

1



FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

dvouměsíčník/ročník3

2009

Editorial

Stati, studie, úvahy a analýzy

Odpovědnost za škodu vzniklou klientovi v pobytových zařízeních sociálních služeb
Daniela Bruthansová, Anna Červenková, Věra Jeřábková

Numerická flexibilita na českém trhu práce
Markéta Nekolová

Kvalita v sociálních službách: implementace nástroje řízení kvality na úrovni poskytovatelů sociálních služeb
Libor Musil, Kateřina Kubalčíková, Jana Havlíková, Olga Hubíková

Z Evropské unie

Kalendář akcí MPSV pořádaných v rámci předsednictví ČR v Radě EU (CZ PRES)
K aktuálním otázkám důchodkového systému v Slovenské republice

Statistiky a analýzy

K některým úpravám v systému dávek státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi účinným od 1. ledna 2009

1	Poznatky z praxe	
	Dopad reorganizace lékařské posudkové služby na vzdělávání posudkových lékařů	24
2	Odlišnosti v kompetencích mužů a žen na řídicích pozicích a jejich profesní a společenské ohodnocení	26
8	Zajímavosti ze zahraničního tisku	
14	Budou reálné mzdy v roce 2009 klesat?	28
	Informační servis čtenářům	
	Recenze	
	Britské pracovní právo z různých úhlů pohledu	29
19	Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálním začleňování	31
20	Novinky v knižním fondu ČICSO	32
	Z domácího tisku	32
22	Ze zahraničního tisku	32

For summaries of selected articles see the 3rd 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.

Uveřejněné příspěvky jsou honorovány.

Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění souhrn /resumé, abstrakt/, úvod, současný stav poznání a odkazy na odbornou literaturu, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 30 tisíc znaků včetně mezer 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.

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

1/2009

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.: 800 300 302 (bezplatná infolinka ČR)
www.periodik.cz

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

Academia
Vodičkova 40, 110 00 Praha 1

Cena jednotlivého čísla: 50 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 10. 2. 2009

Registrace MK ČR E 17566
ISSN 1802-5854 – tištěná verze
ISSN 1803-7488 – elektronická verze
© VÚPSV

Redakční rada:

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)
Mgr. Danuše Fomiczewová (KÚ Pardubického kraje)
Doc. JUDr. Vilém Kahoun, Ph.D. (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,

tímto číslem se vydávání našeho časopisu přehouplo již do třetího ročníku. S každým novým číslem rostou i naše zkušenosti, z nichž při své činnosti čerpá jak VÚPSV v roli vydavatele, tak redakční rada, která se v loňském roce dále rozrostla, i redakce, již se daří rozšiřovat okruh autorů, recenzentů i vhodných témat.

Pokusíme-li se stručně zhodnotit uplynulý ročník, myslím si, že se nám v uplynulém roce dařilo přiblížit se k naší představě o podobě „FÓRA“, již jsme při úvahách o jeho vydávání měli.

S tím, jak se postupně rozšiřuje okruh příspěvkatelů, rozšiřuje se i spektrum a podoba nabízených příspěvků. Redakční rada tak stála před úkolem, jak tuto skutečnost při své práci reflektovat. Postupně proto v průběhu roku pracovala na přesňování interních pravidel posuzování nabízených příspěvků redakční radou a pokynů pro recenzenty. Dalším výstupem této reflexe je rozšíření názvu rubriky, do níž jsou recenzované články zařazovány, a to ze „Stati a studie“ na „Stati, studie, úvahy a analýzy“ tak, aby její název lépe odrážel přístup autorů k problematice. Do ní zařazované články musí samozřejmě nadále splňovat požadavky kladené na recenzované články a s kladným výsledkem projít recenzním řízením.

Tentokrát byl do této rubriky zařazen příspěvek „Odpovědnost za škodu vzniklou klientovi v pobytových zařízeních sociálních služeb“, v němž autorky rozebírají právní úpravu této problematiky a situaci v zařízeních sociálních služeb. Vycházejí z právní teorie odpovědnosti za škodu a dále blíže rozebírají jednotlivé typy právní odpovědnosti, které mohou při poskytování sociálních služeb nastat. Zdrojem informací o úrovni znalostí poskytovatelů bylo dotazníkové šetření, které ukázalo, že pracovníci zařízení většinou nemají o právních podmínkách odpovědnosti za škodu způsobenou klientovi při poskytování rezidenčních sociálních služeb hlubší znalosti.

Dalším v pořadí je příspěvek zaměřený na analýzu trhu práce v ČR s názvem „Numerická flexibilita na českém trhu práce“. O českém trhu práce se tvrdí, že je nejen v oblasti numerické flexibility rigidní, a proto je třeba uvolňovat striktní regulaci ve prospěch vyšší pružnosti a růstu konkurenceschopnosti. Podle mezinárodních srovnání OECD a Světové banky však patří ČR mezi země s nejvyšší úrovní numerické flexibility. Cílem tohoto článku je zjistit, zda a v jakém smyslu uvedená tvrzení reálně platí. Analýza je rozdělena do dvou samostatných kapitol analyzujících odděleně vnější i vnitřní numerickou flexibilitu v ČR.

Vlivem přístupu k zavádění Standardů kvality v sociálních službách v jednotlivých organizacích na konečnou podobu a kvalitu poskytovaných služeb se zabývá příspěvek „Kvalita v sociálních službách: implementace nástroje řízení kvality na úrovni poskytovatelů sociálních služeb“. Autoři se snaží analýzou vnějších a vnitřních podmínek a přístupů k zavádění standardů ze strany nadřízených organizací a zařízení poskytujících služby zjistit, které faktory a v jakém směru ovlivňují konečnou kvalitu a podobu poskytovaných služeb.

V nerecenzované části se v rubrice Z Evropské unie věnujeme slovenskému důchodovému systému, v rubrice Statistika a analýzy novelám zákonů o státní sociální podpoře a hmotné nouzi a dopadům reorganizace lékařské posudkové služby na vzdělávání posudkových lékařů. V rubrice Poznatky z praxe informujeme o odlišnostech v kompetencích mužů a žen na řídicích pozicích a jejich profesním a společenském ohodnocení, ze zahraničního tisku jsme vybrali informaci o odhadu vývoje úrovně reálných mezd ve světě, v Informačním servisu čtenářům najdete recenzi, informaci o Národní zprávě o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování a obvyklé krátké informace o nejrůznějších plánovaných či uskutečněných akcích a přírůstcích ve fondech ČICSO.

Ladislav Průša
předseda redakční rady

Odpovědnost za škodu vzniklou klientovi v pobytových zařízeních sociálních služeb

Daniela Bruthansová, Anna Červenková, Věra Jeřábková

Článek se zabývá problematikou odpovědnosti za škodu způsobenou klientovi při poskytování sociálních služeb v pobytových (rezidenčních) zařízeních. Vychází z právní teorie odpovědnosti za škodu a dále blíže rozebírá jednotlivé typy právní odpovědnosti, které mohou při poskytování sociálních služeb nastat. Zdrojem informací o úrovni znalostí poskytovatelů rezidenčních sociálních služeb týkajících se odpovědnosti za škodu bylo dotazníkové šetření, na jehož základě bylo zjištěno, že poskytovatelé rezidenčních sociálních služeb vědí o zákonné povinnosti uzavřít odpovědnostní pojištění, pojištění mají uzavřeno, avšak pojistný limit mají stanovený poměrně nízký, takže v případě závažnější škody nebo více škod v kalendářním roce by nemusel být dostačující. Pokud jde o vlastní teoretické znalosti o odpovědnosti za škodu, dotazníkové šetření ukázalo, že pracovníci zařízení většinou nemají hlubší znalosti o právních podmínkách odpovědnosti za škodu způsobenou klientovi při poskytování rezidenčních sociálních služeb a získávání validních informací často formou samostudia je nedostatečné. Dalším výstupem bylo zjištění, že pracovníci rezidenčních sociálních služeb většinou dosud nebyli konfrontováni s právními i praktickými dopady odpovědnosti za škodu způsobenou klientovi při poskytování sociálních služeb.

Úvod

Současná demografická situace (pokračující stárnutí obyvatelstva) bezesporu vyvolá i změny ve struktuře klientů v ústavech sociálních služeb. Nejenže poroste jejich průměrný věk, ale změna skladby klientů se bude zákonitě posouvat k převaze těch, kteří z důvodu svého zdravotního stavu budou pobírat příspěvek na péči. Rezidenční zařízení sociálních služeb budou tak nejspíše pečovat o klienty se závažnějším zdravotním stavem, s nižší soběstačností, s menší schopností sebeobsluhy a skladba klientů se postupně stane srovnatelnou se zdravotně sociální péčí poskytovanou ve zdravotnických zařízeních, především v léčebnách dlouhodobě nemocných.¹

Klienti pobytových zařízení sociální péče i jejich rodinní příslušníci (eventuálně opatrovníci) jsou si stále více vědomi svých práv. Tato práva - ať již skutečná či domnělá - jsou ochotni prosazovat všemi prostředky, třeba i soudní cestou. To by mohlo znamenat jak pro zařízení poskytující sociální služby, tak pro jeho zaměstnance řadu velmi nepříjemných důsledků zejména v občanskoprávní, pracovněprávní či dokonce trestněprávní rovině. Na skutečnost, že případné finanční odškodnění klienta za utrpenou újmu by pro zařízení sociálních služeb mohlo znamenat vážné finanční potíže (popřípadě i jeho zánik) a někdy by klient z objektivních důvodů nemohl získat za utrpenou újmu finanční kompenzaci, pamatuje zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (v platném znění), který v § 80 ukládá poskytovateli sociálních služeb uzavřít pojistnou smlouvu pro případ odpovědnosti za škodu způsobenou při poskytování sociálních služeb.

Po více než dvou letech platnosti zákona o sociálních službách je dosud krátká doba na hodnocení jeho efektivnosti. Nic-

méně v praxi vzniká potřeba stanovit okruhy problémů spojených s jeho aplikací. Jedním z nich je případ odpovědnosti za škodu vzniklou v souvislosti s poskytováním sociálních služeb.

Z výše uvedených důvodů byla v prvním pololetí roku 2008 vypracována ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí studie na téma: „Právní aspekty odpovědnosti za škodu vzniklou klientovi při poskytování sociálně zdravotní péče v pobytových zařízeních sociálních služeb“ s cílem zmapovat problematiku právní odpovědnosti za škodu v zařízeních poskytujících rezidenční služby, a to jak z hlediska jejich informovanosti, tak i znalostní úrovně a navrhnout doporučení pro další postup.

Kromě analýzy stávajících právních předpisů včetně vybraných judikátů Nejvyššího soudu ČR bylo provedeno dotazníkové šetření u poskytovatelů pobytových sociálních služeb. Z výčtu zařízení, uvedeného v § 34 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, se průzkum zaměřil zejména na domovy pro seniory, domovy pro osoby se zdravotním postižením a domovy se zvláštním režimem.

Právní odpovědnost jako právní institut

Právní odpovědnost se řadí k nejstarším právním institutům, kterými společnost reaguje na protiprávní chování subjektů. Jejím výsledkem by mělo být odstranění důsledků, které takovéto jednání s sebou přináší. Právní teorie při vymezení pojmu právní odpovědnosti není jednotná. Za klasické tvůrce definice pojmu právní odpovědnosti v českém právu lze považovat významné teoretiky občanského práva, a to V. Knappa a Š. Lubyho.

V. Knapp považuje odpovědnost za hrozbu sankcí, tedy že povinný odpovídá za splnění povinnosti, nikoliv však ex post za to, že povinnost nesplnil.² Naproti tomu Š. Luby nepovažuje odpovědnost za pouhou hrozbu sankcí, nýbrž za sankci následující po porušení práva. Uvádí, že v opačném případě by odpovědnost „ztratila všechnu represivní, reparační i satisfakční povahu a funkci a zůstala by jí pouze povaha a funkce prevence.“³ Z hlediska teorie práva je třeba ještě uvést koncepci M. Kalenské, která je do jisté míry kompromisem mezi dvěma výše uvedenými koncepcemi. Podle M. Kalenské se odpovědnost jako právní kategorie skládá ze dvou fází. „První fáze nastává během primární povinnosti, kdy působí preventivně ochranně potenciální sankce za její porušení. Druhá fáze nastupuje při nesplnění primární povinnosti a projeví se zpravidla vznikem sankční povinnosti a vznikem sankčního vztahu.“⁴

Z právních teoretiků mladší generace je třeba uvést definici A. Brejchy, který právní odpovědnost nepovažuje pouze za právní institut, ale i za právní vztah. Na základě takového vymezení právní odpovědnost definuje jako „právní vztah, jehož obsahem je existence zvláštních povinností, které jsou subjektu uloženy vedle nebo namísto povinností stanovených původním právním vztahem, jehož fungování bylo protiprávním jednáním odpovědného subjektu narušeno. Tento nově vzniklý právní vztah, který má svůj původ právě v jednání zakládajícím právní odpovědnost, se často nazývá také odpovědnostním právním vztahem a povinnost, která je součástí jeho obsahu, odpovědnostní povinností.“⁵

Odpovědnost bývá zpravidla podmíněna primárním právním vztahem. Podle povahy věci někdy existuje souběžně

s ním (příkladem může být naturální restituce, tj. dospět k původnímu stavu před vznikem právní odpovědnosti), v jiných případech jej i přetrvává (příkladem může být relutární restituce, tedy náhrada způsobené újmy v penězích).

Právní odpovědnost lze dělit podle jednotlivých právních odvětví. To však neznamená, že konkrétní vzniklý odpovědnostní vztah bude předmětem pouze jednoho právního odvětví. Naopak odpovědnost může mít interdisciplinární charakter. V praxi může dojít k několika druhům právní odpovědnosti, které se mohou překrývat. (Např. vznik pracovněprávní odpovědnosti může mít za následek i vznik občanskoprávní odpovědnosti a trestněprávní odpovědnosti).

Právní předpisy koncipují právní odpovědnost dvěma způsoby:

- **subjektivní odpovědnost**, tj. odpovědnost v případě zavinění odpovědného subjektu,
- **objektivní odpovědnost**, kde odpovědnostní vztah vzniká bez ohledu na zavinění.

Pro vznik právní odpovědnosti jsou nezbytné následující právní předpoklady, a to jako:

- a) *protiprávní úkon*,
- b) *vznik újmy (škody)*,
- c) *příčinná souvislost (kauzální nexus) mezi protiprávním jednáním a vznikem újmy*,
- d) *zavinění*, které může být buď formou úmyslu (*dolus*), nebo nedbalosti (*culpa*).

Zproštění odpovědnosti

Odpovědnost nenastane z několika právními předpisy stanovených důvodů.

- **Neschopnost ovládnout své jednání nebo posoudit jeho následky**

Jedním z důvodů je skutečnost, že osoba jednala v duševní poruše, ať již trvalé či přechodné, a z tohoto kvalifikovaného důvodu není za své jednání odpovědná (§ 422 občanského zákoníku). Ve smyslu výše uvedeného je upravena odpovědnost za škodu způsobenou těmi, kteří nemohou posoudit následky svého jednání. Podle tohoto právního ustanovení nezletilý (tj. osoba mladší 18 let) nebo ten, kdo je stížen duševní poruchou, odpovídá za škodu jím způsobenou, je-li schopen ovládnout své jednání a posoudit jeho následky. **Společně a nerozdílně s ním odpovídá, kdo je povinen vykonávat nad ním dohled. (Za takovéto subjekty lze vedle opatrovníka považovat i další subjekty, např. zdravotnické zařízení nebo zařízení z resortu MPSV.)**

Rovněž tak trestní zákoník (dále jen „tr. zák.“) v § 12 uvádí, že ten, kdo pro duševní poruchu v době spáchání činu nemohl rozpoznat jeho nebezpečnost pro společnost nebo ovládat své jednání, není za tento čin trestně odpovědný.

Deliberačním důvodem nejsou případy, kdy subjekt způsobil škodu pod vlivem návykové látky, kdy se přivedl do stavu

rozumové a volní nezpůsobilosti. Společně a nerozdílně s ním odpovídají ti, kteří jej do tohoto stavu úmyslně přivedli. Škodu si nese sám i ten, kdo vyvolá uvedený stav u škůdce, a ten mu pak škodu způsobí.⁶

Dalšími deliberačními důvody je nutná obrana a krajní nouze.

- **Nutná obrana (§ 13 tr. zák.)**

Čin jinak trestný, kterým někdo odvrací přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný tímto zákonem, není trestným činem. Nejde o nutnou obranu, byla-li obrana zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku.

- **Krajní nouze (§ 14 tr. zák.)**

Čin jinak trestný, kterým někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému tímto zákonem, není trestným činem. Nejde o krajní nouzi, jestliže bylo možno toto nebezpečí za daných okolností odvrátit jinak anebo způsobený následek je zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil.

Odpovědnost za škodu podle vybraných právních ustanovení českého právního řádu

V zařízeních poskytujících sociální služby může docházet k situacím, jejichž následkem je poškození klienta. Po právní stránce dochází k odpovědnostním vztahům, a to mezi:

- zařízením a poškozeným klientem - *občanskoprávní odpovědnost*,
- klientem zařízení, který způsobil škodu, a poškozeným klientem - *občanskoprávní odpovědnost*,
- zařízením (zaměstnavatelem) a subjektem/ty, který škodu způsobil (zaměstnancem) - *pracovněprávní odpovědnost*
- a popř. mezi státem a fyzickou osobou (zaměstnancem, který škodu způsobil), event. mezi státem a fyzickou osobou (klientem, který škodu způsobil) - *trestněprávní odpovědnost*.

Na základě výše uvedeného lze odpovědnost definovat jako právní institut, který vyjadřuje vztah subjektu jako nositele určitých právních povinností k jinému subjektu, který je oprávněn plnění takovýchto povinností posuzovat, kontrolovat a vyvozovat důsledky, popř. sankce v případě jejich neplnění.

Občanskoprávní odpovědnost

Při poskytování služeb v zařízeních poskytujících pobytové sociální služby (dále jen „zařízení“) může dojít k situacím, kdy je klientovi způsobena škoda, za kterou nese odpovědnost zařízení, které ji poskytovalo. Tato odpovědnost je upravena občanským zákoníkem (dále jen „obč. zák.“) (§§ 420 a 421a). Uplatnění nároku poškozeného přímo proti zaměstnanci poskytovatele je zákonem vyloučeno.

Obecná odpovědnost

Dle ustanovení § 420 obč. zák., v platném znění, každý odpovídá za škodu, kte-

rou způsobil porušením právní povinnosti. Porušením právní povinnosti je vedle porušení povinností, které ukládá právní předpis, i porušení povinností, které na sebe vzala fyzická nebo právnická osoba. Vlastní škodu je třeba chápat jako újmu, která nastala ať již v majetkové sféře, nebo při poskytování zdravotnických služeb i v tělesné integritě poškozeného a je objektivně vyjádřitelná. Jedním z předpokladů odpovědnosti zařízení je (kromě obecných podmínek), aby škoda byla způsobena zařízením v rámci plnění jeho úkolu těmi, kteří ty-to úkoly plnili. Odpovědnost zařízení vy-chází z principu odpovědnosti za presumovanou vinu. Primárně za škodu vůči poškozenému odpovídá provozovatel (zaměstnavatel). Odpovědnost za škodu způsobenou jinými osobami ukládá obč. zák. fyzické i právnické osobě, když byla způsobena při jejich činnosti dalšími osobami, které jsou vůči nim v právním vztahu (např. pracovní poměr). Vznik škody a její výši prokazuje poškozený, který uplatňuje její náhradu.

Při odpovědnosti za škodu klientovi by rovněž mohla být naplněna skutková podstata § 420a obč. zák. Podle tohoto právního ustanovení totiž každý odpovídá za škodu, kterou způsobil jinému provozní činnosti. Pojem „provozní činnost“ je třeba chápat jako činnost, která souvisí s předmětem činnosti, jež fyzická nebo právnická osoba koná. Vlastní předmět činnosti je vymezen ve zřizovací listině (popř. v oprávnění k podnikatelské činnosti nebo v živnostenském oprávnění).

Vedle škody způsobené klientovi poskytovatelem sociálních služeb může také vzniknout klientovi i škoda způsobená jiným klientem. V takovémto případě nese právní odpovědnost za škodu klient, který ji způsobil. Právní odpovědnost za způsobenou škodu bude mít i osoba, která je stížena duševní poruchou, a to v případě, že je schopna ovládnout své jednání a posoudit jeho následky. Společně a nerozdílně s takovou osobou odpovídá i ten, kdo je povinen vykonávat nad ní dohled, např. opatrovník, zařízení poskytující sociální služby, zdravotnické zařízení. (Nicméně ve všech těchto případech budou nuceni vzniklou situaci řešit zaměstnanci zařízení, ve kterém ke škodě došlo).

Objektivní odpovědnost

Obč. zák. v § 421a pamatuje též na případy, kdy zařízení (tzv. objektivní odpovědnost). Podle tohoto právního ustanovení „každý odpovídá i za škodu způsobenou okolnostmi, které mají původ v povaze přístroje nebo jiné věci, jichž bylo při plnění závazku použito. Tato odpovědnost se nemůže zprostit. Odpovědnost se vztahuje i na poskytování zdravotnických, sociálních, veterinárních a jiných biologických služeb.“ Právní úprava neumožňuje v takovýchto případech zbavit se odpovědnosti za škodu.

Odpovědnost za neoprávněný zásah do osobnostních práv

Ve vztahu zařízení - klient může dojít k situacím, kdy sice nevznikne klientovi škoda na zdraví či majetku, ale jsou zkrácena jeho práva nebo dotčena jeho osobnost. V takovýchto případech nelze vyloučit, že klient se bude domáhat ochrany osobnosti ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1, 2 obč. zák. Domáhat se ochrany osobnosti ve smyslu § 13 obč. zák. lze i v návaznosti na porušení povinnosti mlčenlivosti zaměstnance upravené § 100 zákona o sociálních službách.

Podle tohoto právního ustanovení zaměstnanci obcí a krajů, zaměstnanci státu a zaměstnanci poskytovatelů sociálních služeb jsou povinni zachovávat mlčenlivost o údajích týkajících se osob, kterým jsou poskytovány sociální služby nebo příspěvek, které se při své činnosti dozvědí. Tato povinnost trvá i po skončení pracovního vztahu. Povinnosti zachovávat mlčenlivost mohou být výše uvedené osoby zproštěny pouze tím, v jehož zájmu tuto povinnost mají, a to písemně s uvedením rozsahu a účelu.

Údaje týkající se osob, kterým jsou poskytovány sociální služby nebo příspěvek, které se výše uvedené subjekty při své činnosti dozvědí, sdělují jiným subjektům, jen stanoví-li tak zákon o sociálních službách nebo zvláštní zákon (např. § 128 občanského soudního řádu, § 8 trestního řádu.); jinak mohou tyto údaje sdělit jiným subjektům jen s písemným souhlasem osoby, které jsou poskytovány sociální služby nebo příspěvek.

Toto ustanovení totiž nutno pokládat za speciální úpravu jednoho z aspektů ochrany osobnosti v sociálních službách. Právním institutem ochrany osobnostních práv se zabývá celá řada odborné právníkové literatury. Jako příklad lze uvést Karla Knapu, který se kromě občanskoprávní stránky této problematiky zabývá rovněž i procesněprávní stránkou ochrany práv osobnosti.⁷

Pracovněprávní odpovědnost

Nezbytnou podmínkou odpovědnosti za škodu podle pracovněprávních předpisů je skutečnost, že škoda vznikla při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním v důsledku porušení povinnosti či na základě jiné právní skutečnosti. Do odpovědnosti se promítají odlišná specifika obou subjektů pracovněprávních vztahů (zaměstnavatele a zaměstnance). Odpovědnost zaměstnance je subjektivní (je třeba zavinění) a náhrada škody je při způsobení škody z nedbalosti zpravidla odvozena z násobků průměrného měsíčního výdělku, v případě zaměstnavatele jde o objektivní odpovědnost (bez ohledu na zavinění) a zaměstnavatel hradí celou škodu.

Nejčastěji se jedná o obecnou odpovědnost. Podle ustanovení § 250 odst. 1 zákoníku práce (dále jen „ZP“) zaměstnanec odpovídá zaměstnavateli za škodu, kterou

mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Plnění pracovních úkolů je třeba chápat jako výkon pracovních povinností vyplývajících z pracovního poměru či jinou činnost vykonávanou na příkaz zaměstnavatele. V případě, že škoda by byla způsobena též porušením ze strany zaměstnavatele, dojde k poměrnému omezení odpovědnosti zaměstnance. Pokud jde o podmínku zaviněného porušení povinností zaměstnancem, je třeba je chápat jako porušení povinností, které pro zaměstnance vyplývají ze zákona, jiných právních předpisů, z pracovní smlouvy, popřípadě z jiných právních skutečností. Tento objektivní protiprávní úkon musí být u tohoto druhu odpovědnosti zaměstnance zaviněný. Je třeba však zdůraznit, že v tomto případě má zaměstnavatel důkazní břemeno, tedy je povinen zaměstnavateli zavinění prokázat.

Zaměstnanec, který odpovídá za škodu, je povinen nahradit zaměstnavateli skutečnou škodu, a to v penězích, jestliže škodu neodčiní uvedením v předešlý stav. Výše náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se 4,5násobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinností, kterou byla způsobena škoda. Toto omezení však neplatí, byla-li škoda způsobena v opilosti, kterou si sám přivodil, nebo po použití jiných návykových látek. V případě, že by šlo o škodu způsobenou úmyslně, může zaměstnavatel požadovat i náhradu jiné škody. V případě, že zaměstnavateli odpovídá za škodu několik zaměstnanců, je každý z nich povinen hradit poměrnou část škody podle míry svého zavinění. Jestliže škoda byla způsobena také zaměstnavatelem, je zaměstnanec povinen hradit poměrnou část škody podle míry svého zavinění.

Dalším typem pracovněprávní odpovědnosti připadajícím v úvahu, je odpovědnost za nesplnění povinnosti k odvrácení škody (§ 251 ZP). Odpovědnost vzniká zaměstnanci v důsledku nesplnění tzv. preventivní povinnosti. Podle ustanovení § 251 ZP na zaměstnanci, který vědomě neupozornil nadřízeného vedoucího zaměstnance na škodu hrozící zaměstnavateli nebo nezakročil proti hrozící škodě, ačkoliv by tím bylo zabráněno bezprostřednímu vzniku škody, může zaměstnavatel požadovat, aby se podílel na náhradě škody, která byla zaměstnavateli způsobena, a to v rozsahu přiměřeném okolnostem případu, pokud ji není možné nahradit jinak (subjekt, který škodu způsobil, nebyl zjištěn nebo neuhradil celou škodu). Zaměstnanec však neodpovídá za škodu, kterou způsobil při odvrácení škody hrozící zaměstnavateli nebo nebezpečí přímo hrozícího životu nebo zdraví, jestliže tento stav sám úmyslně nevyvolal a počínal si přitom způsobem přiměřeným okolnostem.

Při určení výše náhrady škody se přihlídně zejména k okolnostem, které brání-

ly splnění povinnosti, a k významu škody pro zaměstnavatele. Výše náhrady škody však nesmí přesáhnout částku rovnající se trojnásobku průměrného měsíčního výdělku zaměstnance.

Trestněprávní odpovědnost

Jak již bylo uvedeno výše, jednotlivé typy právní odpovědnosti se mohou navzájem prolínat. Pro zaměstnance, kterému v důsledku způsobení škody klientovi vznikne pracovněprávní odpovědnost vůči jeho zaměstnavateli, může zároveň vzniknout i trestní odpovědnost. Tu lze definovat jako právní institut postihující jednání, které naplňuje formální a materiální znaky trestného činu.⁸

Nezbytnou náležitostí trestného činu také je, aby se ho dopustila osoba trestně odpovědná a aby s jeho spácháním byla spojena trestnost pachatele. K trestnosti se tedy žádá existence společenské nebezpečnosti činu (materiální stránka trestného činu) a soulad činu se znaky příslušné skutkové podstaty (formální stránka trestného činu). Oba tyto znaky musí být dány současně, jinak nelze o trestnosti hovořit.⁹

Trestné činy ublížení na zdraví §§ 221 - 224 tr. zák.

Trestní zákon blíže neurčuje, co je **ublížení na zdraví**. Jde jak o poranění, tak i o onemocnění, které porušením normálních tělesných nebo duševních funkcí znesnadňuje výkon obvyklé činnosti nebo má nepříznivý vliv na obvyklý způsob života poškozeného a které zpravidla vyžaduje lékařské ošetření, i když nezanechává trvalé následky. Pracovní neschopnost, popřípadě její délka je důležitým, nikoli však jediným kritériem při posuzování, zda došlo k ublížení na zdraví. Za ublížení na zdraví se obecně pokládá porucha zdraví, která ztěžuje obvyklý způsob života nebo výkon obvyklé činnosti po dobu okolo 7 dnů. Jde-li o výraznou újmu na zdraví, je to i porucha, která trvá kratší dobu.

Rozdíl mezi těžkou újmou na zdraví a ublížením na zdraví spočívá ve skutečnosti, že v případě těžké újmy na zdraví jde vždy o vážné onemocnění nebo o vážnou poruchu na zdraví, kterou postižený pociťuje jako citelnou újmu v obvyklém způsobu života.

Těžkou újmou na zdraví se podle § 89 odst. 7 tr. zák. rozumí: *vážná porucha zdraví nebo vážné onemocnění. Za těchto podmínek je těžkou újmou na zdraví: zmrzačení, ztráta nebo podstatné snížení pracovní způsobilosti, ochromení údu, ztráta nebo podstatné oslabení funkce smyslového ústrojí, poškození důležitého orgánu, zohyzdění, vyvolání potratu nebo usmrcení plodu, mučivé útrapy a delší dobu trvající porucha na zdraví.*

Výše uvedené právní ustanovení tak vymezuje, co je třeba rozumět těžkou újmou na zdraví. Za těžkou lze považovat jen takovou újmu na zdraví, která odpoví-

dá případům uvedeným taxativně pod písm. a) až ch) tohoto ustanovení. Jde o omezení obecně a široké, přičemž stupeň některých případů může být různý. Zákon proto pro všechny uvedené druhy těžké újmy na zdraví stanoví jako společný znak, že vždy musí jít o vážnou poruchu zdraví nebo vážné onemocnění.¹⁰

Zda se v konkrétním případě jedná o některý druh těžké újmy na zdraví, záleží vždy na příslušném soudu. Ten zpravidla vychází ze znaleckých posudků, jejichž obsahem je především vyjádření o povaze zranění, příčinách jeho vzniku, o potížích, které v příčinné souvislosti se zraněním poškozenému vznikly. Posudek se rovněž vyjadřuje ke způsobu a trvání léčení a k eventuelním následkům.

Trestný čin ublížení na zdraví lze spáchat jak úmyslně, tak i z nedbalosti.

Paragrafy 221 a 222 trestního zákona řeší úmyslné ublížení na zdraví.

Podle ustanovení § 221 odst. 1 tr. zák. kdo jinému úmyslně ublíží na zdraví, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta. Odst. 2 písm. a) - c) stanoví trest odnětí svobody na 1–5 let v případě, že pachatel spáchá čin uvedený v odstavci 1 na svědkovi, znalci nebo tlumočnickovi pro výkon jejich povinnosti, nebo spáchá-li takový čin na jiném pro jeho rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že je bez vyznání, nebo způsobí-li takovým činem těžkou újmu na zdraví.

Odnětím svobody na tři léta až osm let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 smrt.

V případě způsobení těžké újmy na zdraví (§ 222 tr. zák.) jsou oproti úmyslnému ublížení na zdraví stanoveny vyšší trestní sazby (2–8 let, popř. 3–10 let). Pokud pachatel způsobí smrt, je stanovena trestní sazba ve výši 10–15 let, popř. tr. zák. umožňuje uložit i výjimečný trest.

Nedbalostní trestné činy jsou upraveny v §§ 223 a 224 tr. zák. V těchto právních ustanoveních upravujících kulpózní delikty zákon stanoví oproti dolůžním deliktům výrazně nižší sankce.

Kdo jinému z nedbalosti ublíží na zdraví tím, že poruší důležitou povinnost vyplývající z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo uloženou mu podle zákona, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti (§ 223 tr. zák.).

Paragraf 224 upravuje způsobení těžké újmy nebo smrti. Podle tohoto právního ustanovení kdo jinému z nedbalosti způsobí těžkou újmu na zdraví nebo smrt, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.

V případě, že pachatel spáchal trestný čin proto, že porušil důležitou povinnost vyplývající z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo uloženou mu podle zákona, je zde stanoven trest odnětí svobody na šest měsíců až pět let nebo peněžitý trest. Způsobení těžké újmy na zdraví nebo smrti více osobám z důvodu hrubého porušení předpisů

o ochraně životního prostředí nebo předpisů o bezpečnosti práce nebo dopravy anebo hygienických předpisů, je sankcionováno odnětím svobody na tři léta až deset let.

Při poskytování sociálních služeb mohou připadat v úvahu i další trestné činy, např. trestný čin omezování osobní svobody nebo trestný čin krádeže.

V trestném činu omezování osobní svobody (§ 231 tr. zák.) je chráněným zájmem osobní svoboda, přesněji svoboda pohybu po určitou, třeba i kratší dobu. (V případě, že by se jednalo o bránění v pohybu trvajícím delší dobu - spíše by se jednalo o „uvěznění“, takový trestný čin by byl nejspíše kvalifikován podle § 232 tr. zák., tj. zbavení osobní svobody.)

Spáchání trestného činu krádeže je možné jak ze strany personálu, tak i klientů samých. Krádež (§ 247 tr. zák.) obecně patří k nejčetnějším deliktům v celkové skladbě trestné činnosti. Trestný čin krádeže spáchá ten, kdo si присvojí cizí věc tím, že se jí zmocní (další konkretizující podmínky tohoto trestného činu včetně jednotlivých trestních sazeb obsahují odstavce 1–4 § 247 tr. zák.).

Krádež je dokonána tím, že si pachatel zjedná možnost s věcí volně disponovat, volně s ní nakládat s vyloučením jiné osoby. Nezáleží na tom, zda osoba, která věc fakticky ovládala, tak činila oprávněně nebo nikoliv.¹¹

Přestupek

V souvislosti s poskytováním sociálních služeb může být spáchán rovněž přestupek. Jedná se o úmyslné nebo nedbalostní jednání, jehož společenská nebezpečnost je nepatrná, a přestože vykazuje známky trestného činu, trestným činem však není. Paragraf 28 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích (v platném znění), stanoví přestupky na úseku sociálních věcí, ty se však týkají pouze zničení či manipulací s průkazem, na rozdíl od přestupků na úseku zdravotnictví, které poměrně detailně upravují jednotlivé přestupky.

Nicméně za přestupek v oblasti poskytování sociálních služeb lze považovat přestupek proti občanskému soužití, který je upraven v § 49 odst. 1 zákona o přestupcích. Podle tohoto právního ustanovení se přestupku proti občanskému soužití dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch, jinému z nedbalosti ublíží na zdraví či úmyslně naruší občanské soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním. Sankcí za takovéto jednání je pokuta ve výši 3000 Kč.

Povinně smluvní pojištění odpovědnosti

Základním smyslem jakéhokoli pojištění je zabezpečení pojištěného pro případ vzniku nahodilých nepříznivých událostí nebo

nežádoucího jednání jiných subjektů (tj. ochrana proti rizikům a zmírnění, popř. kompenzace jejich následků).

V současné době rozeznáváme v ČR tři základní druhy pojištění:

1. pojištění na soukromé (komerční) bázi,
2. pojištění sociální,
3. pojištění zdravotní.

První druh pojištění je založen na obecných pojistně matematických principech, kdežto sociální a zdravotní pojištění jsou založena převážně na principu sociální solidarity. V případě sociálního pojištění výše dávek jednotlivých druhů pojištění (např. nemocenské, starobní důchod...) zpravidla není v přímé závislosti na výši odvedeného pojistného; u zdravotního pojištění je tato diskrepance ještě markantnější - zdravotní péče je poskytována v závislosti na zdravotním stavu pojištěnce.

Do oblasti komerčního pojištění se řadí životní pojištění (pojištění osob), neživotní pojištění (věcné, pojištění majetku), úrazové pojištění, soukromé zdravotní a nemocenské pojištění a pojištění odpovědnosti za škody.

Pojištění odpovědnosti za škody představuje ochranu před rizikem, že by pojištěný nebyl schopen finančně unést náhradu za škodu, která v důsledku jeho činnosti/nečinnosti vznikla třetí osobě.

V ČR kromě zákonného pojištění odpovědnosti¹² (tj. vymezené subjekty mají ze zákona povinnost platit pojistné, aniž by byla sjednána pojistná smlouva) existují formy smluvního a povinné smluvního pojištění odpovědnosti. V rámci dobrovolného smluvního pojištění se daný subjekt (např. občan, organizace) pojišťuje na základě svého dobrovolného rozhodnutí. Z výčtu pojistných produktů lze uvést např. pojištění odpovědnosti občana za škody v běžném občanském životě (za škody způsobené provozem domácnosti, jednáním nezletilých dětí, vlastnictvím psa, atd.) nebo pojištění odpovědnosti podnikatele (např. za škody způsobené při výkonu povolání, za výrobek, za škody způsobené zaměstnancem apod.).

V případě povinné smluvního pojištění odpovědnosti jsou určité fyzické i právnické subjekty povinny na základě příslušných právních předpisů uzavřít pojistnou smlouvu, aby mohly provozovat určitou činnost (např. povinné smluvní pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla nebo povinné smluvní pojištění odpovědnosti za škody vzniklé při výkonu povolání - lékaři, advokáti, notáři, lékárníci, auditoři...). Přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, patří nově do poslední uvedené skupiny i poskytovatelé sociálních služeb.

Výsledky dotazníkového šetření

Analýza byla provedena na základě dotazníkového šetření v zařízeních poskytujících pobytové sociální služby. Ze 300 rozeslaných dotazníků se jich navrátilo

109 – tj. 36% návratnost. Odpovědi přišly ze všech krajů ČR, avšak nelze říci, že by byly relativně rovnoměrně rozloženy po celém území ČR. Nejvíce respondentů bylo z kraje Moravskoslezského (14), z Jihočeského (12), z Karlovarského a Vysočiny (po 10), nejméně z kraje Zlínského (4) a Plzeňského (2). Za ostatní kraje se počet respondentů pohyboval mezi 5 až 9.

Více než čtyři pětiny (83 %) vyplněných dotazníků jsme obdrželi ze zařízení, která poskytují pouze pobytové služby (domovy pro osoby se zdravotním postižením 30 %, domovy pro seniory 53 %). Zbytek je z větší části za kategorií „Spojená (integrovaná) zařízení“ (9 %), která kromě vlastních pobytových služeb poskytují široké spektrum sociálních služeb dalších, z menší části za další typy zařízení.

Výběr pojišťovny je ponechán na vůli jednotlivých zařízení. Téměř tři čtvrtiny (73,5 %) respondentů má pojištění uzavřeno u tří pojišťoven, které zaujímají na českém pojistném trhu vedoucí pozici. Jsou to: Kooperativa pojišťovna, a. s., (51,4 % respondentů), Česká pojišťovna, a. s., (13,8 %) a Česká podnikatelská pojišťovna, a. s., (8,3 %).

Jak bylo zjištěno dotazníkovým šetřením, pojistných případů odpovědnosti za škodu za posledních 5 let nebylo mnoho. Ze 109 vyplněných dotazníků 1 respondent na tuto otázku neodpověděl. Celkem 79 uvedlo, že za uplynulých 5 let neměli ani jednu stížnost na způsobenou škodu a pouze 29 respondentů uvedlo alespoň 1 stížnost, přičemž rozdělení četností uvedených stížností bylo krajně nerovnoměrné (viz tab. 1).

Z celkového počtu stížností jich byla polovina (51 %) zaevidována v domovech pro osoby se zdravotním postižením a více než třetina (37 %) v domovech pro seniory. Je to pochopitelné, protože jde o velká pobytová zařízení nejčastěji o 50–100 klientech, kde vzájemné spojení vytváří řadu třecích míst a jsou zde důvody ke stížnostem např. na ubytování, stravu, na chování ostatních klientů, vyskytují se i případy krádeží, šikany apod.

Regionální rozdělení stížností bylo velmi nerovnoměrné. Respondenti v Plzeňském a Zlínském kraji neuvedli žádné stížnosti, ale velký počet stížností (v průměru 6 na jedno zařízení) naopak vykazali respondenti v kraji Moravskoslezském (zde je však průměr ovlivněn extrémně vysokým počtem stížností v jednom ze zařízení – viz tab. 1).

Lze se domnívat, že převážná většina respondentů, kteří neuvedli žádnou stížnost, nechtěla průzkum zatěžovat banalitami typu drobných krádeží apod., a protože se u nich závažnější případy nevyskytly,

uvedli nulu. Za typicky relevantní případ však považujeme např. tento: „Klientka, které byl doporučen klid na lůžku po návratu z hospitalizace, doporučení nerespektovala a při pádu si zlomila krček. Po dohodě s rodinnými příslušníky byla náhrada škody (bolestné) vyřešena prostřednictvím pojišťovny z odpovědnostní pojišťovny.“

Podobných případů však respondenti uváděli velmi málo. Pokusili jsme se provést podrobnější analýzu a na základě uvedených popisů jednotlivých případů jsme odhadli, že z celkového počtu 231 stížností mělo pouze 23, tj. 10 %, závažnější charakter. Z toho však 19 případů bylo hodnoceno jako závažné v tom jediném zařízení, z něhož nám bylo nahlášeno 78 stížností. V těchto 19 případech se převážně jednalo o stížnosti klientů na nevhodné chování zaměstnanců a o stížnosti klientů po vzájemném fyzickém napadení, šikaně a sexuálním obtěžování. V ostatních zařízeních šlo o 4 závažné případy: 2x pád, 1x zanedbání péče s následkem úmrtí, 1x poškození zdraví.

Jednou z nejzávažnějších „mimořádných příhod“, při nichž může dojít k újmě na zdraví, je bezesporu pád. Srovnáme-li však situaci v domovech pro seniory se situací ve zdravotnictví¹³, zdá se počet pádů v odpovědích našich respondentů významně podhodnocen. V letech 2002–2003 bylo podle D. Juráskové¹⁴ rozsáhlým sledováním v nemocnicích zjištěno, že z pacientů na lůžkách následné péče prodělalo pád 7 %. Z těchto padajících seniorů se zranilo více než 45 % pacientů. Průměrný věk pacientů, kteří prodělali pád, byl 73,9 let. **Naši respondenti, jichž bylo 109, uvedli naproti tomu v dotaznících za uplynulých 5 let pouze 2 pády, z toho jen 1 s vážnými následky.**

Pokud jde o způsob řešení stížností, 5 % respondentů na tuto otázku neodpovědělo a 70 % uvedlo, že vůbec žádné stížnosti neřešili. Zbývajících 25 % respondentů uvedlo většinou více než jeden způsob řešení, a proto součet podílů přesahuje 25 %. Nejčastějším způsobem bylo vyřízení stížnosti v zařízení, jež uvedlo 19 % respondentů, zřizovatelem bylo řešeno 8 %, policie vyšetřovala rovněž 8 % a pouze 3 % stížností byla projednávána soudem.

Další otázkou bylo, zda zařízení (resp. pojišťovna) platí náhradu škody za újmu vzniklou klientovi při poskytování sociálních služeb. 73 % respondentů se nevyjádřilo, 21 % odpovědělo kladně a 6 % respondentů výslovně uvedlo, že zařízení (resp. pojišťovna) náhradu škody neplatí. Podíl respondentů, kteří ponechali tuto otázku bez odpovědi, koresponduje s podílem těch, kteří uvedli, že žádné stížnosti neřešili.

Pojištění odpovědnosti za škody představuje ochranu před rizikem, že by pojištěný nebyl schopen finančně unést náhradu za škodu, která v důsledku jeho činnosti/nečinnosti vznikla třetí osobě. Z průzkumu vyplynulo, že všichni respondenti mají sice odpovědnostní rizika pojištěná, ale ve snaze šetřit na pojistném si limit pojistného plnění stanovují poměrně nízkou. Výše ročních limitů se pohybuje nejčastěji do částky 10 000 000 Kč a v tomto intervalu byl nejčastější limit ve výši 5 000 000 Kč.

Respondenti existenci problémů s právní odpovědností ve svém zařízení neradi přiznávají, (téměř čtyři pětiny z nich píší, že v uplynulých 5 letech žádné nebyly). Teoreticky jsou si jich ale dobře vědomi (pravděpodobně se s nimi i setkali). Přestože jen malá část respondentů uvedla vlastní přímou zkušenost s odpovědností za škodu při poskytování sociálních služeb, názorů na problémy s ní spojené bylo mnohem více. Respondenti zřejmě problémy znají a pravděpodobně je v minulosti nějakým způsobem řešili.

Za nejzávažnější považovali všechny problémy, které se vztahují k poškození zdraví klienta, k úrazům, fyzickému napadení a smrti. Jako další problémy, byť ne tak významné, byly uváděny: omezování práv osob (svoboda jedince), zajištění bezpečí uživatele (versus volný pohyb osob), složitá administrativa, komunikace s úřady, soudní spory, postoj pojišťovny v případě pojistného plnění, prokázání míry zavinění, nahrazení vůle klienta, nedostatečné finanční ohodnocení zaměstnanců v souvislosti s mírou zodpovědnosti, přehnané požadavky rodinných příslušníků atd. Pouhá čtvrtina respondentů uvádí, že se s žádným problémem nesetkali, 8 % se k této otázce nevyjádřilo. Citujeme z nejzajímavějších názorů:

„Je těžké najít hranici mezi omezováním osobní svobody klienta a jeho ohrožením. (Např. možnost uvařit si sám kávu – opaří se? Kdo za to může?)“

„Určit hranici mezi omezováním svobody a zajištěním bezpečnosti klienta. Např. klient má po záchvatu a odstranění rizik možnost chodit sám na procházku. Dlouho se mu nic nestane, ale pak si jednou zlomí nohu nebo zabloudí a ztratí se. Kdo za to odpovídá, když jsme tu od toho, abychom mu poskytovali pomoc a podporu a dbali na jeho bezpečnost?“

„Vzhledem k cílové skupině klientů s duševním onemocněním a zčásti také zneužívajícím návykové látky se někdy může stát, že projevy našich klientů a poskytování sociálních služeb tak, aby naopak nebyla omezována práva osob ostatních, se mohou stát poměrně problematické.“

„Největším problémem je velká míra zodpovědnosti u pracovníků sociální péče a jejich naprosto nedostatečné finanční ohodnocení (pracovníci v přímé péči ve 4. platové třídě mají od 8060 Kč do 12 150 Kč hrubého). Za tento plat je nemožné vyžadovat velkou zodpovědnost. U zdravot-

Tabulka č. 1: Rozdělení respondentů podle počtu stížností za uplynulých 5 let

Počet stížností	0	1	2 až 6	7 až 14	16	18	78	neuvedeno
Počet respondentů	79	12	7	5	2	2	1	1
Podíl respondentů v %	72	11	6	5	2	2	1	1

ních sester je již situace o něco jiná a plat je přiměřenější vysoké zodpovědnosti.“

„Největší problém je široké pojetí práv uživatelů oproti velkému množství nařizujících předpisů pro poskytovatele, např. z oblasti hygieny, nouzové a havarijní situace, protipožární ochrana, restriktivní opatření atd.“

Citované názory svědčí mimo jiné i o tom, že pracovníci rezidenčních zařízení sociální péče v problematice odpovědnosti za škody vidí problém, ale jejich právní povědomí je nedostatečné. Přitom právní odpovědnost je složitá a rozsáhlá problematika i pro právníky. Vedoucí pracovníci rezidenčních zařízení nejsou zpravidla právnicky vzdělaní, takže z objektivních důvodů nemohou kvalifikovaně seznámit své podřízené s danou problematikou. Pokud respondenti uvádějí, že zaměstnanci zařízení získávají příslušné znalosti i samostudiem, lze vyslovit domněnku o malé efektivnosti takového konání. Populárně naučné příručky prakticky neexistují a navíc pro laika je autentické znění právních předpisů často nesrozumitelné (navíc není většinou schopen v právním textu rozeznat nuance, které mají často zásadní charakter).

Z průzkumu vyplynulo, že v ČR zatím prakticky neexistují soudní spory o náhradu škody za újmu na zdraví, majetku a osobnostních právech klientů rezidenční péče. Lze však očekávat, že stejně jako je tomu již dnes při poskytování zdravotnických služeb, budou se klienti ve stále větší míře domáhat svých domnělých nebo skutečných práv, a to i soudní cestou. Již dnes dosahují soudně přiznané výše náhrady škody za způsobenou újmu na zdraví ve zdravotnictví desítek milionů Kč.

Podceňování problematiky právní odpovědnosti za škodu vyplývá i z poměrně benevolentního přístupu rezidenčních zařízení vůči třetím subjektům, poskytujícím komerční služby v jejich prostorách (pedikérky, holiči, kadeřnice). Jak je z odpovědi v dotaznících patrné, tyto subjekty většinou pojištění odpovědnosti uzavřeno nemají (neexistuje u nich zákonná povinnost je uzavřít) a rezidenční zařízení to od nich nevyžadují. Tento svůj postoj zdůvodňují tím, že provozovatele těchto služeb i tak shánějí dost těžko a nechtějí je zatěžovat dalšími požadavky a ostatně nenesou právní odpovědnost za škodu, těmito subjekty eventuálně způsobenou. To je sice pravda, ale zásadovější postoj rezidenčních zařízení by byl i v jejich zájmu (ochrana proti případným nárokům poškozených klientů, kteří nerozlišují, zda případnou újmu způsobilo zařízení nebo jeho smluvní partner).

Závěr

Na základě výše uvedených skutečností se lze důvodně domnívat, že problematika právní odpovědnosti za škodu, způsobenou při poskytování sociálních služeb bude v průběhu doby stále nabývat na

významu. Příčinou tohoto jevu je větší pozornost společnosti k dodržování lidských práv v souvislosti s poskytováním sociálních služeb všeobecně a s tím související vyšší právní vědomí klientů a jejich rodinných příslušníků.

V ČR zatím prakticky neexistují soudní spory o náhradu škody za újmu na zdraví, majetku a osobnostních právech klientů rezidenční péče. Lze však očekávat, že stejně jako je tomu již dnes při poskytování zdravotnických služeb, se klienti ve stále větší míře začnou domáhat svých domnělých nebo skutečných práv, a to i soudní cestou. Již dnes ve zdravotnictví soudně přiznané výše náhrady škody za způsobenou újmu na zdraví dosahují desítek milionů Kč.

Obdobná situace se dá předpokládat i u rezidenčních zařízení sociální péče. Zákonem o sociálních službách uložená povinnost pojištění pro případ odpovědnosti za škodu způsobenou při poskytování sociálních služeb je proto nezbytná. Poskytovatelé sociálních služeb sice tuto povinnost plní, smlouvy uzavírají, avšak často bez detailní znalosti rozsahu faktického pojištění plnění. V důsledku toho pojištění ochrana nemusí krýt veškerá rizika a případnou pojištěnou nekrytou újmu by musel hradit ze svých prostředků zřizovatel.

Při zjišťování aktuálního stavu znalostí poskytovatelů rezidenční péče o odpovědnostním pojištění za škodu, způsobenou při poskytování sociálních služeb se na základě dotazníkového šetření ukázalo, že vedoucí pracovníci rezidenčních zařízení sociálních služeb jsou si v obecné rovině dobře vědomi závažnosti problematiky právní odpovědnosti za škodu, způsobené klientům při poskytování těchto služeb, avšak právní povědomí v této oblasti je velice nízké. Proto by bylo třeba v rámci jak pregraduálního, tak postgraduálního studia pracovníků věnovat větší pozornost problematice právní odpovědnosti za škodu. Z celkového vyznění dotazníků je vidět, že většina poskytovatelů není připravena na konfrontaci s reálným uplatněním právní odpovědnosti za škodu, související s poskytováním služeb, v praxi.

- 1 Viz srovnání v práci Bruthansová, D. – Červenková, A. *Sociálně-zdravotní služby, poskytované klientům na ošetřovatelských odděleních domovů důchodců a v léčebnách pro dlouhodobě nemocné se zřetelem k jejich sociální situaci a zdravotnímu stavu*. Praha: VÚPSV, 2006.
- 2 Knapp, V. *Některé úvahy o odpovědnosti v občanském právu. Stát a právo I*. Praha: Nakladatelství ČSAV, 1956, s. 66 a násl.
- 3 Luby, Š. *Prevenice a zodpovednosť v občanskom práve I*. Bratislava: Vydavateľstvo SAV, 1958, s. 33 a násl.
- 4 Bělina, M. et al. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck 2001, s. 310.
- 5 Brejcha, A. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Codex Bohemiae, 2000, s. 25 – 26.
- 6 Jehlička, O. – Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník*. Komentář k § 423. C. H. Beck 1997, s. 305 – 306.
- 7 Knap, K. – Švestka, J. *Prostředky občanskoprávní ochrany občanů. Právo a zákonnost č. 6, 1991, s. 330.*

- 8 Brejcha, A. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Codex Bohemiae, 2000, s. 319.
- 9 Kuchta, J. *Trestní zákon*. Komentář k § 3. ASPI, 1999.
- 10 Kuchta, J. *Trestní zákon*. Komentář k § 89 odst. 7. ASPI, 1999.
- 11 Jelínek, J. – Sovák, Z. *Trestní zákon a trestní řád*. Praha: Linde, 1997, s. 253.
- 12 „Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele vzniká dnem vzniku prvního pracovněprávního vztahu u zaměstnavatele. Tuto skutečnost je zaměstnavatel povinen písemně a bez zbytečného odkladu oznámit organizační jednotce pojišťovny, v jejímž obvodu má své sídlo (trvalé bydliště). Současně uvede své identifikační číslo nebo jiné označení, které je nahrazuje (např. rodné číslo v případě, že zaměstnavatelem je soukromá, nepodnikající osoba, např. majitel vily zaměstnává zahradníka nebo služebnou). Pojištění trvá po celou dobu existence zaměstnavatele. Vyhláška Ministerstva financí č. 125/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dále upravuje podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Zákonem pojištěním pro případ své odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání jsou pojištěni u Kooperativy, pojišťovny, a. s., Vienna Insurance Group, ti zaměstnavatelé, kteří s Českou pojišťovnou, a. s., neměli sjednáno toto pojištění k 31. 12. 1992.“ www.kooperativa.cz
- 13 Srovnání je možné, neboť – jak bylo zjištěno v jedné z našich předcházejících studií – struktura pacientů na lůžkách následné péče je co do věku, morbidit a náročnosti na péči velmi podobná struktuře klientů v domovech pro seniory – viz Bruthansová, D. – Červenková, A. *Sociálně-zdravotní služby, poskytované klientům na ošetřovatelských odděleních domovů důchodců a v léčebnách pro dlouhodobě nemocné se zřetelem k jejich sociální situaci a zdravotnímu stavu*. Praha: VÚPSV, 2006.
- 14 Jurásková, Dana. *Bezpečný pokoj*. Příspěvek na konferenci GTO v Ostravě 20. 12. 2006.

Literatura

- Bruthansová, D. – Červenková, A. *Sociálně-zdravotní služby, poskytované klientům na ošetřovatelských odděleních domovů důchodců a v léčebnách pro dlouhodobě nemocné se zřetelem k jejich sociální situaci a zdravotnímu stavu*. Praha: VÚPSV, 2006.
- Bělina, M. et al. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2001.
- Bělina, M. et al. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2007.
- Brejcha, A. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Codex Bohemiae, 2000.
- Eliáš, K. *Občanský zákoník – Velký akademický komentář*. Praha: Linde, 2008.
- Holub, M. et al. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním a obchodním. Praktická příručka*. 3. vyd. Praha: Linde, 2006.
- Jehlička, O. et al. *Občanský zákoník*. Komentář k § 423. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 305 – 306.
- Jelínek, J. – Sovák, Z. *Trestní zákon a trestní řád*. Praha: Linde, 1997, s. 253.
- Jurásková, D. *Bezpečný pokoj*. Příspěvek na konferenci GTO v Ostravě 20. 12. 2006.
- Knap, K. – Švestka, J. *Prostředky občanskoprávní ochrany občanů. Právo a zákonnost*, 1991, č. 6, s. 330.
- Knapp, V. *Některé úvahy o odpovědnosti v občanském právu. Stát a právo I*. Praha: Nakladatelství ČSAV, 1956, s. 66 a násl.
- Kuchta, J. *Trestní zákon*. Komentář k § 3. Praha: ASPI, 1999.
- Luby, Š. *Prevenice a zodpovednosť v občanskom práve I*. Bratislava: Vydavateľstvo SAV, 1958, s. 33 a násl.
- Švestka, J. et al. *Občanský zákoník*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008.
- Vysokajová, M. – Kahle, B. – Doležilek, J. *Zákoník práce*. Komentář. Praha: ASPI, 2007.
- www.kooperativa.cz

Všechny autorky působí ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i, a dlouhodobě se mj. věnují problematice poskytování sociálních a sociálně zdravotních služeb.

Numerická flexibilita na českém trhu práce

Markéta Nekolová

Trhy práce (nejen) v Evropě jsou již delší čas podrobovány analýzám z hlediska adekvátnosti jejich regulačních mechanismů. Globální ekonomika a tempo současného technologického vývoje podilující se na rychlých změnách trhu vyžadují růst adaptability pracovní síly. Jednotlivé státy hledají cesty, jak nastolit rovnováhu mezi dostatečnou flexibilitou trhu práce za současného zajištění jeho široce dostupné ochrany. Na nadnárodní úrovni je prosazován tzv. flexicurity model (EU) nebo tzv. model stromu sociální soudržnosti (Rada Evropy)². Za jeden z hlavních pilířů současného růstu adaptability trhů práce je považován rozvoj numerické flexibility. V případě ČR zaznívá dlouhodobě argument, že český trh práce je (nejen) v oblasti numerické flexibility rigidní, a je proto třeba uvolňovat striktní regulaci ve prospěch vyšší pružnosti a růstu konkurenceschopnosti českých firem. Výsledky mezinárodních srovnání OECD a Světové banky však ukazují pravý opak. Podle nich patří ČR mezi země s nejvyšší úrovní numerické flexibility. Cílem tohoto článku je zjistit, zda a v jakém smyslu reálně platí uvedená tvrzení. Je český trh práce z hlediska numerické flexibility opravdu rigidní nebo může směle konkurovat zemím, jako je Dánsko nebo Nizozemsko? Analýza vychází z teoretických poznatků týkajících se problematiky numerické flexibility a je rozdělena do dvou samostatných kapitol analyzujících odděleně vnější i vnitřní numerickou flexibilitu v ČR.

Teoretická východiska

Velmi obecně je možné flexibilitu trhu práce definovat jako: „rozsah a rychlost adaptace na tržní změny“ (Standing, 1999). Mezi její nejznámější formy, a v případě druhé z nich zároveň nejkontroverznější, patří vnitřní a vnější numerická flexibilita. Vnitřní numerická flexibilita (dále jen VnNF) je spojena s adaptabilitou firem a zaměstnanců, vyjadřuje míru jejich flexibility uvnitř firem z hlediska organizace práce a pracovní doby. Tvoří ji především zkrácené pracovní poměry, sdílení pracovního místa, konto pracovní doby, pružná pracovní doba, přesčasy, směny, stlačený pracovní týden, práce v sobotu a v neděli apod. Je limitována národní legislativní úpravou těchto režimů a preferencemi zaměstnavatelů a zaměstnanců. Vnější numerická flexibilita (dále jen VnNF) vyjadřuje flexibilitu podmínek zaměstnávání, resp. podmínek propouštění a najímání standardních i flexibilních zaměstnanců, tj. osob v závislém pracovním poměru. Podle flexicurity přístupu³ je současným trendem liberalizace legislativní ochrany pracovních míst s cílem růstu adaptability a konkurenceschopnosti firem. Do jaké míry však mají uvolněné procesy najímání a propouštění zaměstnanců schopnost řešit problémy spojené s nabídkovou stranou trhů práce, především nezaměstnanost (směrem dolů) a zaměstnanost (směrem nahoru), na to se názory expertů značně liší. Odpůrci zvyšování VnNF předkládají dva argumenty:

1. Zvyšování VnNF vede k růstu subjektivní a objektivní pracovní nejistoty. Výzkumná šetření provedená v Dánsku v 90. letech - modelové zemi z hlediska vysoké VnNF - tento argument popírájí (Madsen, 2002). V tomto případě je

možné namítnout, že dosažený výsledek je zkreslen faktem, že Dánsko liberalizovalo ochrannou legislativu už v 80. letech a v průběhu 90. let již k dalšímu uvolnění nedošlo. Není tak možné argumentovat výsledky provedených šetření z 90. let. V případě komparativního empirického šetření Erlinghagena z roku 2007 však už tento argument nelze použít. Jeho výsledky přitom jasně vyvracejí argument, že by právě míra VnNF měla na obě formy pracovní nejistoty vliv. Příčiny rozdílného vnímání pracovní nejistoty v zemích EU je podle něj nutné hledat v jiných faktorech.

2. Zvyšování VnNF nemá vliv na vývoj celkové nezaměstnanosti a zaměstnanosti. Tento předpoklad byl potvrzen nejen řadou empirických šetření (OECD, 2006), ale rovněž samotným vývojem trhu práce v Dánsku. Vzhledem k tomu, že zde v letech růstu zaměstnanosti a snižování nezaměstnanosti nejen nedocházelo k dalšímu uvolňování pracovněprávní ochrany, ale naopak k jejímu zvyšování v oblasti tzv. flexibilních forem zaměstnání, není možné pozitivní vývoj přičítat změnám v ochranné legislativě.

Při úspěšném vývoji trhu práce v Dánsku v 90. letech sehrály podstatnější roli jiné faktory. S ohledem na téma článku mezi ně patřilo také přibližování úrovně VnNF standardních zaměstnanců a zaměstnanců flexibilních (dočasných). Problematický vývoj trhu práce totiž podle řady analýz (OECD, 2006; Bassanini, Duval, 2006; Nesporová, Cazes, 2003) nezpůsobuje celková míra VnNF, ale spíše její rozdílné nastavení v případě standardních a flexibilních forem zaměstnávání. Vysoká diferenciace ochrany/flexibility výrazně přispívá k segmentaci trhu

práce na primární a sekundární složku, snižuje celkovou dynamiku trhu práce a v důsledku vede k růstu dlouhodobé nezaměstnanosti. Podle Blancharda a Tivoliho (2004) nebo Mariucciho (2005) je tedy určitá úroveň ochrany pracovních míst v praxi efektivní, protože chrání jednotlivce na trhu práce a zaměstnavatelé jsou na jejím základě vázáni s negativními externalitami, které procesy propouštění zaměstnanců vyvolávají. Její nastavení z hlediska různých forem zaměstnávání však musí být vyrovnanější, než je tomu v řadě zemí, jinak se výrazně podílí na vzniku a prohlubování řady strukturálních problémů trhu práce.

Místo tlaku na přílišné zvyšování VnNF (tedy snižování ochrany pracovních míst) se jako přátelštější k postavení zaměstnanců a navíc ekonomicky efektivnější jeví rozvíjení potenciálu VniNF (Sperber, 2005; Klammer, 2005). Rozvoj VniNF také podporuje diverzifikaci ochrany příjmu zaměstnanců při řešení strukturálních problémů zaměstnavatelů. Vedle ochrany příjmu poskytované státem v rámci sociálních transferů nezaměstnaným je další variantou možnost dočasně snížit pracovní dobu a příjem zaměstnance (stát mu může ušlý příjem v rámci sociálních dávek dorovnat), avšak zachovat jeho pracovní místo a další uplatnění v rámci stejné firmy. Tento přístup za uvedené situace navíc vedle samotné ochranné pracovněprávní legislativy zvyšuje úroveň ochrany pracovních míst. Při směřování k vyvážené ochraně a flexibilitě trhu práce však nelze spoléhat pouze na ni. Především proto, že není schopná řešit dlouhodobé strukturální problémy zaměstnavatelů, při kterých musí působit státem garantovaná ochrana (legislativní ochrana pracovních míst a ochrana příjmu) a aktivační (APZ, systém celoživotního vzdělávání) opatření.

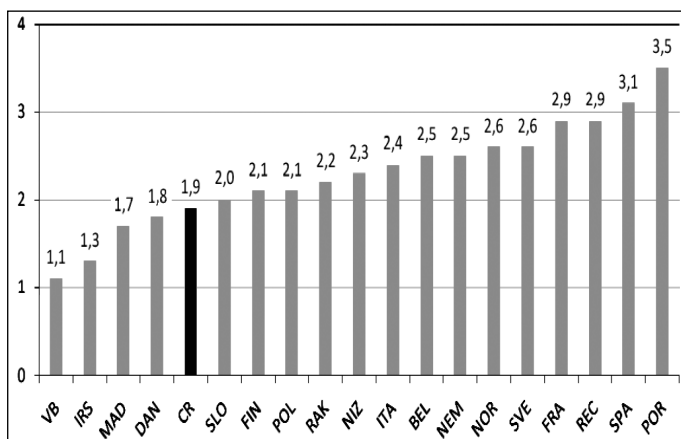
Použitá metodologie

Studie analyzuje numerickou flexibilitu v ČR ze dvou samostatných, byť logicky spojených rovin. První rovinu tvoří legislativní rámec numerické flexibility, tj. pracovněprávní úprava forem zaměstnávání a organizace pracovní doby. V praxi se legislativně stanovená úroveň numerické flexibility obvykle zjišťuje jako míra regulace (ochrany) pracovních míst a pracovní doby. Vnější numerickou flexibilitu (VněNF) měří tzv. Index ochrany zaměstnání (dále jen IOZ), se kterým pracuje OECD. S jeho pomocí lze nejprve zjistit úroveň regulace zaměstnávání, ze které se následně odvodí míra flexibility. Souhrnný IOZ je postaven na 22 aspektech pracovněprávní regulace. Reálný stav v každém z těchto aspektů je vyjádřen pomocí škály, přičemž čím je výsledná hodnota na škále výše, tím striktnější regulace v dané oblasti panuje. Těchto 22 stavebních prvků indexu je následně převáženo a věcně sloučeno do dílčích indikátorů v rozmezí hodnot 0 až 6. Dílčí indikátory jsou dále opět převáženy a sloučeny, čímž vytvoří souhrnný indikátor legislativní ochrany pracovních míst, pohybující se ve stejném hodnotovém rozsahu jako indikátory dílčí.

Legislativně stanovenou vnitřní numerickou flexibilitu zjišťuje Světová banka pomocí Indexu rigidity pracovní doby. Jedná se o jeden ze tří dílčích ukazatelů souhrnného Indexu rigidity zaměstnávání. Stejně jako v případě zbylých dvou dílčích indexů se pohybuje od hodnoty 0 (žádná regulace, tedy maximální flexibilita) do hodnoty 100 (maximální regulace, tedy nulová flexibilita) a tvoří ho 5 položek (World Bank, 2006).

Uvedené indexy ilustrují postavení země pouze z hlediska institucionálního. Právní rámec je tedy základem komplexní analýzy numerické flexibility v ČR. Je však nezbytné ho doplnit o rozhodující rovinu - věcnou analýzu postavenou na dostupných statistických datech faktické numerické flexibility českého trhu práce.

Graf č. 1: Celkový IOZ v zemích OECD v roce 2003



Zdroj: OECD Employment Outlook 2004

Vnější numerická flexibilita a český trh práce

Legislativní a reálná úroveň VněNF

Mezinárodní šetření OECD pro rok 2003 zařadilo ČR do první poloviny zemí OECD s nižší celkovou legislativní ochranou pracovních míst, tedy s vyšší úrovní legislativní VněNF. Hodnota jejího IOZ byla na úrovni 1,9 (pro srovnání hodnota Dánska, coby modelové země s vysokou VněNF, byla na úrovni 1,8). Celkový IOZ v zemích OECD v roce 2003 viz graf. č. 1.

Změny v regulaci zaměstnávání v uplynulých čtyřech letech posunuly ČR směrem k zemím s vyšší mírou ochrany pracovních míst - IOZ ČR pro rok 2007 je 2,1⁴. Posun byl způsoben především zvýšením ochrany spojené s dočasnými formami zaměstnávání. Tento index podává informaci o celkové míře regulace zaměstnávání v ČR. Aby však nedošlo ke zkreslení situace v ČR, je nutné sledovat jeho dílčí indexy, které ukazují na úroveň ochrany dvou rozdílných skupin zaměstnanců - standardních a dočasných.

Podle prvního z dílčích indexů, který zjišťuje flexibilitu, resp. legislativní ochranu zaměstnání na dobu neurčitou, se ČR v letech 1993 až 2003 pohybovala mezi zeměmi s nejpřísnější ochranou pracovních míst na dobu neurčitou s hodnotou 3,3. Vyšší ochranu už poskytovaly pouze Slovensko a Portugalsko. Dánsko mělo hodnotu indexu na úrovni 1,7 (viz graf č. 2).

Od roku 2003 však zákoník práce doznal jistých změn směřujících k vyšší VněNF. Hodnota indexu se tím mírně snížila. V roce 2007 je na úrovni 3,1, stále však udržuje ČR v případě standardních pracovních míst mezi zeměmi s nejnižší VněNF.

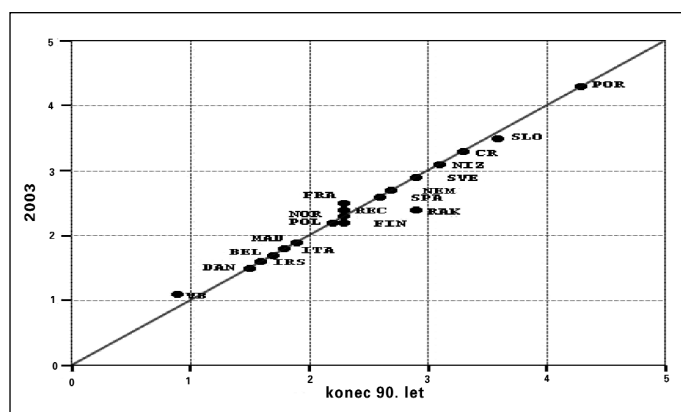
Podle druhého dílčího indexu, který měří úroveň VněNF v případě dočasných pracovních poměrů, patřila ČR naopak mezi země s nejmenší regulací. Dánsko bylo v jejich případě striktnější, ačkoliv se v průběhu 10 let míra ochrany snižovala (viz graf č. 3).

Díky poměrně zásadním změnám, které v ČR proběhly od roku 2003 v oblasti regulace dočasného zaměstnávání, se zvýšila úroveň ochrany těchto pracovních míst z hodnoty 0,5 na hodnotu 0,9 v roce 2007. Přesto však zůstává ČR mezi zeměmi s vyšší VněNF v případě dočasného zaměstnávání. Potvrzuje to i Index rigidity propouštění a Index rigidity najímání (Světové banky), podle nichž patří ČR mezi země s nejméně regulovanou sférou zaměstnávání v případě atypických pracovních poměrů.

Výrazný nepoměr v míře regulace obou forem závislé práce má značné dopady na reálnou úroveň flexibility a podílí se na přetrvávání některých problémů českého trhu práce. Vzhledem k tomu, že pracovní místa na dobu neurčitou tvoří v ČR zhruba 91 %, VněNF je na značné části pracovního trhu nízká. Na výrazně menší části pracovního trhu obsazeného dočasnými pracovními místy je flexibilita naopak jedna z nejvyšších v Evropě (po Velké Británii a Irsku). Specifickou situaci ČR potvrzují i výsledky empirických výpočtů Seiferta a Tangiana (2007). Tito autoři vycházeli z indexů OECD mapujících legislativní ochranu pracovních míst, porovnávali však její dopady na jednotlivé trhy práce zemí OECD. ČR se v jejich šetření umístila ve druhé polovině zemí EU s celkovou nižší VněNF, protože podíl flexibilních pracovních míst je na českém trhu práce stále minimální.

ČR tak patří mezi země s výrazně diferencovaným, tzv. duálním trhem práce (primární a sekundární)⁵, kde z důvodu potřeby vyšší vnější numerické flexibility od 90. let vzrůstá počet málo chráněných tzv. atypických, dočasných forem práce - především pracovních míst na dobu určitou. Podíl pracovníků na dobu určitou v ekonomice kulminoval v roce 2003 na úrovni 9,4 %. Poté došlo k mírnému poklesu, což může být vysvětleno právě zpřísněním ochrany dočasných pracovních míst, které bylo provedeno současně s mírným uvolněním ochrany pracovních míst na dobu neurčitou.

Graf č. 2: Regulace zaměstnávání na dobu neurčitou v zemích OECD v letech 1993 a 2003



Zdroj: OECD Employment Outlook 2004

Podíl dočasných pracovních míst obsazených zaměstnanci soukromých agentur práce byl až do roku 2004 minimální. Podle jednoho zahraničního zdroje se pohyboval v roce 2001 kolem 0,9 % celkové zaměstnanosti (Paoli, Parent, Thirion, 2003). Důvodem byla především absence jakékoliv regulace této pracovní formy v zákoníku práce (ZP). Ani v současné době, kdy na území ČR MPSV registruje již 1696 soukromých agentur práce, neexistují data o celkovém počtu a struktuře agenturních zaměstnanců.

ČR však zdaleka nedosahuje podílu dočasných pracovních míst, který je typický pro země EU s podobným legislativním rámcem. Podle Tvrdoně (2006) je to dáno také tím, že se zde v uplynulých letech rozvíjely i jiné alternativy zaměstnávání a ekonomické aktivity. Za prvé, na oficiálním trhu práce vzrůstal podíl samostatně výdělečně činných a různých jednorázových pracovních kontraktů - dohod o provedení práce a dohod o pracovní činnosti. Zatímco data o vývoji samostatné výdělečné činnosti jsou ČSÚ zjišťována, podíl osob vykonávajících ekonomickou aktivitu na základě dohod tento údaj nezjišťuje. Existují tak pouze neoficiální odhady, podle kterých se podíl této krátkodobé formy práce v ČR stále zvyšuje.

Za druhé, je třeba zohlednit rozvoj forem tzv. práce načerno. Ačkoliv se předpokládá, že stínová ekonomika tvoří na českém trhu práce nezanedbatelný podíl, nejsou k dispozici přesná data, pouze výsledky terénního šetření CERGE v letech 2000, 2002 a 2004, podle nichž se k aktivnímu zapojení do forem práce načerno přihlásilo 25,2 %, 23,9 % a 21,3 % dotazovaných. Mnohem více se na těchto aktivitách podílejí muži, z hlediska vzdělání pak zauímají největší podíl vyučení pracovníci a lidé s podprůměrnými příjmy (Fassmann, 2007).

Diferenciace trhu práce se odráží v postavení specifických skupin zaměstnanců primárního a sekundárního trhu. Velmi slabé postavení mají především osoby s nízkou kvalifikací. V jejich případě

působí ochranná legislativa ČR dvojím způsobem. Jednak pozitivně, jelikož v případě ekonomického poklesu, kdy by zaměstnavatelé nejdříve propouštěli nízkokvalifikované zaměstnance, jsou ti pracovníci zaměstnaní na dobu neurčitou přísnou legislativou chráněni. Ale také negativně, jelikož zaměstnavatelé při nájímání nových osob dávají přednost dočasným formám zaměstnávání.

V ČR je ve skupině zaměstnanců se základním vzděláním více než 16 % zaměstnaných na dobu určitou. V následujících vzdělanostních skupinách je pak již podíl zaměstnanců na dobu určitou prakticky shodný a pohybuje se kolem 7 %. Rovněž zahraniční empirické studie potvrzují, že při velkém rozdílu ochrany zaměstnání na dobu neurčitou a určitou na úkor standardních pracovních míst, hlavně ve zmíněné kategorii nízkokvalifikovaných osob, ale také ve skupině mladých osob do 29 let. Že je to opodstatněné tvrzení, potvrzuje i situace v ČR. Právě absolventi a mladí lidé do 29 let jsou věkovou skupinou s nejvyšším podílem zaměstnanců na dobu určitou (11,6 % oproti 4,7 % v dalších věkových skupinách). Výjimku tvoří pracující ve věku nad 60 let pobírající starobní důchod. Jejich vysoké zastoupení je však z velké míry způsobeno zákonem o důchodovém pojištění, podle kterého musí zaměstnavatelé s pracujícími důchodci uzavírat pouze pracovní smlouvy na dobu určitou, na které se nevztahuje zákaz řetězení.

Míru rizika, že se jedinec ocitne na sekundárním trhu práce, ovlivňuje zejména kumulace předchozích dvou faktorů. V případě mladých osob totiž platí, že se jejich podíl na zaměstnanosti na dobu určitou podstatně zvyšuje při spojení s předcházejícím faktorem - nízkou, základní úrovní dosaženého vzdělání. Prakticky třetina mladých osob se základním vzděláním ve věku do 29 let tak v roce 2006 (resp. ve 3. kvartálu 2006) pracovala na dobu určitou. Graf č. 4 ilustruje podrobněji podíly mladých osob pracujících

na dobu určitou podle jejich dosaženého vzdělání.

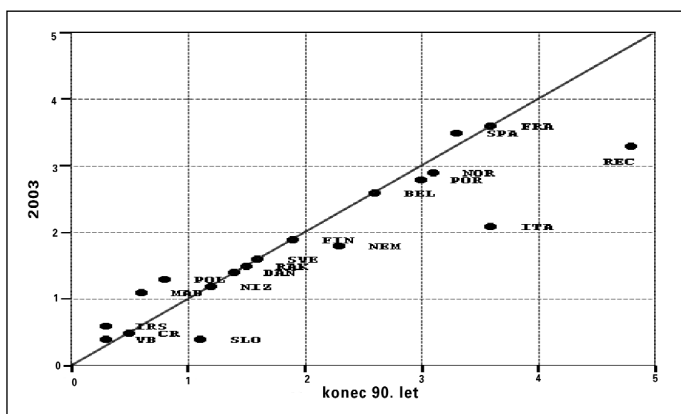
Pokud trh pracovních míst na dobu určitou zkoumáme z genderového hlediska, vychází zde jednoznačná dominance žen oproti mužům. Tato disproporce trvá prakticky od rozšiřování pracovních poměrů na dobu určitou v první polovině 90. let. Existuje pouze jediná kategorie, kde je podíl mužů i žen pracujících na dobu určitou prakticky totožný. Jedná se o kategorii mladých osob do 29 let se základním stupněm dosaženého vzdělání. U obou pohlaví se pohybuje kolem 30 %.

Naopak nejlepší postavení na trhu práce, tudíž i nejvyšší šance na trvalé uplatnění v primárním sektoru mají v ČR bez ohledu na pohlaví lidé ve věku 30 až 59 let s dosaženým středním vzděláním s maturitou a se vzděláním vysokoškolským. Samozřejmě nelze odhlédnout od regionální a sektorové podmíněnosti tohoto tvrzení.

Do souvislosti s úrovní VněNF bývá dáván také vývoj mobility na trhu práce, zaměstnanosti a nezaměstnanosti. Nízká dynamika trhu práce v ČR je (mimo jiné) způsobena vysokým podílem pracovních míst na dobu neurčitou, jejichž trvání se navíc rok od roku prodlužuje. Tento trend se negativně projevuje především v oblasti dynamiky toků z nezaměstnanosti. Zároveň se tím prodlužuje i délka trvání nezaměstnanosti (viz další odstavec). Často jedinou alternativou nezaměstnaných je pak vstup na nejistý sekundární trh práce nebo participace na neformálním trhu práce. Nízká dynamika českého trhu práce se tedy projevuje jednak setrváváním zaměstnaných na svých pracovních místech, ale také existencí specifické skupiny pracovníků na sekundárním trhu práce s vysokým rizikem návratu do nezaměstnanosti.

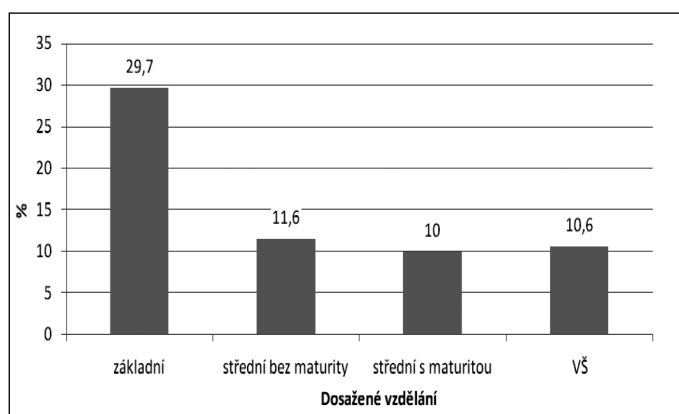
V minulých letech realizované analýzy neprokazují jednoznačný vliv přísné regulace na celkovou nezaměstnanost. Řada těchto analýz však potvrdila, že důsledkem přísné ochrany standardních zaměstnání není růst celkové nezaměstnanosti, ale spíše její dlouhodobé složky (OECD, 2006). Dlouho-

Graf č. 3: Regulace dočasného zaměstnávání v zemích OECD v letech 1993–2003



Zdroj: OECD Employment Outlook 2004

Graf č. 4: Podíl osob do 29 let pracujících na dobu určitou podle dosaženého vzdělání



Zdroj: ČSÚ: VŠPS (3. kvartál 2006); přepočítáno a zpracováno autorka

dobá nezaměstnanost, jak ukazuje graf č. 5, je v ČR skutečně vysoká od roku 1998. Přitom zákoník práce byl z hlediska standardních pracovních míst striktní již od počátku 90. let. Vysvětlení tohoto vývoje tedy leží spíše v oblasti odsouvání strukturálních změn ekonomiky, které uměle udržovalo přezaměstnanost především v sektoru průmyslu, a v rozvoji sektoru služeb, který dokázal absorbovat značný podíl pracovních sil ze sektoru průmyslu a zemědělství. Od roku 1997 však odkládané restrukturalizační změny a z velké části nasycený sektor služeb začaly působit směrem k růstu jak celkové míry nezaměstnanosti, tak i její dlouhodobé složky. Faktem však je, že i přes značný pokles celkové nezaměstnanosti v posledním roce se podíl dlouhodobě nezaměstnaných v období vysokého ekonomického růstu české ekonomiky snížil pouze nepatrně. Potvrzuje se tím dosavadní empirická zjištění o negativním vlivu výrazně diferencované ochrany pracovních míst na míru dlouhodobé nezaměstnanosti a formování duálního trhu práce.

Důsledkem přísné ochrany standardních zaměstnání je podle některých analýz (Nesporová, Cazes, 2003; Sapir, 2005) rovněž nižší celková míra zaměstnanosti. Podle jiných zdrojů (Bassannini, Duval, 2006; OECD, 2004) však tento předpoklad nebyl statisticky prokázán⁶. Na čem se však shodují všechny zdroje, je její negativní vliv na míru zaměstnanosti specifických skupin na trhu práce. Jedná se především o ženy, mladé osoby a rovněž zdravotně postižené, jejichž zaměstnávání na dobu neurčitou se zaměstnavatelé (především v soukromém sektoru) vyhýbají právě z důvodu obavy z procedurálních komplikací spojených s potenciálními strukturálními problémy.

VněNF a pracovní nejistota

Zaměstnávání v atypických, zejména dočasných formách práce je obvykle spojováno s vyšší mírou pracovní nejistoty. Výzkumy pracovní nejistoty se zaměřují na zkoumání dvou jejích typů - objektivní a subjektivní. V míře objektivní pracovní

nejistoty jsou na předních příčkách paradoxně (např. podle výzkumu Clark a Postel-Vinay, 2004) země s vyšší úrovní ochrany standardních pracovních míst (nižší VněNF), tedy i ČR. Je to způsobeno především dvěma faktory. Za prvé, v případě striktních pravidel zaměstnávání zaměstnanců na dobu neurčitou hledají zaměstnavatelé atypické cesty získávání a propouštění zaměstnanců, což vede k vyššímu rozvoji atypických a neformálních pracovních vztahů, spojených s nízkou ochranou. A za druhé, striktní ochrana pracovních míst sice na jedné straně prodlužuje délku trvání standardních pracovních poměrů, na straně druhé však prodlužuje také délku trvání nezaměstnanosti, což v zaměstnancích vyvolává vyšší obavy ze ztráty zaměstnání a nejistotu ohledně nalezení kvalitního pracovního místa (Sperber, 2005).

Velkou objektivní pracovní nejistotu spojenou s dočasnými pracovními místy na sekundárním trhu práce potvrzuje fakt, že v ČR pracuje pouze malý podíl těchto zaměstnanců u stejného zaměstnavatele déle než tři roky (viz podrobněji graf č. 6). Také skutečnost, že v roce 2006 byl přes 60 % pracujících na dobu určitou ukončen pracovní poměr do jednoho roku od přijetí, dokládá jejich nejisté postavení.

Uvedenou situaci potvrzují i výsledky European Social Survey z roku 2005 a následné propočty Erlinghagena pro rok 2007, podle kterých je v ČR relativně vysoká i míra subjektivně vnímané pracovní nejistoty, jelikož se v tomto šetření umístila na čtvrtém místě s 20 % za Francií (26 %), Řeckem (24,5 %) a Polskem (21,5 %).

Je však třeba zjistit, do jaké míry se právě legislativní regulace forem zaměstnávání podílí na výši této subjektivní pracovní nejistoty českých zaměstnanců. Podle Erlinghagena (2007) totiž neexistuje korelace mezi nastavením ochrany pracovních míst a úrovní subjektivní pracovní nejistoty. Jelikož v případě ČR vycházel ze zavádějícího údaje OECD (z celkového IOZ pro ČR z roku 1996, který se pohyboval mezi zeměmi s nejnižší mírou ochrany

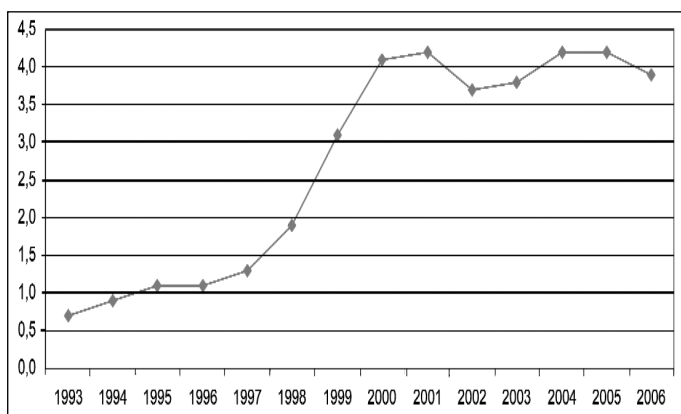
zaměstnání, což však bylo dáno téměř nulovou regulací dočasných zaměstnání a naopak jednou z nejpřísnějších regulací pracovních smluv na dobu neurčitou), vyplývá z jeho závěrů, že v ČR se vyskytuje nízká míra ochrany pracovních míst a vysoká míra subjektivní pracovní nejistoty. Zatímco u Francie vychází vysoká ochrana pracovních míst (a přitom v oblasti standardních pracovních smluv měla Francie v roce 1996 nižší IOZ) a rovněž vysoká pracovní nejistota. Avšak v případě Španělska a Portugalska, které rovněž zaručovaly vysokou ochranu (v případě Portugalska dokonce vyšší než ČR), byla zjištěna pouze nízká míra pracovní nejistoty. Je tedy zřejmé, že za úrovní subjektivně pocíťované pracovní nejistoty musí stát jiné faktory než nastavení ochrany pracovních míst, tedy úroveň VněNF. Je však třeba zdůraznit, že uvedený výzkum se pohyboval na velmi tenkém ledě, jelikož spojoval dohromady data z mikro- a makroúrovně. Proto je třeba brát jeho výsledky s rezervou a nepovažovat neprokázaný vliv ochrany pracovních míst na míru subjektivního pocitu pracovní nejistoty za prokázaný fakt.

Vnitřní numerická flexibilita a český trh práce

Legislativní a reálná úroveň VniNF

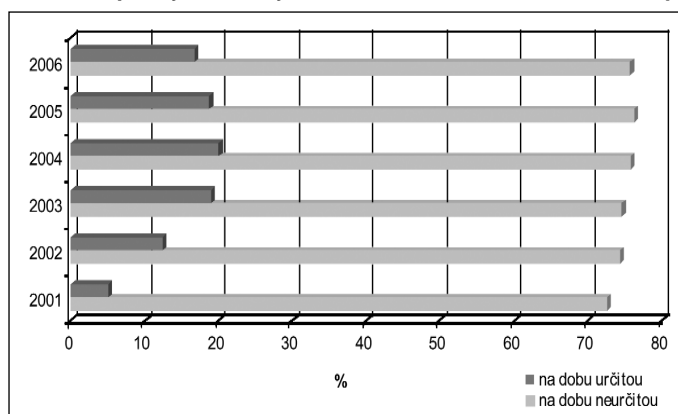
Zákoník práce se v posledních sedmi letech přizpůsoboval zvyšující se potřebě VniNF pružnější regulací pracovní doby, což se odrazilo i v postupném směřování ČR mezi nejflexibilnější země EU z hlediska legislativního nastavení VniNF (viz graf č. 7). Není však možné tvrdit, že legislativní změny vedly pouze k růstu VniNF, protože do ZP byla zároveň transponována evropská směrnice 2003/88 o určitých aspektech úpravy pracovní doby. Právě proto, že tato směrnice v určitých aspektech výrazně snižuje VniNF zaměstnavatelů, stala se jednou z nejkontroverznějších směrnic EU⁷. V současné době probíhají na

Graf č. 5: Vývoj míry dlouhodobé nezaměstnanosti v ČR v letech 1993 až 2006



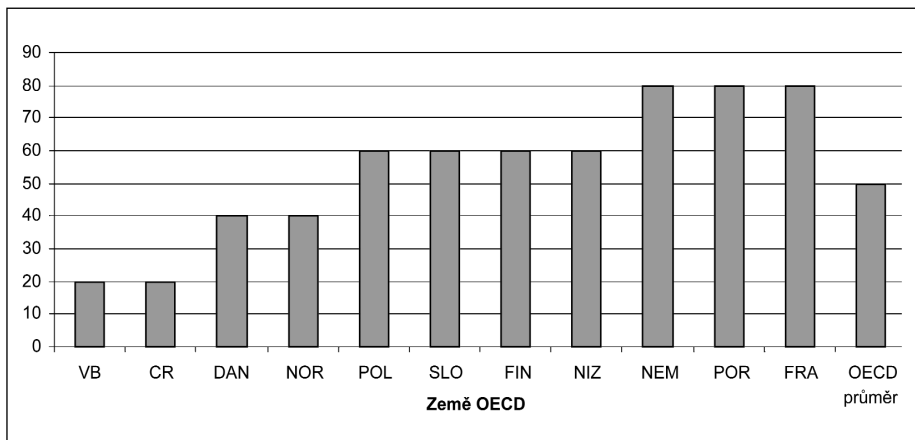
Zdroj: Eurostat (2007)

Graf č. 6: Vývoj podílu zaměstnanců na dobu neurčitou a určitou pracujících u stejného zaměstnavatele více než tři roky



Zdroj: ČSÚ: VŠPS (roční průměry); přepočteno a zpracováno autorkou

Graf č. 7: Pořadí vybraných zemí OECD podle míry rigidity pracovní doby (2006)



Zdroj: Světová banka (2006)

evropské úrovni jednání nad podobou její novely, která však stále nevedou ke společnému konsenzu. Přesto je reálné, že k němu v rozmezí měsíců dojde, což se logicky projeví i v pracovním právu ČR. Do jisté míry se na snížení flexibility pracovní doby podílela také transpozice směrnice 1993/44 o ochraně mladistvých pracovníků, zejména přísnou regulací délky pracovní doby dětí a mladistvých pracovníků.

Graf č. 7 prezentující výsledky mezinárodního srovnání vybraných zemí OECD pro rok 2006 ukazuje ČR jako zemi s nejvyšší úrovní flexibility pracovní doby společně s Velkou Británií. Je nutné zdůraznit, že se jedná pouze o srovnání legislativního rámce VniNF, který zohledňuje regulaci noční práce, práce v sobotu a v neděli, regulaci délky pracovního dne a týdne a regulaci roční dovolené⁸. Reálná úroveň VniNF na českém trhu práce je totiž v určitých aspektech - spojených zejména s tzv. novými formami flexibilní pracovní doby - poměrně odlišná. Podle výsledků empirických výpočtů Seiferta a Tangiana (2007) se ČR z hlediska skutečné úrovně VniNF pohybuje přesně v polovině zemí EU.

Faktickou VniNF na českém trhu práce stále reprezentují zejména tzv. tradiční formy flexibility pracovní doby. Byly zde využívány i v období před ekonomickou transformací a jsou přirozenou součástí organizace pracovní doby i v současnosti. Jejich výskyt na českém trhu práce je srovnatelný s ostatními zeměmi EU. Přesčasová práce jako první z nich je v ČR dlouhodobě hojně využívána, nikoliv pouze výjimečně, jak ukládá zákoník práce. Transpozice směrnice o pracovní době v roce 2000 však zpřísnila její podmínky, čímž došlo k podstatnému snížení VniNF ze strany zaměstnavatelů. Postavení zaměstnanců směrnice naopak smysluplně posílila vzhledem k dosavadní zátěži praxi zaměstnavatelů ukládat vysoký počet přesčasových hodin bez jejich přesné evidence a velmi často také bez adekvátní odměny. Podle empirických zjištění Večerníka (2003) pracovalo přesčas v roce 2001

nejméně jednou za měsíc 44,5 % pracovníků v odpoledních hodinách, o víkendu 25,5 % a večer 23 %. Nejméně využívanou dobou pro přesčasy je noc (12 %). Ženy přitom celkově pracují přesčas méně. Velmi zřídka se vyskytují přesčasy ve veřejném sektoru, zejména v případě úřednických profesí. Minimálně pracují přesčas také pracující v dělnických profesích. Na druhé straně, manažeři a odborní pracovníci běžně setrvávají v práci déle než stanovenou pracovní dobu. Zemědělské pracovníci, řemeslníci a techničtí pracovníci pracují přesčas sezonně a o víkendech.

Podíl práce na směny v ČR každým rokem mírně vzrůstá. Zatímco v roce 2001 pracovalo na směny 23 % pracovníků, v roce 2006 to již bylo 25 % pracovníků civilního sektoru (ČSÚ, 2007). A to i přesto, že inkorporovaná směrnice v roce 2000 snížila určitým způsobem její VniNF.

Nerovnoměrně rozvržená pracovní doba patří rovněž mezi zavedené pracovní režimy. Pracovní dobu je podle ZP možné rozvrhnout nejdéle na 26 týdnů dopředu. Přitom však toto rozvržení nesmí být v rozporu s regulací délky pracovní směny a přesčasové práce. Nerovnoměrně rozvržená pracovní doba není v českých podmínkách příliš využívána. Objevuje se zejména v pracovním režimu velkých firem působících v sektoru zemědělství a stavebním průmyslu (VÚPSV, 2000).

V sobotu pracuje v ČR v civilním sektoru dlouhodobě alespoň jednou v měsíci zhruba 46 % pracovníků. Trend práce v neděli je rovněž stabilní a zahrnuje zhruba jednu třetinu pracovníků (VÚPSV, 2000; ČSÚ, 2007).

VniNF v případě práce v noci je v ČR také od roku 2000 nižší díky transpozici směrnice o pracovní době. V roce 2006 pracovalo alespoň někdy v noci 21 % pracovníků civilního sektoru. Oproti období před zpřísněním podmínek práce doma se jedná o snížení o zhruba 4 p. b., což by potvrzovalo zvýšený ochranný vliv směrnice na firemní praxi českého trhu práce.

Využívání tzv. „nových“ flexibilních forem pracovní doby je v ČR ve většině

případů výrazně poddimenzované ve srovnání s většinou „starých“ členských zemí EU. Patrně nejvíce využívaným modelem je u nás pružná pracovní doba. Aktuálně to lze daty potvrdit pouze v případě Prahy, kde na sklonku roku 2007 provedla firma GfK výzkumné šetření pražských firem nazvané „Využívání flexibilní pracovní doby“. Z jeho výsledků je patrné, že nejvíce využívají pružnou pracovní dobu IT firmy (91 %), nejméně (70 %) je pak umožňována v obchodních a marketingových firmách (GfK, 2007). Z výsledků HWF Survey pro rok 2001 vyplynulo, že zhruba 14 % pracovníků má pružnou pracovní dobu, většinu přitom tvořili muži (Večerník, 2003).

Na českém trhu práce také stále vzrůstá počet firem nabízejících svým zaměstnancům možnost práce z domova. Podle výzkumného šetření HWF tvořili v roce 2001 pracovníci z domova 8,7 % (Večerník, 2003). Z hlediska profesního se práce z domova v současnosti týká zejména vysoce kvalifikovaných zaměstnanců působících v určitých oblastech vědy, vybraných administrativních profesí (účetních, právnických a překladatelských), IT specialistů, projektantů a některých manažerských profesí. Práce z domova je v ČR rozšířena zejména u podniků s nízkým počtem zaměstnanců s výjimkou velkých firem působících v oblasti IT nebo telekomunikací. Přestože tato forma může být vhodným prostředkem pro skloubení práce a rodiny, výzkumy ukazují, že při této formě práce nebývá respektována pracovní doba a domácí pracovníci obvykle pracují déle (cca 44–50 hodin týdně), než by tomu bylo, kdyby pracovali přímo v podniku či firmě. Při práci z domova s využitím PC, tzv. teleworkingu, převažují ze 75 % muži. Při práci z domova bez užívání PC je podíl mužů a žen stejný.

Od první poloviny 90. let až do roku 2004 nízký podíl zaměstnanců na zkrácený pracovní poměr ještě klesal. Od té doby se částečná zaměstnanost podílí na celkové zaměstnanosti přibližně 5 %, přičemž v roce 2006 muži tvořili pouze 25 % takto zaměstnaných. Znamená to, že legislativně upravená možnost pracovat na částečný úvazek je v ČR málo využívaná, protože reálné příležitosti zkráceného úvazku jsou na českém trhu práce dosud výjimečné. Možnost tímto způsobem pracovat nabízí svým zaměstnancům méně než dvě třetiny firem v ČR. Přitom se primárně jedná o organizace působící ve veřejném sektoru. Hlavní příčiny malého zájmu zaměstnavatelů vyplývají z kumulace nevýhod, které jim aplikace částečných úvazků přináší⁹. Výsledky výzkumného šetření VÚPSV v roce 2007 ukázaly, že pouze jedna z deseti firem nabízí částečný úvazek všem svým zaměstnancům. Zhruba polovina z firem ho poskytuje vybraným skupinám zaměstnanců. A zhruba

37 % částečný úvazek neaplikuje vůbec. Více než 60 % z nich by však o jeho aplikaci uvažovalo v případě zaměstnanců pečujících o malé dítě či jiné rodinné příslušníky (Kyzlinková, 2007). Podpořit využívání tohoto pracovního modelu se v současnosti rozhodlo MPSV. V rámci státní podpory sladování práce a rodiny připravuje daňová opatření zvýhodňující jak stranu zaměstnanců, tak i zaměstnavatelů při aplikaci zkráceného pracovního úvazku, zejména v případě žen s malými dětmi a starších pracovníků.

Specifická modifikace částečného pracovního úvazku - sdílení pracovního místa - není českou legislativou nijak explicitně upraveno. Jeho aplikace na trhu práce v ČR je ojedinělou firemní praxí.

Pouze v soukromém sektoru je možné počínaje rokem 2007 sjednávat nový typ nerovnoměrně rozvržené pracovní doby, tzv. konto pracovní doby. Vzhledem ke krátkému období jeho existence nejsou zatím dostupná žádná data popisující jeho uplatnění na českém trhu práce. Možnost sjednat se zaměstnanci konto pracovní doby se objevila v několika kolektivních smlouvách vyššího typu (např. pro sektor zemědělství).

VniNF a preference na trhu práce

Bylo již zmíněno, že na rozvoji VniNF mají zájem jak zaměstnavatelé, tak zaměstnanci. Neznamená to však, že by stejné režimy pracovní doby vyhovovaly oběma aktérům trhu práce stejně. Je tedy možné provést pro obě skupiny diferenciaci danou okolnostmi spojenými s aplikací těchto režimů na českém trhu práce.

Zaměstnanci v ČR preferují takové formy flexibilní pracovní doby, které jim umožní co nejlépe skloubit práci a rodinu, případně zvýšit plat. Těmto podmínkám nejlépe vyhovují formy pružné pracovní doby, možnost částečně pracovat z domova, ale také přesčasová práce, pokud je adekvátně zaplacená. Větší využívání částečných pracovních úvazků by přivítaly vybrané skupiny pracovníků, především ženy s malými dětmi nebo pečující o jinou blízkou osobu, studenta a pracující důchodci.

Zaměstnavatelé v ČR naopak vítají všechny flexibilní formy pracovní doby, které jim umožňují zajistit potřebnou ekonomickou výkonnost a adaptabilitu na trhu. Logicky proto preferují tradiční formy pracovní doby, jako je práce na směny, práce v nesociální dobu a v noci, pokud jsou podmínkou působení zaměstnavatele v daném oboru ekonomiky. Přesčasová práce se stala pro zaměstnavatele v ČR přijatelnou směrnicí o pracovní době administrativně i finančně nevýhodnější, přesto ji stále v případě potřeby využívají. Rozhodně nelze říci, že by zaměstnavatelé v ČR preferovali nové formy flexibility pracovní doby. Pokud jsou využívány, pak zejména v oborech IT, finančních oborech,

ve výzkumné a akademické sféře nebo zahraničními zaměstnavateli.

Závěr

Český trh práce je charakteristický výrazně diferencovanou úrovní legislativní i reálné VniNF - vysokou v případě flexibilních (zejména dočasných) forem zaměstnávání a nízkou v případě pracovních poměrů na dobu neurčitou, kterých je v ČR stále většina. Dopady uvedeného stavu jsou v zásadě dvojího charakteru. Za prvé, uvedený způsob regulace působí směrem k diferenciaci trhu práce na tzv. primární a sekundární sféru. Jedná se konkrétně o segregaci trhu práce z hlediska jistoty pracovního místa, délky jeho trvání, zaměstnaneckých výhod a následně také navazujících služeb (především finančního rázu). A týká se to především nízkokvalifikovaných a mladých osob, dále žen a do jisté, specifické míry i starších osob nad 60 let. Riziko se přitom výrazně zvyšuje s růstem kumulace dvou a více těchto atributů. Za druhé, striktní ochrana pracovních míst na dobu neurčitou celkově zpomaluje dynamiku trhu práce a jedním z negativních důsledků je pak růst dlouhodobě složky nezaměstnanosti, který se samozřejmě opět týká především nízkokvalifikovaných a mladých osob působících na sekundárním trhu práce.

Řešením se zdá být alespoň mírné sblížení legislativních ochranných prvků obou forem zaměstnávání tak, aby regulační opatření co nejméně deformovala pohyb na trhu práce a zároveň zlepšila ochranu a podmínky zaměstnávání dočasných zaměstnanců. To vše s cílem snazších přechodů mezi různými formami zaměstnávání a trhem práce a nezaměstnaností, rodičovskou dovolenou atd. a opačně. Zvýšit ochranu pracovníků v ČR je však možné také posílením kontrolních mechanismů dodržování pracovněprávní legislativy a eliminací práce na černo.

Současně je třeba podporovat větší využívání forem VniNF - flexibilních režimů organizace pracovní doby. Tím nejsou myšleny tzv. tradiční formy pracovní doby, které jsou v ČR dlouhodobě zavedeny a míra jejichž využití je srovnatelná se zeměmi EU. Především je třeba se zaměřit na snížení českého deficitu ve využívání tzv. nových flexibilních režimů pracovní doby (částečných úvazků, možností sdílet pracovní místo, sjednat si pružnou pracovní dobu nebo využívat stlačeného pracovního týdne aj.). Vyšší uplatňování těchto forem vnitřní numerické flexibility by totiž částečně snížilo potřebu výrazně snižovat ochrannou legislativu pracovních míst na dobu neurčitou a zaměstnavatelé by při strukturálních problémech měli na výběr pracovníka buďto propustit, nebo si ho ponechat např. na částečný úvazek, přičemž stát by formou finanční podpory

mohl tomuto zaměstnanci část snížené mzdy nahradit. A je pravděpodobné, že toto řešení by jak pro zaměstnavatele, tak pro stát i pro zaměstnance bylo celkově levnějším řešením než ztráta pracovníka a náklady spojené se vznikem nezaměstnanosti. Tyto pracovní režimy dále pomáhají skloubit práci a rodinu v době, kdy oba rodiče participují na trhu práce, v době studia nebo v rámci postupného odchodu do důchodu.

Celkové rostoucí numerickou flexibilitu českého trhu práce je třeba kompenzovat úzkou provázaností se systémem sociální ochrany příjmu, rozvinutými nástroji APZ a fungujícím systémem celoživotního vzdělávání tak, aby došlo k efektivnímu sladění prvků flexibility a ochrany trhu práce adaptovaných na současný vývoj v ekonomice a společnosti.

- 1 Více k tomuto přístupu viz European Commission (2007).
- 2 Více k tomuto přístupu viz Wilthagen et al (2006).
- 3 Dostatečná vnější a vnitřní numerická flexibilita je považována za jeden z pilířů politik flexicurity.
- 4 Aktuální výpočet indexu (podle metodiky OECD) provedla autorka textu v autorské publikaci Flexicurity - hledání rovnováhy mezi flexibilitou a ochranou trhu práce v ČR, kterou vydal VÚPSV, v. v. i., v roce 2008.
- 5 Více o problematice dvojího trhu práce viz Kuchař (2007).
- 6 Z důvodů rozdílných zjištění bude otázka vlivu přísné regulace pracovních míst na dobu neurčitou na vývoj celkové zaměstnanosti předmětem dalšího zkoumání autorky.
- 7 Problematickým se stalo především započítávání doby pasivní pohotovosti do celkové pracovní doby a možnost volby tzv. opt-out v případě určitých ustanovení směrnice.
- 8 Značná právní flexibilita organizace pracovní doby v ČR je ovšem zmírněna povinností zaměstnavatele evidovat pracovní dobu svých zaměstnanců.
- 9 Při současném nastavení minimálních limitů odvodů sociálního a zdravotního pojištění pro ně mohou znamenat zvýšené mzdové a daňové náklady u osob pracujících za mzdu celkově nižší než minimální.

Literatura:

- Bassanini, Andrea - Duval, Romain. Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policy and institutions. Paris: *OECD Social, Employment and Migration working paper*, No. 35/2006.
- Blanchard, Olivier - Tirole, Jean. The optimal design of unemployment insurance and employment protection: a first pass. *Working paper*, No. 04-15, Cambridge: *Massachusetts Institute of Technology*, 2004.
- Cazes, Sandrine - Nesporova, Alena. *Employment protection legislation and its effects on labour market performance*. Ženeva: ILO, 2003.
- Erlinghagen, Michael. *Self-perceived job insecurity and social context. Are there different European cultures of anxiety?* Berlin: DIW Berlin, 2007.
- Fassmann, Martin. *Stínová ekonomika a práce na černo*. 2007.
- Klammer, Ute. *Flexicurity schemes in Reconciling labour flexibility with social cohesion - Facing the challenge*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.
- Kuchař, Pavel. *Trh práce. Sociologická analýza*. Praha: Karolinum, 2007.
- Kyzlinková, Renata. *Employers' attitudes towards part-time work*. Dublin: EWCO - Eurofound, 2007, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/>.
- Madsen, Per Kongshøj. The Danish model of „flexicurity“ - A paradox with some snakes. In H. Serfeti and G. Bondi (eds.) *Labour Markets and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?* Aldershot: Ashgate, 2002.

- Mariucci, Luigi. Changes in employment and labour law. In *Reconciling labour flexibility with social cohesion - Facing the challenge*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.
- Nekolová, Markéta. *Flexibility of the job market in the Czech Republic in light of international indicators*. Dublin: EWCO - Eurofound, 2007, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/>
- Nekolová, M.: Jak je to s flexibilitou trhu práce v ČR? Mezinárodní srovnání míry regulace podle OECD a Světové banky. *Sborník mezinárodní konference Svět práce a kvalita života v globalizované ekonomice*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2007.
- Nekolová, Markéta. *Flexicurity - hledání rovnováhy mezi flexibilitou a ochranou trhu práce*. Praha: VÚPSV, 2008.
- OECD. *OECD Employment Outlook*. Paříž: OECD, 2004.
- OECD. *OECD Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes*. Paříž: OECD, 2006.
- Seifert, Hartmut - Tangian, Andranik. Flexibility and Precariousness of Work in Europe - Empirical Findings. *WSI-Diskussionpapier Nr. 154*, ISSN 1861-0633, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_154_e.pdf, Dusseldorf, 2007.
- Sperber, Sebastian. What are the ingredients of good flexicurity arrangements? Some ideas for identifying factors that make for success. In *Reconciling labour flexibility with social cohesion - Facing the challenge*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.
- Standing, Guy. *Global labour flexibility. Seeking distributive justice*. Ženeva: ILO, 1999.
- Večerník, Jiří. *Households Work and Flexibility (HWS) - Country contextual reports: Czech Republic*. Viena: The HWF Research Consortium, 2003, <http://www.hwf.at/downloads>.
- Wilhagen, Ton et al. Reconciling labour market flexibility and social cohesion: a methodological tool proposed by the Council of Europe. In *Reconciling labour flexibility with social cohesion - Ideas for political action*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2006.
- World Bank. *Doing Business in 2006: creating jobs*. Washington: World Bank, 2006.
- Zákon č. 262/2006 Sb., *Zákoník práce*.

Autorka je pracovnící Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

NROS vyhlásila 3. výzvu Blokového grantu pro NNO

NROS vyhlásila 15. 12. 2008 třetí výzvu Blokového grantu v rámci Finančních mechanismů EHP/Norska pro nestátní neziskové organizace. Současně spustila nové webové stránky pro program Blokovaný grant pro NNO <http://www.blokovygrant.cz>.

Podpořeny budou projekty v těchto prioritách:

- 1.a) Rozvoj multikulturního prostředí v komunitách
- 1.b) Posílení lidských práv a boj proti diskriminaci a rasismu
2. Podpora dětí a mladistvých se specifickými problémy
3. Ochrana životního prostředí

Termín pro předložení žádostí: do 9. března 2009 do 16:00

Úplný text výzvy a dokumenty pro žadatele jsou zveřejněny na stránkách programu www.blokovygrant.cz, které mají jednak přispět k zefektivnění a zjednodušení komunikace se žadateli a příjemci grantu, jednak zprostředkovat informace o programu a podpořených projektech.

Kvalita v sociálních službách: implementace nástroje řízení kvality na úrovni poskytovatelů sociálních služeb

Libor Musil, Kateřina Kubalčíková, Jana Havlíková, Olga Hubíková

Tato stať představuje hlavní závěry výzkumného projektu Působení Standardů kvality sociálních služeb v období před jejich uzákoněním, který byl zaměřen na zkoumání vlivu obecní politiky sociálních služeb vybrané obce na poskytování sociálních služeb na jejím území. Konkrétně jsme se soustředili na identifikaci pozice Standardů kvality sociálních služeb v rámci obecní politiky a její význam pro pronikání tohoto nástroje do kultury poskytování osobních sociálních služeb vybrané nestátní neziskové organizace. Případová studie odhalila řadu vnitřních a vnějších faktorů, které zásadním způsobem ovlivnily pozorovaný způsob implementace Standardů kvality na úrovni vybrané sociální služby. Zjištění byla následně podrobena široké diskusi teoretiků i praktiků a zohledněna do dvou typů pojetí implementace Standardů v poskytovatelských organizacích: administrativní a na službu orientované pojetí. Ačkoliv se „administrativní“ pojetí implementace Standardů může jevit jako pro organizaci nejméně náročný (časově, personálně, organizačně) způsob, jak se „vypořádat“ s novým zákonem o sociálních službách, podle našich zjištění nejenže nepřispívá ke zlepšení kvality poskytované služby, ale pravděpodobně přinese nové komplikace při poskytování služby a v konečném důsledku i zhoršení kvality. Naopak od organizačně náročnějšího a především dlouhodobě orientovaného „na službu zaměřeného“ pojetí zavádění Standardů lze nejen s odvoláním na účastníky Semináře a jejich zkušenosti z této oblasti, ale i na základě zahraničních zkušeností očekávat reálný průnik ducha Standardů do kultury poskytování dané služby.

Osobní sociální služby nebo také služby sociální práce¹ lze v zemích západní Evropy označit za dynamicky se rozvíjející resort. Od poloviny dvacátého století je pro tuto oblast charakteristický proces profesionalizace, proces změn v sociálních právech na zajištění péče, proces přechodu od dobročinného či naopak výhradně státního systému poskytování pomoci k tzv. mixed markets systému a také změn v roli rodiny jako výhradního poskytovatele k pomoci zajišťované vnějšími subjekty (Evers, 1997).

V posledních dvou dekadách minulého století se pak pozornost přesouvá od diskusí nad kvantitou poskytnuté pomoci a její účinností směrem ke kvalitě. Poskytování pomoci je se stále větší intenzitou chápáno nejen jako zajištění materiálních potřeb, ale jako poskytování poradenství a personální či sociální podpory. Termín „kvalita“ se stává postupně jedním z nejfrekvencovanějších v odborném diskursu, a to ve dvou spolu souvisejících rovinách: měření kvality poskytovaných služeb, zejména možnost nastavení standardů kvality a jejich ověřování; zvyšování kvality jako specifická cesta soustavného zlepšování poskytovaných služeb. V praxi lze přitom sledovat různé typy či tradice vytváření nástrojů pro zavádění a hodnocení kvality (srov. např. Evers, 1997 a Talyigás, 2000). Kromě národních či lokálních

specifik a politických, historických či geografických vlivů je pozornost postupně soustředěna také na proces implementace nástrojů řízení a zvyšování kvality v konkrétních poskytovatelských organizacích (viz např. Demingův cyklus kontinuálního zlepšování dle Moullin, 2002).

V České republice byl vývoj v oblasti sociálních služeb ve druhé polovině dvacátého století z obecně známých důvodů zcela odlišný. V průběhu devadesátých let dochází k intenzivnímu rozvoji tohoto resortu, a to především kvantitativně, jak v podobě nově vznikajících forem a druhů poskytovaných služeb, tak také rozšířením spektra poskytovatelů. Poměrně záhy je také v našem prostředí otevřena otázka kvality poskytovaných služeb, diskuse zaznívá jak zdola z pozice jednotlivých poskytovatelů, tak také jako součást transformačního úsilí o vytvoření moderního, funkčního a kvalitního systému sociálních služeb. Za významný moment lze považovat jednak vytvoření první ucelené sady Standardů kvality v sociálních službách (MPSV, 2002), zejména pak přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, kterým jsou mj. právně ukotveny také kvalitativní parametry poskytovaných služeb. Lze říci, že pro většinu poskytovatelů se jedná o zásadní změnu a nachází se na počátku procesu zavádění nových požadavků do praxe - pouze malá část subjektů pracova-

la s nástroji řízení a rozvoje kvality služeb v době před přijetím právní normy. S ohledem na jedinečnost podmínek, v nichž jednotliví poskytovatelé v praxi sociální služby realizují, představuje pak proces implementace tohoto nástroje novou a zcela specifickou situací jak pro samotné zřizovatele, tak zejména pro řadové pracovníky a klienty těchto služeb.

Charakteristika a metodologie výzkumu

Dlouhodobým cílem našich výzkumných záměrů je monitoring procesů, jakými jsou vnímány, různými způsoby chápány, přijímány a aplikovány ty nástroje politiky sociálních služeb, které relativně přímočaře ovlivňují pojetí a způsob poskytování osobních sociálních služeb v rozdílných typech organizací poskytujících tyto služby. Zjišťujeme, proč a jakým způsobem se tyto nástroje uplatňují, jak ovlivňují kulturu poskytování osobních sociálních služeb, tedy zejména každodenní přístup pracovníků ke klientům.

Při realizaci tohoto dlouhodobého cíle jsme se v letech 2005 a 2006 v rámci výzkumu „Působení politiky sociálních služeb na kulturu poskytování osobních sociálních služeb ve vybrané organizaci“ zaměřili na uplatnění Standardů kvality sociálních služeb (dále jen „Standardů“) jako nástroje politiky sociálních služeb samosprávných subjektů v období před jejich předpokládaným uzákoněním. Zajímalo nás, proč a jakým způsobem využívaly samosprávné subjekty Standardy a jak jejich užití ovlivňuje kulturu práce s klientem v organizacích, které poskytují sociální služby. Položili jsme si proto otázku: „Které faktory vedou vybraný samosprávný subjekt v období před očekávaným vznikem zákona o sociálních službách ke snaze využívat Standardy jako nástroj jejich politiky osobních sociálních služeb a jak využití Standardů v rámci jejich politiky ovlivňuje kulturu poskytování osobních sociálních služeb ve vybrané organizaci sociálních služeb?“

Jak je patrné, základní otázka týkající se vztahu mezi vlastní politikou obce a kulturou přístupu ke klientům v organizacích, které na jejím území sociální služby poskytují, v sobě skrývá dvě výzkumná témata. Nejprve jsme zjišťovali, proč a jakým způsobem vybraná obec nezávisle na státu aplikovala v rámci své vlastní politiky osobních sociálních služeb Standardy.² Ve druhém kroku jsme pak analyzovali, jak se tato politika sociálních služeb v obci promítá do implementace Standardů a následně do kultury poskytování osobních sociálních služeb ve vybrané organizaci, která byla vystavena vlivu zmíněné obecní politiky.³

Odpověď na výzkumnou otázku jsme hledali prostřednictvím kvalitativní případové studie vybrané obce a organizace poskytující osobní sociální služby na jejím území. I když s sebou případová studie

nese určitá omezení, zejména co se týče možnosti zobecnění⁴, umožňuje hlubší vhled do jevů, které nejsou na první pohled patrné. V našem výzkumu šlo nejen o deskripci, ale především o hlubší a komplexní pochopení motivací, strategií a interakcí účastníků procesů iniciace, tvorby a implementace politiky osobních sociálních služeb jak v širším kontextu municipality, tak - ve druhé fázi - v užším kontextu vybrané poskytovatelské organizace, a proto byl zvolen právě tento metodologický přístup.

Na základě předchozích zkušeností s organizační strukturou poskytování sociálních služeb v ČR, pro něž je typický heterogenní hierarchický model⁵ s významným prostorem pro vlastní jednání na jednotlivých úrovních, jsme při vytváření designu naší případové studie zvolili jako základní analytickou strategii přístup „zdola-nahoru“ (Winkler, 2002). Pro tento přístup je charakteristické, že nevnímá implementaci určitého sociálního programu nebo nástroje jako čistě hierarchicky řízený administrativní proces, ale bere v úvahu vliv jednotlivých aktérů zapojených do implementace na konečné výsledky celého procesu. Představuje tak jednu z cest, jak najít odpověď na otázku, proč se často skutečné výsledky sociálních reforem odchyľují od jejich zamýšlených cílů nebo se s nimi dokonce mýlí (Meyers et al., 1996).

V první fázi naší studie jsme optikou konceptu implementační struktury (Hjern a Porter, 1981, cit. dle Winkler, 2002) zkoumali proces vytváření vlastní politiky osobních sociálních služeb v rámci vybrané municipality. Naším cílem bylo získat dostatečné povědomí o relevantních aktérech, jejich zájmech a o organizační racionalitě jejich „domovských“ organizací. Věnovali jsme rovněž pozornost formě i obsahu vlastní politiky, zvláště postupům jejího vytváření, abychom se následně ve druhé fázi výzkumu mohli pokusit zachytit průmět těchto vlivů až do kultury poskytování osobních sociálních služeb konkrétní organizací. Při zkoumání zavádění Standardů v organizaci jsme pak zvolili metodu tzv. zpětného mapování (Elmore, 1979),⁶ vycházející přitom z teze Lipského (1980), že právě každodenní činnosti sociálních pracovníků v přímé péči jsou sociální služby podstatně utvářeny, a odvíjí se tedy od ní i kvalita poskytované služby. Pro vymezení pronikání Standardů do poskytování služby, tedy až ke „koncovému spotřebiteli“ jsme se inspirovali Musilovou (2004) konceptualizací „kultury poskytování služeb sociální práce“. Zvláštní zřetel jsme přitom brali na faktory, které ovlivňují to, jakým způsobem se prostřednictvím vlastní politiky Standardy v dané poskytovatelské organizaci uplatňují. Zajímalo nás především, co přispívá či naopak brání jejich naplňování a pronikání do kultury poskytování sociálních služeb, tj. zejména do představ o hodnotách a cílech společné práce a o pravidlech chování vůči sobě navzájem, vůči klientům a dalším subjektům.

Jako hlavní techniku sběru dat jsme zvolili hloubkové rozhovory se všemi relevantními osobami, tedy s aktéry obecní politiky sociálních služeb (tj. zástupci politické reprezentace, pracovníky obecního úřadu a poskytovateli) a se všemi pracovníky a polovinou klientů zkoumané organizace. Kromě toho jsme se na účastníky výzkumu opakovaně obraceli pomocí polostrukturovaných rozhovorů s následnými dotazy, které vyplynuly z předchozích zjištění. Jako zdroj dat nám rovněž posloužily písemné dokumenty různého druhu. Prostřednictvím jejich analýzy se nám jednak podařilo studovaný proces vzniku vlastní politiky zasadit do širšího kontextu a zaznamenat ty jeho aspekty, které přesahují rámec obecní politiky, a byli jsme také schopni rekonstruovat některé starší události a okolnosti, které jsme nezjistili během rozhovorů.

V závěrečné etapě realizace tohoto výzkumného záměru, kdy jsme již na základě analýz dat sesbíraných v rámci obou výše popsanych fází vytvořili model implementace Standardů a jeho důsledků pro kulturu poskytování osobních sociálních služeb platný pro jednotky zkoumání zahrnuté v naší případové studii, jsme tento model předložili k širší diskusi v rámci odborného semináře (dále jen Seminář). Diskuse se zúčastnili jak experti, tak zástupci zainteresované veřejnosti, především z řad poskytovatelů sociálních služeb. Hlavním cílem tohoto Semináře bylo kritické zhodnocení našich závěrů, jejich zpřesnění a rozšíření výstupů a námi navrhovaných řešení. Diskuse v rámci semináře rovněž ověřila širší relevanci konkrétních výstupů naší případové studie.

Nejprve krátce a stručně shrneme podstatné faktory vlastní politiky sociálních služeb obce s ohledem na jejich význam pro zavádění Standardů v organizacích. Dále představíme dva modely pojetí implementace Standardů přímo v poskytovatelské organizaci a v závěru mj. poukážeme na dvojsečný význam procesu konzultací k zavádění Standardů pro jejich proniknutí do kultury poskytování sociálních služeb.

Význam obecní politiky sociálních služeb pro zavádění Standardů kvality

V době před začleněním požadavku naplňovat Standardy poskytovateli sociálních služeb do právního řádu ČR se jako prvky vlastní politiky obce v této oblasti relevantní pro rozhodování konkrétní organizace poskytující sociální služby o tom, zda bude usilovat o začlenění Standardů do praxe poskytování služby, ukázaly být tyto skutečnosti:

1. Postavení Standardů v obecní politice - konkrétně to, k čemu a jakým způsobem hodlá politická reprezentace obce tento nástroj využít (např. zda a jakým způsobem se bude hodnotit jejich plnění a zda bude či nebude obec od napl-

ňování Standardů odvíjet svou dotační politiku a koncepci rozvoje sociálních služeb), a s tím související ne/obeznámenost poskytovatelů místních sociálních služeb s touto politikou.

2. Způsob vytváření a prosazování této politiky - participativní vs. direktivní; transparentní vs. neprůhledný boj jednotlivých lobby.

V rámci naší případové studie jsme měli možnost pozorovat takovou podobu vlastní politiky obce v oblasti sociálních služeb, pro kterou byly charakteristické tři rysy. Zprv, zástupci managementu obce iniciovali a aktivně podporovali projekt financovaný z ESF, který měl školeními a konzultacemi napomáhat zavádění Standardů v místních sociálních službách. Zadrhé, obecní management nepodával poskytovatelům jasnou informaci o způsobu využití Standardů v rámci obecní politiky sociálních služeb. Zatřetí, tato obecní politika byla poskytovateli převážně z NNO vnímána jako direktivní a netransparentní. Dále popsané souvislosti se tedy vztahují především na ty politiky obce, které jsou konstruované právě popsaným způsobem. Důsledky pozorované obecní politiky sociálních služeb pro postoj místních poskytovatelů k zavádění Standardů pak byly tyto:

1. Mezi poskytovateli panovala ostražitosť a nedůvěra vůči všem programům na podporu zavádění Standardů, které byly iniciované nebo jiným způsobem spojené s politickou reprezentací obce (např. panovala obava ze zneužití konzultačního procesu proti některým poskytovatelským organizacím).
2. Poskytovatelé vnímali Standardy spíše jako mocenský nástroj zastupitelů obce než jako šanci zlepšit poskytování vlastní služby.

V souvislosti s výše uvedenými rysy vlastní politiky obce se lze domnívat, že takové pojetí politiky sociálních služeb může mít za následek snahu poskytovatelů zavést Standardy překotně a s důrazem na splnění formálních náležitostí, jejichž plnění se snadno kontroluje, místo snahy o skutečné sladění poskytování služby se Standardy, což je vždy proces dlouhodobý.

Účastníci Semináře v návaznosti na představený model a význam vlastní politiky sociálních služeb obce formulovali další faktory, které by mohly přispět k takovému začlenění Standardů do obecních politik, aby skutečně vedly k využití vytvořených metodik v práci s klienty. Důraz kladli především:

1. na zlepšení komunikace ohledně Standardů, a sice na srozumitelný výklad Standardů,
2. na jasnou koncepci MPSV ohledně žádoucích způsobů využití tohoto nástroje,
3. na kvalitní informovanost jak o výkladu Standardů, tak jejich využití v politice sociálních služeb zejm. krajů a obcí, a to na všech úrovních - tedy od politiků po uživatele sociálních služeb,

4. dále na pokračující vzdělávání pracovníků v přímé péči

5. a rovněž na vytvoření odpovídajících grantových schémat na úrovni krajů.

Vraťme se ale nyní k procesu implementace Standardů sledovanému na ose: obecní politika - postoj lokálních poskytovatelů ke Standardům - zavádění Standardů v organizaci. První dvě vrstvy pronikání Standardů byly právě popsány a v následujícím textu sestoupíme na úroveň konkrétní organizace.

Implementace Standardů kvality ve zkoumané organizaci aneb „administrativní“ pojetí

Nepřímo pozorovaný význam výše popsané politiky sociálních služeb obce pro rozhodnutí zkoumané poskytovatelské organizace o tom, zda a jakým způsobem přistoupí k zavádění Standardů do poskytování své služby, lze shrnout v těchto bodech:

1. Účast vedoucích pracovníků organizace na školení a dále konzultační proces v rámci projektu podporovaného obcí podnítily jejich aktivitu při zavádění Standardů v organizaci.
2. Pracovníci ale nevnímali souvislost mezi zaváděním Standardů v jejich zařízení a vlastní politikou obce.
3. Vedení organizace usilovalo o rychlé zavedení požadavků Standardů pro účely úspěchu při konzultaci.
4. Pracovníci přímé péče měli o souvislosti mezi školením k zavádění Standardů, kterého se účastnilo vedení organizace, a politikou sociálních služeb obce slabé či nulové povědomí a nebyli schopni jasně určit, které aktuální změny v poskytování služby souvisí se zaváděním Standardů, a nechápou podstatu změn probíhajících v zařízení.

Způsob, jímž pak bylo přistoupeno k implementaci Standardů ve zkoumané organizaci, jsme označili jako „administrativní pojetí“ zavádění Standardů. Jde o pojetí implementace zaměřené na zpracování písemných podkladů za účelem uspokojení předpokládaných administrativních očekávání kontroly zvenčí. Jako typické prvky takové praxe lze uvést:

- vedoucí pracovníci chápou zavádění Standardů jako přípravu požadovaných dokumentů a metodických pokynů;
- je kladen důraz na existenci vyžadovaných písemných dokumentů;
- vypracování dokumentů je záležitostí určených, vybraných pracovníků;
- nedostatek komunikace mezi tvůrci dokumentů a pracovníky přímé péče (sporadické, převážně písemné kontakty, minimum osobních rozhovorů);
- pro pracovníky v přímé péči znamená zavádění Standardů požadavky na takové změny práce s klienty, s nimiž si neví rady (např. nedirektivní přístup ... aj.);
- pracovníci přímé péče vnímají zavádění Standardů jako záležitost vedení, která jim komplikuje jejich práci;

- tlumočení nových požadavků na pracovníky prostřednictvím samostudia metodik v „šanonu“ vede k nepochopení a bezradnosti nad otázkou, jak je naplňovat v praxi;

- není zpětná vazba z praxe, což neumožňuje nastavit pokyny tak, aby odpovídaly specifickým podmínkám dané služby (např. změna škály a typu činností není provázána změnou pojetí pracovní doby apod.);

- prosté rozšíření stávajících rolí a způsobu práce o nové požadavky bez vytvoření podmínek pro změny pojetí některých rolí a odpovídajících změn organizace práce a personální politiky.

„Administrativní“ pojetí implementace Standardů v organizaci se do praxe poskytování dané služby promítlo zejména následujícími způsoby (pro plastické dokreslení uvádíme i úryvky rozhovorů s pracovníky služby):

- pocit nekompetentnosti pracovníků přímé péče v oblasti samostatného výkonu sociální práce:

„... bysme měli my i dělat i individuální plán... (...) myslím, že nejsem teda k tomu kompetentní (...) na to nemám ani vzdělání.“ (jeden z pracovníků přímé péče)

„Někdy taky dávají dotaz... k soudu... ptají se na klientku, (...) ani ta kompetence nebyla přesně daná, jestli my můžeme vůbec až... až takhle.“ (jeden z pracovníků přímé péče);

- bezradnost personálu, jak konkrétně naplňovat nově požadované pojetí práce s klienty:

„No, nejtěžší (...) vy musíte jednat podle určitých zásad (...) nemůžete té klientce, když víte, že to dělá špatně, jí nařídit, prostě přímo jí říct, takhle to musíte udělat, musíte s ní jednat slušně, prostě, zachovávat její práva.“ (jeden z pracovníků přímé péče)

„Že by se ehhh jako podrobně pracovalo na tom, jak přesně ji nutit... nebo err nutit, to se nesmí... Jak přesně ji motivovat k tomu, aby teda to vyřídila...“ (jeden z pracovníků přímé péče);

- nejistota ohledně vlastní pozice při kontaktu s klientem a míry zodpovědnosti za jeho chování, rozhodování, ochotu ke spolupráci atd:

„Vy ji musíte dovít tam, kam potřebujete. Ale ne aby jí to připadalo, že jí to nařizujete (...) Je to velice složitý.“ (jeden z pracovníků přímé péče)

„Ted'ka z těch individuálních plánů, tak že vono to hodně vyplývá ta zodpovědnost a vono nás to taky docela tlačí. (...) Je to takový... člověk cítí větší zodpovědnost...“ (jeden z pracovníků přímé péče)

„Zjistili jsme, že ten individuální plán je prostě dobrovolná věc, na které se oni [klienti] podílejí...“ (sociální pracovníce);

- problém pracovníků reflektovat vlastní postupy při řešení problémů a dilemat souvisejících s novým pojetím intervence;

- snížení objemu času, který může tento personál věnovat přímému kontaktu s klienty:

„My musíme stíhat hodně moc věci najednou, to je takové různorodé, že se nemůžeme vlastně ani pořádně jako zaměřit na to důležité (...) dělat toho klíčového pracovníka.“ (jeden z pracovníků přímé péče);

- přetížení personálu přímé péče, jejich fyzické i psychické vyčerpání:

„Prostě jsem vyčerpaná, normálně vyčerpaná, kdy... dceři jsem brečela do telefonu... (...) tady si myslím, že... je potřeba něco dělat, i v tomhle tom, pro nás.“ (jeden z pracovníků přímé péče).

Z uvedeného lze vyvozovat, že toto pojetí zavádění Standardů vedlo spíše ke zhoršení kvality poskytované pomoci klientům než k jejímu zlepšení, neboť místo podpory práce pracovníků v přímé péči jim přineslo výše uvedené komplikace. Kromě toho lze předpokládat, že vedením organizace nereflektované pocity ohrožení a vyčerpání, které zavádění Standardů vyvolalo v pracovnících přímé péče, utvrdí negativní postoj těchto pracovníků vůči novým požadavkům na výkon jejich práce, jak vyplývají ze Standardů kvality, a jejich rezistenci vůči nim.

„Na službu zaměřené“ pojetí implementace Standardů kvality

Na Semináři, kde jsme prezentovali výše uvedené rysy „administrativního pojetí“, část účastníků potvrdila, že také oni se s prvky tohoto modelu v praxi setkali, nicméně někteří účastníci uváděli, že mají zkušenost i s jiným pojetím implementace Standardů. V navazující diskusi byl společně vytvořen alternativní model zavádění Standardů v poskytovatelské organizaci, na kterém se přítomní experti i poskytovatelé sociálních služeb shodli, že by měl směřovat, resp. podle zkušeností některých přítomných skutečně směřuje k praktickému využití vytvořených metodik v práci s klienty⁸.

Tento druhý model, který jsme nazvali „na službu zaměřený“, představuje pojetí implementace orientované na využití metodiky vytvářené pro účely kontroly naplnění Standardů i jako vodítka pro práci s klienty. Pro „na službu zaměřený“ přístup k zavádění Standardů jsou charakteristické následující organizační faktory:

- orientace managementu i pracovníků na klienta (uživatele) - „záleží jim na uživateli“;
- pocit pracovníků, že jim vymezení metodik a jejich užívání pomůže při výkonu jejich práce - např. poskytnutím ochrany před morálně obtížným rozhodováním, které plyne z tlaku okolí (např. v případě obdarování klientem), nebo získáním jistoty v tom, jaká praxe poskytování péče je v zařízení pozitivně oceňována, apod.;
- v organizaci nebo i s lidmi z jiných organizací je zvykem komunikovat o „dobré praxi“;

- nedirektivní, metodický přístup inspektorů, kteří „se poskytovateli nesnaží vnucovat svůj jazyk“.

Kromě těchto organizačních faktorů dále účastníci semináře hodnotili jako podpůrný faktor reálného zavádění Standardů v organizacích situaci, kdy jsou poskytovatelé vystaveni konkurenci na trhu sociálních služeb. Snížená jistota finančního pokrytí služby díky závislosti na zdrojích z grantových schémat podle přítomných posiluje aspiraci „být dobří“, tedy být někým, o kom je známo, že poskytuje dobrou, tj. kvalitní službu. Podobný efekt očekávali i od nutnosti ucházet se o klienty, např. „po zavedení příspěvku na péči“, který je obsažen v zákoně o sociálních službách. „Na službu zaměřené“ pojetí implementace Standardů hodnotili rovněž jako přínosné při úsilí o prosazení nových, dosud nezvyklých typů služeb, a sice tím, že „je děláme dobře“.

Podle mínění účastníků Semináře nejsou uvedené faktory jednotlivě „zárukou“ toho, že lidé v organizaci budou chtít vypracované metodiky využít. Zpravidla se musí nějak kombinovat více výše uvedených (a případně dalších) faktorů současně. Závislost na grantech a odsud plynoucí menší ekonomická jistota může například posilovat sklon k praktickému užití Standardů, je-li spojena s výše zmíněnou orientací na uživatele. Podobně může aspirace „být dobří“ posilovat sklon k praktickému užití Standardů, pokud je provázena hodnotovým zaměřením na kvalitní službu a určitým tlakem konkurence apod.

Nejen organizační faktory, ale i principy managementu uplatňované v dané organizaci hrají podle diskutujících významnou roli v tom, zda bude k zavádění Standardů přistoupeno „administrativně“ či „se zaměřením na službu“. Management podporující využívání metodik jako vodítka pro práci s klienty pak podle účastníků Semináře zahrnuje zejména tyto aspekty:

- využívání „evaluační“ metodik a jejich užití v praxi v širším slova smyslu - snaha „vracet se k tomu“, např. díky stanovení harmonogramu „návratů“;
- vytváření příležitostí ke komunikaci o pojetí metodiky a její aplikaci uvnitř organizace i mezi organizacemi;
- podpora vzdělávání pracovníků v oblasti Standardů a způsobů jejich realizace v praxi;
- snaha manažerů „přeložit“ pracovníkům očekávání Standardů do jazyka organizace a do podoby praktických postupů tak, aby pro ně byly „srozumitelné“.

Typologie implementace Standardů kvality v organizacích - shrnutí, diskuse a doporučení

Právě obsírně popsané typy přístupů k implementaci Standardů v organizacích poskytujících sociální služby lze vůči sobě navzájem vymezit jako alternativní varianty vybraných dimenzí organizační kultury,

zejména v oblasti nastavení hodnot, kompetencí, interakcí a personální politiky (viz tab. č. 1).⁹ Cílem našeho příspěvku nebylo hodnotit oba přístupy k implementaci Standardů, ale především je identifikovat, zasadit do širších souvislostí obecní politiky a poukázat na jejich důsledky pro poskytování sociálních služeb klientům. Obě pojetí mají své klady a zápory a to, které z nich je v organizaci uplatňováno, záleží na řadě faktorů, a to nejen těch vnitroorganizačních.

„Administrativní“ pojetí implementace Standardů se kupříkladu pracovníkům v sociálních službách může jevit jako pro organizaci nejméně náročný (časově, personálně, organizačně) způsob, jak se „vypořádat“ s novým zákonem o sociálních službách. Podle našich zjištění však nejenže nepřispívá ke zlepšení kvality poskytované služby, ale pravděpodobně přinese nové komplikace při poskytování služby a v konečném důsledku i zhoršení kvality. Naopak od organizačně náročnějšího a především dlouhodobě orientovaného „na službu zaměřeného“ pojetí zavádění Standardů lze nejen s odvoláním na účastníky Semináře a jejich zkušenosti z této oblasti, ale i na základě zahraničních zkušeností očekávat reálný průnik ducha Standardů do kultury poskytování dané služby. Riccucci (2005) nebo Meyers et al. (1996) potvrzují klíčový význam dostatečné a otevřené komunikace mezi vedením služby a pracovníky v přímé péči pro to, aby pracovníci přímé péče pochopili cíle a význam probíhající reformy sociálních služeb, která zahrnuje i zavádění Standardů, a aby tyto cíle dokázali v praxi naplňovat. Organizacím usilujícím o zavádění Standardů tedy lze doporučit, aby vytvořili jak formální, tak časový prostor pro diskuse se zainteresovanými zaměstnanci o probíhajícím procesu, a zejména aby do tvorby metodických pokynů k převodu Standardů do praxe poskytování sociálních služeb v organizaci zapojily všechny pracovníky, jejichž práci metodiky upravují. V případě, že organizace spolupracuje s dobrovolníky, je žádoucí zapojit i je do procesu zavádění Standardů. Přímá účast na vytváření těchto pokynů totiž zajišťuje jak zpětnou vazbu ze všech oblastí, na něž se vztahují, a tím umožňují jejich optimální nastavení, tak vnitřní ztotožnění pracovníků s nimi, takže je předpoklad, že tyto metodiky budou skutečně a ne jen formálně naplňovat.

Obdobná úskalí implementačního procesu, která jsou zde prezentována, byla pozorována např. i Velké Británii. Demingův cyklus kontinuálního zvyšování kvality (Moullin, 2002) je ve značné míře kompatibilní s vývojem pozorovaným ve zkoumané obci a organizaci.¹⁰ Zavádění Standardů v sociálních službách není jen procesem dlouhodobým, ale současně i cyklickým. Zvláště pracovníci organizací poskytujících sociální služby tedy musejí počítat s tím, že vytvořením metodik a úspěšně absolvovanou inspekci poskytování služby proces implementace

nekončí, že se určité potíže a překážky při naplňování Standardů v praxi budou objevovat znovu a že bude nutné se kriticky vracet k již definovaným cílům služby, metodikám apod. a opětovně promýšlet jejich koncepci a převádění do praxe poskytování dané sociální služby. Je tak možné očekávat, že to pojetí implementace Standardů, které organizace aplikovala na počátku celého procesu pod vlivem tlaku vnitřních potřeb nebo vnějších faktorů, později přehodnotí a změní.

Jeden takový vlivný, vůči poskytovatelské organizaci vnější faktor, který může iniciovat změnu pojetí implementace Standardů, představují dobrovolné konzultace k zavádění Standardů v organizacích, později inspekce poskytování sociálních služeb. Tyto konzultace mohou mít podle našich zjištění a i podle mínění účastníků Semináře opět dvojaký význam pro pokračování organizace v nastoupeném pojetí implementace - mohou způsobit buď posílení stávajícího přístupu, ať již „administrativního“, jako tomu bylo v naší zkoumané případě, nebo „na službu orientovaného“. Nebo naopak mohou pracovníky od nastoleného pojetí odklonit. Na Semináři byla diskutována teze, že v procesu inspekce hraje rozhodující roli lidský faktor, tedy to, zda např. inspektor nebude při hodnocení posuzovat snahu o dosažení žádoucího způsobu jednání s klienty, ale bude prosazovat své představy o tom, jak to má organizace udělat nebo „mít napsané“¹¹. Nelze tedy vyslovit závěr, že konzultační proces, v takové podobě, v jaké byl v době konání našeho výzkumu, jednoznačně podporuje „na službu orientované“ pojetí zavádění Standardů v organizacích poskytujících sociální služby. Ponecháme-li stranou osobnost konzultanta či inspektora, výsledek inspekce úzce souvisí i s formálním nastavením jejich podoby. Na základě našich výsledků z oblasti konzultačního procesu bychom rádi zdůraznili zásadní význam důsledného dodržování následujících prvků inspekce pro to, aby tyto podporovaly „na službu orientované“ pojetí implementace Standardů. Do rozhovorů vedených v rámci inspekčního procesu by měli být pracovníci služby vždy zapojeni tak, aby bylo zastoupeno širší spektrum pracovníků, zejména pak pracovníci přímé péče a inspekce by měla rovněž explicitně zahrnovat rozhovory

s klienty. Dále by inspekce měla vytvářet prostor pro širší diskusi o poskytování služby, během níž se jednak umožní inspektorům vhléd do skutečné kultury poskytování služby a pracovníci služby mohou diskutovat o konkrétních potížích, které jim zavádění Standardů přináší. Dodejme, že písemné materiály a případné hodnocení jejich úrovně by měly představovat jeden z více zdrojů informací o poskytování dané služby, tzn. nikoliv jediný způsob zkoumání, a měly by být posuzovány v kontextu celkového způsobu poskytování dané služby. V návaznosti na shora popsané náměty se jeví jako účelné koncipovat konzultace nikoliv jako jednodenní návštěvu, ale jako průběžnou spolupráci konzultantů s danou službou. Má-li totiž sama inspekce „na službu orientovaný“ charakter, může kromě kontrolní činnosti plnit i roli příkladu dobré praxe. Naopak je-li zaměřená výhradně na administrativní stránku poskytování služeb v organizaci a nikoliv také na sociální práci s klientem, pak taková inspekce obsahuje pro pracovníky organizace implicitní sdělení o tom, co je více a co méně v oblasti kvality sociálních služeb důležité a může tak podpořit výše popsaný „administrativní přístup“ k implementaci Standardů.

Předkládané výsledky případové studie obšírně vykreslily komplexitu vztahů mezi vlastní politikou osobních sociálních služeb obce a implementací Standardů v poskytovatelské organizaci. Nicméně je třeba si uvědomit, že tato lokální úroveň zavádění Standardů „nevisí ve vzduchu-prázdně“, ale je součástí širšího kontextu, který tvoří nejen regionální a státní politika sociálních služeb¹², ale i aktuální legislativa, dotační priority, vzdělávací programy aj. Zavádění Standardů v organizaci „administrativním“ nebo „na službu orientovaným“ pojetím je pak výsledkem interakcí jak v rámci „vnějšího prostředí“, tak interakcí mezi tímto kontextem a „prostředím v organizaci“. Současné metody zkoumání však neumožňují v krátkém časovém období a v rámci malého týmu výzkumníků analyzovat tak rozsáhlé a spleťté pole zkoumání. Proto byla zvolena taková výzkumná strategie, která postupně mapuje je jednotlivé úseky tohoto pole.

1 Termín „osobní sociální služby“ je používán v zahraničních textech pro označení specifického

sektoru welfare state. V publikacích z domácí produkce se lze setkat s pojmem „sociální služby“, případně obsahově přesnějším termínem „služby sociální práce“ (srov. Musil, 2004).

2 Podrobné výsledky této první fáze jsou uvedeny v Musil, et al. (2006)

3 Zjištění obou fází výzkumu viz Musil et al. (2007).

4 Toto omezení případových studií lze do jisté míry kompenzovat ověřením závěrů studie v rámci diskuse s relevantními experty a lidmi, jejichž každodenní reality je zkoumaná problematika součástí. Této možnosti validace získaných poznatků využil i náš výzkumný tým - viz dále.

5 Tj. mezi MPSV a poskytovatele sociálních služeb vstupují další subjekty, které relativně nezávisle na MPSV vytvářejí podmínky poskytování místních sociálních služeb. Jde zejména o strategie podpory jednotlivých služeb na úrovni obcí a krajů a dále o priority a zájmy zřizovatelů jednotlivých sociálních služeb.

6 Elmorovo (1979) zpětné mapování představuje analytický přístup, který zpochybňuje předpoklad, že tvůrci prosazované politiky, v našem případě jde o prosazování sociálně politického nástroje dosahování kvality Standardů kvality, mají rozhodující vliv jak na to, co se během procesu implementace tohoto nástroje odehrává, tak na konečný výsledek procesu. Naopak tato perspektiva vychází z teze, že čím je někdo blíže ke zdroji problému, tím má větší možnost ho ovlivnit. Schopnost řešit problémy komplexních systémů pak nezávisí na hierarchické kontrole, ale na maximalizaci volného jednání /discression/ na úrovni, kde je problém nejnaléhavější. Zpětné mapování tak začíná zkoumáním na nejnižším možném stupni implementačního procesu a soustřeďuje se na reálné chování aktérů, v našem případě tedy jde o pracovníky v přímé péči a jejich interakce s klienty. Teprve až je toto jednání popsáno, postupuje analýza zpět k organizačně nadřazeným jednotkám a klade si otázku, jaká je schopnost dané jednotky ovlivnit toto jednání, tak aby bylo v souladu s cíli zaváděné politiky, a jaké zdroje jsou k tomu potřeba.

7 Usuzujeme tak na základě rozhovorů právě s pracovníky přímé péče a dále také na podkladě zjištění, že dotázaní klienti zařízení si nebyli vědomi údajného zavedení nových prvků intervence, které vyplývají ze Standardů kvality a které vyžadují jejich vědomou spolupráci, jako je např. individuální plán pomoci a role klíčového pracovníka.

8 Kurzivou jsou dále v textu označeny úryvky z proslovů účastníků Semináře, není-li uvedeno jinak.

9 Uvedenou typologii nepovažujeme za definitivní. Bude dále upřesňována a doplňována v rámci navazujícího výzkumného záměru, kdy se ještě důsledněji a hlouběji hodláme zaměřit na význam těchto dvou modelů implementace pro přístup ke klientům a kulturu poskytování zkoumané sociální služby.

10 Na možné využití Demingova cyklu pro teoretické uchopení implementace Standardů upozornili na výše zmíněném Semináři Mátl s Jabůrkovou (2007a); upraveno dostupné v Mátl, Jabůrková (2007b, str. 13-15).

11 Např. požadavky Standardů byly vymezeny jako „standards“, ale pracovníci nějaké organizace je chápou jako „normy“, protože očekávají, že pojetí Standardů se může měnit podle interpretace účastníků implementace. Uvedená interpretace požadavků Standardů se může potvrdit, pokud se inspektor (v rozporu s dikcí Standardů) při první inspekci skutečně zachová normativně, nebo změní, pokud se ukáže, že inspektor nehodnotí normativně, ale spíše navrhuje a doporučuje - pokud ovšem interpretace Standardů jako norem pracovníkům neslouží jako ospravedlnění odmítání Standardů, které je motivováno obavou ze změn. V jiné organizaci naopak mohou pracovníci přijmout požadavky Standardů jako „vzor“ a s chutí se pokoušejí o nalezení vlastní cesty ke změně práce s klienty. Pokud ovšem naráží na inspektora, který tuto snahu neocení, protože

Tabulka č. 1: Typologie pojetí implementace Standardů kvality sociálních služeb v poskytovatelské organizaci - shrnutí

dimenze pojetí	„administrativní“	„na službu zaměřené“
smysl zavádění	dokumenty	zlepšení služby
čí je to věc	vedení	těch, kdo má z toho užitek
kdo se podílí	určení pracovníci	ti, jichž se to dotkne
způsob komunikace	neosobní, písemný	osobní
srozumitelnost z hlediska praxe	neví si rady	překlad do jazyka praxe
zpětná vazba	chybí	evaluace („vracíme se k tomu“)
změna rolí	rozšíření rolí	změna pojetí rolí
personální politika	beze změny	přizpůsobení novému pojetí rolí

metodiky budou vypracovány jinak, než si on představuje, pracovníci prožijí rozčarování a začnou požadavky Standardů chápat jako „normy“.

12 Možnému vlivu státní politiky v oblasti zavádění Standardů kvality jsme se částečně věnovali v průběžné zprávě k tomuto výzkumnému záměru - viz Musil at al. (2006).

Literatura

- Elmore, R. F. Backward Mapping: Implementation Research nad Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 1979, vol. 94, no. 4, s. 601-616.
- Evers, A. Quality Development - Part of a Changing Culture of Care in Personal Social Services. In Evers, A., Haverinen, R., Leichsenring, K. Wistow, G. (eds). *Developing Quality in Personal Social Services. Concepts, Cases and Comments*. Aldershot - Brookfield: Asgate, 1997.
- Hjern, B.- Porter, D. O. 1981. *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. Organization Studies no. 2, s. 211-227.
- Mátl, O. - Jabůrková, M. 2007a. *Jaké jsou hlavní překážky spojené se zaváděním standardů kvality sociálních služeb?* (nepublikovaný příspěvek pro seminář „Rizika formálně-administrativního přístupu k zavádění Standardů kvality sociálních služeb“, VÚPSV výzkumné centrum Brno, 8. 2. 2007)
- Mátl, O. - Jabůrková, M. *Kvalita péče o seniory: Řízení kvality dlouhodobé péče v ČR*. Praha: Galén, 2007b.
- Lipsky, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Meyers M. K. et al. „Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Can't Reform Welfare“ (February 1, 1996). UC Data Archive & Technical Assistance. *UC Data Working Papers: Paper 07*. [cit. 2007-17-08] Dostupné z: <http://repositories.cdlib.org/src/ucdata/wp/07>.
- Moullin, M. *Delivering Excellence in Health and Social Care: Quality, Excellence and Performance Measurement*. Buckingham: Open University Press, 2002.
- Musil, L. „Ráda bych Vám pomohla, ale...“ *Dilemata práce s klienty v organizacích*. Brno: Marek Zeman, 2004.
- Musil, L. et al. *Působení politiky sociálních služeb na kulturu poskytování osobních sociálních služeb ve vybrané OSS. Zpráva z první fáze výzkumu*. Praha: VÚPSV (výzkumné centrum Brno), 2006.
- Musil, L. et al. *Působení politiky sociálních služeb na kulturu poskytování osobních sociálních služeb ve vybrané OSS. Závěrečná zpráva z výzkumu*. Praha: VÚPSV(výzkumné centrum Brno), 2007.
- Riccucci, N. *How management matters: street-level bureaucrats and welfare reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005.
- Talyigás, K. Standardisation of Care for the Elderly. In Gáthý, V. (ed). *Introducing Quality Standards in Elderly Care*. Budapest: Social Innovation Foundation, 2000.
- Winkler, J. *Implementace: Institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno: Masarykova univerzita, 2002.
- Zavádění Standardů kvality sociálních služeb do praxe: Průvodce pro poskytovatele*. Praha: MPSV, 2002.
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách*.

Libor Musil je profesorem, vedoucím katedry sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity.

Kateřina Kubalčíková působí tamtéž a současně ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

Jana Havlíková a Olga Hubíková působí jako výzkumné pracovníce ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

Tématu kvality v sociálních službách se všichni autoři věnují dlouhodobě.

Kalendář akcí MPSV pořádaných v rámci předsednictví ČR v Radě EU (CZ PRES)

Název akce:	Neformální Rada EU ministrů práce a sociálních věcí (EPSCO)
Místo konání:	Luhačovice
Navržený termín:	22.–24. ledna 2009
Název akce:	Neformální setkání ministrů pro rodinu
Místo konání:	Praha
Navržený termín:	4.–5. únor 2009
Téma:	Diskuse k možné revizi Barcelonských cílů
Název akce:	Tematická konference: „Rodičovská péče o děti a politika zaměstnanosti“
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Navržený termín:	5.–6. únor 2009
Název akce:	Tematická konference: „Posilování konkurenceschopnosti EU - potenciál migrantů na trhu práce“
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Navržený termín:	26.–27. únor 2009
Název akce:	Zasedání expertů MISEP
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Navržený termín:	5.–6. březen 2009
Název akce:	Tematická konference: „Flexibilita v době hospodářské krize“
Místo konání:	Praha
Navržený termín:	25. – 26. březen 2009
Název akce:	Neformální zasedání Výboru pro zaměstnanost (EMCO)
Místo konání:	Praha
Navržený termín:	26.–27. březen 2009
Název akce:	Zasedání Technické pracovní skupiny Výboru pro Evropský sociální fond
Místo konání:	Praha
Navržený termín:	2.–3. duben 2009
Název akce:	Tematická konference: „Sociální služby - nástroj mobilizace pracovní síly a posílení sociální soudržnosti“
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Navržený termín:	22.– 23. duben 2009
Název akce:	Neformální zasedání Výboru pro sociální ochranu (SPC)
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Navržený termín:	24. duben 2009
Název akce:	Konference: Bezpečnost ochrany zdraví při práci v Evropě 21. století - Evropská cesta (lepší regulace a/nebo dobrá praxe)
Realizátor:	Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci se sídlem v Bilbau ve spolupráci s MPSV
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Termín:	27. duben 2009
Název akce:	Zasedání expertů MISSOC
Místo konání:	Praha
Navržený termín:	14.–15. květen 2009
Název akce:	8. Evropské setkání lidí se zkušeností s chudobou a sociálním vyloučením
Místo konání:	Brusel
Navržený termín:	15.–16. květen 2009
Název akce:	Zasedání Výboru hlavních inspektorů práce (SLIC)
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Navržený termín:	28.–29. květen 2009
Název akce:	Pracovní setkání manažerů systému EURES
Místo konání:	Praha
Navržený termín:	4.–5. červen 2009
Název akce:	Zasedání Administrativní komise sociálního zabezpečení migrujících pracovníků
Místo konání:	Praha
Termín:	11.–12. červen 2009
Název akce:	Setkání pracovní skupiny asistentů generálních ředitelů pro veřejné služby zaměstnanosti
Místo konání:	Praha
Termín:	24. červen 2009
Název akce:	Setkání generálních ředitelů pro veřejné služby zaměstnanosti
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Navržený termín:	25.–26. červen 2009
Název akce:	Setkání skupiny na vysoké úrovni pro strategii EURES
Místo konání:	Kongresové centrum Praha
Navržený termín:	25. červen 2009
Název akce:	Doprovodné akce CZ PRES pod záštitou MPSV
Realizátor:	Mezinárodní evropská konference k sociální ekonomice a podnikání
Místo konání:	Svaz českých a moravských výrobních družstev
Termín:	Praha 16.–18. duben 2009
Název akce:	17. Evropská konference o sociálních službách
Realizátor:	European Social Network ve spolupráci se Svazem měst a obcí
Místo konání:	Praha
Termín:	22.–24. červen 2009

K aktuálnym otázkam dôchodkového systému v Slovenskej republike

Eva Rievajová, Eva Pongráczová

Zameranie reforiem dôchodkového systému v Slovenskej republike je rovnako ovplyvnené sociálnymi hodnotami (reakcia na nadmernú úlohu štátu s dôrazom na vyššiu mieru individuálnej zodpovednosti), ale aj úvahami o nákladoch systému - nádejou, že fondové financovanie umožní vyššie dôchodky alebo nižšie príspevky. Cieľom reforiem je súčasné splnenie dvoch základných kritérií: poskytnúť adekvátnu sociálnu ochranu občanov v starobe, stimulovať alebo aspoň nebrániť ekonomickému rastu. V postkomunistických štátoch je reformný proces omnoho dynamickejší a väčšinou znamená úplnú zmenu dôchodkového systému, kým vo vyspelejších štátoch sú prijímané zmeny dlhodobo diskutované a menej radikálne, zvyčajne sa do systému vnáša čiastočná zmena, ale v podstate si systém zachováva svoj doterajší charakter. Reformné kroky, ktoré sa uskutočnili v podmienkach SR, kde funguje trojpilierový dôchodkový systém, si vyžadujú v súlade s vývojom ekonomiky zmeny a korekcie.

Východiská a prístupy k dôchodkovým reformám

V dôchodkovom systéme na Slovensku dochádzalo po roku 1990 k prehľbovaniu vnútorných problémov s následným negatívnym vplyvom na väčšinu obyvateľov i podnikateľské subjekty. Vnútorné problémy mali čoraz výraznejší negatívny vplyv nielen na zabezpečovanie cieľov funkčnosti a efektívnosti, ale aj na zabezpečovanie základnej solventnosti systému. Rastúce problémy s financovaním dôchodkov sú odrazom pretrvávajúcich systémových deformácií z predchádzajúceho spoločensko-ekonomického systému a niektorých nepriaznivo sa vyvíjajúcich faktorov, ako je napríklad starnutie populácie, miera zamestnanosti a pod. Podstatné riziká finančnej záťaže do budúcnosti, predovšetkým potenciálny dlh, niekoľkonásobne prevyšujúci súčasný dlh vo verejných financiách, riziká znižujúcej sa funkčnosti systému a prehľbovanie relativizovania hodnôt, napríklad osobnej zodpovednosti a dobrovoľnej solidarity, boli výzvou na zásadnú a koncepčnú zmenu systému dôchodkového zabezpečenia.

Dlhodobá neudržateľnosť priebežného financovania má svoje príčiny v nepriaznivom demografickom vývoji, rastúcej informatizácii spoločnosti, neexistencii vlastníckych práv v rámci systému a v predpoklade budúcej zvýšenej mobility a migrácie pracovnej sily po vstupe SR na spoločný trh Európskej únie a na svetové trhy. Jedným z dôležitých dôvodov uskutočnenia reforiem je aj zvýšenie motivácie participovať na pracovnom procese v rámci legálnej ekonomiky a prispievať platbami do dôchodkového systému.

Reformu dôchodkového systému možno robiť v podstate tromi spôsobmi. Najradikálnejším je plná náhrada priebežného systému povinným kapitalizačným pilierom. Paralelná reforma vytvára popri existujúcom priebežnom pilieri aj akumulatívny pilier. V tranzitívnych ekonomikách sa zatiaľ výlučne presadil zmiešaný model, v ktorom sa časť priebežného systému transformuje na akumulatívny pilier.

Obsahom reformných krokov v podmienkach SR bola zásadná zmena priebežne financovaného dôchodkového systému a zavedenie nového, príspevkovo definovaného systému starobného dôchodkového sporenia do povinného dôchodkového systému. Hlavným cieľom reformy bolo zabezpečiť dlhodobú finančnú udržateľnosť dôchodkového systému s ohľadom na udržanie primeranosti vyplácaných dôchodkových dávok.

Jednou z najvýraznejších zmien v povinnom dôchodkovom systéme bol postupný prechod od uplatňovania neopodstatnene vysokej miery solidarity k zvýrazneniu zásluhovosti s posilnením individuálnej zodpovednosti za situáciu po odchode do dôchodku. Dôchodková reforma v Slovenskej republike si kladla za cieľ rešpektovať princípy zdôrazňované Európskou komisiou: primeraná výška dôchodkových dávok, modernizácia a zabezpečenie finančnej udržateľnosti dôchodkového systému. Slovensko patrí medzi krajiny, v ktorých bol reformný proces realizovaný v pomerne krátkom čase, čo malo čiastočne nepriaznivý vplyv na úroveň usporiadania systému a vyžiadalo si viaceré zásahy do systému.

Fungovanie reformovaného dôchodkového systému

Dôchodkový systém je založený na troch pilieroch:

1. pilier - povinný, priebežne financovaný s primeranou solidaritou

V prvom pilieri sú zapojení všetci občania v aktívnom veku a ich zamestnávateľia, ktorí povinne platia do Sociálnej poisťovne odvody z každej mzdy. Objem zaplateného poistného sa hneď používa na starobné dôchodky pre súčasných dôchodcov, invalidné a pozostalostné dôchodky. V súčasnosti pripadá na jedného občana v poproduktívnom veku šesť produktívnych, očakáva sa, že v roku 2050 to budú už iba dvaja. Odráza sa to v nižších príjmoch verejných financií a vyšších výdavkoch na sociálne účely, predovšetkým na

dôchodky a zdravotnú starostlivosť. K obratu môže dôjsť až vtedy, keď súčasní sporitelia sa stanú dôchodcami a začnú čerpať peniaze zo svojich účtov.

Transformačné náklady nie sú samoúčelné a nie je možné sa im vyhnúť. Reforma vytvára systematický deficit zdrojov v 1. dôchodkovom pilieri. Okamžitý deficit musel byť krytý výnosmi z privatizácie, išlo o 65 mld. Sk získaných z predaja plynnárenských spoločností. Tieto prostriedky však pokrývajú deficit systému iba do konca prvého štvrtroka 2009.

Slovensko ratifikovalo Dohovor MOP o minimálnych normách v sociálnom zabezpečení č. 102/1952 a Dohovor MOP o invalidných dávkach, o dávkach v starobnom veku a dávkach pozostalým č. 128 z roku 1967 a je viazané III. časťou druhého uvedeného dohovoru (Starobný dôchodok). Dohovor vyžaduje mieru náhrady 45 % posledného príjmu občana. Po roku 2030, kedy bude väčšia skupina občanov - účastníkov oboch pilierov poberať dôchodkové dávky, má prvý pilier za cieľ zabezpečiť mieru náhrady vo výške 22,5 %. Uskutočnené analýzy však predpokladajú, že miera náhrady v prvom pilieri poklesne /3/.

Dôchodkový systém, čo sa týka však oboch pilierov, môže byť kedykoľvek zo strany vlády upravený podľa potrieb, čoho svedkom sme boli v nedávnej minulosti i v súčasnosti.

Priemerná výška predčasného starobného dôchodku je vyššia ako priemerná výška starobného dôchodku z dôvodu, že žiadateľmi o tento druh dôchodku sú príjmovovo vyšší poistenci a suma predčasného starobného dôchodku musí byť vyššia ako 1,2-násobok sumy životného minimá pre jednu plnoletú fyzickú osobu (od júla 2008 je to 5 830 Sk). Preto sa uvažuje o ďalšom sprísnení pri priznávaní tejto dávky, najmä čo sa týka jej súbehu s príjmom zo zárobkovej činnosti.

Očakáva sa, že konvergencia slovenskej ekonomiky k životnej úrovni krajín EÚ bude mať v strednodobom horizonte vplyv na výrazný rast miezd, čo bude mať vplyv aj na zvyšovanie reálnej hodnoty dôchodkových dávok v 1. pilieri. Implicitnou mierou výnosu 1. piliera je pri jeho

súčasnom nastavení tempo mzdového rastu v ekonomike. Solidarita v priebežnom dôchodkovom systéme bude zachovaná aj v nasledujúcich rokoch, keďže výška maximálneho dôchodku bude obmedzená maximálnym vymeriavacím základom pre platby poistného /1/.

Tabuľka č. 1: Priemerná výška dôchodku (jún 2008)

Druh dôchodku	Priemerná suma
Starobný	8 885
Predčasný starobný	9 389
Invalidný	6 621
Vdovský	5 544
Vdovecký	3 949
Sirotský	3 242

Zdroj: Sociálna poisťovňa

2. pilier - starobné dôchodkové sporenie, povinný kapitalizačný pilier

Bol zavedený od 1. januára 2005. Systém je príspevkovo definovaný a financovaný prostredníctvom prispievania na osobné dôchodkové účty účastníkov systému, t. j. sporiteľov. Môžu sa doň dobrovoľne zapojiť všetci občania v aktívnom veku tak, že polovica odvodov, ktoré dovtedy platili Sociálnej poisťovni, ide na ich osobný dôchodkový účet. Občania, ktorí pred januárom 2005 neboli dôchodkovo poistení v Sociálnej poisťovni, mali podľa znenia zákona do 31. 12. 2007 povinnosť vstupu do 2. piliera. Na Slovensku musí byť investovaných 30 % objemu peňazí na osobných dôchodkových účtoch sporiteľov. Správu aktív zabezpečuje súkromný sektor, výber správcu je v plnej kompetencii sporiteľa.

Do nového systému vstúpilo približne 1,5 mil. z 2,6 mil. poistených osôb. Podľa údajov Sociálnej poisťovne asi 25 % občanov zmenilo systém aj vtedy, ak obdobie sporenia do dosiahnutia dôchodkového veku je príkrátke na to, aby sa im to finančne oplátilo. Pri realizácii prepočtu transformačných nákladov sa vychádzalo z podhodnoteného počtu účastníkov 2. piliera, čo bol aj dôsledok neefektívneho nábora.

To, či druhý pilier dosiaha primeraný dôchodok s požadovanou mierou náhrady 22,5 %, bude vo veľkej miere závisieť od výkonnosti finančných aktív investovaných dôchodkovými správcovskými spoločnosťami, od celkových administratívnych nákladov, ako aj od skrytých nákladov, ktoré môžu byť vynaložené v súvislosti s konverziou úspor na rentu /3/.

V otázke administratívnych nákladov dôchodkového systému je značný rozdiel medzi 1. a 2. pilierom, hoci v oboch systémoch tieto náklady existujú, ich vplyv na výšku dôchodku je odlišný. Kým v prípade priebežného piliera predstavuje administratívny náklad tvorba správneho fondu na financovanie činnosti Sociálnej poisťovne, poplatky v 2. pilieri znižujú výšku celkových úspor a výšku anuity /1/.

Keďže investície v druhom pilieri sú dlhodobé, výkyvy na finančných trhoch môžu znižovať výnosy z penzijných úspor, čo bude mať predovšetkým dopad na sporiteľov sporiacich kratšiu dobu. Výpočty ukázali na skutočnosť, že títo by mali dôchodok vyšší, ak by boli zapojení iba do prvého piliera. Pričom prepady výnosov, trvajúce kratšiu dobu, nemusia byť rozhodujúce.

Percento odvodov do oboch pilierov je rovnaké - 9 %. Je to v porovnaní s inými krajinami, ktoré majú zavedený 2. pilier, viac, čo spôsobuje výpadok prostriedkov do priebežného systému. Preto sa z radov odborníkov na dôchodkovú problematiku objavujú návrhy na zníženie tohto podielu v prospech 1. piliera.

Prvá polovica roku 2008 priniesla pre viac ako 1,5 mil. sporiteľov významné zmeny. V období pol roka sa mohli rozhodnúť, či naďalej zotrvať v 2. pilieri, alebo z neho vystúpiť a byť poistencom výlučne v 1. pilieri. Mladí ľudia, ktorí prvýkrát vstúpia na trh práce, už nebudú povinnými sporiteľmi v kapitalizačnom pilieri. Platí pre nich polročná lehota na rozmyslenie. V júni 2008 sa po zohľadnení počtu poistencov, ktorí vystúpili ale aj ktorí novo vstúpili do kapitalizačného piliera, znížil ich objem o cca 5 %.

Na trhu v súčasnosti pôsobí šesť DSS a keďže druhý pilier je pomerne silno regulovaný, rozdiely medzi spoločnosťami nie sú veľké. Doterajšie výnosy poukazujú na skutočnosť, že najvyššie boli v najmenej rizikových konzervatívnych fondoch. Zhodnotenie peňazí vo fondoch nie je garantované, čo však platí pri investovaní vždy.

Vystupuje tu však i tá skutočnosť, že druhý pilier nevznikol ako nástroj na zvyšovanie dôchodkov, ale najmä preto, aby sa rozložilo riziko v dôsledku budúceho nepriaznivého demografického vývoja.

3. pilier - dobrovoľný

Občan môže platiť navyše zo svojho príjmu na doplnkové dôchodkové sporenie sumu podľa vlastného uváženia a istou sumou mu môže prispievať aj zamestnávateľ. Zabezpečenie v 3. pilieri štát daňovo zvýhodňuje. Od januára 2005 sa zmodernizovalo a vytvára sa tu priestor na sporenie na dôchodok aj ďalšími formami - cez životné poistenie, sporenie v bankách, podielové fondy a pod. Prostredníctvom doplnkového dôchodkového sporenia si v piatich spoločnostiach sporiť viac ako 800 tis. účastníkov.

Tabuľka č. 2: Predpoklad celkových výdavkov na dôchodky v SR

Rok	2004	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Hrubé verej. výd. % HDP	7,2	6,7	6,6	7,0	7,3	7,7	8,2	9,0
Výd. súkrom. pilierov % HDP	0	0	0,1	0,2	0,5	0,6	1,5	2,2
Celk. výd. % HDP	7,2	6,7	6,7	7,2	7,8	8,3	9,7	11,2
Priemer. pomer celk. dávky	13	12,7	12,7	12,7	12,7	12,4	11,6	11,0
Priem. pomer dávky z 2. pil.	0	0,1	0,3	0,4	0,7	1,0	1,7	2,2

Zdroj: ECFIN, 2006

Doplnkové dôchodkové sporenie už tradične investuje skôr konzervatívne. Úspory v tomto systéme sa minulý rok zhodnotili najviac o 3 % a neprineslo väčšine sporiteľov výnos vyšší ako 1,6 %, čo sa pripisuje nepriaznivej situácii na finančných trhoch, predovšetkým akciových. Zo zhodnotenia klientom ubrali ešte aj vysoké poplatky, keď si spoločnosti môžu za správu úspor účtovať 3 % z čistej hodnoty majetku. Nevýhodou DDS sú predovšetkým slabé možnosti voľby investičnej stratégie a pomerne nízke zhodnotenie. Základnou výhodou je príspevok zamestnávateľa a daňová úľava pre zamestnanca i zamestnávateľa.

Do všetkých troch pilierov sú však možné zásahy zo strany štátu, čo sa prejavilo v druhom pilieri, a ďalšie zmeny priniesla novela zákona o sociálnom poistení od 1. 1. 2009.

V Správe Svetovej banky zo začiatku roku 2008 sa pre dôchodkový systém v SR objavujú nasledovné odporúčania:

- zvýšiť vek odchodu do dôchodku na 65 rokov - čo znamená, že by došlo k predĺženiu platenia do poistných systémov (priebežného, ako aj kapitalizačného piliera) a k skracovaniu doby čerpania dôchodkov, a to napriek tomu, že sa predpokladá zvyšovanie koeficientu dožitia. Toto je však riešenie dlhodobého charakteru, pretože priemerná dĺžka života v SR je v súčasnosti nižšia asi o jednu tretinu, ako je priemer EÚ 25;
- obmedziť predčasné dôchodky, čo by mohlo pozitívnym spôsobom zasiahnuť aj do stabilizácie priebežného piliera bez toho, aby ovplyvňoval kontinuitnosť tokov do kapitalizačného piliera;
- zvyšovať dôchodky len podľa rastu inflácie, čo by viedlo k nižšiemu rastu dôchodkov zo Sociálnej poisťovne;
- neznižovať percento odvodov do 2. piliera,
- študenti, ktorí prvýkrát vstúpia na trh práce, by mali byť v 2. pilieri automaticky s možnosťou dobrovoľného výstupu.

O prebiehajúcich dôchodkových reformách je možno záverom konštatovať /5, s. 162–164/:

Ak sa dôchodkové reformy skoncentrujú len na oblasť formálnych legislatívnych zmien vo väzbe na budúcich dôchodcov (napríklad zmenu výšky ich dôchodku či legislatívnych úprav dĺžky pracovného pôsobenia), neprinesú očakávané efekty ani z hľadiska riešenia demografickej situácie, ani z hľadiska riešenia udržateľnosti

Tabuľka č. 3: Hlavné faktory vplyvu na výšku dôchodkovej dávky v priebežnom a kapitalizačnom pilieri

Priebežne financov. dôch. systém (I. pilier)	Kapitalizačný systém (II. pilier)
- dĺžka obdov. dôch. poistenia	- dĺžka obd. starob. dôchodkov. sporenia
- výška príjmu na platenie poistného	- výška príspevkovej sadzby
- dynamika vývoja priem. mzdy	- výška príjmu, z kt. sú platené príspevky
- valorizačný mechanizmus	- výnosy dôchodkových fondov
- mechanizmus bonifikácie dôch. dávok za zárobkovú činnosť po dovŕš. dôch. veku	- administratívne náklady (výška poplatkov)
	- forma poberania starob. dôchodku (doživotne al. programový výber)

Premeň: MPSVR SR

podnikových, štátnych a fondových dôchodkových schém. Takéto chápanie dôchodkových reforiem je príliš parciálne.

Pokiaľ sa pristúpi k problému dôchodkových schém v globálnom kontexte, i nižšia miera výnosnosti, napríklad vo väzbe na vyšší podiel portfólia štátnych cenných papierov, môže byť z dlhodobého hľadiska udržateľná. Prebytok kapitálových zdrojov môže byť významným faktorom pri reštrukturalizácii a technologickom prebrojení podnikov. Zvýšená konkurencieschopnosť podnikov sa spätne premietne nielen do vyššieho výberu

daní, ale aj do postupného rastu miezd, a teda i do spätného väčšieho rozsahu prostriedkov do priebežného aj kapitalizačného piliera. Takto bude možné dosahovať trvalejšie udržateľný pozitívny hospodársky vývoj, a tým plniť jednu z kľúčových podmienok pre rozmach dôchodkového kapitálového trhu.

Na druhej strane mnohé prípady kolapsu dôchodkových fondov ukazujú nielen na nutnosť novej medzinárodnej finančnej architektúry, ale predovšetkým na nutnosť sprísneného a kvalitatívne nového kontrolného mechanizmu penzijných poistných

fondov. Rozsah operácií, ktoré tieto fondy uskutočňujú na kapitálových trhoch, si nutne vyžaduje podstatné skvalitnenie legislatívy na kontrolu tak kapitálových trhov, ako aj operácií dôchodkových fondov. Tiež je potrebné výrazné zvýšenie kontroly nad emitentmi akcií, a to tak na štátnej, ako aj na podnikovej úrovni.

Literatúra:

- /1/ Analýza výhodnosti a nevýhodnosti zotrvania v II. pilieri pre jednotlivé skupiny sporiteľov. Bratislava: MPSV R SR, 2008.
- /2/ Národná správa o stratégii dosiahnutia udržateľnosti a primeranosti dôchodkov. Bratislava: MPSVaR SR, 2005.
- /3/ Predbežné hodnotenie postupu dôchodkovej reformy na Slovensku. Bratislava: MPSVR SR, 2008.
- /4/ Rievajová, E. a kolektív: Sociálne zabezpečenie. Bratislava: Ekonóm, 2008.
- /5/ Staněk, P.: Penzijné fondy a ich vývoj vo svetovej ekonomike. In: Rievajová, E. a kolektív: Sociálne zabezpečenie. Bratislava: SPRINT, 2006.
- /6/ Study on pension schemes of the EU. Paris: OECD, 2000.

Autorky pôsobia na Národohospodárskej fakulte EU v Bratislave, venujú sa sociálnej problematike.

Statistiky a analýzy

K některým úpravám v systému dávek státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi účinným od 1. ledna 2009

Michaela Kepková

V nepojistných dávkových systémech dochází od 1. ledna 2009 k několika významným změnám.

V rámci systému dávek státní sociální podpory (SSP), který zahrnuje přídavky na děti, rodičovský příspěvek, sociální příplatky, příspěvek na bydlení, dávky péstounské péče, porodné a pohřebné, byly přijaty změny jak v organizaci a řízení, tak věcné změny týkající se zejména rodičovského příspěvku. Základním předpisem v této oblasti je zákon č.117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Od ledna 2009 dochází ke sjednocení institucí poskytujících dávky SSP na prvním stupni na celém území státu. Na území hlavního města Prahy dosud vykonávaly působnost na úseku SSP úřady městských částí stanovené Statutem hlavního města Prahy, zatímco jinde úřady práce. Tato působnost je nově přenesena na Úřad práce hlavního města Prahy. Pro poživatele dávek SSP se touto změnou mnoho nemění, alespoň z počátku, vzhledem k tomu, že pracovníci i dosavadní umístění kontaktních míst zůstává zachováno. Odvolacím orgánem je i nadále Magistrát hlavního města Prahy, na ostatním území ČR o odvoláních proti rozhodnutí úřadů práce rozhodují krajské úřady.

V řízení o dávkách SSP dochází k úpravě, která omezuje dobu, kdy je možné o dávku požádat, tak, že o dávku lze požádat nejdříve 60 dní předem dnem, od kterého se o dávku žádá. Rovněž se zjednodušuje vydávání jedné z forem rozhodování úřadů práce - oznámení, kdy lze maximálně využít výpočetní techniku.

Nejvýznamnější změnou ve státní sociální podpoře však je úprava týkající se rodičovského příspěvku. Dosud bylo možné tuto dávku poskytovat v případě péče o dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě nejdéle do sedmi let jeho věku. Od 1. ledna 2009 mají nárok na rodičovský příspěvek i rodiče pečující celodenně a řádně o dítě od sedmi let do deseti let jeho věku, jde-li o dítě dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené, kterému nenáleží příspěvek na péči poskytovaný podle zákona o sociálních službách. Rodičovský příspěvek, který náleží při péči o dítě od sedmi let věku, se poskytuje v nižší výměře, tj. v částce 3000 Kč měsíčně (do té doby náležel rodičovský příspěvek v základní výměře).

V roce 2010 bude rodičovský příspěvek při péči o takové dítě náležet až do 15 let věku dítěte. Bude-li dítě, o které rodič pečuje, poživatelem příspěvku na péči, náleží rodičovský příspěvek nejdéle do 7 let věku takového dítěte a náleží v poloviční výši.

Současně s prodloužením nároku na rodičovský příspěvek při péči o zdravotně postižené dítě se prodlužuje doba, po kterou může být dítě umístěno v příslušném zařízení aniž rodič ztratí nárok na rodičovský příspěvek. Dítě dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené může pravidelně navštěvovat jesle, mateřskou školu nebo jiné obdobné zařízení pro děti předškolního věku v rozsahu nepřevyšujícím šest hodin denně. Dítě školního věku může navštěvovat přípravnou třídu základní školy nebo školu poskytující základní nebo střední vzdělání; v těchto případech není rozsah návštěvy školy časově omezen.

Od 1. ledna 2009 se rovněž zvyšují normativní náklady na bydlení, které jsou rozhodné pro účely stanovení nároku a výše příspěvku na bydlení. Částky normativních nákladů na bydlení pro rok 2009 jsou stanoveny nařízením vlády č. 449/2008 Sb.

V oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi dochází ke změnám, které v řadě případů navazují na úpravy v oblasti zaměstnanosti a mají za cíl zvýhodnit ty osoby, které se snaží zvýšit si příjem výdělečnou nebo jinou činností a co nejdříve se ze své tíživé sociální situace vymanit. V hmotné nouzi je osoba (rodina), která nemá dostatečné příjmy a její celkové sociální a majetkové poměry neumožňují uspokojování základních životních potřeb na úrovni ještě přijatelné pro společnost. Základní právní úprava oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi je provedena zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. V rámci tohoto systému se poskytuje příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc.

Od 1. ledna 2009 se zrušilo vypracovávání aktivizačních plánů (v zákoně o pomoci v hmotné nouzi) a programů individuálního motivačního postupu (v zákoně o zaměstnanosti) v návaznosti na novou povinnost stanovenou zákonem o zaměstnanosti vypracovávat individuální akční plán úřadem práce. Úřad práce má povinnost vypracovat individuální akční plán s uchazečem o zaměstnání, který je v evidenci nepřetržitě 5 měsíců. Obsahem individuálního akčního plánu je zejména stanovení postupu a časového harmonogramu plnění jednotlivých opatření ke zvýšení možnosti uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce. Po zjištění, že s osobou (společně posuzovanou osobou) byl sepsán individuální akční plán, je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen vyzvat osobu, aby tento plán předložila v termínu stanoveném orgánem pomoci v hmotné nouzi. Pokud plán ve stanovené lhůtě vyzvaná osoba nepředloží, sníží se jí částka živobytí na existenční minimum, žádné jiné navýšení částky živobytí této osobě nenáleží. Toto se nevztahuje na nezaopatřené dítě a na osoby, u kterých se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací (např. osoba starší 65 let, osoba plně invalidní, rodič pobírající rodičovský příspěvek, osoba pečující o osobu závislou na péči v II. až IV. stupni).

V zákoně o pomoci v hmotné nouzi vznikl nový institut „veřejná služba“. Tento institut doplňuje vedle veřejně prospěšných prací, krátkodobého zaměstnání a dobrovolnické služby možnosti zachování pracovních dovedností u osob dlouhodobě setrvávajících ve stavu hmotné nouze. Obec může uzavřít s osobou v hmotné nouzi písemnou smlouvu, na základě které bude tento občan zabezpečovat činnosti v záležitostech, které jsou konány ve prospěch obce a jejích občanů. Jde zejména o zlepšování životního prostředí v obci, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoc v oblasti kulturního rozvoje a sociální péče.

Při sjednání rozsahu pracovní doby, doby odpočinku, podmínek pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci pro výkon veřejné služby platí pracovníprávní předpisy. Pro výkon veřejné služby osobou mladší 18 let budou použity pracovníprávní předpisy upravující pracovní podmínky mladistvých zaměstnanců. Písemná smlouva také

obsahuje povinnost obce uzavřít pojistnou smlouvu kryjící odpovědnost za škodu na majetku nebo na zdraví, kterou osoba vykonávající veřejnou službu způsobí nebo jí bude způsobena. Osoba vykonávající veřejnou službu bude odpovídat pouze za škodu způsobenou úmyslně. Na úhradu pojistného vyplývajícího z obcí uzavřené pojistné smlouvy může obci poskytnout Ministerstvo práce a sociálních věcí dotaci.

Pokud se obec rozhodne veřejnou službu organizovat, má obecní úřad v přenesené působnosti povinnost vést evidenci osob vykonávajících veřejnou službu na území obce, udělovat závazné pokyny při výkonu veřejné služby, a zabezpečovat kontrolu výkonu veřejné služby, informovat příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi o tom, že byl zahájen výkon veřejné služby, že byla veřejná služba ukončena, a o tom, zda a jak byla veřejná služba vykonávána, a podávat na základě písemné žádosti úřadu práce informace o tom, zda a jak byla veřejná služba osobou vykonávána.

Osoby, které jsou v hmotné nouzi a vykonávají veřejnou službu, jsou v systému dávek pomoci v hmotné nouzi zvýhodněny. Částka živobytí u osoby, která vykonává dobrovolnickou službu nebo veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin v kalendářním měsíci, činí částku existenčního minima zvýšenou o polovinu rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem, popřípadě zvýšenou o další bonifikace, tzn. že osoba vykonávající veřejnou službu 30 a více hodin měsíčně a zároveň prokazující všechny snahy ohledně zvýšení příjmu, může dostávat příspěvek na živobytí v částce vyšší než životní minimum (např. u jednotlivce částku 553 Kč nad životní minimum, které je v současné době 3126 Kč).

Ke zpřísnění podmínek poskytování dávek dochází u osob, které jsou dlouhodobě požívateli dávek pomoci v hmotné nouzi. U osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, činí částka živobytí (příspěvku na živobytí) částku existenčního minima a žádné jiné navýšení částky živobytí této osobě nenáleží. Toto se nevztahuje na osobu, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, osobu pobírající podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osobu, která má příjem z výdělečné činnosti, a také na osobu, která vykonává dobrovolnickou službu nebo veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.

V zákoně o pomoci v hmotné nouzi dochází rovněž k úpravám týkajícím se výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi, které směřují k přesnému zacílení podle konkrétní aktuální situace osoby nebo rodiny s využitím sociální práce tak, aby jejich poskytování bylo maximálně efektivní.

Rozšiřují se formy výplaty dávek, a to o možnosti vyplácení dávek prostřednictvím poukázky na přímý odběr zboží ve stanovené hodnotě nebo prostřednictvím elektronického platebního prostředku. Znamená to, že je možné vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi v hotovosti, poštovní poukázku, převodem na účet určený žadate-

lem, formou poukázky na hmotnou pomoc v zařízení poskytujícím sociální služby, prostřednictvím poukázky opravňující k nákupu zboží ve stanovené hodnotě nebo poukázky na přímý odběr zboží ve stanovené hodnotě nebo prostřednictvím elektronického platebního prostředku, nebo přímou úhradou částek, k jejichž úhradě je příjemce nebo osoba společně posuzovaná v hmotné nouzi zavázána.

V zákoně je nově specifikován postup, kdy ustanovit zvláštního příjemce namísto dosavadního. Orgán pomoci v hmotné nouzi ustanoví zvláštního příjemce vždy v případech, kdy by se výplatou dávky příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, nebo kdyby tím byly poškozeny zájmy osob, v jejichž prospěch je příjemce dávky povinen dávku používat, nebo nemůže-li příjemce výplatu přijímat anebo kdyby hrozila ztráta bydlení příjemce a s ním společně posuzovaných osob. Kromě toho může orgán pomoci v hmotné nouzi namísto příjemce uvedeného výše ustanovit zvláštního příjemce i z dalších vážných důvodů.

V případě, že osoba v hmotné nouzi v předcházejících 12 kalendářních měsících pobírala příspěvek na živobytí a ode dne odejmutí naposledy přiznaného příspěvku na živobytí neuplynuly více než 3 kalendářní měsíce, započítávají se do lhůty 6 měsíců i předchozí doby čerpání příspěvku na živobytí. Tímto se zamezí tomu, aby v případě, že osoba přestane plnit podmínky hmotné nouze a dojde k odejmutí dávky, v následujícím měsíci opětovně nepožádala o dávku a aby opětovně nepočala běžet nová lhůta 6 měsíců, rozhodná pro stanovení výše dávky.

Vzhledem k tomu, že prakticky všechny rodiny s nezaopatřenými dětmi, které pobírají dávky pomoci v hmotné nouzi, také pobírají dávky SSP, propojují se informace o možných problémech s hospodařením s finančními prostředky ze systému pomoci hmotné nouze do systému dávek SSP. Cílem je minimalizovat možnosti zneužívání sociálních dávek jejich příjemci. Orgán pomoci v hmotné nouzi má povinnost poskytovat orgánům SSP - úřadům práce pro účely ustanovení zvláštního příjemce informace o osobách, které pobírají příspěvek na živobytí nebo doplatek na bydlení alespoň šest po sobě jdoucích kalendářních měsíců formou poukázky nebo jimž je příspěvek na živobytí poskytován prostřednictvím elektronického platebního prostředku, nebo jimž je ustanoven pro pobírání těchto dávek zvláštní příjemce. Úřady práce se každou takovou informací musejí zabývat a rozhodnout, zda jsou dány podmínky pro ustanovení zvláštního příjemce i pro dávky SSP.

Změny provedené zejména v dávkovém systému pomoci v hmotné nouzi směřují jednak k ocenění toho, kdo je aktivní, kdo se snaží zlepšit svou tíživou sociální situaci vlastním přičiněním, a jednak rozšiřují orgánům pomoci v hmotné nouzi možnosti reagovat různými nástroji v situacích dlouhodobého pasivního pobírání dávek, případně při jejich zneužívání.

Autorka je pracovnící MPSV.

Dopad reorganizace lékařské posudkové služby na vzdělávání posudkových lékařů

Rostislav Čevela, Libuše Čeledová

Článek se zabývá problematikou vzdělávání posudkových lékařů za podmínek probíhající reorganizace lékařské posudkové služby MPSV. Autoři se snaží odpovědět na otázku, zda je třeba změnit přístup ke vzdělávání posudkových lékařů, jakou formou by se jejich postgraduální vzdělávání mělo realizovat a kým by mělo být zajišťováno. Současně reagují i na výsledky dotazníkového šetření MPSV z roku 2007 „Názory lékařů a veřejnosti na práci lékařské posudkové služby“.

Lékařská posudková služba v reorganizaci

Lékařskou posudkovou službou obvykle rozumíme soustavu specializovaných lékařských posudkových subjektů, působících v organizačních strukturách resortu MPSV, tj. v posudkových komisích MPSV, na České správě sociálního zabezpečení, okresních správách sociálního zabezpečení a úřadech práce. Jejím hlavním úkolem v sociální oblasti je podávat posudky o zdravotním stavu a o některých důsledcích z něj vyplývajících. Ty pak slouží jako podklady pro rozhodnutí o některé ze sociálních dávek či o jiných výhodách poskytovaných z jednotlivých systémů sociální ochrany. Bezprostředními uživateli výstupů lékařské posudkové činnosti jsou především systémy sociální ochrany, resp. organizační složky, které je realizují. Těmi jsou v současnosti podle platné právní úpravy orgány veřejné správy. Prvoinstanční lékařská posudková služba v oblasti působnosti MPSV je rozdělena na část pro účely důchodového a nemocenského pojištění, která působí na České správě sociálního zabezpečení a na okresních správách sociálního zabezpečení, a na část pro účely ostatních systémů sociální ochrany, která působí na úřadech práce. K rozdělení dříve jednotné posudkové služby došlo v souvislosti se zavedením nové sociální dávky - příspěvku na péči v systému sociálních služeb. Druhoinstanční posudkovou službu představují posudkové komise MPSV. Prvním zásadním koncepčním krokem zamýšlené reorganizace je návrh novely zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, který je nyní pro-

jednán v Poslanecké sněmovně a v němž se navrhuje sloučit prvoinstanční posudkové služby při České správě sociálního zabezpečení s účinností od 1. 7. 2009. Toto sloučení představuje první etapu reorganizace posudkové služby. Naplnění cíle druhé etapy - ustavení samostatného posudkového orgánu pro všechny dávkové systémy, jehož posudky by byly na rozdíl od současného stavu pro všechny veřejnoprávní systémy závazné - se předpokládá ve volebním období 2010–2014. Reformu posudkové služby je třeba chápat jako kontinuální proces s cílem změnit stávající systém tak, aby reagoval na nové poměry ve společnosti (Krebs, 2007). Posudkoví lékaři se vzhledem ke svému začlenění pod resort práce a sociálních věcí pohybují na pomezí sociálně zdravotní a zdravotně sociální péče, jejíž význam v posledních letech trvale vzrůstá. Prakticky všude tam, kde je poskytována a zajišťována péče zdravotní, je nutné současně zajistit a poskytovat péči sociální (Vurm, 2007). Jen za rok 2007 lze dopady činnosti lékařské posudkové služby resortu MPSV vyčíslit na 90 mld. Kč a při stávajícím trendu nárůstu počtu žádostí o dávky se dá očekávat překročení magické hranice 100 mld. Kč. Cílem resortu je proto vytvořit efektivní resortní lékařskou posudkovou službu se silným autonomním rysem, opírající se o erudované odborníky s odpovídajícím vzděláním.

Tabulka č. 1 ukazuje počty posudkových lékařů působících k 31. 12. 2007 v resortní lékařské posudkové službě MPSV splňujících požadavky specializované způsobilosti, a to i dle místa působení. Z 547 posudkových lékařů splňuje požadavky na vzdělání pouze 326, tj. 59,6 %.

Z uvedených údajů vyplývá naléhavá potřeba systematického vzdělávání posudkových lékařů, které od svého založení v roce 1961 realizuje katedra posudkového lékařství IPVZ. Od roku 1971 získalo atestaci v oboru cca 1000 lékařů, za posledních 7 let jich dosáhlo specializované způsobilosti v oboru posudkové lékařství 94. Navzdory úsilí katedry však splňuje požadavky na vzdělání pouze polovina ze všech cca 500 posudkových lékařů působících v roce 2007 v resortu MPSV, což je více než alarmující.

Vzdělávání posudkových lékařů v dotazníkovém šetření

Zjistit odpovědi na otázky, proč není obor posudkové lékařství pro lékaře atraktivní, jak pohlíží lékařská a laická veřejnost na osobu posudkového lékaře a jak vnímá činnost lékařské posudkové služby, měla dotazníková akce, kterou MPSV realizovalo prostřednictvím společnosti Faktum Invenio na konci roku 2007.

Šetření se zaměřilo na odbornou lékařskou veřejnost, tj. na lékaře pracující v posudkové službě nebo s ní úzce spolupracující, s cílem zjistit, jaká opatření by zvýšila zájem o práci v oboru posudkové lékařství. Součástí výzkumu byla rovněž dotazníková akce se zaměřením na klientelu lékařské posudkové služby, jejímž cílem bylo zjistit, jaká opatření by zlepšila její pozitivní vnímání.

Všechny tři dílčí projekty považujeme za nedílnou součást jednoho komplexního šetření, jehož výsledky a z nich učiněné závěry podpoří personální stabilizaci lékařské posudkové služby.

Šetření s názvem „Názory posudkových lékařů na obsah své práce“ bylo provedeno technikou standardizovaného řízeného telefonického rozhovoru na vzorku 348 respondentů - posudkových lékařů. Metodika zpracování výzkumu odpovídá standardům sdružení SIMAR a ESOMAR. Okruh otázek, na který lékaři odpovídali, se týkal i jejich vzdělávání. Struktura souboru respondentů je patrná z tabulky č. 2.

V následujícím textu se zaměříme na nejdůležitější zjištění.

Základní atestace

Nejčastější základní atestací lékařů, kteří nyní pracují jako posudkoví, je interní (43 %) a všeobecné lékařství (41 %). Z pediatrie a dorostového lékařství má atestaci 12 % lékařů, z chirurgie pak 9 % lékařů.

Atestace z posudkového lékařství

Atestaci z posudkového lékařství mělo k 31. 12. 2007 62 % posudkových lékařů, 12 % lékařů se právě na tuto atestaci připravuje a 7 % lékařů o ní do budoucna uvažuje. Pětina posudkových lékařů atestaci z posudkového lékařství do budoucna neplánuje. Atestaci z posudkového lékařství

Tabulka č. 1: Počty posudkových lékařů v resortní LPS MPSV splňující požadavky specializované způsobilosti

	s atestací	bez atestace
ČSSZ	204	157
ÚP	94	64
PK MPSV	28	0
celkem	326	221

mají nejčastěji lékaři, kteří vykonávají práci posudkového lékaře pro MPSV (97 %). Z posudkových lékařů, kteří pracují pro Českou správu sociálního zabezpečení, jich má atestaci z posudkového lékařství 57 %, z lékařů, kteří pracují pro úřad práce, 63 %.

Z hlediska věku najdeme atestaci z posudkového lékařství nejčastěji u lékařů ve věku 50–59 let (71 %), lékaři ve věku do 49 let se pak významně častěji než lékaři jiných věkových kategorií na tuto atestaci právě připravují (29 %). Mezi lékaři mladšími 60 let neplánuje atestaci z posudkového lékařství pouze mezi 5–8 % lékařů. Lékaři starší 60 let, pokud atestace z posudkového lékařství ještě nedosáhli, o ní do budoucna již nepřemýšlí (37 %).

Z lékařů, kteří pracují v oboru posudkového lékařství déle než 20 let, má atestaci z této specializace 93 % lékařů, z lékařů, kteří vykonávají tuto profesu po dobu 10–19 let, 74 %, zároveň však platí, že pokud lékař s touto délkou praxe atestaci ještě nezískal, tak ji již většinou ani neplánuje (20 %).

Zjištěné výsledky korespondují se statistickými údaji MPSV o vzdělání posudkových lékařů.

Délka působení lékařů v oboru posudkového lékařství

V oboru posudkového lékařství pracuje méně než 9 let 38 % posudkových lékařů, 10–19 let rovněž 38 % a více než 20 let tuto profesi vykonává 24 % lékařů.

Dostatečné využívání lékařské kvalifikace při práci posudkového lékaře

Naprostá většina lékařů vyjádřila přesvědčení, že při výkonu práce posudkového lékaře dostatečně využívá svou lékařskou kvalifikaci - rozhodně přesvědčeno je o tom 67 % lékařů, spíše přesvědčeno 29 % lékařů. Pouze 4 % posudkových lékařů se domnívají, že svou kvalifikaci nevyužívají dostatečně.

Důvody nevyužívání lékařské kvalifikace

Celkem 17 respondentů uvedlo, že jejich lékařská kvalifikace není při výkonu práce dostatečně využívána. Sedm z nich uvedlo, že tráví mnoho času administrativními pracemi. Podle pěti lékařů je příčinou této situace skutečnost, že v posudkovém lékařství jejich lékařská kvalifikace není příliš potřeba. Dva lékaři nevyužívají svou lékařskou kvalifikaci dostatečně, protože tráví mnoho času dopravou během výkonu práce, a dva lékaři zastávají názor, že posudkové lékařství není akutní medicína.

Možnosti zlepšení využívání lékařské kvalifikace posudkových lékařů

Tentýž soubor respondentů odpovídal i na otázky, jak lze využívání jejich kvalifikace zlepšit. 6 z nich uvedlo, že využívání lékařské kvalifikace v posudkovém lékařství zlepšit nelze. Ostatní respondenti kladli důraz na omezení administrativy, vymezení času na studium a především uskutečnění odborných stáží na klinických pracovištích.

Tabulka č. 2: Struktura souboru respondentů

		Celkem	
		N	Sl.%
Celkem		348	100,0
Zaměstnavatel	ČSSZ	257	73,9
	MPSV	31	8,9
	Úřad práce	60	17,2
Pohlaví respondenta	Muž	136	39,1
	Žena	212	60,9
Věk	Do 49 let	51	14,7
	50–59 let	149	42,8
	60 let a více	147	42,2
	Neuvedl/a	1	0,3
Počet let v oboru	Do 9 let	132	37,9
	10–19 let	133	38,2
	20 let a více	83	23,9

Opakovaná volba povolání posudkového lékaře

Pro práci posudkového lékaře by se znovu rozhodlo 67 % lékařů, 28 % lékařů „rozhodně“, 39 % lékařů „spíše“. Podruhé by si ji nevybralo 29 % posudkových lékařů.

Práci posudkového lékaře by si opět nezvolilo 36 % dotázaných mužů a 25 % žen.

Z lékařů ve věku do 49 let by si profesi posudkového lékaře opakovaně vybralo 78 %.

Pokud by si posudkoví lékaři znovu svou profesi nezvolili, pak především

kvůli nízkému platu (28 %), nízké prestiži tohoto povolání (19 %) a konfliktním situacím souvisejícím s výkonem tohoto povolání. Lékaři rovněž uváděli, že jako posudkoví lékaři mají malý kontakt s medicínou (16 %). Práci posudkového lékaře považují za stresující, náročnou (15 %) a nadměrně zatěžující (13 %). Vadí jim, že v ní převažuje administrativa (13 %) a jsou rovněž nespokojeni se současnou situací v posudkovém lékařství jako takovém (16 %).

Tabulka č. 3: Rozdíly mezi specializačním vzděláváním a certifikovaným kurzem

	Specializační obor	Certifikovaný kurs
Způsobnost	specializovaná způsobilost	zvláštní odborná způsobilost
Vstupní požadavky	navazuje na odbornou způsobilost, nelze klást jako podmínku získání specializované způsobilosti	navazuje na specializovanou způsobilost
Stanovení oboru vyhláškou	ano	ano
Regulace názvu odbornosti právním předpisem	ano	ne
Vzdělávací programy vydané ve Věstníku MZ	ano	ano
Povinná akreditace pracoviště MZ	ano	ano
Samostatná akreditační komise	ano	může, podle rozhodnutí MZ
Vztah k zákoníku práce	prohlubování kvalifikace	zvyšování kvalifikace
Nárok na přijetí při splnění podmínek	ano	ano
Délka	není stanovena	minimálně 1 rok
Určení rozsahu	odpracovanými roky a pracovním úvazkem, probíhá při výkonu povolání	počty hodin teoretické a praktické výuky
Způsob zakončení	atestační zkouška	závěrečná zkouška
Zkušební komise, jmenované ministrem, nezávislé na akreditovaném pracovišti	ano	ano
Doklad o vzdělání vydaný MZ	ano	ano
Financování prostřednictvím rezidenčních míst	ano	ne

Postgraduální vzdělávání posudkových lékařů

V souladu s novelou zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, se specializační vzdělávání uskutečňuje dle specializačních programů. Vzdělávací programy týkající se posudkového lékařství stanoví ministerstvo zdravotnictví ve spolupráci s MPSV. Stávající vzdělávací program oboru posudkové lékařství je zveřejněn ve Věstníku MZ ČR, ročník 2005, srpen, částka 8, str. 116–118. Nový vzdělávací program oboru připravovaný odbornými společnostmi musí reagovat na současné koncepční změny ve vzdělávání, tedy na to, zda obor posudkové lékařství zůstane oborem specializačního vzdělávání, anebo zda se lékaři budou připravovat na posudkovou odbornou činnost absolvováním certifikovaného kursu. V případě certifikovaného kursu vzdělávací program oboru stanoví, která specializovaná způsobilost je předpokladem vstupu do vzdělávání. Rozdíly mezi specializačním vzděláváním a certifikovaným kursem ukazuje tabulka č. 3.

Dle současné právní úpravy lékaři absolvují specializační vzdělávání na akreditovaném pracovišti. Podmínky akreditace pracovišť upravuje rovněž zákon č. 95/2004 Sb. Akreditaci na vzdělávací program v oboru posudkové lékařství získala zatím pouze katedra posudkového lékařství IPVZ.

Závěr a shrnutí

Z výsledků dotazníkového šetření MPSV z roku 2007 vyplynulo, že polovina ze všech posudkových lékařů působících v roce 2007 v lékařské posudkové službě resortu MPSV nesplňuje předepsané požadavky na vzdělání.

Protože odborné vzdělávání zajišťuje formování specifických znalostí a dovedností orientovaných na určité zaměstnání a jejich aktualizaci a přizpůsobování měnícím se požadavkům pracovního místa, v obou odborných společnostech posudkových lékařů se nyní diskutuje o způsobu, jakým se bude postgraduální vzdělávání posudkových lékařů realizovat. Zda v rámci atestačních oborů specializačního vzdělávání, nebo v certifikovaných kursech.

Konečné rozhodnutí o této otázce se stane stěžejním pro uskutečňování cíle resortu vytvořit efektivní resortní lékařskou posudkovou službu se silným autonomním rysem, opírající se o erudované odborníky.

Reforma a stabilizace činnosti lékařské posudkové služby je na jedné straně spojena s modernizací systému sociální ochrany a státní správy a na straně druhé úzce souvisí se vzděláváním posudkových lékařů resortu MPSV. Nejefektivnějším vzděláváním a personálním rozvojem pracovníků v organizaci je dobře organizované systematické vzdělávání, které se odráží v rozvoji celé organizace a ve zvyšování kvality služeb poskytovaných klientům. Pevným základem silné autonomní resort-

ní lékařské posudkové služby jsou špičkoví odborníci s exkluzivním postavením.

Literatura:

- Armstrong, M. *Řízení lidských zdrojů*. Praha: Grada, 2002.
- Bělohávek, F. *Organizační chování*. Olomouc: RUBICO, 1996.
- Cole, G. A. *Management Theory and Practice*. London: DP Publications, 1990.
- Čeledová, L. - Čevela, R. - Veselý, J. Migrace v posudkové službě. *Zdravotnictví v České republice*, 2008, č. 1.
- Čeledová, L. Vzdělávání - prvek personální stabilizace lékařské posudkové služby. *Revizní a posudkové lékařství*, 2008, č. 1.
- Krebs, V. a kol. *Sociální politika*. Praha: ASPI, 2007.
- Koubek, J. *ABC praktické personalistiky*. Praha: LINDE, 2000.
- Průša, L. *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI, 2007.
- Vurm, V. a kol. *Vybrané kapitoly z veřejného a sociálního zdravotnictví*. Praha: TRITON, 2007.
- Zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, v platném znění.
- Zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace.)
- Vyhláška č. 233/2008 Sb., o oborech specializačního vzdělávání lékařů, zubních lékařů a farmaceutů.
- Věstník MZ ČR, ročník 2005, srpen, částka 8, str. 116–118.
- Závěrečná zpráva dotazníkového šetření „Názory lékařů a veřejnosti na práci lékařské posudkové služby“ provedené společností Faktum Invenio pro MPSV.
- Interní materiály MPSV o lékařské posudkové službě.

Autoři jsou pracovníky MPSV.

Odlíšnosti v kompetencích mužů a žen na řídicích pozicích a jejich profesní a společenské ohodnocení

Zuzana Šnajdrová

Téma rovných příležitostí mužů a žen se stává stále diskutovanějším a medializovanějším. Z obecných úvah se diskuse přesouvá k jednotlivým aspektům genderové problematiky. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí (VÚPSV) se od r. 2005 v rámci projektu „Gender v managementu“ zabývá problematikou rovných příležitostí mužů a žen ve vedoucích a řídicích funkcích, strukturou a příčinami mzdových nerovností. Tato práce pojímá téma z jiné, doposud méně diskutované perspektivy. Na základě kvalitativních výzkumů se snaží zmapovat odlíšnosti v kompetencích mužů a žen v řídicích pozicích a rozdíly v jejich ohodnocení ze strany zaměstnavatelů. Cílem této studie tedy není zjistit, zda jsou dané kompetence sociálně konstruované či biologicky dané, ale spíše to, jak jsou definovány a společensky i profesně ohodnocovány.

Tento text vychází především ze tří základních kvalitativních výzkumů organizovaných VÚPSV. Dané výzkumy nahlíží na problematiku rovných příležitostí v managementu z různých perspektiv a tím nabízejí ucelenější a komplexnější vhled do této oblasti. První výzkum se věnuje stanovisku zaměstnavatelů¹, druhý šetří genderovou problematiku v prostředí českého managementu z pozice zaměstnanců² a poslední, z něhož tato práce čerpá, se věnuje pohledu personálních agentur.³

Otázka tedy zní, zda existují odlišné osobnostní charakteristiky a kompetence mužů a žen pro výkon manažerské funkce, a jestliže ano, zda jsou tyto kompetence náležitě ohodnoceny zaměstnavateli či zda tvoří určité mantinely a omezení v profesním životě žen a mužů. Z výzkumů vyplynulo, že genderově odlišné kompetence existují. Dotazování z řad zaměstnavatelů i zaměstnanců připsují/přisuzují ženám a mužům ve vedoucích pozicích specifické rysy a sou-

bory charakteristik/kompetencí, které jsou různě finančně či společensky ohodnocené. Cílem tohoto příspěvku je poukázat na tato specifika a míru jejich ohodnocení v profesní kariéře manažerů a manažerek.

Kompetence

Před analýzou jednotlivých genderových kompetencí je důležité si tento pojem přesněji definovat/vymezit. Kompetence v této práci představuje „souhrn

vědomostí, dovedností, schopností, postojů a hodnot, důležitých pro osobní rozvoj a uplatnění každého člena společnosti. Jejich výběr a pojetí vychází z hodnot obecně přijímaných ve společnosti a z obecně sdílených představ o tom, které kompetence jedince přispívají k jeho vzdělávání, spokojenému a úspěšnému životu a k posilování funkcí občanské společnosti" (RPIC, 2007). Z definice vyplývá, že kompetence nemohou být a ani nejsou (dle prezentovaných výzkumů) genderově neutrální. Rozdíly mezi nimi jsou pak hlavním předmětem následující analýzy.

Pouze velmi obtížně lze definovat kompetence řídicích pracovníků a pracovníků v závislosti na pohlaví a vyvarovat se genderové stereotypizace. Jestliže byli dotazovaní ochotni se k této otázce vyjádřit, odpovídalo rozlišení kompetencí tradičně zařazených mužů a žen ve společnosti. Rozdíly byly zveličeny a ženy v řídicích pozicích byly spíše chápány jako zástupkyně žen obecně (tzv. princip tokemismu) (Dudová a kol., 2006). Stejně tak se v rozhovorech vyskytoval velmi silný princip genderové solidarity, tzn. že dotazovaní uváděli více pozitivních atributů při charakteristice řídicích pracovníků stejného pohlaví (Gazdagová, Fischlová, 2006). „Ženské“ charakteristiky byly zpravidla pozitivně hodnoceny ženami, a to i pro výkon manažerské funkce. Muži naopak tyto „ženské“ vlastnosti chápali jako určitou překážku výkonu vedoucí pozice.

Na základě těchto rozhovorů tedy vyplynuly následující obecné charakteristiky, jež by měl/a manažer/ka splňovat:

- přesvědčivost a autorita,
- schopnost prosadit se,
- orientace na cíl,
- vysoká motivace,
- ochota neustále se vzdělávat,
- komunikační schopnosti,
- flexibilita.

Většina těchto charakteristik (v rozhovorech nejčastěji uváděných) je společností zpravidla (stereotypně) přisuzována mužům, a proto se s nimi ženy hůře identifikují a na vyšší pozice se méně hlásí. Přestože tyto požadavky ženy a priori nevylučují, jsou v souladu s dominantním chápáním mužskosti a poskytují vzor, podle kterého se muži chovají i jako manažeři. Vzhledem k tomu, že představa o ženském genderu a sexualitě stojí k těmto požadavkům v protikladu, mají ženy pozici výrazně komplikovanější (Dudová, 2006). Například autorita a schopnost ovlivnit a vést kolektiv byla v rozhovorech chápána převážně jako mužská vlastnost. Ženy se podle manažerů a manažerek musí postavit do jiné než jim „přirozené“ role, aby autoritu získaly. Z rozhovorů tedy vyplynulo, že pokud jsou ženy autoritativní, paternalistické, příliš ambiciózní, racionální či tvrdé, nejsou považovány za dostatečně „ženské“. Jestliže tyto vlastnosti nemají /neprokazují, nejsou to dobré manažerky.

Manažerky jsou na základě provedených rozhovorů považovány za komunikativnější. Kozelský ve své práci uvádí, že ze struktury zaměstnanosti žen vyplývá jejich orientace převážně na pracovní pozici s rozvinutou sociální komunikací (zaměstnání vykonávané převážně ve službách - obchod, správa, školství, zdravotnictví) (Kozelský, 2007:18). Takto horizontálně segregovaný pracovní trh kopíruje strukturu vzdělání, v němž méně než 10 % žen vystuduje technické obory. Technické vzdělání je často spojováno s logickým myšlením (důležitým nejen pro výkon řídicí funkce), které je tak spíše připisováno mužům než ženám. I přestože velké nadnárodní firmy (např. IBM) začaly s genderově senzitivní politikou a prostřednictvím osvěty „lákají“ středoškolačky ke studiu technických/IT oborů,⁵ je procento žen pracujících v těchto odvětvích naprosto mizivé. Projekt, jako je tento, je pro nabourávání genderových stereotypů a tím i navyšování žen v různých odvětvích na různých pracovních pozicích podle mého názoru velmi důležitý.⁶

Dále z uvedených výzkumů vyplynulo, že ženy na řídicích pozicích potřebují delší čas k rozhodování a neriskují tolik jako muži. Jdou za jistotou a preferují fixní plat spíše než vysoký podíl pohyblivé složky, jež vyhovuje naopak mužům (Fischlová, 2005). Ti byli naopak charakterizováni jako racionální, autoritativní a zaměřeni spíše na věcné problémy než na mezilidské vztahy. Manažeři dále byli ochotni více riskovat a rychleji se rozhodovat s menším množstvím podkladů a bez ohledu na následky. Ženy naopak měly tendenci více znát a vědět a až poté se rozhodovat.

Další odlišnost v kompetencích mužů a žen, jež se potvrdila i ve sledovaných výzkumech, spočívá podle Vysekalové (2007) v reakci na stresové/zátěžové situace. Podle autorky jsou muži vůči stresu méně odolní a reagují na něj akcí - bojem či únikem. Ženy naopak psychicky vypjaté situace zvládají snáze a pod tlakem jednají smířlivěji a klidněji. Autorka tyto reakce zdůvodňuje biologickými determinanty, jako je funkce hormonů v těle (testosteron u mužů, oxytocin u žen).

V rozhovorech bylo velmi často uváděno, že ženy jsou empatičtější, více se zajímají o své podřízené a jsou více zaměřené na mezilidské vztahy. Empatie, citlivost a porozumění jsou podle dotazovaných vyloženě charakteristiky manažerek, které však mohou působit i v jejich neprospěch. Citlivost je manažery často zaměňována s náladovostí až hysterií, tedy vlastnostmi nežádoucími pro výkon řídicí funkce. Naopak respondenty tyto vlastnosti hodnotily z hlediska výkonu manažerské funkce pozitivně.⁷ Muži se proti tomu zaměřují spíše na věcné problémy a na prosazování sebe sama (tedy vlastnosti s výkonem manažerské pozice v souladu). Příkladem může být často zmiňovaná motivace k zastávání vedoucí pozice, která se dle výzkumů u žen

a mužů taktéž liší. U mužů je tato motivace dána potřebou řídit a být šéfem, kdežto u žen je hlavním motivátorem potřeba uznání od ostatních nebo potřeba dokázat ostatním, že i žena-matka je schopna danou pozici úspěšně zvládat.

Zajímavým zjištěním bylo, že manažerky, jež mají větší rodinu, kterou musí koordinovat, jsou schopnější v organizaci vlastního pracovního týmu. Tyto ženy mají schopnost rozložit pozornost; zohlednit více parametrů a paralelně sledovat více faktorů.

Rozdílná byla i představa o podpoře budování kariéry ze strany partnera/partnerky. Ženy si podporu představovaly jako možnost diskutovat jednotlivé problémy s partnerem a jeho pomoc s provozem domácnosti. Muži si podporu představovali jako plný servis zabezpečující plynulý chod domácnosti ze strany partnerky. Ve svých odpovědích tak muži spíše nepředpokládali možnost dvoukariérového soužití, a jestliže ano, vždy se předpokládalo, že v případě komplikací přeruší kariéru žena. Tento tradiční model dělby práce byl u dotázaných manažerů dominantní.

Otázka flexibility velmi úzce souvisí s rodinným zázemím, které je pro dobrý výkon jakékoliv řídicí funkce určující. V naprosté většině se dotazovaní shodli na tom, že ženy jsou z důvodu tradiční dělby práce o rodinu a domácnost znevýhodněny. Na manažerských postech se automaticky předpokládá trávení dlouhých (přesčasových) hodin (jež nejsou propláceny) v práci, maximální flexibilita a mobilita ze strany zaměstnanců a celkově vyšší nasazení a ochota věnovat práci nejen to, co vyžaduje, ale i něco navíc. Vzhledem k tomu, že povinnosti spojené s chodem domácnosti a péčí o děti jsou stále „v hlavní režii“ žen, nemohou se přizpůsobit takto jednostranně nastaveným požadavkům a stávají se na trhu práce vůči mužům méně konkurenceschopné.⁸ Lze tedy říci, že v otázce flexibility a mobility je spíše než pohlaví rozhodujícím faktorem rodinná situace.

Shrnutí

Z výzkumů vyplynulo, že dotazovaní /dotazované vnímají chování žen a mužů v řídicích funkcích jako odlišné. Respondenti a respondenty mnohdy využívali k popisu odlišných kompetencí genderových stereotypů.

Autorita jako určující schopnost pro řídicí pozici byla zmiňována jako „mužská“ vlastnost. Přímocárnost, přísnost a agresivita byly u žen popisovány jako něco nepřirozeného a umělého, jako póza, jež jim není vlastní. Empatie, citlivost a porozumění jsou naopak podle respondentů a respondentek převážně „ženské“ vlastnosti. Mužům se zase přisuzují schopnosti logického myšlení a technické zdatnosti. „Ženské“ vlastnosti jsou pak manažery často chápány

z profesního hlediska negativně. Tato stereotypní paušalizace vlastností vylučuje individuální charakteristiky, schopnosti a předpoklady vhodné k výkonu dané funkce a je diskriminační pro obě pohlaví. Genderově stereotypní vzorce působí negativně v profesním i společenském ohodnocení. Uvedené stereotypní představy o „ženských“ a „mužských“ kompetencích, vlastnostech a odlišnosti stylu manažerské práce hrají důležitou roli při přijímání žen na řídicí pozice. Ovlivňují způsob, jakým je k ženám v těchto pozicích přistupováno, a mají vliv i na ohodnocení jejich práce. Vzhledem k tomu, že manažerská pozice je definována spíše kompetencemi/vlastnostmi stereotypně spojovanými s muži, je pro ženy obtížnější pozici nejen získat, ale i udržet si ji. Povinnosti spojené s chodem domácnosti a rodiny jsou stále spíše doménou žen, a proto požadavky spojené s výkonem řídicí funkce jsou pro ně hůře dosažitelné.

1 Fischlová, D. - Gazdagová, M. *Sondáž postojů zaměstnavatelů k uplatnění žen v managementu a zkušenosti s nimi (kvalitativní šetření s vybranými reprezentanty zaměstnavatelů)*. Praha: VÚPSV, 2006.

- 2 Dudová, R. - Křížková, A. - Fischlová, D. *Gender v managementu: kvalitativní výzkum podmínek a nerovnosti v ČR*. Praha: VÚPSV, 2006.
- 3 Fischlová, D. - Gazdagová, M. *Možnosti a bariéry prosazení žen a mužů v managementu. Šetření na personálních agenturách*. Praha: VÚPSV, 2005.
- 4 Charakteristika manažera-muže na základě výše uvedených kvalitativních výzkumů.
- 5 Projekt pod názvem „Ženy do IT“ pořádá IBM ve spolupráci s mezinárodní nevládní organizací APC WNSP (Association for Progressive Communications - Women's Networking Support Programme) za účelem navýšit počet žen pracujících v IT (Informační Technologie).
- 6 IBM ČR získala první místo v soutěži o nejlepší firmu s rovnými příležitostmi pro ženy a muže v ČR, pořádanou neziskovou organizací Gender Studies, o. p. s.
- 7 Opět princip genderové solidarity.
- 8 Nicméně je třeba zdůraznit, že i manažeři mající děti nejsou ochotni trávit v zaměstnání stejné množství času jako před narozením dětí.

Literatura:

- Čermáková, M. et al. *Na cestě do EU: rovné příležitosti mužů*. Praha: SOÚ, 2002.
- Dudová, R. - Křížková, A. - Fischlová, D. *Gender v managementu: kvalitativní výzkum podmínek a nerovnosti v ČR*. Praha: VÚPSV, 2006.
- Fischlová, D. - Gazdagová, M. *Sondáž postojů zaměstnavatelů k uplatnění žen v managementu a zkušenosti s nimi (kvalitativní šetření s vybranými reprezentanty zaměstnavatelů)*. Praha: VÚPSV, 2006.
- Fischlová, D. - Gazdagová, M. *Možnosti a bariéry prosazení žen a mužů v managementu. Šetření na personálních agenturách*. Praha: VÚPSV, 2005.

Kozelský T. *Výděly žen a mužů*. Praha: VÚPSV, 2007.

Vlach, J. *Šetření výdělkové nerovnosti žen a mužů v managementu*. Praha: VÚPSV, 2005.

Internetové odkazy:

- Eurostat. *A statistical view of the life of women and men in the EU25*. [cit. 2007-11-15]. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_03/3-06032006-EN-BP1.PDF
- Gender online – Slovník Pojmů [cit. 2007-11-26]. Dostupné z: http://www.genderonline.cz/download/Rocnik03_2-3_2002.pdf
- Gender management-slovníček [cit. 2007-11-25]. Dostupné z: <http://management.gendernora.cz/index.php?page=dictionary&uid=&justText&print>
- Kotrusová, M. *Flexibilitou v zaměstnání k větší harmonizaci rodinných a profesních rolí*. [cit. 2007-11-23]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/4013>
- RPIC - Regionální poradenské a informační centrum – definice kompetence. Dostupné z: <http://rzasystem.rza.cz/file.php?fileID=45>
- Projekt Ženy do IT. Dostupné z: <http://www.root.cz/clanky/ibm-zve-zeny-do-sveta-it/>
- Vohlídalová, M. *Pozice na pracovním trhu jako odraz individuální svobodné volby*. Dostupné z: <http://www.genderonline.cz/view.php?cislocianku=2007010703>
- Vysekalová, J. *Ženy a média*. Dostupné z: www.gendernova.cz/download/zena_v_reklame.ppt
- Zajicková, D. *Existuje generová rovnost v managementu v ČR?* Dostupné z: <http://zpravodaj.feminismus.cz/clanek.shtml?x=2008165&als%5Bnm%5D=2007944>

Autorka byla pracovnící VÚPSV.

Zajímavosti ze zahraničního tisku

Budou reálné mzdy v roce 2009 klesat?

Globální ekonomická krize povede podle závěrů zprávy „Global Wage Report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence“, vydané ILO koncem roku 2008, k poklesu reálných mezd po celém světě. Slabý nebo záporný ekonomický růst spolu s kolísáním cen potravin a energií povede k poklesu reálných mezd zaměstnanců, zejména v domácnostech s nízkými pracovními příjmy. Také střední třídy budou vážně zasaženy.

Na základě posledních údajů MMF o ekonomickém růstu ILO předpokládá, že globální růst reálných mezd dosáhne v roce 2009 přinejlepším 1,1 %, zatímco v roce 2008 dosáhl 1,8 %. Očekává se však, že v řadě zemí dojde k jejich poklesu, a to i v rozvinutých zemích, kde podle odhadů po 0,8% růstu v roce 2008 dojde v roce 2009 k poklesu -0,5 %. K tomuto vývoji dochází po dekádě, v níž růst mezd pokulhával za růstem ekonomiky.

V letech 1995 až 2007 přineslo každé procento zvýšení ročního růstu HDP na hlavu v průměru zvýšení ročního růstu mezd jen o 0,75 %. Výsledkem bylo, že téměř ve třech čtvrtinách zemí se podíl práce na HDP snížil.

V období let 2001–2007, kdy byla nízká inflace a světová ekonomika rostla tempem 4 % ročně, dosahoval v polovině zemí světa růst mezd méně než 2 % ročně. Existovaly však velké regionální rozdíly. Ve většině rozvinutých zemí a v Latinské Americe činil růst reálných mezd zhruba 1 % či méně, v jiných zemích, například v Číně, Rusku a v dalších tranzitivních zemích však dosáhl 10 %.

Ve více než dvou třetinách sledovaných zemí se od roku 1995 zvýšil rovněž rozdíl

mezi nejnižšími a nejvyššími mzdami, často až na sociálně neudržitelnou úroveň. Z rozvinutých zemí k tomu došlo nejrychleji v Německu, Polsku a v USA, k obdobnému vývoji došlo v Argentině, Číně a Thajsku. V některých zemích, například ve Francii a Španělsku, se podařilo tento trend omezit, částečně i v Brazílii nebo v Indonésii, kde však velké rozdíly nadále přetrvávají.

Také rozdíly ve mzdách žen a mužů zůstávají velké a zmenšují se jen velmi pomalu. I když v 80 % zemí, za něž jsou data k dispozici, bylo zaznamenáno zlepšení poměru mezd žen a mužů, byly tyto změny jen malé a v některých případech zanedbatelné. Ve většině zemí dosahují mzdy žen v průměru 70–90 % mezd mužů, ale v některých částech světa, zejména v Asii, je tento poměr ještě nižší.

Z analýzy hlavních trendů vývoje úrovně mezd a jejich distribuce ve světě v posledních letech vyplývá, že zatímco v obdobích pozitivního vývoje růst mezd pokulhával za růstem ekonomiky, v obdobích poklesu ekonomiky mzdy klesají mnohem rychleji. V období 1995–2007 při poklesu HDP na hlavu o 1 % klesaly průměrné mzdy o 1,55 procentního bodu, což je vývoj, z něhož se dá

usuzovat, jaké možné dopady by nyníější krize mohla mít na mzdy. Přetrvávání tohoto trendu by přispělo k prohloubení recese a k oddálení oživení ekonomiky.

Vlády by měly v tomto kontextu přijmout opatření, která povedou k ochraně kupní síly zaměstnanců a tím ke stimulaci domácí spotřeby. Nemělo by docházet k dalšímu snižování růstu mezd ve vztahu k růstu HDP, minimální mzdy by měly účinně chránit nejvíce ohrožené pracovníky a kolektivní vyjednávání o mzdách by mělo být doplněno intervencí z veřejných zdrojů, například opatřeními na podporu příjmu. Kolektivní vyjednávání o mzdách zajišťuje, aby mzdy byly více svázané s ekonomickým růstem, a přispívá rovněž k menším mzdovým rozdíly. Tím, že minimální mzda stanoví spodní hranici, může přispět ke snížení mzdových rozdílů ve spodní polovině mzdové distribuce, k omezení nízkých mezd a genderových rozdílů.

Zdroj:

http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_100783/index.htm

- Li -

Recenze:**Britské pracovní právo z různých úhlů pohledu****A. C. L. Davies: *Perspectives on Labour Law (Pohledy na pracovní právo)*****Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 258 str.**

Autor v učebnici *Perspectives on Labour Law* zpracoval ve dvanácti kapitolách s názvy Krátká historie pracovního práva, Ekonomický pohled na pracovní právo, Lidská práva a pracovní právo, Způsoby regulace, Kdo je chráněn zaměstnaneckým zákonem?, Pracovní čas, Diskriminace, Mzdy, Ukončení pracovního poměru, Kolektivní reprezentace, Členství v odborech a Industriální jednání britské pracovní právo z různých úhlů pohledu.

Čtenáři se mohou seznámit s nejdůležitějšími aspekty vývoje a současného stavu legislativy v oblasti britských pracovních právních vztahů. První kapitola je založena na filozoficko-historickém přístupu a vyzdvihuje význam myšlenkového odkazu Otta Kahn-Freunda, který se kriticky vyslovoval k účinnosti právních intervencí do zaměstnaneckých vztahů. Jeho názor, že zaměstnanecké vztahy jsou dostatečně regulovány odborovými mechanismy, schopnými pružně reagovat na nově vznikající okolnosti, je v protikladu s dalšími myšlenkovými proudy prosazujícími se ve Velké Británii v šedesátých a v sedmdesátých letech. Jejich zastánci považují řešení industriálních konfliktů stávkováním za nevyhovující řešení kvůli ztrátám pracovní doby. Řešením vztahu mezi zaměstnanci a zaměstnavateli byla pověřena tzv. Royal Commission, která nakonec potvrdila negativní vliv stávek na různé subsystemy; labouristická vláda nakonec přijala nová opatření vyžadující většinový souhlas odborů před zahájením stávky.

Konzervativní vláda Margaret Thatcherové nebyla ochotna podporovat zaměstnanecká práva a svou neochotu podporovat činnost odborů ospravedlňovala jejich neschopností vystupovat jednotně a podporovat politiku svých vůdců. Za její vlády došlo k odsunutí celé řady sociálních výhod. Po nástupu začala labouristická vláda, která ochranu zaměstnaneckých práv nechápala jako překážku podnikání, prosazovat symbiózu zaměstnaneckých práv a prosperující ekonomiky. Toto úsilí o sladění protikladných zájmů je někdy nazýváno „třetí cestou“. Kapitoly věnované právní ochraně, pracovní době, minimální mzdě a diskriminaci vycházejí z metodologických přístupů konkrétních vědních disciplín, které mají význam pro vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Ekonomický pohled na právní úpravy zkoumá především jejich vliv na schopnost pracovníků a konkrétních firem maximalizovat svůj zisk, zatímco tzv. právní

perspektiva upřednostňuje vzájemné spojení individuálních a skupinových práv. Tento přístup nabývá na významu a poskytuje výbornou možnost srovnávat národní, regionální a mezinárodní normy v oblasti pracovních právních vztahů.

Vzhledem k probíhající evropské integraci a globalizačním procesům není hierarchické uspořádání národních, regionálních a mezinárodních norem utopickým projektem, britská vláda proto usiluje o harmonizaci národních zákonů s evropskými a mezinárodními normami. Příkladem problémů spojených s vzájemnou provázaností národních, regionálních a mezinárodních norem je minimální mzda, její konstrukce a vymahatelnost. Instrumenty k vymáhání mnoha mezinárodních konvencí nejsou dostatečně účinné, je proto velmi obtížné stanovit mezinárodní pravidla pro stanovení minimální mzdy. Přívrženci neoklasické ekonomie mají k právním úpravám mzdy negativní postoj, tvorba mezd je podle nich otázkou trhu a jakékoliv narušování vzájemné souhry tržních sil může být neúčinné a kontraproduktivní. Uzákonění minimální mzdy může na jedné straně uměle zvýšit mzdy určitých pracovníků nad jejich tržní hodnotu a na druhé straně vést k nadbytečnosti jiných - celý tento mechanismus lze charakterizovat jako neúčinné využívání práce v celé ekonomice.

Přívrženci institucionální ekonomie naopak s určitou regulací mezd souhlasí, protože nízké mzdy tak přestávají být nejdůležitějším prvkem konkurenceschopnosti ekonomických subjektů - ta se bude odvíjet od kvality a produktivity. Regulace mezd dále znemožní využívat nejnižší mzdové úrovně a zajistí, aby stejně produktivní pracovníci byli placeni stejně, a to bez ohledu na národnost, rasu a další faktory. Tzv. právní perspektiva prosazující individuální a skupinová práva se samozřejmě také dovolává právních regulací, protože nízké mzdy mohou ohrožovat důstojnost pracovníků. Důstojnost jednotlivce je narušena zejména tehdy, je-li nucen pracovat za mzdu, která nepokryje jeho životní potřeby. Zabránit je třeba mzdové diskriminaci z důvodu pohlaví, rasy apod.

V roce 1998 byla minimální mzda ve Velké Británii uzákoněna, a to zákonem o minimální mzdě (The National Minimum Wage Act). Zastánci právní perspektivy zdůrazňovali její nezbytnost jako nástroje k boji s chudobou a nejnižšími platy. Před-

pokládali rovněž, že uzákonění minimální mzdy bude prospěšné zejména ženám a etnickým skupinám. Zastánci ekonomických přístupů obhajující nezbytnost uzákonění minimální mzdy argumentovali tím, že uzákonění minimální mzdy přispěje k makroekonomickému cíli vysoce produktivní ekonomiky s vysokými mzdami.

Otázka nároku na minimální mzdu úzce souvisí s problematikou vnitřní diferenciací pracovní síly - zatímco typický pracovník pracuje pro jednoho zaměstnavatele na dobu neurčitou bez ohledu na aktuální provoz firmy, atypický pracovník se liší od typického v jednom nebo ve více ohledech. Zatímco v minulosti byli atypičtí pracovníci spíše výjimkou a nepředstavovali hlavní proud na pracovním trhu, dnes už lze o atypických pracovnících hovořit jako o skupině lišící se určitými vlastnostmi. Pochopení role a postavení atypických pracovníků na britském trhu práce může ulehčit popis fungování některých agentur poskytujících služby dalším agenturám majícím kontakt s koncovým zákazníkem - tento zprostředkující mechanismus neumožňuje dohledat subjekt, pro který vlastně agenturní pracovníci pracují. I když zaměstnavatelem je pravděpodobněji spíše agentura než koncový zákazník, podle vyjádření některých soudů jsou mnozí agenturní pracovníci samostatně výdělečně činní. Často jediným řešením tohoto bludného kruhu nejasného vymezení právních nároků je nepřijemný soudní spor. Agenturní pracovníci jsou tak stále v nejisté situaci ohledně svého právního statusu a vymahatelnosti svých zaměstnaneckých práv.

Dalším významným okruhem problémů spojených se vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli jsou tzv. Working Time Regulations (1998), které se staly předmětem vyjednávání s odborovými předáky či představiteli dělníků, a posílily tak postavení odborů v podnicích. V této souvislosti je také třeba zmínit tzv. The Maternity and Parental Leave, umožňující vzít si rodičovskou dovolenou libovolným rodičem přejícím si pečovat o svého potomka. Nezbytnou podmínkou pro nárok na rodičovskou dovolenou je jednoletá zaměstnanost: po splnění této podmínky má rodič nárok až na 13 týdnů dovolené na jedno dítě mladší pěti let. Podle Employment Relations Act (1996) má pracovník právo na dočasné opuštění pracoviště v případě mimořádných okolností/stavu nouze závislých osob, a to bez ohledu na dobu odpra-

covanou pro zaměstnavatele. V této souvislosti jsou za osoby závislé považováni manžel/manželka, dítě, rodič nebo jiná osoba žijící ve stejné domácnosti (partner/partnerka či jiný příbuzný); mimořádnými okolnostmi máme na mysli úmrtí, okolnosti nezbytné pro učinění nezbytných opatření týkajících se péče o osobu závislou, selhání existujících opatření týkajících se péče o osobu závislou atd.

Za klíčovou a pro českého čtenáře nejzajímavější kapitolu celé knihy je možné považovat rozbor diskriminačních mechanismů. Genealogie a mechanismy udržování diskriminace na trhu práce patří k nejzávažnějším problémům pracovního práva a jsou různě interpretovány z hlediska právního pohledu na jedné straně a ekonomického pohledu na straně druhé. Zatímco téměř všichni zastánci právního přístupu jsou pro přijetí zákonů proti diskriminaci, významný proud ekonomů není přesvědčen o nezbytnosti antidiskriminačních vládních zásahů. Mezi právníky probíhá zuřivá debata týkající se pojmu rovnosti a ekonomové vedou teoretické diskuse o pojmu diskriminace - někteří ekonomové věří v odstranění diskriminace působením tržních sil a další debatují o jejich nákladech a výhodách.

Relativně radikální řešení nabízí tzv. teorie racionální volby vyvolávající kritické reakce expertů různých vědních oborů. Představitelé tohoto teoretického přístupu například tvrdí, že rozhodování žen je už předem ovlivněno očekávanou diskriminací na trhu práce. Ženy jsou si vědomy předsudků zaměstnavatele a jsou přesvědčeny o tom, že pravděpodobně nebudou povýšeny nad určité pásmo určené hierarchickou organizací firmy. Jsou přesvědčeny o tom, že by pro ně nebylo racionální nebo nemělo smysl usilovat o získání další kvalifikace, protože pravděpodobně nedostanou lepší práci umožňující jim zhodnotit náklady na vzdělávání. Přívrženci teorie racionální volby tvrdí, že inferiorní postavení žen na trhu práce je možné vysvětlit různými faktory spojenými se společenskými očekáváními a postoji: rozhodnutí žen pracovat na částečný úvazek v blízkosti domova jsou například reakcí na skutečnost, že partner, rodina nebo přátelé očekávají, že převezmou primární odpovědnost za děti. I když by ženy chtěly jinou práci, jejich konkrétní rozhodování jsou omezena potřebou naplnit společenská očekávání spojená s mateřskou rolí.

Další důležitou skupinou diskriminovanou na trhu práce tvoří vyznavači různých náboženství. Požadavek zaměstnavatele pracovat v pátek je například obtížné splnit pro muslimy, kteří mají povinnost navštěvovat pátéční modlitby. Existují však i zastánci radikálnějších řešení narovnání těchto nespravedlivých praktik, podle nichž by zaměstnavatelé měli mít povinnost uplatňovat tzv. „pozitivní diskrimina-

ci“ nebo přísnější „afirmativní jednání“, tzn. při přijímání pracovníků na konkrétní pracovní pozice by měli záměrně upřednostňovat členy nedostatečně reprezentovaných skupin. Mírnější i radikálnější varianta „afirmativního jednání“ bývá často vnímána rozporuplně, protože je založena na diskriminaci jedné skupiny za účelem prospěchu jiné. Nicméně jeho obhájci argumentují tím, že zohledňovat nároky zvýhodněných skupin by bylo možné jen v případě, že by se od samotného počátku obě skupiny nacházely ve stejných podmínkách. Mírnější variantou je upřednostňování členů znevýhodněné skupiny tehdy, je-li jejich kvalifikace na stejné úrovni jako kandidátů z privilegované skupiny - výběr s cílem dosáhnout společenské rovnosti je považován za stejně spravedlivý jako výběr náhodný. Radikálnější variantou je upřednostňování člena znevýhodněné skupiny v případě dostatečné kvalifikace, i když lze najít další kandidáty z privilegované skupiny s lepší kvalifikací. Toto relativně radikální řešení alokace pracovní síly vyvolává kritiku členů privilegovaných skupin, kteří poukazují na nespravedlivost tohoto principu. Jeho obhájci však argumentují tím, že ani uplatňování principu rovných příležitostí není dostatečným opatřením pro získání kvalifikace - zvýhodnění při alokaci pracovní síly podle jejich názoru povede k lepším výsledkům než snaha o dosažení stejné kvalifikace. Privilegované skupiny nemají nárok stěžovat si na jakoukoliv nespravedlnost - i když konkrétní aktéři nejsou odpovědní za diskriminaci druhých, jejich profesionální existence vychází z privilegií. Zastánci obou variant afirmativního přístupu ospravedlňují diskriminaci členů dříve zvýhodňovaných skupin potřebou ustavit rovnováhu ve prospěch členů znevýhodněné skupiny.

Je vůbec někdy ospravedlnitelná diskriminace znevýhodněné skupiny? Na základě mezinárodních úmluv diskriminace znevýhodněné skupiny může být ospravedlněna jenom za účelem dosažení tzv. rovných výsledků. Podle paragrafu ILO Discrimination Convention 1(2) „jakákoliv distinkce, exkluze nebo preference založená na specifických kritériích by neměla být vnímána jako diskriminace“. Tak při výběru pracovníků je zaměstnavatel oprávněn používat kritérium „zvedání těžkých předmětů jako podstatnou charakteristiku této práce“ pro práci na stavbách, i když toto kritérium povede k diskriminaci žen a fyzicky postižených. Další možnosti diskriminace - přípustnou podle stejného paragrafu výše zmiňované Discrimination Convention - je takové profesionální působení, ve kterém rasa nebo pohlaví jsou důležitou kvalifikací pro tu nebo onu práci. Jestliže divadelní společnost hledá představitele krále Leara, pak podání inzerátu obsahujícího formulaci o hledání mužského kandidáta nemůže být považováno za

diskriminaci. Existují však i spornější případy: policie například hledá úředníky pro práci v oblasti do značné míry obývané konkrétní etnickou skupinou; najmutí úředníka téže etnické skupiny je tak ospravedlnitelné tím, že pravděpodobně lépe pochopí potřeby svých klientů/rezidentů a snáze si tak získá jejich důvěru. I když toto řešení lze podpořit výše uvedenou argumentací, jeho podstatou je opakování existujících stereotypů.

Učebnice Perspectives on Labour Law se vyznačuje abstraktním a aposteriorním zhodnocením vývoje pracovního práva a konkrétním informacím relevantním pro současné britské pracovní právo se příliš nevěnuje; chybí systematická konkrétní prezentace landmark případových studií i shrnutí národních, regionálních i mezinárodních úprav. I když dnes lze všechny podstatné britské zákony vyhledat v internetu, uvedení názvu zákonů na několika prvních stránkách bez komentáře lze považovat za určitý deficit přiměřeného pedagogického přístupu - ten by měl vyváženěji kombinovat syntetizující více méně teoretické hodnocení vývoje zákonodárství s rozбором konkrétních zákonů stejně tak jako uvádění klíčového case law. Tento teoreticko-empirický vyváženější přístup by mohl lépe osvětlit spletitý vývoj i současný stav hierarchického uspořádání národních, regionálních a mezinárodních právních předpisů.

Pro českého čtenáře je jednou z nejzajímavějších částí knihy bezpochyby kapitola věnovaná diskriminaci táhnoucí se jako červená niť britským (stejně tak jako americkým) zákonodárstvím. Vzhledem k relativní odcizenosti tohoto pojmu českému společensko-kulturnímu okruhu je možné vysvětlení samotného konceptu na jedné straně i jeho interpretaci různými vědními disciplínami na straně druhé považovat za inspirativní.

Lucie Cviklová

Anglo-American College

Národohospodářský ústav Josefa Hlávky

13. Pražské gerontologické dny Dementia - život jde dál

Termín konání: 20.–22. května 2009

Důležité termíny:

- 1. 2. 2009 - termín pro zaslání abstrakt
- 14. 2. 2009 - informace o přijetí příspěvku
- 28. 2. 2009 - program PGD
- 31. 3. 2009 - včasná registrace
- 1. 5. 2009 - termín pro zaslání příspěvku v plném znění

Více informací:

martina.roksova@gerontocentrum.cz,
www.alzheimer.cz

Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálním začleňování

Národní zpráva shrnuje problémy, se kterými se Česká republika potýká v oblasti podpory sociální soudržnosti, boje s chudobou a sociálním vyloučením, modernizace důchodového systému a systému zdravotní a dlouhodobé péče. V rámci Národní zprávy jsou Evropské komisi předkládány 3 strategické dokumenty, a to Národní akční plán sociálního začleňování, Národní strategie pro důchody a Národní strategie zdravotní a dlouhodobé péče.

Stručná charakteristika situace, z níž zprávy vycházejí

Změny právních předpisů v oblasti sociálních dávek přispěly za pozitivního vývoje nezaměstnanosti ke snížení počtu osob, které je pobírají. Přijaté změny zvýšily atraktivitu práce pro osoby s nižšími příjmy (výhodnější zápočet příjmu z pracovní aktivity pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi apod.) i snahu osob, které pracovat mohou, hledat si zaměstnání. Cílem dalších přijatých a dále navrhovaných opatření je podporovat u osob, které jsou schopny práce, jejich zapojení a udržení na trhu práce nebo rozvíjení pracovního potenciálu. Konkrétní situace osob v hmotné nouzi a její řešení je vedle změn v dávkové oblasti předmětem důsledného uplatňování sociální práce s těmito osobami, a to především s těmi, které ve stavu hmotné nouze dlouhodobě setrvávají.

Současná demografická situace v ČR se podobně jako ve většině evropských zemí projevuje celkovým stárnutím populace, tj. snižováním podílu nejmladších věkových skupin na celkové věkové skladbě populace. Příčinou je klesající míra porodnosti a rostoucí počet seniorů v důsledku prodloužení střední délky života populace.

Národní akční plán sociálního začleňování

Sociální začlenění a účast na trhu práce spolu úzce souvisejí. Aby zapojení znevýhodněných osob a osob sociálně vyloučených na trhu práce bylo uskutečnitelné, potřebují tyto osoby vedle individuálních služeb zaměstnanosti také sociální pomoc a služby, které posílí jejich zapojení do společnosti a jejich zaměstnatelnost, sníží jejich závislost na sociálních dávkách a riziko přenosu chudoby z generace na generaci. V souladu se zaměřením na aktivní začleňování lidí nejvíce vzdálených trhu práce je cílem:

- prostřednictvím sociální pomoci a služeb posílit integraci osob sociálně vyloučených nebo osob ohrožených sociálním vyloučením, odstranit bariéry vstupu a udržení těchto osob na trhu práce.

Rodiny sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené mají své specifické potřeby. Důvodem vyloučení je především nezaměstnanost či obtížné uplatnění člena/ů rodiny, nízký příjem, nerovný přístup ke vzdělání a z toho plynoucí ztížená dostupnost obvyklých společenských zdrojů, jako např.

volnočasových aktivit. S ohledem na formování dalšího života, postojů a hodnot dětí vyrůstajících v těchto rodinách je cílem:

- rozvíjet metody a aplikaci sociální práce a příbuzných profesí tak, aby byly podporovány rodiny se specifickými potřebami, a přijímat cílená opatření, která přispějí k tomu, aby členové těchto rodin měli rovný přístup ke vzdělávání, uplatnění na trhu práce a ve společnosti a nestávali se tak sociálně vyloučenými.

Pro sociální začleňování je nezbytná efektivní spolupráce všech zainteresovaných aktérů na všech úrovních veřejné správy, zejména v politikách považovaných tradičně za sociální, k nimž patří sociální ochrana, sociální služby, služby zaměstnanosti a podpora dostupnosti bydlení. Cílem je:

- podporovat koncepční a rozhodovací procesy na všech úrovních veřejné správy tak, aby se opíraly o objektivní poznání problému chudoby a sociálního vyloučení; podporovat komunikaci a partnerství všech aktérů politiky sociálního začleňování se zaměřením na komplexní řešení problémů (chudoba, přístup k obvyklým společenským zdrojům, zaměstnanost, podpora dostupného bydlení, začlenění cizinců do společnosti).

Národní strategie pro důchody

Současná podoba českého důchodového systému, která je založena na dominantním státním, povinném, dávkově definovaném a průběžně financovaném pilíři (základní důchodové pojištění) a na dobrovolném doplňkovém pilíři (penzijní připojištění se státním příspěvkem, životní pojištění), začala vznikat od počátku devadesátých let minulého století. Všechny uskutečněné reformní kroky, zejména v základním důchodovém pojištění, přijaté v letech 1995 až 2008, směřovaly k posílení udržitelnosti základního důchodového pojištění, zejména prostřednictvím zvýšení participace starších osob na trhu práce. Poslední významné změny základního důchodového pojištění byly schváleny Parlamentem v červenci 2008 s účinností od 1. ledna 2010.

Nezbytným předpokladem pro zabezpečení přiměřené výše důchodů na základě dohodnuté míry solidarity je finanční udržitelnost základního důchodového pojištění. Přitom musí být brány v úvahu i reálné možnosti získání příjmů ze soukromých důchodových systémů. Opatření by měla směřovat ke zvyšování míry zaměstnanosti obecně, a zejména pak k udržení starších osob na trhu práce, k rozvoji a většímu využití soukromých důchodových systémů zvýšeným zapojením občanů v těchto systémech, zejména pak ke zlepšení věkové struktury ekonomicky aktivních občanů a k posílení bezpečnosti těchto systémů. K dosažení dlouhodobé finanční udržitelnosti bude nutné realizovat další změny stávajícího důchodového systému a současně

v oblasti veřejných financí přijímat opatření, která zabrání zvyšování vládního dluhu. Opatření v oblasti trhu práce a v důchodovém systému by měla vytvářet podněty pro vysokou zaměstnanost starších osob (55 až 64 let).

Prodlužování očekávané doby dožití musí být doprovázeno odpovídajícím prodloužením pracovního života. Zvýšení zaměstnanosti je přitom významným faktorem pro zlepšení finanční stability a udržitelnosti důchodového systému. Díky urychlení hospodářského růstu v posledních letech, který je doprovázen poklesem míry nezaměstnanosti (z 8,3 % v roce 2004 na 7,1 % v roce 2006 a na 5,3 % v roce 2007 s tendencí dalšího poklesu), došlo ke zvýšení reálného věku odchodu z trhu práce o 0,4 roku (z 60 let v roce 2004 na 60,4 roku v roce 2006). Nicméně jde stále o hodnoty, které jsou významně pod průměrem EU-27 (resp. EU-25).

V roce 2007 činila míra zaměstnanosti osob ve věku 55 až 64 let 46 % (muži 59,6 %, ženy 33,5 %), což je ve srovnání s rokem 2004 o 3,3 procentního bodu více (2,4 procentního bodu muži, 4,1 procentního bodu ženy). Lisabonský cíl stanoví dosáhnout do roku 2010 míry zaměstnanosti těchto osob na úrovni 50 %. Na základě posledních trendů lze předpokládat, že této úrovně by ČR do roku 2010 mohla dosáhnout.

Po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v červnu 2006 a po ustavení nové vlády bylo v lednu 2007 přijato Programové prohlášení vlády, které obsahuje mj. i záměr provést důchodovou reformu ve třech etapách, přičemž I. etapa důchodové reformy obsahuje soubor opatření, která by měla přispět k lepší finanční udržitelnosti základního důchodového pojištění a k odstranění některých mikroekonomických neefektivností a k zajištění jeho lepší dlouhodobé stability. V rámci II. etapy důchodové reformy by měly být v letech 2008 a 2009 řešeny otázky týkající se soukromých důchodů. A v rámci III. etapy důchodové reformy by měla být řešena diverzifikace zdrojů pro příjmy ve stáří s možností přesměrovat malou část z povinných plateb pojistné na základní důchodové pojištění na základě dobrovolné volby pojistně do soukromého systému (zavedení možnosti opt-out).

Pokud jde o I. etapu důchodové reformy, schválil Parlament ČR příslušnou právní úpravu v červenci 2008. Před projednáním ve vládě byly navrhované změny diskutovány v Politické komisi pro důchodovou reformu, jejímiž členy jsou zástupci parlamentních politických stran. Návrhy byly rovněž projednány v Radě hospodářské a sociální dohody, která je složena ze zástupců vlády, zaměstnavatelů a odborů. Koncepční podklady a návrhy legislativních změn pro II. a III. etapu důchodové reformy by měly být zpracovány v průběhu let 2008 až 2009 se záměrem od roku 2010 důchodový systém ještě lépe připravit na budoucí výzvy.

Národní strategie zdravotní a dlouhodobé péče

Strategické cíle řešené v ČR v oblasti zdravotních služeb (resort zdravotnictví) a dlouhodobých služeb (resort zdravotnictví a práce a sociálních věcí) vycházejí i nadále z nedostatků systémů zdravotních a sociálních služeb a z cílů a opatření formulovaných ve strategických dokumentech. Za hlavní témata

v oblasti zdravotních a dlouhodobých služeb jsou nadále považovány:

- zlepšování zdravotního stavu obyvatel,
- udržitelný kvalitní a dostupný systém zdravotních služeb,
- integrace sociálních a zdravotních služeb,
- komunitní přístup k těmto službám.

V resortu zdravotnictví byla po parlamentních volbách konaných v roce 2006 zahájena reforma zdravotnictví. Základním cílem refor-

my je, aby si každý občan mohl zvolit zdravotní služby podle svých přání a potřeb a aby každému byla garantována odpovídající kvalita zdravotních služeb s nejkratší možnou čekací dobou. Vzhledem k tomu, že dlouhodobé zdravotní služby jsou jednou z forem zdravotních služeb, platí pro zdravotní i dlouhodobé zdravotní služby stejné základní principy.

Jiří Biskup, MPSV

Novinky

v knižním fondu ČICSO

Long-term Care in the European Union.

Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities 2008. - 16 s. - ISBN 978-92-79-09572-6.

Demografická ročenka České republiky 2007.

Praha, ČSÚ 2008. - 323 s. - ISBN 978-80-250-1835-4.

Sociální služby - srovnání ČR a EU. / Průša, Ladislav

Praha, Centrum sociálních služeb 2008. - 59 s.

Neregulární pobyt cizinců v ČR: problémy a jejich řešení.

Praha, Člověk v tísni 2008. Praha, Multikulturní centrum 2008. - 116 s.

Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007. / Kulhavý, Václav - Sirovátka, Tomáš

Praha, VÚPSV 2008. - 57 s. - ISBN 978-80-7416-012-7.

Integrácia migrantov v Slovenskej republike. / Bargerová, Zuzana - Divinský, Boris

Bratislava, IOM medzinárodná organizácia pre migráciu 2008. - 154 s. - ISBN 978-80-970012-4-7.

Příjmy a životní podmínky domácností ČR v roce 2007.

Praha, ČSÚ 2008. - 263 s. - ISBN 978-80-250-1834-7.

Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti. / Průša, Ladislav - Baštýř, Ivo - Brachtl, Miloš - Vlach, Jan

Praha, VÚPSV 2008. - 112 s. - ISBN 978-80-7416-011-0.

Rizika možného odlivu kvalifikovaných odborníků z České republiky do zahraničí. Závěrečná zpráva projektu 13 019/04 DP2. / Vavrečková, Jana a kol.

Praha, VÚPSV 2008. - 114 s. - ISBN 978-80-7416-013-4.

Úplné náklady práce za rok 2007.

Praha, ČSÚ 2008. - 54 s. - ISBN 978-80-250-1873-6.

Employment in Europe 2008.

Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities 2008. - 283 s. - ISBN 978-92-79-09809-3.

Statistická ročenka České republiky 2008.

Praha, Scientia 2008. - 794 s. - ISBN 978-80-250-1735-7.

Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2007.

Praha, MPSV 2008. - 195 s. - ISBN 978-80-86878-83-6.

International Migration in Europe. New Trends and New Methods of Analysis. / Bonifazi, Corrado [EDI]

Amsterdam, Amsterdam University Press 2008. - 342 s. - ISBN 978-90-5356-894-1.

The Family in Question. Immigrant and Ethnic Minorities in Multicultural Europe. / Grillo, Ralph [EDI]

Amsterdam, Amsterdam University Press 2008. - 312 s. - ISBN 978-90-5356-869-9.

Migration and Domestic Work. A European Perspective on a Global Theme. / Lutz, Helma [EDI]

Aldershot, Ashgate 2008. - 212 s. - ISBN 978-0-7546-4790-4.

Z domácího tisku

Význam faktorů trhu práce pro návrat žen na trh práce po rodičovské dovolené. / PLASOVÁ, Blanka

In: Sociální studia. - Roč. 5, č. 2 (2008), s. 89-105. - lit.

Autorka se zabývá problematikou okamžiku návratu žen z rodičovské dovolené.

Zvýšení důchodů v roce 2009 a další právní úpravy přijaté nařízeními vlády dne 22. 9. 2008. / BISKUP, Jiří

In: Práce a mzda. - Roč. 56, č. 11 (2008), s. 33-36. - tab.

Přehled o zvyšování vyplácených důchodů (1996-2009). Valorizace důchodů v lednu 2009. Příplatky k důchodu. Dávky nemocenského pojištění.

In: Práce a mzda. - Roč. 56, č. 11 (2008), s. 40-41.

Pracovněprávní ochrana občanů dlouhodobě pečujících o osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby. / BIČÁKOVÁ, Olga

In: Práce a mzda. - Roč. 56, č. 11 (2008), s. 40-41.

Právní záruky poskytované občanům pečujícím o jiné fyzické osoby. Zvláštní pracovní podmínky zaměstnanců pečujících o jiné fyzické osoby. Přestupky a správní delikty na úseku zvláštních pracovních podmínek.

In: Sociální studia. - Roč. 5, č. 2 (2008), s. 9-33. - obr., tab., - lit.

Úvodní údaje (sňatkové chování, sňatečnost a životní partnerství). Pokles sňatečnosti v optice demografické statistiky. Vysvětlení poklesu sňatečnosti. Souvislosti mezi sňatky a porody. Data z výběrových šetření a výsledky analýz. Závěry a diskuze.

In: Právo pro podnikání a zaměstnání. - Roč. 17, č. 11 (2008), s. 23-25.

Informace o průběhu kongresu konaného v září 2008 v německém Freiburgu. Proměny pracovního práva. Flexicurity z hlediska nad-

Ze zahraničního tisku

A new Social Agenda for a changing Europe. [Nová sociální agenda pro měnící se Evropu.]

In: Social agenda. - č. 18 (2008), s. 15.

Tři hlavní cíle „revidované Sociální agendy“, vyhlášené Evropskou komisí v červenci 2008. Cílem je pomoci lidem přizpůsobit se prudkým ekonomickým a sociálním změnám.

In: European Journal of Social Security. - Roč. 10, č. 2 (2008), s. 131-158. - lit.

Různé dimenze právního dopadu úmluv MOP a Rady Evropy týkajících se standardů sociálního zabezpečení.

In: European Journal of Social Security. - Roč. 10, č. 2 (2008), s. 159-189. - lit.

Stálá rubrika uvádějící přehled nových případů řešených Evropským soudem pro lidská práva a Evropským soudním dvorem v období březen - květen 2008.

In: The British Journal of Social Work. - Roč. 38, č. 6 (2008), s. 1173-1193. - lit.

Shrnutí pozitivních i negativních aspektů práce sociálních pracovníků ve Velké Británii.

In: European Journal of Social Security. - Roč. 10, č. 2 (2008), s. 99-130. - obr., tab., - lit.

Autorka se ve studii zabývá otázkou, do jaké míry soustavy minimálních příjmů zaručují dostatečnou ochranu všem lidem, kteří to potřebují v nových členských státech EU - zemích střední a východní Evropy.

In: European Journal of Social Security. - Roč. 10, č. 2 (2008), s. 99-130. - obr., tab., - lit.

Minimum Income Schemes in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Selected Institutional Features. [Soustavy minimálního příjmu ve střední a východní Evropě: Komparativní analýza vybraných institucionálních charakteristik.] / JANSOVÁ, Eva

In: European Journal of Social Security. - Roč. 10, č. 2 (2008), s. 99-130. - obr., tab., - lit.

Where are the women in politics? [Kde jsou ženy v politice?]

In: Social agenda. - č. 18 (2008), s. 7-9. - obr., tab.

Navzdory veškerému pokroku jsou ženy stále ve velké menšině ve světě politiky. Příčiny tohoto jevu. Stručná historie účasti žen ve vedoucích parlamentních funkcích. Situace v Evropě ve srovnání s ostatním světem. Opatření, jež mohou pomoci ke zlepšení situace, např. stanovení kvót.

Liability for Damages Incurred by Clients in Social Services Residential Facilities - p. 2

The article deals with the issue of liability for damages incurred by beneficiaries of social services in residential facilities. It is based on the legal theory of liability for damages and scrutinises the different types of legal liability that may arise during the provision of social services. The source of information on the standard of residential social services providers' knowledge about liability for damages was a questionnaire-based survey, which revealed that residential social services providers are aware of their legal obligation to take out liability insurance and have done so, but the insured limits are relatively low and thus might not cover serious damages or several instances of damages in a calendar year. As far as the actual theoretical knowledge about liability for damages is concerned, the questionnaire-based survey showed that the facilities' staff generally do not have detailed knowledge of the legal conditions governing liability for damages caused to clients during the provision of residential social services and their efforts to find out the relevant facts, often through self-study, are insufficient. Another output was the finding that residential social services staff have generally not yet been confronted with the legal and practical impacts of liability for damages caused to clients during the provision of social services.

Keywords: liability for damages, provision of social services, residential facilities

Numerical Flexibility on the Czech Labour Market - p. 8

It is often said that the Czech labour market is too rigid and requires deregulation. However, according to the results of international comparisons, the Czech Republic ranks among the countries with the highest numerical flexibility. Is the Czech labour market really too rigid or can it compete in numerical flexibility with Denmark or the Netherlands? Analyses of the specific components of these indexes and selected labour market statistics show that the problem does not lie in rigid regulation, but rather in the pronounced differentiation in the levels of regulation of standard employment and temporary employment, with the latter being significantly less regulated. This disproportion, combined with the fact that the proportion of standard employees in the Czech Republic is too high, substantiates the claim that the Czech labour market is too rigid. The solution lies in the gradual convergence of working conditions for different forms of employment: i.e. a gradual decrease in the high level of employment security for standard employees and at the same time a gradual increase

in employment security for temporary (flexi) employees. Another part of the solution lies in the greater exercise of internal numerical flexibility - working time flexibility - and above all "new" forms of internal flexibility. The Czech labour market is still far behind other EU countries in terms of the utilisation of these forms of flexibility. However, these steps must be accompanied by adjustments to the social security systems and extensive active labour market policy within the framework of the Czech "flexicurity" solution.

Keywords: labour market, numerical flexibility

Quality in Social Services: Implementation of Quality Management Tools at the Social Services Providers Level - p. 14

This paper presents the principal conclusions of a research project entitled *Effect of Social Services Quality Standards in the Period Before They Were Made Law*, which examined the influence that the municipal social services policy of a selected municipality had on the provision of social services in its territory. In particular, we concentrated on identifying the position held by Social Services Quality Standards in municipal policy and the extent to which these standards became part of a selected non-governmental non-profit organisation's culture of personal social services provision. The case study revealed a number of internal and external factors that had a fundamental influence on the observed method of implementing quality standards at the level of the selected social service. The findings were then subjected to broad discussion by theoreticians and practitioners and were generalised into two conceptual methods of implementing the standards in providing organisations: the administrative concept and the service-oriented concept. Although the "administrative" concept of implementation of the standards might seem to be the less demanding way (in terms of time, staffing and organisation) for the NGO to respond to the new social services act, our findings showed that not only does it not help improve the quality of the provided service, it probably also brings new complications affecting service provision and, ultimately, a deterioration in quality. Conversely, the organisationally more demanding and, above all, long-term "service-oriented" concept of the introduction of the standards can be expected to result in the spirit of the standards actually being integrated into the culture of the provision of the given service - that was backed up both by the participants in the seminar and their experiences from this field and by experiences in other countries.

Keywords: implementation, culture of social services provision, quality in social services, municipal policy, case study.

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 předmětných 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

