *Organizations in action: social science bases of administrative theory*. New York: McGraw-Hill, 1967.
- Thompson, J. D. - McEwan, W. J. Organizational Goals and Environment: Goal-setting as an Interaction Process. *American Sociological Review*, 1958, 23, 1, 23-31.
- van Meter, D. - van Horn, C. E. The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 1975, 6, 4, 445-88.
- Vinzant, J. C. - Crothers, L. *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.
- Warner, W. K. Problems in Measuring the Goal Attainment of Voluntary Organizations. *Journal of Adult Education*, 1967, 19, 1-13.
- Williams, W. *The Implementation Perspective. A Guide for Managing Social Service Delivery Programs*. Berkeley, LA, London: University of California Press, 1980.
- Winkler, J. Implementace veřejných programů. In: Institucionální hledisko. *Disertační práce*. Praha: FSV UK 2001.
- Wuthnow, R. - Witten, M. New Directions in the Study of Culture. *Annual Review of Sociology*, 1988, 14, 49-67.
- Zald, M. N. Political Economy: A Framework for Comparative Analysis. In: Zald, M. N. - Nashville, T. *Power in Organizations*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- Zander, A. F. *Motives And Goals in Groups*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, Rutgers - the State University, 1996.

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

## Některé aspekty vnitrogenační redistribuce v základním důchodovém systému

Štěpánka Pollnerová

***Obecným otázkám solidarity a ekvivalence v sociálních systémech byl na stránkách Fóra sociální politiky věnován článek Jany Žižkové (2007). Autorka se v něm zamýšlí nad perspektivami těchto principů v situaci, kdy český sociální systém musí projít zásadními změnami. Mimo jiné zmiňuje nadměrnou solidaritu v systému základního důchodového pojištění. Právě reforma tohoto systému by měla být založena na částečné náhradě principu solidarity principem ekvivalence (zásluhovosti), tedy na těsnější vazbě výše dávek na zaplacené pojistné. Naplňování principů ekvivalence a solidarity v důchodových systémech přitom úzce souvisí s mírou redistribuce, která se v těchto systémech prosazuje. Státní důchodové systémy jsou často založeny na průběžném způsobu financování, při kterém jsou důchodové dávky financovány z příspěvků ekonomicky aktivních osob zaplacených v témže roce, a při němž se uplatňuje solidarita a redistribuce mezigenerační\*. Zároveň v těchto systémech obvykle dochází k přerozdělování zdrojů (ať už záměrně či nezamýšleně) mezi různými skupinami příslušníků těžké generace. Tento příspěvek přiblíží některé aspekty vnitrogenační redistribuce v základním důchodovém systému na modelových příkladech pro starobní důchody.***

Mezi hlavní cíle důchodového systému patří jak ochrana proti chudobě ve stáří, tak zachování určité životní úrovně po ukončení ekonomické aktivity. Zatímco první z těchto cílů předpokládá solidaritu a jeho dosažení může být financováno jinak než z příspěvků na důchodové pojištění, druhý vychází z principu ekvivalence a je obvykle vázán na placení pojistného. Státní důchodové systémy mohou být z tohoto pohledu nastaveny různě. Například ochrana proti chudobě může být zajišťována dávkami sociální ochrany nebo jednotnými důchodovými dávkami financovanými ze všeobecných daňových příjmů státního rozpočtu a další složky důchodového systému mohou být čistě ekvivalentní. V některých zemích je naopak příspěvkový systém nastaven tak, že plní i sociální funkci (Schwarz, 2006). Na principu ekvivalence jsou postaveny příspěvkově definované systémy, v nichž je výše důchodů vypočtena na základě výše zaplacených příspěvků, které jsou vedeny a investovány na individuálním penzijním účtu. Naproti tomu v dávkově definovaných systémech je výše důchodů odvozena od výdělků pojištěných osob a závisí na délce získané doby pojištění. Vazba mezi dávkami a zaplaceným pojistným je v dávkově definovaných systémech oslabena redistribucí, která je maximální v případě rovného důchodu (OECD, 2007; Quiesser, Whitehouse, 2006).

Dávkově definované je i český základní důchodový systém. Je financován průběžně, přičemž sazba pojistného na důchodové pojištění je v současné době stanovena na

28 %, a jsou z něho poskytovány kromě důchodů starobních i důchody invalidní a pozůstalostní. Výše starobního důchodu je odvozena od výdělků dosahovaných pojištěnci před přiznáním důchodu, nicméně princip zásluhovosti je omezen především způsobem stanovení výše důchodu, do něhož se výrazně promítá princip solidarity mezi příjmovými skupinami. Důchod má dvě složky, základní měřítka, jejíž výše je stanovena pevnou částkou (1700 Kč pro rok 2008), neodvívá se tedy od výše zaplaceného pojistného, a procentní měřítka. Procentní výměra je závislá na délce získané doby pojištění a stanoví se procentní sazbou (1,5 % za každý rok pojištění) z výpočtového základu. Výpočtový základ se určuje z osobního vyměřovacího základu pojištěnce, který se stanoví jako měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období. Zjednodušeně můžeme říci, že roční vyměřovací základ je roční výdělek dosahovaný pojištěncem v jednotlivých kalendářních letech rozhodného období a upravený podle vývoje průměrné mzdy v národním hospodářství. Při stanovení výpočtového základu se uplatňují tzv. redukční hranice, to znamená, že osobní vyměřovací základ se do první redukční hranice započítává plně, z částky mezi první a druhou redukční hranicí se započítává 30 % a z částky přesahující druhou redukční hranici pouze 10 % její výše. Pro rok 2008 činí první redukční hranice 10 000 Kč a druhá redukční hranice 24 800 Kč<sup>1</sup>.

Vliv konstrukce důchodu na výši starobních důchodů jednotlivých příjmových sku-

pin je zachycen v tabulce č. 1 pomocí rozkladu teoretických náhradových poměrů. Náhradové poměry jsou nejčastěji vyjadřovány jako relace nově přiznaného důchodu k posledním výdělkům dosahovaným před odchodem do důchodu a vyjadřují tak pokles životní úrovně po odchodu do důchodu (viz např. Indicators Sub-Group, 2006; Steuerle, Spiro, Carasso, 2000; Výkonný tým, 2005). Teoretické náhradové poměry se počítají pro hypotetické případy pojištěnců s danou úrovní výdělků a daným mzdovým profilem. V tabulce č. 2 jsou vypočteny na modelovém příkladu pojištěnce, který pobíral celou svou pracovní kariéru příjem z výdělečné činnosti ve výši 0,6–3násobku průměrné mzdy, odešel do starobního důchodu k 1. 1. 2008 při dosažení zákonného věku odchodu do důchodu a získal dobu pojištění 40 let. V příspěvkově definovaném systému by v tomto případě byly teoretické náhradové poměry stejné pro všechny úrovně výdělků. V českém základním důchodovém systému však relace nově přiznaného důchodu k hrubým výdělkům s rostoucím výdělkem prudce klesá. Z tabulky je zřejmé, že k tomuto poklesu dochází především v důsledku redukčních hranic. Vliv jednotné základní výměry je menší, tvoří u uvedených příjmových skupin rozdíl v hrubých náhradových poměrech necelých 11 procentních bodů.

Při zohlednění daní rostou rozdíly mezi náhradovými poměry osob s nižšími a vyššími výdělky, což znamená, že se progresivita základního důchodového systému, která patří v důchodových systémech zemí OECD k největším (OECD, 2007), ještě zvyšuje. Čisté náhradové poměry, měřené jako relace čistého důchodu k čisté mzdě, mají lepší vypovídací schopnost při hodnocení změny úrovně příjmů po odchodu do důchodu než náhradové poměry vypočtené z hrubých veličin. Vzhledem ke skutečnosti, že důchody jsou osvobozeny od daně z příjmů<sup>2</sup>, jsou čisté náhradové poměry vyšší. Poněkud nižší hodnoty bychom obdrželi, pokud bychom na mzdy roku 2007 při výpočtu čistých náhradových poměrů aplikovali pravidla pro určení daně z příjmů platná pro rok 2008, stanovená zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných roz-

počtů. Díky zavedení jednotné sazby daně z příjmů a vyšší slev na dani pro tento rok by totiž čisté mzdy byly vyšší.

Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů přinesl i další změnu, která snižuje míru redistribuce v základním důchodovém systému, a tou je strop na pojistné. Dotýká se nejvyšších příjmových skupin, neboť je stanoven jako čtyřnásobek průměrné mzdy<sup>3</sup>. V návaznosti na tento strop na pojistné je stanovena i maximální výše vyměrovacího základu, který může být po roce 2007 započten pro účely výše důchodu.

Výrazným sociálním aspektem systému základního důchodového pojištění je široký okruh náhradních dob pojištění. Nárok na starobní důchod v základním důchodovém systému vzniká, pokud pojištěnec dosáhl důchodového věku a získal dobu pojištění 25 let nebo, pokud pojištěnec nesplňuje tyto podmínky, dosáhl věku 65 let a získal dobu pojištění 15 let. Od získané doby pojištění se tedy odvozuje nejen výše procentní výměry důchodu, ale i samotný nárok na důchod. „Standardní“ dobou pojištění je přitom doba účasti na důchodovém pojištění vyplývající z výdělečné činnosti, pokud za tuto dobu v ČR bylo zapláceno pojistné. Náhradní doba pojištění je naopak doba, po kterou osoba nevykonávala výdělečnou činnost, ale která je ve vymezených případech započtena jako doba účasti na důchodovém pojištění. Za náhradní doby pojištění se pojistné neplatí. Náhradní doby pojištění významně ovlivňují finanční bilanci základního důchodového systému (a tím i výši sazby pojistného), neboť podíl těchto dob na celkové době pojištění činí v průměru více než 20 % (Holub, 2004).

Lang (2007) rozděluje existující náhradní doby pojištění do dvou skupin podle důvodů legitimacy jejich zápočtu. Do první kategorie osob vykonávajících nevýdělečnou činnost prospěšnou pro společnost spadají tyto náhradní doby pojištění: soustavná příprava na budoucí povolání na střední, vyšší odborné nebo vysoké škole po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let; výkon vojenské a civilní služby; péče o dítě ve věku do čtyř let a péče o osobu závislou na péči jiné osoby. Do

druhé kategorie náhradních dob pojištění osob nacházejících se nezávisle v nepříznivé sociální situaci patří: vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání na úřadu práce po dobu, po kterou jim náleží podpora v nezaměstnanosti či při rekvalifikaci, a dále nejvyšší v rozsahu tří let též po dobu, po kterou jim tato podpora nenáleží<sup>4</sup>; příprava osob se zdravotním postižením pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost; požívání plného invalidního důchodu a pobírání dávek nemocenského pojištění.

Náhradní doba pojištění se hodnotí pro vznik nároku na starobní důchod stejně jako doba pojištění, tedy plně. Pro stanovení procentní výměry se však náhradní doby pojištění s výjimkou vojenské služby, péče o dítě a péče o závislou osobu započítávají pouze z 80 %. To například znamená, že u osoby, která 5 let studovala na vysoké škole a získala dalších 36 let „standardní“ doby pojištění, bude procentní výměra starobního důchodu vypočtena pro dobu pojištění 40 let. Rozdíl v procentní výměře při a bez započtení doby studia činí v tomto případě 10 %, s rostoucí dobou pojištění se rozdíl snižuje. Výše základní výměry se nemění.

Pokud by časový úsek bez příjmů z výdělečné činnosti hodnocený jako náhradní doba pojištění zasáhl do rozhodného období pro stanovení výpočtového základu, snížil by průměr výdělků pojištěnce, ze kterého se důchod vypočítává. Výše důchodu by pak byla nižší (graf č. 1). Při stanovení výše důchodu jsou proto náhradní doby pojištění považovány za doby vyloučené, což znamená, že se počet dnů v rozhodném období, kterým se dělí úhrn ročních vyměrovacích základů za celé rozhodné období, sníží o počet dnů připadajících na náhradní doby pojištění. Výpočtový základ tak není „rozmělněn“.

V základním důchodovém systému se podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, rozhodné období pro stanovení osobního vyměrovacího základu od roku 1996 postupně zvyšuje z 10 na 30 kalendářních roků před rokem přiznání důchodu. Pro důchody přiznáváné v roce 2008 představuje rozhodné období roky 1986–2007, tj. 22 let.

S délkou rozhodného období použitého pro výpočet průměrných výdělků je přitom spojen další redistribuční efekt, který se projevuje v dávkově definovaných důchodových systémech. Pokud je totiž rozhodné období kratší než celá pracovní kariéra, znamená to, že není zohledněna plná doba placení příspěvků a dochází k přerozdělování důchodových práv směrem k jedincům, kteří dosahují vyšších výdělků na konci pracovní kariéry (Schwarz, 2006). To je zachyceno v grafu č. 2, který zobrazuje pro pojištěnce s různými mzdovými profily poměr nově přiznaného starobního důchodu ze základního důchodového pojištění k průměrným hrubým výdělkům dosaženým za celou pracovní kariéru 40 let a zhodnoceným podle vývoje průměrné mzdy v národním hospodářství. Tento poměr by dosaho-

**Tabulka č. 1: Náhradový poměr pro různou úroveň výdělků, rok 2008**

Náhradový poměr	Výdělky, násobek průměrné mzdy					
	0,6	0,75	1	1,5	2	3
Hrubý náhradový poměr	63,7 %	54,6 %	45,5 %	33,5 %	26,6 %	19,8 %
Základní výměra (v % výdělků)	13,2 %	10,5 %	7,9 %	5,3 %	4,0 %	2,6 %
Procentní výměra (v % výdělků)	50,5 %	44,1 %	37,6 %	28,2 %	22,6 %	17,2 %
- bez redukce výdělků (v % výdělků)	60,1 %	60,1 %	60,1 %	60,1 %	60,1 %	60,1 %
- vliv redukce výdělků (v % výdělků)	- 9,5 %	-16,0 %	-22,5 %	-31,8 %	-37,4 %	-43,0 %
Čistý náhradový poměr a)	78,7 %	69,2 %	59,3 %	46,0 %	38,3 %	29,9 %
Čistý náhradový poměr b)	76,6 %	68,2 %	59,2 %	45,5 %	37,0 %	28,1 %

*Poznámka: Pojištěnec se 40 lety pojištění. Průměrná mzda = všeobecný vyměrovací základ (§ 17 odst. 2 zákona 155/1995 Sb.). a) Mzda 2007, podle pravidel výpočtu daně z příjmů platných pro rok 2007. b) Mzda 2007, podle pravidel výpočtu daně z příjmů platných pro rok 2008.*

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

val u všech tří typů pojištěnců stejných hodnot při rozhodném období pokrývajícím celou jejich pracovní kariéru, při kratším období však dosahuje vyšších hodnot u jedinců s rychleji rostoucí mzdou. Prodlužování rozhodného období míru redistribuce snižuje.

Míru redistribuce mezi různými skupinami pojištěnců v důchodových systémech ovlivňují i odlišnosti v intenzitě úmrtnosti (viz např. Bezděk, 2000; Schwarz, 2006). S prodlužující se délkou pobírání důchodu totiž pro pojištěnce roste „výnos“ z důchodového systému. V dávkově definovaných systémech není obvykle výše důchodu na střední délce života závislá vůbec, v příspěvkově definovaných systémech naopak ano, nicméně rozdíly ve středních délkách života nemusí být zohledněny. Například v povinných příspěvkově definovaných systémech jsou často při stanovení výše důchodu použity „průměrné“ úmrtnostní tabulky vypočtené za celou populaci. V takto nastavených příspěvkově definovaných a v dávkově definovaných důchodových systémech tak mimo jiné dochází k redistribuci ve prospěch žen, které se v průměru dožívají vyššího věku než muži. U žen může být navíc délka pobírání důchodu prodloužena i díky nižšímu důchodovému věku. Nižší důchodový věk je ovšem často spojen s kratší dobou pojištění, což snižuje výši důchodů. Dalším typem rozdílů je diferenční úmrtnost podle socioekonomických charakteristik. Podle závěrů některých zahraničních studií střední délka života roste se zvyšujícími se příjmy a díky tomu není ve skutečnosti ve státních důchodových systémech míra vnitrogenační redistribuce od vyšších příjmových skupin k nižším tak vysoká nebo jsou tyto systémy dokonce regresivní (Creedy, Disney, 1993; Schwarz, 2004 a 2006; Walraet, Vincent, 2003).

V České republice činil podle úmrtnostních tabulek za rok 2006 rozdíl ve střední délce života žen a mužů ve věku 60 let

3,9 roku a ve věku 65 let 3,2 roku (ČSÚ, 2007). Diferenční úmrtnost podle socioekonomických skupin není pravidelně sledována, s výjimkou údajů o úmrtnosti podle nejvyššího ukončeného vzdělání, které umožňují vypracovat v některých letech sčítání lidu úmrtnostní tabulky za tyto skupiny obyvatelstva. Z odhadů vypočtených za rok 2001 (Zeman, 2003) vyplývá, že s rostoucí úrovní nejvyššího ukončeného vzdělání se střední délka života prodlužuje, a to výrazněji u mužů než u žen. Ve věku 60 let měli podle úmrtnostních tabulek z roku 2001 muži se základním vzděláním střední délku života o 5,5 roku kratší, než byl ve stejném věku průměr pro muže za Českou republiku (17,4 let), naopak střední délka života mužů s vysokoškolským vzděláním dosahovala hodnoty o 5,2 roku vyšší než průměr. U šedesátiletých žen činil při průměrné střední délce života 21,4 roku rozdíl mezi střední délkou života vysokoškolaček a žen se základním vzděláním jen 3,9 roku. Je však třeba uvést, že odhady rozdílů ve středních délkách života podle nejvyššího ukončeného vzdělání jsou pravděpodobně nadhodnoceny, neboť při získávání dat dochází k určitému zkreslení (Zeman, 2003).

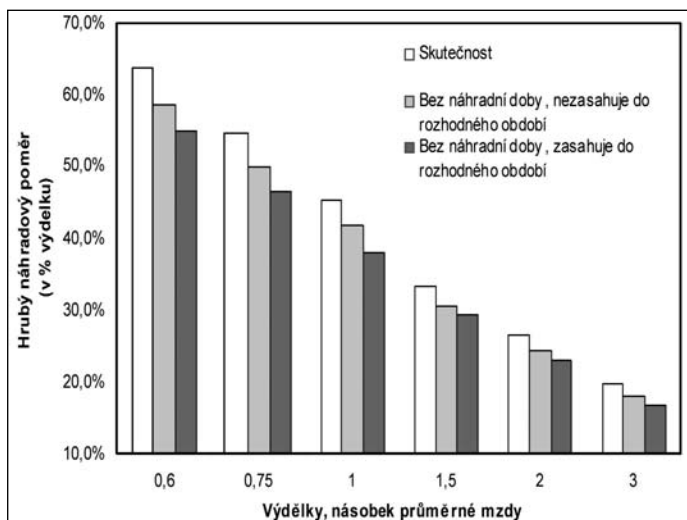
Jedním z ukazatelů používaným k hodnocení redistribuce v důchodových systémech, který zohledňuje jak výši zaplaceného pojistného za celou pracovní kariéru, tak celou dobu pobírání důchodu, je vnitřní míra výnosu (např. Schwarz, 2004 a 2006; Výkonný tým 2005; Walraet a Vincent, 2003). Je definována jako taková míra výnosu, při které je současná hodnota zaplacených příspěvků rovna současné hodnotě toku důchodů vyplácených po zbytek života. V našem modelovém příkladu pojištěnce, který před odchodem do starobního důchodu v roce 2008 dosahoval 40 let výdělků ve výši daného násobku průměrné mzdy v ekonomice, vycházíme pro výpočet vnitřní míry výnosu ze současných parametrů systému, tj. pojistné sazby 20 %

(odpovídá zhruba vyšší pojistné sazby na starobní důchody) a valorizace důchodů na minimální úroveň stanovené zákonem, tedy ve výši odpovídající 100 % růstu cen a jedné třetině růstu reálné mzdy. Výši vnitřních měr výnosu pro různé délky pobírání důchodu – 19 let (odhad průměrné délky pobírání důchodu pro muže odcházejícího do důchodu v roce 2008 (MPSV, 2006)), 14 a 24 let - zachycuje graf č. 3. Takto vypočtené vnitřní míry výnosu dosahují velmi vysokých hodnot, což je vedle současného nastavení parametrů systému dáno i velmi rychlým růstem mezd v 90. letech 20. století. Z grafu je zřejmé, že v tomto modelovém případě sice roste výnosová míra s rostoucí délkou pobírání důchodu, nicméně i při 10letém rozdílu v délce pobírání důchodu dosahují vnitřní výnosové míry nižších příjmových skupin (0,6 a 0,75násobek průměrné mzdy) vyšších hodnot než u příjmových skupin s výdělků na úrovni 2 a vícenásobku průměrné mzdy. I při značných rozdílech ve střední délce života zůstává tedy v tomto případě zachována redistribuce od vyšších k nižším příjmovým skupinám. Uvedené rozdíly v hodnotách vnitřní míry výnosu klesají s rostoucí příspěvkovou sazbou a s nižší valorizací důchodů a naopak.

Výše byly uvedeny některé faktory redistribuce v základním důchodovém systému samostatně tak, aby bylo možné ilustrovat jednotlivé aspekty uplatňování principu solidarity a ekvivalence. Celková míra redistribuce v základním důchodovém systému samozřejmě závisí na kombinaci výše uvedených faktorů, například u žen může jít o kombinaci delší střední délky života, nižších výdělků a vyššího počtu náhradních dob pojištění, u vysokoškolačků o kombinaci náhradní doby pojištění za dobu studia, vyšších či rychleji rostoucích výdělků a delší střední délky života atd.

Změny v uplatňování principů ekvivalence a solidarity směrem k posílení zásluho-

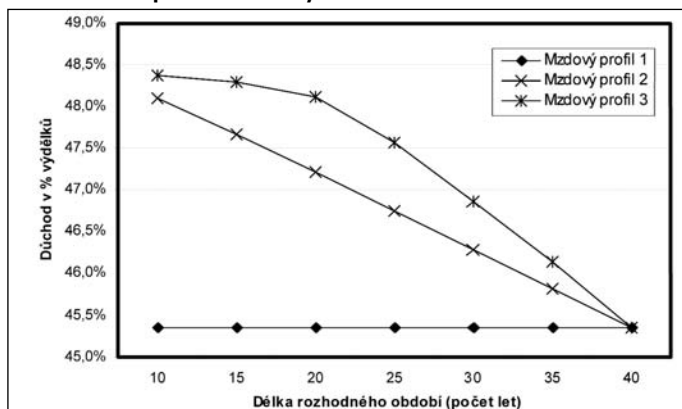
**Graf č. 1: Hrubý náhradový poměr při náhradní době pojištění, rok 2008**



Poznámka: Pojištěnec se 36 lety „standardní“ doby pojištění a 5 lety náhradní doby pojištění. Průměrná mzda = všeobecný vyměřovací základ (§ 17 odst. 2 zákona 155/1995 Sb.).

Zdroj: Vlastní výpočet.

**Graf č. 2: Relace nově přiznaného důchodu k průměrným hrubým výdělkům za celou pracovní kariéru, jedinec s výdělků v % průměrné mzdy**

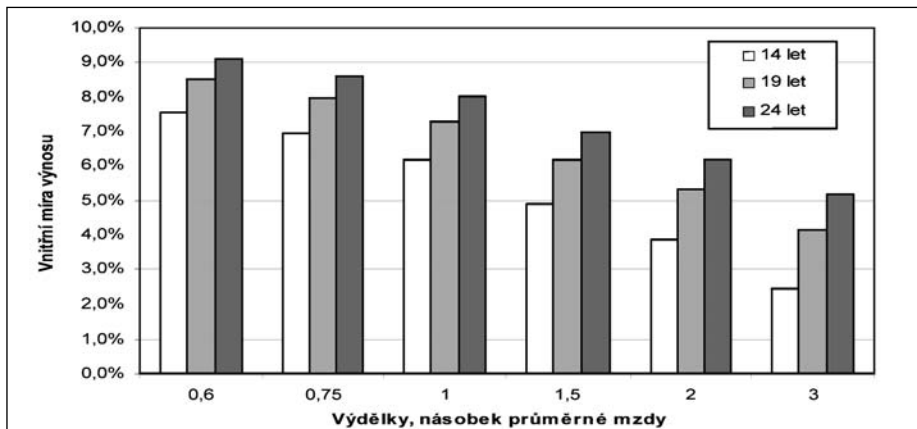


Poznámka: Pojištěnec se 40 lety pojištění. Průměrné výdělků za celou pracovní kariéru zhodnocené podle vývoje průměrné mzdy v národním hospodářství, důchod přiznaný v roce 2008.

Mzdový profil 1: Výdělků na úrovni 100 % průměrné mzdy po celou pracovní kariéru; Mzdový profil 2: Lineární růst výdělků z 80 % na 120 % průměrné mzdy; Mzdový profil 3: Lineární růst výdělků z 66,6 % na 120 % průměrné mzdy, posledních 10 let na úrovni 120 % průměrné mzdy.

Zdroj: Vlastní výpočet.

**Graf č. 3: Vnitřní míra výnosu pro různé délky pobírání důchodu, rok 2008**



Poznámka: Pojištěnec se 40 lety pojištění. Důchod přiznaný v roce 2008, výdělký v násobcích průměrné mzdy v národním hospodářství před rokem 2008.

Zdroj: Vlastní výpočet.

vosti v základním důchodovém systému by měla přinést připravovaná důchodová reforma, která bude podle programového prohlášení vlády rozložena do tří etap. Prvním realizovaným krokem bylo v tomto směru zavedení stropu na pojistné. V rámci první etapy důchodové reformy, jejíž návrh schválila vláda dne 11. 2. 2008, by dále mělo dojít mimo jiné k redukci rozsahu dob, za které není placeno pojistné a jsou hodnoceny pro nárok na důchod a jeho výši. Z okruhu náhradních dob pojištění bude vyloučena doba studia získaná po účinnosti novely zákona vzhledem k tomu, že uplatňování solidarity je v tomto případě pokládáno za málo opodstatněné a i v jiných státech nepřilíží obvyklé (MPSV, 2007). Hodnocení doby studia jako náhradní doby pojištění však zůstane zachováno pro účely posouzení nároku na invalidní důchod. Rovněž se navrhuje omezení zápočtu náhradních dob pojištění pro nárok na starobní důchod na 80 %, avšak pouze těch náhradních dob, které se již redukuje pro výši důchodu. Novela zákona o důchodovém pojištění by měla dále zahrnovat opatření, která směřují k podpoře postupného odchodu do důchodu a znamenala by zvyšování procentní výměry starobního důchodu za dobu výdělečné činnosti vykonávané po vzniku nároku na důchod při souběžném pobírání poloviny či celého důchodu (MPSV, 2008). V současné době platí, že při souběhu vyplácení důchodu s výdělečnou činností není důchod přepočten, přestože je dále odváděno pojistné.

Druhá etapa důchodové reformy by měla kromě dalších změn znamenat zavedení plateb státu za náhradní doby pojištění, což by mohlo umožnit snížit procentní sazbu pojistného na důchodové pojištění. Třetí etapa důchodové reformy pak předpokládá diverzifikaci zdrojů financování důchodů a zavedení systému „opt-out“, kdy by pojištěnci měli možnost částečně se vyvázat ze základního důchodového pojištění do soukromého spořicího pilíře (MPSV, 2007).

Vládní návrh parametrických změn zahrnuje především opatření nezbytná pro posílení finanční stability základního důchodo-

vého systému a opatření k posílení motivace starších osob k setrvání na trhu práce. Některé z těchto změn částečně snižují míru solidarity v povinném důchodovém systému, přičemž zavedení stropu na pojistné, zejména pokud bude tento strop v budoucnosti snížen, zároveň otevírá prostor pro větší diferenciaci důchodů prostřednictvím doplňkových systémů soukromého důchodového pojištění. K výraznějšímu prosazení principu ekvivalence v povinném důchodovém systému by mohlo dojít v rámci třetí etapy důchodové reformy, pokud bude zaveden příspěvkově definovaný pilíř důchodového systému.

\* Analýza mezigenerační spravedlnosti v českém důchodovém systému je obsažena například v Závěrečné zprávě Výkonného týmu (2005).

1 Výšší základní výměry a redukčních hranic pro stanovení výpočtového základu stanoví vláda nařízením. Relace těchto parametrů k průměrné mzdě v jednotlivých letech ovlivňuje výši náhradových poměrů pro jednotlivé příjmové skupiny (viz MPSV, 2006).

2 Osвобоzeny od daně z příjmu jsou pravidelně vyplácené důchody jen do určité výše, v současné době se jedná o 198 000 Kč ročně.

3 Zákon stanoví maximální roční vyměřovací základ pro placení pojistného jako čtyřicetiosminásobek průměrné měsíční mzdy, 1 034 880 Kč pro rok 2008.

4 Období tří let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod.

5 Uvedené závěry se týkají pouze subsystému starobních důchodů. Vliv rozdílů v intenzitě úmrtnosti může být nižší, pokud bychom uvažovali důchodový systém jako celek. Sociokenomické rozdíly ve zdraví mohou znamenat, že skupiny obyvatelstva s kratší střední délkou života mají zároveň vyšší invaliditu. Podobně by bylo třeba zohlednit pozůstalostní důchody (Schwarz, 2004).

6 V průběžně financovaných systémech dosahují reálné vnitřní míry výnosu u prvních generací důchodců vysokých hodnot, neboť financování nízkého počtu důchodů není tak nákladné. S rozvojem důchodového systému se postupně financování vyplácených důchodů stává náročnějším, což vede k takovým úpravám parametrů systému (např. zvyšování pojistné sazby), které u mladších generací pojištěnců snižuje reálné vnitřní míry výnosu (viz např. data za USA, Schwarz, 2006). V České republice bylo pojistné na důchodové pojištění zavedeno až v roce 1993, kdy sazba pojistného na důchodové pojištění (celkem) byla stanovena na 27,2 %. Pokud bychom při výpočtu vnitřní míry výnosu v našem modelovém příkladě vycházeli pouze z „pojistných sazeb“, které by každoročně pokryly výdaje na starobní důchody,

byly by výsledné hodnoty vyšší než hodnoty v grafu č. 3, které vycházejí z předpokladu 20% pojistné sazby. 7 Předpoklady o vývoji cen a mezd vycházejí z Makroekonomické predikce Ministerstva financí (2008) do roku 2009 a ze zjednodušujícího předpokladu zachování růstu cen a mezd na úrovni roku 2009 i v dalších letech. Jiné makroekonomické scénáře mění výši vnitřní míry výnosu, nikoliv však závěry, které jsou v textu uvedeny.

8 Které ovšem nezajišťuje dlouhodobou finanční udržitelnost tohoto systému (Výkonný tým, 2006).

## Literatura:

Bezděk V. *Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky (současný stav a potřeba reformy)*. I. a II. díl. Praha: Česká národní banka, Sekce měnová, 2000. 131 s.

Creedy, J. - Disney, R. The Earnings-Related State Pension, Indexation and Lifetime Redistribution in the U.K. *Review of Income and Wealth*, 1993, Series 39, No. 3, s. 257-278. ISSN 0034-6586.

Úmrtnostní tabulky za ČR a kraje za rok 2006. [online] Praha: ČSÚ, 2006. Zveřejněno dne 18. 5. 2007. [cit. 2008-01-25] Dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/p/4002-07>.

Důchodová reforma – první etapa. [online] Praha: MPSV. Poslední revize 8. 11. 2007. [cit. 2008-01-11] Dostupné z <http://www.mpsv.cz/cs/4782>.

Důchodová reforma – druhá a třetí etapa. [online] Praha: MPSV. Poslední revize 8. 11. 2007. [cit. 2008-01-11] Dostupné z [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz).

Holub, M. *Analýza nepřispěvkových dob v ČR a doporučení pro jejich sledování a evidenci*. Praha: VÚPSV, 2004. 37 s.

Indicators Sub-Group of the Social Protection Committee. *Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates*. European Commission, 2006. 136 s.

Lang, R. Náhradní doby pojištění - zabezpečovací prvek v důchodovém pojištění. *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 7, s. 15-17. ISSN 0323-2395.

Lang, R. Náhradní doby pojištění - zabezpečovací prvek v důchodovém pojištění. Dokončení. *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 8 - 9, s. 27-29. ISSN 0323-2395.

Makroekonomická predikce České republiky. Leden 2008. Praha: Ministerstvo financí, 2008. 53 s.

*Pensions at a Glance. Public policies across OECD countries*. Paris: OECD, 2007. 204 s. ISBN 978-92-6403-214-9.

*Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění*. Praha: MPSV, 2006. 143 s. ISBN 80-86878-39-2.

Queisser, M. - Whitehouse, E. Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension System Design. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 40*, Paris: OECD, 2006. 40 s.

Schwarz, A. M. *Slovak Republic: Pension Policy Reform Note*. Sector Report, Europe and Central Asia Human Development Department. Washington, D.C.: World Bank, 2004. 43 s.

Schwarz, A. M. Pension System Reforms. *Social Protection Discussion Paper No. 0608*. Washington, D.C.: World Bank, 2006. 35 s.

Steuerle, E. - Spiro, Ch. - Carasso, A. Measuring Replacement Rates at Retirement. *Staright Talk on Social Security and Retirement Policy No. 24*, 2000. 2 s.

Výkonný tým. *Závěrečná zpráva*. Praha: FNM, 2005. 119 s.

Zeman, K. Úmrtnostní tabulky podle nejvyššího ukončeného vzdělání, Česká republika, 2001. *Demografie*, 2006, roč. 48, č. 3, s. 207-217. ISSN 0011-8265

Žižková J. Úvaha o perspektivách solidarity a ekvivalence v sociálních systémech. *FÓRUM sociální politiky*, 2007, roč. 1, č. 3, s. 2-6. ISSN 1802-5854.

*Vláda schválila návrh I. etapy důchodové reformy. Důvodová zpráva*. [online] Praha: MPSV. Poslední revize 11. 2. 2008. [cit. 2008-02-12] Dostupné z <http://www.mpsv.cz/cs/5107>.

Walraet, E. - Vincent, A. La redistribution intragénérationnelle dans le système de retraite des salariés du privé: une approche par microsimulation. *Économie et statistique*, 2003, No. 366, s. 31-61. ISSN 0336-1454.

*Autorka se dlouhodobě specializuje na problematiku důchodového pojištění. Této problematice se věnovala ve VÚPSV, nyní na MPSV.*

# Role EQUAL při vytváření a uplatňování úspěšných modelů flexicity

*V poslední době se pojem flexicity dostal do obecného povědomí, přinejmenším na bruselské politické scéně. I když flexicity v žádném případě není nový koncept, debata o jeho prvcích a o tom, jak jeho principy realizovat v praxi, se v posledních letech prohloubila.*

Je to debata, která byla inspirována zrychlováním změn ve světové ekonomice vyplývajících z globalizace trhů, příchodu nových hráčů na světové ekonomické hřiště, kteří mají dostatek pracovních sil, a z rychlého rozvoje nových technologií.

I když je tento vývoj chápán jako přínos k všeobecnému hospodářskému růstu a zaměstnanosti, přinesl současně jak pro zaměstnance, tak pro podniky podstatnou a často bolestivou transformaci. Na zaměstnancích i na podnicích se požaduje v míře vyšší než kdykoliv předtím, aby byli přizpůsobiví a flexibilní, chtěli-li přežít v tomto novém konkurenčním prostředí.

V materiálu EK „Towards common principles of flexicity: more and better jobs through flexibility and security“ (COM (2007)359) je flexicity definována jako integrovaná strategie zaměřená na souběžné posílení flexibility a jistoty na trhu práce.

Podle jejího názoru mohou z úspěšně aplikované flexicity získat jak zaměstnanci, tak podniky, a to zejména díky lepší organizaci práce, vertikální mobilitě dané většími znalostmi a vyšší produktivitě a adaptabilitě. Je to strategie a přístup, který zcela odpovídá prioritám Lisabonské strategie a odpovídá realitě současného ekonomického rámce a trhů práce. Také plně odpovídá cílům programu EQUAL, zvláště jeho pilíři Adaptabilita.

Iniciativy podporované z programu EQUAL obvykle odpovídají několika ze čtyř hlavních prvků politiky adaptability stanovených EK.

## Flexibilní a spolehlivé smluvní uspořádání

Flexibilního a spolehlivého smluvního uspořádání lze dosáhnout prostřednictvím moderního pracovního práva, kolektivních smluv a organizace práce.

Analýzy provedené OECD ukazují, že zatímco obecný dopad přísné právní ochrany zaměstnanosti a podmínek je omezený, u skupin, které jsou již na trhu práce znevýhodněny (mladí pracovníci, nízkokvalifikovaní, etnické minority apod.), může být zaznamenán negativní dopad na možnosti přístupu na trh práce. Striktní právní úprava může vést k častějšímu využívání smluv na dobu určitou s nízkou úrovní ochrany a s potenciálem prohlubovat segregaci na trhu práce. Na druhé straně však striktní úprava pozitivně ovlivňuje investice zaměstnavatele do vzdělávání. Flexibilní organizace práce může být prospěšná jak zaměstnancům, tak zaměstnavatelům tím, že umožňuje větší adaptabilitu v pracovních procesech a současně umožňuje zaměst-

nancům kombinovat práci s rodinnými a dalšími povinnostmi.

Flexibilní organizace práce je nutně výsledkem kompromisu mezi zájmy zaměstnanců a zaměstnavatelů, ale přesto může vést k situaci, z níž těží obě strany.

Přístup k flexibilní organizaci práce a možnost najímat a propouštět patří k základním kamenům úspěchu dánského „zlatého trojúhelníku“, který je mnohými považován za jeden z úspěšných příkladů implementace politiky flexicity v EU. Tento systém kombinuje relativně nízkou právní ochranu s relativně štedrou sítí sociální ochrany a vysokými výdaji na aktivní politiku zaměstnanosti a celoživotní vzdělávání, čímž kombinuje vysokou flexibilitu s vysokou úrovní sociálního zabezpečení a zaměstnatelnosti. Je to systém, jehož počátky spadají do doby před více než 100 lety a jsou dány dohodou mezi sociálními partnery a vládou, při níž bylo právo najímat a propouštět směřeno za veřejný systém dávek v nezaměstnanosti. Tato kombinace politik vedla k pracovnímu trhu charakterizovanému vysokou mírou zaměstnanosti, velmi nízkou mírou nezaměstnanosti, vysokou pracovní mobilitou a vysokou mírou účasti na celoživotním vzdělávání.

Při vyjednávání mezi zaměstnavateli a odbory není jednoduché nalézt konsensus, jde-li o flexicitu a požadavek flexibilnějších forem práce. Sociální partneři se na evropské úrovni pokusili tyto otázky vyřešit prostřednictvím rámcových dohod o práci na částečný úvazek a na dobu určitou a dohodou o teleworkingu. Obdobně se i řada projektů EQUAL snaží zdůraznit důležitost využívání flexibilnější pracovní doby a modelů organizace práce.

Jedním z cílů polského projektu Alliance for Work je změnit přístup zaměstnanců, odborů a zaměstnavatelů k flexibilním formám zaměstnávání, jako je teleworking, práce na částečný úvazek a využívání agentur zprostředkujících práci na dobu určitou.

Německý projekt Generation - Berlin Integrates Experience také podporuje rozvoj flexibilních modelů přístupu k zaměstnání, zvláště pro starší zaměstnance, kteří mohou mít těžkosti, snaží-li se vrátit na pracovní trh, zejména kvůli nedostatečné kvalifikaci, která neodovídá současným požadavkům. Tento problém lze řešit podporou celoživotního vzdělávání - druhého klíčového prvku politiky flexicity.

## Strategie celoživotního vzdělávání

Strategie celoživotního vzdělávání přispívá k zajištění trvalé adaptability a zaměst-

natelnosti pracovníků, zvláště těch nejvíce potřebných.

Ukázalo se, že zapojení v celoživotním vzdělávání má pozitivní vliv na míru zaměstnanosti, že však z něj nejvíce těží ti jedinci, kteří již mají dobrý vzdělanostní základ. Proto mají investice zaměřené na vzdělávání mladých lidí zásadní význam při tvorbě politiky flexicity. Aby se zajistila úroveň odborného a celoživotního vzdělávání odpovídající požadavkům trhu práce, musí být do jejich přípravy a vyhodnocování zapojeni všichni relevantní aktéři trhu práce.

Důraz na rekvalifikace a zvyšování kvalifikace a na celoživotní vzdělávání je společný pro většinu aktivit podporovaných z programu EQUAL. Projekty přispívají zvláště k realizaci politiky a zaměřují se zejména na skupiny znevýhodněné na trhu práce s obecně nízkým vzdělanostním základem. Další klíčovou oblastí, na niž je kladen důraz, je poskytování podpory malým podnikům při nabízení celoživotního vzdělávání, protože často nemají dostatek zdrojů a know-how k zavedení takových přístupů.

Projekt London Workforce Future se zaměřuje na poskytování celoživotního vzdělávání pro osoby se zdravotním postižením, zatímco jiný britský projekt ACORN (Adaptable Capabilities for Organisational Renewal through Networks), německý projekt Generations - Berlin Integrates Experience, polské MAYDAY a Alliance for work poskytují vzdělání pro starší pracovníky, aby jim umožnily zůstat na trhu práce nebo se na něj vrátit. Rakouský projekt ADVOCATE zase klade důraz na vytváření vzdělávacích příležitostí pro nekvalifikované pracovníky, kteří často mají jen malý nebo vůbec žádný přístup k příležitostem celoživotního vzdělávání.

Dalším klíčovým prvkem projektů financovaných z programu EQUAL je vyvíjení inovativních výukových metod, například s využitím nových technologií.

## Aktivní politika zaměstnanosti

Efektivní aktivní politika zaměstnanosti pomáhá lidem vyrovnat se s rychlými změnami, omezit dobu nezaměstnanosti a ulehčuje přechod do nového zaměstnání.

Již dlouhá léta je hlavním cílem dobře navržené aktivní politiky zaměstnanosti snížit nezaměstnanost a zkrátit období nezaměstnanosti. Jako úspěšné se ukázalo zvláště osobní poradenství při hledání práce spojené s nutným vzděláváním nebo rekvalifikací. Aktivní politika zaměstnanosti musí být úzce provázána s dávkovým systémem, aby se práce vyplatila.

Aktivní politika zaměstnanosti je často spojena s poskytováním odborného vzdělá-

ni a výcviku, a proto je také jednoznačně spjata s poskytováním celoživotního vzdělávání. Současně je podnět k hledání práce nepopíratelně spjat s dostupností a štedrostí dávkového systému.

Výsledky výzkumů jasně ukazují, že nejefektivnější intervencí s cílem zabránit dlouhodobé nezaměstnanosti je včasný zásah s cílem předejít nezaměstnanosti v případech restrukturalizace a změny řízení. Aktivity v této oblasti patří k silným prvkům programu EQUAL, přičemž iniciativy jako MEIRG ve velké Británii a Décrire la Convertibilité ve francouzsky mluvící části Belgie prokázaly významné úspěchy místních partnerství při poskytování včasné cílené intervence poskytované v partnerství.

### Moderní systémy sociálního zabezpečení

Moderní systémy sociálního zabezpečení zajišťují odpovídající podporu příjmu, podporují zaměstnanost a vytvářejí mobilitu na trhu práce. To vyžaduje široké pokrytí sociální ochranou (dávky v nezaměstnanosti, důcho-

dy a zdravotní péče), která lidem pomůže kombinovat práci s osobními a rodinnými povinnostmi, jako je péče o děti.

Systémy sociálního zabezpečení musí poskytovat odpovídající ochranu po dobu nezaměstnanosti, nemoci, zdravotního postižení a důchodu. Ve vztahu k ochraně v nezaměstnanosti je třeba zajistit podporu aktivního hledání práce v kombinaci s efektivní aktivní politikou zaměstnanosti.

Jen několik projektů EQUAL se zaměřuje na aktivity zahrnující všechny čtyři oblasti politiky (částečně proto, že jsou předmětem působnosti velkého množství různých politických aktérů), ale irský projekt Senior Select Retain and Retrain se snaží toho dosáhnout tím, že poskytuje přístup k age managementu, který respektuje potřebu vyvinout holistickou strategii. Ta zahrnuje změnu přístupu zaměstnavatelů ke starším pracovníkům (tj. změni názoru, že jsou méně produktivní a neschopní naučit se něco nového), poskytování nediskriminačního přístupu k celoživotnímu vzdělávání a rozvoji kariéry, možnost flexibilní organizace

práce pro ty, kteří chtějí kombinovat práci s důchodem nebo jinými činnostmi, a přizpůsobení sociálního zabezpečení, daňových a právních předpisů, aby flexibilní odchod do důchodů nebyl penalizován.

### Jednotný přístup nevyhovuje všem

Projekty EQUAL dávají také možnost testovat nové nápady při zavádění různých způsobů uplatňování flexicurity. Dokazují také, že neexistuje žádný jednotný postup, který by vyhovoval všem, a že je při zavádění úspěšných modelů nutné zapojit silné sítě klíčových hráčů.

Evropská komise doporučuje členským státům, aby informovaly o aktivitách souvisejících se čtyřmi pilíři politiky flexicurity a aby tvůrci politiky při určování aktivit zaměřených na tuto oblast brali v úvahu inovativní zkušenosti získané v rámci projektů podporovaných z programu EQUAL.

Zdroj: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/news/200711-flexicurity\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/news/200711-flexicurity_en.cfm)

## Projekty podporované EU

### Projekt Příležitostná registrovaná práce

**Řešení dlouhodobé nezaměstnanosti se v posledních letech stalo velmi aktuální ve všech regionech České republiky. Jak dlouhodobě nezaměstnané aktivizovat, to je otázka, která je v současné době velmi aktuální i v rámci evropského trhu práce. Jednou z možností je i příležitostná registrovaná práce, jejíž využití bylo ověřováno v období 2005–2006 projektem Příležitostná registrovaná práce. Monitorovací výbor Phare - Rozvoj lidských zdrojů ho zařadil mezi nejúspěšnější projekty realizované v opatření 1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti.**

Jednou z možných cest, jak problém dlouhodobé nezaměstnanosti řešit, se zdá být projekt Příležitostná registrovaná práce (PRP), který připravila a úspěšně v pilotním projektu odzkoušela společnost Sodexho Pass Česká Republika, a. s., ve spolupráci s úřady práce ve Znojmě, Vyškově a Hodoníně a s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Na projektu se rovněž podílely Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v Praze a OKsystem, s. r. o.

#### Cíle

Cílem tohoto projektu, který probíhal v období od října 2005 do května 2006, byla především prevence dlouhodobé nezaměstnanosti a motivace dlouhodobě nezaměstnaných uchazečů k opětovnému zapojení do pracovního procesu. Projekt PRP nabídl uchazečům evidovaným na úřadech práce možnost limitovaného příjmu, aniž by přišli o nárok pobírat dávky podpory v nezaměstnanosti. Idea PRP byla převzata ze zahraničí, kde v řadě zemí úspěšně funguje již mnoho let. Cílem pilotního odzkoušení bylo ověřit tento způsob zaměstnávání v České republice. Dosážené výsledky předčily očekávání a ukázaly novou cestu v boji proti dlouhodobé nezaměstnanosti, se kterou se potýká řada států Evropy.

Motivace uchazečů k aktivitě v době nezaměstnanosti a k udržování jejich pracovních návyků a sociálních vazeb, které jim na oplátku pomohou ke zlepšení jejich psychického stavu - to jsou aspekty, které se ukazují být klíčové pro usnadnění návratu uchazečů z řad dlouhodobě nezaměstnaných do normálního pracovního rytmu.

#### Průběh

Projekt umožnil uchazečům o zaměstnání evidovaným na úřadech práce pracovat v omezeném rozsahu a získat příjmy až do výše poloviny minimální mzdy, aniž by přišli o podporu v době nezaměstnanosti. Nezaměstnaný měl navíc možnost zaujmout zaměstnavatele a v případě úspěchu získat dokonce trvalé zaměstnání.

Pro zaměstnavatele představoval projekt PRP novou flexibilní formu zaměstnávání. Zaměstnavatel si od provozovatele, společnosti Sodexho Pass, objednal potřebný počet poukázek, kterými poté vyplatil pracovníky, poslané z úřadů práce. Cena za hodinu PRP byla odvozena od ceny tzv. černé práce v regionech, konkrétně se jednalo o částku 50 Kč čistého hodinového příjmu. Oproti využití tzv. černých pracovních sil znamenalo zapojení do PRP výhodu v tom, že stát poskytl nejen příspěvek na odměnu uchazeče

z prostředků Aktivní politiky zaměstnanosti (APZ), ale hradil i zdravotní a sociální pojištění, neboť uchazeč zůstal zároveň v evidenci úřadu práce. Veškerou administrativu, společnou se zaměstnáním uchazeče, za zaměstnavatele přebíraly úřady práce a provozovatel systému (Sodexho Pass Česká Republika, a. s.). V tomto smyslu byla za zaměstnavatele část jeho povinností vykonávána automaticky (odvod daně z příjmů fyzických osob) a část pro něj byla připravena a dodána „na klíč“ (dohoda o provedení práce a mzdové listy). Celý proces byl tedy velmi jednoduchý a administrativně nenáročný, a to jak pro zaměstnavatele, tak pro uchazeče a úřady práce. Další výhodou pro zaměstnavatele byla možnost pružně reagovat na aktuální potřeby, například při krátkodobém výpadku některého z kmenových zaměstnanců z důvodu nemoci a podobně. Zájem o využití nezaměstnaných uchazečů v rámci PRP byl zaregistrován i ze strany fyzických osob, což však v současném legislativním rámci nebylo možné.

#### Výsledky

Úspěšní účastníci pracovali například jako pomocné síly ve výrobě, při obecně prospěšných pracích pro obecní úřady a při úklidových pracích. Konkrétně pomáhal



např. technickým službám v Bučovicích s úklidem, Muzeu ve Slavkově s pořádáním rekonstrukce Bitvy u Slavkova. V Hodoníně zase před Vánoci prodávali kapry a ve Znojmě např. doplňovali zboží v obchodech. Vždy se jednalo o příležitostné práce na několik dnů. Velký zájem o projekt měli zaměstnavatelé z oblasti zemědělství a stavebnictví, v zimní sezoně ale bohužel není pro nezaměstnané uplatnění.

Průběh pilotní fáze projektu, testovaného na výše uvedených třech jihomoravských úřadech práce, můžeme hodnotit jako jednoznačně úspěšný. Téměř všichni z 560 oslovených nezaměstnaných se rozhodli projektu zúčastnit, zaměstnat se podařilo 118 z nich. Cílem přitom bylo zaměstnat v rámci pilotní testovací fáze 100 lidí. Vzhledem k velkému zájmu ze strany zaměstnavatelů i nezaměstnaných se tento cíl podařilo splnit již měsíc a půl před koncem pilotní fáze. Význam dosaženého výsledku je o to větší, že se jednalo především o dlouhodobě nezaměstnané. Mužů v rámci pilotního projektu pracovalo více než žen, což bylo dáno charakterem pracovních činností (stavebnictví, výroba, zpracování atd.). Přestože PRP není koncipována jako nástroj k získání trvalé práce, osmi nezaměstnaným se to díky účasti v projektu podařilo.

Firmy si tyto nezaměstnané prostřednictvím PRP nezávazně vyzkoušely a když se osvědčily, zaměstnaly je natrvalo.

Během pilotní fáze byli také osloveni konkrétní zaměstnavatelé (celkem 350), z nichž 47 nabídlo adekvátní pracovní místo.

### Potíže při realizaci

Realizátoři projektu se museli potýkat také s několika nepříznivými skutečnostmi. Negativní vliv mělo například roční období, takže i když zaměstnavatelé podnikající ve stavebnictví a v zemědělství měli o uchazeče zájem, nemohli je kvůli mrazu a sněhu zaměstnat. Kdyby pilotní projekt probíhal v letním období, jeho výsledky by byly ještě lepší. Další nepříjemností byla platná legislativa, např. zákon o sociální potřebnosti. Ta byla totiž nastavena tak, že když si dlouhodobě nezaměstnaný přivydělal v době, kdy pobíral sociální dávky, tak se mu krátily, což mohlo působit demotivačně. Naštěstí ale bylo přes 60 % dlouhodobě nezaměstnaných ochotno pracovat i za těchto podmínek. Přes tyto skutečnosti se projekt podařilo velmi úspěšně završit.

### Využití výsledků

Případně využití příležitostně registrované práce k aktivizaci dlouhodobě nezaměst-

naných je aktuální v souvislosti s deklarovaným záměrem Ministerstva práce a sociálních věcí pomoci aktivním uchazečům o zaměstnání a omezit ty pasivní. Dále se hovoří o omezení zneužívání sociálních dávek a také o vytvoření specializované státní správy, kde se sjednotí a propojí celá sociální agenda.

V souvislosti s těmito záměry se již nyní otevírá možnost využít ve spolupráci s úřady práce PRP jako aktivizační nástroj společně s omezujícím opatřením v podobě nové služby společnosti Sodexho Pass s názvem ASISTENCE, která je realizována ve spolupráci s obecními a městskými úřady. Poukázky ASISTENCE představují jednoduchý způsob výplaty sociálních dávek. Tyto poukázky slouží k úhradě potravin, oděvů, obuvi a základních hygienických potřeb a přispívají tedy ke správnému využití sociálních dávek. Spojení těchto dvou služeb by tedy znamenalo zefektivnění systému podpory registrovaných uchazečů o zaměstnání a zároveň optimalizaci výplaty sociálních dávek. Více o službě ASISTENCE naleznete na [www.poukazka-asistence.cz](http://www.poukazka-asistence.cz).

Další informace o projektu PRP naleznete na webových stránkách [www.priležitostnoprace.cz](http://www.priležitostnoprace.cz)

Karel Pelán, Sodexho Pass ČR

### Projekt PRP v číslech

UCHAZEČI				ZAMĚSTNAVATELÉ			
úřad	počet zaregistrovaných	počet umístěných	celkový počet hodin	úřad	počet oslovených	sami projevili zájem	počet zúčastněných
ÚP Hodonín	181	42	1389	ÚP Hodonín	108	22	12
ÚP Vyškov	164	37	1111	ÚP Vyškov	89	10	15
ÚP Znojmo	216	39	1270	ÚP Znojmo	101	45	20
CELKEM	561	118	3770	CELKEM	298	77	47

## Diskriminace v zaměstnání

**Občanské poradenské středisko, o. p. s., Hradec Králové realizuje od 1. 2. 2007 projekt „Posílení služeb občanské poradny v oblasti diskriminace v zaměstnání“, který má přispět k vybudování vhodných pilířů právní regulace v oblasti diskriminace v zaměstnání, a to zejména zvýšením informovanosti o této problematice, získáním údajů o dosavadní praxi a hledáním nové formy antidiskriminačního nástroje. Je zaměřen zejména na zaměstnavatele s více než 50 zaměstnanci a jejich zaměstnance a také na oběti diskriminace v zaměstnání z Královéhradeckého kraje. Financován je z programu Evropské unie Transition Facility 2005, ukončení je plánováno na květen 2008.**

Mezi základní aktivity projektu patří přednášková činnost, anketní šetření, poradenství a návrh metodiky antidiskriminačního auditu.

### Přednášková činnost

V průběhu projektu bychom měli uspořádat 45 přednášek na téma diskriminace v zaměstnání u zaměstnavatelů v Královéhradeckém kraji. Přednášky jsou realizovány přímo u zaměstnavatele. Seminář je rozdělen do dvou tematických bloků - v prvním bloku hovoří lektor o novinkách v zákoníku práce, v druhém o diskriminaci v zaměstnání. Posluchači jsou seznámeni s pojmy vztahujícími se k diskriminaci (s jeho definicí, diskriminačními důvody, druhy diskriminačního jednání atd.) a možnostmi, jak se proti

diskriminačnímu jednání zaměstnavatele bránit. Lektor se věnuje nejen diskriminaci na pracovišti, ale rovněž diskriminaci při pracovních pohovorech, v inzerci volných pracovních míst apod. Zaměstnanci jsou tedy seznámeni se svými základními právy v zaměstnání a měli by být schopni rozeznat, co je a co není diskriminace v pracovní-právním vztahu.

### Anketní šetření

Výsledky analýzy anonymních dotazníků vyplňovaných účastníky přednášek budou využity při tvorbě metodiky antidiskriminačního auditu a poslouží také k potvrzení nebo vyvrácení hypotézy o rozsahu diskriminačních projevů v zaměstnání. Během projektu by mělo být shromážděno 800 anketních líst-

ků, předpokládáme tedy, že získané informace budou mít poměrně vysokou vypovídací hodnotu. Otázky jsou zaměřené zejména na to, zda se respondent setkal v minulosti s diskriminačními projevy vůči své osobě.

### Poradenství obětem diskriminace

Občanské poradny v Hradci Králové, Jičíně, Trutnově a Náchodě poskytují bezplatné poradenství obětem diskriminace. Je poskytováno v souladu s principy a metodami občanského poradenství, uživatel služby získá zejména informace o možnostech obrany proti diskriminačnímu jednání. V rámci osvětové činnosti byl vydán informační leták „Víte, jak si poradit s diskriminací na pracovním trhu?“, jednou za půl roku také vychází zpravodaj občanských poraden

*OPatrník*, obsahující informace o projektu a jeho výsledcích, konkrétní případy z praxe apod.

### Pilotní audit

Jedním z výstupů by měl být návrh nového nástroje antidiskriminační politiky - antidiskriminačního auditu se zaměřením na dodržování legislativy a vnitřních antidiskriminačních mechanismů. Audit se zaměří na tyto hlavní aspekty:

- a) dodržování nediskriminačních postupů při výběrových řízeních (diskriminační inzeráty, diskriminace z důvodu pohlaví, rasy, sexuální orientace a věku během přijímacího procesu a v okamžiku rozhodování, upřednostňování uchazečů atd.)
- b) dodržování právních předpisů (mzdová politika, úvazky, ochrana mladistvých, osamělých rodičů, dodržování přestávek v práci apod.)
- c) diskriminační projevy ve firemní kultuře (pravidla odměňování, mobbing, bossing, skleněný strop aj.)

Vytvořená metodika auditu bude v praxi ověřena uskutečněním 4 pilotních auditů u konkrétních zaměstnavatelů.

Náš projekt vznikl na základě hypotézy, že diskriminační chování ze strany zaměstnavatelů je poměrně častým jevem a že zaměstnanci jsou v důsledku neexistence příslušné antidiskriminační legislativy ohroženi a projevům diskriminace se obtížně brání. Důvodem je jednak současné legislativní vakuum v oblasti diskriminace v zaměstnání, jednak obecně špatné povědomí jak o právech a povinnostech zaměstnanců, tak obecně o problematice diskriminace. Při své činnosti jsme se setkali s tím, že zaměstnanec neví o tom, že je obětí diskriminačního chování, a svá práva proto nehájí, i s mylnou interpretací tohoto pojmu pramenící z nedostatečné znalosti povinností zaměstnance. Podle vyjádření Oblastního inspektorátu práce v Hradci Králové je 49,9 % stížností ze strany zaměstnance vůči zaměstnavateli neoprávněných. Cílem naší činnosti je prostřednictvím přednášek přispět k tomu, aby nedocházelo ke zbytečným nedorozuměním pramenícím z neznalosti.

### Dosavadní poznatky

Kontaktní pracovník nabízí přednášku vybraným zaměstnavatelům. Vzhledem k ožehavosti tématu diskriminace není snad-

ně zaměstnavatele přesvědčit, aby umožnili přednášku uspořádat. Původní předpoklad, že z 90 oslovených zaměstnavatelů projeví o přednášce zájem každý druhý, se bohužel nepotvrdil. K 31. 12. 2007 byla dohodnuta jen s 19 ze sta oslovených. O přednášku jeví zájem zejména zaměstnavatelé z nevýrobního sektoru, tedy úřady, školy či neziskové organizace. Jen minimum jich je ze ziskového sektoru, sjednat se podařilo pouze tři přednášky. Neuspěli jsme ani v hypermarketech, kde by přednáška jistě byla ku prospěchu věci. Dosud se rovněž nepotvrdila naše hypotéza, že o přednášku budou mít zájem odborové organizace. Odmítají s odůvodněním, že pro zaměstnance zajišťují vzdělávání jiným způsobem.

Přednáška může být přínosná nejen pro zaměstnance, ale i pro zaměstnavatele. Při oslovování se je snažíme seznámit s možnými pozitivy, např. možností odstranit riziko neúmyslných chyb při náboru pracovníků. Tím, že zaměstnavatel takovou přednášku umožní, dává najevo, že před zaměstnanci nic neskrývá a nejedná s nimi nekorektně, a zvýší se jeho důvěryhodnost a zaměstnanci jsou k němu loajálnější. Dobré jméno zaměstnavatele může do firmy přivést ty nejlepší zaměstnance. Také informace o mobbingu či bossingu, což je rafinovaná šikana ze strany kolegů či nadřízených v zaměstnání, jsou důležité, protože je-li jim člověk vystaven, má výrazně snížený pracovní výkon, což způsobuje zaměstnavateli velké ztráty, a může mít i velké psychické problémy a být častěji nemocný. Lékařsky je dokázáno, že takový tlak může u postiženého člověka vyvolat závažná onemocnění. Při oslovování také zdůrazňujeme, že se zaměstnavatel může vyhnout řadě neoprávněných stížností, znají-li jeho zaměstnanci lépe pracovní právní předpisy.

### Dílčí výsledky anketního šetření

Tím, že o přednášku mají minimální zájem zaměstnavatelé z výrobního sektoru, hypermarketů apod., jsou pochopitelně do určité míry zkresleny výsledky šetření, protože oproti ziskové sféře dochází ve veřejné správě a v neziskovém sektoru k diskriminaci zpravidla méně často. Anketní listky obsahují část otázek zaměřených na zkušenosti zaměstnanců s diskriminací na pracovišti a při pracovních pohovorech, část na znalosti, které by si měl každý účastník z přednáš-

ky odnést. Sledovány jsou i věk, pohlaví a region, v němž účastník pracuje. K dílčím výsledkům statistického vyhodnocení 220 anketních listků patří např. tato zjištění:

- a) z důvodu pohlaví bylo v minulosti odepřeno zaměstnání 5, z důvodu věku 22, z důvodu etnické příslušnosti 2 uchazečům,
- b) s diskriminujícím inzerátem se setkalo 79 % dotázaných,
- c) s mobbingem či bossingem se v zaměstnání (v různých fázích) setkalo 148 respondentů
- d) povýšení z důvodu pohlaví bylo odepřeno 3, z důvodu věku 2 a z důvodu sexuální orientace 1 zaměstnanci; 25 dotázaných pracovalo ve společnostech, kde bylo ženám znemožňováno dosahovat vyšších pracovních pozic,
- e) 81 uchazečů o místo bylo dotázáno, jak mají zabezpečenu péči o dítě,
- f) po 90 uchazečích požadovali různá potvrzení, která dle jejich soudu vůbec nesouvisela s nabízenou pracovní pozicí.

Z 220 respondentů bylo 175 žen a věkové složení dotazovaných bylo následující: 2 ve věku 15–24 let, 49 ve věku 25–35 let, 47 ve věku 36–44 let, 39 ve věku 45–49 let, 77 ve věku nad 50 let, přičemž 6 dotázaných nezaškrtlo žádnou variantu.

### Poradenství obětem diskriminace

Bezplatné poradenství občanům je jednou z hlavních služeb poskytovaných v rámci projektu. Od 1. února do 30. října 2007 se na občanské poradny v Hradci Králové, Jičíně, Trutnově a Náchodě obrátilo 98 klientů s celkem 111 dotazy ohledně diskriminace v zaměstnání. Ve většině případů se však jednalo spíše o porušování pracovní právních předpisů, v některých hraničily s diskriminací. Evidentních případů diskriminace bylo pouze minimum. Většina obětí podle našeho názoru pomoc nevyhledá, protože svou situaci považuje za neřešitelnou. Na občanskou poradnu se tedy obrátí jen malá část obětí.

Ze statistiky vyplývá, že se na nás obrací mnoho zaměstnanců s dotazy z pracovní právní oblasti, jen v menšině případů se však jedná o diskriminační chování zaměstnavatele. Domníváme se, že nepřilís velký zájem o poradenství v oblasti diskriminace může být dán tím, že:

- a) zaměstnanci neznají svá práva, nevědí, že se jedná o diskriminaci,
- b) zaměstnanci, ačkoliv jsou obětí diskriminačního chování, nenajdou odvahu svou situaci řešit.

Náš projekt má zvýšit povědomí o diskriminaci v zaměstnání, pomoci najít obětem diskriminace možnosti obrany a podpořit je v jejich nelehkém postavení. Dokud totiž nebudou ti, kterých se diskriminace týká, ochotni se bránit a vstupovat např. do soudních sporů, bude k diskriminaci ze strany zaměstnavatelů docházet i nadále.

Adéla Kudynová,  
Radek Veis

Občanské poradenské středisko, o.p.s.

18. 3. 2008 se konala VIII. výroční konference pro státní správu s názvem **Evropské trendy trhu práce a sociálních systémů**. Záštitu nad ní převzali ministr práce a sociálních věcí RNDr. Petr Nečas a předsedkyně výboru pro zdravotnictví a sociální politiku Senátu PČR RNDr. Alena Palečková. Jednodenní akce se v rámci dvou hlavních bloků, „Evropské trendy a strategie transformace sociálního sektoru v ČR“ a „K pružnějšímu a efektivnějšímu pracovnímu trhu, best practices sociálních systémů“, zaměřila na současné trendy v sociálních systémech v Evropě a v ČR, na výhody a nevýhody úřadů pro zaměstnanost a sociální správu a cesty k pružnějšímu a efektivnějšímu trhu práce. Příspěvky přednášejících, mezi nimiž byli zahraniční odborníci, pracovníci ústředních orgánů, krajů, obcí i zástupci dalších organizací, byly zaměřeny jak na teoretické otázky, cíle, přípravu a legislativní zakotvení změn v sociálních systémech, spolupráci jednotlivých aktérů při přípravě těchto zákonných úprav, tak na zkušenosti s jejich prováděním včetně hlavních problémů, s nimiž se jejich aplikace v praxi musí potýkat.

# Přirozené klasifikace ekonomických činností s použitím dat ČSÚ a SÚIP (Datamining v BOZP - shlukování OKEČ)

Jarmila Tesková

**Státní správa shromažďuje ve svých informačních systémech množství údajů, které pak klasicky - formou statistik, přehledů a odpovědí na „ad hoc dotazy“, formulované se znalostí struktury dat - zpracovává. Prudký rozvoj technologií v poslední době však umožňuje i jiný typ práce s daty - hledání skryté informace, tzv. datamining.**

V oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (dále BOZP) nejsou možnosti aplikací výsledků dataminingu zatím doceněny, navzdory relativně dobrým výchozím podmínkám - k dispozici jsou poměrně kvalitní a rozsáhlé datové soubory z produkce Českého statistického úřadu (ČSÚ) a Státního úřadu inspekce práce (SÚIP, dříve Český úřad bezpečnosti práce, ČÚBP), a existují i analogie úloh řešených v jiných oborech, použitelné v problematice BOZP /1/, /5/. Specifikum dat použitelných v BOZP představuje velké množství (většinou velmi rozsáhlých) číselníků popisujících data a minimum číselných údajů, které jsou k dispozici.

## Zpracování

Jednou z úloh dataminingu je shlukování, při kterém vzniká nové přeskupení, vedoucí k lepší orientaci v datech. Jedním z rozsáhlých číselníků používaných v BOZP je Odvětvová klasifikace ekonomických činností (OKEČ) - jde o důležitou charakteristiku podniku, ve kterém se stal pracovní úraz. Úplný číselník má téměř 700 položek, z hlediska BOZP se stačí zaměřit na OKEČ oddíly (dále jen OKEČ, přehled OKEČ viz příloha č. 1), jichž je cca 60.

Cílem práce je roztrždit OKEČ s použitím dat ČSÚ - statistického šetření Pracovní neschopnost pro nemoc a úraz v České republice (dále NemÚr, /2/) o počtech nemocensky pojištěných (dále jen NP) a pracovních úrazů v podnicích podléhajících ohlašovací povinnosti do NemÚr (tj. nad 25 zaměstnanců) a dat o pracovních úrazech s pracovní neschopností delší než 3 dny (dále jen PÚ) hlášených podniky všech velikostí do SÚIP /3/. Jiná data nejsou k dispozici.

Protože se jedná o vícedimenzionální problém, OKEČ nejde seřadit, ale mohou vzniknout skupiny (shluky, clustery) OKEČ, které mají společnou charakteristiku. Tyto clustery pak lze považovat za přirozené klasifikace OKEČ z hlediska následně definovaných pojmů:

- Četnost PÚ 100\* (počet PÚ v OKEČ ku počet NP v OKEČ); pro podniky nad 25 zaměstnanců, tj. s ohlašovací povinností do NemÚr (dále i jen „četnost“) - zdroj ČSÚ
- Frakce NP 100\*(počet NP v OKEČ ku počet NP celkem); pro podniky nad 25 zaměstnanců, tj. s ohlašovací povinností do NemÚr - zdroj ČSÚ
- Frakce PÚ 100\*(počet PÚ v OKEČ ku počet PÚ celkem); pro všechny podniky - zdroj SÚIP

Ze zpracování byly vyloučeny PÚ v OKEČ spadající do sekce „C - Těžba nerostných surovin“, kterou dozoruje Český báňský úřad, a v souladu se zpracováním dat v Příloze ke Zprávě o činnosti SÚIP/ČÚBP v předchozích letech byly sloučeny oddíly OKEČ 15 a 16 - „Výroba potravin a zpracování tabáku“. Dále byly vynechány statisticky nevýznamné PÚ v neurčených OKEČ. Zpracováván byl počet pracovních úrazů v letech 2003–2006 z NemÚr a PÚ hlášené do SÚIP/ČÚBP ve stejném období.

Data byla zpracována v dataminingovém software CLEMENTINE za použití metodiky CRISP-DM /4/ pomocí 2 typů pracovních proměnných (četností a frakcí uvedených výše a pořadí OKEČ podle četností a frakcí) a 2 shlukovacích algoritmů (Kohonenovy sítě a shlukovací metody K-Means). Bez zabíhání do detailů dataminingového procesu zde konstatujeme, že celkem bylo vygene-

rováno 6 variant clusterů, které byly dále porovnány a následně dopracovány ručně.

## Závěr

Vzniklá výsledná klasifikace má 7 clusterů s výraznými charakteristikami. Výsledek uvádí tabulka č. 1 a obrázek č. 1. Pro orientaci ve výsledku je nutné si uvědomit, že 1 % nemocensky pojištěných zde představuje řádově cca 30 000 lidí a 1 % PÚ cca 650 postižených.

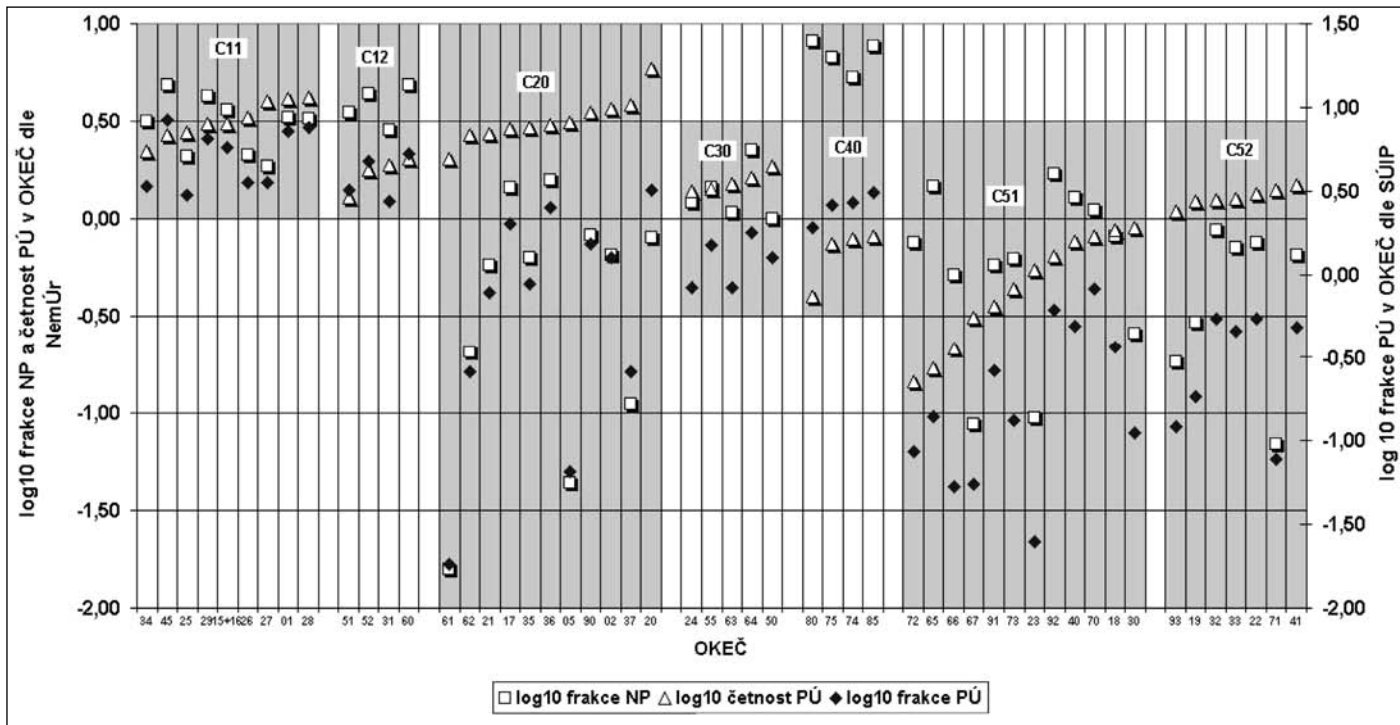
Cluster 11 a 12 jsou charakteristické tím, že obsahují OKEČ s vysokým počtem zaměstnanců, tím pádem je v nich vysoká i frakce PÚ (obecně platí, že počet PÚ roste s počtem NP), ale i četnost PÚ je v nich vysoká; přitom četnost PÚ je v clusteru 12 poněkud nižší. Oba clustery obsahují OKEČ s vysokými počty zaměstnanců i pracovních úrazů. Cluster 20 vykazuje znepokojivě vysokou četnost PÚ, která se však týká jen malého počtu zaměstnanců, jeho „opakem“ pak je cluster 40, kde je zaměstnáno hodně lidí, ale četnost PÚ je velmi nízká. Cluster 51 a 52 pak lze heslovitě popsat jako „tady se nic neděje“. Oba obsahují OKEČ s nízkými počty NP i PÚ, navíc vzhledem k nízkému počtu NP každý PÚ zřetelně zvýší četnost, která však i tak zůstává nízká.

I když se podařilo vytvořit klasifikaci OKEČ, je nutné si uvědomit, že vstupní data se překrývají jen zčásti a výsledek by mohl být jiný s použitím lépe si odpovídajících zdrojů (NemÚr obsahuje pouze data o podnicích nad 25 zaměstnanců, data SÚIP by měla zahrnovat podniky všech velikostí). ČSÚ se chystá publikovat dopočty NP podle OKEČ v podnicích do 25 zaměstnanců, a až k tomu dojde, bude zajímavé celý proces zopakovat a výsledky porovnat.

Tabulka č. 1: Přirozené klasifikace OKEČ

OKEČ seznam	Cluster	počet OKEČ	charakteristika clusteru „slogan“	frakce NP (NemÚr)	frakce PÚ (SÚIP)	Četnost PÚ (NemÚr)
01 15+16 25 26 27 28 29 34 45	c-11	9	dost NP, hodně PU, vysoká četnost - desetitisíce NP, tisíce úrazů	nad 2 %	nad 3 %	2–4 %
31 51 52 60	c-12	4	hodně NP, hodně PU, střední četnost - desetitisíce NP, stovky až tisíce úrazů	nad 3 %	nad 3 %	1–2 %
02 05 17 20 21 35 36 37 61 62 90	c-20	11	málo NP => málo až středně PU, vysoká četnost - na to, jak málo tam pracuje lidí, je četnost dlouhodobě enormně vysoká	pod 1 %	až na 1 pod 3 %	2–6 %
24 50 55 63 64	c-30	5	středně NP, středně PU, střední četnost	1–2 %	1–2 %	1–2 %
74 75 80 85	c-40	4	hodně NP => dost PU, ale velmi nízká četnost!!	nad 5 %	2–3 %	pod 1 %
18 23 30 33 40 65 66 67 70 72 73 91 92	c-51	12	málo NP až středně, málo PU, velmi nízká četnost	pod 2 %	pod 1 %	pod 1 %
19 22 32 41 71 93	c-52	7	málo NP, málo PU, nízká četnost	pod 1 %	pod 1 %	1–1,5 %

Obrázek č. 1: Přirozené klasifikace OKEČ



Příloha č. 1: Přehled OKEČ\*

OKEČ oddíl	popis	OKEČ oddíl	popis
01	Zemědělství, myslivost	40	Výroba a rozvod elektřiny a plynu
02	Lesnictví, těžba dřeva	41	Výroba a rozvod vody
05	Rybolov, chov ryb	45	Stavebnictví
10-14	těžba nerostných surovin, při zpracování vynecháno	50	Prodej, údržba motorových vozidel
15	Výroba potravin a nápojů	51	Velkoobchod (kromě motor. vozidel)
16	Výroba tabákových výrobků	52	Maloobchod (kromě motor. vozidel)
17	Textilní průmysl	55	Pohostinství a ubytování
18	Oděvní průmysl, zpracování kožešin	60	Pozemní doprava, potrubní doprava
19	Výroba usní a brašnářství	61	Vodní doprava
20	Průmysl dřevařský (kromě nábytku)	62	Letecká, kosmická doprava
21	Výroba vlákniny, papíru	63	Vedlejší a pomocná činnost v dopravě
22	Vydavatelství a tisk	64	Činnost poštovní a telekomunikační
23	Koksování, zpracování ropy	65	Peněžnictví
24	Výroba chemických výrobků	66	Pojišťovnictví (kromě sociálního)
25	Výroba pryžových a plastových výrobků	67	Činnost s úvěry, pojišťovnictví
26	Výroba ostatních minerálních výrobků	70	Činnost v oblasti nemovitostí
27	Výroba kovů, hutní zpracování	71	Pronájem strojů a přístrojů
28	Výroba kovových konstrukcí	72	Zpracování dat a související činnosti
29	Výroba strojů a zařízení	73	Výzkum a vývoj
30	Výroba kancelářských strojů a počítačů	74	Služby převážně pro podniky
31	Výroba elektrických strojů a přístrojů	75	Veřejná správa, obrana, sociální pojištění
32	Výroba radiových a televizních zařízení	80	Školství
33	Výroba zdravotnických přístrojů a hodin	85	Zdravotní, veterinární, sociální činnost
34	Výroba motorových vozidel	90	Odstraňování odpadu, čištění města
35	Výroba ostatních dopravních zařízení	91	Činnost společenských organizací
36	Výroba nábytku, ostatní průmysl	92	Rekreační, kulturní a sport. činnost
37	Zpracování druhotných surovin	93	Ostatní služby

\* Číselník OKEČ byl sjednocen v rámci EU, v souladu s celoevropskými konvencemi upraven a od roku 2008 se nazývá CZ-NACE (viz stránky ČSÚ).

#### Literatura:

- /1/ Tesková, J. - Janoušek, V. Inspekce práce a dataming s daty ze statistického zjišťování NemÚr. Statistika. 2006, č. 5, s. 419-430.  
 /2/ Pracovní neschopnost pro nemoc a úraz v České republice, ČSÚ, 2006 a předcházející, www.czso.cz.

- /3/ Zpráva o činnosti, SÚIP, 2006 a předcházející.  
 /4/ SPSS Inc.: The CRIPS - DM Metodology, USA 2000, <http://www.crisp-dm.org/>.  
 /5/ Parr Rud, Olivia: Data Mining. Praktický průvodce dovoáním dat pro efektivní prodej, cílený marketing a podporu zákazníků (CRM). Praha: Computer Press, 2001.

*Autorka je dlouholetou pracovnící Výzkumného Ústavu bezpečnosti práce a specializuje se na analýzu dat.*

# Zaměstnávání cizinců v ČR a jejich integrace<sup>1</sup>

Jiří Vyhliďal, Miroslava Rákoczyová, Robert Trbola, Pavel Kofroň

**Česká republika se během posledních dvaceti let proměnila ze země, kde emigrace převažovala nad imigrací, v zemi, která se stále častěji stává pro migranty cílovou. Jejich příchod a usazování s sebou nese jak nesporné klady, tak i výzvy, kterým je třeba čelit. Jednou z těchto výzev je integrace legálních imigrantů do české společnosti. V předkládaném textu se zabýváme rolí zaměstnavatelů zahraničních zaměstnanců v tomto procesu.**

Analyzovaná data pochází z dotazníkové-  
ho šetření provedeného na vzorku 1002  
zaměstnavatelů, kteří:

- a) buďto získali v roce 2006 povolení  
zaměstnávat zaměstnance nepocházející  
ze zemí EU/EHP a Švýcarska,
- b) nebo v roce 2006 zaměstnávali cizince ze  
zemí EU/EHP, Švýcarska a cizince s trva-  
lým pobytem v ČR.

Nabízíme alespoň stručnou analýzu vzta-  
hu českých zaměstnavatelů k zahraniční  
pracovní síle. Pokusíme se naznačit, kdo  
vlastně jsou tito zaměstnavatelé a jaké  
důvody je vedou k zaměstnávání zahra-  
ničních zaměstnanců. V závěru textu se bude-  
me věnovat také otázce sociální integrace  
zahraničních pracovníků s ohledem na  
některé výsledky dotazníkové šetření  
zaměstnavatelů.

## Zaměstnavatelé

Zaměstnavatelé cizinců se liší svými  
záměry i důvody, proč cizince zaměstnávají,  
liší se i podmínkami, které cizincům nabízejí.  
Stejně tak představují značně heterogenní  
skupinu i zahraniční zaměstnanci, kteří se  
o pracovní místa ucházejí. Mechanismy,  
které propojují jednotlivé zaměstnavatele  
a zahraniční zaměstnance a jejichž výsled-  
kem je struktura pracovního trhu v segmen-  
tu zahraničních zaměstnanců, není možné  
přímo odvodit z dat, která máme k dispozici.  
Z těchto dat je však patrné, že nabídka  
a poptávka jsou na tomto trhu určitým způ-  
sobem vychýlené a zahraniční pracovníci  
získávají pracovní místa v některých seg-  
mentech národního hospodářství s větší  
pravděpodobností než v jiných. Na jedné  
straně je to dáno množstvím sociálního  
a kulturního kapitálu, se kterým zahraniční  
pracovníci přicházejí, na straně druhé strate-  
giemi zaměstnavatelů a jejich připraveností  
tyto osoby zaměstnávat.

Tabulka č. 1 představuje horizontální (sek-  
torovou) stratifikaci zaměstnavatelů zaměst-  
návajících zahraniční pracovníky v rámci  
národního hospodářství. Organizace zaměst-  
návající zahraniční pracovníky se nejčastěji  
vyskytují v sektoru obchodu a služeb (22,5 %),  
ve zpracovatelském průmyslu (20,1 %) a ve  
stavebnictví (13 %). Zaměstnání v těchto  
odvětvích jsou charakteristická fyzicky  
namáhavou a/nebo jednotvárnou prací,  
nepravidelnou pracovní dobou a obvykle  
nízkými mzdami. Čeští zaměstnanci o taková  
pracovní místa často nemají zájem a vytváří  
se tak poptávka a prostor pro příliv zahra-  
ničních pracovníků.

Tato horizontální stratifikace zaměstna-  
telů zahraničních pracovníků (nikoli však  
nutně zahraničních zaměstnanců) v jednotli-  
vých sektorech národního hospodářství<sup>2</sup>  
ukazuje, že nejvíce je otevřen zahraničním  
zaměstnancům terciární sektor. Největší  
podíl zaměstnavatelů (45,8 %) zaměstnávajících  
zahraniční pracovníky patří právě do  
tohoto sektoru. Čtyři pětiny všech zaměstna-  
vatelů, kteří zaměstnávají zahraniční zaměst-  
nance, spadají do terciárního nebo sekun-  
dárního sektoru.

Mezi zaměstnavateli zahraničních pracov-  
níků v naprosté většině převažovaly organi-  
zace soukromého ziskového sektoru (86 %).  
V rámci veřejného sektoru jsou zahraniční  
pracovníci zaměstnáváni především ve zdra-  
votnictví, školství a ve výzkumných institu-  
cích. Určitý podíl cizinců sledujeme i v oblas-  
ti kultury, obzvláště pak v uměleckých obo-  
rech. Nestátní neziskové organizace se na  
zaměstnávání cizinců podílejí zhruba třemi  
procenty. Zvláštní formu vlastnictví organi-  
zace tvoří družstva, jejichž podíl na civilním  
sektoru národního hospodářství je nejnižší,  
nicméně zájem družstev o zaměstnávání  
cizinců začíná narůstat. Nemusí jít přitom

jen o družstva soukromých zemědělců, ale  
také o výrobní družstva, veřejné obchodní  
společnosti aj.

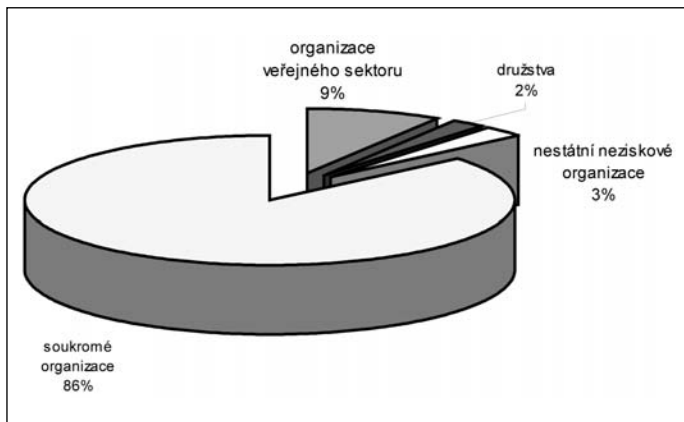
Přestože existují sektory a obory, ve kte-  
rých je podíl zaměstnavatelů zaměstnávajících  
zahraniční zaměstnance významně  
vyšší než v ostatních (obchod, služby, zpra-  
covatelský průmysl, stavebnictví), alespoň  
potenciální prostor pro získání zaměstnání  
se cizincům otevírá prakticky ve všech sekto-  
rech a oborech národního hospodářství.  
Žádná z oblastí se nezdá být zahraničním  
zaměstnancům a priori uzavřena. Záleží pře-  
devším na konkrétní situaci na daném lokál-  
ním trhu práce a ochotě zaměstnavatelů  
zahraniční pracovníky zaměstnávat.

Stručně shrnuto, podle vlastnických  
a právních forem (viz graf. č. 1) jsou zaměst-  
navateli zahraničních zaměstnanců v sekun-  
dárním i terciárním sektoru ponejvíce sou-  
kromé organizace a firmy. Devět z deseti  
zaměstnavatelů zahraničních zaměstnanců  
v těchto dvou sektorech jsou soukromé spo-  
lečnosti. V primárním sektoru tvoří soukro-  
mé společnosti více než dvě třetiny zaměst-  
navatelů zahraničních zaměstnanců a na  
jejich zaměstnávání se v tomto sektoru

**Tabulka č. 1: Klasifikace zaměstnavatelů zahraničních pracovníků dle sektorů národního hospodářství podle OKEČ**

sektory národního hospodářství	četnost	%	redukováné sektory
zemědělství, lesnictví, veterinární činnosti, rybolov	34	3,5	primární sektor
těžba nerostných surovin	7	0,7	
<b>celkem</b>	<b>41</b>	<b>4,2 %</b>	sekundární sektor
zpracovatelský průmysl	197	20,1	
výroba a rozvod elektřiny a plynu	17	1,7	
stavebnictví	128	13,0	
<b>celkem</b>	<b>342</b>	<b>34,9 %</b>	terciární sektor
obchod, služby	221	22,5	
opravy vozidel, výrobků pro osobní potřebu a dom.	15	1,5	
ubytování, stravování, pohostinství	43	4,4	
doprava, skladování a spoje	47	4,8	
činnosti v oblasti nemovitostí a pronájmu	11	1,2	
finanční zprostředkování	12	1,2	
poradenské činnosti	14	1,4	
zprostředkování práce	13	1,3	
informační technologie	33	3,4	
média	9	0,9	
ostatní veřejné a sociální služby	29	3,0	
činnosti domácností	2	0,2	
<b>celkem</b>	<b>449</b>	<b>45,8 %</b>	kvartérní sektor
instituce veřejné správy	9	0,9	
obrana	2	0,2	
vzdělávání, výzkum, kultura	76	7,7	
zdravotní a sociální péče	58	5,9	
exteriérové organizace a instituce	4	0,4	
<b>celkem</b>	<b>149</b>	<b>15,2 %</b>	
<b>celkem</b>	<b>981</b>	<b>100,0 %</b>	

**Graf č. 1: Podíl organizací zaměstnávajících cizince podle formy vlastnictví**



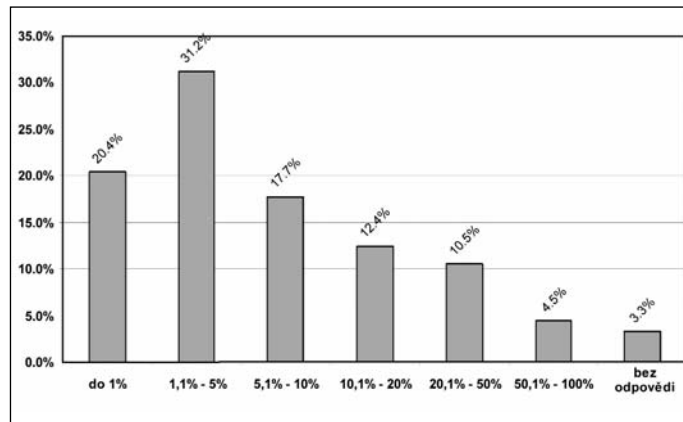
významně podílí také družstva. V kvartérním sektoru zaměstnávají zahraniční pracovníky nejčastěji organizace veřejného sektoru, na druhém místě jsou to soukromé organizace (viz tabulka č. 2).

Pokud se na tutéž problematiku budeme dívat nikoli z pohledu jednotlivých sektorů národního hospodářství, ale podle jednotlivých vlastnických forem, pak soukromé organizace zaměstnávají zahraniční zaměstnance nejčastěji v terciárním sektoru a družstva v primárním sektoru. Organizace veřejného sektoru spolu s nestátními neziskovými organizacemi zaměstnávají zahraniční zaměstnance převážně v kvartérním sektoru národního hospodářství.

Tak jako u sektorů a oborů národního hospodářství i u forem vlastnictví jednotlivých zaměstnavatelů se zahraničním pracovníkům otevírá možnost zaměstnání u zaměstnavatelů všech zmíněných typů vlastnictví. Vzhledem k tomu, že privátní firmy jsou nejčastější právní formou organizace, je pravděpodobnost získat zaměstnání právě zde nejvyšší.

V čem se jednotlivé sektory národního hospodářství vzájemně příliš neliší, je podíl, v jakém nalézáme zahraniční zaměstnance u jednotlivých zaměstnavatelů. Ve všech sektorech převažují zaměstnavatelé, u nichž podíl zahraničních zaměstnanců na celkovém počtu zaměstnanců nepřesahuje 5 %. To nakonec naznačuje i graf č. 2, který shrnuje situaci za všechny sektory. Jen u 4,5 %

**Graf č. 2: Podíl organizací v závislosti na podílu zaměstnaných zahraničních pracovníků**



všech zaměstnavatelů je podíl zahraničních zaměstnanců vyšší než 50 %. V tomto ohledu se od ostatních sektorů odlišuje primární sektor se 13 % zaměstnavatelů, u nichž je podíl zahraničních zaměstnanců vyšší než 50 %. V ostatních sektorech se tento podíl pohybuje mezi 1 % a 6 %.

### Zaměstnávání cizinců

Důvody zaměstnávání zahraničních zaměstnanců se liší především podle toho, na jaké funkci nebo pozici jsou cizinci zaměstnáváni. Zaměstnavatelé mohli v tomto případě uvést více důvodů současně, proč na dané pozici zaměstnávají zahraniční pracovníky. U manuálních pracovníků, ale i u odborníků a specialistů zaměstnavatelé nejčastěji uvádějí jako důvod pro zaměstnávání zahraničních zaměstnanců nedostatek domácích zaměstnanců (u manuálních pracovníků je to 75 %, u odborníků a specialistů 61 %). Nedostatek domácích zaměstnanců je jako důvod často uváděn i u zahraničních zaměstnanců na administrativních a THP pozicích (42 %). U zahraničních zaměstnanců na manažerských postech je situace odlišná, ale ne zcela. Primárním důvodem je sice pro zaměstnavatele odbornost a kvalifikace těchto zaměstnanců (63 %), případně jejich zájem pracovat v dané firmě (60 %), ale i zde byl nedostatek domácích zaměstnanců zmíněn poměrně často (47 %).

Další důvody přijímání zahraničních pracovníků naznačují odlišnou situaci v oblasti manuálních a nemanuálních prací. U nemanuálních pracovních pozic je přijímání cizinců odůvodňováno vedle nedostatku vhodných domácích pracovníků především osobním zájmem cizinců o práci v ČR a jejich specifickou odborností. Naopak u manuálních pracovních pozic je nedostatek domácích pracovníků, který vede k přijímání cizinců, dán zejména mzdovými důvody - domácí pracovníci totiž (na rozdíl od zahraničních) nejsou ochotni přijmout manuální zaměstnání za nabízenou mzdu. Zaměstnávání zahraničních manuálních pracovníků tak směřuje zejména k minimalizaci nákladů na pracovní sílu.

Přestože je průměrný podíl zahraničních zaměstnanců v jednotlivých firmách, jak jsme již zmínili, velmi nízký, jejich význam pro fungování těchto firem je značný. Bez mála třetina zaměstnavatelů (31,7 %) uvedla, že by bez těchto zaměstnanců nemohla existovat, alespoň ne v současné podobě. Problém závislosti na zahraniční pracovní síle se týká především zaměstnavatelů s vyšším celkovým počtem zaměstnanců a samozřejmě zaměstnavatelů s vyšším podílem zahraničních pracovníků. Tato závislost je nerovnoměrně distribuována mezi jednotlivé sektory národního hospodářství. Nejčastěji jsou na zahraniční pracovní síle závislí zaměstnavatelé v primárním sektoru, což vyplývá z již zmíněného vyššího průměrného podílu zahraničních zaměstnanců na celkovém počtu zaměstnanců v tomto sektoru. Naopak nejméně často jsou na těchto zaměstnancích závislí zaměstnavatelé v terciárním sektoru (viz tabulka č. 3).

Najímání zahraničních pracovníků se tedy celkově zdá být spíše řešením akutního nedostatku domácích pracovních sil než promyšlenou strategií. Tedy alespoň pro značnou část dotazovaných zaměstnavatelů. Dokládá to i fakt, že bezmála polovina (47 %) dotazovaných zaměstnavatelů nemá zkušenost s aktivním nábořem zahraničních pracovníků a více než polovina z nich (53 %) využívá při náboru zahraničních pracovníků neformální kontakty. Důsledkem tohoto stavu je, že zaměstnavatelé zdaleka ne vždy dostávají, měřeno

**Tabulka č. 2: Podíl organizací s určitým typem vlastnictví v jednotlivých sektorech národního hospodářství (řádková a sloupcová procenta)**

forma vlastnictví organizace	oblasti národního hospodářství				celkem
	primární sektor	sekundární sektor	terciální sektor	kvartérní sektor	
soukromá organizace	3,54	39,70	50,95	5,82	100,00
	68,29	91,81	89,76	30,87	80,63
organizace veřejného sektoru	0,00	8,43	24,10	67,47	100,00
	0,00	2,05	4,45	37,58	8,46
družstvo	40,91	27,27	31,82	0,00	100,00
	21,95	1,75	1,56	0,00	2,24
nestátní nezisková organizace	0,00	0,00	32,14	67,86	100,00
	0,00	0,00	2,00	12,75	2,85
non-response	7,02	26,32	17,54	49,12	100,00
	9,76	4,39	2,23	18,79	5,81
celkem	4,18	34,86	45,77	15,19	100,00
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

vzděláním zahraničních zaměstnanců, to, co požadují. Téměř deset procent zaměstnavatelů najímajících zahraniční manažery přijímá na tyto pozice pracovníky i s nižším než požadovaným vzděláním. Naopak u zahraničních zaměstnanců na manuálních pozicích je významný podíl tzv. „overqualified“ pracovníků (zaměstnává je 26 % zaměstnavatelů). I pětina zaměstnavatelů administrativních a THP pracovníků pocházejících ze zahraničí konstatovala, že tito zaměstnanci mají vyšší než požadované nebo dostačující vzdělání (viz tabulka č. 4).

Tato čísla jen potvrzují, že rekrutace zahraniční pracovní síly je českými zaměstnavateli značně podceňována. Tím, co zaměstnavatele od cíleného nábory zahraničních zaměstnanců často odrazuje, je komplikovaná administrativní spojená se zaměstnáváním cizinců ze třetích zemí. Bezmála polovina oslovených zaměstnavatelů (46,4 %) uvedla, že právě administrativní náročnost je nejčastější překážkou při zaměstnávání zahraničních zaměstnanců.

Výsledkem této situace je pak strukturální nesoulad mezi nabídkou zahraničních zaměstnanců a poptávkou po nich, což ve svém důsledku poškozuje jak zaměstnavatele, tak zaměstnance.

## Sociální integrace

Stručný přehled některých výsledků dotazníkového šetření českých zaměstnavatelů zahraniční pracovní síly především ukazuje, že:

- zahraniční zaměstnanci tvoří většinou jen velmi malý podíl zaměstnanců,
- zaměstnavatelé nevěnují dostatečnou pozornost rekrutaci a výběru zahraničních zaměstnanců,
- vzdělání a dovednosti zahraničních zaměstnanců často neodpovídají požadavkům zaměstnavatelů.

Zahraniční pracovní síla slouží českým zaměstnavatelům především jako prostředek okamžitého a do značné míry nahodilého vykrývání nedostatku domácích pracovních sil. Situace je jiná u manažerů, odborníků a specialistů, u nichž jsou často již v procesu výběru zohledňovány odborné předpoklady. Cílené aktivity zaměřené na nábor ostatních zahraničních zaměstnanců s odpovídajícími dovednostmi a znalostmi jsou spíše výjimkou. Tyto skutečnosti nás vedou k předpokladu, že integrace zahraničních zaměstnanců prostřednictvím trhu práce bude v mnoha případech jen velmi obtížná. Dokumentuje to např. i skutečnost, že z poskytování závodní zdravotní péče, která je poskytována zahraničním zaměstnancům velmi často, je část manuálních pracovníků, ale i manažerů vyloučena. A z hlediska sociální integrace je významné, že pouze 7,3 % zaměstnavatelů poskytuje svým zahraničním zaměstnancům v manuálních profesích kursy českého jazyka. Pracovní uplatnění zahraničních pracovníků se navíc vyznačuje značnou nejistotou (nestabilitou) a omezeným přístupem k pracovnímu

**Tabulka č. 3: Souvislost schopnosti organizace zajistit své fungování v současné podobě i bez zaměstnávání zahraničních pracovníků a sektorů národního hospodářství (v %)**

Sektory národního hospodářství	Zajistila by Vaše organizace své fungování v současné podobě i bez zaměstnávání zahraničních pracovníků?			celkem
	ano	ne	neodpověděl	
primární sektor	41,5	58,5	0,0	100,0
sekundární sektor	62,6	36,5	0,9	100,0
terciální sektor	76,4	23,2	0,4	100,0
státní správa, zdravotnictví, výzkum	61,7	37,6	0,7	100,0
<b>celkem</b>	<b>67,9</b>	<b>31,5</b>	<b>0,6</b>	<b>100,0</b>

**Tabulka č. 4: Stupeň dosaženého vzdělání zahraničních zaměstnanců podle typu pracovní pozice (v %)**

	vždy odpovídá	vyšší vzdělání	nižší vzdělání	vyšší i nižší	nevím	celkem
manuální pracovníci	40,8	26,0	12,9	14,6	5,3	100
administrativa a THP	49,8	20,6	10,5	15,4	3,2	100
odborníci a specialisté	68,1	11,0	6,8	11,9	2,3	100
manažeři	56,3	16,1	9,2	13,8	4,0	100

**Tabulka č. 5: Preference délky pracovního poměru zahraničních pracovníků podle typu pracovní pozice**

	manuální		administrativní a THP		odborníci		manažeři	
		%		%		%		%
krátkodobý (sezonní)	84	12,9	5	2,2	10	3,1	0	0
časově omezený (na dobu určitou)	229	35,1	59	26,3	97	29,7	33	20,2
dlouhodobý (na dobu neurčitou)	371	56,9	170	75,9	244	74,6	141	86,5
počet zaměstnavatelů	652	-	224	-	327	-	163	-

*Pozn.: Někteří respondenti zvolili současně více preferovaných typů pracovního poměru z hlediska délky trvání*

mu výcviku a vzdělávání, a to zejména u zaměstnanců na manuálních pozicích.

Z dat o zaměstnavatelích zahraničních pracovníků lze usuzovat, že cizinci v ČR (podobně jako v dalších evropských zemích) vykonávají dočasná zaměstnání častěji než domácí pracovníci. Přístup k pracovnímu poměru na dobu neurčitou mají ztížený zejména pracovníci v manuálních pozicích, což odpovídá deklarovaným preferencím zaměstnavatelů a je navíc podpořeno skutečností, že značná část manuálních pracovníků přichází do ČR ze třetích zemí (a podléhá tedy povinnosti získat pracovní povolení). Téměř 40 % zaměstnavatelů zahraničních pracovníků na manuálních pozicích uvedlo, že ani jeden z nich není zaměstnán na dobu neurčitou. Vedle dočasných zaměstnání představují nestabilní pracovní uplatnění práce vykonávané mimo pracovní poměr - dohody o pracovní činnosti a dohody o provedení práce, jichž je poměrně často využíváno (viz tabulka č. 5). Tyto dohody poskytují pracovníkům ještě méně stability než pracovní poměr a mohou být navíc zdrojem dalších znevýhodnění. Pro zaměstnavatele však dohody mohou být nástrojem dosažení numerické flexibility, neboť se jedná o práce časově omezené a s výrazně snazší možností ukončení.

Sociální integrace zahraničních zaměstnanců je do značné míry závislá na ochotě zaměstnavatelů investovat do získávání nových znalostí a kompetencí jejich zahraničních zaměstnanců (osvojení si jazyka, seznámení se s kulturou). Tato ochota však bude limitovaná v případě, kdy kvalifikace, znalosti a dovednosti zahraničních zaměstnanců neodpovídají požadavkům zaměstnavatele. Zaměstnavatelé mohou na jedné straně deklarovat svou závislost na těchto zaměstnancích, zároveň je však mohou kdykoli nahradit zaměstnanci domácími, pokud budou ochotni akceptovat podmínky nabízené zaměstnavateli, nebo jinými zahraničními zaměstnanci. Zahraniční zaměstnanci tak často ztrácejí svou původní kvalifikaci bez toho, aby získali novou. Posléze namísto znalostí a dovedností nabízejí potenciálním zaměstnavatelům jen maximální možnou míru flexibility (mzdové, časové i prostorové).

Segmenty pracovního trhu, na kterých se pohybuje významná část zahraniční pracovní síly, se vyznačují svým důrazem na flexibilitu, kterou, zdá se, často domácí pracovní síla není ochotna akceptovat. Zahraniční zaměstnanci pak často pro tyto zaměstnavatele nejsou nejlepší možnou, ale spíše jedinou možnou volbou.

## Závěr

Přestože průměrný podíl zahraničních zaměstnanců na celkovém počtu zaměstnanců není ve firmách nijak vysoký (nejčastěji do 5 %), jejich význam pro samotnou existenci těchto firem je značný. Pozornost věnovaná rekrutaci zahraničních zaměstnanců tomu však neodpovídá, stejně jako podmínky, které jim zaměstnavatelé nabízejí.

Přitom i k nám ze zahraničí přicházejí stále lidé spíše mladší a poměrně vzdělaní. Je to příležitost pro obě strany. Jejich potenciální šance na úspěšnou integraci na trhu práce i do společnosti jsou alespoň na počátku

poměrně vysoké. Zaměstnavatelé však nejsou schopni jejich potenciál plně využívat a rozvíjet, což je obvykle ztrátou pro obě strany.

<sup>1</sup> Tento text je výstupem grantového projektu MŠMT 2D06002 „Migrující osoby v České republice - postavení na trhu práce a sociální integrace“, na jehož řešení spolupracují Výzkumný ústav práce a sociálních věcí - výzkumné centrum Brno a Institut pro výzkum reprodukce a integrace společnosti - FSS MU Brno.

<sup>2</sup> Podíl zahraničních zaměstnanců v jednotlivých sektorech národního hospodářství závisí na průměrném počtu pracovních míst, které zaměstnavatelé v daném sektoru obsadí zahraničními pracovníky.

<sup>3</sup> Mezi organizacemi přitom výrazně převažují právě ty, které zaměstnávají hlavně manuální pracovníky (65,6 %).

<sup>4</sup> Pracovníci například nemají nárok na placenou dovolenou. Na druhou stranu pracovník, který vykonává práci na dohodu o provedení práce, nemusí odvádět na zdravotní a sociální pojištění.

<sup>5</sup> Dohoda o provedení práce je omezena rozsahem 150 hodin na pracovníka za rok; u dohody o pracovní činnosti je omezeno množství hodin odpracovaných pracovníkem v průběhu 1 týdne (v průměru nesmí přesáhnout polovinu stanovené pracovní doby).

*Autoři jsou pracovníky brněnského pracoviště Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí.*

## Poznatky z praxe

# Harmonizace priorit obecní politiky v oblasti sociálních služeb s aktuálními potřebami

Pavel Bareš

***Odpovědi na otázku, jaké jsou priority obce v sociální oblasti, se patrně budou lišit, položíme-li tuto otázku občanům obce, skupině uživatelů určitého typu sociálních služeb, osobám zvoleným do obecního zastupitelstva, pracovníkům referátu sociálních věcí obecního úřadu (případně referátu sociálních věcí a zdravotnictví), zaměstnancům finančního odboru téhož obecního úřadu, pracovníkům organizace poskytující určitou sociální službu, která byla zřízena obcí, či pracovníkům neziskové organizace. V tomto výčtu by se přirozeně dalo dále pokračovat a identifikovat řadu jiných skupin osob, jejichž představy o prioritách obecní politiky v sociální oblasti budou značně specifické. Odpovědi budou nepochybně značně diferencované také mezi osobami reprezentujícími stejnou skupinu dotazovaných. Rozdílné odpovědi bychom patrně zaznamenali jak při hodnocení obecnějších priorit v sociální oblasti, tak i při konkrétnějším dotazu na priority v oblasti sociálních služeb.***

Představa o nevhodnějších prioritách se tedy může značně lišit mezi jednotlivými aktéry, kteří formování obecní politiky určují, nebo ji mohou přímo či nepřímo ovlivnit. Stejně tak se ovšem jednotliví aktéři liší co do míry svého vlivu na formování obecní politiky a definování jejích priorit. A to jak v obecnější rovině, tak i přímo v oblasti sociálních služeb. Faktické zařazení určité oblasti mezi priority se tak neodvíjí pouze od existujícího spektra názorů (respektive od názoru většinového), ale od zájmů a možností klíčových aktérů určitou oblast jako prioritní stanovit. Ty přitom určují nebo naopak limitují rozličné faktory: legislativní, politické, ekonomické, sociodemografické, personální. Některé z těchto faktorů (především legislativní, zčásti pak i politické či ekonomické) mají obecnější (celostátní či krajskou) platnost, jiné (obecní politika, hospodaření s obecními prostředky, sociodemografické charakteristiky obyvatel obce, personální obsazení obecního úřadu) jsou velmi často místně specifické. Právě tato druhá skutečnost je i důvodem, který zakládá rozdíly v nastavení priorit v sociální oblasti mezi obcemi.

Z uvedených souvislostí je zřejmé, že odpověď na otázku, jaké nastavení priorit obecní politiky v sociální oblasti reflektuje

existující potřeby a jak priority a potřeby vzájemně sladit, komplikují tři hlavní okolnosti:

1. objektivní rozdíly v potřebnosti poskytovaných určitých typů služeb mezi obcemi,
2. rozdíly ve vnímání priorit mezi jednotlivými aktéry a lišící se schopnost jednotlivých aktérů je prosazovat,
3. kritérium potřebnosti té které sociální služby je pouze jedním z hledisek, která se promítají do rozhodování o prioritách obcí v oblasti sociálních služeb.

Při rozhodování o prioritách obecní politiky jsou proto uplatňovány principy a využívány postupy, jejichž smyslem je tyto skutečnosti reflektovat (ať už jde o principy a postupy obecné, či o principy a postupy uplatňované specificky v oblasti sociálních služeb).

Pro první uvedenou skutečnost jsou klíčové principy subsidiarity, uniformity a variability. První jmenovaný princip je v sociální politice definován jako rozvrstvení solidarity (Víšek, 1995 : 11), tedy jako snaha řešit sociální otázky zásadně na nejnižší úrovni řízení, přičemž na vyšších úrovních mohou být upraveny pouze tehdy, není-li nižší úroveň správy z důvodů ekonomických nebo sociálních schopna otázku uspokojivě řešit, nebo je-li ekonomicky nebo sociálně výhodnější řešit ji na vyšší

úrovni správy (Tomeš, 2002 : 58). V souladu s tímto principem je tedy takové rozdělení kompetencí, kdy se ústřední orgány zabývají převážně koncepčními záležitostmi, zatímco ostatní jsou zajišťovány na úrovni obcí či regionů (Smutek, 2003 : 5).

Uplatňování principu subsidiarity dnes nachází důležitou oporu především v Evropské chartě regionální samosprávy, jež zakotvuje právo na regionální samosprávu a zdůrazňuje nejdůležitější předpoklady jeho poskytování (Peková, 2004 : 32-34, 37). Tento dokument schválený členy Rady Evropy v roce 1985 vstoupil v platnost 1. 9. 1998. V ČR byl ratifikován v roce 1998 a v platnost vstoupil k 1. 9. 1999. Zřízení územní samosprávy obnovené v roce 1990 a obnova krajského zřízení z konce 90. let 20. století však většinu ustanovení tohoto dokumentu respektovaly již před jeho přijetím. Nedostatků lze potom spatřovat obzvláště v oblasti financování (rozpočet, daňové pravomoci) a hospodaření územní samosprávy (ibidem : 32-34).

Princip uniformity vyjadřuje zájem státu zabezpečit určité aktivity státu na celém jeho území podle stejných pravidel, princip variability vyjadřuje potřebu reagovat při zabezpečování určitých aktivit na místní a regionální podmínky, potřeby, politické



záměry a názory (Průša, 2006 : 5). Zatímco první z těchto dvou principů prostor pro samostatnou politiku obce zužuje, druhý naopak umožňuje vyšší diferenciaci přístupu jednotlivých obcí ke správě vlastních záležitostí.

Odlíšné představy různých aktérů o prioritách obecní politiky nemusejí být výraznou překážkou, je-li vytvořen adekvátní prostor pro jejich formulaci, vyjednávání o nich a pro zapojení nejdůležitějších aktérů. „Arény“, kde mají jednotliví aktéři možnost artikulovat a prosazovat či - pokud je to možné - vzájemně sladit vlastní priority, se primárně odvíjejí od ústavního pořádku ČR (formy občanské a politické participace, k nimž je oprávněn občan, podmínky výkonu státní správy a samosprávy a kompetence orgánů státní správy a samosprávy, respektive volených zástupců či úředníků). Obecněji by se ovšem dalo hovořit o komunikaci odehrávající se v prostředí, které se odvíjí od zdrojů (případně mechanismů), jimiž společnost či určitá komunita disponuje (existující legislativní nástroje, institucionální či finanční capacity, občanská participace, lobbying apod.). V sociálních službách je právě otázce využití zdrojů komunity přiřkládán značný význam: při plánování rozvoje sociálních služeb (zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) se uplatňuje metoda komunitního plánování (Centrum pro komunitní práci, 2007a : 1).

Komunitní plánování je procesem, při němž jsou vyhodnoceny potřeby, zmapováno existující zázemí (síť organizací, jejich spolupráce, finanční zdroje apod.), stanoveny nejdůležitější priority a analyzovány možnosti dalšího rozvoje (nemusí se přitom jednat pouze o oblast sociálních služeb). Podstatným rysem komunitního plánování ovšem je, že jsou do něho zapojeny a úzce spolupracují tři hlavní skupiny aktérů (tzv. „triáda“) - zadavatel zodpovědný za zajištění (sociálních) služeb na určitém území (obec, kraj), poskytovatelé služeb a zástupci jejich uživatelů (MPSV, 2004; Centrum pro komunitní práci, 2007b).

Pro plánování rozvoje sociálních služeb je příznačné, že kromě snahy podpořit spolupráci mezi významnými aktéry se soustředí na zjišťování potřeb pocíťovaných samotnými uživateli či potenciaálními uživateli, tj. informací, významných (ovšem ještě ne dostačujících) pro posouzení potřebnosti určitých typů sociálních služeb. Metodiky plánování rozvoje sociálních služeb (Centrum pro komunitní práci, 2007c: 4) tak hovoří o principu skutečných potřeb, ten ovšem není výhradním principem v tomto procesu. Vedle tohoto principu je za stěžejní považováno dalších osm principů. [Jedná se o princip triády (reprezentace všech uvedených skupin), princip rovnosti, princip dohody, princip „vše je veřejné“, princip dosažitelnosti řešení, princip cyklického opakování, princip kompetence účastníků a princip přímé úměry (více o jednotlivých principech viz MPSV, 2007a : 4)].

Zkoumání potřeb uživatelů (Centrum pro komunitní práci, 2007d) je klíčovým prame-

nem vypovídajícím o potřebnosti určitého typu sociálních služeb. Neméně důležité jsou ovšem také informace o situaci v dané obci či daném regionu. Mezi ně patří charakteristika území, demografická data, informace o poskytovaných sociálních službách a jejich poskytovatelích, potřeby a názory poskytovatelů, potřeby a názory zadavatelů, analýza uživatelů (nejde o totožnou skupinu informací jako výše uvedená přání a potřeby uživatelů) a názory veřejnosti (Centrum pro komunitní práci, 2007e : 4-6). Mezi daty vypovídajícími o potřebnosti určité sociální služby se tak střetávají „tvrdá“ data [demografické údaje, míra nezaměstnanosti, dopravní obslužnost, kriminalita, údaje o poskytovatelích sociálních služeb, počtech jejich klientů apod. (srov. Centrum pro komunitní práci, 2007e : 9-11)] s daty „měkkými“ - názory veřejnosti, uživatelů, poskytovatelů či zadavatelů.

Oba typy dat mají své výhody a omezení. V případě první skupiny jsou hlavními výhodami nižší nároky spojené s jejich sběrem i vyhodnocením a jejich (ve srovnání s druhou skupinou dat) vyšší spolehlivost a objektivita. Jejich limity spočívají v tom, že nemožou vždy zohlednit specifickou situaci určitého regionu (např. těsnější propojení mezi určitými typy služeb zajišťovanými jedním poskytovatelem apod.), v nedostupnosti vhodných dat (respektive jejich neexistence) a využitelnosti některých existujících dat pro účely komunitního plánování, respektive pro plánování rozvoje sociálních služeb.

U druhé skupiny dat je situace přesně opačná - lépe reflektují specifické charakteristiky určitého regionu či určité skupiny osob (kontext), mnohem přesněji odpovídají účelu, k němuž jsou sbírána, jejich získání a vyhodnocení je ovšem spojeno s dalšími nároky a jsou méně spolehlivá a subjektivně zabarvená. Právě s ohledem na poslední skutečnost je potřebné u nich reflektovat jejich kontext daný pozicí dotazované osoby.

Názor klienta určité sociální služby (uživatele) se může v řadě ohledů odlišovat od toho, jak na svoji situaci nahlíží osoby v podobné situaci, které ovšem nejsou klienty dané služby, i od názorů klientů (potenciálních klientů) jiných typů služeb.

Poskytovatelé sociálních služeb velmi často disponují dobrou znalostí situace vlastních klientů i situace cílové skupiny obecně, zpravidla se ovšem budou jejich výpovědi vztahovat pouze k určité skupině osob se specifickými potřebami, případně k teritoriu, na němž organizace působí. I v případech, kdy se poskytovatel věnuje více takovému skupinám, jen zřídka jeho znalosti pokrývají celé široké spektrum potenciálních klientů sociálních služeb.

Zadavatelé nedisponují osobními zkušenostmi se službami jako jejich uživatelé nebo podrobnějšími informacemi o určité oblasti jako poskytovatelé služeb. Na druhou stranu se předpokládá, že mají ucelenější přehled o různých problémech existujících v daném regionu a se situací a pozicí

uživatelů a poskytovatelů se mohou důkladněji seznámit právě prostřednictvím kontaktu s nimi.

## Objekt empirického výzkumu

Analogicky k „triádě“ zapojené do procesu komunitního plánování byly definovány také tři oblasti, jejichž zmapování bylo cílem výzkumného šetření mezi pracovníky pověřených obecních úřadů. Výzkum realizovaný v rámci výzkumného projektu VÚPSV, v. v. i., „Vybrané sociálně ekonomické aspekty transformace sociálních služeb“ v letech 2005 až 2006 sledoval situaci vybraných cílových skupin (hledisko uživatele), vybrané charakteristiky poskytování sociálních služeb (hledisko poskytovatele) a problémové a rizikové jevy (jejich znalost je základním předpokladem identifikace priorit různých veřejných zájmů a následného stanovení požadavků zadavatelů). Je ovšem nezbytné reflektovat skutečnost, že zjištěné výsledky nepředstavovaly vnímání vlastní pozice jednotlivých aktérů, neboť respondenty byli pracovníci obecních úřadů. Jejich pozice se pravděpodobně nejvíce blížila pozici zadavatele, nicméně ani v případě problémových a rizikových jevů nelze položit rovnítko mezi odpověďmi respondentů a „pohledem zadavatele“ - roli zadavatele v procesu komunitního plánování na obecním úřadě velice pravděpodobně zastávalo jen několik z dotázaných osob.

Vypovídací hodnotu zjištěných údajů limitovalo několik skutečností. Odpovědi částí respondentů se patrně vztahovaly ke spádovému území obce s pověřeným obecním úřadem, zatímco jiní respondenti se patrně vyjadřovali pouze k území této obce samotné.

Variabilita některých odpovědí naznačovala, že v některých případech byly otázky řešeny v kontextu sociální politiky obce, zatímco v jiných z perspektivy obecní politiky jako celku. Problematika, v rámci níž byla tato druhá situace zaznamenána, nebyla proto důsledněji analyzována, nicméně hodnocení z odlišných pozic mohlo určitým způsobem ovlivnit také charakter odpovědí, u nichž tato skutečnost nebyla takto patrná.

Velmi významným limitem všech získaných odpovědí ovšem byla lišící se informovanost dotázaných a tedy výrazněji subjektivní zabarvení získaných odpovědí na otázky požadující vlastní hodnocení respondenta.

Navzdory těmto limitům však byly do zkoumání zahrnuty všechny vyplněné dotazníky, neboť lišící se pozice dotázaných bylo možné pouze rámcově odhadnout (navíc pouze v některých případech) a případy, které by z hlediska cílů šetření (zmapovat situaci ve spádovém území obcí, omezení názorového spektra pouze na oblast sociálních služeb, získání odpovědí opírajících se o dostatek informací, nikoliv odpovědí odrážejících pouze subjektivní pohled respondenta) nebyly validní, prakticky nebylo možné odlišit. I přes uvedená omezení vykreslují současnou situaci ve

sledovaných oblastech z pohledu pracovníků obcí s pověřeným obecním úřadem, nehledě na konkrétní perspektivu zvolenou dotazovaným respondentem.

Dalším významným limitem byla méně než třetinná návratnost dotazníků. Při výzkumu bylo osloveno všech 388 pověřených obecních úřadů v ČR a 22 správních obvodů hlavního města Prahy (dotazníky byly distribuovány prostřednictvím elektronické pošty, v případě potřeby poštou). Vrátilo se ovšem pouze 115 dotazníků, z nichž 114 (tj. 27,8 % oslovených úřadů) bylo následně analyzováno. Tato skutečnost výrazně limituje reprezentativnost dále předkládaných zjištění. Za účelem dalšího přiblížení vypovídací hodnoty údajů zjištěných na sledovaném vzorku bylo proto porovnáno několik vybraných charakteristik regionů v celé ČR a ve sledovaném vzorku (počet obyvatel obce, respektive obyvatel jejího spádového území, počet obcí ve spádovém území obce, index stáří či míra nezaměstnanosti v daném regionu). Mezi těmito údaji byla zaznamenána výrazná shoda. Získané údaje tak alespoň v určitých ohledech výběrem vzorku patrně zkresleny nebyly, nicméně ani přes tuto shodu nelze data považovat za dostatečně reprezentativní k tomu, aby mohla být více zobecněna.

Následující text analyzuje nejprve odpovědi respondentů na otázky mapující pozici 26 typů sociálních služeb z hlediska rozsahu jejich poskytování a výše finančních prostředků dostupných na jejich poskytování. Tyto parametry nelze chápat jako přímé indikátory priorit obecní politiky v sociálních službách, nicméně lze očekávat, že je alespoň do určité míry odrážejí. Zjištěné skutečnosti jsou následně srovnány s hodnocením potřebnosti jednotlivých sledovaných typů služeb.

### Výsledky průzkumu

Hodnocení rozsahu poskytování se u jednotlivých sledovaných typů sociálních služeb výrazně lišilo. Zatímco u pečovatelské služby či domů s pečovatelskou službou rozsah poskytování jako značný hodnotila výrazně většina respondentů (v prvním případě 88,6 %, v případě druhém 78,6 %), u domovů důchodců takovéto hodnocení ještě převažovalo (56,6 %), u čtyř sledovaných typů služeb byl rozsah poskytování hodnocen jako značný jednou čtvrtinou až jednou třetinou respondentů, 10–15 % respondentů takto hodnotilo dalších šest typů sociálních služeb a u třinácti typů služeb rozsah poskytování jako značný vnímala méně než desetina respondentů. V případě terapeutických komunit a služeb sociální rehabilitace rozsah poskytování jako značný hodnotili pouze tři dotázaní (2,7 %).

U převážné většiny sledovaných typů sociálních služeb tak značný rozsah poskytování uváděla menší nebo jen velmi malá část dotázaných. Pouze na základě údaje o rozsahu poskytování jednotlivých typů služeb ovšem nelze vyvozovat obecnější závěry o jednotlivých typech služeb či o pri-

oritách v oblasti sociálních služeb. Tato zjištění samotná je proto třeba chápat především jako vstupní informaci a rámec pro vyhodnocení odpovědí respondentů na další sledované otázky (viz dále).

U obou dalších otázek byly sledovány již pouze případy, kdy respondenti potvrdili, že službu je potřebné řešit. Se snižujícím se počtem těchto případů přirozeně klesala i vypovídací hodnota získané odpovědi.

Dostatek finančních prostředků uvedly více než dvě třetiny respondentů u pěti (domy s pečovatelskou službou, pečovatelská služba, penzióny pro důchodce, ošetrovatelské služby v ÚSP a DD, domovy důchodců) z 26 sledovaných typů sociálních služeb, u žádné z nich ovšem nebyli s výší prostředků spokojeni všichni dotázaní. Srovnatelný počet spokojených a nespokojených respondentů byl u dalších 10 služeb a převaha negativního hodnocení byla zaznamenána u 11 zbývajících sociálních služeb.

Vnímání dostupných finančních prostředků na poskytování služby se tak u jednotlivých typů služeb opět velmi výrazně lišilo. Možnosti souhrnného zhodnocení komplikoval u některých specifických typů služeb (domovy se speciálním režimem pro seniory a osoby se zdravotním handicapem, terapeutická centra a nízkoprahová centra pro osoby bez přístřeší) velmi nízký počet respondentů, kteří považovali jejich poskytování za potřebné. I přesto ovšem bylo patrně výrazně lepší hodnocení situace u služeb sociální péče ve srovnání se službami sociální prevence. Toto zjištění patrně nelze přičítat zkreslení způsobenému všeobecně nižší potřebností poskytování služeb z této druhé skupiny: služby tohoto typu s vyšší mírou potřebnosti byly hodnoceny ve srovnání se službami sociální prevence kritičtěji, zatímco financování služeb sociální péče bylo hodnoceno příznivěji i tehdy, nepovažovala-li jejich poskytování za potřebné početnější skupina dotázaných.

Situaci služeb sociální péče ovšem není možné hodnotit paušálně - vedle služeb, u nichž dostatek finančních prostředků uvedly více než dvě třetiny respondentů (výše zmíněných 5 typů služeb) byly v této kategorii také typy služeb, kde byl počet spokojených a nespokojených respondentů srovnatelný (4 typy služeb), a služby charakterizované převažujícím negativním hodnocením (3 typy sociálních služeb). S výjimkou služeb sociální rehabilitace a terénních programů v rizikových komunitách byl u služeb sociální prevence dostatek finančních prostředků uváděn 20–45 % dotázaných. Dostatek finančních prostředků na poradenské služby uvedlo 56,4 % respondentů (službu bylo potřebné poskytovat podle 76,3 % respondentů).

Ze zjištěných dat jsou patrné výrazné rozdíly mezi různými typy sociálních služeb, stejně jako rozdíl mezi skupinou služeb sociální péče a služeb sociální prevence. Určitou varianci lze přirozeně přikládat určitým obecnějším faktorům, nicméně zjištěné výdaje nasvědčují, že některé typy služeb

patrně mají ve srovnání s jinými v sociální politice obcí výraznější prioritu.

Za pozornost stojí také vztah mezi hodnocením rozsahu poskytování služby a hodnocením výše finančních prostředků dostupných na její poskytování. Služby, u nichž dostatek finančních prostředků uváděl vyšší počet respondentů, byly zároveň podle vyššího počtu dotázaných poskytovány ve značném rozsahu.

Rozdíly v rozsahu poskytování a výši finančních prostředků dostupných na jejich poskytování rozhodně nejsou marginální, lze tedy usuzovat, že některé typy služeb mezi nimi představují prioritu, zatímco jiné nikoliv. Do rozdílů v hodnocení rozsahu poskytování se sice promítají kromě priority dané služby také jiné okolnosti, nelze je jimi ovšem vyloučit beze zbytku. To dokládá souvislost s hodnocením výše finančních prostředků (tj. s parametrem, který priority sociální politiky obcí bezpochyby odráží).

Více než polovina respondentů uvedla dostatečnou vybavenost pouze u pěti (pečovatelská služba, domy s pečovatelskou službou, ošetrovatelské služby v ÚSP a DD, domovy důchodců, poradenské služby) z celkového počtu 26 sledovaných sociálních služeb, další dva typy služeb takto hodnotilo 40 až 50 % respondentů, u dalších osmi pak jedna až dvě pětiny dotázaných. Vybavenost devíti typů služeb byla příznivě hodnocena 10 až 20 % respondentů, ve dvou případech (služby sociální rehabilitace, terénní programy v rizikových komunitách) dostatečnou vybavenost uvedla méně než desetina dotázaných, podle nichž měla služba v obci uplatnění.

Ze zjištěných údajů vyplynulo výrazně kritické hodnocení přiměřenosti poskytovaných služeb vzhledem k existujícím potřebám u většiny sledovaných služeb. Možnosti souhrnného zhodnocení i v případě této otázky komplikoval u některých specifických typů služeb (domovy se speciálním režimem pro seniory a osoby se zdravotním postižením, terapeutické komunity) velmi nízký počet respondentů, kteří považovali jejich poskytování za potřebné. Rozdíly mezi hodnocením jednotlivých typů služeb jsou ovšem zcela zásadní a nelze je ani přičítat nahodilým vlivům, ani patrně nejsou zkresleny lišící se vypovídací hodnotou údajů u různých typů služeb (k tomu srov. výše). Trendy v odpovědích na tuto otázku se tak nejenom v těchto ohledech shodovaly s trendy zaznamenanými při hodnocení rozsahu poskytování a výše finančních prostředků: lepší situace v případě služeb sociální péče oproti službám sociální prevence a poměrně velké rozdíly v hodnocení různých typů služeb sociální péče. Důvodem přitom nebyla existence protichůdných, ovšem navzájem se neutralizujících výkyvů při hodnocení té které skupiny sociálních služeb, ale u všech služeb prakticky totožné rozdíly mezi procentem respondentů hodnotících vybavenost jako dostatečnou a procentem respondentů, kteří uváděli značný rozsah poskytování, respektive dostatek finančních prostředků.

## Rozdíly v míře uspokojování potřeb

Výrazná souvislost indikátoru zachycujícího přiměřenost poskytovaných služeb potřebám s dalšími dvěma sledovanými parametry ukazuje, že nastavení finančních priorit, respektive priorit věcných, je zcela zásadní, pokud jde o možnosti poskytovat tu kterou službou adekvátně existujícím potřebám.

Služby s nižší prioritou v sociální politice obcí (opíráme-li se při jejím posuzování o hodnocení rozsahu poskytování a hodnocení výše dostupných finančních prostředků) daleko méně odpovídají existující potřebě než služby, které mají prioritní postavení. Rozdíly v tomto ukazateli jsou přitom velmi výrazné a nelze je vysvětlovat pouze nahodilými vlivy. Do srovnání přiměřenosti potřebám přitom byly zařazeny již pouze případy, v nichž bylo poskytování příslušného typu sociálních služeb hodnoceno jako potřebné. Tyto rozdíly tak nebyly ovlivněny lišící se poptávkou po různých typech sociálních služeb, byly naopak zaznamenány u případů, kdy byla poptávka po službě respondentem konstatována.

Zjištěná data tak poukazují nejen na silný vztah mezi prioritou v oblasti sociálních služeb a možnostmi určitého typu služeb adekvátně reagovat na existující potřeby, ale také na skutečnost, že priority obecní, krajské či státní politiky v oblasti sociálních služeb nejsou v současnosti nastaveny adekvátně ve vztahu k existujícím potřebám (služby charakterizované menší přiměřeností potřebám, tj. tedy také vyšší potřebností poskytování, nemají vyšší, ale naopak nižší či výrazně nižší prioritu). Jedná se především o služby zaměřené na řešení sociálních problémů, s nimiž má ČR zkušenosti až po roce 1989 (nejnižší procento odpovědí uvádějících dostatečnou vybavenost z celkového počtu validních případů bylo zaznamenáno u služeb sociální rehabilitace a terénních programů v rizikových komunitách). Stejně tak lze ovšem uvažovat o setrvačnosti v rozhodování o prioritních službách a v důsledku toho o nízkých rozvojových kapacitách u služeb s nízkou mírou přiměřenosti či o tom, že „tradiční“ typy sociálních služeb jsou zřizovány státem, krajem či obcemi, a mohou proto také být výrazněji preferovány.

Změny systémových předpokladů pro poskytování sociálních služeb (např. zavádění změn v souvislosti se zákonem o sociálních službách, tvorba krajských plánů rozvoje sociálních služeb, grantové programy apod.) jsou pouze jedním z faktorů umožňujících změnu současného stavu, druhým klíčovým momentem je adekvátnější nastavení priorit v oblasti sociálních služeb v obecní politice. Klíčovým parametrem je především kritérium potřebnosti poskytování jednotlivých typů sociálních služeb.

## Sladit priority s potřebami praxe

Kvalifikované rozhodování o prioritách v oblasti sociálních služeb je nezbytné činit ve vazbě na znalost situace v mikroregionu. Poskytování sociálních služeb by se proto

mělo i na úrovni obcí opírat o zpracovaný plán rozvoje sociálních služeb, který představuje účinný prostředek optimalizace sociálních služeb zajišťovaných na obecní úrovni v závislosti na existujících potřebách. Účelem optimalizace služeb samozřejmě není „nivele“ prostředků přidělovaných na jednotlivé typy sociálních služeb, nicméně zjištěné disproporce mezi výši finančních prostředků na poskytování jednotlivých typů vzhledem k uváděné potřebě poskytování služeb svědčí o problematické vazbě mezi potřebností a prioritou, jež je službě skutečně přisuzována: vztah mezi těmito dvěma aspekty je sice velmi výrazný, nicméně nikoliv ve smyslu, že by priority posilovaly služby, u nichž je přiměřenost nejnižší a tedy i potřeba jejich podpory nejvyšší. Pozornost se naopak soustřeďuje na služby, jež ze srovnání vycházejí jako mnohem úspěšnější.

V době realizace výzkumu (2005–2006) tak komunitní plánování k těsnější vazbě mezi těmito skutečnostmi patrně výrazněji nepřispívalo. Zjištěný stav mohl vyplývat z nedostatečné podpory poskytování komunitních plánů ze strany obcí, regionálních či centrálních orgánů, ale souviset mohl i s limitovanými možnostmi a výstupy komunitního plánování. Skutečné důvody nelze z výsledků šetření jednoznačně stanovit, nicméně je zřejmé, že sladění priorit s potřebami praxe nebyla věnována soustavnější pozornost. Měly by proto být posíleny mechanismy, které by k dosažení tohoto cíle napomáhaly, a to včetně finančních stimulů (více zdrojové financování). V současnosti je proto aktuální otázka, na níž by se měl zaměřit další výzkum, nakolik k tomuto přispěly změny systému odvíjející se od zavedení zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a jakou roli při optimalizaci sociálních služeb v regionech hrají krajské plány rozvoje sociálních služeb.

Dalším klíčovým poznatkem je převažující nepříznivé hodnocení výše finančních prostředků na poskytování sociálních služeb, z něhož vyplývá, že na sociální služby jsou na obecní úrovni v současnosti celkově poskytovány velmi omezené finanční

prostředky. Jejich další rozdělení mezi jednotlivé typy služeb a nastavení priorit v oblasti sociálních služeb podle existujících potřeb je tak skutečně nelehkým úkolem. Výsledky šetření také ukazují potřebu zvýšit prostředky vynakládané na poskytování sociálních služeb na obecní úrovni. Značné rezervy lze přitom spatřovat především v získávání prostředků z různých zdrojů (prostřednictvím otázky v provedeném šetření, která sledovala strukturu zdrojů, byla zjištěna dominantní role státních dotací a prostředků obcí; prostředky z Evropské unie či jiné zdroje podle respondentů prakticky nebyly v sociální oblasti využívány).

## Literatura:

- Klíč k publikaci. In: *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: Centrum pro komunitní práci, 2007a.
- Metodiky pro plánování sociálních služeb. Praha: Centrum pro komunitní práci, 2007b.
- Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, s. 56.
- Popis aktuální situace v obci/regionu. In: *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: Centrum pro komunitní práci, 2007e.
- Průša, L. *Stanovení indikátorů sociální problematiky jednotlivých regionů v České republice*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006.
- Průvodce procesem komunitního plánování*. Praha: MPSV, 2004.
- Smutek, M. (2003): *Evropské municipality a sociální služby*. Sociální politika, 2003, č. 1, s. 8.
- Tomeš, I. Soudobé systémy sociální správy. In: Tomeš, I. et al. *Sociální správa*. Praha: Portál, 2002, s. 47–60.
- Víšek, P. (1995): Proč je třeba oddělit při poskytování sociální pomoci výkon státní správy od působnosti samosprávy. *Sociální politika*, 1995, č. 5, s. 11–12.
- Východiska a principy plánování sociálních služeb. In: *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: Centrum pro komunitní práci, 2007 c.
- Zákon č. 108/2006, o sociálních službách.
- Zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb včetně uživatelských výzkumů. In: *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: Centrum pro komunitní práci, 2007d.

*Autor je pracovníkem VÚPSV a zaměřuje se na oblast sociálních služeb.*

## Mezi vězením a komunitou

Sdružení pro probaci a mediaci v justici, o. s., které se dlouhodobě zabývá prací s lidmi ve výkonu trestu odnětí svobody i po propuštění, pořádalo v únoru jednání u kulatého stolu „Mezi vězením a komunitou“, které proběhlo v rámci projektu Šance financovaného Evropským sociálním fondem EU a státním rozpočtem ČR. Účastníci, mezi nimiž byli mj. zástupci krajských úřadů, Vězeňské služby, Probační a mediační služby, úřadů práce a dalších důležitých vládních i nevládních organizací, si vyměnili zkušenosti z práce s těmito osobami, informace o největších problémech, s nimiž se při své činnosti setkávají, a o úspěšných modelech dobré praxe. Jak z jednání vyplynulo, k nejpálčivějším problémům lidí propuštěných z vězení patří nezaměstnanost, příprava na návrat do společnosti a zadluženost trestaných. Při jejich řešení je nezastupitelná spolupráce státní i nestátní sféry, zejména spolupráce věznic s neziskovými organizacemi při přípravě na propuštění. Osvědčují se zvláště programy posilující nejrůznější kompetence odsouzených, aby byli připraveni k návratu do společnosti. Je však třeba pracovat i s komunitou, která nemá dostatek informací, což mnohdy vede ke stigmatizaci a izolaci propuštěných. Klíčovou rolí v propojování neziskových organizací s organizacemi státní správy hraje mentor, jímž je vyškolený laik pomáhající odsouzenému v prvních a nejtěžších dnech na svobodě. Motivuje klienta a spolu s ním překonává překážky týkající se například bydlení, zaměstnání i nových přátel. Velkým problémem většiny propuštěných jsou dluhy, mnozí však nejsou dost kompetentní je řešit. Proto je nutné s nimi po celou dobu výkonu trestu pracovat, tak aby namísto přemýšlení, jak se na svobodě vyhnout jejich vymáhání, chystali strategii, jak budou dluhy aktivně řešit.

Další informace na [www.equal.spj.cz](http://www.equal.spj.cz).

# 10 let rozvoje dobrovolnictví: rehabilitace občanských ctností

PhDr. Jiří Tošner

*Na rozdíl od většiny zemí západní Evropy, kde je dobrovolnictví běžnou součástí života, bylo třeba po roce 1989 - a do jisté míry je třeba stále - překonávat dědictví minulosti v myslích lidí. Ještě dnes potkáváme dost těch, kteří se diví, že někdo dělá něco zadarmo a rád, a nechce se jim věřit, že přínosy takové činnosti mohou být „k nezaplacení“.*

## Dobrovolnictví - jeho možnosti a bariéry v České republice

V září 1998 zakladatelé občanského sdružení HESTIA rozhodli věnovat se profesionálně managementu dobrovolnictví v ČR, aby přispěli ke změně stávající situace v této oblasti. V rámci akce „30 dní pro neziskový sektor“ bylo 22. února 1999 v Praze slavnostně otevřeno první dobrovolnické centrum v České republice, které se stalo členem mezinárodních organizací, jako na příklad International Association for Volunteer Effort a CEV - The European Volunteer Centre.

V dalších letech byla založena za podpory Nadace Open Society Fund, Ch. S. Mott Foundation i díky projektům Phare další dobrovolnická centra po celé ČR a postupně se v řadě organizací rozvíjely dobrovolnické programy zaměřené na děti a mládež, na nezaměstnané, seniory, zdravotně postižené, na pomoc přírodě a životnímu prostředí i na další služby a činnosti.

Stále se setkáváme s otázkou, kdo jsou ti lidé, kteří mají čas a chuť dobrovolně pomáhat. Jako příklad můžeme uvést závěr průzkumu dobrovolníků provedeného v Domově sv. Karla Boromejského v Praze-Řepích v roce 2000. Na rozdíl od očekávání se ukázalo, že motivace dobrovolníků, docházejících do domova, který je ve správě Kongregace milosrdných sester sv. Karla Boromejského, není především náboženská. Dále se ukázalo, že dobrovolníci nejsou lidé s nenaplněným volným časem nebo chybějícími rodinnými vazbami, jako nejlepší dobrovolníci se naopak jevíli humanisticky orientovaní jedinci, sociálně integrovaní a angažovaní v mnoha dalších aktivitách. Toto zjištění není náhodné a naše zkušenosti ho potvrzují.

Dobrovolnictví, jak by z názvu mohlo vyplývat, ale není zcela zadarmo. Nejprve je třeba říci, že zde nehovoříme o dobrovolnictví typu: „Dnes já tobě, zítra ty mně,“ kterému můžeme říkat přátelská či sousedská výpomoc. Tato forma vzájemně prospěšné dobrovolné pomoci vždy byla, je a bude postavena na dobrých vztazích mezi lidmi v domě, ulici či obci, tedy v přirozené komunitě. Zabýváme se zde veřejně prospěšným dobrovolnictvím, kdy lidé nabízejí svůj čas a energii, aniž by očekávali „oplátku“.

Dobrý příklad jsme viděli v pečovatelském ústavu v holandském Driebergenu, jenž má necelou stovku klientů, většinou ležících a chronicky nemocných, o které se

stará necelá stovka placených zaměstnanců, jimž pomáhají téměř dvě stovky dobrovolníků. V ústavu pracuje placený koordinátor dobrovolníků na celý úvazek a dostalo se nám přesvědčivých důkazů, že jeho přítomnost je zde odůvodněná a jeho mzda je dobře vynaložena a bohatě vyvážena činnostmi dobrovolníků, jak z pohledu odpracovaných hodin, tak z pohledu kvality péče.

Jak vnímají možnosti dobrovolnictví podobné organizace u nás, například domovy pro seniory, tomu se ve svém průzkumu věnovala Dagmar Niklová v rámci své diplomové práce v roce 2001. Její šetření v deseti domovech ukázalo, že využívání dobrovolné činnosti není příliš rozšířené, s dobrovolníky spolupracuje jen několik pražských domovů. Hlavní bariérou je pasivita při vyhledávání a získávání dobrovolníků. Tento nedostatek si pracovníci některých domovů uvědomují a plánují zlepšení např. zavedením funkce koordinátora dobrovolníků.

V některých případech organizace zájem o dobrovolnický program, vyžadující evidenci dobrovolníků, jejich výcvik a supervizi nemají, samy ani svoji hlavní činnost takto strukturovanou nemají. Pro vedení organizace, zaměstnance, ale i klienty nebo jejich rodinné příslušníky je téma dobrovolnictví často vzdálené. Nikdo nepřichází s náměty ke změnám, nevědí, co by mohli zlepšit a k čemu by mohli být dobrovolníci užiteční.

Stává se, že management organizace sice s dobrovolníky spolupracovat chce, ale nemá potřebné zkušenosti. Předpokládá, že dobrovolnictví je jednoduchá a krátkodobá záležitost. Vedení si neuvědomuje, že špatně připravený systém může dobrovolníky odradit a program může zanechat u všech zúčastněných negativní zkušenost.

Situace se ale mění, postupně vnímáme větší poptávku po metodice profesionálně řízeného a organizací podporovaného dobrovolnictví. Pravidelně připravujeme kurzy pro koordinátory dobrovolníků a nabízíme zájemcům konzultace a supervize. Výcviky jsou zaměřeny na získání základních informací a orientace v oblasti dobrovolnictví, na zmapování konkrétních organizací a jejich podmínek pro přijetí dobrovolníků, na přípravu jednotlivých kroků zavádění dobrovolnictví v organizaci.

Proč tolik trváme na profesionalitě dobrovolnictví? Vstup dobrovolníka do organizace představuje systémovou změnu

a také otevření se okolnímu světu. Ovšem změna nemusí být žádoucí a přijatelná pro všechny, kteří se v organizaci pohybují. Obavy zaměstnanců z nového a pro ně cizího prvku-dobrovolníka, vstupujícího mezi ně, mohou být vážnou bariérou dobrovolnictví. Setkali jsme se opakovaně s referencemi pečovatelek či sociálních pracovníků, jaké byly zpočátku jejich obavy a jak by si nyní své pracoviště bez dobrovolníků již neuměly představit.

Pro organizaci je také důležité, že jsou s dobrovolníky uzavřeny dohody vymezující jejich práva a povinnosti, dobrovolníci jsou pojištěni z hlediska zodpovědnosti za škodu, kterou by mohli způsobit, a jejich činnost je supervidována. Občas musíme dobrovolníka odmítnout či se s ním rozloučit, protože jsme se s ním nedohodli na oboustranně prospěšné spolupráci, případně dobrovolník tuto dohodu nedodržel.

Dobrovolná pomoc nemůže být vnucena, vychází z motivace dobrovolníka při respektování potřeb klientů či služeb. Při zvažování, jak začít organizovat dobrovolnictví, stojí na jedné straně míra spontaneity a tvořivosti dobrovolníků, tudíž jejich vlastní rozhodnutí. Na straně druhé pak míra pravidel, kterým se dobrovolník musí podřídit, aby jeho činnost organizaci prospívala a nenarušovala její chod. Doporučujeme hledat rovnováhu mezi oběma přístupy. Jinak řečeno, důraz na profesionální vedení dobrovolníků neznamena neměnný systém, ale vytvoření pružného rámce, podporujícího svobodné uplatnění dobrovolníka.

Tento princip bychom měli dodržovat zejména v dobrovolnických programech pro nezaměstnané. Zde bychom měli přesně rozlišovat roli nezaměstnaného, který vykonává například veřejně prospěšné práce pro obec, přičemž tato činnost má přímý vliv na jeho zabezpečení v hmotné nouzi. Na druhé straně stojí jeho svobodné rozhodnutí zapojit se do pomoci potřebným lidem či organizacím bez jakéhokoliv vlivu na jeho finanční ocenění, tak jak to v současné podobě vymezuje zákon o dobrovolnické službě. Je určitě možné najít formu zapojení nezaměstnaných do dobrovolnické služby, ale tyto hranice je třeba respektovat. Proces rehabilitace občanských ctností - dárcovství a dobrovolnictví - je u nás již nastartován, ale zdaleka není dokončen. „Dobrovolně povinné“ zapojení nezaměstnaných může občany opět přesvědčit o tom, že je třeba, podobně jako

v minulém režimu, pečlivě rozlišovat mezi soukromým a veřejným prospěchem.

Pracovníci sociálních služeb, kde je dobrovolnictví již využíváno, na otázku, co jim dobrovolníci přináší, nejčastěji uvádějí, že dobrovolnictví může být výzvou k ověření smyslnosti jejich počínání. Dobrovolníci jsou nositeli nejen pomoci, ale také lidskosti a tvořivosti, poskytují pomoc nejen při plnění poslání organizace, ale nabízejí nové pohledy na řešení problémů a zpětnou vazbu zabraňující stereotypnímu výkonu. Mají čas a možnost dělat činnosti, které nelze zvládat v běžném provozu, přičemž klientům poskytují neformální formu vztahu. Dobrovolníci jsou nejen doplněním týmu profesionálů, ale propagují organizaci na veřejnosti.

Z výše uvedeného je patrné, že dobrovolníci mohou přispět ke zvýšení kvality péče. Proč to můžeme tvrdit? Protože dobrovolník je daleko svobodnější než zaměstnanec, rodinný příslušník či stážista a zároveň jsou kvalitní komunikace a autentické mezilidské vztahy pro něj jednou ze základních hodnot a důvodem, proč se do dobrovolné činnosti zapojil. Dobrovolník se tak stává nepřímo testem kvality péče v organizaci. Tam, kde nejsou zaměstnanci ani klienti spokojeni, tam dobrovolník dlouho nevydrží.

### Dobrovolníci a zákon o dobrovolnické službě

Rehabilitaci dobrovolnictví v ČR pomohl vedle tisíců samotných dobrovolníků také zákon o dobrovolnické službě, který vznikl v roce 2001, v průběhu Mezinárodního roku dobrovolníků. Jedná se o zákon č. 198/2002 Sb., který vešel v účinnost 1. ledna 2003. Zákon zavádí do českého právního řádu několik zcela nových pojmů. Jedná se o pojmy dobrovolník, dobrovolnická služba, vysílající organizace, přijímající organizace. Zákon upravuje postavení dobrovolníka, zakotvuje povinnost uzavírat s ním smlouvu, čímž poskytuje dobrovolníkovi vysokou míru ochrany, upravuje nábor, evidenci, přípravu a výkon dobrovolnické činnosti a poskytuje jistotu jejím příjemcům.

Odpovědnosti za praktickou realizaci zákona bylo pověřeno Ministerstvo vnitra, odbor prevence kriminality. O udělení akreditace mohou požádat občanské sdružení, obecně prospěšná společnost, církev nebo náboženská společnost či církevní právnická osoba se sídlem na území České republiky. Podrobné informace, odpovědi na časté otázky i znění zákona o dobrovolnické službě je možné nalézt na internetových stránkách Ministerstva vnitra (<http://www.mvcr.cz/prevence/dobrovol/index.html>).

### Dobrovolníci a zákon o sociálních službách

V souvislosti se zákonem o sociálních službách se postupně nastavují podmínky pro působení dobrovolníků v sociálních službách. V současnosti jsou možné dvě formy zapojení dobrovolníků do sociálních služeb:

I. Dobrovolníci mohou v zařízeních sociálních služeb působit od 16. října 2007 podle odst. 2 § 115 zákona o sociálních službách, v platném znění, kde se uvádí, že „Při poskytování sociálních služeb působí rovněž dobrovolníci za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem.“ Tímto zvláštním právním předpisem se rozumí zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě).

Podle tohoto zákona ale mohou své dobrovolníky akreditovat pouze nestátní neziskové organizace a zdaleka ne každá sociální služba-příspěvková organizace má po ruce dobrovolnické centrum či podobnou organizaci, která by k nim vysílala dobrovolníka podle zákona o dobrovolnické službě. Zbývá nám větší část dobrovolníků, která nepůsobí v akreditovaném režimu podle zákona o dobrovolnické službě. Pro ně ale můžeme využít druhou možnost.

II. Ze současného znění zákona o dobrovolnické službě vyplývá, že zákon neupravuje veškeré dobrovolnictví, ale pouze to, které je akreditované. Z toho plyne, že dobrovolníci mohou působit i mimo rámec tohoto zákona. Pokud dobrovolníci přicházejí do zařízení sociálních služeb mimo režim akreditace podle zákona o dobrovolnické službě, mohou vstupovat do zařízení podle standardu kvality č. 9 Personální a organizační zajištění sociální služby (dle přílohy č. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálních službách), který říká, že „Poskytovatel, pro kterého vykonávají činnost fyzické osoby, které nejsou s poskytovatelem v pracovněprávním vztahu, má písemně zpracovaná vnitřní pravidla pro působení těchto osob při poskytování sociální služby; podle těchto pravidel poskytovatel postupuje.“

Tedy ve smyslu Informace MPSV (Informace Ministerstva práce a sociálních věcí o posuzování profesionálních pracovníků vykonávajících odbornou činnost dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve vztahu k výkonu dobrovolnické služby dle zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a dobrovolnictví) uveřejněné ve Zpravodaji MPSV, kde se uvádí mimo jiné: „... Dobrovolník, který není pracovníkem ve smyslu pracovněprávních předpisů, se při výkonu své činnosti řídí občanským zákoníkem, a to jak v případě, kdy přichází do sociálních služeb v akreditovaném režimu dle zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě, tak i v případě, kdy je dobrovolnictví organizováno mimo působnost zákona o dobrovolnické službě...“ a dále: „... V sociálních službách by dobrovolníci měli uzavřít smlouvu o výkonu dobrovolnické služby dle § 5 odst. 1, 2, 3 zákona o dobrovolnické službě a působit dle pravidel, které poskytovatel definuje podle Standardu kvality sociálních služeb č. 9, kritéria uvedeného pod písm. d, přílohy č. 2, prováděcí vyhlášky MPSV č. 505/2006 Sb. k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.“

V obou uvedených formách se nastavení pravidel a postupů určujících role a činnosti, práva a odpovědnost dobrovolníků prakticky neliší. Opět jde zejména o vyvážení míry pravidel a prostoru pro aktivitu dobrovolníků, rozdíly mohou být v rozsahu a charakteristice dobrovolnického programu. Charakter dobrovolnictví například v rezidenčních službách záleží na umístění a podmínkách zařízení. V Domově pro seniory ve středočeském Jankově pomohli dobrovolníci propojit domov jako místo přirozeného setkávání klientů s občany obce - jedná se o dobrovolnický program s převládajícím komunitním prvkem. Na druhé straně v pražských fakultních nemocnicích v Motole a v Krči působí každoročně několik stovek dobrovolníků, které vede tým koordinátorů, lektorů a supervizorů, vše pod garancí zástupce vedení nemocnice - zde se jedná se dobrovolnický program s převládajícím manažerským prvkem.

Typy sociálních služeb, kde jsou dobrovolníci vítáni a kde je jejich činnost velmi potřebná, jsou například služby základního i odborného sociálního poradenství, průvodcovské a předčitatelské služby, sociální rehabilitace, sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, osobní asistence a další.

Možná si říkáte, toho všeho jsme již dosáhli, umíme to i bez dobrovolníků. Možná jste opravdu tak dobří, ale možná váš postoj pramení z obavy ze změn a nových postupů.

### Souhrn

Od roku 2001 HESTIA, o. s., spolupracuje každý rok s Klubem UNESCO Kroměříž na přípravě konference věnované dobrovolnictví a dárcovství. Cílem letošní, již osmé konference, která se bude konat v Kroměříži ve dnech 5. a 6. května 2008, je ohlédnout se a zhodnotit uplynulé období. Příležitostí k tomu je desáté výročí vzniku prvního dobrovolnického centra v České republice.

Náplní letošní konference bude zhodnocení uplynulých 10 let rehabilitace dobrovolnictví v ČR, představení výsledků nejúspěšnějších dobrovolnických programů a diskuse o dalších možnostech rozvoje dobrovolnictví v ČR (viz [www.hest.cz](http://www.hest.cz)).

Naše činnost je zaměřena stále na původní cíl, tj. na rozvíjení dobrých lidských vztahů. Dobrovolnictví učí lidi spolupracovat na základě dobré vůle, která vyžaduje dobrou vzájemnou komunikaci. To všechno jsou zároveň předpoklady kvality péče v sociálních a zdravotních službách i dalších pomáhajících profesích.

Věříme, že naši činnosti pomáháme k morální a občanské rehabilitaci české společnosti.

*Autor je předsedou občanského sdružení HESTIA, které se mj. profesionálně věnuje managementu dobrovolnictví v České republice.*

*Kontakty:  
e-mail: [jtosner@hest.cz](mailto:jtosner@hest.cz),  
<http://www.hest.cz>.*

# Sociální dopady klimatických změn

*Peter Poschen, specialista ILO na otázky změny klimatu, se ve svém příspěvku Green jobs: Facing up to „an inconvenient truth“ zabývá sociálními dopady klimatických změn, zejména v oblasti zaměstnanosti a zajišťování obživy. Následující příspěvek je výtahem z tohoto článku zveřejněného na adrese [www.ilo.org/wow/PrintEditions/lang--en/docName--WCMS\\_083901/index.htm](http://www.ilo.org/wow/PrintEditions/lang--en/docName--WCMS_083901/index.htm).*

V rozporu s obecnou představou nebudou hlavní sociální dopady způsobené klimatickými změnami v průběhu příštích několika dekád způsobovány pomalým ale stabilním nárůstem průměrných ročních teplot, změnami srážek a zvýšením úrovně hladiny oceánů. Největší škody způsobí výrazné výkyvy počasí. Očekává se, že extrémní sucha, záplavy a divoké bouře budou častější.

Jak bylo poukázáno na mezivládním panelu o klimatických změnách (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC), jen velmi málo je toho známo o dopadech klimatických změn do oblasti zaměstnanosti a zajišťování obživy. K sektorům, jichž se změny nejpravděpodobněji dotknou, patří ty, jež jsou přímo závislé na počasí, tj. zemědělství a turistika. To je špatná zpráva z pohledu zaměstnanosti a zajišťování obživy. Přestože podíl zemědělství na světové zaměstnanosti po desetiletí klesal a více lidí nyní poprvé v historii lidstva pracuje ve službách než v zemědělství, zemědělství nadále zůstává největším světovým zaměstnavatelem.

Extrémní počasí může způsobit vážné a dlouhodobé škody. Bouře, která postihla megacity Karáčí v Pákistánu v červnu, zabilo přibližně 200 lidí, převážně v chudých a hustě obydlených oblastech s nekvalitní bytovou zástavbou. Škody na infrastrukturu, jako jsou silnice a elektrická vedení, přerušila ekonomickou aktivitu a způsobí pokles příjmů. Dlouhodobá sucha omezila možnost zavlažování z přehrad v rozvojových zemích, jako jsou Ghana a Uganda, vyvolala přerušování dodávky elektrické energie a narušila ekonomický vývoj. Podle některých prognóz by extrémní počasí mohlo vést k propuštění více než 50 milionů lidí v průběhu příštích několika let.

Turistika byla v posledních desetiletích jedním z nejvíce rostoucích zaměstnavatelů. Důsledky hurikánu Katrina dokumentují, co může extrémní počasí způsobit v turistickém průmyslu: New Orleans ztratil zhruba 40 000 pracovních příležitostí a přibližně polovinu svých obyvatel. Dva roky po události jsou z mnoha hotelů stále ruiny.

Dopady na ženy jsou větší než na muže, a to nejenom proto, že bývají zaměstnány v zemědělství, v zpracovatelském průmyslu zpracovávajícím zemědělské plodiny a v sektoru turistiky, ale také vzhledem k jejich rodinným rolím. Vody pravděpodobně ubude a získat ji může zvýšit pracovní zatížení žen. Infekční nemoci, jako je např. malárie, se rozšíří, zasáhnou disponibilní pracovní síly a ovlivní produktivitu pracovníků. Zvýší se potřeba pečovatelské péče v rodinách, což je rovněž úlohou žen.

Afrika s velkým množstvím zranitelných lidí a nízkou kapacitou se přizpůsobit bude nevíce zasažena, ačkoliv tento kontinent historicky ke klimatické změně přispěl málo a nestane se hlavním zdrojem emisí ani v dohledné budoucnosti. Příklad: káva je stále nejdůležitějším exportním artiklem Ugandy a její pěstitelé jedním z největších zaměstnavatelů. Z map je patrné, že oblasti vhodné pro pěstování kávy se zvětšují, avšak pokud se teplota zvýší o 2 stupně Celsia, v zemi nezůstanou žádné vhodné oblasti. K tomu by mohlo dojít v polovině století a způsobí to výraznou restrukturalizaci ekonomiky.

V krátkodobém a střednědobém horizontu závisejí sociální dopady klimatických změn spíše na směru vývoje ekonomiky a společnosti než přímo na změnách v přírodních systémech. Většina těchto dopadů může být zmírněna nebo zcela odvrácena, pokud součástí politiky a opatření zaměřených na přizpůsobení se klimatickým změnám bude i zajištění zaměstnanosti a příjmů.

Lidé se vždy přizpůsobovali měnícím se podmínkám, přizpůsobí se i měnícímu se klimatu. Spontánní i plánované přizpůsobování již probíhá. Většina plánovaných činností se soustřeďuje na infrastrukturu, na ochranu mořského pobřeží a před záplavami. Na významu získá zavlažování a management vodního hospodářství, kde bude možno v rámci programů veřejných prací vytvořit velký počet pracovních příležitostí.

V oblasti turistiky bude přizpůsobení znamenat změny v sezónách. Výletní lodě se budou vyhýbat Karibiku během prodlouženého období hurikánů. Středomoří se může stát během letních měsíců příliš horkým a turisté by mohli preferovat chladnější jaro a podzim. Také doba nejvyššího vytížení v hotelech, restauracích, dopravě apod. se posune. V případě lyžařských oblastí budou změny radikálnější. Nízko ležící oblasti nebudou mít dostatek sněhu a budou si muset najít alternativní aktivity.

Zemědělci mění svou praxi, někdy se zaměřují na zcela nové plodiny. Doposud se přizpůsobování v zemědělských systémech týkalo agronomických postupů, jako je výběr setby a zavlažování, ekonomická výnosnost alternativních plodin. Mohou nastat i výrazné posuny v oblasti zaměstnanosti a příjmů. V Bangladéši například přišli na to, že mango je dobrou alternativou k rýži jak z agronomického, tak ekonomického pohledu. Z hlediska zaměstnanosti je perspektiva mnohem horší, protože mango vyžaduje mnohem méně práce a práce jsou během roku koncentrovány do dvou krátkých časových úseků. To je špatná zpráva pro třetinu domácností v regionu, které

jsou závislé na práci jako denní pracovníci v zemědělství.

Tyto příklady ukazují, že účinná adaptační politika a programy vyžadují mnohem lepší uchopení problému a možností, jak ho řešit. Nejožehavější problémy, tj. oblasti, sektory a skupiny obyvatel, které budou nejvíce postiženy, je třeba přesněji identifikovat. Charakteru a dynamice těchto účinků je třeba porozumět. V průmyslových oborech a geografických oblastech, jichž se to nejvíce týká, však zůstává informovanost a povědomí o problému na nízké úrovni. Dokonce i v Evropě prokázala poslední studie všeobecný nedostatek připravenosti a nepodařilo se v ní vyčíslit dopady přizpůsobování na trh práce.

## Ekonomika s nízkou produkcí CO<sub>2</sub>

Svět nemůže na klimatické změny reagovat jen přizpůsobováním. Nutné je výrazné snížení emisí a první kroky již byly učiněny. Jednou z největších výzev je zavést ekonomiku s nízkou produkcí CO<sub>2</sub> založenou na mnohem účinnějším využívání energie a surových materiálů. Ve zprávě dřívějšího hlavního ekonoma Světové banky Nicholase Sterna o klimatických změnách je učiněn závěr, že snížení emisí je technicky možné. Ze zprávy také vyplývá, že náklady na stabilizaci emisí na bezpečné úrovni jsou mnohem nižší, než náklady, které by byly vyvolány nulovou reakcí na probíhající změny.

Technický a tržní potenciál snížení emisí v jednotlivých sektorech byl již identifikován. Největší potenciál představuje vyšší energetická účinnost staveb. Jde především o snížení energetické náročnosti vytápění a chlazení, které představují 20–30 procent celkového potenciálu snižování emisí. K ostatním sektorům s významným potenciálem patří energetika, zemědělství, průmysl a doprava. Ekonomika s nízkou produkcí CO<sub>2</sub> bude využívat nejen účinnější technologie a více zdrojů energie s nízkými nebo nulovými emisemi, ale sníží se rovněž podíl energeticky náročných výrobků a služeb, jako jsou železo a ocel, hliník, cement, papír a doprava.

Zatímco náklady nemusí být vysoké, změny ve výrobě a spotřebě budou pravděpodobně dalekosáhlejší. To vyvolalo obavy, že snižování emisí se může stát příčinou zániku pracovních míst a může negativně ovlivnit perspektivy rozvojových zemí. Ze závěrů studie publikované v roce 2007 evropskými odbory (European trade unions) však vyplývá, že se očekávají velké přesuny na pracovním trhu, avšak celková zaměstnanost by měla spíše mírně stoupnout než klesat. Možnosti vzniku nových

převažují nad rizikem zániku původních pracovních míst. Většina přesunů se bude realizovat spíše uvnitř jednotlivých sektorů než mezi nimi. Například systém dopravy se více posune k veřejné dopravě a důraz na individuální dopravu v autech poklesne. Vzniklé pracovní příležitosti ve veřejné dopravě a výrobě těchto zařízení více než kompenzují jejich relativní pokles v automobilovém průmyslu. Výzkum provedený pro Apollo Alliance ve Spojených státech dospěl ke stejným závěrům.

### Využití snadno dosažitelných úspor

Pokrok v zvládnutí klimatických změn bude do značné míry záležet na schopnosti překonat obavy o budoucnost pracovních míst, omezování chudoby a další rozvoj. Ty se staly jednou z překážek přizpůsobování národních politik a pokroku mezinárodních jednání. Budou zřejmě ovlivňovat i jednání pod patronací Spojených národů (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC). Decentní „zelená“ pracovní místa přispívají k udržitelnému ekonomickému růstu a pomáhají lidem z chudoby.

Pracovní místa s vysokou produktivitou práce, ale také s vysokou ekologickou účinností a nízkými emisemi jsou příslibem dobrých podmínek a příjmů, podpory růstu a ochrany klimatu. Takováto „zelená“ pracovní místa již existují a některé obory dokonce prodělaly výrazný růst. Lze je nalézt v takových sektorech, jako je výroba energie z obnovitelných zdrojů, výroba zařízení a poskytování služeb souvisejících se zvyšováním energetické účinnosti, hromad-

ná doprava, rozvoj měst a venkova a recyklace. Tyto sektory vůbec nejsou marginální. V Německu již existuje 1,6 milionu „zelených“ pracovních míst, což je více než v automobilovém průmyslu.

Naštěstí je vytváření takových míst snadno realizovatelné. Vzniknou v důsledku opatření uplatněných na existující technologie, jež přinášejí zisky převyšující vynaložené náklady a mohou generovat mnoho dalších pracovních příležitostí. Příkladem může být vylepšování budov s cílem snížit jejich tepelné ztráty v Německu. Společná iniciativa odborů, zaměstnavatelů, vlády a environmentálních skupin přinesla vylepšení 265 000 bytů. Přitom bylo vytvořeno 190 000 pracovních míst, ušetřeno 2 miliony tun emisí CO<sub>2</sub> a sníženy účty za vytápění. Celkový přínos z poklesu nezaměstnanosti, snížení náročnosti vytápění a zvýšení daní byl odhadnut na 4 miliardy US dolarů a bylo ho dosaženo díky vládní investici ve výši 1,8 miliardy dolarů.

K překonání překážek bude často nutné kombinovat vládní politiku se spoluprací veřejného a soukromého sektoru. Vládní investice do technologií a iniciativ zaměřených na využívání energií z obnovitelných zdrojů pomohly vyrovnat podmínky. Investice do obnovitelných zdrojů energie dosáhly v roce 2006 100 miliard US dolarů.

Vládní politika hraje svou roli také při demonstraci skutečnosti, že opatření zaměřená na zmírnění klimatických změn mohou být motorem dalšího rozvoje. Biodiesellový program v Brazílii byl například přímo navržen tak, aby k němu měli přístup malí producenti z chudých zemědělských oblastí

země. Obdobně je třeba spojit síly při zavádění nových technologií a při získávání požadovaných nových znalostí, zvláště v malých podnicích. Pokud taková opatření budou chybět, efekty v oblasti zaměstnanosti mohou být dosti omezené a příjmy a majetek se mohou ještě více koncentrovat, místo aby byly široce distribuovány.

Svět si může stěžet dovolit investovat velké prostředky, které jsou nutné k řešení klimatické krize, takovým způsobem, který by nepřispíval k odstranění nedostatku pracovních příležitostí a chudoby. Nejenže by taková politika byla drahá, byla by také sociálně neudržitelná. Je možné dosáhnout daleko lepšího výsledku. Aktivitu související s klimatickými změnami, ekonomický a sociální rozvoj a zaměstnanost si nemusejí konkurovat. Investice do snížení emisí a zastavení klimatických změn mají velký potenciál vytvořit produktivní a ziskovou zaměstnanost pro 1,4 miliardy chudých pracujících v rozvojovém světě a pro desítky milionů nezaměstnaných v průmyslově vyspělých zemích.

Široce založený hospodářský růst a spravedlivý přesun kapacit však nenastane sám od sebe. Bude vyžadovat přesné kroky a politiku zaměřenou na energetiku, industrializaci a klimatické změny navržené explicitně s cílem vytvořit „zelená“ pracovní příležitosti a dosáhnout ekonomického rozvoje.

Zdroj:  
www.ilo.org/wow/PrintEditions/lang-en/docName--WCMS\_083901/index.htm, [cit. 2007-09-05].

Zpracovala Helena Lisá

## Informační servis čtenářům

### Seminář o sociálním a ekonomickém postavení OSVČ

Koncem února uspořádal VÚPSV seminář k výsledkům šetření o sociálním a ekonomickém postavení osob samostatně výdělečně činných. Šetření se účastnilo 1137 respondentů - OSVČ, které buď nemají žádné zaměstnance, nebo zaměstnávají maximálně 9 zaměstnanců. O výsledcích šetření postupně informovali:

- Ing. Ivo Baštýř, který se zaměřil na motivaci respondentů k podnikání a jejich názor na jeho společenskou prestiž a perspektivy v následujícím roce,
- Ing. Miloš Brachtl, který se věnoval ekonomickým podmínkám podnikání OSVČ a jejich postavení na trhu,
- Ing. Jan Vlach, který se soustředil na pracovní a životní podmínky osob samostatně výdělečně činných, zejména na charakter práce, pracovní dobu, čerpání dovolené, vztah pracovního a osobního života a příjmovou situaci jejich domácností.

Na téma podpory malých a středních podniků vystoupil Ing. Jan Přebil z Hospodářské komory, který ve svém vystoupení identifikoval překážky podnikání, s nimiž se malé a střední podniky setkávají (zejména stávající legislativa, fiskální politika, přístup k finančním zdrojům, technická a institucionální infrastruktura, postavení malých a středních podniků na trhu, možnosti technického rozvoje a inovací, využívání lidských zdrojů). Účastníky semináře seznámil rovněž s výsledky průzkumu kvality podnikatelského prostředí provedeného v roce 2007 sružením Střední podnikatelský stav, v němž byly mj. hodnoceny právní prostředky, činnost státní a veřejné správy, přístup ke zdrojům financování či daňová oblast. Na závěr svého vystoupení se věnoval programům na podporu malého a středního podnikání, z nichž mohou zájemci z jejich řad získat v souladu s jejich zaměřením podporu na své aktivity.

S plným textem výzkumné zprávy se zájemci mohou seznámit na [www.vupsv.cz](http://www.vupsv.cz).

### Když senioři potřebují pomoci Solidární pomoc a péče o staré lidi v rodině

Konference pořádaná ISS FFUK v rámci podprojektu „Solidární péče a pomoc o staré lidi v rodině“ projektu MPSV „Sociální a kulturní soudržnost v diferencované společnosti“

**Termín konání:** 18. 9. 2008

**Místo konání:** Areál UK Jinonice,  
U Kříže 8, 158 Praha 5-Jinonice

**Hlavní tematické okruhy:** péče o seniora v rodině, rodinná versus institucionální péče o seniora, mezigenerační solidarita

#### Důležité termíny:

- v případě zájmu o aktivní účast zaslat do 20. 4. 2008 abstrakt spolu s registračním formulářem
  - do 20. 5. 2008 informace o přijetí příspěvku a o konečném programu
  - do 30. 6. 2008 včasná registrace v případě pasivní účasti
  - do 20. 8. 2008 zaslat příspěvek v plném znění
- Účast není zpoplatněna, v případě zájmu o zajištění oběda zájemce zaplatí částku 150 Kč na místě v den konference.  
Více informací na: [konferencehelp@email.cz](mailto:konferencehelp@email.cz)

## Recenze:

### Sociální politika se neustále vyvíjí

Vojtěch Krebs a kol.: *Sociální politika. 4. přeprac. vyd.*

Praha, ASPI, 2007, 503 s.

V uplynulých měsících se na knižních pultech objevilo již 4. předpracované a aktualizované vydání publikace Sociální politika, zpracované kolektivem pedagogů z katedry hospodářské a sociální politiky Vysoké školy ekonomické v Praze pod vedením prof. Ing. Vojtěcha Krebse, CSc.

Kniha představuje základní zdroj informací, jehož význam široce překračuje jeho původní poslání, tj. být vysokoškolskou učebnicí. Autoři velmi přesně charakterizují jednotlivé oblasti sociální politiky i sociální politiku jako celek, a to jak z hlediska teorie, tak praxe; v teoretické rovině podrobně popsali zejména vzájemné vazby mezi jednotlivými subjekty, nástroji, determinanty a prvky a následně seznámili s jejich praktickou aplikací v jednotlivých systémech sociální ochrany obyvatelstva. Velmi cenná je rovněž skutečnost, že se na přípravě některých částí knihy podíleli mladí pracovníci, studenti doktorského studia. Autořům se podařilo na relativně malém prostoru

velmi přehledně zpracovat rozsáhlou problematiku.

Její aktuálnost zvyšuje skutečnost, že jsou v ní zachyceny i nejnovější trendy a změny, které se v této oblasti v současné době realizují, popř. připravují. V tomto směru považují za nezbytné vyzdvihnout zejména pasáže, které se týkají skutečností, které nabyly na významu v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie (viz např. kap. 6 - Vývoj sociální politiky a sociální politika Evropské unie nebo kap. 8.3.1 - Otevřená metoda koordinace a důchodové systémy v Evropě).

Celá kniha je rozdělena do dvou částí. V první části autoři věnují pozornost základním teoretickým otázkám, které jsou společné pro všechny sociální systémy, a charakterizují základní modely a typy sociální politiky. Věnují se i otázkám chudoby a sociálního vyloučení, roli státu v sociální oblasti a základní charakteristice transformačního procesu.

Druhá část knihy je zaměřena na jednotlivé systémy sociální ochrany obyvatelstva - sociální pojištění, státní sociální podporu a sociální pomoc, u nichž autoři mj. velmi přesně charakterizují základní zabezpečované životní situace, podmínky nároku na nejvýznamnější sociální dávky a popisují i perspektivy změn jednotlivých sociálních systémů. Opomenuta přitom není ani oblast rodinné, bytové a vzdělávací politiky, kde se autoři zaměřili na charakteristiku hlavních systémových změn od počátku 90. let minulého století a stěžejních problémových okruhů, které v současné době často představují těžiště odborných i politických diskusí.

Velmi cenné údaje přináší rovněž rozsáhlá tabulková a grafická příloha, která dokládá řadu v publikaci charakterizovaných tendencí a trendů. Podle mého názoru by tato kniha neměla chybět na pracovním stole žádného pracovníka v sociální oblasti.

## Na téma zrakového postižení

Wiener, P.: *Prostorová orientace zrakově postižených, 3. upravené vydání.*

IRZP, Praha, 2006, 168 s. ISBN 80-239-6775-4

Monografie, která významným způsobem ovlivnila výchovu a vzdělávání těžce zrakově postižených v České republice, vyšla v roce 2006 ve třetím, upraveném vydání (1. vydání AVICENUM 1986). Vynutila si to praxe - publikace byla totiž nejen beznadějně rozebrána, ale mnohdy ani nebyla k dosažení tam, kde by k dosažení být měla.

Autor v ní shrnuje relevantní zahraniční literaturu, uvádí výsledky zahraničních výzkumů v této oblasti a porovnává je s výsledky výzkumu vlastního. Definuje

základní pojmy a obsah výchovy prostorové orientace a samostatného pohybu zrakově postižených (uznání nové vyučovací metody „lege artis“ MŠMT 1993). Jako první opouští „tradiční“ pojetí - techniky pohybu bez hole, technika dlouhé hole a řešení typických situací - a člení tuto tematiku do tří oblastí, a to na prvky POSPZP (uvedené výsledky více než 20letého výzkumu autorovi umožňují formulovat základní normy), techniky dlouhé hole a orientační analyticko-syntetickou činnost.

Publikace obsahuje i kompletní podklady pro přípravu i činnost instruktorů POSP včetně zkušebního a kvalifikačního řádu. Zejména poté, co nový zákon o sociálních službách vstoupil v účinnost, má publikace pro těžké zrakové postižení zásadní význam: formuluje totiž základní standardy péče o lidi se zrakovým handicapem.

Není třeba připomínat, že tato problematika je součástí vzdělávání speciálních pedagogů, pro které je tato publikace stěžejní. Pro velký zájem ze zahraničí byla přeložena do angličtiny i ruštiny.

Wiener, P. - Rucká, R.: *Terapie zrakového handicapu.*

IRZP, Praha, 2006, 94 s. ISBN 80-239-6774-6

Unikátnost publikace spočívá v tom, co přináší (ani nejrenomovanější rešeršní agentury nedokázaly odhalit existenci obdobné publikace), tedy popis toho, co, kdy, jak a s kým se má dělat, když někdo přestane vidět (nebo nevidí od narození).

Kromě výčtu relevantních zahraničních i domácích pramenů reagují autoři i na dosavadní teoretické (zejména terminologické) chápání situace osob se zrakovým postižením u nás. Jak autoři upozorňují, u nás tradičně „defektologický“ pohled na lidi s handicapem je zjevně přežitý. To, že

tento fakt není odbornou veřejností dostatečně vnímán, vede k exkluzi (minimálně psychické) zrakově postižených z majoritní společnosti.

Dále již probíhá jakýsi „kontrapunkt pohledu na slepotu či slepnutí“ - na jedné straně pohled odborníka, který se rehabilitaci zdravotně postižených úspěšně věnuje déle než 30 let, na straně druhé pohled ženy, která se s těžkým zrakovým a sluchovým handicapem narodila, ve čtyřiceti letech oslepla úplně a „na vlastní kůži“ mohla prožít, co to znamená.

Setkáváme se jak s výčtem všech možných emocí doprovázejících ztrátu zraku, tak i s návrhem řešení. To je popsáno v dalších kapitolách. Obě linie se šťastně propojily do obecně formulovaných závěrů: jednotlivých kroků, jejich následnosti i kauzálních souvislostí.

Autoři tak vytvořili základ pro skutečně kvalifikovanou terapeutickou práci se zrakově postiženými i jejich rodinnými příslušníky, dávají každému možnost poznat hloubku problému i způsoby jeho řešení.



**Wiener a kol.: Praktická výchova zrakově postižených, skripta.**  
**IRZP, Praha, 2006, 71 s. ISBN 80-239-6773-8**

I když je tato publikace označena termínem „skripta“, má rozhodně aspirace odborné monografie - jednak výčtem relevantní světové i domácí literatury, jednak vítaným přínosem terminologickým: dosud se totiž u nás používal značně nepřesný a s cizojazyčnou literaturou nekorespondující termín „sebe-

obsluha“ (srvn. „Activities of Daily Living Skills“, „Lebenspraktische Fertigkeiten“).

Dalším jejím nesporným kladem je, že cílem kolektivu autorů bylo zjevně něco jiného, než bylo k dispozici dosud - tedy nepřesvědčovat těžce zrakově postižené o nutnosti dodržovat osobní hygienu či

poskytnout jim několik receptů k vaření - ale formulovat tyto postupy tak, aby je ten, kdo je dělat chce či potřebuje, dělat mohl.

Geniální zjednodušení mnoha jednotlivých postupů na popis základních úkonů, z nichž se skládají, je další a velmi příjemnou novinkou.

Ladislav Průša  
 ředitel Výzkumného úřadu práce a sociálních věcí

**Novinky**  
**v knižním fondu ČICSO**

**Nemocenské pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s komentářem a příklady od 1. 1. 2008.** / Ženíšková, Marta  
 Olomouc, ANAG 2008. - 1257 s. - ISBN 978-80-7263-436-1.

**Zákoník práce. Prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem k 1. 1. 2008.**  
 Olomouc, ANAG 2008. - 1969 s. - ISBN 978-80-7263-432-3.

**Immigration.** / Sterett, Susan [EDI]  
 Aldershot, Ashgate 2006. - 610 s. - ISBN 978-0-7546-2474-5.

**Kultura, společnost, tradice.** / Uherek, Zdeněk [EDI]  
 Praha, Etnologický ústav AV ČR 2006. - ISBN 80-8510-82-8.

**Efektivní vzdělávání zaměstnanců.** / Vodák, Josef - Kucharčíková, Alžběta  
 Praha, Grada 2007. - ISBN 978-80-247-1904-7.

**Zooterapie ve světle objektivních poznatků.** / Velemínský, Miloš [EDI] a kol.  
 České Budějovice, Dona 2007. - 335 s. - ISBN 978-80-7322-109-6.

**Zaměstnanecké benefity a daně.** / Macháček, Ivan  
 Praha, ASPI 2007. - 131 s. - ISBN 978-80-7357-275-4.

**Vzdělanostní společnost? Chrám, výtah a pojišťovna.** / Keller, Jan - Tvrdý, Lubor  
 Praha, Sociolog. nakl. (SLON) 2008. - 183 s. - ISBN 978-80-86429-78-6.

**Lidské zdroje a fondy EU. Evropský sociální fond jako nástroj spolufinancování projektů v oblasti rozvoje lidských zdrojů.** / Pavlák, Miroslav  
 Praha, ASPI 2006. - 127 s. - ISBN 80-7357-139-0.

**Novely zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti od 1. 1. 2008. Úplné znění změněných ustanovení s podrobným komentářem pro praxi.** / Chládková, Alena - Bukovjan, Petr  
 Praha, ASPI 2008. - 147 s. - ISBN 978-80-7357-325-6.

**Gaining from Migration. Towards a new mobility system.**  
 Paris, OECD 2007. - 88 s. - ISBN 978-92-64-03740-3.

**Flexicurity. A new approach in Central and Eastern Europe.** / Cazes, Sandrine - Nesporova, Alena

**Fond na podporu výzkumu:**

**1. výzva k předkládání žádostí o finanční podporu**

Ředitelka Národního vzdělávacího fondu PhDr. Miroslava Kopicová vyhlásila počátkem března 1. výzvu k předkládání žádostí o finanční podporu projektů z Fondu na podporu výzkumu.

O podporu se mohou ucházet české subjekty zabývající se výzkumem a vývojem (výzkumné instituce, instituce terciárního vzdělávání, podnikatelské subjekty i nevládní organizace), musí však mít partnera z Islandu, Lichtenštejnska nebo z Norska.

V první výzvě, na niž je k dispozici 1 800 000 €, budou podporována 4 ze šesti prioritních témat, a to ochrana životního prostředí, zdravotnictví (péče o zdraví), podpora udržitelného rozvoje a životní podmínky dětí. V dalších dvou výzvách bude téma udržitelného vývoje postupně nahrazeno zbývajícími prioritami, a to evropské kulturní dědictví a rozvoj lidských zdrojů.

Žadatelé budou muset sami financovat 10 % z celkového rozpočtu, granty mohou být v rozmezí 25 000–250 000 € v délce trvání 8–18 měsíců.

**Termín pro předkládání žádostí:** 10. 3.–12. 5. 2008

Z fondu je podporována také výměna expertů z ČR, Islandu, Lichtenštejnska a Norska (do výše 5000 € na dobu maximálně 4 měsíců).

**Termín pro předkládání žádostí:** 17. 3.–30. 6. 2008

Více informací najdete na webové stránce Fondu: [www.eea-researchfund.cz](http://www.eea-researchfund.cz).

Geneva, ILO 2007. - 262 s. - ISBN 978-92-2-119215-2.

**Merchants of Labour.** / Kuptsch, Christiane [EDI]

Geneva, ILO 2006. - 259 s. - ISBN 92-9014-780-6.

**European Immigration. A Sourcebook.** / Triandafyllidou, Anna [EDI] - Gropas, Ruby [EDI]

Aldershot, Ashgate 2007. - 379 s. - ISBN 978-0-7545-4894-9.

**Yearbook of Labour Statistics 2006.** Vol. 1: Time series.

Geneva, ILO 2006. - 1499 s. - ISSN 0084-3857. - ISBN 978-92-2-019193-4.

**Yearbook of Labour Statistics 2006.** Vol. 2: Country profiles.

Geneva, ILO 2006. - 509 s. - ISSN 0084-3857. - ISBN 978-92-2-019502-4.

**Occupational wages and hours of work and retail food prices. Statistics from the ILO October Inquiry, 2004 and 2005.**

Geneva, ILO 2006. - 252 s. - ISSN 1020-0134. - ISBN 978-92-2-019191-0.

**Charter of Social Rights of the Council of Europe.** / Światkowski, Andrzej M.

Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International 2007. - 414 s. - ISBN 978-90-411-2608-5.

**The Right to Social Security.** / Van Langendonck, Jef [EDI]

Antwerpen, Intersentia 2007. - 450 s. - ISBN 978-90-5095.

**Z domácího tisku**

**Změny v sociálním zabezpečení a zaměstnanosti.**

In: Národní pojištění. - Roč. 38, č. 10 (2007), s. 3-5.

Změny v oblasti práce a sociálních věcí, které byly schváleny v rámci vládního návrhu první etapy reformy veřejných financí. Zavedení jednotného maximálního vyměřovacího základu pro pojistné. Změny v oblasti poskytování nemocenského a jeho výše, výše podpory při ošetřování člena rodiny a doby poskytování a výše peněžitě pomoci v mateřství. Rozšíření náhradní doby pro účely důchodového pojištění (mimo rámec reformního balíku). Rozšíření okruhu pojištěnců, za které by měl hradit zdravotní pojištění stát. Chyťané změny v oblasti úrazového pojištění. Změny v oblasti zaměstnanosti - v poskytování příspěvku na podporu zaměstnávání zdravotně postižených, dávek v nezaměstnanosti a při postihování nelegální práce.

**Ke změnám v sociální oblasti podle zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů.** / PŘIB, Jan  
 In: Práce a mzda. - Roč. 55, č. 12 (2007), s. 6-11.  
 Základní informace o změnách v sociální oblasti podle zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. - Změny v zákoně o životním a existenčním minimu. Změny v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. Změny v zákoně o sociálních službách. Změny v zákoně

## Konference Reprodukce nebo intimita?

K novému vymezení předmětu české sociologie rodiny

**Místo konání:** Brno, Fakulta sociálních studií  
**Termín konání:** 26.–27. 9. 2008

**Tematické zaměření:** diverzifikace forem soužití a intimity; rodina a rozvod, krize v rodině, funkční a dysfunkční rodina z pohledu sociologie; rodičovství; mimomanželská plodnost; dobrovolná a nedobrovolná bezdětnost; hodnota dítěte; nukleární rodina v rámci širších sítí

**Pořádá:** Institut pro výzkum reprodukce a integrace společnosti, Masarykova česká sociologická společnost

**Registrace:** od 1. 3. do 31. 7. 2008 na <http://ivris.fss.muni.cz/rodina/>  
Abstrakty příspěvků v rozsahu maximálně 350 slov zasílejte do 15. 4. na adresu [rodina2008@fss.muni.cz](mailto:rodina2008@fss.muni.cz).

o státní sociální podpoře. Změny v nemocenském pojištění. Změny v zákoně o důchodovém pojištění. Změny v pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Změny v zákoníku práce. Změny v oblasti platové. Změny v zákoně o zaměstnanosti.

**Zvláštní účet - rezerva pro důchodovou reformu.**

In: Národní pojištění. - Roč. 38, č. 11 (2007), s. 14.  
Informace o schválení novely zákona o rozpočtových pravidlech, která zakotvuje vytvoření rezervy pro důchodovou reformu. Dosavadní zvláštní účet důchodového pojištění bude transformován na tzv. zvláštní účet rezervy pro důchodovou reformu, jako součást peněžních prostředků státních finančních aktiv. Tyto prostředky se budou používat na financování důchodové reformy. Převody dalších prostředků na tento účet, současný stav a prognóza.

**Změny v nemocenském pojištění s příklady. / PŘIB, Jan**

In: PSK - Personální a sociálně právní kartotéka. - Roč. 11, č. 2 (2008), s. 17-22.

Přehled změn v nemocenském pojištění od 1. 1. 2008 s příklady. Změny ve stanovení denního vyměřovacího základu. Změny v poskytování nemocenského. Změny v poskytování podpory při ošetřování člena rodiny a peněžité pomoci v mateřství. Změny v délce ochranné lhůty a ve vymezení přeplatku na nemocenském. Přejedání na novou úpravu.

**Maximální vyměřovací základ ve zdravotním pojištění po 1. 1. 2008. / DANĚK, Antonín**

In: Práce a mzda. - Roč. 55, č. 12 (2007), s. 35-37.:tab.

Úvod. Výše maximálního vyměřovacího základu. Rozhodné období. Souběh činností. Přehled. Závěr. Příklady z praxe.

## Ze zahraničního tisku

**Lisbon and social Europe: towards an European „adult worker model“ welfare system.** [Lisabon a sociální Evropa: k evropskému sociálnímu systému nazvanému „model pro dospělé pracovníky“.] / ANNESLEY, Claire

In: Journal of European Social Policy. - Roč. 17, č. 3 (2007), s. 195-205.:tab.

Příspěvek zaměřený na evropský sociální systém nazvaný „model pro dospělé pracovníky“ (Adult Worker Model - AWM). - Úvod. Charakteristika a principy modelu AWM, který usiluje o zajištění placeného zaměstnání pro všechny dospělé pracovníky v Evropské unii (a zabezpečení jejich ekonomické nezávislosti). Lisabonský proces a Evropská strategie zaměstnanosti. Podpora modelu AWM a jeho cílů. Dosavadní vývoj. Závěry.

**The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe: „On the Road“ or „New Age“?** [Důsledky Lisabonské strategie pro budoucnost sociální Evropy: Pokračování v cestě nebo nová etapa?] / GOETSCHY, Janine

In: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. - Roč. 23, č. 4 (2007), s. 499-523.

Hlavní strategické cíle Lisabonské strategie přijaté v roce 2000. Vliv těchto cílů, zejména tzv. Otevřené metody koordinace, na budoucí vývoj sociální Evropy na úrovni členských států EU s odkazem na historické vývojové etapy budování modelu sociální Evropy.

**Social expenditure and the politics of redistribution.** [Sociální výdaje a redistribuční politika.] / CASTLES, Francis G. - OBINGER, Herbert

In: Journal of European Social Policy. - Roč. 17, č. 3 (2007), s. 206-222.:tab., -lit.

Kritická analýza poznatků z nedávného výzkumu OECD, který se zabýval výše uvedenou problematikou. - Úvod. Data. (Mj. sociální výdaje v zemích OECD jako procento z hrubého domácího produktu: rok 2001). Daně a daňová politika. Hrubé a čisté sociální výdaje; rozhodující faktory. Redistribuční politika v zemích OECD. Závěry.

**Social capital and health in European welfare regimes: a multilevel approach.** [Sociální kapitál a zdraví v evropských sociálních systémech: přístup v několika úrovních.] / ROSTILA, Mikael

In: Journal of European Social Policy. - Roč. 17, č. 3 (2007), s. 223-239.:tab., -lit.

Úvod. Výklad pojmů. Definice sociálního kapitálu. Sociální státy a sociální důvěra ze strany obyvatelstva. Typy sociálních států mj. z hlediska historie, sociální ochrany a sociálního zabezpečení. Společnost a společenská soudržnost. Vztahy mezi sociálním kapitálem, sociální důvěrou, pocity občanů a individuálním zdravím. Závěry.

**Gesetzliche Änderungen in der Sozialversicherung ab 2008.** [Změny zákonů v oblasti sociálního zabezpečení od r. 2008.]

In: Soziale Sicherheit. - Roč. 61, č. 1 (2008), s. 4-5.:tab.

Významné změny zákonů v oblasti sociálního pojištění, týkající se především nesamostatně výdělečně činných. Nové příspěvkové sazby od 1. ledna 2008. Změny týkající se zaměstnanců činných na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (freie Dienstnehmer), které mají za cíl lepší sociální zabezpečení těchto pracovníků: rovné postavení těchto pracovníků, pokud jde o dávky nemocenského pojištění, pobírání nemocenského a peněžité dávky v mateřství. Zahrnutí těchto pracovníků do zákonného pojištění v nezaměstnanosti a do zákona o pojištění proti platební neschopnosti. Členství v Dělnické komoře. „Nové“ odbytné pro tyto pracovníky. Změny podnikového zákona o zaopatření pracovníků a samostatně výdělečně činných (BMSVG).

**Switzerland: The Third Pillar for those actively employed after retirement.** [Švýcarsko: Třetí pilíř pro osoby aktivně zaměstnané po odchodu do důchodu.]

In: Trends in Social Security. - č. 4 (2007), s. 14.: -lit.

Švýcarská Federální rada rozhodla umožnit pracovníkům, kteří po dosažení důchodového věku chtějí pokračovat v práci, odložit odchod do důchodu, a to maximálně o 5 let. V této době mohou pokračovat v placení pojistného v rámci třetího pilíře s daňovým zvýhodněním. Opatření vstoupilo v účinnost v lednu 2008.

**Designing a social security pension system.** [Navrhování důchodového systému sociálního zabezpečení.] / BROWN, Robert L.

In: International Social Security Review. - Roč. 61, č. 1 (2008), s. 61-79.:obr.,tab., -lit.  
Studie o potenciálních modelech důchodových systémů na příkladu USA a Kanady.

## V. mezinárodní konference

### Problematika generace 50 plus

**Datum konání:** 27. 5.–28. 5. 2008

**Místo konání:** Č. Budějovice, Výukový komplex ZSF JU „Vltava“

**Jednací jazyky:** český, slovenský a anglický

**Tematické okruhy:** Zdravotně sociální problematika generace 50 plus

Životní styl seniorů v kontextu sociálních a ekonomických faktorů vývoje společnosti

**Pořadatel:** Zdravotně sociální fakulta JU v Českých Budějovicích ve spolupráci se společností Ledax, o. p. s.

**Další informace na:** [www.zsf.jcu.cz/struktrua/katedry/verzdrav](http://www.zsf.jcu.cz/struktrua/katedry/verzdrav)

**Analysis of the results of the examination of the goals of public and social service delivery programmes with respect to contemporary public and social policy from the inter-organisational perspective - p. 2**

*In the presented paper, we present information acquired from the examination of the goals of public and social service delivery programmes concerning contemporary public and social policy. We focus especially on vertical and horizontal modification of state public and social service delivery programmes in the environment of regional and local agencies and try to explain these changes with regard to inter-organizational processes. First, we try to identify the different types of goals and the kinds of actual changes thereto using the sociological concept of organisational goals. We then attempt to explain the reasons for these changes from the political economy perspective, applying especially the component of the existence of dominant coalitions in regional and local organisations. Finally, we present three crucial fields that should not be omitted during analytical examination of the goals of public and social policy.*

**Keywords:** policy and organisational goals, public and social service delivery programs, horizontal and vertical goal modification, dominant coalition perspective

**Certain aspects of intra-generational redistribution in the basic pension system - p. 9**

*This paper uses model examples of old-age pensions to highlight certain aspects of intra-generational redistribution in the Czech Republic's basic pension system. These aspects are stated separately in a way that makes it possible to illustrate the application of the equivalence and solidarity principles in this system. The amount of old-age pension is determined based on the income attained by the insured party before retirement; nevertheless, the merit principle is limited in particular by*

*the method used to determine the amount of the pension, into which the principle of solidarity among income groups is reflected significantly. Due to the effect of the two-component pension structure and reduction of income for its calculation, the proportionality of the newly recognised pension to the income achieved before entering retirement decreases as income rises. The second significant social aspect of the system of basic pension insurance is the wide range of alternate insurance periods. In the paper's conclusion, attention is paid to differential mortality according to sex and according to socio-economic characteristics, which also influences the extent of redistribution among various groups of parties insured in the pension systems. Changes in the application of equivalence and solidarity principles to strengthen the merit aspect in the basic pension systems should be brought about by the pension reform being prepared.*

**Keywords:** pension system, redistribution, equivalence, solidarity

**Foreign workers in the Czech Republic and their integration - p. 19**

*In the course of the last twenty years, the Czech Republic has transformed itself from a country of emigration into a country of immigration. With the arrival and settlement of foreign workers and their family members, new challenges have arisen. The relationship between employers and foreign workers and the problem of integration of foreign workers through the labour market are the main topics of the text. We try to show who the employers are, what the reasons are for employing foreigners, and whether there is a chance for such workers to be integrated through the labour market. The data used is taken from a survey of 1,002 Czech employers of foreign employees.*

**Keywords:** immigration, foreign workers, integration, labour market, employers

Hlavní náplní ústavu je aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni formulovaný podle aktuálních potřeb orgánů státní správy, popřípadě neziskových či privátních subjektů. Ústav vykonává konzultantskou činnost pro uživatele výsledků výzkumů a organizuje semináře a konference. Výzkumné projekty se každý rok připravují ve spolupráci se zainteresovanými subjekty s ohledem na kontinuitu vývoje vědy a výzkumu v předemných oblastech. Mezi hlavní výzkumné zájmy ústavu patří:

- trh práce a zaměstnanost,
- sociální dialog a pracovní vztahy,
- sociální ochrana,
- rodinná politika,
- příjmová a mzdová politika,
- rovné příležitosti,
- teorie sociální politiky.

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje České informační centrum sociální ochrany VÚPSV (ČICSO). V rámci činnosti centra je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedené oblasti, ale i z příbuzných oborů a průřezových vědních disciplín.

The RILSA's main role is applied research on labour and social affairs at regional, national and international levels, formulated in accordance with the current needs of the state administration, and in some cases the non-profit sector and private clients. The Institute provides consultancy for the users of research results and organizes seminars and conferences. Research projects are prepared each year in collaboration with interested parties, with regard to the continuity of science and research in the areas in question. The Institute's main research interests include:

- labour market and employment,
- social dialogue and labour relations,
- social security,
- family policy,
- wages and income policy,
- equal opportunities,
- social policy theory.

An important activity of the Institute, essential for carrying out its research objectives, is the provision of comprehensive library and information services in the field of labour and social affairs. This is done by RILSA's Czech Information Centre for Social Protection (CICSP).

Kontakt:

Palackého nám. 4, Prague 2, 128 01, Czech Republic, tel. +420 224 922 381, fax +420 224 972 873, <http://www.vupsv.cz>

# FÓRUM sociální politiky

