

3



FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

dvouměsíčník/ročník3

2009

Editorial

Stati, studie, úvahy a analýzy

Návrat do zaměstnání po rodičovské dovolené: rozdíly podle rodinného uspořádání
Jana Chaloupková, Eva Mitchell

Street-level byrokraté a jejich role ve veřejné a sociální politice: reflexe nezaměstnanými ve třech regionech ČR
Pavel Horák, Markéta Horáková

Z Evropské unie

Organizace žen ve Velké Británii - součást občanské společnosti

1	Statistiky a analýzy	
	Sociální důchodové pojištění můžeme mít také	20
	Příspěvek na péči - černá díra reformy sociálního systému	26
2	Poznátky z praxe	
	Mezinárodní evropská konference o sociální ekonomice a podnikání	30
	Informační servis čtenářům	
9	Recenze	
	Sociální služby a příspěvky pro těžce zdravotně postižené na Slovensku	31
	Novinky v knižním fondu	32
	Z domácího tisku	32
20	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, studie, úvahy a analýzy, 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 25 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

3/2009

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 KUFŘ, 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

Cena jednotlivého čísla: 50 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 5. 6. 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 Sirovátko, CSc. (MU)

Vážení čtenáři,

Letošní třetí, červnové číslo FÓRA sociální politiky má standardní rozsah i obsahovou náplň a všichni, kteří se na jeho tvorbě podílejí, jako vždy doufají, že čtenáře svým obsahem zaujme i informačně obohatí.

Na konečnou podobu časopisu má kromě redakce významný vliv redakční rada, která rozhoduje o tom, zda příspěvky nabízené do recenzované části splňují nároky kladené na články tohoto typu, a doporučuje recenzenty. Ti pak rovněž ovlivňují kvalitu a výsledné znění textů publikovaných v příslušné rubrice. Všichni v řetězci autor - redakce - redakční rada - recenzent usilují o to, aby výsledná podoba splňovala všechna kritéria kladená na odborné recenzované články a aby byly pro naše čtenáře přínosem.

Do nerecenzované části se pak redakce snaží zajistit zajímavé články, jejichž autoři na recenzovanou část neaspírají, avšak nabízejí často neotřelý pohled na skutečnost nebo inspirativní návrhy na řešení nejrůznějších problémů v sociální oblasti u nás i v zahraničí, případně s odbornou erudicí seznamují s nejlepšími poznatky z praxe. Příležitostně proto čerpá i ze zahraničního tisku.

Rubrika Stati, studie, úvahy a analýzy obsahuje dva příspěvky většího rozsahu, které se věnují zcela odlišným tématům. V úvodním příspěvku „Návrat do zaměstnání po rodičovské dovolené: rozdíl podle rodinného uspořádání“ se autorky snaží odpovědět na otázku, nakolik se liší strategie užívané ke skloubení práce a rodiny matek žijících v různých rodinných uspořádáních a jak délku celodenní péče o dítě ovlivňuje absence druhého rodiče v rodině. Osa-mělé matky musí totiž skloubit roli hlavní živitelky rodiny a hlavní pečovatelky o dítě, často se nacházejí v obtížnější ekonomické situaci a jsou více ohroženy rizikem nezaměstnanosti než vdané ženy. Stať analyzuje rozdíly časování návratu z rodičovské dovolené na trh práce v závislosti na rodinné situaci matek, důvody, které stojí za jejich rozhodnutím vrátit se na trh práce či zůstat v domácnosti, a finanční výhodnost ekonomické aktivity žen v závislosti na rodinném stavu a počtu vychovávaných dětí.

V článku „Street-level byrokraté a jejich role ve veřejné a sociální politice: reflexe nezaměstnanými ve třech regionech ČR“ se autoři zabývají konceptem street-level byrokratů a jejich rolí ve veřejné politice. V prvních dvou částech textu definují street-level byrokraty a vysvětlují ideologické základy, které předurčují jejich chování (principy byrokratismu, profesionalismu, byro-profesionalismu a manažerismu). Při své analýze vycházejí z analytických studií na toto téma uskutečněných v posledních třech letech a zveřejňují nejnovější empirické poznatky výzkumu zaměřeného na to, jak uživatelé služeb úřadů práce reagují na služby poskytované v duchu výše zmíněných principů. Jejich cílem je tímto způsobem empiricky ověřit, jak se principy byrokratismu, profesionalismu a byro-profesionalismu projevují v chování a jednání úředníků z pohledu uživatelů veřejných služeb.

V nerecenzované části se v rubrice Z Evropské unie věnujeme největší národní dobrovolné organizaci žen ve Velké Británii NFWI a její činnosti ve prospěch žen i celé společnosti. V rubrice Statistika a analýzy si pozornost zaslouží příspěvek věnovaný možnosti zavedení sociálního důchodového pojištění v naší republice a jeho přednostem a neméně přínosný článek vycházející z analýzy dat o výdajích vynaložených v prvních osmi měsících roku 2008 na příspěvek na péči. V rubrice Poznanky z praxe přinášíme informace o konferenci o sociální ekonomice a nejzajímavějších zkušenostech v této oblasti. Do Informačního servisu čtenářům je zařazena recenze na knížku věnovanou právní úpravě sociálních služeb a příspěvku pro těžce zdravotně postižené na Slovensku a jako obvykle krátké zprávy a informace o nejrůznějších plánovaných či uskutečněných akcích a přírůstcích ve fondech oddělení knihovnicko-informačních služeb VÚPSV.

Helena Lisá
šéfredaktorka

Návrat do zaměstnání po rodičovské dovolené: rozdíly podle rodinného uspořádání¹

Jana Chaloupková, Eva Mitchell

Nárůst mimomanželské plodnosti spolu se skutečností, že téměř polovina dětí narozených mimo manželství se rodí do neúplných rodin, vyvolává otázku, nakolik se liší strategie skloubení práce a rodiny matek žijících v různých rodinných uspořádáních. Významnou otázkou je to, jak délku celodenní péče o dítě ovlivňuje absence druhého rodiče v rodině. Osamělé matky musí na rozdíl od matek žijících v úplné rodině skloubit roli hlavní živitelky rodiny a hlavní pečovatelky o dítě. Často se nacházejí v obtížnější ekonomické situaci a jsou více ohroženy rizikem nezaměstnanosti než vdané ženy. Stať analyzuje rozdíly časování návratu z rodičovské dovolené na trh práce v závislosti na rodinné situaci matek, důvody, které stojí za jejich rozhodnutím vrátit se na trh práce či zůstat v domácnosti, a finanční výhodnost ekonomické aktivity žen v závislosti na rodinném stavu a počtu vychovávaných dětí. K odpovědi na tyto otázky využíváme dvou zdrojů: data výzkumného šetření „Sociální a ekonomické podmínky mateřství“ z roku 2006, zaměřeného na ženy s dětmi do 10 let, a analýzu modelových rodin, jejíž pomocí lze objasnit dopady nastavení sociálního systému na ekonomickou aktivitu matek s malými dětmi.

Úvod

Rodinná uspořádání v České republice procházejí od počátku 90. let 20. století výraznými změnami a rodinné formy se stávají rozmanitějšími. Mezi nejvýraznější změny demografického chování patří nárůst počtu dětí narozených mimo manželství. Zatímco na počátku 90. let dosahoval podíl dětí narozených mimo manželství hodnot kolem 10 %, v současné době se v České republice rodí mimo manželství již více než každé třetí dítě. V případě prvorozených dětí dosáhl v roce 2007 podíl dětí narozených mimo manželství až 46 %. Na tomto nárůstu se nepodílí jen růst oblíbenosti nesezdaných soužití, ale v průběhu 90. let se zvyšuje i podíl osamělých neprovdaných matek. Ukazuje se, že v současnosti téměř každá druhá neprovdaná matka nežije v době narození prvního dítěte s jeho otcem (Hamplová et al., 2007). Tyto změny vyvolávají otázku, nakolik se liší strategie skloubení práce a rodiny v rané fázi rodičovství v různých typech rodinných uspořádání. Problematika neúplných rodin představuje aktuální téma sociologického výzkumu (Dudová, 2007; Kuchařová, 2007). Důležitou otázkou je nejen to, jak vzorec zapojení žen do trhu práce a délku celodenní péče o dítě ovlivňuje absence druhého rodiče v rodině, ale i to, zda z hlediska skloubení péče o děti a zaměstnání žen existují rozdíly mezi ženami vdanými a žijícími v nesezdaném soužití. Důvodem, proč se soustředíme jen na ženy, je především to, že podíl mužů čerpajících rodičovskou dovolenou je velmi nízký a data o nich nelze z důvodu jejich marginálního zastoupení čerpat z běžných sociologických výzkumných šetření.²

V tomto článku se zaměříme na to, jak se liší časování návratu z rodičovské dovolené na trh práce v závislosti na rodinné situaci a jak se liší důvody, které stojí za rozhodnutím (znovu) vstoupit na trh práce. Pokusíme se také odpovědět na otázku, jaké skupiny žen jsou motivovány k rychlejšímu návratu na trh práce a které ženy preferují delší

celodenní péči o dítě. Využíváme přitom dva zdroje: a) data výzkumného šetření „Sociální a ekonomické podmínky mateřství“ (SEPM), zaměřeného na ženy s dětmi do 10 let (viz dále), b) analýzu modelových rodin, jež umožňuje zjistit dopady nastavení sociálního systému na ekonomickou aktivitu matek s malými dětmi.

Vzorci pracovní aktivity žen jsou ovlivněny souhrnem řady faktorů působících na mikro- i makroúrovni (Kangas, Rostgaard, 2005; Kuchařová et al., 2006)³. Lze předpokládat, že se délka čerpání rodičovské dovolené na mikroúrovni liší v závislosti na socio-ekonomickém statusu ženy a preferencích týkajících se rodinného a pracovního života. Důležitým faktorem je i rodinná situace (počet dětí, typ rodiny, postoje a ekonomické postavení partnera). Neméně důležitá je dostupnost zařízení péče o dítě nebo jeho alternativy (placená chůva, pomoc příbuzných apod.). Předchozí studie dokládají, že ženy s vyšším vzděláním a s profesionální orientací zůstávají na rodičovské dovolené kratší dobu (Křížková et al., 2005; Kuchařová et al., 2006; Ettlrová et al., 2006). Diferenciace vzorců zaměstnanosti žen v různých typech rodiny je ale zkoumána méně často. Provedené výzkumy naznačují, že délka rodičovské dovolené samoživitelek a matek z úplných rodin se významně neliší (Kuchařová et al., 2006: 11), další data ale ukazují, že na rodinném stavu záleží a že se dříve na trh práce vracejí svobodné a ovdovělé matky bez ohledu na to, zda žijí v nesezdaném soužití s partnerem nebo ne (Kuchařová et al., 2006: 24). Cílem tohoto článku je proto zaměřit se podrobněji na rozdíly vzorců skloubení práce a péče o děti v rané fázi rodičovství v různých typech rodinného uspořádání.

Diferenciace rodinných uspořádání

V tomto článku se zaměřujeme na tři typy rodinného uspořádání. První typ tvoří neúplné rodiny, v jejichž čele stojí osamělá matka. Další dva typy zahrnují úplné rodi-

ny, které rozlišujeme dle rodinného stavu na rodiny tvořené manželským párem a rodiny tvořené nesezdaným párem.

Rodiny osamělých matek

Obecně vzato, osamělé matky jsou z hlediska rodinného stavu poměrně heterogenní skupinou zahrnující jak ženy rozvedené, popřípadě rozloučené a ovdovělé, tak ženy, které nikdy nebyly provdané. Vzhledem k tomu, že sledujeme pracovní zapojení žen v rané fázi rodičovství, mezi osamělými matkami, které žily již v době narození dítěte bez partnera, převažují nikdy neprovdané (svobodné) ženy. Svobodné matky jsou specifickou skupinou osamělých matek. Na rozdíl od rozvedených (či ovdovělých) matek, které se stávají jedinými pečovatelkami a živitelkami rodiny zpravidla až v době, když je už dítě odrostlejší, svobodné osamělé matky se v této situaci ocitají hned od narození dítěte, kdy péče o dítě představuje největší zátěž a kdy žena zpravidla ztrácí příjem z placeného zaměstnání kvůli přerušení ekonomické aktivity z důvodu celodenní péče o dítě. Ve srovnání s rozvedenými matkami mohou osamělé svobodné matky méně očekávat, že se otec dítěte bude po rozpadu partnerského svazku podílet na výchově dítěte a na jeho ekonomickém zabezpečení. Pravděpodobnost, že otec nebude s dítětem vůbec v kontaktu, se totiž zvyšuje, pokud nežil v době narození dítěte se svou rodinou, a stoupá i s klesajícím vzděláním otce. Otcové s nižším vzděláním častěji přispívají na péči o dítě méně, než bylo dohodnuto, nebo vůbec (Hamplová, 2007). Poměrně vysoký podíl osamělých svobodných matek neuvádí otce v rodném listu dítěte a zbavuje se tak možnosti požadovat od něj podíl na péči a finančním zabezpečení dítěte. Podle údajů ČSÚ v roce 2007 chyběly v hlášeních o narození údaje o otci dítěte u 30 % dětí narozených mimo manželství, přičemž nejvyšší podíl chybějících údajů byl u žen s nižším vzděláním (Zeman, 2007: 25).

Rodiny osamělých matek jsou ve srovnání s úplnými rodinami vystaveny vyššímu riziku chudoby a nízké životní úrovni. Riziko chudoby se liší i mezi různými typy rodin s jedním rodičem (Roll, 1992, cit. de Torre-mocha, 2006). Míra ekonomického propadu po rozpadu partnerského svazku se odvíjí podle míry, v jaké byla žena závislá na příjmu manžela či partnera, a je proto pravděpodobně vyšší u žen rozvedených. Zatímco rozvedené matky jsou často vystaveny pouze dočasné tíživé situaci v období po rozvodu (Dudová, 2007), svobodné osamělé matky se častěji nacházejí v dlouhodobé obtížné ekonomické situaci. K ekonomickým těžkostem osamělých matek přispívá nižší úroveň příjmů žen, horizontální i vertikální segregace žen na trhu práce spolu s vyšší úrovní nezaměstnanosti žen. Jejich pozici na trhu práce znevýhodňuje i to, že nemají s kým sdílet nároky péče o dítě, a proto je čas, který mohou věnovat ekonomické aktivitě, více omezený (Dudová, 2007). Postavení svobodných osamělých matek na trhu práce komplikuje i to, že mají ve srovnání s vdanými matkami častěji nižší vzdělání a dítě mají v průměru v nižším věku než vdané ženy, tudíž jejich praxe v zaměstnání před narozením dítěte je často velmi omezená (Hamplová, 2007). Vyšší podíl žen, které se stávají neprovdanými matkami v nižším věku, je navíc v regionech s horší socio-ekonomickou situací (Hamplová, Řeháková, 2006). Můžeme předpokládat, že osamělé matky vzhledem k obtížné ekonomické situaci usilují o zvýšení svých příjmů, a proto usilují o návrat do zaměstnání dříve než ženy, které žijí v úplné rodině. Na druhé straně ale platí, že osamělé matky jsou častěji postiženy nezaměstnaností. Zajímá nás proto, s jakými překážkami se při návratu na trh práce potýkají a jaké faktory působí demotivačně s ohledem na vstup do ekonomické aktivity.

Úplné rodiny: manželské a nemanželské rodiny

Úplnou rodinu tvoří manželský nebo nesezdaný pár s dětmi, ať už s vlastními nebo z předchozího partnerského svazku jednoho z partnerů, nebo bez dětí. Z hle-

diska rodinného stavu mohou úplně rodiny zahrnovat manželské rodiny, nesezdané soužití svobodných partnerů, popřípadě nesezdaný svazek partnerů, z nichž alespoň jeden prošel předchozím manželstvím. I když nesezdaní partneři vychovávají dítě tvoří rodinu v mnoha ohledech funkčně podobnou rodině manželské⁴, některé výzkumy naznačují, že fungování nesezdaných a manželských rodin se v některých ohledech liší a že se liší i jejich sociálně-demografická struktura. Nesezdané páry s dětmi mají ve srovnání s rodinami sezdaných párů nižší rodinný příjem, nižší vzdělání a vyšší riziko nezaměstnanosti (Manning, Lichter, 1999; Kiernan, 1996; Hamplová et al., 2007). Lidé žijící v nesezdaném soužití zastávají méně tradiční postoje k rodině a přikládají větší význam osobní nezávislosti (Thomson, Colella, 1992; Hamplová, 2003). Nesezdané páry se také vyznačují ve srovnání s manželskými páry méně tradiční dělbu práce v rodině (South, Spitze, 1994; Gupta, 1996; Baxter, 2005; Hamplová, 2002) a ekonomické role obou partnerů jsou častěji vyrovnané (Brines, Joyner, 1999). Analýzy českých dat ukázaly, že u nesezdaných párů se častěji než u manželů setkáme se situací, kdy žena přispívá do rodinného rozpočtu vyšším příjmem než její partner (Hamplová, 2002). Můžeme proto předpokládat, že matky žijící v nesezdaném soužití se budou vracet do zaměstnání dříve než vdané matky.

Použitá data

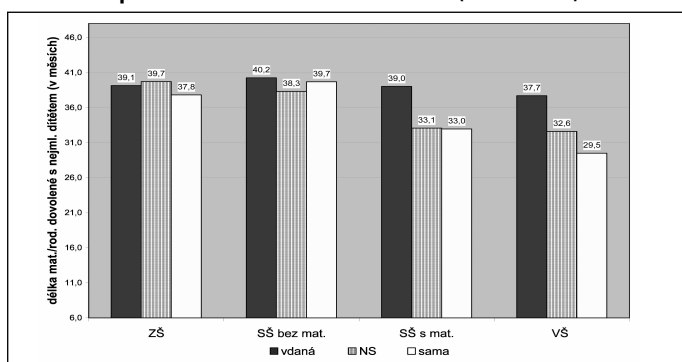
V tomto příspěvku využíváme data z výzkumného šetření Sociální a ekonomické podmínky mateřství, které bylo realizováno v roce 2006⁵. Toto šetření se zaměřovalo na sociální, ekonomickou a rodinnou situaci žen, jejichž první dítě se narodilo po roce 1995, tj. žen s dětmi do 10 let. Respondentky byly vybrány na základě kvótního výběru (kvótními znaky byly: kraj, velikost místa bydliště, současný rodinný stav a vzdělání). Výhodou těchto dat je, že poskytují informaci o rodinné situaci ženy při narození každého jejího dítěte a umožňují tak srovnávat situaci vdaných a neprovdaných matek, a to jak těch, které žily

v nesezdaném soužití, tak těch, které v době narození dítěte nežily s otcem dítěte. Z původního datového souboru, který přináší údaje o 1160 ženách, jsme z důvodu zjednodušení analýz vyloučili 48 žen, které mají tři nebo více dětí. Soubor, se kterým pracujeme, zahrnuje 1112 dotázaných žen (703 z nich má jedno dítě a 409 má dvě děti). Při narození nejmladšího dítěte byly tři čtvrtiny matek vdaných (835) a zhruba čtvrtina žen byla neprovdaná; na neprovdané připadá 13 % žen žijících v nesezdaném soužití (149) a 11 % nežijících s partnerem (126).⁶ Mezi neprovdanými matkami převažovaly svobodné ženy (88 %).⁷ Vdané ženy mají častěji dvě děti, naproti tomu osamělé matky mají častěji jen jedno dítě. Vzhledem k tomu, že se během posledního desetiletí podily děti narozených mimo manželství zvyšují, jsou děti narozené neprovdaným matkám v průměru mladší a vyšší podíl neprovdaných matek byl v době výzkumu na mateřské nebo rodičovské dovolené. Celkově rodičovskou dovolenou s nejmladším dítětem ukončilo 533 (48 %) dotazovaných žen a dalších 502 (45 %) bylo na mateřské nebo rodičovské dovolené v době sběru dat.⁸

Délka rodičovské dovolené v závislosti na rodinné situaci a vzdělání

Ve výzkumu SEPM byly matky dotazovány na to, jak dlouho celkově trvala jejich mateřská a rodičovská dovolená s každým dítětem.⁹ Pro zjednodušení zde používáme pojem rodičovská dovolená (RD) jako souhrnné označení doby celodenní péče o malé dítě, včetně mateřské dovolené a včetně případného čerpání rodičovského příspěvku až do 4 let dítěte (resp. do 7 let u dlouhodobě zdravotně postiženého dítěte). Je třeba přitom připomenout, že pobírání rodičovského příspěvku nevylučuje za předpokladu zajištění celodenní péče o dítě možnost přivýdělků (nejčastěji se jedná o příležitostnou výdělečnou činnost či částečný pracovní úvazek) a že čerpání rodičovské dovolené nemusí znamenat úplné přerušení pracovní aktivity. V následujících

Graf č. 1: Délka rodičovské dovolené s nejmladším dítětem podle rodinné situace a vzdělání (v měsících)



Zdroj: SEPM 2006.

Pozn.: Do analýzy byly zahrnuty ženy, které již ukončily rodičovskou dovolenou s nejmladším dítětem. N=531. NS = nesezdané soužití.

Tabulka č. 1: Vliv výše vzdělání a rodinné situace na délku rodičovské dovolené (Lineární regrese)

	Koef.	S.E.	Sign.	95% konf. interval
Konstanta	35,280	1,926	0,000	31,497 39,063
1 dítě (ref. 2)	1,606	0,971	0,099	-0,302 3,514
rod. situace (ref. vdaná)				
žila sama	-3,800	1,408	0,007	-6,566 -1,035
v nesezdaném soužití	-2,729	1,453	0,061	-5,584 0,126
vzdělání (ref. VŠ)				
bez maturity	3,291	1,538	0,033	0,271 6,312
SŠ s maturitou	1,026	1,528	0,502	-1,976 4,029
Adj. R2	0,03			

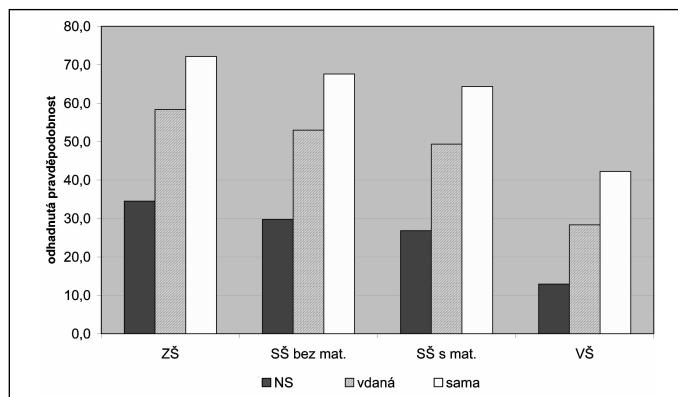
Zdroj: SEPM 2006. N= 533.

Tabulka č. 2: Odhadované šance preference delší rodičovské dovolené

	B	S.E.	Sig.	Exp(B)
1 dítě (srv. 2 děti)	-0,162	0,204	0,427	0,851
rodinná situace (srov. sama)			0,001	
vdaná	-0,616	0,330	0,062	0,541
nesezdané soužití	-1,594	0,431	0,000	0,203
délka rodičovské dovolené	0,000	0,009	0,988	0,999
vzdělání ženy (srov. VŠ)			0,011	
základní	1,265	0,476	0,008	3,543
SŠ bez mat.	1,047	0,335	0,002	2,851
SŠ s mat.	0,903	0,324	0,005	2,465
konstanta	-0,146	0,548	0,790	0,864
Nagelkerke R2	0,079			
% úspěšně zařazených případů	60,4			

Zdroj: SEPM 2006. N= 457.

Graf č. 2: Odhadnuté pravděpodobnosti preference delší rodičovské dovolené



Zdroj: SEPM 2006. Pozn.: NS = nesezdané soužití.

analýzách se zaměříme podrobněji na návrat do zaměstnání po rodičovské dovolené s nejmladším dítětem. Důvodem této volby je skutečnost, že otázky týkající se důvodu návratu na trh práce ve výzkumu SEPM byly vztahovány pouze k poslední rodičovské dovolené, že poměrně vysoký podíl matek dvou dětí navazuje na první rodičovskou dovolenou kontinuálně další mateřskou,¹⁰ a také to, že podíl neprovdaných matek se dvěma dětmi je nízký.¹¹

Graf č. 1 ukazuje délku rodičovské dovolené s nejmladším dítětem v měsících v závislosti na rodinné situaci a podle výše dosaženého vzdělání. Jak už bylo zmíněno výše, v případě, že je žena vdaná, předpokládáme, že žije ve společné domácnosti s manželem. Data SEPM dokládají, že české ženy průměrně celodenně pečují o dítě do věku kolem 3 let (tj. kolem 38 měsíců), tj. využívají celou dobu nároku na rodičovskou dovolenou, během které je jim garantováno držení pracovního místa v zaměstnání. Přestože se ženy s vyšším vzděláním vracejí na trh práce rychleji než ženy s nižším vzděláním, rozdíly podle vzdělání nejsou příliš výrazné. Pokud ale vezmeme v úvahu rodinnou situaci, rozdíly

podle vzdělání se zvětšují. Osamělé matky s vysokoškolským vzděláním se do zaměstnání vracejí v průměru již před dosažením 2,5 let věku dítěte. Rozdíly podle rodinného stavu může ovlivňovat skutečnost, že u vdaných žen se častěji jedná o rodičovskou dovolenou s dítětem druhého pořadí. Podrobnější analýza za použití metody lineární regrese (tabulka č. 1) potvrzuje, že i v případě, kdy kontrolujeme pořadí dítěte, vliv rodinného stavu i vzdělání zůstává. Osamělé matky a ženy se středoškolským a vysokoškolským vzděláním zůstávají doma kratší dobu než ženy s nižším vzděláním a než ženy, které žijí s partnerem.

Skutečnost, že se osamělé matky vracejí na trh práce dříve (byť v průměru jen o několik měsíců), vyvolává otázku, jaké motivy za tímto rozhodnutím stojí. Osamělé matky totiž zároveň výrazně častěji uváděly, že kdyby to tehdejší ekonomická situace rodiny umožňovala, raději by nástup do zaměstnání odložily. Zatímco ve skupině osamělých matek by raději zůstalo déle na rodičovské dovolené 66 % dotázaných, mezi vdanými ženami byl jejich podíl jen 47 %.¹² Nejmenší podíl (28 %) žen, které by uvítaly delší rodičovskou dovolenou, byl

mezi ženami žijícími v nesezdaném soužití. Toto zjištění naznačuje, že preference vzorců zapojení do trhu práce se liší i v různých typech úplných rodin. Důvodem může být to, že ženy žijící v nesezdaném soužití si chtějí udržet svůj vlastní příjem a nechtějí být ekonomicky závislé na partnerovi. Předpoklad, že možnost delší celodenní péče o dítě preferovaly spíše ženy s nižším vzděláním a ženy, které žijí bez partnera, ověřovala binární logistická regrese. Do logistické regrese, která odhadovala šanci, že žena chtěla být doma déle, kdyby to ekonomická situace umožňovala, vstupovaly proměnné pořadí dítěte, vzdělání, délka rodičovské dovolené a rodinná situace (viz tabulka č. 2).

Samotná délka skutečně čerpané rodičovské dovolené neměla na preferenci být déle v domácnosti vliv. Odpovědi ale závisely na vzdělání a rodinném stavu. Nejčastěji chtěly zůstat déle doma osamělé matky a ženy s nižším vzděláním. Nejméně často by tuto možnost volily vysokoškolačky. Tuto souvislost dokumentuje graf č. 2.

Preference delšího období celodenní péče o dítě úzce souvisela s důvody, které ženy motivovaly k nástupu do zaměstnání po rodičovské dovolené.¹³ Matky, které byly k návratu do zaměstnání motivovány ekonomickými důvody, častěji uváděly, že by, kdyby to situace umožňovala, zůstaly raději doma déle (tabulka č. 3). Naopak ty, které byly v domácnosti nespokojené, nebo ty, které nechtěly ohrozit svůj kariérní postup, odpovídaly na tuto otázku negativně. Celkově ale byly nejčastější právě důvody ekonomické: nedostatek prostředků na pokrytí základních potřeb rodiny a nedostatek prostředků pro zajištění požadovaného životního standardu rodiny (oba důvody uvedlo kolem 34 % dotázaných). První z těchto důvodů byl nejčastější u osamělých matek, druhý častěji uváděly vdané ženy. Ženy žijící s otcem dítěte v nesezdaném soužití naopak častěji jako hlavní důvod návratu do zaměstnání uváděly nespokojenost s pozicí ženy na rodičovské dovolené. Tato skutečnost vysvětluje, proč se matky žijící v nesezdaném soužití vracejí na trh práce dříve než vdané ženy a proč by méně z nich uvítalo zůstat doma déle. Nespokojenost s pozicí

Tabulka č. 3: Hlavní motiv nástupu do zaměstnání po rodičovské dovolené podle rodinné situace a vzdělání a preference delší rodičovské dovolené (řádková %)

		Hlavní motiv nástupu do zaměstnání po RD				Zůstala by doma déle*
		Nedostatek financí na základní potřeby	Nedostatek financí na pož. životní standard	Nespokojenost s pozicí ženy na RD	Obava ze ztráty pozice na trhu práce	
Rodinná situace při narození dítěte	Vdaná	29,6	37,9	10,7	21,7	46,8
	Nesezdané soužití	30,5	30,5	18,6	20,3	28,3
	Sama	67,3	10,9	7,3	14,5	66,7
	Celkem	33,6	34,3	11,3	20,8	46,9
Vzdělání ženy	ZŠ	60,0	34,3	2,9	2,9	59,5
	SŠ bez mat.	39,6	37,5	7,8	15,1	52,6
	SŠ s mat.	29,7	36,0	14,0	20,3	46,1
	VŠ	17,4	20,3	14,5	47,8	27,5
	Zůstala by doma déle	81,1	63,4	3,6	37,9	47,0

Data: SEPM 2006.

Pozn.: Motivы nástupu do zaměstnání: N= 532-533.

* Dovočet do 100 % tvoří odpovědi nevím a ne. N=542-551.

Rozdíly odpovědí podle vzdělání i rodinného stavu jsou sign. 0,05.

ženy na rodičovské dovolené a obava ze ztráty pozice na trhu práce byly hlavním důvodem návratu do zaměstnání pro 11 %, resp. 21 % dotázaných žen. Obava, že dlouhodobé omezení či přerušení ekonomické aktivity bude mít dopad na pokles jejich kvalifikace a omezí vyhlídky pracovního postupu, byla nejčastějším důvodem pro ženy s vyšším vzděláním.

Osamělé matky se tedy ve srovnání s vdanými matkami vracejí do zaměstnání dříve. Hlavním motivem jejich návratu do zaměstnání je obtížná ekonomická situace. Pokud by to ale ekonomická situace dovoľovala, zůstaly by raději doma déle. Data SEPM ukazují, že pokud osamělé matky nastupují do zaměstnání před třetím rokem věku dítěte, pracují na rozdíl od matek z úplných rodin častěji na plný úvazek. Osamělé matky si jako jediné živitelky rodiny nemohou obvykle dovolit nastoupit do zaměstnání na částečný úvazek, protože by příjem, který by získaly z práce na částečný úvazek, nestačil na pokrytí rodinného rozpočtu. Data SEPM naznačují, že existují i určité rozdíly časování návratu do zaměstnání po rodičovské dovolené vdaných žen a žen žijících v nesezdaném soužití. Ženy žijící v nesezdaném soužití se častěji než ostatní cítily na rodičovské dovolené nespokojené a méně z nich preferovalo delší celodenní péči o dítě za předpokladu, že by to ekonomická situace rodiny umožňovala. Přestože si naprostá většina matek přeje vrátit se do zaměstnání po ukončení rodičovské dovolené, ne všem se to daří stejnou měrou. Na příčiny problematického vstupu na pracovní trh po rodičovské dovolené se zaměřuje následující část příspěvku.

Překážky vstupu na pracovní trh po rodičovské dovolené

V České republice jsou ženy ve věku, kdy nejčastěji pečují o dítě, tj. 25–40 let, v porovnání s muži vystaveny výrazně vyššímu riziku nezaměstnanosti. Zejména mladé ženy s dětmi jsou často odmítány zaměstnavateli, protože se u nich bez ohledu na jejich reálné schopnosti a podmínky očekává konflikt pracovních a rodinných rolí (Kuchařová et al., 2006: 95; Křížková, 2002: 26; Sirovátka, Mareš, 2002: 114). Také rozdíly v úrovni mezd jsou nejvyšší ve věku, kdy ženy nejčastěji pečují o malé děti (Vohlídalová, 2006: 4). Specifické míry nezaměstnanosti se zároveň značně liší v závislosti na rodinném stavu ženy. Nejvíce jsou nezaměstnanosti a tedy potažmo chudobou ohroženy rodiny samoživitelky s dětmi (Sirovátka, 2005; Sirovátka, Mareš, 2002).

Data SEPM potvrzují, že postavení samoživitelky na trhu práce je obtížnější než postavení matek žijících s partnerem. Tuto skutečnost dokládají jednak podíly žen, které zůstávají na rodičovské dovolené, přestože by již chtěly nastoupit do zaměstnání, a dále podíly nezaměstnaných matek po skončení rodičovské dovolené. Zatímco podle dat SEPM zůstává v domácnosti

Tabulka č.4: Hlavní překážky vstupu na pracovní trh podle věku nejmladšího dítěte (absolutní četnosti)

	Věk nejmladšího dítěte			Celkem	
	do 3 let N	3–6 let N	nad 6 let N	N	%
hledá práci na čast. úvazek	6	12	1	19	18,1
nemá hlídání pro děti	24	6	0	30	28,6
nemůže najít práci	4	17	15	36	34,3
nemohla se po rodičovské vrátit do býv. zaměstnání	0	2	0	2	1,9
nechce to partner	2	1	0	3	2,9
komplikované dojíždění	1	2	0	3	2,9
jiný důvod	9	1	2	12	11,4
Celkem	46	41	18	105	100,0

Zdroj: SEPM 2006.

Pozn. Vzhledem k nízkým absolutním četnostem je nutno třídění podle věku nejmladšího dítěte brát jen jako ilustrativní a zaměřit pozornost zejména na rozdíly od celkového rozložení.

s dítětem i po jeho třetím roce, přestože by už chtěly nastoupit do zaměstnání, kolem 30 % žen, v případě osamělých matek dosahuje podíl skryté nezaměstnanosti až 43 %. Osamělé matky jsou po skončení rodičovské dovolené nejvíce ohroženy nezaměstnaností. Ve skupině matek s dětmi od 3 do 6 let je nezaměstnaných 12 % osamělých matek (ve srovnání s 6 % a 7 % vdaných a nesezdaných matek). Nezaměstnanost osamělých matek je nejvýraznější především v období, kdy se starají o předškolní dítě starší čtyř let (tj. po skončení nároku na rodičovský příspěvek), zejména pokud mají nízké vzdělání. Pro ženy s dětmi mladšími tří let je hlavní překážkou návratu do zaměstnání nedostupnost zařízení péče o děti a nedostatek částečných úvazků (tabulka č. 4).¹⁴ Přestože je třídění podle věku nejmladšího dítěte věcně důležité, je nutné ho vzhledem k nízkým absolutním četnostem brát jen jako ilustrativní. I přes nízké četnosti data naznačují, že důvody ekonomické neaktivity žen se liší podle věku dítěte. Matky starších dětí udávají častěji jako hlavní důvod ekonomické neaktivity to, že nemůžou najít zaměstnání, přičemž ženy s předškolními dětmi hledají častěji práci na částečný úvazek. Vdané ženy častěji uvádějí jako hlavní důvod to, že nemají možnost zajistit hlídání dítěte, pro osamělé matky je hlavní překážkou nedostatek vhodných pracovních míst, které by bylo možné skloubit s péčí o dítě.

Matky, které stojí v čele neúplné rodiny, hledají obtížněji zaměstnání, které by vyhovovalo potřebě skloubit je s péčí o dítě (např. s pracovní dobou sladitelnou s otevírací dobou předškolních zařízení). Samoživitelky se tak obtížněji potýkají s nároky zaměstnavatelů, pro než představují pracovní sílu s malou mírou flexibility. Překážkou vstupu na pracovní trh mohou vytvářet i vysoké náklady na hledání a udržení zaměstnání (např. ve formě výdajů na dojíždění do zaměstnání, na stravování mimo domov, zajištění péče o děti v době, kdy je matka v zaměstnání, a v neposlední řadě ztráty alternativních zdrojů příjmů (tj. sociálních dávek), které očekávané zisky z ekonomické aktivity často nepřevyšují. Na finanční motivaci přechodu z economic-

ké neaktivity do zaměstnání se zaměříme v následujícím oddíle.

Ekonomická motivace k nástupu do zaměstnání – modelové rodiny

Skutečnost, že podle výpovědí dotazovaných matek byly nejsilnějším motivem k ukončení rodičovské dovolené ekonomické důvody, nás vedl k otázce, za jakých okolností by se, pokud bychom braly v úvahu pouze finanční výhodnost, různým skupinám žen vyplácelo nastoupit do zaměstnání. Mnohé analýzy interakce daňového a dávkového systému dokládají, že český sociální systém dostatečně nemotivuje ke vstupu na pracovní trh zejména nízkopříjmové skupiny obyvatel, zvláště pokud je v domácnosti více dětí (Galuščák, Pavel, 2005; Soukupová, 2005; Žižlavský, 2003). Dávky, které tyto rodiny dostávají v období ekonomické neaktivity, jsou totiž častokrát vyšší než jejich reálně dosažitelný pracovní příjem. Platí to zejména pro osoby, jejichž partner nepracuje, a pro osamělé matky s nižším vzděláním. Data SEPM ukazují, že přání nastoupit do práce je mezi ženami se základním vzděláním, zejména pokud jsou samoživitelky, slabší než u ostatních skupin žen. Toto zjištění je v souladu s jinými výzkumy, které pomocí měr mezní daňové sazby a poměru náhrady¹⁵ potvrzují, že český sociální systém sice podporuje (či spíše neodrazuje od) zvyšování příjmu samoživitelky za předpokladu, že nemusí platit za hlídání dítěte v době, kdy jsou v zaměstnání, nepůsobí však příznivě na přechod z nezaměstnanosti do pracovního poměru (Soukupová, 2005; Sirovátka, Žižlavský, 2003). Zatímco na daních a odejmutých dávkách při zvyšování mzdy ujde osamělé matce relativně malý podíl z nárůstu mzdy (méně než 30 %), příjmy plynoucí ze sociálních dávek, které pobírá, pokud je ekonomicky neaktivní, nahrazují často většinu jejího potenciálního čistého disponibilního příjmu, zejména pokud by měla pracovat za průměrnou mzdu. Zaměstnanost sice snižuje riziko chudoby neúplných rodin s dětmi několikrát účinněji než sociální dávky, zároveň však platí, že prudký pokles alternativních zdrojů příjmu

Tabulka č. 5: Minimální výše mzdy ženy v Kč podle věku dítěte, příjmu partnera a rodinného stavu. Děti navštěvují veřejné předškolní zařízení

	Příjem manžela /partnera	1 dítě (2,5 roku)	2 děti (2,5 a 5 let)	2 děti (2,5 a 7 let)
Samozivitelka	-----	8 150	9 100	9 500
Vdaná	manžel nevydělává	10 200	11 000	10 400
	manžel 9 tis. Kč	1 200	2 000	1 500
	manžel 18 tis. Kč	0	0	0
Nesezd. soužití	partner nevydělává	5 650	4 000	4 200
	partner 9 tis. Kč	1 350	4 000	0
	partner 18 tis. Kč	0	0	0

Zdroj: vlastní výpočty.

ve chvíli, kdy samozivitelka začne pracovat, je značně demotivující. Esping-Andersen (1999:164) uvádí, že každé odejmuté jedno procento dávek v ekonomické aktivitě má za následek jednoprocentní pokles zaměstnanosti. Podobně i české studie dokládají, že sociální dávky mají za určitých okolností negativní vliv na pracovní pobídky. Alternativní zdroje příjmu, tj. především sociální dávky, jsou nejvýznamnějším faktorem přijetí či nepřijetí určitého zaměstnání (Sirovátka, Žižlavský, 2003). Jejich úroveň, resp. míra, v níž tyto zdroje nahrazují mzdu, ovlivňuje výši tzv. vymíněné mzdy, tj. nejnižší možné mzdy, za kterou je ekonomicky neaktivní ochoten nastoupit do zaměstnání.

V následujících analýzách se pokusíme najít odpověď na otázku, jak vysoká musí být minimální výše potenciální mzdy, aby se za ní různým skupinám žen s dětmi vyplatilo nastoupit do zaměstnání. Pro výpočty využijeme metodu modelových rodin.

Hodnoty v tabulkách č. 5 a 6 udávají, jak vysoká musí být hrubá mzda ženy, aby výsledný čistý disponibilní příjem domácnosti po odečtení výdajů na nezbytné životní potřeby a nákladů na zajištění celodenní péče o dítě byl vyšší než nulový (hodnoty jsou zaokrouhleny na desítky). Uvažujeme dvacet jedna modelových rodin definovaných podle *rodinného stavu matky* (vdaná, v nesezdaném soužití, samozivitelka), *věku a počtu dětí* (jedno dítě ve věku 2,5 roku, dvě děti ve věku 2,5 a 5 let a dvě děti ve věku 2,5 a 7 let) a *příjmu partnera* (bez příjmů z ekonomické činnosti, s příjmem zhruba ve výši poloviny průměrné hrubé mzdy v ČR za rok 2006 a s příjmem zhruba ve výši průměrné hrubé mzdy v ČR za rok 2006). Výše dávek a příjmů se vždy vztahuje k roku 2006. Nesezdaná soužití v našem modelu jsou tzv. *účelově nesezdaná*. Účelově nesezdané soužití označuje situaci, kdy pár předstírá oddělené hospodaření, ale ve skutečnosti spolu partneři žijí v jedné domácnosti a podílejí se společně na nákladech na její vedení. Výsledky za nesezdané soužití jsou tedy pouze hypotetické. Pokud nesezdaný pár přízná společ-

Tabulka č. 6: Minimální výše mzdy ženy v Kč podle věku dítěte, příjmu partnera a rodinného stavu. Starší dítě navštěvuje veřejné předškolní zařízení, mladší soukromé jesle

	Příjem manžela /partnera	1 dítě (2,5 roku)	2 děti (2,5 a 5 let)	2 děti (2,5 a 7 let)
Samozivitelka	---	12 760	14 200	14 600
Vdaná	manžel nevydělává	15 050	15 900	16 300
	manžel 9 tis. Kč	6 500	7 300	7 700
	manžel 18 tis. Kč	0	0	0
Nesezdané soužití	partner nevydělává	10 850	11 500	11 800
	partner 9 tis. Kč	6 000	4 000	4 350
	partner 18 tis. Kč	0	0	0

Zdroj: vlastní výpočty.

né hospodaření, je na tom ve skutečnosti stejně jako pár manželský, či dokonce hůře, protože na rozdíl od manželů nemají nesezdaní partneři nárok na uplatnění společného zdanění či na slevu na daních na manžela/ku s nízkými příjmy.¹⁶

Postup při výpočtu minimálně nutné hrubé mzdy byl následující.¹⁷ Nejprve byl spočten čistý příjem domácnosti bez přihlídnutí k nákladům na předškolní péči o dítě.

$ČP = HM - čistá daň + PnD + RP + PnB + SocP + dorovnávací sociální dávky$

Dále byly vzaty do úvahy výše životního minima každé z modelových rodin a typ předškolního zařízení péče o dítě. Pokud dítě ve věku 2,5 roku celodenně navštěvovalo veřejné jesle nebo školku, byly od čistého příjmu rodiny odečteny kromě životního minima i školné (1075 Kč¹⁸) a rodičovský příspěvek, na který rodič ztrácí nárok, pokud sám či prostřednictvím jiné soukromé osoby řádně celodenně nepečuje o dítě. Pokud dítě (či nejmladší z dětí) navštěvovalo soukromé jesle, bylo odečteno jen životní minimum rodiny a školné (8000 Kč).

Tabulky č. 5 a 6 ukazují, že jak typ předškolního zařízení, tak rodinný stav ženy, věk a počet dětí a zejména příjem partnera hrají velkou roli. Pokud je péče o dítě v době, kdy je matka v zaměstnání, zajištěna zdarma (například příbuznými) a matka neztrácí nárok na rodičovský příspěvek, vyplatí se jí z čistě ekonomického hlediska pracovat v podstatě za jakoukoli mzdu. Pokud však musí děti posílat do veřejné školky či dokonce do soukromých jeslí, situace se značně mění. Nejvyšší nároky na vyšší potenciální mzdy mají vždy vdané ženy, jejichž partner nevydělává. Nadto pouhá přítomnost druhé neaktivní osoby v domácnosti je ještě významnějším demotivujícím faktorem než samotná finanční rovina (Galuščák, Pavel, 2005). Také příjem samozivitelky musí být relativně vysoký, zejména pokud se pro nejmladší dítě nenajde místo ve veřejném zařízení péče o děti. Naopak pro matky, jejichž manžel vydělává průměrnou mzdu, nehraje – z čistě finančního hlediska – výše jejich budoucího příjmu žádnou roli. Relativně nejlépe jsou na tom ženy

v účelově nesezdaných soužitích, které si mohou dovolit pracovat i za velmi nízkou mzdu, bez ohledu na výši příjmu partnera či počet a věk dětí. Jak však bylo řečeno výše, v momentě, kdy není nesezdané soužití účelové, dostávají se tyto matky do obdobné pozice jako matky vdané. Je třeba si uvědomit, že hodnoty v tabulce udávají jen skutečně minimální nutnou mzdu, tj. takovou, která zajistí, že se příjem rodiny, pokud žena nastoupí do zaměstnání, nesníží. Aby byla žena opravdu motivována k přijetí zaměstnání, musela by tato mzda, už jen například z důvodu nákladů na dojíždění do zaměstnání, být vyšší.

Tabulky č. 7 a 8 se zaměřují jen na neúplné rodiny. Hodnoty udávají výši čistého disponibilního příjmu samozivitelky s ohledem na dosažené vzdělání za předpokladu, že by její hrubý příjem ze mzdy dosahoval mediánu hrubých mezd žen v ČR v příslušné vzdělanostní kategorii. Disponibilní příjem domácnosti byl opět vypočten tak, že od hrubé mzdy byly odečteny daně a odvody na sociální a zdravotní pojištění, přičten daňový bonus na dítě a relevantní sociální dávky a bylo přihlídnuto k výdajům pokrývajícím školné a základní životní potřeby rodiny (životní minimum). Vidíme, že pokud osamělá žena s nízkým vzděláním vychovává dítě/děti, z nichž alespoň jedno navštěvuje soukromé zařízení péče o děti, dostává se příjem domácnosti po zaplacení všech nezbytných výdajů do záporných hodnot. Pokud děti navštěvují veřejné předškolní zařízení, není situace tolik alarmující. Otázkou však zůstává, zda je výsledný disponibilní příjem například ve výši okolo dvou tisíc korun měsíčně natolik vysoký, aby představoval pro samozivitelky dostatečnou motivaci k výdělečné pracovní činnosti. Je třeba vzít v úvahu, že významnou roli při hledání zaměstnání hrají také další finanční výdaje, jako jsou náklady na dopravu do zaměstnání, ale i subjektivní okolnosti, jako jsou cena ztráty času, který by byl jinak stráven s dítětem, riziko ztráty budoucího zaměstnání ve srovnání s jistotou sociálních dávek (často doplněných příjmy z šedé ekonomiky), výše mzdy z předchozího zaměstnání,

Tabulka č. 7: Výše mezd a čistých příjmů samoživitelek v Kč podle vzdělání, věku a počtu dětí. Děti navštěvují veřejné předškolní zařízení.

Vzdělání ženy	Průměrná mzda	Medián mezd	Čistý disponibilní příjem samoživitelky		
			1 dítě (2,5 roku)	2 děti (2,5 a 5 let)	2 děti (2,5 a 7 let)
ZŠ	13 336	12 240	2 855	1 985	1 566
SŠ bez maturity	14 174	13 229	3 568	2 608	2 279
SŠ s maturitou	20 619	19 202	7 788	6 828	5 981
VoŠ, bakalář	22 820	20 829	8 939	7 979	7 132
VŠ	30 759	25 594	11 839	10 634	10 277

Dzroj: ČSÚ; vlastní výpočty.

životní postoj nezaměstnané, pocity stigmatizace spojené s nezaměstnaností apod. Nezaměstnaní s nízkým vzděláním, kteří žijí děti a jejichž mzdy byly dříve nízké, stanovují totiž své výměnné mzdy nad své mzdy v dřívějším zaměstnání a nad úroveň životního minima jejich domácností (Sirovátka, Žižlavský, 2003). Navíc medián mezd, ze kterého výpočty v tabulkách č. 7 a 8 vycházejí, je mediánem mezd všech žen v příslušné vzdělanostní kategorii, nikoli pouze těch, které jsou hlavami neúplných domácností. Průměrný hrubý příjem ze závislé činnosti v neúplných rodinách za rok 2005 byl podle ČSÚ pouze 7800 Kč, z čehož vyplývá, že zaměstnání dostupná samoživitelům jsou pravděpodobně placena hůře, než je obvyklé v příslušné vzdělanostní kategorii, a disponibilní příjmy modelových rodin v našem příkladu by tedy byly ještě nižší.

Závěr

Obtížná ekonomická situace motivuje osamělé matky, zejména pokud disponují kapitálem uplatnitelným na pracovním trhu, k rychlému návratu po rodičovské dovolené do zaměstnání než ženy, které žijí s partnerem. Jejich preference týkající se rané péče o dítě se ale od ostatních žen neliší. Důvodem, proč zpětně uvádějí, že by raději zůstaly doma déle, je, že se potýkají s většími obtížemi při skloubení nároků zaměstnání a péče o dítě než ženy, které mohou péči o dítě sdílet s partnerem. České matky totiž vzhledem k malé rozšířenosti částečných úvazků mohou reálně volit mezi celodenní péčí o dítě v domácnosti nebo prací na plný úvazek. Pro osamělé matky jakožto jediné živitelky rodiny je navíc práce na částečný úvazek spíše jen hypotetickou možností a nalézt vhodné zaměstnání na plný úvazek je pro ně vzhledem k podmínkám na trhu práce často velmi obtížné. Zjištění ukazují, že existují i určité rozdíly mezi časováním návratu do zaměstnání po rodičovské dovolené vdaných žen a žen žijících v nesezdaném soužití. Ženy žijící v nesezdaném soužití častěji jako hlavní důvod návratu do zaměstnání uváděly

Tabulka č. 8: Výše mezd a čistých příjmů samoživitelek v Kč podle vzdělání, věku a počtu dětí. Starší dítě navštěvuje veřejné předškolní zařízení, mladší soukromé jesle.

Vzdělání ženy	Průměrná mzda	Medián mezd	Čistý disponibilní příjem samoživitelky		
			1 dítě (2,5 roku)	2 děti (2,5 a 5 let)	2 děti (2,5 a 7 let)
ZŠ	13 336	12 240	- 374	- 1 334	- 1 663
SŠ bez maturity	14 174	13 229	339	- 621	- 950
SŠ s maturitou	20 619	19 202	4 559	3 599	2 752
VoŠ, bakalář	22 820	20 829	5 710	4 750	3 903
VŠ	30 759	25 594	8 610	7 405	7 048

Dzroj: ČSÚ; vlastní výpočty.

nespokojenost s pozicí ženy na rodičovské dovolené, vracely se na trh práce dříve než vdané ženy a méně často vyjadřovaly přání zůstat v domácnosti déle.

Analýzy dokládají, že přestože je ekonomická aktivita jednou z neúčinnějších strategií, jak zlepšit životní standard neúplných rodin, nastavení systému daní a dávek pobízí osamělé matky s dětmi spíše k setrvání v domácnosti než k aktivní participaci na trhu práce. Čisté ekonomické pobídky, resp. jejich nedostatek, nejsou však jediným a rozhodujícím faktorem ovlivňujícím jednání matek po rodičovské dovolené a neznamenají nezbytně dobrovolné setrvání v domácnosti a přechod do nezaměstnanosti. Většina matek s dítětem starším tří let deklaruje přání nastoupit do zaměstnání a snaží se ho aktivně nalézt. Do cesty se jim však staví nedostatek míst v zařízeních péče o děti, nároky a předsudky zaměstnavatelů a absence částečných úvazků.

- 1 Tato stať je přepracovanou a rozšířenou verzí příspěvku „Skloubení práce a rodiny v rodinách s dětmi do 10 let: záleží na rodinné struktuře?“ předneseného na konferenci *Reprodukce nebo intimita? K novému vymezení české sociologie rodiny* pořádané FSS MU a MČSS v Brně, 27. 9. 2008. Práce na této stati byla podpořena GA AV ČR v rámci projektu Proměny rodinných a pracovních drah v ČR (č. KJB700280802).
- 2 Např. v roce 2004 v České republice tvořili muži jen jedno procento osob pobírajících rodičovský příspěvek (Nešporová, 2005:13).
- 3 K shrnutí teoretických přístupů k vysvětlení zaměstnanosti žen viz např. Křížková, 2005, Bartáková, Plasová, 2007.
- 4 Např. analýza hospodaření s příjmy ukázala, že přestože nesezdaní partneři častěji hospodaří s financemi odděleně, v případě, že spolu vychovávají dítě, se rozdíl v hospodaření s příjmy v závislosti na rodinném stavu ztrácejí (Chaloupková, 2006).
- 5 Výzkumné šetření bylo provedeno v rámci projektu Sociální a ekonomické charakteristiky mimomanželské plodnosti v České republice po roce 1989 podpořené GA AV ČR (č. 1QS 700280552). Sběr dat zajišťovalo Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR, v. v. i.
- 6 Otázka, zda žena žila v době, kdy se narodilo dítě, ve společné domácnosti s jeho otcem, byla pokládána jen svobodným, rozvedeným a ovdovělým ženám. Data tak neumožňují postihnout situaci, kdy je žena vdaná, ale s manželem nežije. Např. podle dat Evropského sociálního výzkumu z roku 2002 žilo odděleně od manžela kolem 2 % žen (bez kontroly podle věku dítěte). Vzhledem k tomu, že

- lze předpokládat, že podíl vdaných žen žijících odděleně od manžela v době narození dítěte je ještě nižší, nebereme tuto možnost dále v úvahu.
- 7 Při narození prvního dítěte bylo 10 % žen rozvedených a necelá 2 % žen byla ovdovělá.
 - 8 Dopačet do 100 % tvoří případy, kde údaje byly neúplné nebo chybné (7 %).
 - 9 Otázka zněla: „Rekněte mi, kdy jste byla na mateřské/rodičovské dovolené se svým dítětem/děťmi? Uveďte, prosím, měsíc a rok, Vaše mateřská/rodičovská dovolená začala a skončila.“ Pokud byly v současnosti na mateřské/rodičovské dovolené nebo pokud přešly z jedné mateřské/rodičovské dovolené přímo do druhé, byla odpověď zaznamenána jako „RD neukončena“. Podíl chybějících odpovědí se pohyboval mezi 0,9–6 %. Pokud po první rodičovské dovolené přímo následovala další mateřská dovolená, byla odpověď „RD neukončena“ (po kontrole meziprodního intervalu) nahrazena datem narození druhého dítěte.
 - 10 Celkem 28 % žen přešlo z rodičovské dovolené s prvním dítětem rovnou na mateřskou dovolenou s druhým dítětem. Pokud tento údaj vztáhneme jen na ženy, které mají dvě děti, zjistíme, že téměř každá druhá matka dvou dětí byla na mateřské a rodičovské s prvním a druhým dítětem kontinuálně.
 - 11 Dvě děti má jen 9 % osamělých matek a 23 % žen žijících v nesezdaném soužití ve srovnání s 43 % vdaných matek.
 - 12 Celkově na otázku, zda by chtěla raději zůstat doma déle, kdyby to tehdejší ekonomická situace rodiny umožňovala, odpověděla kladně téměř každá druhá dotázaná (47 %). Negativně odpovědělo 36 % žen a 17 % uvedlo, že neví.
 - 13 Matkám, které ukončily RD s nejmladším dítětem, byla předložena následující otázka: „Co bylo Vaším hlavním motivem k nástupu do zaměstnání po Vaší poslední mateřské/rodičovské dovolené? Vyberte prosím pouze jeden důvod, který považujete za nejdůležitější: (1) Vaší domácnosti chyběly prostředky na pokrytí základních potřeb; (2) Vaše ekonomická situace neumožňovala takový životní standard, jaký byste si představovala; (3) V domácnosti jste se cítila osamělá a izolovaná; (4) Příliš dlouhá mateřská/rodičovská dovolená by poškodila Vaše vyhlídky na úspěchy v zaměstnání; (5) Práce v domácnosti Vám připadá neuspokojivá; (6) Váš manžel/partner chtěl, abyste začala přispívat do rodinného rozpočtu; (7) V domácnosti jste neměla dostatečné společenské uznání; (8) Hrozila Vám ztráta původního zaměstnání; (9) Máte vlastní podnik/živnost, jehož existence by byla ohrožena.“ Do kategorie nespokojenost s pozicí ženy na mateřské/rodičovské dovolené byly zahrnuty odpovědi (3), (5) a (7), které zvolilo 6,2 %, 4,5 % a 0,6 % matek. Do kategorie obava ze ztráty pozice na trhu práce byly zahrnuty výroky (4), (8) a (9), vybrané 6 %, 11,4 % a 3,4 % dotázaných. Odpověď (6), kterou vybralo 2,6 % žen, byla v dalších analýzách sloučena s odpovědí (2), kterou častěji uváděly ženy žijící s partnerem.

- 14 Tato otázka byla pokládána ženám, které nebyly v době sběru dat SEPM ekonomicky aktivní, ale chtěly by být zaměstnané. Znění otázky: „A co je hlavním důvodem toho, že v současnosti nechodíte do zaměstnání? Vyberte prosím jednu možnost, která se nejvíce blíží Vaší situaci. (1) Hledáte práci na částečný úvazek, (2) Nemáte hlídání pro děti, (3) Nemůžete najít práci, (4) Zaměstnavatel Vám neumožnil po mateřské/rodičovské dovolené návrat do Vašeho bývalého zaměstnání, (5) Nechce to Váš manžel/partner, (6) Dojíždění do zaměstnání je příliš komplikované, (7) Jiný důvod?“
- 15 Poměr náhrady je míra, v níž dávky v nezaměstnanosti a jiné sociální dávky nahrazují disponibilní příjem ze zaměstnání. Mezní daňová sazba vyjadřuje, o kolik se jedinci či domácnosti sníží nebo zvýší příjem, pokud začne pracovat či pokud přejde do lépe placené práce.
- 16 Společné zdanění manželů bylo možné uplatnit jen do roku 2007. Slevu na daních na vyživovaného manžela/manželku lze využít, pokud manžel/ka neměla roční příjmy vyšší, než je stanovený limit (v roce 2006 byl ve výši 38 040 Kč).
- 17 HM = hrubá mzda, ČP = čistý příjem, ŽM = životní minimum, RP = rodičovský příspěvek, PnD = příspěvek na dítě, PnB = příspěvek za bydlení, SocP = sociální příspěvek.
- 18 Jako příklad byla vzata výše nákladů na státní školu v Hradci Králové. Poplatky za veřejné jesle a školky stanovuje provozovatel (obec), a proto se mohou v různých místech lišit. V některých případech se poplatky odvíjí od výše příjmů rodičů, a rodiče s nižšími příjmy platí nižší částku (bližší viz Kuchařová – Svobodová, 2006).

Literatura:

- Bartáková, H. - Plasová, B. Mechanismy rozhodování žen s vysokoškolským vzděláním o přechodu z rodičovské na trh práce. In Mareš, P. - Hofírek, O. (eds.). *Sociální reprodukce a integrace: ideály a meze*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 131-150.
- Baxter, J. To Marry or Not Marry. Marital Status and Household Division of Labour. *Journal Family Issues*, 2005, vol. 26, no. 3, s. 300-321.
- Brines, J. - Joyner, K. The Ties That Bind: Principles of Cohesion in Cohabitation and Marriage. *American Sociological Review*, 1999, vol. 64, no. 3, s. 333-355.
- Dudová, R. Mateřství po partnerském rozchodu. In Dudová, R. - Hastrmanová, Š. *Otcové, matky a porozvodová péče o děti. Sociologické studie 07:7*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007, s. 41-71.
- Esping-Andersen, G. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Ettlerová, S. et al. *Postoje a zkušenosti s harmonizací rodiny a zaměstnání rodičů dětí předškolního a mladšího školního věku. Harmonizace rodiny a zaměstnání (část 3)*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2006.
- Galuščák, K. - Pavel, J. *Vyplatí se pracovat? Analýza pastí nezaměstnanosti a neaktivity*. [online]. Prezentace předběžných výsledků projektu ČNB č. D2/2005 „Distribution of Marital and Average Effective Tax Rates“ na Seminářích Ministerstva financí ČR, Smilovice 3. 5. 2005. [Cit. 18. 6. 2007]. Dostupné z www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Galuscak_J05_ppt.ppt.
- Gupta, S. The Effects of Transitions in Marital Status on Men's Performance of Housework. *Journal of Marriage and Family*, 1999, vol. 61, no. 3, s. 700-711.
- Hamplová, D. Marriage and Cohabitation: Qualitative Differences in Partnership Arrangements. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 2002, roč. 38, č. 6, s. 771-788.
- Hamplová, D. A kde jsou otcové? In Hamplová, D. et al. *Děti na psí knížku? Mimomanželská plodnost v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007, s. 139-147.
- Hamplová, D. et al. *Děti na psí knížku? Mimomanželská plodnost v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007.
- Hamplová, D. Preferované partnerské uspořádání: sociodemografické a hodnotové rozdíly. *Demografie*, 2003, roč. 45, č. 3, str. 166-175.
- Hamplová, D. - Řeháková, B. Mimomanželská plodnost: individuální charakteristiky a vliv regionu. In Hamplová, D. (ed.). *Mimomanželská plodnost v České repub-*
- lice a po roce 1989: sociální a ekonomické souvislosti*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006, s. 26-39.
- Chaloupková, J. Dohromady nebo každý zvlášť? Hospodaření s příjmy manželských a nesezdaných párů. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 2006, roč. 42, č. 5, s. 971-986.
- Kangas, O. T. - Rostgaard, T. Preferences or institutions? Work - family life opportunities in seven European countries. *Journal of European Social Policy*, 2007, vol. 17, no. 3, s. 240-256.
- Kiernan, K. L. Partnership Behaviour in Europe: Recent Trends and Issues. In Coleman, D. (ed.). *Europe's Population in the 1990s*. Oxford University Press, 1996, s. 63-91.
- Křížková, A. Podmínky uplatnění žen v řídicích pozicích na trhu práce. In Čermáková, M. et al. *Na cestě do EU: rovné příležitosti mužů a žen v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2002, s. 21-46.
- Křížková, A. *Kombinace pracovního a rodinného života ČR: politiky, čas, peníze a individuální rodinné strategie*. Sociologické studie 05/04. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2005.
- Kuchařová, V. *Rodina a zaměstnání V. Neúplné rodiny*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2007.
- Kuchařová, V. et al. *Zaměstnání a péče o malé děti z perspektivy rodičů a zaměstnavatelů. Uplatnění nároku na rodičovskou dovolenou a na péči o nemocného člena rodiny v praxi. Zpráva z výzkumu*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2006.
- Kuchařová, V. - Svobodová, K. *Síť zařízení denní péče o děti předškolního věku v ČR*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2006.
- Mannig, W. - Lichter, D. Parental Cohabitation and Children's Economic Well-being. *Journal of Marriage and Family*, 1999, vol. 58, s. 998-1010.
- Nešporová, O. *Harmonizace rodiny a zaměstnání. Rodiny s otcí na rodičovské dovolené*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2005.
- Roll, J. *Lone Parents Families in European Community*. London: European Family and Social Policy Unity, 1992.
- Sirovátka, T. Životní šance, rodina a sociální politika. In *Rodinná politika jako nástroj prevence sociálního vyloučení*. Sborník textů z česko-německo-rakouské konference. Brno: Národní centrum pro rodinu, 2005, s. 18-22.
- Sirovátka, T. - Žižlavský, M. Nezaměstnanost a pracovní pobídky. *Politická ekonomie*, 2003, roč. 51, č. 3, s. 391-405.
- Sirovátka, T. - Mareš, P. Rodina, sociální rizika a sociální politika. In Plíhava, I. - Pilát, M. (eds.). *Děti, mládež a rodina v transformaci*. Brno: Barrister & Principal, 2002, s. 106-125.
- Soukupová, E. *Podpora rodin s dětmi v Evropě: Srovnání balíčku finanční podpory vyplácené rodinám s dětmi v 16 zemích Evropy*. Diplomová práce. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2005.
- South, S. J. - Spitze, G. Housework in Marital and Nonmarital Households. *American Sociological Review*, 1994, vol. 59, s. 327-347.
- Thompson E. - Colella, U. Cohabitation and Marital Stability: Quality or Commitment? *Journal of Marriage and Family*, 1992, Vol. 54, no. 2, s. 259-267.
- Torremocha, I. M. Lone-parenthood and Social Policies for Lone parent Families in Europe. In Kaufmann et al. (eds.) *Family life and family policies in Europe. Volume 2*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 175-216.
- Vohlídalová, M. *Vliv ekonomických a hodnotových faktorů na reprodukční strategie akterů v České Republice*. Příspěvek na konferenci Equal is Not Enough v Antverpách, 13.-15. 9. 2006.
- Zeman, K. Nemanželská plodnost - demografický přehled. In Hamplová, D. (ed.). *Děti na psí knížku? Mimomanželská plodnost v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007, s. 17-27.
- Žižlavský, M. Poměry náhrady pracovních příjmů nezaměstnaných. In Mareš, P. - Sirovátka, T. *Trh práce, nezaměstnanost a sociální politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 184-201.

Autoři příspěvku se zabývají konceptem street-level byrokratů a jejich rolí ve veřejné politice, a to v co nejširším kontextu. V prvních dvou částech textu definují street-level byrokraty a vysvětlují ideologické základy, které předurčují jejich chování (principy byrokratismu, profesionalismu, byro-professionalismu a manažermismu). Při své analýze vycházejí z analytických studií, které na toto téma usku-tečnili v posledních třech letech. Zároveň zveřejňují nejnovější empirické poznatky výzkumu zaměřeného na to, jak uživatelé služeb úřadů práce reagují na služby poskytované v duchu výše zmíněných principů. Hlavním cílem autorů je konkrétně ověřit, jak se principy byrokratismu, profesionalismu a byroprofesionalismu projevují v chování a jednání úředníků z pohledu uživatelů současných veřejných služeb.

Problematikou street-level byrokracie, která představuje agentury, které jsou financovány z veřejných (vládních nebo nevládních) rozpočtů a mezi jejichž zaměstnanci je významný podíl úředníků první linie typu učitelů, policejních úředníků, soudců, nekomerčních právníků, zdravotníků, psychologů či sociálních pracovníků apod. (Lipsky, 1980: 3, 27), se zabýváme již řadu let. Vedle jiných českých publikací (především Musil, 2004; Winkler, 2000, 2001, 2002) jsme se o úřednicích první linie, kteří jsou mnohdy považováni za skutečné tvůrce politiky (např. Lipsky, 1980, 1991; Hasenfeld, 1983; Vinzant a Crothers, 1998; Winter, 1990; Palumbo a Callista, 1990; Maynard-Moody a Musheno, 2003; Riccucci, 2005), již několikrát krátce zmínili. Nejdříve v souvislosti s tím, kdo to vlastně street-level byrokraty (linioví pracovníci) jsou (Horák, 2003, 2004), a dále pak, jaký mohou mít vliv na výchozí záměry politik a jejich výslednou podobu v procesu jejich realizace na lokální úrovni (o teoretickém vlivu krátce viz Horák, 2008; Horák a Kulhavy, 2008; o praktickém vlivu v případě vybraného veřejného programu politiky zaměstnanosti viz Horák, 2005; Horák a Horáková, 2005; Horák, Horáková a Sirovátka, 2007; Sirovátka, Horák a Horáková, 2007).

V případě praktického vlivu liniových pracovníků na výslednou podobu veřejné a sociální politiky jsme zjistili, že je významné, jakou roli tito řadoví pracovníci zastávají v průběhu jednání s konkrétními uživateli poskytovaných programů (platí to především pro programy sociální politiky v oblasti zaměstnanosti, bydlení, vzdělání, péče o zdraví, rodinné politiky, sociálního zabezpečení, ale např. i v případě programů poli-

Street-level byrokraté a jejich role ve veřejné a sociální politice: reflexe nezaměstnanými ve třech regionech ČR¹

Pavel Horák, Markéta Horáková²

tiky bezpečnostní či životního prostředí - srv. Potůček a LeLoup, 2005: 19). Ve svých výzkumech jsme vycházeli z klíčového rozdělení na byrokratické, profesionální a smíšené, tzv. byroprofesionální jednání těchto pracovníků.

V této stati se pokusíme předložit koncept street-level byrokratů, jakož i naznačené koncepty způsobů jejich jednání, pokud možno co nejkomplexnějším způsobem. První a druhá část textu bude proto věnována vymezení street-level byrokratů a kořenům principu byrokracie, professionalismismu, byroprofesionálního a manažerismu, které jejich jednání významně ovlivňují. V třetí, analytické části textu, navazujeme na naše předchozí výzkumná šetření a předkládáme výsledky posledního průzkumu, který jsme provedli v květnu roku 2008. Zaměřili jsme se v něm na reflexi vybraných uživatelů politiky pracovního trhu nad byrokratickým, profesionálním anebo smíšeným (tzv. byroprofesionálním) jednáním úředníků. Snažíme se tím empiricky podpořit význam užívání naznačených konceptů byrokracie, professionalismismu a manažerismu při zkoumání chování úředníků v soudobé veřejné politice.

Street level byrokraté ve veřejné politice a odlišné způsoby jejich jednání

Lipskyho koncept street-level byrokracie

Nedávné výzkumy v oblasti veřejného managementu a implementace politiky (Hagen a Lurie, 1995a, b; Meyers, Glaser, Dillon, MacDonald, 1996; Brodtkin, 1997; Jewell, Glaser, 2000; Meyers, Riccucci, Lurie, 2001; Hagen a Owens-Manley, 2002; Maynard-Moody a Musheno, 2003) definitivně potvrdily dřívější úvahy a případová zjištění o klíčové roli řadových pracovníků při realizaci veřejných a sociálních programů (Johanson, 1973 in Elmore, 1978; Weatherly a Lipsky, 1977; Lipsky, 1980, 1991; Hasenfeld, 1983; Vinzant a Crothers, 1998) a nepřímý vliv manažerů na veškeré jejich aktivity (Riccucci, 2005).

Role řadových pracovníků³ ve státních organizacích je podstatou Lipskyho (1980) konceptu „street-level byrokracie“. „Street-level byrokraté“ představují všechny pracovníky veřejných služeb, kteří při výkonu své práce jednají přímo s občany a mají poměrně rozsáhlou svobodu v rozhodování, kterou využívají při řešení konkrétních problémů svých klientů. Za street-level byrokraty je možné považovat „učitele, policisty a ostatní zákon prosazující zaměst-

nance, soudce, právníky a jiné zaměstnance soudů, zdravotníky a další státní zaměstnance, kteří mají přístup k vládním programům a poskytují v jejich rámci služby“ (Lipsky, 1980: 3; srv. Vinzant a Crothers, 1998; Maynard-Moody a Musheno, 2003).

Lipsky (1980) tvrdí, že street-level byrokraté jsou během své práce vystaveni náročným a nejednoznačným pracovním podmínkám, které ovlivňují jejich rozhodování a znemožňují jim vykonávat jejich zaměstnání tak, jak by si přáli. Těmito překážkami jsou zejména chronicky nedostatečné zdroje různého typu, rostoucí poptávka po nabízených službách a nejednoznačné, vágní anebo konfliktní cíle organizace a realizovaných programů. Dalším úskalím je obtížně měřitelný anebo zcela neměřitelný výkon řadových pracovníků a nedobrovolnost, a tím i nízká motivace jejich klientů (srv. Lipsky, 1980: 27-8).

Vedle náročných a nejednoznačných pracovních podmínek jsou street-level byrokraté vystaveni tlakům odlišných zájmů a preferencí ostatních pracovníků, kteří jsou v hierarchicky nadřazené pozici. Jde zejména o manažery, kteří pocítují vůči řadovým pracovníkům ambivalentní vztah: na jedné straně vnímají vzájemný zájmový rozpor a na straně druhé svou závislost (Lipsky, 1980). Role manažera je totiž spojena s řízením podřízených ve snaze dosáhnout cílů organizace a realizovaných programů; zaměřují se proto na pracovní výkon liniových pracovníků a na minimalizaci jejich autonomie, aby docházelo k co nejmenšímu odklonu od jimi stanovených strategických cílů. Zároveň se ale snaží respektovat požadavky liniových pracovníků. Ti se oproti tomu snaží řešit specifické potřeby svých klientů a maximalizovat proto svou autonomii tak, aby mohli užít vlastních, specializovaných postupů, které nejsou manažery předem naplánovatelné. Jejich záměry tak často nejsou v souladu s cíli samotné organizace.

Pracovní podmínky i odlišné zájmy různých zaměstnanců organizace soustavně ovlivňují průběh rozhodování řadových pracovníků v konkrétních pracovních situacích. Způsobují větší či menší měrou uvědomované rozpory v jejich roli a staví je před mnohdy obtížně řešitelné dilematické situace. Ty se mohou týkat buď úvah o povaze poskytovaných veřejných programů, anebo může jít o dilemata, která ovlivňují konkrétní způsoby jednání pracovníků s klienty (blíže Lipsky, 1980; Musil, 2004).

Vyšší míra autonomie vyžadovaná liniovými pracovníky v podstatě představuje požadavek mít „moc rozhodovat a definovat“ (Lipsky, 1980; Baldwin, 2000), která se

ale managementu organizací většinou moc nelíbí (Brodtkin, 1997). Vyšší míra autonomie je ale i přes nelibost manažerů přítomna u liniových pracovníků vždy. Důvodem je četnost a bezprostřednost kontaktů liniových pracovníků s jejich klienty a specifická odlišných potřeb těchto klientů. Z tohoto důvodu jsou monitorování a kontrola street-level byrokratů obvykle zcela znemožněny. Mezi liniovými pracovníky a jejich nadřízenými se tak vytváří významný odstup a s posunem dolů po organizační hierarchii se jejich prostor pro rozhodování nutně zvyšuje (Wilson, 1989).

Paradoxem však je skutečnost, že prostor pro samostatné rozhodování liniových pracovníků se koncentruje na nižších úrovních organizace. I když street-level byrokraté zastávají v procesu poskytování služeb rozhodující pozici, jejich pracovní podmínky jenom zřídka umožňují maximální pracovní výkony. Na jedné straně se totiž od nich očekává, že budou jednat s klienty jako s jednotlivci, na straně druhé je ale rostoucí počet uživatelů služeb nutí vymýšlet rutinní aktivity, které umožňují klienty „zpracovat“ v masovém měřítku. Zatímco administrátoři na vyšší úrovni a tvůrci politiky jsou zcela zaujati tím, jak jsou politiky stanoveny v legislativě, nařízeních a směrnicích, hlavním zájmem street-level byrokratů je zvládat stres a složitost své každodenní práce (Elmore, 1978).

Liniovní pracovníci se během rozhodování snaží čelit nejednoznačným a nejednotným pracovním podmínkám a zájmům jiných aktérů tím, že vytvářejí tzv. mechanismy zvládnání [copying mechanisms] (Lipsky, 1980)⁴. Jejich podstatou je nalézt a osvojit si relativně složitou neformální rutinu, která se spoléhá na jednoduché standardizované zdroje informací o klientech. Ty jim umožňují jednoduchou a rychlou klasifikaci a označování klientů (např. „rozený alkoholik“, „drogově závislý“ apod.). Díky formální rutině je pak zajištěna osobní distance pracovníka od klienta (Lipsky, 1980: 201).

Ve své podstatě mají mechanismy zvládnání dvojí funkci. V prvním případě umožňují liniovým pracovníkům nalézt způsob, jak zvládnout problémové klienty, velkou pracovní zátěž a tlaky plynoucí z nutnosti respektovat stovky pravidel a procedur a zodpovědně je přizpůsobit konkrétním klientům (Lipsky, 1991). Jinými slovy, umožňují jim řešit nejednoznačné služby a hodnoty, které jsou klíčovými prvky ovlivňujícími průběh jejich rozhodování. Věří přitom, že dělají to nejlepší, co je za daných nepříznivých okolností v jejich silách (Lipsky, 1980). Dochází tak k tomu, že se street-byro-

kraté řešení dilemat, která při jejich práci vznikají, vyhýbají nebo je oddalují. Účelem těchto strategií je potom uplatnit a ospravedlnit právě ty způsoby jednání s klientem, které řadovým pracovníkům umožňují, aby se vzniklým dilematům vyhnuli (Musil, 2004). V druhém případě mohou mechanismy zvládnání sloužit street-level byrokratům k tomu, aby byli co nejuspěšnější v učení se pravidlům a v manipulaci s nimi, v kontrole klientů, v co nejideálnějším rozdělování dávek a služeb, a tím i v redefinování veřejné politiky (Prottass, 1979).

Souhrnně řečeno, z Lipskyho (1980) konceptu street-level byrokratů vyplývá, že existence neurčitých pracovních podmínek vyvolává u liniových zaměstnanců dilemata, která se pracovníci v rámci své pozice, role a autonomie snaží řešit uplatněním vlastních strategií interakce s klienty (srv. Musil, 2004). I když liniovní pracovníci vykazují naprogramované chování, které představuje vyčerpávajících situací, mají možnost zvolit vedle neosobního, rutinního přístupu ke klientům přístup osobnější, nerutinní.

V této souvislosti můžeme odlišit dva způsoby chování street-level byrokratů, které mají bezprostřední vliv na jednání s uživateli veřejných programů a zprostředkovaný vliv na veřejnou politiku, ve které se angažují. Prvním typem je byrokratické, neosobní chování, které se vyznačuje dodržováním předem stanovených zákonných a organizačních pravidel a norem. Na straně druhé můžeme identifikovat profesionální, na životní situaci klienta zaměřené individuální chování. To spočívá v dodržování norem dané profese, které mohou být k pravidlům organizace či zákona v protikladu⁵.

Odišná jednání street-level byrokratů: vliv principu byrokracie, professionalismismu, byroprofesionalismu a manažerismu

Principy professionalismismu

Profesionální liniovní pracovníci a sledování jejich postavení ve státních byrokratických organizacích jsou předmětem zájmu sociologů organizace⁶ již od 70. let minulého století (např. Scott, 1969; Smith, 1970; Blau a Meyer, 1971; Forder, 1974; Brown, 1975). Důležitým zdrojem informací o liniových pracovnících ve veřejné a sociální politice jsou také studie, které se zabývají mechanismy fungování sociálního státu (např. Brodtkin, 1997, 2001; Clarke a Newman, 1997) a rolí liniových (sociálních) pracovníků (Dominelli, 1997; Harris, 1998, 2002).

Častým předmětem zájmu sociologů organizace je konfliktní postavení profesionálů v byrokratické struktuře organizace, ve které se pohybují (obzvl. Scott, 1969; Blau a Meyer, 1971). Principy byrokracie a professionalismismu jsou totiž ve své podstatě protikladné. Podle Freidsona (2001) je na ně možné nahlížet jako na dva⁷ odlišně fungu-

jící světy (modely), které jsou založeny na odlišných předpokladech (logikách).

Logika byrokracie, reprezentovaná státními i nestátními organizacemi, představuje „svět předpověditelnosti a efektivit“, ve kterém vedoucí a manažeři organizací kontrolují ty, kteří vytvářejí statky a služby. Produkce a distribuce statků a služeb je zde plánována a kontrolována administrativou velkých organizací. Každá z nich (soukromá či veřejná) je ovládána na základě sady organizačních pravidel. Ta ustavují jednak kvalifikaci pracovníků, kteří mohou být zaměstnáni k vykonávání různých prací, a zároveň definují jejich povinnosti.

Logika professionalismismu je oproti tomu založena na existenci světa pracovníků, kteří mají specializované znalosti, které jim umožňují poskytovat obzvláště důležité služby. Tito pracovníci mají moc organizovat a kontrolovat svou vlastní práci. Pouze oni mohou poskytovat konkrétní služby spotřebitelům. Jakožto členové své „profese“ mají profesionálové právo kontrolovat a upravovat výhradně práci svých kolegů. Své moci samostatně jednat nezneužívají, protože se věnují práci spíše z nadšení a touhy pomoci druhým než kvůli maximalizaci svého užitku. Uživatelé služeb a manažeři se tak mohou spolehnout na jejich vysoce kvalitní práci za rozumnou cenu.

Za „profesionály“ bývají obvykle považováni pracovníci s absolvovaným specializovaným výcvikem, kteří se přiklání k profesionálním referenčním skupinám, které stojí mimo organizaci (Scott, 1969). Jde o různé profesní komory, sdružení a asociace. Hlavním cílem těchto skupin je vytváření a kontrola kritérií výkonu (standardů) profesionálů. Vládou, stejně jako pracovníci, systematicky utříděným poznáním, profesionální autoritou a kulturou. Dále pak prosazují dohodnutý etický kodex správného jednání a vyžadují jeho dodržování pod hrozbou sankcí (Greenwood, 1965). Tyto skupiny mají dvojí moc: vedle možnosti kontrolovat kritéria výkonu profesionálů mohou také určit, kdo je kvalifikován k výkonu definované sady úkolů (a zabránit tak, aby je vykonával někdo jiný (Freidson, 2001). Na základě této moci jednotlivé profese aspirují na vysoký status ve společnosti. Jinými slovy, professionalismismus představuje ideologii, jejíž funkcí je legitimovat moc, autoritu a status profesních skupin představovaných lékaři, učiteli, sociálními pracovníky apod. (Forder, 1974).

Za základní „principy professionalismismu“, které určují výslednou roli a praktiky liniových (profesionálních) pracovníků, můžeme považovat požadavek autonomie k dodržování jednotné profesionální ideologie a z ní vyplývajících norem (tj. profesionálních pravidel a standardů). Jak jsme již uvedli, jádrem professionalismismu jsou specifické a společností uznávané znalosti a dovednosti, které nejsou jednoznačně standardizovatelné, a tím i racionalizovatelné. K jejich prosazování vyžadují profesionální pracovníci oproti neprofesionálům určitou míru auto-

nomie, aby mohli vykonávat svou práci, resp. aby mohli zvažovat zcela nezávisle možná řešení, rozhodovat se pro ně a být přitom odolní vůči existujícím nařízením (Forder, 1974; Freidson, 2001; srv. Lipsky, 1980, 1991). Požadavek autonomie je podporován profesními institucemi, které monitorují vzdělání a výcvik pracovníků, poskytují licence, kontrolují tak jednotlivé praktiky a vedou k disciplíně vzdorující členy. Využívají k tomu své vlastní ideologie a norem (pravidel a standardů), které by měly být dodržovány. Cílem takto zajišťované interní regulace a seberegulace v případě profesionálních liniových pracovníků ve státních organizacích na lokální úrovni je jejich ochrana před intervencemi vlády (srv. Harris, 1998; Harris, 2002).

Vztah professionalismismu a byrokracie

Převaha professionalismismu nad byrokracií v současné veřejné politice byla v posledním desetiletí empiricky potvrzena celou řadou vědců, kteří se zabývali změnami manažerských praktik, užívanými technologiemi a vlastním prostředím firem (blíže např. Freidson, 2001; Riccucci, 2005). Jinými slovy, základní byrokratické principy hierarchické kontroly realizované na základě formálního dohledu byly nahrazeny novými formami organizace a zaměstnanosti, které jsou založeny na autonomii aktérů a možnosti uplatňovat normy své profese (jde o tzv. otevřené systémy anebo volně spojené dynamické sítě).

Při uplatňování profesionálních principů v byrokraticky fungující organizaci veřejné politiky můžeme identifikovat dva základní typy konfliktů. Tyto konflikty souvisí s požadavkem autonomie liniových pracovníků: ovlivňují totiž to, jak tyto pracovníci vnímají cíle veřejných programů, které realizují, a zároveň ovlivňují zvolený způsob, jak těchto cílů dosáhnout (srv. Scott, 1969; Smith, 1970; Forder, 1974; Blau a Meyer, 1971).

První konflikt se týká odlišných norem, které ovlivňují vlastní jednání liniových pracovníků (na jedné straně existují byrokratické normy vynucované organizací, na straně druhé normy profesionální, které pracovníci získávají mimo organizaci). Hlavním problémem je skutečnost, že jeden ze základních principů professionalismismu předpokládá, že profesionálové nebudou dodržovat výhradně nadřazená „formální“ pravidla a procedury stanovené zákonem a organizací. Měli by totiž uplatňovat normy a pravidla své vlastní profese, které vyzdvihují „neformální“ způsoby jednání s klienty a které jsou v protikladu k formálním pravidlům. Autonomie požadovaná profesionálními liniovými pracovníky k prosazování profesionálních norem pak nutně vede k vzájemnému konfliktu principů byrokratické organizace a standardů využívaných profesionály. Odišnost byrokratických (organizačních) a profesionálních norem vede navíc k tomu, že se pracovníkům nadřazený management organizace snaží omezovat autonomii podřízených profesionálů

a vést je k dodržování organizačních norem pomocí různých způsobů kontroly⁸ (Ricucci, 2005).

Druhý typ konfliktu se týká odlišného způsobu kontroly dodržování byrokratických a profesionálních norem využívaných liniovými pracovníky (v prvním případě jde o hierarchický systém kontroly v byrokratické organizaci, založený na odpovědnosti podřízeného vůči nadřízenému v byrokratické struktuře, v druhém případě se profesionalismus spoléhá na sebekontrolu a odpovědnost profesionálů). Tento konflikt má bezprostřední vliv na rozsah autonomie liniových pracovníků. Byrokratický systém má tendenci ji omezovat, zatímco touhou profesionálů je mít pro samostatné rozhodování co největší prostor. Hierarchie profesionální struktury totiž sestává z řady poradenských vztahů, které mají synergickou povahu. Hlavním zdrojem disciplíny profesionálů je skutečnost, že standardy, které by měli dodržovat, vychází z profesionálního školení a norem kolegů. Profesionál pak jedná s uživateli veřejných služeb na základě vlastního profesionálního úsudku a i když jeho nadřízení kolegové nesouhlasí s jeho rozhodnutím, nic s tím nemohou dělat (vzhledem k jeho právu na vlastní volbu (Smith, 1970). Zatímco profesionál vyžaduje k řešení konkrétních případů anebo při vymezování svých práv a povinností minimum nařízení, tedy i minimum kontroly, byrokratická hierarchie je systémem velmi přísné kontroly. Byrokrat je totiž ovládan pravidly a nařízeními, která definují jeho povinnosti. Na jejich základě řeší jednotlivé případy a při jakýchkoli pochybnostech se musí obrátit na nadřízeného úředníka (ibid., p. 26).

Existenci zmíněných konfliktů potvrdilo již v polovině 70. let několik autorů s tím, že se profesionálové (z řad lékařů, vysokoškolských profesorů, vědců a sociálních pracovníků apod.) opravdu vyskytují ve dvou odlišných a částečně konfliktních institucionálních prostředích⁹ (Scott, 1969). V důsledku toho se profesionálové často vyznačují mj. tím, že jsou kritičtí vůči cílům organizace, cílům veřejných programů a standardům jejich výkonu. To platí obzvláště v případech, kdy se na jejich tvorbě nepodíleli členové jejich vlastní profese. Vyžadují a očekávají vysoký stupeň autonomie a tím i odstup od kontroly organizací. Jsou také méně vnímaví vůči sankcím ze strany organizace a dávají přednost dobrému hodnocení svých kolegů před pochvalou nadřízenými administrátory (Scott, 1969: 89).

Z logiky konceptu professionalismismu a z výsledků uskutečněných empirických studií, které platnost tohoto konceptu potvrzují, vyplývá, že profesionálové jsou svými pány a jejich ovlivňování nadřízenými je minimální anebo nepřímé. Zaměříme-li se tedy výhradně na liniové pracovníky ve veřejné politice a na jejich profesionalitu (a nikoli např. na manažery či jiné pracovníky), neděláme velkou chybu.

Svoboda liniových pracovníků samostatně se rozhodovat ale není úplná, protože ve srovnání s pevně stanovenými profesemi je jejich autonomie menší¹⁰.

Přestože existují zastání názoru, že principy professionalismismu a byrokracie nemusí být nutně v protikladu¹¹, v praxi skutečně dochází k nutnému příklonu byrokrata k profesionálním principům anebo profesionála k byrokratickým principům. První případ ilustruje skutečnost, že mnozí linioví pracovníci zaměstnaní ve státní správě zastávají funkce, které překračují jejich „byrokratickou“ roli: vedle administrativních úkonů mají např. také povinnost brát v úvahu prospěch uživatelů programů, nabízet jim pomoc a odkazovat je na jednotlivé organizace. V druhém případě je práce profesionálních liniových pracovníků kromě požadavky profese ovlivněna pracovním prostředím státní organizace, která hojně využívá principů byrokracie. Jinými slovy, „i když profesionální etika sociálních pracovníků podporuje realizaci její pečovatelské dimenze, její využití v praxi je omezeno organizačními, legislativními, ekonomickými a politickými prioritami“ (Dominielli, 1997:221).

V mnoha ohledech potom linioví pracovníci uplatňují hybridní přístup (Stevenson, 1972 in Brown, 1975), protože kombinují profesionální a byrokratický styl jednání s klienty (Blau a Scott, 1963). Ve studiích o vývoji sociálního státu a roli liniových zaměstnanců se v této souvislosti hovoří o tzv. byroprofesionalismu.

Principy byroprofesionalismu

Do poloviny 60. let v USA a do konce 80. let v Evropě bylo fungování sociálního státu ovlivněno Novou veřejnou administrativou¹², která byla reakcí na kritiku tradičního administrativního (byrokratického) státu¹³. Tato nová administrativa se vyznačovala zejména tím, že byla organizována na principech byroprofesionalismu (Hoós et al, 2005).

Byroprofesionalismus je založen na racionální administrativě byrokratických systémů a současně na profesionální expertize poskytovaných služeb (Harris, 1998). Představou jeho tvůrců bylo, že byrokratická administrativa bude zaručovat sociální nestrannost institucí veřejné politiky a professionalismismu zajistí využití odborných znalostí v průběhu poskytování jednotlivých služeb. Nejde tedy ani o čistý autonomní professionalismism, ani o převládání principu byrokratické hierarchie, ale o spojení obou prvků (Clarke a Newman, 1997).

Byroprofesionální přístup se vyznačuje tím, že praktiky liniových pracovníků jsou ovlivněny příkazy centrální vlády, které vyplývají z legislativy (zákonů, strategických dokumentů, metodik apod.). Omezená finanční kontrola a velký prostor pro vlastní interpretaci legislativy by měly lokálním autoritám umožnit měnit své struktury, procedury a podobu, a tím i úroveň poskytovaných služeb. Ty by měly být plně v souladu

s vládou obecně stanovenými směrnicemi týkajícími se veřejné politiky a programů. Vnitřní řízení organizací by mělo být při dodržování těchto principů plně v souladu s požadavkem odborné kvalifikace pracovníků a mělo by výkonným manažerům umožnit kontrolu pracovních postupů liniových pracovníků pomocí supervize. Linioví pracovníci však nejsou podřízenými výkonných manažerů. Ti totiž mají liniovým pracovníkům poskytnout určitou míru autonomie, kterou potřebují pro kontrolu času, rozsahu, frekvence a způsobu kontaktu s uživateli veřejných programů. Služby poskytované veřejnosti potom nepředstavují pouze pracovní proces zprostředkovaný státem, ale i pracovní proces utvářený v kontextu specifických a jedinečných lokálních politik (Harris, 1998). Jinými slovy, „liniovému pracovníkovi zůstává určitý stupeň odpovědnosti za osobní rozhodování, který je podstatně vyšší než u jiných skupin zaměstnanců. Zatímco změny v organizační struktuře jsou výhradně reakcí managementu na vzniklé problémy, odpovědnost nesená individuálními pracovníky je ovlivněna pouze málo“ (Bamford, 1989 in Harris, 2002: 155).

Reforma sociálního státu, ke které došlo ve Spojených státech na konci 60. let a na začátku 70. let minulého století, je ale projevem obtížné realizace ideje byroprofesionalismu, neboť došlo k výraznému omezení profesionální složky práce úředníků-byroprofesionálů (bližší Brodtkin, 1997; Dominielli, 1997). Mezi politiky tehdy převažoval názor, že linioví pracovníci jsou velmi náladoví a působí rušivým dojmem (Goodsell, 1981). Byli přezíráni jak pravici, tak i levici. Pravice je kritizovala za štedrost při distribuci sociální pomoci a obviňovala je z podvodů, plýtvání, zneužívání pravomoci a lenosti. Levice na straně druhé tvrdila, že obtěžují chudé domácnosti nočními návštěvami, porušují pravidla sociální pomoci a ve svých úsudcích jsou lehkovážní, tvrdohlaví a omezení (Brodtkin, 2001). Důsledkem těchto názorů bylo zavedení tzv. „rodinného veřejně byrokratického modelu“. Ten spočíval v posílení hierarchické organizační struktury a manažerské kontroly, ve standardizaci praktik výkonných pracovníků a v omezení jejich svobody v rozhodování. Kvalifikovaní sociální pracovníci byli ze státních organizací poskytujících sociální pomoc propuštěni a nahrazeni nekvalifikovanými pracovníky. „Praktiky úředníků se přesunuly od procesů zaměřených na potřeby jednotlivých klientů před reformou k procesům zaměřeným na procedury. Přístup klientů k sociální pomoci byl systematicky blokován na základě nově nastavených podmínek nároku, které vyžadovaly enormní papírování“ (Brodtkin, 2001: 6).

Zatímco profesionalita byroprofesionálů byla ve Spojených státech minimalizována, poválečný sociální stát v Evropě nebyl tímto trendem nijak ovlivněn. Vyvíjel se požadovanou dvojí logikou reprezentace veřejného: jednak byrokratickými znalostmi

úředníků, kteří zajišťovali sociální nestranost a odvolávali se na poskytování služeb ve veřejném zájmu, a dále pak profesionálními znalostmi těchto pracovníků. Ty měly být zárukou poskytování kvalitních služeb veřejnosti včetně inovací stávajících veřejných programů ve snaze dosáhnout veřejného prospěchu a sociálního pokroku“ (Clarke a Newman, 1997).

Principy manažerismu

Byroprofesionální způsoby organizace veřejných programů, které dominovaly v poválečném sociálním státu, byly na konci 80. let a začátku let 90. minulého století nahrazeny „Novým veřejným managementem“¹⁴. Ten sledoval principy manažerismu, konkrétně pak flexibility, účinnosti, přísné kontroly a decentralizace (Brodkin, 2001). Došlo k zestátnění sociální práce jakožto profese většiny liniových pracovníků zaměstnaných ve státních organizacích veřejné politiky. Následně byla posílena byrokratická kontrola nad těmito úředníky v podobě zesíleného vlivu managementu na definování jejich profesionálních úkolů a zavádění kontroly jejich pracovního výkonu. Management se rovněž více než dosud podílel na formálním vymezení služeb poskytovaných veřejnosti (Dominelli, 1997).

Důvodem zavedení vědeckého manažerismu (jakožto snahy prosadit nové způsoby řízení pracovního procesu v organizacích) byla soustavná kritika sociálního státu odbornou i laickou veřejností a především politiky. Její instituce byly vnímány jako neúčinné, nákladné a kladoucí malý důraz na účinnost poskytovaných programů a hodnotu peněz (Harris, 1998, 2002). Klíčová byla ztráta důvěry v neutralitu byroprofesionálních režimů: profesionálové byly politiky vnímány jako zranitelní kvůli své náklonnosti ke klientům a navíc vyžadovali příliš velkou regulaci a kontrolu managementem. Zároveň bylo kritizováno byrokratické uspořádání státních organizací pro jejich nevhodnost, neúčinnost a neosobní řízení, a tím i neschopnost přizpůsobovat se změnám v proměnlivém moderním světě. Navíc byli byroprofesionálové kritizováni samotnými klienty sociálního státu za neosobní přístup (Clarke a Newman, 1997).

Reformy byroprofesionálního způsobu organizace sociálního státu se týkaly zejména tří aspektů: změny způsobu organizace státních institucí, zavedení tržních mechanismů do veřejného sektoru a zavedení kvazitrhů (Clarke a Newman, 1997; Harris, 1998).

Podstatou organizačních reforem byl tzv. manažerský model organizace sociálních služeb, který spočíval v informační nadvládě managementu nad liniovými pracovníky a ve všudypřítomné kontrole jejich práce (Harris, 1998, 2000). Ve skutečnosti šlo managementu o propojení informací získaných o pracovním procesu s jejich maximálním využitím. Získané informace měly být chráněny před ztrátou a zároveň mělo dojít k eliminaci předávání informací mezi podřízenými pracovníky. Informační mono-

pol manažerů založený na znalostech jednotlivých kroků pracovního procesu by pak měl spolu s kontrolou realizace těchto kroků umožňovat takové řízení pracovních postupů, aby bylo dosaženo očekávaných cílů organizace, tedy i cílů realizovaných programů¹⁵.

V případě decentralizace poskytuje Nový veřejný management liniovým pracovníkům potřebnou autonomii a činí je plně odpovědnými za své aktivity. Na pracovní proces je nahlíženo jako na proces složený z technické a ideologické komponenty: zatímco technická komponenta představuje samotný proces práce nebo její význam pro pracovníka, ideologická komponenta je vnímána jako uvědomění si využití výstupu pracovního procesu pracovníkem (Derber, 1982 in Harris, 1998). Má-li profesionální liniový pracovník technické znalosti a dovednosti, pak neohrožuje zájmy managementu, a proto neexistuje požadavek technické kontroly jeho práce. Někteří profesionální liniovní pracovníci by pak mohli mít výrazný stupeň technické autonomie při určování reakcí na potřeby uživatelů služeb.

Zavedení kvazitrhů a zlepšení kvality poskytovaných služeb souvisí s potřebou decentralizovat řízení sociálního systému a zavést model tzv. kontraktu. A to i přestože mají být služby nadále financovány státem a regulovány vládou (LeGrand, Barlett, 1993; Sol a Westerveld, 2005). V souvislosti s decentralizací došlo ve vývoji sociálního státu ke třem jevům: k omezení řízení lokálních organizací centrálními vládami, k privatizaci veřejných služeb a k odstátnění. Jde o procesy, během nichž byla část poskytovaných služeb přesunuta do soukromého sektoru s ospravedlněním, že budou ekonomicky efektivnější, dojde k redukci byrokracie, podpoře inovací a k větší vnímavosti liniových pracovníků k potřebám svých klientů (Hasenfeld, 1983). Mezi státními a nestátními organizacemi došlo k nárůstu počtu kontraktů, což fakticky znamenalo vstup mnoha soukromých firem do obchodování s veřejnými službami, které byly dosud výhradně v rukou státu (Brodkin, 2001). Proces kontraktování přispěl ke zlepšení kvality poskytovaných služeb ze dvou důvodů. Nejenže sleduje principy soutěživosti a prodejnosti, ale vedle uzavírání dohod ve státních a mezi státními a nestátními aktéry šlo také o zavádění individuálních dohod liniových pracovníků státních organizací s konečnými uživateli služeb ve formě voucherů a individuálních kontraktů s klienty (Sol a Westerveld, 2005).

Reálné zavádění principů manažerismu ale ukázalo i na výrazné slabiny ideologie Nového veřejného managementu. Předmětem časté kritiky se především v americkém prostředí stala jednak jeho obecnost a dále pak nedostatečná kontrola managementu nad procesem a významem práce (technická komponenta) a nad využitím výstupů politiky (ideologická komponenta) (Harris, 1998, 2002). Integrita liniových pracovníků byla často ochromena ztrátou smyslu jejich

práce, protože je management organizace nutil plnit federální vládou předepsané výkonnostní kvóty, aniž by jim prozradil cíle nově zaváděných programů, na kterých se podíleli. V důsledku toho se prosazovala strategie kvantity poskytovaných služeb nad jejich kvalitou a docházelo také k tomu, že pracovníci vykonávali veškeré aktivity bez ohledu na to, k čemu měly původně sloužit, a do veřejných programů tak například umísťovali klienty bez ohledu na míru jejich angažovanosti v nich (Brodkin, 1997, 2001; Jewell a Glaser, 2000; Riccucci, 2005).

Principy manažerismu jsou založeny na flexibilitě a účinnosti systému, přísné kontrole výkonu podřízených pracovníků managementem a decentralizací řízení. Hlavním cílem managementu organizace je dosáhnout žádoucích výsledků implementovaných programů větší kontrolou liniových pracovníků a jasným definováním jejich pracovních postupů. Jinými slovy, cílem manažerů je organizovat podřízené liniové pracovníky a jejich práci ve snaze efektivně dosáhnout cílů organizace i cílů realizovaných programů (management by objectives). Dopad principů manažerismu na konkrétní jednání liniových pracovníků s klienty by se pak mohl projevit ve snaze pracovníků dosahovat manažerův předem stanovených cílů (postupů) jejich práce.

Přesto se domníváme, že vliv těchto principů na pracovní postupy liniových pracovníků můžeme opominout, a to z několika důvodů. Jednak bylo prokázáno, že vliv managementu na liniové pracovníky je minimální až nulový. Principy manažerismu jsou také využívány spíše manažery než liniovými pracovníky. Uvedené principy mohou navíc ovlivnit jednání liniových pracovníků pouze tehdy, pokud by byly jasně definovány cíle realizovaných veřejných programů, což není téměř nikdy možné. Manažerské principy svou povahou také nejsou příliš využitelné pro zjišťování způsobu implementace programů liniovými pracovníky, protože nevypovídají o „kvalitě“ přístupu liniových pracovníků ke klientům, ale o míře „racionality“ jejich postupů, které sledují dosažení cílů organizace anebo cílů programů. Jde tedy vlastně o tendenci racionálně (byrokraticky) dosahovat těchto cílů, což odpovídá Weberovu požadavku na jednání ideálního byrokrata.

Jednání street-level byrokratů z pohledu uživatelů veřejných programů: případová studie uchazečů o zaměstnání registrovaných na úřadech práce ve třech regionech ČR

V této části textu navazujeme na naše předchozí výzkumné studie z let 2003 až 2006, které se zaměřovaly na vliv principů byrokracie, professionalismismu a byroprofesionalismu na způsoby realizace veřejné politiky z pohledu samotných tvůrců a realizátorů veřejných programů na lokální úrovni.

V následující části textu předkládáme totéž téma uchopené z pohledu výsledných uživatelů těchto veřejných programů.

Data a metodologie

V průběhu května roku 2008 jsme zkoumali jednání street-level byrokratů z pohledu nezaměstnaných uživatelů služeb. Konkrétně jsme provedli polostandardizované rozhovory s 62 náhodně oslovenými uchazeči o zaměstnání¹⁶ registrovanými na úřadech práce ve třech regionech ČR. Tyto regiony jsme záměrně vybrali s ohledem na naše předchozí zkušenosti s byrokratickým, profesionálním anebo byroprofesionálním jednáním zaměstnanců těchto úřadů (dva z těchto úřadů jsme navštívili již v předchozím výzkumu - viz Horák, Horáková a Sirovátka, 2007 - a na jednom úřadě jsme byli poprvé). Naším cílem bylo zjistit, jak tyto respondenti reflektují v rámci své specifické životní situace individuální zkušenost s přístupy liniových pracovníků úřadu. Centrem našeho zájmu bylo konkrétně zmapovat čtyři klíčové oblasti, které jsme následně analyzovali a mezi regiony vzájemně srovnávali: (1) životní situace uchazečů o zaměstnání a jejich motivace využívat služby nabízené úřadem, (2) jak je úřad vnímán a co se očekává od poskytovatelů služeb, (3) informovanost o nabízených službách a (4) spokojenost s nimi¹⁷. V jednotlivých výpovědích jsme se snažili identifikovat prvky byrokratického, profesionálního anebo byroprofesionálního jednání. Vycházeli jsme přitom ze tří předpokladů, které se týkaly druhého až čtvrté ze zmíněných oblastí, kdy negativní zkušenosti nezaměstnaných s úřadem, zjevné vyhýbání se jednání nezaměstnaných s pracovníky úřadu a nedostatečně poskytované informace o zprostředkovatelských a poradenských službách pracovníky úřadu mohou být projevem jejich byrokratického jednání jako protikladu jednání profesionálního¹⁸.

Výsledná zjištění

V roce 2008 jsme uskutečnili rozhovory s náhodně vybranými nezaměstnanými uchazeči ve třech regionech ČR. Opětovně jsme navštívili dvě z výše uvedených sociálně problémových lokalit, které se v roce 2003 a 2006 vyznačovaly příklonem k spíše byrokratické vs. profesionální implementaci IAP (tj. úřad práce A a D). Dále jsme provedli výzkum v dosud nenavštívené sociálně neproblémové lokalitě (vyznačující se nízkými mírami sledovaných ukazatelů a republikově průměrnou mírou vzdělanosti uchazečů o zaměstnání; budeme ji označovat jako region E). Podstatou tohoto výzkumu bylo zmapovat míru spokojenosti s existujícími poradenskými aktivitami nabízenými sledovanými úřady.

Ze získaných poznatků vyplývá, že na jediném úřadě práce v regionu A byly splněny všechny tři námi vytyčené výchozí předpoklady profesionálního přístupu pracovníků úřadu k dotázaným nezaměstnaným (tento úřad je proto možné označit za

„profesionálně orientovaný úřad práce“). V případě regionu D byly naše výchozí předpoklady naplněny částečně a bylo prokázáno využívání jak byrokratických, tak i profesionálních postupů řadovými pracovníky („byroprofesionálně orientovaný úřad práce“). Na úřadu práce v regionu E oproti tomu nebyl splněn ani jeden z výchozích předpokladů a jednání řadových pracovníků lze proto označit za byrokratické („byrokraticky orientovaný úřad práce“).

Dále jsme zjistili, že v sociálně problémových regionech A a D je při realizaci politiky zaměstnanosti hojně využíván profesionální přístup pracovníků úřadu ke klientům (v první lokalitě) a byroprofesionální přístup (v druhé lokalitě). V neproblémovém regionu E byly oproti tomu významnou měrou uplatňovány byrokratické principy. V regionu D jsme tedy identifikovali oproti předchozím letům velmi mírný posun od ryze byrokratické orientace k uplatňování byroprofesionálních principů. Z našich výsledků jinými slovy vyplývá, že pouze v regionu A byly splněny všechny tři námi vytyčené výchozí předpoklady profesionálního přístupu pracovníků úřadu k dotázaným nezaměstnaným, zatímco v regionu D byly splněny jen částečně a v regionu E vůbec (profesionálně orientovaný úřad v lokalitě A dále nazýváme „na poradenství orientovaným úřadem“ a byroprofesionální a byrokratický úřad D a E označujeme „na zprostředkování orientované úřady“).

Uvedené skutečnosti se odráží v samotném typu poskytovaných služeb, konkrétně v tom, zda pracovníci úřadu nabízeli uchazečům o zaměstnání pouze služby, které souvisejí se zprostředkováním zaměstnání (kde neexistuje explicitní tlak na vyšší profesionalitu pracovníků), anebo také služby specializovaného poradenství (kde je profesionální přístup pracovníků nezbytný). O skutečnosti, že náplň práce řadových pracovníků poskytujících zprostředkování zaměstnání (tzv. poradců-zprostředkovatelů z odboru nebo oddělení Zprostředkování a poradenství) tenduje k byrokratičnosti, zatímco poradenská práce (tzv. poradců z odboru nebo oddělení Specializovaného poradenství anebo Informačního a poradenského střediska úřadu práce pro volbu a změnu povolání, tzv. IPS) inklinuje k profesionalitě, vypovídá převaha negativní kritiky u prvního typu činnosti a nadmíra pozitivních ohlasů u druhého typu činnosti. První typ služeb je totiž spojen výhradně se snahou pracovníků poskytovat co nejkomplexnější, kvalitní informace o volných pracovních místech, což je v současnosti obtížné dosáhnout díky jejich časté pracovní přetíženosti a technologickým a personálním omezením¹⁹. Druhý typ služeb oproti tomu umožňuje více zapojit profesní potenciál řadových pracovníků při snaze změnit stávající životní situace uchazečů o zaměstnání nebo je minimálně více motivovat. Z tohoto důvodu vyvolaly poradenské služby včetně rekvalifikací u téměř všech neza-

městnaných ve všech zkoumaných regionech pozitivní ohlasy²⁰. A to i přestože v regionu D - a obzvláště E - byl podíl dotázaných, kteří se těchto služeb účastnili, velmi malý (v regionu A více než polovina dotázaných, v regionu D méně než polovina dotázaných a v regionu E pouze pětina).

Výše uvedená souhrnná zjištění vyplývají z analýzy dílčích oblastí, na které jsme se v tomto výzkumu zaměřili (životní situace uchazečů, vnímání úřadu práce, informovanost o nabízených službách a spokojenost s nimi). Klíčové výsledky z těchto oblastí v následující části textu krátce demonstrováme.

Vnímání úřadu a očekávání od poskytovatelů služeb

I přes častou kritiku zprostředkovatelských služeb hodnotí většina dotázaných ze všech zkoumaných regionů svůj úřad pozitivně²¹, i přestože jsou jim služby zprostředkovatelského i poradenského rázu nabízeny zároveň pouze v jednom jediném regionu (je jím opět jako v předchozích letech lokalita A). Ve zbylých dvou lokalitách (D a E) služby specializovaného poradenství větší či menší měrou absentovaly. Důvody pozitivního hodnocení úřadů nezaměstnanými v regionech s absencí těchto specializovaných služeb je potom možné spatřovat v menším očekávání uchazečů od aktivity zaměstnanců úřadu a v jejich dobré zkušenosti s jednáním s úředníky²².

Na úřady práce se dále s větším očekáváním obracejí především ženy mladého a středního věku, a to v regionech s profesionálním či byroprofesionálním přístupem k nezaměstnaným (lokalita A a D). V regionu A, kde se úřad orientuje především na poradenské aktivity, se uchazeči nespolehají pouze na osobní kontakt s pracovníky úřadu, jsou ale motivováni a explicitně vedeni k tomu, aby se spolehali sami na sebe (využívání různých způsobů hledačských aktivit typu nástěnek, boxů i osobních pohovorů se specializovanými poradci z IPS)²³. V regionu D, kde dominují aktivity zprostředkovatelské, oproti tomu uchazeči dávají přednost osobnímu jednání s pracovníky, které považují za „příjemnější“ a „aktuálnější“ než např. nástěnky a při němž dochází k rychlejšímu předání potřebných informací. Ostatní uchazeči o zaměstnání (všichni muži a starší ženy nad 50 let a úplně všichni nezaměstnaní v byrokraticky orientovaném úřadu v lokalitě E) očekávají od úřadu méně. Vypadá to, že mladší uchazeči mají nižší motivaci obracet se na úřad, protože využívají zázemí svých rodičů anebo na pomoc úřadu rezignovali. Uchazeči nad 50 let a většina mužů žije v představené nutnosti zabezpečit sebe a svou rodinu vlastními silami, s minimální závislostí na úřadu. Výjimkou jsou muži z regionu D s rigidním trhem práce, kteří s vlastními hledačskými aktivitami neuspěli, stejně tak mají minimální očekávání rezignované ženy vyššího věku. Specifickou skupinu tvoří nezaměstnanosti „uzamčení“ uchazeči

(nekvalifikovaní, rodiče s malými dětmi, ženy nad 50 let, zdravotně postižení, Romové, nezaměstnaní pečující o osobu blízkou), jejichž situace je obzvláště problémová v sociálně problémových regionech A a D, kde jsou poměrně rigidní trhy práce a kde jsou možnosti úřadů omežovány nedostatečnou poptávkou po pracovní síle. Příležitost najít vhodné zaměstnání tak mají pouze vybraní uchazeči (spíše mladí a flexibilní). Svou registraci na ÚP všichni dotázaní zdůvodňují získáním „hmotného zabezpečení“, které může představovat zdroj „psychické podpory“ a posílení „vlastní zodpovědnosti“.

Z uvedeného vyplývá, že ačkoliv jsou úřady práce vnímány ve všech sledovaných regionech registrovanými uchazeči pozitivně, míra jejich očekávání je vyšší v lokalitách, které se vyznačují větším příklonem k profesionálnímu jednání s nezaměstnanými, kde je poskytováno specializované poradenství a kde je s uchazeči příjemně komunikováno (zejména region A). Anebo jsou problémy související s nezaměstnaností spatřovány výhradně v povaze trhu práce, proti níž jsou úředníci bezmocní (region D). V regionu, kde se vyskytuje byrokraticky orientovaný úřad (lokalita E), registrovaným uchazečům naopak nezbyvá nic jiného, než aby se spoléhali sami na sebe, protože pomoc od úředníků podle svých zkušeností s nimi nemohou očekávat (ti poskytují pouze hmotné zabezpečení a zprostředkovatelské informace, které jsou navíc často zkreslené či neúplné). Z tohoto důvodu je jejich očekávání od úřadu nižší. Je přitom zjevné, že strategii spoléhat se při hledání zaměstnání sami na sebe volí nejen v poradenských kurzech motivování klienti, ale také „samostatní“ a „nezávislí“ uchazeči a dále pak i „zklamání“ uchazeči, kteří rezignovali na jednání s úředníky, neboť ti jim nebyli schopni v nalezení vhodného zaměstnání pomoci.

Informovanost o nabízených službách

Přestože se naprostá většina dotázaných domnívá, že jsou zcela informováni o službách, které by jim mohl úřad práce nabídnout, pouze na poradenství orientovaném úřadu A byla identifikována snaha pracovníků poskytnout povinně všem nezaměstnaným vedle zprostředkovatelských aktivit také poradenské služby²⁴. Ve zbylých dvou regionech kontaktují uchazeči pracovníky úřadu především kvůli hmotnému zabezpečení a svými zprostředkovateli jsou seznamováni pouze s informacemi o pracovních místech na daném trhu práce²⁵. Až na jediného dotázaného z regionu D, který očekával od úřadu jakoukoli poradenskou službu, které se mu dosud nedostalo, nevyžadoval nikdo z dotázaných poradenskou službu, protože o těchto možnostech úřadu jednoduše nevěděl.

S informacemi získanými od pracovníků úřadu v regionu ale nebyli zcela spokojeni všichni uchazeči. Kritičtí byli někteří krátkodobě registrovaní klienti (do 1–2 měsíců) a uchazeči vyššího středního věku, kteří se

ocitli v obtížné životní situaci, která je pracovníky úřadu často neřešitelná (zdravotně postižení, cizinec, žena po mateřské dovolené). Šlo navíc často o respondenty, kteří kladli specifické nároky na hledané pracovní místo (pouze určité profese, práce na částečný úvazek apod.). Nespokojení klienti z regionu D oproti tomu vyžadovali rozšíření poskytovaných zprostředkovatelských aktivit, které hraničily s poradenstvím (šlo např. o pomoc při jednání se zaměstnavatelem).

Z provedených rozhovorů vyplývá, že s rostoucí profesionalizací přístupu pracovníků úřadu k nezaměstnaným roste i jejich informovanost o službách, které jim úřad práce může nabídnout. Přitom je zjevné, že při poskytování konkrétních programů aktivní politiky zaměstnanosti si klade každý úřad během náboru uchazečů jiné podmínky pro jejich zařazení. Může tak úmyslně docházet k filtraci poskytovaných informací bez ohledu na to, zdali je konkrétní jednání úředníků byrokratické či profesionální. Naprosto nesporným faktem je ale to, že k vyššímu uplatňování profesionálního přístupu jsou naprosto nezbytné dostatečné personální (a související strukturální) kapacity úřadů.

Úřad práce v regionu A je typickým reprezentantem silné důvěry vedení úřadu ve vlastní personální kapacity specializovaných poradců, kteří jsou motivováni individuálně pracovat se všemi uchazeči o zaměstnání, přestože u skupin dlouhodobě nezaměstnaných s téměř neřešitelnou životní situací nemůže vždy dojít k odvrácení pocitů rezignace, nepodaří-li se nalézt vhodné a trvalé zaměstnání. Omezené strukturální a personální kapacity ve zbyvajících regionech jsou potom jasným indikátorem vyšší pravděpodobnosti příklonu pracovníků úřadu k byrokratickému jednání s uživateli služeb.

Spokojenost s nabízenými službami

Ve všech regionech bylo prokázáno, že všichni dotázaní jsou spokojeni s úřadem práce a jím poskytovanými službami bez ohledu na to, zdali úřady inklinují při poskytování služeb k profesionálnímu či byrokratickým praktikám (výjimkou byly v hledání práce „neúspěšné“ osoby středního a staršího věku). Díky „velmi dobré“ a „příjemné“ zkušenosti s úřadem ho všichni dotázaní považují za instituci, které je možné „důvěřovat“, a to i přestože jsou téměř všichni uchazeči přesvědčeni, že větší aktivitu při hledání zaměstnání musí vynaložit sami. Shodné výpovědi o spokojenosti uchazečů ve všech regionech vyplývají zejména z jistoty hmotného zabezpečení a dále pak z pozitivní zkušenosti s komunikací s pracovníky úřadu (ať už díky symetričnosti vztahu mezi pracovníky a klienty v regionu A anebo sympatickému a příjemnému jednání mezi pracovníky a klienty ve zbylých dvou regionech, zejména v regionu D). V případě lokality A je důvodem pozitivního hodnocení úřadu také široká paleta nabízených aktivit, která vyvolává u dotáza-

ných pozitivní ohlas i v případech, kdy se nezaměstnaní nacházejí v obtížné situaci, která je řešitelná jen dlouhodobě.

Sledujeme-li uplatňování byrokratického vs. profesionálního přístupu řadových pracovníků ÚP podle výpovědí klientů o jejich spokojenosti s nabízenými službami, ukazuje se jako důležité, se kterými úředníky se uchazeči nejčastěji setkávají, resp. s jakým typem zaměstnanců úřadu jsou v kontaktu. Jak jsme již naznačili výše, v regionu A jsou těmito pracovníky specializovaní poradci z Informačního a poradenského střediska, kteří poskytují výhradně poradenské služby a kteří inklinují k užívání profesionálních praktik. V regionu D a E jde oproti tomu zejména o poradce-zprostředkovatele, kteří informují uchazeče o volných pracovních místech na daném lokálním trhu práce a tendují k byrokratickému jednání. Tuto skutečnost potvrzuje i to, že zatímco zprostředkovatelské služby jsou v každém z regionů alespoň některým z uchazečů kritizovány, poradenské služby, pokud jsou nabídnuty, jsou hodnoceny vesměs pozitivně.

Závěr

Linioví pracovníci (street-level byrokraté), kteří byli centrem zájmu celé stati, se vyznačují tím, že jednají přímo se svými klienty a mají poměrně rozsáhlou svobodu v rozhodování. Tu potřebují k řešení složitých problémů uživatelů veřejných programů a k obraně proti tlakům náročných pracovních podmínek organizačního a mimo-organizačního prostředí. Linioví pracovníci musí rovněž čelit tlakům ostatních zaměstnanců uvnitř organizace, obzvláště hierarchicky nadřazeným manažerům, kteří se často pokouší minimalizovat jejich autonomii a vnucovat své vlastní zájmy a preference.

Všechny tyto tlaky je možné vnímat jako organizované na „obecných principech“ byrokracie a manažerismu (v případě pracovních podmínek uvnitř organizace), anebo professionalismismu (v případě požadavků kladených na roli profesionálních liniových pracovníků pravidly profese, která jsou dána mimo organizaci a která respektují požadavky uživatelů veřejných programů). Uvedené tlaky se linioví pracovníci snaží řešit uplatněním vlastních strategií interakce s klienty a vlastními specifickými způsoby implementace veřejných programů. Tyto strategie mohou být založeny na využívání byrokratických či profesionálních principů nebo na jejich kombinaci podle řešené situace. Byrokratické jednání může mít podobu rutinního oddalování či přehlížení psychicky vyčerpávajících situací a neosobního přístupu ke klientům. Profesionální jednání liniových pracovníků se může oproti tomu projevat snahou o individuální řešení specifických problémů a postavení klientů, tj. nerutinním, více osobním způsobem. Ve skutečnosti je ale jednání liniových pracovníků díky situaci, ve které se nalézají, hybridní: jde o kombinaci byrokratických a profesionálních prin-

cipů. Uplatňování odlišných principů v jednání liniových pracovníků jsme se pokusili demonstrovat na příkladu politiky pracovního trhu. Konkrétně šlo o zaměstnání úřadů práce ve třech odlišných regionech ČR, kteří inklinovali k poskytování byrokratických vs. profesionálních praktik prostřednictvím nabídky zprostředkovatelských anebo poradenských služeb klientům.

Při úvahách o různých rolích liniových pracovníků opomíjíme úmyslně principy manažerismu. Vývoj administrativy evropského sociálního státu do konce 80. let minulého století vypovídá o tom, že postavení profesionálních liniových pracovníků v byrokraticky spravovaných státních organizacích bylo větší či menší měrou managementem organizace trpěno. Od začátku 90. let pak byly do systému sociálního státu zavedeny právě principy manažerismu založené na flexibilitě a účinnosti systému, přísné kontrole výkonu podřízených pracovníků managementem organizace a decentralizaci řízení. Dopady těchto principů je možné identifikovat jak v prostředí organi-

zací, tak i mimo něj. Obecné principy manažerismu je ale možné využít pro jednání liniových pracovníků s klienty pouze v omezené míře. Důvodem může být empiricky prokázaný minimální vliv managementu na jednání liniových pracovníků, sledování „racionality“ procesu dosahování cílů implementovaných programů manažery namísto monitorování jejich „kvality“ a falešný předpoklad, že jednotlivé postupy liniových pracovníků mohou vést k jasně definovaným cílům, které však ve skutečnosti nejsou jasně definovatelné (ať už z důvodu komplexnosti řešených případů nebo složitosti procesů vyjednávání – blíže Horák a Kulhavý, 2008).

Faktory ovlivňující způsob implementace veřejných programů liniovými pracovníky je možné identifikovat v institucionálním prostředí uvnitř organizace i mimo ni. Současné principy nového způsobu řízení administrativy sociálního státu (tzv. new governance) totiž významně ovlivňují jak vnitřní prostředí organizací, tak i vlastní implementaci politik na úrovni liniových

pracovníků. Na základě zavádění principů trhu, zadávání zakázek nestátním poskytovatelům služeb (kontraktování) a ovlivňování výkonu státních zaměstnanců se new governance pokouší navázat na stávající principy „nového veřejného managementu“ a navíc řešit veřejné problémy prostřednictvím nových nástrojů (např. půjčky a jejich záruky, regulace, kontrakty, kooperační dohody, refundační schémata, daňové úlevy, vouchery aj.). Tyto metody představují pro liniové pracovníky možnost uplatňovat dosud nevyužívané postupy práce s klienty, které mají nabídnout nová řešení (typickým příkladem jsou i individuální kontrakty s uživateli programů). Vedle liniových pracovníků se na implementaci těchto nástrojů významnou měrou podílí i síť státních či soukromých aktérů mimo organizaci (tzv. „vláda třetí strany“), kteří se mohou podílet na financování služeb či mobilizaci dalších aktérů, nejčastěji ale poskytují dodatečné služby, které jsou komplementární ke stávajícím aktivitám vykonávaným státními organizacemi.

Příloha: Případové studie poskytování služeb řadovými pracovníky ve zkoumaných regionech A, D a E

Profesionálně orientovaný úřad práce v regionu A

Životní situace dotázaných nezaměstnaných²⁶

Ze získaných výpovědí vyplývá, že region A se vyznačuje silně rigidním pracovním trhem, na kterém jsou poptávána zejména pracovní místa kvalifikovaných mužů mladého a středního věku. Ženy jakékoli kvalifikace získávají pracovní místa spíše v pracovních pozicích, které fakticky vyžadují pouze základní vzdělání anebo vyučení, a tak musí kvalifikované uchazečky často přijmout zaměstnání, které je pod úrovní jejich kvalifikace (jde o tzv. „převzdělanost“, resp. „podzaměstnanost“). V menší míře byl identifikován tradiční problém žen s dětmi po rodičovské dovolené. Díky nepružnosti regionálního pracovního trhu a celkově nižšímu vzdělání jeho obyvatelstva se proto lze domnívat, že tyto osoby volí strategii prodloužené rodičovské dovolené anebo se spoléhají na tradiční roli muže-živitele. Ženy proto často rezignují na hledání zaměstnání a spoléhají se na výdělek svého muže. Nezanedbatelnými životními situacemi uchazečů o zaměstnání v regionu A, které je omezují v participaci na otevřeném trhu práce, jsou horší zdravotní stav s narůstajícím věkem a nutnost péče o potřebné anebo postižené členy rodiny.

Je zde patrný deficit politiky sociálních služeb, která by měla institucionálně zajistit péči o tyto osoby a zároveň umožnit pracovní nasazení obyvatel v produktivním věku. Celkově by bylo žádoucí zpružnit stávající trh práce rozšířením nabídky volných pracovních míst, které by pokrývaly kvalifikovanou i rekvalifikovanou část registrovaných nezaměstnaných. V této souvislosti by bylo vhodné poskytovat poradenství zaměřené na zaměstnavatele, aby se nebáli vytvářet pracovní místa na poloviční pracovní úvazky.

Vnímání úřadu práce

Hodnocení úřadu práce jeho uchazeči v regionu A je převážně výsledkem toho, jaké mají uchazeči zkušenosti s prací jeho úředníků a jak ti mohou splnit očekávání nezaměstnaných. Dotazované uchazečky spojují úřad jednak s prací poradců-zprostředkovatelů a jednak – a to především – s aktivitami specializovaných poradců informačního a poradenského střediska (konkrétně s možností nabídnout informace o volných pracovních místech v regionu, získat radu o způsobech hledání zaměstnání, absolvovat rekvalifikační kurzy a využívat možnosti hledat zaměstnání pomocí internetu v prostorách IPS). Muži oproti tomu hodnotí úřad v návaznosti na existující volná pracovní místa v regionu, a tím i na situaci na daném trhu práce v regionu A.

Ze zkoumání důvěry dotázaných nezaměstnaných v úřad práce, důvodů jejich registrace na úřadě a jejich výsledné volby, jak hledat vhodné zaměstnání, jsou patrné dvě věci. Důvěru ve svůj úřad – stejně jako ve své blízké a známé – projeví všechny dotázané ženy mladého věku (do 35 let). Jako důvod své registrace uvádějí očekávání poskytnutí rady o tom, jak hledat vhodné zaměstnání²⁷. Všechny tyto uchazečky jsou školeny, aby se spoléhaly výhradně na sebe, a při hledání zaměstnání proto využívají

různých způsobů hledačských aktivit (nástěnek, boxů i osobních pohovorů se specializovanými poradci z IPS).

Předešlá a jenom na sebe a své blízké se oproti tomu více spoléhají ženy středního a vyššího věku a všichni dotázaní muži. Svou registraci na úřadě tato skupina zdůvodňuje získáním „hmotného zabezpečení“, které představuje zdroj jejich „psychické podpory“ a posílení „vlastní odpovědnosti“²⁸. Většina dotázaných také upřednostňuje osobní jednání s pracovníky úřadu před pasivními formami hledání práce. I přes kritiku některých dotázaných, že existence úřadu představuje „zbytečné placení úředníků“, kteří navíc dle některých dotázaných mohou favorizovat některé klienty²⁹, většina dotázaných žen pozitivně hodnotí osobní kontakt s poradci. Komunikace s nimi je totiž „příjemná“ a přináší aktuální informace o situaci na trhu práce anebo o způsobech, jak zaměstnání hledat. Více „samostatní“, „nezávislí“ muži oproti tomu dávají před osobními rozhovory s pracovníky úřadu přednost infoboxům, nástěnkám a jiným formám hledačských aktivit typu telefonních rozhovorů přímo s potenciálními zaměstnavateli.

Informovanost o nabízených službách

V regionu A existuje zjevná snaha úřadu poskytnout povinně všem uchazečům o zaměstnání vedle zprostředkovatelských aktivit také poradenské služby. Tyto aktivity jsou na úřadě poskytovány v rámci Job klubu, který realizuje tamější Informační a poradenské středisko pro volbu a změnu povolání (IPS). Jde o aktivity, které představují bezplatný přístup na internet, motivační kurzy a profesní školení. S touto skutečností korespondují i výpovědi většiny dotázaných, kteří se domnívají, že dostali dostatečné informace potřebné k řešení své životní situace a se službami úřadu jsou tedy spokojeni.

Pouze krátkodobě registrovaní klienti úřadu práce (do 1–2 měsíců) a uchazeči vyššího středního věku nemusí mít pocit, že dostali všechny potřebné informace. Jejich životní situace je totiž mnohdy neřešitelná (zdravotní postižení, cizí státní příslušnost, žena po mateřské dovolené)³⁰. Jde mnohdy i o osoby, které mají díky své životní situaci specifické nároky na požadovanou práci (např. hledají pouze určitou profesi, částečný úvazek apod.).

Úřadem nabízené rekvalifikační kurzy absolvovaly výhradně ženy, konkrétně více než polovina z nich. Převážně šlo o necílený rekvalifikační kurs zaměřený na počítače, jiné kurzy byly nabízeny výjimečně (asistentka v sociálních službách, účetnictví). Ze získaných údajů se můžeme domnívat, že úředníci dávají přednost právě ženám, protože je obtížné je na trhu práce rychle umístit a je u nich jistá šance, že kurs dokončí. A to i přestože je předem zřejmé, že jde o nespécifický, necílený kurs, u kterého se předpokládá, že nepovede k nalezení konkrétního pracovního místa.

Spokojenost s poskytnutými službami

V regionu A jsou všichni dotázaní spokojeni s úřadem práce a jím poskytovanými službami. Díky „velmi dobré“ zkušenosti s ním ho považují za instituci, které je možné „důvěřovat“, a to i přestože jsou téměř

všichni uchazeči přesvědčeni, že větší aktivitu při hledání zaměstnání musí vynaložit sami. Pozitivní ohlas se týkal především úřadem poskytovaných poradenských služeb a samotné (symetrické, pozitivně hodnocené) komunikace s pracovníky úřadu³¹. Žádný z dotázaných nespátuje v poradenských aktivitách včetně rekvalifikačních programů negativa (až na pochybnosti „zklamaných“ uchazečů staršího věku o jejich přínosu pro zvýšení šancí v nalezení zaměstnání).

Z předložených zjištění je zjevné, že na úřadě práce v regionu A byly splněny všechny tři námi vytyčené výchozí předpoklady profesionálního přístupu pracovníků úřadu k dotázaným nezaměstnaným.

V prvním případě (vnímání úřadu), ačkoliv se nezaměstnaní velkou měrou spoléhají sami na sebe, nevyhýbají se jednání s řadovými pracovníky, které označují za příjemné a přinášející aktuální informace o situaci na daném trhu práce. Většina uchazečů (převážně žen) rovněž hojně využívá aktivit specializovaných poradců a víceméně všichni dotázaní hodnotí úřad velmi pozitivně.

Dále bylo zjištěno (informovanost o službách), že tendence úřadu poskytnout povinně všem registrovaným uchazečům o zaměstnání vedle zprostředkovatelských služeb také služby poradenské je projevem silné důvěry vedení úřadu ve vlastní personální kapacitu specializovaných poradců. Ti jsou motivováni individuálně pracovat se všemi uchazeči o zaměstnání, přestože u skupin dlouhodobě nezaměstnaných s téměř neřešitelnou životní situací (v podobě zdravotních omezení či péče o dítě) nemůže vždy dojít k odvrácení pocitů rezignace z nenalezení vhodného a trvalého zaměstnání.

V poslední řadě (spokojenost se službami) z jednání pracovníků úřadu s nezaměstnanými vyplývá, že příjemná komunikace a široká paleta nabízených aktivit vyvolává u dotázaných pozitivní ohlasy, a to i v případech, kdy se nacházejí v obtížné situaci, která je řešitelná dlouhodobě. I tento náš výchozí předpoklad byl tedy splněn a zkoumaný úřad práce lze označit za profesionální.

Byroprofesionálně orientovaný úřad práce v regionu D

Životní situace dotázaných nezaměstnaných³²

Z provedených rozhovorů vyplývá, že pouhá pětina dotázaných hodnotí své šance nalézt vhodné zaměstnání pozitivně. Jde o osoby, které jsou až na výjimky dlouhodobě nezaměstnané (déle než rok). Překonalily ale takové životní situace, jakou je péče o postižené dítě anebo výchova malých dětí a zdravotní problémy. Ostatní dotázaní vypovídají o malých šancích. Jde o dvě odlišné skupiny osob. První skupinou jsou nezaměstnaní muži do 37 let, kteří vykazují shodné charakteristiky, jako jsou nízká kvalifikace (základní vzdělání) a romská národnost, případně i zdravotní postižení. Druhou skupinou jsou ženy starší 50 let, které se vyznačují nízkou kvalifikací (základní vzdělání nebo vyučení) a zdravotním postižením.

Kombinace nízkého vzdělání a romské národnosti u první skupiny se zdá být problémem, který je současnou českou sociální politikou obtížně řešitelný. Romové totiž často vypovídají o diskriminaci samotnými zaměstnavateli („... vidí Roma nebo to, tak to, voni si myslí, že jim tam rozkradou cihly nebo tam rozkradou to, a přitom by chtěli jenom pracovat, pracovat... no..., 37letý ženatý muž romské národnosti se základním vzděláním). Navíc bývá velkým problémem jejich nízká motivace se vzdělávat, byť pomocí rekvalifikačních programů. Toto řešení se zdá být jako obtížně využitelné i u uchazeček nad 50 let. Mají totiž často omezenější schopnosti se vzdělávat. Z obecných zkušeností lze předpokládat, že z pohledu samotných zaměstnavatelů a bohužel i politiky pracovního trhu jde o skupinu osob, která je v předdůchodovém věku, a jak klíčoví pracovníci úřadů, tak i zaměstnavatelé zvažují, zdali je ekonomicky efektivní do této pracovní síly investovat. Na druhou stranu je pravda, že většině dotázaných žen byl v tomto regionu úřadem nabídnut jednotný rekvalifikační počítačový kurs, byť šlo o necílenou rekvalifikaci, která nemívá velký vliv na zvýšení zaměstnanosti těchto uchazeček.

Vnímání úřadu práce

Většina uchazečů hodnotí úřad a jeho aktivity díky pozitivní zkušenosti s komunikací s pracovníky úřadu spíše pozitivně. Všichni dotázaní se zároveň shodli v tom, že možnosti úřadu spočívají výhradně ve zprostředkovatelských aktivitách, o poradenských aktivitách nepadla ani zmínka. Zprostředkování volných pracovních míst je navíc kvůli špatné situaci na trhu práce v regionu D, který upřednostňuje spíše mladé lidi do 30 let, poměrně omezené³³.

V provedených rozhovorech můžeme přesto identifikovat – stejně jako v regionu A – dvě skupiny uchazečů, které se liší mírou důvěry v pomoc úřadu a jeho pracovníky. První se spoléhá na pomoc úřadu, druhá na své vlastní schopnosti (přičemž druhá v našem vzorku dotázaných převažuje!).

První skupinu tvoří ženy mladého a středního věku, které při řešení nezaměstnanosti spoléhají na pomoc úřadu. Zároveň ale zdůvodňují svou

registraci na úřadě tím, že budou hmotně zabezpečeny anebo že byly ze zákona „povinny“ se zaregistrovat. Při volbě strategie hledání zaměstnání dávají přednost osobnímu jednání s pracovníky, protože je „příjemnější“, „aktuálnější“ než např. nástěnky na úřadě a dochází při něm k rychlému předání potřebných informací.

Všichni muži a ženy vyššího věku oproti tomu věří při řešení problémů souvisejících s jejich životní situací ve vlastní síly. Často využívají svých blízkých sociálních sítí (jako jsou rodina, kamarádi a známí). Důvodem mohou být neúspěchy při hledání vhodného pracovního místa (u žen i mužů), víra ve vlastní samostatnost anebo potřeba „rychle“ řešit svou situaci (u mužů). Jde o skupinu osob, která při své první registraci na úřadě očekávala, že jim zprostředkovatelé pomohou nalézt vhodné zaměstnání a „hmotné zabezpečení“ u nich bylo druhotné. Tito „zklamaní“ a „motivovaní“ uchazeči se snaží spoléhat na vlastní hledačské aktivity, osobní kontakt s úředníky radí na poslední místo a užívají spíše sítě známých, internetu a nástěnek na úřadě³⁴.

Informovanost o nabízených službách

Většina dotázaných uchazečů se domnívá, že jim informace poskytnuté úřadem umožní vyřešit jejich životní situaci (pouhá sedmina dotázaných je opačného názoru). Téměř nikomu z dotázaných ale nebyla nabídnuta vůbec žádná poradenská služba. Nespokojení klienti vyžadovali lepší informace v oblasti zprostředkovatelských aktivit (radu, jak se dostat k zaměstnavateli, a pomoc v zástupném jednání se zaměstnavatelem), a pouze jeden z uchazečů očekával jakékoli poradenství³⁵.

Spokojenost s poskytnutými službami

Všichni dotázaní jsou spokojeni se službami úřadu. Jejich zkušenosti a hodnocení se týkají zejména zprostředkovatelských aktivit, které na úřadě převažují nad ostatními typy služeb. Poradenské služby na úřadě fakticky neexistují. Pozitivní hodnocení poskytovaných služeb přímo souvisí se „sympatickou“, „příjemnou“ a „docela dobrou“ komunikací pracovníků úřadu s klienty.

Zřejmě díky tomu, že se uchazeči snaží spoléhat při hledání zaměstnání více na sebe nežli na úřad, nemají od něj přehnaná očekávání. Převládající zprostředkovatelské služby pětina dotázaných kritizuje explicitně, protože fakticky nevedou k nalezení vhodného zaměstnání³⁶. Pracovníky poskytované informace jsou prý neúplné, nabízená pracovní místa jsou obsazena a zaměstnavatelé se uchazečům často vůbec neozvou, zdali uchazeče na nabízené pracovní místo přijali či nikoli a z jakého důvodu.

Provedené rozhovory ukazují na to, že na úřadě práce v regionu D byly naše výchozí předpoklady o způsobu jednání pracovníků úřadu s nezaměstnanými naplněny částečně, přičemž jejich výsledné jednání lze označit za kombinaci prvků byrokratičnosti a profesionalismu.

Za prvé (vnímání úřadu), přestože se nezaměstnaní na úřadu práce v regionu D explicitně nevyhýbají pracovníkům úřadu a komunikaci s nimi hodnotí pozitivně, setkávají se výhradně se zprostředkováním informací o tamním rigidním trhu práce, na kterém má většina z dotázaných jen malé šance se uplatnit. Z poradenských aktivit byly necelé poloviny z dotázaných nabídnuty necílené rekvalifikační kurzy a protože většina z dotázaných jsou muži a starší ženy, jsou nuceni spoléhat se sami na sebe bez jakékoli pomoci úředníků. Úřad práce přesto hodnotí pozitivně, problémy totiž spatřují výhradně v povaze trhu práce a práci úředníků vnímají jako bezvýslednou.

Za druhé (informovanost o službách), jiný typ informací než ty, které souvisí s hmotným zabezpečením a se zprostředkováním zaměstnání, nezaměstnaným není vzhledem k omezené strukturální a personální kapacitě úřadu poskytován. Přesto většina dotázaných věří v přínos těchto informací k nalezení zaměstnání.

Za třetí (spokojenost se službami), vzhledem tomu, že nezaměstnaní v regionu D přicházejí fakticky do styku s úřadem zejména proto, aby získali hmotné zabezpečení, jsou s úřadem a jeho příjemně komunikujícími úředníky spokojeni. Na druhou stranu, protože nabízené služby nevedou k nalezení zaměstnání a poskytované informace nejsou vždy aktuální, bývají tyto služby mírně kritizovány.

Byrokraticky orientovaný úřad práce v regionu E

Životní situace dotázaných nezaměstnaných³⁷

Nižší věk a nezávislost svobodných uchazečů o zaměstnání v regionu E zvyšují jejich šance na nalezení vhodného pracovního místa. Problémy s jeho nalezením mají naopak osoby zdravotně postižené anebo pečující o osobu blízkou, dále pak rodiče bezprostředně po rodičovské dovolené anebo s malými dětmi, osoby starší 50 let a uchazeči s nízkou kvalifikací, tj. se základním vzděláním anebo vyučením. Nezaměstnaní se zdravotním postižením anebo pečující o osobu blízkou jsou v nezaměstnanosti „uzamčení“ a jejich pracovní vyhlídky nejsou velké.

U osob s nízkou kvalifikací by bylo možné zvyšovat jejich lidský a především specifický pracovní kapitál, rodičům s malými dětmi (především ženám) by pomohla výstavba sítě mateřských škol a nabídka pracovních míst na částečné úvazky.

Vnímání úřadu práce

Nikdo z dotázaných žen a mužů v regionu E se při řešení nezaměstnanosti nespolehlá na pomoc úřadu práce. Ten je vnímán výhradně jako instituce, která zajišťuje „hmotné zabezpečení“ a zprostředkovatelské aktivity v podobě poskytnutí přehledu o volných pracovních místech v regionu. Pouze v několika případech byla očekávána i poradenská pomoc při nalezení zaměstnání³⁸. Poskytované informace byly navíc několika uchazeči hodnoceny jako neaktuální (především ty na nástěnkách), stejně tak v několika případech uchazeči nebyli spokojeni s jednáním svého poradce-zprostředkovatele³⁹. Dotazovaní nezaměstnaní vykazovali odlišné preference ve způsobech hledání práce (někteří se spolehnou pouze na sebe a na pasivní formy hledání, jiní na jednání s pracovníky úřadu, někteří tyto formy kombinovali). Pouze ženy vyššího věku (až na výjimky) využívaly všech ostatních forem hledání zaměstnání, jen ne osobního jednání s pracovníky. Jde zřejmě o projev jejich rezignace na jednání s úředníky, kteří jim nebyli schopni pomoci v nalezení vhodného zaměstnání.

Informovanost o nabízených službách

Všichni dotázaní se domnívají, že jim byly poskytnuty veškeré služby, které potřebují k řešení své životní situace (a u všech tedy došlo ke splnění prvotních očekávání, která od úřadu měli)⁴⁰. Až na naprosté výjimky (2 dotázaní) úřad nabídl pouze zprostředkovatelské aktivity, zejména podávání informací o pracovních místech v regionu a doporučenky. Rekvalifikačních programů se účastnila pouhá pětina dotázaných. Konkrétně šlo o krátkodobě nezaměstnané mladé uchazeče (kterým byla poskytnuta cílená rekvalifikace na kosmetičku a řidičské oprávnění na kamion) a dlouhodobě nezaměstnané ženy středního věku (ty prošly necílenou rekvalifikací na práci s počítačem).

Spokojenost s poskytnutými službami

V podstatě všichni uchazeči o zaměstnání jsou v reakci na „dobré“ a „příjemné“ zkušenosti s komunikací s pracovníky úřadu práce spokojeni s jeho službami. A to i přesto, že jsou nabídky volných pracovních míst mnohdy omezené, a tedy i neuspokojivé (výjimkou jsou snad pouze rezignovaní uchazeči staršího věku, kteří spokojeni nejsou).

Ačkoliv dva dotazovaní pozitivně hodnotili poradenské služby, které jim byly nabídnuty, v tomto regionu převažují výhradně zprostředkovatelské aktivity. Uchazečům o zaměstnání tak k tomu, aby byli spokojeni, stačilo, že jim byla nabídnuta volná pracovní místa, případně že jim byl poskytnut bezprostředně po registraci časový prostor pro samostatné hledání práce⁴¹.

Výsledky dotazování provedené v regionu E vypovídají o tom, že nebyl splněn žádný z našich výchozích předpokladů, a jednání řadových pracovníků lze proto označit za byrokratické.

V prvé řadě bylo zjištěno (vnímání úřadu), že dotázaní se na úřad práce neobrací s tím, že by jim mohl pomoci řešit jejich aktuální situaci, a při hledání zaměstnání se spoléhají na všechny ostatní formy kromě jednání s konkrétním pracovníkem. Protože jsou na úřadě poskytovány výhradně služby, které se týkají hmotného zabezpečení, a rekvalifikační kurzy jsou poskytovány jen cíleně několika málo vybraným uchazečům, převažující pocity z existence úřadu jsou jen funkční.

Dále se ukázalo (informovanost o službách), že stejně jako v případě úřadu práce v regionu D nejsou uchazečům o zaměstnání z lokality E nabízeny jiné aktivity než ty, které souvisí s hmotným zabezpečením a zprostředkováním. Tento přístup je často kritizován a vede k tomu, že jsou využívány všechny ostatní kanály, jen ne osobní kontakt s pracovníkem úřadu.

V poslední řadě (spokojenost se službami) byla identifikována spokojenost většiny dotázaných, krátkodobě nezaměstnaných uchazečů. Důvodem jsou bezesporu pozitivní pocity těchto nezaměstnaných z jednání s většinou pracovníků úřadu a dále pak vysoká pravděpodobnost nalezení zaměstnání pro tento typ uchazečů o zaměstnání vzhledem k dostatku volných pracovních míst na trhu práce v regionu E. Menšina dlouhodobě nezaměstnaných příliš spokojena nebyla.

1 Tato studie vznikla s podporou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy - výzkumný záměr „Reprodukce a integrace společnosti“ (MSM002 1622408).

2 Autoři působí na katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Poštovní adresa: Joštova 10, 602 00 Brno; e-mail horak@fss.muni.cz, horakova@fss.muni.cz.

3 Jindy jsou nazýváni „výkonoví pracovníci“, „úředníci první linie“ anebo linioví pracovníci (např. Winkler, 2001; Musil, 2004; Horák, 2005, 2007).

4 Protas (1979) hovoří o mechanismech masového zpracování klientů, Musil (2004) o vlastních strategiích interakce s klienty (Musil, 2004).

5 Byrokratické vs. profesionální jednání je pak možné vymezit následujícím způsobem: využívání neosobního a rutinního přístupu vs. osobního a nerutinního přístupu; zaměřené na poskytování méně kvalitních služeb co největšímu počtu klientů vs. poskytování kvalitních služeb menšímu počtu klientů; prosazování oficiálně stanovených, obecných a vágních cílů veřejných programů vs. zjednodušování cílů podle vlastních představ; neutrální přístupování ke všem klientům vs. favoritizování vybraných z nich (Lipsky, 1980); jednostranné jednání s klienty vs. symetrický vztah s klienty; řešení případů následováním předem stanovených procedur vs. řešení případů podle specifické situace klienta; poskytnutí pouze materiální pomoci klientům vs. zaměření se na uspokojení nemateriální pomoci; řešení sporného případu nezasáhnutím vs. zasáhnutím (Musil, 2004).

6 Professionalismem jakožto zájmem o studium profesí se pochopitelně nezabývali pouze sociologové organizace, ale i politologové (v souvislosti se zkoumáním zaměstnaneckých asociací), vědci zabývající se pracovními trhy (zaměstnaneckými) a veřejní politikové (kritizující professionalismus jako v politice nežádoucí skupiny lidí) (Freidson, 2001).

7 Freidson (2001) se zmiňuje i o třetím modelu, a to o svobodných trzích. Jde podle něj o svět organizovaný na základě spotřeby, kde jsou klíčovou hodnotou náklady a klíčovým principem svobodná soutěž. Ta podporuje inovace a následně zvyšuje různost a kvalitu statků a služeb, a tím stlačuje cenu.

Jinými slovy, kdokoli z nás si v tomto světě může cokoliv vybrat, koupit a prodat. Dochází přitom k individuální soutěži, abychom nakoupili za co nejnižší cenu a prodali za co nejvyšší.

8 Kromě možnosti odepřít liniovým pracovníkům zdroje různého typu, omezit jim příležitosti pro uplatňování jejich dovedností a možnosti povýšení a získání vyššího statusu v organizaci (Forder, 1974) bývá nejčastěji zmiňován přímý a nepřímý způsob kontroly. V prvním případě jde o „výcvik“ pracovníka s cílem internalizovat standardy závazku vůči organizaci a osvojit si úroveň kompetencí, které zajistí, aby bylo budoucí pracovníkovo jednání v souladu s určitými normami i při absenci intenzivní kontroly. Další způsob kontroly spočívá v míře a typu „komunikace“. Vedení organizace má totiž možnost vyžadovat od liniových pracovníků různé zprávy, kopie a jiné dokumenty a/nebo distribuovat či omezovat přístup k informacím, které do organizace přicházejí z vnějšího prostředí (Smith, 1970; Croziér, 1977).

9 Konkrétně byly identifikovány následující oblasti konfliktu, které jsou typické pro profesí sociálních pracovníků (Smith, 1970: 36-7; Brown, 1975:129): (1) Organizace typu nemocnic, univerzit a sociálních úřadů mívají oddělené struktury byrokratické administrativy a profesionálních praktik. Dojde-li ke kontaktu těchto dvou struktur, dochází ke konfliktům a zmatením. Zatímco byrokraté vnímají profesionály jako nedisciplinované, profesionálové vidí byrokraty jako omezující jejich specializované dovednosti. (2) Díky časté poloprofesionality sociálních pracovníků, která je způsobena relativně krátkým odborným výcvikem a dočasně ustanovenými soubory znalostí a etickým kodexem, je jejich autonomie mnohdy menší než u pevněji ustávených profesí a může tak docházet ke konfliktu mezi byrokratickými a profesionálními normami (standardy) mezi jednotlivými skupinami profesionálů. Sociální pracovníci je navíc mnohdy více kontrolováni svými nadřízenými než typický profesionál, vykonává své aktivity ve větším detailu a obvykle si nemůže dovolit rozhodnutí odmítnout poskytnout klientům služby.

10 Tuto skutečnost potvrzuje i výzkum, který byl proveden na začátku 70. let ve snaze empiricky testovat

profesionální orientaci sociálních pracovníků v administrativě a srovnat ji s již dříve ověřenou profesní orientací lékařů, vysokoškolských profesorů a vědců. Byly přitom zjištěny především následující dvě skutečnosti (Scott, 1969: 110-13): (1) Sociální pracovníci nemají na rozdíl od jiných profesí možnost vyjednat si své pracovní požadavky s laickou veřejností, která by jim tolerovala větší rozsah autonomie potřebné k výkonu jejich služeb. Velký počet z nich proto pracuje v prostředí práva a procedur a nikoli vlastního úsudku. (2) Politika organizací, ve kterých jsou sociální pracovníci zaměstnaní, jimi často nebyla vnímána jako kompatibilní s profesionálními hodnotami. Systém pravidel ovlivňující jejich aktivity byl většinou považován za brzdu jejich profesionálního vývoje a za zasahující do jejich pokusů pomáhat uživatelům jimi poskytovaných služeb.

11 Jde zejména o společnou tendenci byrokratů a profesionálů chovat se vůči uživatelům služeb emocionálně nestranně, oba jsou experty trénovanými pouze ve své úzce vymezené pracovní oblasti a dále pak se oba snaží v rámci zastávání své funkce budovat kariéru (Blau a Scott, 1962). Uvedené společné charakteristiky byrokratů i profesionálů ale představují poměrně obecné kategorie a jejich praktické využití je proto omezené.

12 Nová veřejná administrativní reagovala na dosavadní nedostatečné ideologie veřejné správy a zároveň se snažila podpořit roli administrátora jakožto aktivisty usilujícího o sociální rovnost občanů. Prostředkem dosažení těchto cílů byl především zvýšený důraz na aktivnější participaci zaměstnanců státních a lokálních organizací; decentralizace jakožto projev zvýšení občanské účasti; a zastupitelská byrokracie spočívající v zastupování zájmů občanů pracovníky ve veřejné správě (Hoos et al, 2005).

13 Vznik a zánik administrativního státu bývá datován mezi lety 1887 a 1929. Jeho cílem byla snaha o maximální výkonnost státu na základě detailně vymezeného a systematicky prosazovaného veřejného práva. Prostředky dosažení těchto cílů byly po vzoru Webera (1947) formální kontrola politických představitelů, hierarchická byrokracie a neutralita a anonymita úředníků (Hoos et al, 2005). Na tento

- typ administrativy od začátku 30. let do roku 1944 významně reagovali zastánci teorie řízení [tzv. scientific management, business administration]. Ti se zaměřili na kritiku tradičního byrokratického aparátu: centrem jejich zájmu byly nejasné standardy hodnocení výkonu úřadu, zaujatost informací o výkonu získaných od samotných úřadů, nedokonalá kontrola a nedostatečná efektivita, existence koalice byrokratů a jejich klientů (Hoós et al, 2005).
- 14 Nový veřejný management zaváděný od poloviny 60. let v USA a od poloviny 80. let v Evropě kladl důraz na ekonomičnost, účinnost a efektivnost nákladů a organizací, nástrojů a programů sociálního státu, jakož i na zvýšení kvality jím poskytovaných služeb. Těchto cílů mělo být dosaženo zavedením nového způsobu řízení, tzv. nově vlády [new governance], která představovala tendenci uvolnit vsudypřítomnou kontrolu, zflexibilnit řízení managementu, měření výkonů, kontraktování a privatizace (srv. Brodtkin, 1997, 2001; Hasenfeld, 1983; Clark a Newman, 1997; Harris, 1998; Hoós et al, 2005).
- 15 V literatuře se v této souvislosti hovoří o tzv. řízení cílů, které je součástí celého spektra přístupů a forem obecného řízení výkonu (tzv. managementu výkonu). Jde o takový způsob řízení, který postupuje podle kvantitativně vymezených cílů a následného měření výsledků. Jejich uvážlivá formulace a sledování jejich dodržování by měly mít za následek neustálé zdokonalování výkonu organizace.
- 16 V důsledku statisticky vyššího počtu nezaměstnaných žen ve všech regionech ČR převažovaly mezi dotázanými ženy nad muži (42 respondentek).
- 17 Dílčí výzkumné otázky příslušející ke zkoumaným oblastem byly tyto: (1) „Jaká je životní situace dotazovaných uchazečů o zaměstnání včetně jimi odhadovaných šancí a motivace získat nové zaměstnání?“, (2) „Jaké jsou podle uchazečů o zaměstnání možnosti úřadu v řešení jejich životní situace, jaké formy hledání zaměstnání využívají a jak úřad obecně vnímají?“, (3) „Jak jsou uchazeči o zaměstnání informováni o existujících poradenských aktivitách a programech aktivní politiky zaměstnanosti nabízených úřadem práce?“ a (4) Negativní zkušenosti nezaměstnaných s úřadem zahrnující jejich nespokojenost s jednáním s jeho pracovníky mohou být projevem byrokratického jednání.
- 18 Tyto předpoklady zněly následovně: (1) (v oblasti obecného vnímání úřadu) „Zjevné vyhýbání se jednání s pracovníky úřadu, nevyužívání služeb nabízených úřadem a jeho negativní vnímání nezaměstnanými mohou být projevem byrokratičnosti přístupu pracovníků úřadu k uchazečům o zaměstnání.“, (2) (v oblasti informovanosti o zprostředkovatelských a poradenských službách úřadu) „Nedostatečně poskytované informace o zprostředkovatelských a poradenských službách pracovníky úřadu mohou být projevem nejen úmyslné selekce uchazečů o zaměstnání, ale i projevem jejich byrokratického jednání“ a (3) (v oblasti spokojenosti se službami úřadu) „Negativní zkušenosti nezaměstnaných s úřadem zahrnující jejich nespokojenost s jednáním s jeho pracovníky mohou být projevem byrokratického jednání“.
- 19 Kritika zprostředkovatelských služeb se týkala zejména omezené nabídky volných pracovních míst neodpovídajících kvalifikací anebo očekávání uchazečů; obsazenosti těchto míst; neúplnosti podávaných informací o nich a nefungující komunikace mezi zaměstnavateli a uchazeči o zaměstnání, které by pracovníci úřadu podle názoru nezaměstnaných mohli určitou měrou ovlivnit. Za pozitivum dotazní považovali existenci služby zaslání sms zpráv na mobil uchazečů o aktuálních pracovních místech (v regionu A) a snahu pracovníků úřadu o „pocitivý přístup“ k uchazečům.
- 20 Zejména v rámci Job klubu a rekvalifikačních programů byly pozitivně hodnoceny tyto aspekty: získání nových informací a znalostí; splnění očekávání klientů; posílení sebevědomí; získání sociálních kontaktů a nových přátelství; nabýt psychické jistoty; zvýšení šancí v nalezení vhodného zaměstnání. Někteří uchazeči požadovali rozšíření nabídky stávajících rekvalifikačních kursů a jejich větší zacílení na konkrétní volná pracovní místa, na která by mohli po absolvování kursu nastoupit. Naopak, za nevýhodu rekvalifikačních kursů někteří považovali jejich rychlost; nutnost vstřebat velké množství informací během krátké doby a dlouhou časovou prodlevu mezi ukončením kursu a navazujícím programem.
- 21 Úřad vnímá jako instituci, která dodává psychickou jistotu (člověk se „cejtí líp“): „... o člověku se ví a je hmotně zabezpečený v případě hrozby delší doby být bez zaměstnání, a tím i bytí bez peněz.“ (svobodný muž z regionu A, 35 let, středoškolské vzdělání, měsíc nezaměstnaný).
- 22 S pracovníky úřadu a jimi poskytnutými informacemi je spokojena („Já myslím, že oni se snaží opravdu, to jako jo. To mi vyhovuje, jo.“). - vdaná žena z regionu D, 53 let, základní vzdělání, částečně invalidní důchod, 9 let nezaměstnaná).
- 23 Na úřad, kterému dává přednost před personálními agenturami, se obrátila z několika důvodů: (1) poskytuje rekvalifikační kursy a (2) hromadné informace o pracovních místech v regionu, (3) umožňuje využívat internet k hledání volných pracovních míst a (4) pracovníci poskytují rady o tom, jak se ucházet o zaměstnání, jak psát životopisy atd. (svobodná žena, 37 let, středoškolské vzdělání, žije s manželem, 2 měsíce nezaměstnaná).
- 24 Podstatou poradenských služeb poskytovaných masově Informačním a poradenským střediskem pro volbu a změnu povolání (IPS) v regionu A je zlepšit pracovní vyhlídky klientů úřadu tím, že jim poskytují informace a rady o tom, jakými způsoby a kde nalézt a ucházet se o zaměstnání. Prostřednictvím Job klubu mají uchazeči v regionu A umožněn bezplatný přístup k internetu, mohou využít motivačních kursů a různých profesních školení (v oblasti marketingu, jazyků a komunikace).
- 25 Cílem zprostředkovatelských služeb, které dominují v regionu D a E, je podat klientům úřadu co nejkomplexnější informace o volných pracovních místech, která jsou větší či menší měrou blízké profesi uchazeče.
- 26 Centrem našeho zájmu v regionu A bylo 16 žen a 5 mužů převážně mladšího a středního věku s vyučením anebo s maturitou. Polovina dotázaných byla svobodná anebo rozvedená, za důvod své nezaměstnanosti uváděli převážně ukončení činnosti zaměstnavatele, zdravotní důvody anebo ošetřování člena rodiny.
- 27 Respondentka se při řešení své nezaměstnanosti spoléhá nejvíce na úřad, kde předpokládá největší nabídku pracovních míst, možnost absolvování rekvalifikací, a tím i vyšší šance nalézt zaměstnání (rozvedená žena, 30 let, středoškolské vzdělání s maturitou, pečuje sama o dvě malé děti, 3 měsíce nezaměstnaná).
- 28 Úřad vnímá jako instituci, která dodává psychickou jistotu (člověk se „cejtí líp“): „... o člověku se ví a je hmotně zabezpečený v případě hrozby delší doby být bez zaměstnání, a tím i bytí bez peněz.“ (svobodný muž, 35 let, středoškolské vzdělání, měsíc nezaměstnaný).
- 29 Možnosti úřadu jsou podle respondentky omezené. Příčinou je anonymní jednání pracovníků s uchazeči způsobené velkým počtem nezaměstnaných a omezenou dobou, kterou mohou pracovníci klientům věnovat. Při hledání zaměstnání doporučuje nevyužívat pouze pracovníky úřadu, ale všech ostatních dostupných forem (vdaná žena, 53 let, středoškolské vzdělání, žije v domácnosti s dalšími dvěma dospělými, 5 měsíců nezaměstnaná).
- 30 Podle zjištění respondentky jí úřad práce nepomáhá nalézt zaměstnání v jejím oboru. Pouze jí pomáhá nasměrovat prostřednictvím dvou kursů v rámci Job klubu, které jí umožňují napsat životopis a jiné techniky ucházení se o zaměstnání, zvýšit sebevědomí a zlepšit komunikaci (žena ukrajinské národnosti, 43 let, žije s manželem a dvěma dětmi, 2 roky nezaměstnaná).
- 31 Celkové zkušenosti s úřadem hodnotí v návaznosti na své zkušenosti s poradci v Job klubu jako „velmi dobré“, prospěšné pro motivované klienty („Tady úřednice se opravdu snaží. Těm uchazečům o zaměstnání, kteří jsou aktivní a kteří by měli zájem, tak se snaží jim opravdu pomoci.“ - vdaná žena, 55 let, středoškolské vzdělání, rok a půl nezaměstnaná).
- 32 V regionu D bylo dotázáno 11 žen a 10 mužů. Jednalo se především o mladé uchazeče do 35 let romské národnosti a zároveň i o osoby starší 50 let se základním vzděláním a vyučením. Většina z nich byla rozvedená anebo žijící osamoceneně. Za hlavní příčinu své nezaměstnanosti uváděli výpověď ze strany zaměstnavatele, vlastní vůli opustit zaměstnání anebo návrat z mateřské dovolené.
- 33 Služeb úřadu využila z povinnosti se zaregistrovat, úřad práce dle jejího názoru může pomoci spíše mladým a zdravým uchazečům, pro které je volných míst dostatek („Pro nás, pro starší, si to musí člověk opravdu sehnat sám...“ - rozvedená žena, 57 let, vyučená kuchařka, žije se synem, 2 roky nezaměstnaná).
- 34 Možnosti úřadu jsou podle dotázaného omezené, hlavně díky velkému množství klientů. První aktivitou má být vlastní iniciativa registrovaného uchazeče, zejména pomocí internetu a novin („... pokud nevyvine vlastní aktivitu, tak se moc daleko nedostane...“); samoobslužných boxů nevyužívá, pouze občas nástěnek a nejvíce internetu (ženatý muž, 49 let, středoškolské vzdělání, žije s ženou a dvěma dětmi, rok nezaměstnaný).
- 35 Na jednu stranu se dotázaná domnívá, že od úřadu získala potřebné informace. Na stranu druhou ale tvrdí, že jí dosud nebyla nabídnuta žádná poradenská aktivita či program, byť by to sama přivítala. Obzvláště kurs na počítač, se kterým to neumí („... To jsem se jako až dívala, že třeba bych aj chodila... na ten počítač nebo tak, ale to mi nikdy nenabídla ještě.“ - vdaná žena, 52 let, vyučená, žije s manželem a 14letou dcerou, 7 měsíců nezaměstnaná).
- 36 Poskytnuté poradenské aktivity mu zřejmě k něčemu nepomohly („No nevím jako jo. Opravdu nevím. Asi ne. Nevím...“ - svobodný muž, 21 let, středoškolské vzdělání s maturitou, žije v domácnosti s rodiči, po neúspěšném studiu na VŠ měsíc nezaměstnaný).
- 37 V regionu E bylo osloveno 15 žen a 5 mužů, převažovali vyučení anebo středoškolsky vzdělaní uchazeči o zaměstnání s maturitou mladého a středního věku. Důvodem jejich nezaměstnanosti bylo ukončení činnosti zaměstnavatele, u kterého pracovali, obtíže spojené s návratem po rodičovské dovolené a dobrovolné opuštění zaměstnání (převažovalo u mužů).
- 38 V nezaměstnanosti se spoléhám na sebe, úřad využila díky „hmotnému zabezpečení“ a kursům a aktivitám nabízeným úřadem („Abych někde byla evidovaná nebo pro možnosti míst, informační servis, rekvalifikační kursy, nevím, sociální a zdravotní...“ - svobodná žena, 25 let, středoškolské vzdělání s maturitou, žije se sourozencem a rodiči, měsíc nezaměstnaná).
- 39 Práci úředník vnímá jako velice formální („odkrtování těch termínů“), domnívá se, že je sama svou přítomností „ruší“, navíc má zkušenosti, že jejich informace nejsou aktuální. Možnosti úřadu jsou podle respondentky omezené tím, že se pracovníci dostatečně nevěnují individuálně svým nezaměstnaným („... tzn. když jsem tady čtvrté měsíc, tak bych čekala, že si dají větší práci, pomoc, víc mi nabídnout nebo konkrétně třeba... jestli se neangažuju někde zbytečně.“ - vdaná žena, 50 let, vyučená dámská krejčovka, 4 měsíce registrovaná na úřadě práce, zaměstnání hledá několik let).
- 40 Respondent se domnívá, že získal od úřadu všechny potřebné informace, spojuje to s jejich množstvím a možností zaškolení (ženatý muž, 59 let, se zdravotními problémy, půl roku nezaměstnaný).
- 41 Za pozitivum zprostředkovatelských aktivit považuje to, že (1) jí poradce vůbec něco nabídne (zprostředkovatel je navíc v komunikaci prý „příjemný“) a dále pak že (2) dá uchazeči časový prostor pro to, aby si sám našel zaměstnání („Vidím dobře, že prostě nechaj ten čas, když člověk sám najde a když nenajde, tak mu doporučuju...“ - svobodná žena, 20 let, středoškolské vzdělání, žije s dvěma sourozenci a rodiči v jedné domácnosti, dva měsíce nezaměstnaná).

Literatura:

- Baldwin, M. *Care Management and Community Care. Social Work discretion and the Construction of Policy*. Aldershot: Ashgate, 2000.
- Blau, M. - Meyer, M. W. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House, 1971.
- Blau, P. M. - Scott, W. R. *Formal Organizations. A Comparative Approach*. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962.
- Brodkin, E. Z. Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Security Review*, 1997, vol. 71, no.1, s. 1-33.
- Brodkin, E. Z. *Accountability in Street-level Bureaucracies: Issues in the Analysis of Organizational Practice*. Paper presented at the 5th International Research Symposium on Public Management, Centre d'initiatives de l'Economia Social, University of Barcelona, Spain, 2001, April 9-11.
- Brown, R. G. S. *The Management of Welfare: a Study of British Social Service Administration*. Glasgow: Fontana/Colins, 1975.
- Clarke, J. - Newman, J. *The managerial state. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage, 1997.
- Crozier, M. *The Stalled Society*. New York: Penguin Books, 1977.
- Dominelli, L. Professionalism, Working Relations and Service Delivery. In: Dominelli, L. *Sociology for Social Work*. Palgrave Macmillan, 1997, 195-221.
- Elmore, R. E. Organisational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 1978, vol. 26, s. 185-228.
- Forder, A. *Concepts in Social Administration: A Framework for Analysis*. London: Routledge and Kegan Paul, 1974, 119-39.
- Freidson, E. *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*. Chicago: University Of Chicago Press, 2001.
- Goodsell, Ch. T. Looking Once Again at Human Service Bureaucracy. *The Journal of Politics*, 1981, vol. 43, s. 763-78.
- Greenwood, E. Attributes of a Profession. In: Zald, M. N. (ed.) *Social Welfare Institutions. A sociological Reader*. New York, London, Sydney: John Wiley and Sons, 1965, 509-23.
- Hagen, J. L. - Lurie, I. Implementing JOBS: From the rose garden to reality. *Social Work*, 1995a, vol. 40, no. 4, s. 523-532.
- Hagen, J. L. - Lurie, I. Implementing JOBS: A view from the front line. *Families in Society*, 1995b, vol. 76, no. 4, s. 230-238.
- Hagen, J. L. - Owens-Manley, J. Issues in implementing TANF in New York: The perspective of frontline workers. *Social Work*, 2002, vol. 47, no. 2, s. 171-182.
- Harris, J. Scientific Management, Bureau-professionalism and New Managerialism. The Labour Process of State Social Work. *British Journal of Social Work*, 1998, vol. 28, s. 839-62.
- Harris, J. *The Social Work Business*. London and New York: Routledge, 2002.
- Hasenfeld, Y. *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1983.
- Hoš, J. et al. Veřejná správa a řízení ve veřejné správě: přístupy a reformy. In: Potůček, M. et al. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.
- Horák, P. Odlišné přístupy k implementaci individuálního akčního plánu zaměstnanosti na vybraných českých úřadech práce. In Winkler, J. - Klimplová, L. - Žižlavský, M. *Účelové programy na lokálních trzích práce. Jejich význam, potřebnost a realizace*. Brno: FSS MU, 2005, 30-58.
- Horák, P. - Horáková, M. Změna oficiálních cílů a funkcí veřejné a sociální politiky aktéry na lokální úrovni: příklad vybraného opatření aktivní politiky zaměstnanosti v ČR. *Politologický časopis*, 2005, roč. 12, č. 3, s. 259-283.
- Horák, P. *Změna cílů státních sociálních programů v průběhu jejich implementace street-level byrokraty*. Disertační práce. Brno: FSS MU, 2007.
- Horák, P. - Kulhavý, V. Analýza cílů veřejných programů v současné veřejné a sociální politice z vnitroorganizační perspektivy. *Fórum sociální politiky*, 2008, roč. 2, č. 2, s. 2-9.
- Horák, P. Přístupy analýzy politiky ke zkoumání změny cílů veřejných programů na lokální úrovni. *Politologický časopis*, 2008, roč. 15, č. 1, s. 29-48.

- Sirovátka, T. - Horák, P. - Horáková, M. Emergence of new modes of governance in activation policies: Czech experience. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2007, vol. 27, no. 7/8, s. 311-323.
- Jewell, Ch. - Glaser, B. Conveying the Benefits of Employment: A Comparison of the Organizational Settings of California's AFDC and GAIN Programs. *Working Paper*. University of California at Berkeley, 2000.
- LeGrand, J. - Barlett, W. *Quasi-Markets and Social Policy*. Macmillan: London, 1993.
- Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Lipsky, M. The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy. In: Adler, M. et al. (eds.) *The Sociology of Social Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991.
- Maynard-Moody, S. W. - Musheno, M. C. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- Meyers, M. K. et al. Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Can't Reform Welfare. *UC DATA Working Paper*, 1996, no. 7. University of California at Berkeley.
- Meyers, M. K. - Riccucci, N. M. - Lurie, I. Achieving goal congruence in complex environments: The case of welfare reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2001, vol.11, no. 2, s. 165-201.
- Musil, L. „Ráda bych Vám pomohla, ale...“: dilemata práce s klienty v organizacích. Brno: Marek Zeman, 2004.
- Palumbo, D. J. - Calista, D. J. (eds.) *Implementation and the policy process: opening up the black box*. New York: Greenwood Press, 1990.
- Potůček, M. et al. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.
- Prottas, J. *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Bureaucracies*. Lexington Press, 1979.
- Riccucci, N. M. *How Management Matters. Street-level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington: Georgetown University Press, 2005.

- Scott, W. R. Professional Employees in a Bureaucratic Structure: Social Work. In: Etzioni, A. (ed.) *The Semi-Professions and Their Organization*. The Free Press, New York, 1969, 82-140.
- Smith, G. *Social Work and the Sociology of Organizations*. London: Routledge and Kegan Paul, 1970.
- Sol, E. - Westerveld, M. - *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*. Hague: Kluwer Law International, 2005.
- Vinzant, J. C. - Crothers, L. *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.
- Weatherly, R. - Lipsky, M. Street level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special education reform. *Harvard Educational Review*, 1977, vol. 47, no. 2, s.171-197.
- Weber, M. *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press of Glencoe, 1947.
- Wilson, J. Q. *Bureaucracy. What Government Agencies do and Why They Do it*. Basic Books, 1989.
- Winkler, J. Přístupy k analýze implementace sociálních dávek. In: *Dávky sociálního státu*. Brno: MU, 2001, 136-141.
- Winkler, J. Organizační kultura poskytování přímově a majetkově testovaných sociálních dávek v České republice. In: Sirovátka, T. (ed.) *Česká sociální politika na prahu 21. století, Efektivnost, Selhávání, Legitimita*. Brno: MU, 2000, s. 105-129.
- Winkler, J. *Implementace. Institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno: Masarykova Univerzita, 2002.
- Winter, S. Integrating Implementation Research. In: Palumbo, D. J. - Calista, D. J. (eds.) *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press, 1990, 19-38.

Autoři působí na katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

Sociální služby - nástroj mobilizace pracovní síly a posílení sociální soudržnosti

V Praze se ve dnech 22. a 23. dubna 2009 konala konference o sociálních službách, kterou připravila ČR ve spolupráci s Evropskou komisí (EK). Zaměřila se na sociální služby jako na nástroj prevence sociálního vyloučení, aktivního začlenění nejvíce zranitelných osob a také jako na oblast rostoucích příležitostí k zaměstnání.

Konferenci zahájili přednáškou ministr Petr Nečas a evropský komisař Vladimír Špidla, který představil stanovisko EK k sociálním službám zaměřené na zaměstnanost, vzdělávání, dlouhodobou péči a sociální pomoc. EK připravuje ucelenou strategii přístupu k sociálním službám, k finančním prostředkům a na trh práce.

Konference se zabývala třemi základními okruhy.

Panel I - „Udržitelnost, kvalita a dostupnost sociálních služeb“ uvedl Jan Spooena (General Secretary of European Platform for Rehabilitation), který upozornil na nutnost zajistit jejich dostatečnou kvalitu, univerzálnost a především udržitelnost. Potřeba přizpůsobit sociální služby vychází jak ze stále se zvyšujícího počtu stárnoucí populace, tak z nedostatku finančních prostředků a kvalifikované pracovní síly. V dalším příspěvku Ludo Horemans (President, European Anti-Poverty Network) stanovil kritéria pro sociální služby, které musí být holistické, multidimenzionální a především zaměřené na individuální potřeby daného jedince. Podpořil také zvyšování investic do kvalitních sociálních pracovníků a jejich pracovních podmínek, především ze strany místních vlád. Předseda Národní rady osob se zdravotním postižením Václav Krása upozornil na nutnost

kompatibility sociálních služeb v evropských zemích, aby se osobám se zdravotním postižením umožnilo krátkodobě pobývat v zahraničí, např. ze studijních či pracovních důvodů.

V panelu II - „Sociální služby - vytváření nových pracovních příležitostí“ poukázal představitel Henri Lourdelle (European Trade Union Confederation) na úskalí spojená se zaměstnáváním v oblasti sociálních služeb, kde chybí kvalifikovaný personál, který má specifickou náplň práce, avšak nízké mzdy. V závěru podpořil vytváření transparentního partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem a vyzdvihl nedocenenou pomoc dobrovolníků.

Panel III - „Sociální služby - efektivní nástroj aktivního začleňování“ se zaměřil na úlohu sociálních služeb v aktivním začleňování, na přínos sociálně preventivních a podpůrných služeb ke zvýšení zaměstnanosti uživatelů sociálních služeb. Robert Anderson (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) podporuje začleňování osob se zdravotním postižením do společnosti a především integraci na trh práce, což vede ke snížení potřeby sociálních dávek a k úsporám veřejných financí, které je možné přerozdělit na sociální služby, zaměřené také na pečovatele.

Současně s konferencí se 23. dubna 2009 uskutečnilo Fórum příkladů dobré praxe, kde evropské a české nevládní organizace prezentovaly svou činnost. Konference nastolila základní východiska pro další celoevropskou diskusi o roli sociálních služeb ve společnosti a zástupci jednotlivých zemí se shodli na jejich jednotném poslání a cílech.

Zdeňka Galetová, Daniela Bruthansová, VÚPSV

Organizace žen ve Velké Británii - součást občanské společnosti

National Federation of Women's Institutes (NFWI) je největší národní dobrovolnou organizací žen ve Velké Británii s více než 200 000 členek sdruženými ve zhruba 6,5 tisících místních organizacích. Vzhledem k významu organizací tohoto typu pro rozvoj občanské společnosti přinášíme stručnou informaci o její struktuře, zaměření a způsobu financování.

Začátky činnosti NFWI spadají do počátku 20. století, kdy byla zaměřena na dobrovolné aktivity vyvolané důsledky 1. světové války a účastnily se jí zejména ženy z venkova. I v současné době je organizace závislá zejména na dobrovolné činnosti svých členek, v čele však už má tým odborníků, který profesionálně finančně a administrativně zabezpečuje jednotlivé oblasti činnosti, do níž jsou ve stále větší míře zapojeny i ženy z měst. Členství v organizaci nabízí ženám všech věkových kategorií vedle „spolkových aktivit“ širokou škálu příležitostí, jak získat nové znalosti a dovednosti, zvýšit si kvalifikaci, účastnit se občanského života a prosazovat nejrůznější témata a řešení společenských problémů prostřednictvím konkrétně zacílených kampaní.

Zatímco „spolková činnost“ vychází z potřeb jednotlivých organizací a jejich členek a v důsledku toho se může teritoriálně lišit, zacílení centrálně vedených kampaní je určováno demokraticky na základě návrhů jednotlivých organizací. I když je tento proces zdoluhavý, výsledkem je skutečnost, že většina členské základny nemá problém identifikovat se s jejich zaměřením. Jako příklad

lze uvést kampaně proti násilí na ženách, proti věznění osob s duševním onemocněním, proti plýtvání jídlem, za ekologicky šetrnější životní styl apod. Členky se angažují ve prospěch prosazení takto vybraných témat do společenského povědomí formou medializace, nejrůznějších shromáždění, besed, tlakem na místní samosprávu, příslušné poslance apod., získáváním sponzorů, záštitou známých osobností... Ke komunikaci s členskou základnou slouží především vlastní časopis „WI Life“, pro vnější komunikaci pak webové stránky organizace, spolupráce s médii či kontakty s volenými zástupci apod., které jsou zajišťovány na centrální úrovni.

Vzdělávání a výcvik

WI má už 60 let vlastní rezidenční středisko pro vzdělávání a výcvik „Denman College“ v Oxfordshire. V uplynulém roce bylo rozšířeno o víceúčelový konferenční sál s kapacitou 150 míst a nové ubytovací prostory. V roce 2008 zde proběhlo 504 rezidenčních kursů s téměř 6 tisíci účastnicemi, další 2,5 tisíce členek se zúčastnily jednodenních aktivit. Kursy jsou zaměřeny například na zvyšování kvalifikace školitelek, které pak vedou kurzy při místních organizacích zaměřené například na zdravé vaření pro mladé rodiče, zdravý životní styl, šití apod. Jiné kurzy jsou orientovány na zvyšování počítačové gramotnosti členek, využívání e-learningu, na prohlubování a zvyšování kvalifikace funkcionářek organizace (předsedkyně, účetní, apod.) na centrální i místní

úrovni, na výškolení nezávislých finančních kontrolerek, na vystupování na veřejnosti atd. Tímto způsobem organizace přispívá ke zvyšování kompetencí svých členek, které je využívají ve prospěch činnosti organizace a současně se stávají konkurenceschopnějšími i na trhu práce.

Na řadu aktivit organizace získává granty či dotace z veřejných i soukromých zdrojů. Finanční prostředky jsou získávány také vlastní komerční činností, například reklamy v WI Life přinesly v roce 2008 přes milion liber, další prostředky vedle drobných aktivit místních organizací přináší vydávání knih a spolupráce s nakladatelstvími na centrální úrovni. Na své aktivity má tak organizace ročně v průměru přes 8 milionů liber.

Pro zajímavost uvádíme strukturu příjmů a výdajů v roce 2008. Příjmy měly následující strukturu: 2 % dobrovolné příjmy, 29 % činnost generující příjmy, 5 % příjmy z investic, 31 % členské příspěvky a výcvik, 30 % vzdělávání, 3 % veřejné záležitosti. Prostředky pak byly vynaloženy takto: činnost generující příjem 1 %, fundraising 16 %, členská základna a výcvik 27 %, vzdělávání 41 %, veřejné záležitosti 10 %, náklady na řízení 5 %.

Hospodaření organizace je pod veřejnou kontrolou, prochází auditem a výsledky hospodaření jsou součástí každoročních výročních zpráv o činnosti.

Zdroj: National Federation of Women's Institutes. Annual review 2007-2008, WI Life, www.theWI.org.uk.

Zpracovala: Helena Lisá

Statistiky a analýzy

Sociální důchodové pojištění můžeme mít také

Jaroslav Vostatek

Ústavní soud při posuzování ústavnosti zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů de facto otevřel problematiku sociálního nemocenského pojištění. V čísle 4/2008 vysvětluje, že sociální nemocenské pojištění sice nemáme, ale mít můžeme. Takové sociálně politické rozhodnutí by mělo důsledky nejen pro dnešní české „nemocenské pojištění zaměstnanců“, ale i pro celé sociální zabezpečení. Pokud bychom se rozhodli pro sociální nemocenské pojištění, tak bychom logicky měli usilovat o celkovou reformu sociálního zabezpečení, o zavedení sociálního pojištění jako celku. Nemusí přitom rozhodně jít o nějaký jednoduchý návrat do období před rokem 1948. I sociální pojištění jako ucelený systém sociálního zabezpečení od té doby prodělalo – ve vyspělých zemích – celou řadu reforem a jeho modernizace pokračuje i dnes. Moderní systém sociálního pojištění je rozhodně systém, který má perspektivu. Ukažme si to na sociálním důchodovém pojištění.

Sociální důchodové pojištění vzniklo koncem 19. století a od té doby prodělalo řadu proměn. V Česku sociální pojištění nemáme – jak z ekonomického, tak i z právního hlediska. Zásada sociální solidarity u nás totiž zcela dominuje na úkor zásady ekvivalence. Tzv. důchodové pojištění podle zákona č. 155/1995 Sb. není sociálním pojištěním. Tím pádem ani nemůže být pojištěním, protože pojištění může být pouze sociální nebo soukromé; třetí možnosti není.

Autor navrhuje reformu, již by se přešlo k systému sociálního důchodového pojištění. Doporučuje přitom využít systému NDC s tím, že zaměstnanci by měli možnost sociálního důchodového připojištění u nositele sociálního pojištění, nebo obdobného soukromého důchodového připojištění u soukromé pojišťovny. Připojit své zaměstnance by mohli i zaměstnavatelé. Sociální důchodové pojištění v Česku sice nemáme, ale mít můžeme.

Sociální důchodové pojištění nemáme

Vznik sociálního pojištění jako metody (systému) sociálního zabezpečení je spojován s německým „železným“ kancléřem W. Bismarckem, a to do té míry, že se v odborné literatuře hovoří o Bismarckově systému. Sociální důchodové pojištění bylo realizováno jako historicky třetí složka tohoto systému od roku 1891, po předchozím zavedení sociálního nemocenského a úrazového

pojištění. Sociální pojištění bylo určeno pro dělnictvo a v tomto směru mělo zcela zásadní sociálně-politický účel, který byl i veřejně deklarován („vnitřní pojištění státu“). Sociální pojištění úředníků bylo v Německu zavedeno od roku 1911. Na území Česka bylo sociální důchodové pojištění dělnictva zavedeno až v roce 1926, sledované cíle byly shodné.

Systém sociálního pojištění se opírá o dvě základní zásady: zásadu ekvivalence a zásadu sociální solidarity, které mají – modelově – stejný význam; žádná z nich nedominuje. Jedním z typických rysů sociálního pojištění je existence výdělkového stropu, který se používá jak při vyměřování pojistného sociálního pojištění, tak i peněžitých dávek sociálního pojištění: pojistné se určuje z výdělku až do výše stropu a dávka se vypočítává z výdělků až do výše téhož stropu.

Sociální důchodové pojištění nebylo historicky prvním zásadním modelem sociálního důchodového zabezpečení. Tím je – pomíneme-li tradiční zabezpečení v rámci rodiny – důchodové zaopatření státních/veřejných zaměstnanců, které označují jako „služební model“. V tomto modelu je nárok na penzi součástí služebního poměru, se všemi důsledky, které z toho vyplývají. Loajalita státního zaměstnance je zde nejen podmínkou aktivní služby, ale i nároku na „odpočivný plat“ (penzi). O penzionování rozhoduje vyšší/vysoký státní úředník, důchodový věk modelově neexistuje – je zbytečný. Poživatelé odpočivného platu lze reaktivovat. Podle u nás platného zákona o zaopatření civilních státních úředníků z roku 1896 (který platil až do roku 1948) činil starobní důchod po 40 letech služby 100 % posledního platu. Vysoká úroveň důchodového zabezpečení patří ke „služebnímu modelu“.

Státní důchodové zaopatření je samostatnou metodou sociálního důchodového zabezpečení. Její základní charakteristikou je financování ze státního (veřejného) rozpočtu. Existence příspěvků na toto zaopatření není nutná, resp. není podmínkou. Pokud takové příspěvky zaměstnanců vznikly, šlo zpravidla o opatření k „rozjezdu“ systému. Mohly přetrvávat i dlouhou, třeba i neomezenou dobu; modelově však

nebyly potřebné. Veřejné penze jsou v systému státního důchodového zaopatření chápány „jen“ jako veřejný výdajový program; příspěvky placené zaměstnanci či zaměstnavateli zde nemají systémový význam. V tom je také podstatná odlišnost od úlohy pojistného v systému sociálního pojištění.

Můžeme si zde připomenout teorii a politiku financování sociálního zabezpečení za dřívějšího režimu. Sociální zabezpečení bylo důsledně chápáno jen jako veřejný výdajový program (resp. výdajová položka státního rozpočtu). V souvislosti se snahami o ekonomické reformy (přestavby), kdy byla pocítována nutnost využívat tržní nástroje (zbožně-peněžní vztahy), se dospělo k potřebnosti zavést příspěvek na sociální zabezpečení, placený podniky – aby se do podnikových nákladů promítly i náklady na sociální zabezpečení, tedy i společenské náklady na pracovní sílu. Svého času (u nás koncem 60. let) byly i návrhy na zavedení „odděleného financování“ sociálního zabezpečení ze zvláštního „parafiskálního“ fondu. I po politickém zásadním odmítnutí vyčlenění sociálního pojištění či zabezpečení z „jednotného“ státního rozpočtu však příspěvky podniků na sociální zabezpečení zůstaly jako složka systému „daní a odvodů“ do státního rozpočtu. Slangově se těmto příspěvkům říkávalo „parafiskál“, byť žádný parafiskální fond zřízen nebyl. Zmínit lze i to, že „parafiskál“ neplatily rozpočtové organizace – s odůvodněním, že by se takto jen zbytečně zvyšovaly příjmy a výdaje státního rozpočtu o stejnou položku; byla by to tedy zbytečná komplikace systému. Z obdobného pohledu lze obecně říci, že příspěvky na sociální (důchodové) zabezpečení jsou nesystémovou složkou jakéhokoliv systému státního zaopatření.

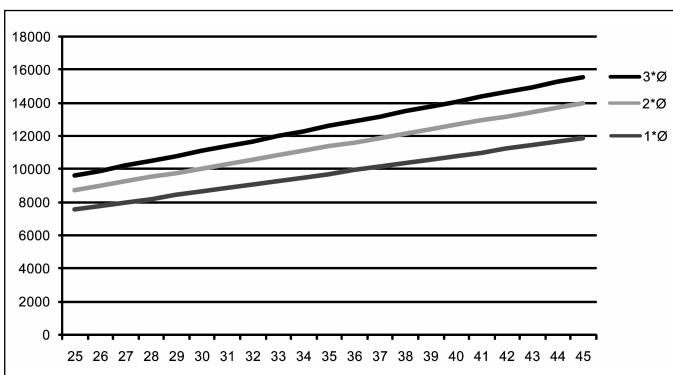
Státní důchodové zaopatření může podstatnou měrou využívat zásady ekvivalence. Tak tomu bylo (je) ve služebním modelu důchodového zabezpečení. Není to však podmínkou: metodou státního zaopatření lze poskytovat i univerzální, jednotné důchody či jiné dávky sociálního zabezpečení. Univerzální důchody pro všechny rezidenty jsou charakteristickým rysem neoliberalního modelu, který u nás před několika lety doporučil V. Klaus a posléze byl

„testován“ tzv. Bezděkovou komisí jako koncepcí důchodové reformy v pojetí ODS. Obecně lze říci, že liberálové odmítají zásadu ekvivalence v důchodovém zabezpečení – tím také odmítají i sociální důchodové pojištění. V praxi se neoliberalní přístupy uplatňují v modelové podobě jen ve dvou zemích světa (Nový Zéland, Irsko), v dalších zemích se tyto přístupy uplatňují v kombinované podobě (Kanada, Velká Británie, Austrálie). S menším odstupem následují mj. USA a též Česko. Ve světě však systém sociálního důchodového pojištění převažuje.

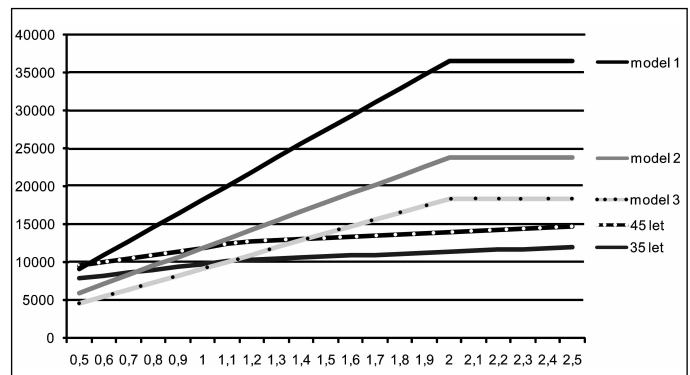
Míru využití zásady ekvivalence měří OECD pomocí „indexu progresivity“. Index 100 mají Irsko a Nový Zéland – znamená to, že zásada ekvivalence se v těchto zemích vůbec neuplatňuje; tamní veřejné důchody jsou jednotné (univerzální). Velká Británie získala v roce 2007 index 81, Austrálie 73, Kanada 87. Těchto 5 zemí spolu s Českem (index 68) bylo zařazeno do skupiny nejvíce „progresivních“ zemí OECD, u nichž index progresivity je vyšší než 65. Na druhém konci tohoto „žebříčku“ jsou země jako Nizozemsko (0), Maďarsko (1), Řecko, Slovensko a Itálie (3), Polsko (6), Švédsko (13). Německo má index 27 a průměr OECD je 37 (OECD, 2007).

Charakteristické rysy českých veřejných starobních důchodů znázorňujeme v grafech 1 a 2. V prvním grafu uvádíme průběh výše nově přiznaného starobního důchodu v roce 2009 v závislosti na počtu započtených let pojištění, a to pro 3 výdělkové úrovně: pro zaměstnance s výdělkem na úrovni jednonásobku, dvojnásobku a trojnásobku průměrného výdělku ve všech letech od roku 1986. I když ve vzorci pro výpočet důchodu se počet let pojištění proporcionálně promítá do výsledné výše důchodu, přesto je zde vidět výrazný vliv redukčních hranic na výši důchodu. Ještě výrazněji je „progresivita“ českých důchodů vidět v grafu 2, kde uvádíme výši důchodu jako funkci výdělku pro klienty se zápočtem 35 a 45 let pojištění. Do druhého grafu jsme dále přidali 3 křivky, které modelují sociální pojištění s důchodem na úrovni 100 %, 65 % a 50 % průměrného čistého výdělku při započtení 45 let pojištění. Vše je v podmínkách roku 2009. Úrovně 50 % a 100 % čistého výdělku (model 3

Graf č. 1: Závislost výše českého starobního důchodu na době pojištění v roce 2009



Graf č. 2: Závislost starobního důchodu na násobku průměrného výdělku: Česko 2009 a model sociálního pojištění



a model 1) zde představují mezní hranice pro úroveň důchodů v modelu sociálního pojištění. Sociální pojištění s důchody na úrovni předchozího čistého výdělku (100 %) odpovídá úrovni odpočívání ve služebním modelu. Úroveň 65 % čistého výdělku (model 2) byla zvolena proto, že při této úrovni dávek sociálního pojištění by důchod zaměstnance s průměrným výdělkem byl shodný s důchodem v dnešním českém systému.

Grafy potvrzují „jánošíkovský“ charakter stávajícího českého důchodového systému: ve srovnání s modelem sociálního pojištění dochází k zásadní redistribuci ve prospěch zaměstnanců s nižšími a nízkými výděly. V každém případě i naše grafy ukazují, že sociální důchodové pojištění nemáme – již z pohledu konstrukce starobního důchodu.

V relaci se systémem sociálního pojištění chybí i přiměřený výdělkový strop pro výpočet pojistného důchodového pojištění – přitom od roku 2008 byl zaveden výdělkový strop na úrovni čtyřnásobku průměrného výdělku. Současně s jeho zavedením byl vysloven záměr, že by mělo dojít ke snížení tohoto násobku v budoucnu; celá akce byla v tomto směru vysvětlována jako opatření reagující na existenci výdělkových stropů v zahraničí, zejména v Německu. Bylo též řečeno, že čtyřnásobek je z tohoto hlediska přiměřený, protože absolutní výše tohoto čtyřnásobku zhruba odpovídá absolutní výši výdělkového stropu v Německu. Výdělkový strop byl vloni v západním Německu 5300 € měsíčně, po přepočtu ročním průměrným kurzem 24,942 Kč/€ dostaneme 132 193 Kč měsíčně, resp. 1 586 311 Kč ročně. Při použití východoněmeckého výdělkového stropu 4500 € měsíčně dostaneme roční strop 1 346 868 Kč, což je blíže loňskému českému maximálnímu vyměřovacímu základu „pouhých“ 1 034 880 Kč. Z tohoto pohledu je pro německého manažera zaměstnaného v Česku za „německý“ plat výhodnější český výdělkový strop pro placení pojistného. Bohužel však jeho důchodové nároky vzniklé z těchto plateb pojistného v Česku nejsou vůbec ani ekvivalentní jeho platbám, ani srovnatelné s důchodovými nároky v Německu.

Vládní koncepce důchodové reformy

Koncepce důchodové reformy prosazovaná předchozí českou vládou vychází ze stávajícího stavu veřejných důchodů a zahrnuje tři dílčí reformní kroky:

1. Parametrické změny v nárokovém schématu, směřující k finanční udržitelnosti veřejného důchodového systému v dlouhodobém horizontu; tento reformní krok byl uzákoněn v červenci 2008.
2. Reformu penzijního připojištění se státním příspěvkem, směřující k zachování extrémně vysokých státních dotací tohoto dobrovolného soukromého pojištění při současném odbourání pojišťovacích prvků tohoto systému a přechodu ke

kollektivnímu investování; návrh zákona o penzijním spoření byl již vypracován.

3. Zavedení dobrovolného „vyvázání se“ (opt-out) zaměstnance z veřejného důchodového systému; přitom by se sazba pojistného u vyvázaného zaměstnance snížila ze stávajících 6,5 % na 2,5 % a pojistné se sazbou 4 % by plynulo, spolu s povinným zvýšením pojistného o 2 % z prostředků zaměstnance, na investiční účet klienta, spravovaný soukromými investičními fondy.

Vládní důchodová reforma má z pohledu teorie uvedené tři části, které spolu koncepčně nijak nesouvisí. Je otázkou, proč a jak tato koncepce vznikla. ODS v době působení Bezděkovy komise navrhovala zavést univerzální důchod (marketingově označení: rovný důchod) ve výši 20 % průměrné mzdy. KDU-ČSL doporučovala parametrické změny základního systému a zavedení částečného dobrovolného vyvázání. Dnes již nevládní a mimoparlamentní strana US-DEU navrhovala parametrické změny základního systému a zavedení částečného dobrovolného vyvázání v rozsahu sazby pojistného 3 %, podmíněného vlastním dodatečným pojistným se sazbou 6 %. Z tohoto pohledu je vládní koncepce reformy základního systému nejlépe koncipována US-DEU – s tím, že tlak na dodatečné pojistné je podstatně menší (2 % místo 6 %), což dává této koncepci větší šanci na úspěch při získávání klientů pro opt-out.

Připravovaná reforma penzijního připojištění se státním příspěvkem je na ostatních dvou částech vládní koncepce důchodové reformy zcela nezávislá, nemá s nimi nic společného. Dále se jí zde tedy v zásadě nebudeme věnovat. Jen poznamenávám, že dnešní podoba tohoto produktu a segmentu trhu životního pojištění vznikla pod výrazným vlivem příslušné lobby. Vysoký státní příspěvek však v zásadě vznikl jako produkt „čisté“ vládní politiky v roce 1994, za Klausovy vlády. K tomu poznamenávám, že k neoliberalismu patří spíše minimalizovaná státní podpora soukromých finančních produktů.

Uvažujeme-li dnes o důchodové reformě – bez ideologických bariér – tak přímé i nepřímé státní dotace penzijního připojištění se státním příspěvkem, soukromého životního pojištění a případně i dalších souvisejících produktů (tzv. stavební spoření) jsou veřejnými (a daňovými) výdaji, které jsou k dispozici pro případnou novou koncepci důchodové reformy. Jinými slovy: můžeme-li mít do budoucna sociální důchodové pojištění, tak ho – obecně vzato – můžeme i nemusíme mít doprovázeno státními dotacemi vybraných finančních produktů. Vychází veřejné výdaje na důchody a na navazující soukromé pojištění (a třeba i stavební spoření) patří do jednoho „pytle“, který lze přerozdělovat, resp. optimalizovat.

O reformě, která by realizovala nějakou výraznou koncepci veřejných důchodů, předchozí vláda zřejmě nikdy neuvažovala –

a něco přes rok před pravidelným termínem parlamentních voleb to od ní ani nebylo možné očekávat. Nejde o to, že by se musela dělat reforma „za každou cenu“. Problém je v tom, že u stávajícího systému veřejných důchodů umíme pouze vysvětlit, kdy a jak vznikl. Žádnou zřetelnou koncepci nemá – nejde ani o univerzální důchody, ani o sociální pojištění, ani o směs obojího. Jiné koncepce veřejných důchodů – než tyto tři – totiž ani neexistují. Vedle toho pak ve světě existuje systém povinného soukromého pojištění, jehož vlajkovou lodí je Chile.

Jediným náznakem koncepce je návrh MPSV na vyčlenění dnešní základní výměry důchodu do samostatného („nultého“) pilíře důchodového zabezpečení (MPSV, 2009). Jak však charakterizovat „zbytkový“ první pilíř? Pokud jde o uvedený nultý pilíř, tak připomeňme, že vznikl nikoliv z nějakých koncepčních důvodů, ale „transformací“ státního vyrovnávacího příspěvku, kterýžto zase vznikl 1. 8. 1990 jako vládní kompenzační opatření: „k vyrovnání sociálních důsledků zvýšení některých maloobchodních cen pro obyvatelstvo poskytuje stát jako zvláštní sociální dávku státní vyrovnávací příspěvek“ 140 Kč měsíčně pro všechny osoby s trvalým pobytem na území Česko-Slovenska. Od 1. 7. 1991 došlo ke zvýšení tohoto univerzálního důchodu na 220 Kč a státní vyrovnávací příspěvek se nadále poskytoval již jen důchodcům (nevýdělečně činným) a dětem (nezaopatřeným). Později byl státní vyrovnávací příspěvek začleněn do všech důchodů jako jejich „základní výměra“ a u dětí byl integrován do přídávky na děti. Ke koncepci základní výměry důchodu lze všeobecně poznamenat, že jakmile se jednou něco zavede, tak je obtížné to zrušit. Průměrný podíl základní výměry na všech důchodech vloni u nás činil asi 24 %, u starobních důchodů cca 22 % (MPSV, 2009).

Zavedením povinného soukromého důchodového pojištění jako pomocného pilíře k základním veřejným důchodům se posílí aplikace zásady ekvivalence. Soukromé pojištění je totiž založeno výhradně na zásadě ekvivalence, zásada sociální solidarity nemá místo v soukromém pojištění. Posílení zásady ekvivalence (marketingově: spravedlnosti) je základním věcným argumentem pro dílčí privatizaci stávajícího systému veřejných důchodů. Prosazováním opt-out vlastně přiznáváme, že dnešní systém je z tohoto hlediska nedostatečný, nevyvážený. Současně – alespoň u nás – přiznáváme, že dnešní důchody jsou pro zaměstnance se středními a vyššími příjmy nedostatečné.

Jednostranné zaměření dnešních veřejných důchodů na sociální solidaritu a jejich nízkou výši pro většinu občanů chce vláda řešit přidáním dalšího pilíře důchodového zabezpečení. Z věcného hlediska by ovšem bylo žádoucí hledat a posoudit alternativní řešení, kterým by se zásadně zreformoval stávající systém veřejných důchodů. Takovýmto řešením – alespoň v obecné, teoretické rovině – je sociální důchodové pojištění. Prostě řečeno: sociální důchodové pojiš-

tění dnes sice nemáme, ale mít určitě můžeme. Sociální pojištění nabízí vyváženou aplikaci zásady ekvivalence a zásady sociální solidarity. Sociální pojištění v mnoha zemích světa vyhovuje jak levici, tak pravici. Připomeňme, že model sociálního pojištění může fungovat s vyšší i nižší úrovní dávek sociálního pojištění – v tomto směru se názory pravice a levice mohou lišit. Model sociálního pojištění rozhodně nepatří jen do historie, navic došlo k jeho výrazné modernizaci právě v odvětví sociálního důchodového pojištění.

Vyvážení z dnešního (základního) systému veřejných důchodů znamená okamžitý úbytek veřejných příjmů – konkrétně pojistného na důchodové pojištění. Přitom výdaje na veřejné důchody se v zásadě nemění. Příčinou je rozdílný způsob financování soukromého pojištění, v němž se musí vytvářet pojistné rezervy na budoucí peníze – podle zásad pojistné matematiky. To platí přiměřeně i v systému důchodového spoření, kde nejde o pojištění, ale jen o spoření na starobní penzi; invalidní důchody (kde jde o pojistné riziko) nejsou součástí tohoto systému – soukromý sektor tato rizika nerad pojišťuje, protože jsou obtížně předvídatelná. Ostatně existence veřejných invalidních důchodů, resp. sociálního invalidního pojištění je výrazným projevem zásady sociální solidarity v celém systému.

V důsledku jiného způsobu financování sociálního důchodového pojištění (popř. systémů veřejných důchodů) a soukromého důchodového pojištění (či jen spoření) vznikají „transformační náklady“ a v podmínkách běžné existence veřejného dluhu vzniká i dodatečný „transformační dluh“, resp. v jednotlivém roce „transformační deficit“. To je výrazný handicap jakýchkoliv privatizačních snah v této oblasti, tedy včetně opt-out. Zatímco při privatizaci státních podniků má stát příjmy z této privatizace, u důchodového zabezpečení je tomu naopak. Stát se na privatizaci dlouhodobě zadluží, prostředky získané na dluh předá soukromému finančnímu sektoru, aby je zhodnotil a pak vrátil státu, resp. vyplatil (vyplácel) klientům. Čistě z hlediska cash flow je to až komická situace. Makroekonomickým a dalším efektům privatizace se budeme věnovat později.

Opt-out v podobě navrhované v Česku je jakousi „dobrovolnou“ „malou privatizací“ veřejného důchodového systému. Klient má mít možnost přeměrovat 4 % svých hrubých pracovních příjmů do soukromého sektoru. Na Slovensku to bylo (v Evropě rekordních) 9 % a navíc tamní opt-out byl jen přechodnou fází k povinné privatizaci poloviny veřejných důchodů. Přitom na Slovensku se provedla zásadní reforma základního systému: zde se přešlo k sociálnímu důchodovému pojištění, se zásadním důrazem na zásadu ekvivalence (pod heslem takřkajíc „za spravedlivé důchody“). Nikoliv nedůležitou okolností je i to, že privatizace důchodů na Slovensku byla provedena bez ohledu na (opačný) zásadní opozice

se po volbách přeměnila na vládu a snaží se privatizační kroky zvrátit.

Při dobrovolném opt-out à la Česko je zvlášť obtížné propojit základní důchodový systém s „opt-outovaným“ soukromým důchodovým spořením. Snížili-li se sazba pojistného placeného zaměstnancem o 4 %, měl by se přiměřeně snížit i budoucí důchodový nárok klienta z veřejného důchodového systému. Při daných, výše popsaných kvalitách tohoto systému, je to modelově neřešitelný problém. Praktici samozřejmě něco navrhnou (navrhnout musí), z povahy věci to však nemůže být ani „druhé nejlepší“ řešení. Vždycky bude někdo – i výrazně – zvýhodněn (motivován k opt-out), jiný pak výrazně znevýhodněn. Přitom tyto podmínky out-out budou nejspíše v budoucnu měněny – z nejrůznějších důvodů, jak to tak bývá.

Celkově se tedy domnívám, že stávající český veřejný důchodový systém má jedinou výhodu, a tou je jeho udržitelnost v delším časovém horizontu. Chybí mu však jasná koncepce; každá vláda a strana by se měla rozhodnout, jakou zásadní reformu veřejného důchodového systému chce provést – a teprve po zásadním ujasnění základní koncepce tuto koncepci doplnit o navazující produkty soukromého pojištění a spoření. Bez zásadní reformy českého veřejného důchodového pilíře nemá smysl uvažovat o opt-out z něho.

Dnešní veřejný důchodový systém vznikl genezí, která byla silně ovlivněna transformací ekonomiky a politikou Klausovy vlády, kdy jednak nebyla vůle (či rozhodnost) k reformě tohoto systému a jednak vláda změnila strukturu důchodů svými rozhodnutími (na základě pověření v zákoně) postupnými, každoročními kroky směrem k větší a větší nivelizaci důchodů, resp. směrem k univerzálnímu důchodu. Tuto politiku je buďto třeba dovést do konce – přejít na systém univerzálního důchodu, nebo v ní dále nepokračovat a reformovat stávající systém přechodem k sociálnímu pojištění, nebo k sociálnímu pojištění kombinovanému s univerzálním důchodem (nordický model), nebo k povinnému soukromému pojištění (spoření) s případnou kombinací s jinými, právě zmíněnými systémy veřejných důchodů.

Druhy sociálního důchodového pojištění

S vývojem ekonomiky a společnosti se vyvíjelo i sociální pojištění a jeho konstrukce. Z hlediska způsobu výpočtu pojistného a důchodu v systému sociálního pojištění lze rozlišit dva druhy (konstrukce) sociálního důchodového pojištění:

1. Dávkově definované sociální důchodové pojištění (DB),
2. Příspěvkově definované sociální důchodové pojištění (DC).

K rozlišení těchto dvou druhů používám jinak běžnou anglosaskou terminologii, ač nezapadá do středoevropského práva sociálního pojištění. Uvedené rozlišení dvou

druhů sociálního důchodového pojištění má smysl – z praktického hlediska – v zásadě jen u starobního pojištění, kde lze efektivně použít koncept DC. To pak má dopad i na samotné členění sociálního pojištění na odvětví. Klasickými odvětvími sociálního pojištění jsou – jak známo:

1. Úrazové pojištění,
2. Nemocenské pojištění,
3. Důchodové pojištění (označované původně jako invalidní a starobní pojištění),
4. Pojištění v nezaměstnanosti (vzniklé často s časovým odstupem).

Třídění sociálního pojištění na odvětví může být v dané zemi i jiné než uvádím, zde mi jde hlavně o zařazení starobního pojištění. Důležitou skutečností pro třídění je to, že sociální starobní pojištění bylo původně jen přívěskem sociálního invalidního pojištění. To vystihuje teze z důvodové zprávy k zákonu z roku 1924, jímž se u nás zavádělo dělnické důchodové pojištění: důchod starobní jest pouze důchod invalidní, jen není třeba invaliditu zkoumat. Tento přístup ke starobním důchodům je základem koncepce, kterou označuji jako koncepcí invalidní či koncepcí invalidity. Modelově je v této koncepci stanoven důchodový věk tak, aby u většiny pojištěnců nebylo třeba zkoumat stupeň ztráty pracovní schopnosti (invalidity).

Je-li starobní pojištění koncepčně chápáno jako přívěsek k invalidnímu pojištění, pak je i logické, že způsob výpočtu starobního a invalidního důchodu je v zásadě shodný. Modelově lze říci, že jedinou základní odlišností tohoto výpočtu je, že při výpočtu invalidního důchodu je nutno zohlednit věk pojištěnce při vzniku invalidity, např. tím způsobem, že se roky pojištění, „chybějící“ do důchodového věku, připočtou ke skutečnému počtu let pojištění ke dni vzniku invalidity. Invalidní důchod v systému sociálního pojištění musí být „dávkově definovaný“ a je tedy logické, že navazující konstrukce starobního pojištění je rovněž dávkově definovaná (DB).

Původní Bismarckovo sociální pojištění bylo založeno na systému kapitálové úhrady, který je v soudobé literatuře označován většinou jako systém fondový (funded) či kapitálový. Systém kapitálové úhrady je systémem s plnou tvorbou pojistné technických rezerv, stejně jako v soukromém pojištění. Dávkově definované sociální důchodové pojištění bylo tedy původně „fully funded“ – FDB. Dnes pracuje sociální pojištění většinou bez větších rezerv, čemuž se dříve říkalo rozvrhový systém, dnes je to PAYG (pay as you go) – průběžně financovaný systém. Z pohledu našeho třídění bych to radši označil jako systém NDB – je zde propojení s konstrukcí důchodů a jde o protiklad k systému NDC. Písmeno N ve zkratce NDC a NDB vzniklo jako zkratka slova notional, dnes je však stále častěji NDC vysvětlováno jako zkratka za non-financial DC, český tedy nefinanční DC. Obdobně se používá i zkratka FDC, kde F znamená finanční (a tedy již nikoli fondový).

Dávkově definované sociální důchodové pojištění má několik podob, které jsou ovlivněny jak dobou svého vzniku, tak i dalšími prvky důchodového systému, zejména valorizací důchodů. Valorizace důchodů byla v původním systému sociálního pojištění (i v jiných důchodových systémech) v podstatě zbytečná, protože inflace ještě nebyla v podstatě „systémová“; ještě důležitější bylo to, že důchody byly vypláceny většinou jen krátkou dobu. Zásadně odlišné situace vznikaly v podstatě jen jako důsledek válek, během nichž se měna i rezervy sociálních pojišťoven znehodnotily. Pak musel nastoupit stát a ke znehodnoceným důchodům poskytnout „ze svého“ „drahotní“ či podobný příspěvek. Tím se i dost změnila konstrukce důchodu... Dnes bychom tento systém valorizace označili jako valorizaci „ad hoc“.

Pomineme-li systém mzdových tříd (založený na rozdělení výdělků do intervalů, s pojistným stanovením pro interval jednotně, s návazným stanovením výše důchodu), využívaný v počátcích sociálního pojištění, kdy se vše počítalo ručně, pak základní konstrukce výpočtu starobního důchodu v systému DB vypadá následovně: V souladu se základní koncepcí sociálního (důchodového) pojištění se stanoví „osobní vyměřovací základ“; vyjde se z výdělků (bez valorizace) do výše výdělkového stropu v „rozhodném období“. Rozhodným obdobím je několik let před nápadem důchodového věku a z výdělků v tomto období se vypočte průměr, nebo průměr z několika výdělkově nejlepších let. Takto zjištěný průměrný výdělek, resp. osobní vyměřovací základ se vynásobí počtem let pojištění a „zvýšovací“ procentní sazbou (např. 2 %), která vlastně honoruje každý rok pojištění (variantně každý rok pojištění nad požadované minimum – odtud také přídavné jméno „zvýšovací“). Výsledkem výpočtu je starobní důchod brutto. Starobní důchod ze sociálního pojištění podléhá pojistnému (části) sociálního pojištění a dani z příjmů. To je popis základní konstrukce starobního důchodu; existují samozřejmě různé modalitativy, včetně dílčího narušování této konstrukce.

Na nastavení jednotlivých parametrů závisí i celková úroveň starobních důchodů a také sazba pojistného na sociální důchodové pojištění. V době svého vzniku za Bismarcka byly dělnické důchody na úrovni nižší než 20 % průměrné mzdy a pojistné činilo kolem 2 % ze mzdy; důchodový věk byl 70 let.

Po druhé světové válce se ve vyspělých zemích výrazně zvyšovaly důchody a tím i náklady na ně; jednou z novinek byla automatická valorizace přiznaných důchodů. K výše uvedenému základní konstrukci starobního důchodu ze sociálního pojištění se valorizace jednoduše „přidá“ – jednou přiznaný důchod se valorizuje vynásobením indexem, který vyjadřuje vývoj spotřebitelských cen nebo životních nákladů důchodců, popřípadě se provádí valorizace podle vývoje průměrné mzdy. Valorizovat lze

i výdělky v jednotlivých letech rozhodného období – např. tak, jako je tomu u nás nyní.

Dílí inovací základní konstrukce výpočtu starobního důchodu v systému DB (NDB) je „bodový systém“. Používá se např. v Německu od roku 1992 a na Slovensku od roku 2004. Klientům se v průběhu jejich sociálního důchodového pojištění připisují na jejich individuální účet u důchodové (sociální) pojišťovny osobní „body“. Za kalendářní rok se jim přičítá jeden celý bod tehdy, pokud jejich výdělek (podléhající pojistnému sociálního důchodového pojištění) dosáhne přesně průměrného celostátního výdělků (resp. všeobecného vyměřovacího základu). Dosáhne-li pojištěnec výdělků ve výši např. 78 % celostátního průměru, tak se mu na účet přičítá 0,78 bodu. Body se počítají za celou dobu pojištění a při odchodu do starobního důchodu se jejich součet vynásobí aktuální hodnotou bodu – a tím se vypočte starobní důchod.

Finta bodového systému je v tom, že dochází k automatické valorizaci výdělků, dosažených po dobu pojištění. Bodový systém je výhodný (a srozumitelný) tehdy, když se jím nahradí i následující valorizace důchodů, zřejmě z tohoto důvodu byl tento systém vymyšlen. V tomto případě se hodnota bodu v každém roce automaticky valorizuje podle vývoje průměrného výdělků (nejlépe brutto). Komplikace nastane, pokud dojde (musí dojít) k revizi některého „zabudovaného“ parametru v zájmu snížení nákladů na důchody. K tomu došlo v Německu a výsledkem je to, že vzorec výpočtu hodnoty bodu je velmi komplikovaný (Buchholz, 2008):

$$AR_t = AR_{t-1} \frac{BE_{t-1} 100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{BE_{t-2} 100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} \left(\left[1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right] \alpha + 1 \right)$$

Nachhaltigkeitsfaktor

Aktuální hodnota bodu (AR) je ve vzorci funkcí průměrného hrubého výdělků (BE), sazby pojistného na sociální důchodové pojištění (RVB), uměle snížené o „Riesterovy schody“ – fiktivní sazbu téhož pojistného, která do roku 2010 naroste na konečnou hodnotu 4 % (AVA). „Nachhaltigkeitsfaktor“ (stabilizační faktor) byl do vzorce přidán při reformě od roku 2005. Kvocient důchodců (RQ) vyjadřuje relaci výdajů na důchody a plateb pojistného, přičemž tato relace se promítá do důchodů v rozsahu $\alpha = 25\%$ (75 % tedy „hradí“ plátcí pojistného). Klasický dávkově definovaný systém sociálního pojištění je vzorcem výpočtu hodnoty důchodového bodu v Německu natolik modifikován, že podle W. Buchholze jde již o příspěvkově definovaný systém.

Zásadní inovací sociálního důchodového pojištění je systém NDC, který byl vytvořen počátkem 90. let minulého století ve Švédsku. Příspěvkově definovaný systém sociálního starobního pojištění by samozřejmě mohl existovat i s plnými rezervami, tedy jako FDC. Takovým systémem je (od roku 2000) systém penzijního spoření v Hongkongu, který organizuje Provident Fund of Hong Kong. V relaci k sociálnímu důchodovému

pojištění tomuto fondu chybí jedna podstatná věc: výplata důchodu; PFHK vyplácí pouze jednorázové plnění.

Z pohledu konstrukce se systém NDC liší od staršího druhu sociálního pojištění FDB/NDB zejména tím, že důchod se vypočítává ze stavu individuálního účtu klienta podle zásad pojistné matematiky, přičemž základní parametr – očekávaná délka života x -leté osoby (jíž se přiznává důchod) se každoročně mění podle skutečného vývoje úmrtnosti dané populace. To představuje automatismus přizpůsobování výše nově přiznaného důchodu vývoji očekávané délky života, což je považováno za jeho zásadní přednost – politici totiž nemusí činit „diskrétní“ nepopulární opatření.

Zásadní předností systému NDC je jeho jednoduchost – klient platí pojistné jako v systému sociálního pojištění (s využitím výdělkového stropu), pojistné se na jeho účtu akumuluje a zhodnocuje (podle pravidla v zákoně) a „na závěr“ se ze stavu účtu vypočte doživotní důchod. To je velmi transparentní pro klienty. Předností je i „rovné“ zacházení s předčasnými odchody do důchodu i s „přesluhováním“. Dřívější i pozdější odchod do důchodu se s matematickou přesností projeví ve výši důchodu – na rozdíl od sociálního důchodového pojištění druhu DB. Důchod může být i podstatně vyšší než předchozí výdělek, což se v počátcích sociálního pojištění vůbec ani nepřipouštělo – neb důchod (částečně) nahrazuje výdělek a tedy „rozhodně“ nemůže být vyšší než výdělek. Tím se také relativizuje úloha důchodového věku v sociálním pojištění, což je také politické plus.

Ze systémového pohledu je také velmi důležité, že tento systém umožňuje individuální či podnikové připojištění (k tomuto sociálnímu pojištění). Sociální důchodové připojištění se může stát velmi důležitým konkurenčním produktem k soukromému důchodovému připojištění, které zejména v české praxi funguje s velmi vysokými náklady a tím i s nulovým nebo záporným efektem pro klienty (státní dotace přitom pomíjím).

Jednoduchost a navazující půvaby systému NDC jsou spojeny s nutností oddělení starobního a invalidního pojištění. To z praktického hlediska nepředstavuje problém, dokonce se domnívám, že oddělení těchto dvou složek důchodového pojištění je i beztak žádoucí. Invalidní pojištění je účelné sloučit s nemocenským pojištěním a také se zdravotním pojištěním – vše se týká pracovní neschopnosti a schopnosti, invalidita je konečnou jen zvláštním případem pracovní neschopnosti. Optimalizace těchto tří druhů či odvětví sociálního pojištění je žádoucí.

Za moderní důchodovou reformu

Systém NDC má zvláště pro Česko jednu velkou výhodu jako perspektivní model pro reformu našeho systému veřejných důchodů: je to podstatně jiný systém nejen ve srovnání s historicky dřívějším druhem

sociálního důchodového pojištění (který u nás už skoro nikdo nezná), ale i ve srovnání s naším dnešním důchodovým systémem, který je typu NDB. Pokud bychom totiž reformovali stávající systém na sociální důchodové pojištění NDB, tak bude každý odborník i novinář porovnávat dnešní koeficienty s koeficienty navrhovanými pro nový systém – a všichni budou zdůrazňovat zejména to, že ten či onen na reformě prodělá. Než se pokoušet o změnu parametrů (byť by šlo o velmi zásadní změnu), tak je lepší změnit celý systém od podlahy, „zprethrat“ návaznost na stávající systém. Proto by také bylo lepší volit bodový systém než československou klasiku z dvacátých let. Jasně nejlepší je však prosazovat systém NDC, protože právě tento a jen tento systém je zcela jiný – a k tomu ještě jednoduchý a spravedlivý (srozumitelný, důvěryhodný slogan). To vše říkám s tím, že i systém NDC se dá „zkazit“ – nejen špatným marketingem, ale i jeho „modifikací“, mutací, která ho změní k nepoznání. Nelze také od tohoto systému očekávat zázraky; ostatně i NDC vyžaduje „do budoucna“ určité úpravy parametrů, aby mohl plně fungovat.

Zavedení systému NDC je u nás možné pro všechny věkové kategorie pojištěnců najednou. Reformu usnadní přepočít stávajících důchodových nároků na stav individuálního konta klienta, což je reverzní operace k přiznání starobního důchodu v systému NDC. Před tímto dnem D je nutno zejména udělat důkladnou inventarizaci důchodových nároků – a tím minimalizovat pozdější, dodatečné opravy transformace důchodových nároků na stav kont klientů.

Přechod k systému sociálního pojištění, ať již se starobním pojištěním ve tvaru NDC nebo NDB, vyžaduje celkovou reformu sociálního zabezpečení, a to včetně nemocenského, zdravotního a dalšího pojištění. Souběžně je nutno reformovat i zdanění příjmů ze závislé činnosti. V rámci takové reformy je nutné přejít i k „normálnímu“ zdanění důchodů daní z příjmů, k placení pojistného důchodového pojištění z dávek nemocenského pojištění atd. Má to svou logiku (sociálního pojištění), mají to naši německy hovořící sousedé...

Opisovat nemusíme souběžně placení pojistného zaměstnancem a zaměstnavatelem, stačí, když bude platit jen jeden z nich. Opisovat také nemusíme státní dotace sociálního pojištění z výnosů jiných daní – tím se totiž nic neušetří, jen se celý systém zkomplikuje. Také se nemusíme bát vysoké sazby pojistného na sociální pojištění – vždyť máme zase nízkou sazbu daně z příjmů, nízké platy atd. Dovedu si představit i integraci pojistného sociálního pojištění a daně z příjmů ze závislé činnosti; to se však již dostáváme daleko od tématu tohoto příspěvku.

U nás se ještě dosti traduje, že nejlepším řešením problému sociálního důchodového zabezpečení je jeho privatizace. Zásadním doporučením v tomto směru je výzkumná zpráva Světové banky z roku 1994 (World Bank, 1994). Světová banka v 90. letech

minulého století výrazně doporučovala privatizaci veřejných důchodových systémů. Již v roce 1998 jsem uvedl, že tato studie je na jedné straně velmi zajímavá díky obsáhlé faktografii, na druhé straně je však také silně zjednodušená a jednostranná v argumentaci a závěrech. A to do té míry, že o ní nelze hovořit jako o seriózní vědecké práci (Vostatek, 1998).

Kdyby platilo to, co slibovala výzkumná zpráva Světové banky a v našich podmínkách pak zejména trojice tehdy mladých makroekonomů, tak by vlastně privatizace veřejného důchodového systému znamenala hospodářský zázrak. Privatizovaný systém měl být nejen výhodnější pro klienty, ale privatizace měla také významně podpořit hospodářský růst. Myšlenková konstrukce tohoto zázraku byla následující: tvorbou rezerv v soukromém důchodovém pojištění (spoření) se vytvoří výrazné dodatečné úspory, které umožní nové investice – a tím se vyvolá ekonomický růst. Ekonomika však takto bohužel nefunguje. V dnešním světě růst úspor nevyvolává růst investic, protože hlavním omezujícím prvkem pro investice je dostatek efektivních projektů. Úspor je dnes ve světě dostatek (bez ohledu na dnešní finanční a hospodářskou krizi).

Tematicke privatizace sociálního důchodového zabezpečení byla věnována velká pozornost v badatelské činnosti. Zde se budeme jen stručně věnovat proměnám politiky Světové banky. Dnes již klasickou kritikou studie Světové banky z roku 1994 je příspěvek dvojice renomovaných teoretiků a manažerů P. R. Orszaga a J. E. Stiglitze na konferenci v roce 1999. Věnují se v něm právě zmíněné koncepci Světové banky; mýty v ní obsažené rozdělují do 3 skupin: na makroekonomické, mikroekonomické a politicko-ekonomické. Jde o zcela zásadní kritiku uvedenou studii Světové banky (Orszag - Stiglitz, 1999). Analýza těchto dvou autorů podstatně ovlivnila další odborné diskuse.

V roce 2005 vychází nová studie Světové banky (Holzmann - Hinz, 2005), která – na rozdíl od studie z roku 1994 – již opět počítá se zásadní úlohou veřejných důchodů. Dřívější první pilíř v pojetí Světové banky, který byl ve skutečnosti jen doplňkem druhého, povinného soukromého pilíře, je v této nové studii přesunut do role „nultého“ pilíře s tím, že jeho obsahem jsou „sociální penze“ v podobě sociální pomoci nebo univerzálního důchodu. Nový první pilíř – veřejný penzijní systém – má již zásadní roli v celém systému; může být typu DB nebo NDC. Systém NDC je charakterizován jako slibný přístup k realizaci prvního pilíře. Souhrnně vzato nyní Světová banka doporučuje vicepilířový systém, který obsahuje „nějaký fondový prvek, pokud jsou vhodné podmínky“ z fiskálního hlediska. To je zásadní revize předchozí „bezhlavé“ podpory privatizace.

Světová banka a další mezinárodní organizace mají celosvětovou působnost a již z tohoto hlediska nemohou doporučovat jedině správné řešení pro všechny země; to platí i o důchodových systémech. Ve stabi-

lizovaných českých podmínkách, kdy stávající důchodový systém funguje s rozumnými náklady, se můžeme omezit na několik málo variant dalšího rozvoje.

Zásadní privatizace českého veřejného důchodového systému podle mého názoru nepřipadá v úvahu již z toho hlediska, že nesení investičního rizika pojištěnci je v základním důchodovém systému nepřijatelné. Soukromé pojištění tohoto druhu je vhodné v zásadě pouze jako „nadstavba“ nad základním sociálním zabezpečením. Nutit (ať již přímo, nebo prostřednictvím finančních zprostředkovatelů) všechny nebo většinu zaměstnanců do tohoto pojištění je zcela nepřiměřené. To je samo o sobě již dostatečným argumentem proti aplikaci povinného spoření na stáří – alespoň z mého pohledu. Jisté je také to, že instituce poskytující povinné spoření na stáří mají poměrně vysokou režií. Soukromý sektor v této oblasti nemůže efektivně konkurovat efektivně řízené veřejné instituci. Přiměřeným protiargumentem není skutečnost, že výnosy z investic do akcií v průměru z průměru – ve světě, za velmi dlouhé časové období (desítky let) – jsou tak vysoké, že uhradí i vyšší náklady. V sociálním zabezpečení je potřebná základní jistota pro každého, a to každý rok a pro každého. Nikoliv jen v průměru.

Přijatelným řešením není ani dobrovolný opt-out. Pokud vláda zavádí opt-out, tak by si měla být jista tím, že může všem potenciálním zájemcům toto soukromé důchodové spoření doporučit jako výhodné. (Pro ilustraci: v Německu vláda štedře podporuje individuální soukromé pojištění formou tzv. Riesterova důchodu; produkty jsou certifikovány a poskytovatel musí garantovat vrácení vložených prostředků. Koncepčně Riesterův důchod připomíná out-out.) Riziko missellingu je velmi vysoké.

Povinné soukromé důchodové pojištění či spoření (včetně opt-out) může sehrát svéráznou pozitivní roli jen jako taktický nástroj nátlaku na reformu základního důchodového systému. Jsme-li přesvědčeni, že stávající státní „důchodové pojištění“ je z distribučního hlediska (zásada ekvivalence) velmi špatné, tak můžeme účelově podpořit jeho větší či menší privatizaci; privatizaci se dosáhne respektování zásady ekvivalence úměrně rozsahu privatizace. To jsou však již úvahy mimo rámec vědecko-výzkumné práce. Z tohoto pohledu by každý návrh na privatizaci důchodového zabezpečení měl obsahovat konkrétní důkaz vyšší efektivnosti soukromého systému.

V našich podmínkách je potřebné – bez ohledu na podobu základního důchodového pilíře – odstranit diskriminaci podnikového důchodového zaopatření vůči individuálnímu důchodovému zabezpečení a spoření. Mám na mysli podnikové důchodové zaopatření provozované s kvalitou soukromého důchodového pojištění, tj. podle směrnic EU pro životní pojištění, resp. podle našeho zákona o pojišťovnictví. Toto důchodové zabezpečení, poskytované

pojišťovny nebo penzijními fondy (hospodařícími podle těchto směrnic resp. podle zákona o pojišťovnictví), by mělo mít stejný přístup ke státní podpoře jako konkurenční produkty nakupované jednotlivci.

Literatura:

Buchholz, Wolfgang. *Das Rentensystem in Deutschland*. Prezentace. Regensburg: Universität. 2008. [citováno 2009-02-22] Dostupné z: http://www-cgi.uni-regensburg.de/Fakultaeten/WiWi/buchholz/cms/upload/pdf/SozSich/SS08/Folien_SoSi_SS08_K3_Rente_Teil2.pdf

Holzmann, Robert et al. *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on*

Pension Systems and Reform. Washington: The World Bank, 2005. [citováno 2009-02-26] Dostupné z: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf

MPSV. *Podkladový materiál pro rozhodnutí o zavedení možnosti opt out ze základního důchodového pojištění*. 2009. [citováno 2009-02-22] Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/6279/material.pdf>

OECD. *Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD Countries*. Paris: OECD, 2007. 204 s. ISBN 978-92-64-03214-9

Orszag, Peter R. - Stiglitz, Joseph E. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Příspěvek na konferenci New Ideas About Old Age Security. Washington: The World Bank, 1999. [citováno 2009-02-26] Dostupné z: [\[bank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.pdf\]\(http://bank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.pdf\)

Vostatek, Jaroslav. *Sociální a soukromé pojištění*. Praha: Codex Bohemia, 1996. 1. vyd. 601 s. ISBN 80-85963-21-3

Vostatek, Jaroslav. *Vládní selhání Světové banky*. Ekonom, 1998, č. 46.

World Bank. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Project the Old and Promote Growth*. A World Bank Policy Research Report. Oxford: Oxford university Press, 1994. 432 s. ISBN 0-19-520996-6](http://www.world-</p></div><div data-bbox=)

Autor je profesorem a vedoucím katedry rozpočtové politiky a managementu veřejného sektoru na VŠFS v Praze.

Příspěvek na péči – černá díra reformy sociálního systému

Ladislav Průša

Jednou z nejvýznamnějších změn, kterou nový zákon o sociálních službách přinesl, je nově koncipovaná sociální dávka – příspěvek na péči – který představuje zcela nový nástroj financování sociálních služeb a měl by výrazně přispět k potřebným, žádoucím a očekávaným změnám v této oblasti. Vedle řady standardních prvků, které jsou běžné v právních úpravách v zahraničních systémech (registrace poskytovatelů sociálních služeb, standardy kvality jejich poskytování a jejich inspekce, plánování sociálních služeb), představuje zvolené řešení financování sociálních služeb prostřednictvím sociální dávky vyplácené v peněžním vyjádření v mezinárodním kontextu zcela nový prvek, jehož realizace v praxi výrazným způsobem limituje efektivnost celého systému financování sociálních služeb¹. Cílem tohoto příspěvku je na základě analýzy struktury příjemců této nové sociální dávky ze září 2008 v závislosti na věku příjemce, jeho pohlaví, výši přiznaného příspěvku a formě poskytované péče posoudit vhodnost zvoleného řešení a následně navrhnout takové změny stávající právní úpravy, které by výrazným způsobem přispěly ke stabilizaci celého systému financování sociálních služeb a - v souladu se soudobými trendy vývoje sociálních služeb v Evropě² - tak současně přispěly ke zvýšení jeho efektivnosti.

Již dnes je zřejmé, že stabilizaci systému financování sociálních služeb a zvýšení jeho efektivnosti je nutné i v následujících letech věnovat soustavně pozornost a provedení typ analýzy pravidelně opakovat, aby bylo zřejmé, jakým způsobem se efektivnost financování a poskytování sociálních služeb vyvíjí a jaké trendy lze – zejména v souvislosti s očekávaným demografickým vývojem a jeho promítnutím do potřeby zejména služeb sociální péče³ - očekávat v následujícím období.

Základní teoretická východiska koncipování příspěvku na péči

Příspěvek na péči je poskytován těm osobám, které z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebují pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti.

Cílem zavedení příspěvku na péči jako nového nástroje financování sociálních služeb bylo jednak zajistit svobodnou volbu způsobu zabezpečení služeb a reverzibilní přechod od „pasivního závislého pacientství“ k „aktivnímu klientství“ a sjednotit podmínky pro získání veřejných prostředků všemi subjekty, poskytujícími péči za podmínek jejich registrace, jednak zvýšit prvek spoluúčasti občana při řešení jeho sociální situace, zrušit paušalizaci pohledu na zdra-

vozně postižené občany a starobní důchodce a také nastartovat proces deinstitucionalizace a individualizace péče⁴.

Obdobné cíle jsou sledovány i při poskytování této dávky v sousedních zemích – v Německu⁵ a v Rakousku⁶.

Splnění těchto požadavků při stávajícím rozdělení působností mezi státem a samosprávnými kraji a obcemi, kdy stát nemá možnost nařídit změnu způsobu poskytování služeb a rozvoj nových, znamená především zvýšit odpovědnost a působnost samosprávných krajů a obcí při zabezpečování sociálních služeb, posílit roli příjemce služby a zejména vymežit roli státu tak, aby

- byl garantem za zabezpečení klasifikace zdravotního postižení a multidisciplinárního posouzení celkové sociální situace žadatele,
- došlo k posílení příjmu občana tak, aby si službu mohl koupit,
- byla zabezpečena ochrana občana prostřednictvím inspekce sociálních služeb a registrace jednotlivých subjektů, které je poskytují,
- byly stanoveny jednotné podmínky registrace subjektů poskytujících sociální služby, na jejichž základě by došlo k vytvoření komplexní sítě sociálních služeb na území jednotlivých regionů,
- poskytoval příspěvek organizacím, jichž je zřizovatelem⁷.

Příspěvek na péči je určen na pokrytí zvýšených životních nákladů vyvolaných potřebou péče o závislou osobu. K základním principům tohoto řešení patří⁸ především skutečnost, že je určen ke krytí pouze části nákladů na zabezpečení potřebné péče. Předpokládá se, že k úplné úhradě budou využity i jiné zdroje klienta (např. starobní důchod, vlastní úspory), jeho rodinných příslušníků i další veřejné zdroje (např. úhrada nákladů zdravotní a ošetrovatelské péče ze systému veřejného zdravotního pojištění⁹). Poskytnutí příspěvku také významně zvyšuje možnost samostatného rozhodnutí klienta o způsobu zabezpečení vlastních potřeb. Tím, že je příspěvek poskytován osobě, která péči potřebuje, je umožněna přesnější alokace veřejných prostředků tam, kde je potřeba péče, a nikoliv tam, kde byly v minulosti vytvořeny kapacity služeb.

Při rozhodování o stanovení rozsahu svobody volby klienta při využití získaných prostředků byla diskutována celá řada možných variant¹⁰, a to umožnit využívání poskytnutých finančních prostředků bez dalších omezení, tj. jak k posílení příjmů rodiny, která péči poskytuje, tak k libovolné volbě poskytovatele služeb (s podmínkou jeho registrace), poskytovat poukázky využitelné jen pro nákup služeb od registrovaných poskytovatelů služeb, případně pou-

kázky využitelné pouze zprostředkovatelem na nákup služeb (tzv. zavedení nového typu pracovníka – tzv. „care managera“). Další možností bylo poskytovat finanční prostředky s možností zprostředkování služeb care managerem na vyžádání nebo je poskytovat v kombinované formě – např. ve formě finančních prostředků u nižších stupňů závislosti a ve formě účelově vázaných poukázek u vyšších a nákladnějších stupňů.

Nakonec byla zvolena první varianta, tedy poskytnutí finančních prostředků klientovi s tím, že v zákoně jsou stanoveny podmínky, které musí klient dodržovat, a to i přestože tento způsob není v evropských zemích obvyklý¹¹. Vycházelo se přitom mj. z toho, že jedním ze základních principů sociální politiky je princip indiferentnosti státu vůči tomu, jak občané sociální pomoc využijí, resp. na co od státu získané prostředky vynaloží.

Jednou z nejdiskutovanějších otázek, především při přípravě návrhu věcného záměru zákona o sociální pomoci v r. 1997, byla otázka vztahu příspěvku na péči k výši finančních prostředků klienta, popř. i jeho rodiny, tedy otázka, zda podmínit poskytování příspěvku na péči výší jejich disponibilních finančních prostředků. Po důkladném rozboru bylo rozhodnuto, že podmiňovat poskytování příspěvku na péči výší příjmu klienta, popř. i jeho rodiny, by bylo v rozporu s principy poskytování sociální pomoci. Přitom se vycházelo především z těchto poznatků a skutečností¹²:

- k základním principům adresné sociální politiky patří skutečnost, že se rozsah poskytované pomoci konfrontuje s příjmovými možnostmi příjemce,
- poskytování péče v případech a rozsahu, jaký má příspěvek na péči na mysli, jde nad rámec běžně akceptovaných povinností směny služeb a solidarity rodiny,
- z analýzy potenciálních poživatelů vyplývá, že jde většinou o osoby, jejichž potřeby jsou zabezpečovány sociálními dávkami nahrazujícími mzdu, tedy především starobními důchody – tyto dávky však již v sobě obsahují často velmi značnou redukci příjmu,
- jediné příjmy, které by mělo smysl testovat, jsou příjmy pracovní, popř. jiné příjmy osob, které sice vyžadují péči, avšak přesto pracují, popř. jsou schopny získat vlastní příjem – logika testování těchto příjmů by vedla k tomu, že čím vyšší by tyto osoby měly příjem, tím menší příspěvek by získaly, což by bylo v rozporu se snahou o jejich maximální společenskou, a tedy i pracovní integraci.

Aplikace těchto postupů v praxi znamená, že nový způsob financování sociálních služeb by měl naplňovat všechny základní funkce sociální politiky¹³, tj. 1) chránit občany v sociální nouzi, neboť tato ochrana přispívá k odstranění nebo zmírnění důsledků vyplývajících z určitých sociálních, rodinných nebo životních situací (ochranná funkce), 2) řešit co, jak, komu, za co a podle čeho rozdělit, (čímž jsou zabezpečeny

Tabulka č. 1: Struktura příjemců příspěvku na péči v září 2008

stupeň příspěvku	forma péče			žádný registrovaný poskytovatel	celkem
	pobytová	ambulantní	terénní		
celkem	42 606	10 175	16 932	208 011	277 724
I.	11 530	5 036	8 960	89 409	114 935
II.	13 278	3 093	4 819	69 232	90 422
III.	8 526	1 310	2 025	32 943	44 804
IV.	9 272	736	1 128	16 427	27 563

Pramen: interní data MPSV

důstojné životní podmínky pro všechny občany, jejich rovné šance, bezporuchové fungování sociálního systému a odstranění nedokonalosti konkurence - rozdělovací a přerozdělovací funkce), 3) směřovat ke zmírňování nebo k odstranění sociálních rozdílů v životních podmínkách jednotlivých sociálních subjektů (homogenizační funkce), 4) podporovat, podněcovat a vyvolávat žádoucí jednání jednotlivců a sociálních skupin v ekonomické a sociální oblasti (stimulační funkce) a 5) směřovat k odstranění příčin nepříznivých sociálních situací, které brání integraci člověka do společnosti (preventivní funkce).

Analýza struktury příjemců příspěvků na péči v září r. 2008

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona o sociálních službách se předpokládalo, že příspěvek na péči bude vyplácen cca 175 tis. osob, celkové náklady na jeho výplatu měly činit cca 8 mld. Kč, přičemž veškeré náklady jsou hrazeny ze státního rozpočtu.

V porovnání s odhady, které byly uváděny při přípravě návrhu věcného záměru zákona o sociální pomoci v r. 1997¹⁴, předpokládalo MPSV při přípravě zákona o sociálních službách, že příspěvek na péči bude pobírat o 100 tis. klientů méně. Tento rozdíl je způsoben jednak tím, že zákon o sociálních službách přisuzuje nárok na poskytování příspěvku na péči jen osobám, které z důvodu nepříznivého zdravotního stavu dlouhodobě potřebují pomoc jiné fyzické osoby (viz § 7 zákona), zatímco při přípravě věcného záměru o sociální pomoci se navrhovalo, aby nárok na příspěvek na péči vznikl i těm osobám, které pomoc jiné osoby potřebují pouze krátkodobě po dobu cca 3 měsíců, např. po propuštění z nemocnice po dobu rehabilitace nebo domácího léčení, jednak tím, že zákon o sociálních službách předpokládal, že nedojde k rozšíření okruhu osob s nárokem na příspěvek na péči, přestože již v době jeho přípravy statistika MPSV uváděla, že např. na umístění do domova důchodců čekalo 43 187 osob, přičemž 7696 z nich bylo evidováno jako čekatelé přednostní a naléhaví¹⁵. Dále se také nepočítalo s tím, že po zavedení příspěvku na péči o jeho přiznání požádá značný počet klientů, kteří dříve žádnou ze sociálních služeb nevyužívali, ani nebyli evidováni jako čekatelé na umístění do některého z typů pobytových zařízení nebo jako čeka-

telé na zavedení pečovatelské služby, a splní podmínky pro jeho přiznání (obdobné tendence se projevíly např. v SRN po zavedení obdobného principu financování sociálních služeb¹⁶).

Skutečný počet příjemců příspěvku na péči je výrazně vyšší, než se původně předpokládalo. Z údajů informačního systému o příspěvku na péči vyplývá, že v září 2008 pobíralo příspěvek na péči celkem 277 tis. osob, přičemž více než 40 % z nich pobíralo příspěvek v nejnižší výměře (viz tabulka č. 1).

Vzhledem k nevhodně stanoveným přechodným ustanovením zákona (transformace zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou osobu do příspěvku na péči) dnes struktura uživatelů jednotlivých typů sociálních služeb z hlediska míry jejich závislosti neodpovídá „potřebné“ struktuře. Z podrobného rozboru těchto údajů je však zřejmé, že tato data nejsou v plném rozsahu vypovídající. Pokud by tomu tak bylo, potom by v pobytových zařízeních sociálních služeb bylo cca 34 % klientů bez jakéhokoli příspěvku na péči, což je v rozporu s ustanovením § 48 odst. 1 a § 49 odst. 1 zákona o sociálních službách (v domovech pro občany se zdravotním postižením a v domovech pro seniory se poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu zdravotního postižení a věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby), a pečovatelskou službu by využívalo cca 82 % uživatelů bez příspěvku na péči.

Tyto výsledky byly patrně způsobeny tím, že při realizaci přechodných ustanovení zákona o sociálních službách nedošlo k promítnutí všech potřebných údajů o příjmech zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou osobu do informačního systému o příspěvku na péči, a u řady příjemců příspěvku na péči proto není uváděn konkrétní registrovaný poskytovatel sociální služby, a také tím, že většina příjemců příspěvku v okamžiku podání žádosti o tuto dávku nevěděla, jaký poskytovatel jim zabezpečí požadovanou službu, a proto do žádosti uvedla, že jim péči zabezpečí rodinný příslušník, přičemž následné změny nebyly do počítačového programu zaneseny.

Další zajímavé informace lze zjistit při analýze toho, kolik procent populace v dané věkové skupině pobírá příspěvek na péči (viz tabulka č. 2 a č. 3).

Tabulka č. 2: Podíl mužů pobírajících příspěvek na péči a závislost na věku a míře závislosti

muži celkem	míra závislosti				celkem
	I.	II.	III.	IV.	
do 3 let	0,09	0,00	0,00	0,00	0,09
3–18	0,23	0,17	0,60	0,29	1,29
19–50	0,19	0,31	0,13	0,10	0,73
51–55	0,41	0,43	0,16	0,09	1,08
56–60	0,58	0,61	0,23	0,09	1,51
61–65	0,99	0,94	0,34	0,16	2,43
66–70	1,41	1,30	0,56	0,29	3,56
71–75	1,89	1,76	0,78	0,44	4,88
76–80	3,57	3,11	1,41	0,84	8,94
81–85	8,63	6,40	2,82	1,51	19,36
86–90	22,21	15,92	6,78	3,88	48,78
90+	21,77	22,52	10,42	6,31	61,02

Pramen: interní data MPSV, vlastní propočty

Pokud tato data porovnáme s některými dříve publikovanými údaji¹⁷, zůstává otázkou, jak vysvětlit výrazně vyšší zastoupení žen s přiznaným příspěvkem na péči v seniorských věkových skupinách v porovnání s muži. Určité vysvětlení lze spatřovat v tom, že přestože je průměrná střední délka života žen vyšší než mužů, je jejich zdravotní stav horší než zdravotní stav u mužů v příslušné věkové skupině. Toto tvrzení by však vyžadovalo bližší ověření v rámci samostatného šetření.

Z hlediska hodnocení efektivnosti financování služeb sociální péče pro staré občany je nezbytné posoudit, jaký podíl populace v příslušné věkové skupině využívá pobytových služeb (viz tabulky č. 4 a č. 5).

Z pohledu zpracování odhadu potřeby sociálních služeb pro seniory je opět zřejmé vyšší zastoupení žen s přiznaným příspěvkem na péči v porovnání s muži.

Možné přístupy ke zvýšení efektivnosti využívání příspěvku na péči

Z provedených expertních rozhovorů realizovaných v uplynulém období vyplývá, že stávající způsob hodnocení míry závislosti umožňuje objektivně zhodnotit sociální situaci především tělesně postižených a starých osob, naproti tomu neumožňuje objektivně zhodnotit potřeby mentálně a psychicky postižených a nevidomých. V důsledku nedostatečné informační kampaně ze strany MPSV řada příjemců pří-

spěvků na péči přestává využívat sociální služby, neboť poskytnutí příspěvku chápe jako prostředek ke zvýšení vlastní životní úrovně, popř. ke zvýšení životní úrovně své rodiny či rodin svých dětí. V září 2008 podle údajů z informačního systému o příspěvku na péči více než 75 % příjemcům příspěvku neposkytoval péči žádný registrovaný subjekt, tzn. že tyto finanční prostředky se nevrací zpět do oblasti sociálních služeb, což vede k existenčním problémům řady poskytovatelů sociálních služeb především terénního charakteru, a to jak z řad nestátních neziskových organizací, tak i z řad příspěvkových organizací, zejména obcí a měst. Tento problém navrhovaná novela zákona o sociálních službách neřeší. V úvahu přichází tato řešení:

- v zájmu stabilizace systému financování sociálních služeb změnit systém výplaty příspěvku na péči tak, aby byl příjemcům v I. a II. stupni závislosti poskytován (tedy především u terénních a stacionárních zařízení) ve formě poukázek (občanovi by byl přiznan příspěvek na péči ve formě věcné dávky - poukázky na službu a poskytovateli, u něhož si občan službu vybral, by byla proplacena obcí s rozšířenou působností), popř. zavést kombinovaný způsob výplaty příspěvku, kdy by jeho větší část (cca 2/3–3/4) byla vyplácena ve formě poukázek a pouze zbytek ve finanční hotovosti,
- změnit systém výplaty příspěvku na péči v pobytových zařízeních tak, aby posky-

Tabulka č. 3: Podíl žen pobírajících příspěvek na péči a závislost na věku a míře závislosti

ženy celkem	míra závislosti				celkem
	I.	II.	III.	IV.	
do 3 let	0,06	0,00	0,01	0,00	0,07
3–18	0,16	0,10	0,45	0,20	0,92
19–50	0,16	0,24	0,10	0,08	0,58
51–55	0,37	0,36	0,14	0,07	0,95
56–60	0,57	0,46	0,17	0,10	1,30
61–65	0,95	0,72	0,26	0,13	2,06
66–70	1,68	1,08	0,40	0,21	3,37
71–75	3,16	1,87	0,69	0,40	6,11
76–80	7,24	4,21	1,60	0,94	13,99
81–85	16,23	9,83	3,64	2,33	32,03
86–90	33,48	24,02	9,92	7,00	74,41
90+	25,48	27,49	15,23	13,38	81,58

Pramen: interní data MPSV, vlastní propočty

tovatel služby byl ze zákona příjemcem příspěvku na péči,

- zjednodušit správní řád (resp. zvolit speciální úpravu jeho některých ustanovení) tak, aby se v zájmu zvýšení efektivnosti poskytnuté péče zkrátila doba od podání žádosti o příspěvek na péči do jeho výplaty¹⁸,
- zavést evidenci osob - rodinných příslušníků, kteří zabezpečují péči o své blízké ve vlastní domácnosti (mj. i proto, že doba této péče je náhradní dobou pro účely důchodového pojištění), a zvýšit kontrolu takto poskytované péče,
- přehodnotit míru závislosti osob, které na příspěvek na péči získaly nárok „překlopením“ ze zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou osobu.

K efektivnosti systému rovněž nepřispívá skutečnost, že příslušníci odboje, kterým jsou podle příslušných zákonů poskytovány sociální služby zdarma, mohou být příjemci příspěvku na péči, čímž dochází v zásadě ke dvojímu plnění jejich nároků, resp. ke zneužívání příspěvku, a také to, že stávající díkce zákona umožňuje, aby byly uživatelům jednotlivých typů služeb ex offio poskytovány i ty služby, které nevyžadují.

Závěr

Cílem předloženého příspěvku bylo analyzovat první statistická data o čerpání příspěvku na péči v závislosti na pohlaví příjemce dávky, jeho věku, výši příspěvku na

Tabulka č. 4: Podíl mužů v pobytových zařízeních pobírajících příspěvek na péči a závislost na věku a míře závislosti

muži pobytová zařízení	míra závislosti				celkem
	I.	II.	III.	IV.	
61–65	0,13	0,16	0,06	0,05	0,39
66–70	0,17	0,17	0,09	0,08	0,51
71–75	0,20	0,21	0,13	0,09	0,64
76–80	0,32	0,34	0,20	0,20	1,06
81–85	0,71	0,71	0,43	0,40	2,25
86–90	1,97	1,88	1,21	1,08	6,15
90+	3,02	3,10	1,83	1,59	9,53

Pramen: interní data MPSV, vlastní propočty

Tabulka č. 5: Podíl žen v pobytových zařízeních pobírajících příspěvek na péči a závislost na věku a míře závislosti

ženy pobytová zařízení	míra závislosti				celkem
	I.	II.	III.	IV.	
61–65	0,08	0,09	0,06	0,05	0,28
66–70	0,13	0,13	0,09	0,08	0,43
71–75	0,22	0,22	0,16	0,16	0,75
76–80	0,51	0,52	0,39	0,38	1,79
81–85	1,34	1,31	0,89	0,92	4,47
86–90	3,56	3,80	2,51	2,93	12,80
90+	3,88	5,06	4,04	4,73	17,71

Pramen: interní data MPSV, vlastní propočty

pěči a formě poskytované péče. Z rozboru takto koncipovaného souboru příjemců této dávky v září 2008 vyplynulo, že v tomto období dávku pobíralo celkem 277 tis. osob, přičemž více než 40 % z nich pobíralo příspěvek v nejnižší výměře, a cca 75 % příjemců příspěvku nevyužívá žádnou formu péče, kterou nabízejí registrovaní poskytovatelé. Službu jim tedy zřejmě zabezpečují rodinní příslušníci. Z dostupných údajů dále vyplývá, že v pobytových zařízeních sociálních služeb bylo cca 34 % klientů bez jakéhokoli příspěvku na péči, pečovatelskou službu využívalo cca 82 % uživatelů bez příspěvku na péči a ve všech věkových skupinách po 70. roce věku je vyšší úroveň závislosti identifikována u žen, přičemž s rostoucím věkem se rozdíl mezi oběma pohlavy zvyšují.

Řada těchto údajů však pravděpodobně nemá úplnou vypovídací schopnost, což vyplývá pravděpodobně z toho, že v informačním systému o příspěvku na péči nejsou uvedeny údaje o formě poskytované péče u těch příjemců příspěvku, kteří na tuto dávku získali nárok překlopením ze zvýšení důchodu pro bezmocnost a z příspěvku při péči o blízkou osobu, popř. u těch, kteří v okamžiku podání žádosti o tuto dávku nevěděli, kdo jim zabezpečí požadovanou službu, a proto do žádosti uvedli, že jim péči zabezpečí rodinný příslušník, přičemž následné změny nebyly do počítačového programu zahrnuty.

Přes tyto skutečnosti je však zřejmé, že lze navrhnout několik významných změn stávající právní úpravy, které by mohly výrazným způsobem přispět ke stabilizaci celého systému financování sociálních služeb. Za prioritní lze v tomto smyslu považovat zejména změnu systému výplaty u příjemců příspěvku na péči v I. a II. stupni závislosti na systém poukazek, popř. zavedení kombinovaného způsobu výplaty příspěvku, dále zavedení evidence osob – rodinných příslušníků, kteří zabezpečují péči o své blízké ve vlastní domácnosti a také přehodnocení míry závislosti osob, které na příspěvek na péči získaly nárok „překlopením“ ze zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou osobu.

V souvislosti s přípravou novelizace zákona o sociálních služeb by tato řešení

mohla být do návrhu zákona zakomponována, což by výrazným způsobem přispělo ke zvýšení efektivnosti financování celého systému sociálních služeb.

- 1 viz Průša, L. *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-018-9
- 2 viz Průša, L. *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-255-6
- 3 viz Průša, L. *Efektivnost sociálních služeb: vybrané prvky a aspekty*. Praha: VÚPSV, 2007. ISBN 978-80-87007-73-0
- 4 viz: *Návrh modelu financování sociálních služeb*. Praha: MPSV, 1997.
- 5 viz např. Schmidt, M. *Versorgung Pflegebedürftiger in Deutschland. Soziale Sicherheit*, 2007, č. 4, s. 198-210.
- 6 viz např. Ruda, J. - Fürstl-Grasser, M. - Rubisch, M. *Neue Tendenzen der Pflegevorsorge in Österreich. Soziale Sicherheit*, 2008, č. 6, s. 331-341.
- 7 podrobněji viz Průša L. *Nový model financování sociálních služeb. Sociální politika*, 1998, č. 1-2, s. 5-7. ISSN 0049-0962
- 8 podrobněji viz Průša L. *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-255-6
- 9 tento princip je uplatňován i v sousedních zemích – viz: Fischer, T. - Schneider, U. *Die Finanzierung der solidarischen Pflegesicherung in Deutschland und in Österreich. Soziale Sicherheit*, 2007, č. 11, s. 526-534.
- 10 Průša, L. *Efektivnost sociálních služeb: vybrané prvky a aspekty*. Praha: VÚPSV, 2007. ISBN 978-80-87007-73-0
- 11 viz např.: Österle, A. - Meichenitsch, K. *Pflegesicherungssysteme in Europa. Soziale Sicherheit*, 2007, č. 11, s. 536-544.
- 12 viz *Návrh modelu financování sociálních služeb*. Praha: MPSV, 1997.
- 13 viz Krebs, V. *Sociální politika*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-276-1
- 14 Odhadovalo se, že příspěvek na péči bude pobírat v I. stupni cca 120 tis. osob (z toho 20–30 tis. osob krátkodobě), ve II. stupni cca 90 tis. osob (z toho 10–20 tis. osob krátkodobě), ve III. stupni cca 40 tis. osob a ve IV. stupni cca 25 tis. osob.
- 15 viz *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2005*. Praha: MPSV, 2006.
- 16 viz Hauschild R. *Die Erfahrungen mit dem deutschen Pflegeversicherungssystem*. Bad Boll: Soziale Sicherheit in Europe, 1998.
- 17 srovnej Průša L. *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-255-6
- 18 viz Průša, L. *Efektivnost sociálních služeb: vybrané prvky a aspekty*. Praha: VÚPSV, 2007. ISBN 978-80-87007-73-0

Literatura:

- Hauschild, R. *Die Erfahrungen mit dem deutschen Pflegeversicherungssystem*. Bad Boll: Soziale Sicherheit in Europe, 1998.
- Fischer, T. - Schneider, U. *Die Finanzierung der solidarischen Pflegesicherung in Deutschland und in Österreich. Soziale Sicherheit*, 2007, č. 11, s. 526-534.
- Jabůrková, M. et al. *Od paragrafů k lidem: analýza situace v oblasti sociálních služeb po přijetí nového zákona*

na o sociálních službách. Praha: SKOK, 2007. ISBN 978-80-239-9506-0

- Kozlová, L. *Vybrané kapitoly z oboru sociální služby. Kontakt*, 2004, č. 2, s. 114-128.
- Krebs, V. et al. *Sociální politika*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-276-1
- Matoušek, O. et al. *Sociální služby*. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-310-9
- Mertl, J. *Přístupy k hodnocení efektivnosti sociálních služeb v národním hospodářství*. Praha: VÚPSV, 2007. ISBN 978-80-87007-72-3
- Österle, A. - Meichenitsch, K. *Pflegesicherungssysteme in Europa. Soziale Sicherheit*, 2007, č. 11, s. 536-544.
- Průša, L. *Nový model financování sociálních služeb. Sociální politika*, 1998, č. 1, s. 5-7. ISSN 0049-0962
- Průša, L. *Model optimálního uspořádání sociálních a zdravotních služeb na regionální úrovni*. Praha: VÚPSV, 2006. ISBN 80-87007-36-0
- Průša, L. *Efektivnost sociálních služeb: vybrané prvky a aspekty*. Praha: VÚPSV, 2007. ISBN 978-80-87007-73-0
- Průša, L. *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-018-9
- Průša, L. *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-255-6
- Průša, L. et al. *Obce, města, regiony a sociální služby*. Praha: SOCIOKLUB, 1997. ISBN 80-902260-1-9
- Průša, L. - Matl, O. *Nad pojetím dotační politiky MPSV. Sociální politika*, 1999, č. 9, s. I-VIII. ISSN 0049-0962
- Ruda, J. - Fürstl-Grasser, M. - Rubisch, M. *Neue Tendenzen der Pflegevorsorge in Österreich. Soziale Sicherheit*, 2008, č. 6, s. 331-341.
- Ruda, J. - Marschitz, W. *Reform der Pflegevorsorge in Österreich. Soziale Sicherheit*, 2006, č. 11, s. 455-453.
- Ruda, J. - Marschitz, W. *Reform der Pflegevorsorge in Österreich II. Soziale Sicherheit*, 2007, č. 11, s. 515-525.
- Schmidt, M. *Versorgung Pflegebedürftiger in Deutschland. Soziale Sicherheit*, 2007, č. 4, s. 198-210.
- Tomeš, I. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha: SOCIOKLUB, 2001. ISBN 80-86484-00-9
- Tomeš, I. a kol. *Sociální správa*. Praha: Portál, 2002. ISBN 80-7178-560-1
- Bílá kniha v sociálních službách*. www.mpsv.cz
- Návrh modelu financování sociálních služeb*. Praha: MPSV, 1997.
- Návrh věcného záměru zákona o sociální pomoci*. Praha: MPSV, 1997.
- Pflegeversicherung – Schutz für die ganze Familie*. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit, 2006.
- Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2005*. Praha: MPSV, 2006–2008.
- The role of local and regional authorities in the provision of local social services*. Strasbourg: Council of Europe, 1999.
- Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení ve vývojových řadách a grafech*. Praha: MPSV, 2005–2008.
- Zpráva o financování nestátních neziskových organizací poskytujících sociální služby ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: MPSV, 2005.

Autor je ředitelem VÚPSV a sociálními službami se zabývá dlouhodobě.

Psychorehabilitační a sociálně aktivizační pobyt pro sluchově postižené děti a jejich rodiče s odborným programem pořádá občanské sdružení EPHATA. Specialisté - foniatr, logoped, dětský lékař, psycholog, neurolog, genetik, sociálně-právní pracovník, audio technik, znalec kompenzačních pomůcek a další - seznámí účastníky s nejnovějšími poznatky v oblasti sluchového postižení.

Termín konání: 4.–8. 10. 2009

Místo konání: hotel Pramen při SOŠGP v Praze 9, Za Černým Mostem 362/8.

(Ubytování a stravování je zajištěno, rovněž péče o děti po dobu přednášek a diskusí.)

Cena pobytu: 1500 Kč pro 1 sluchově postižené dítě a 1 doprovod.

(Pokud vaší účastí brání velké sociální problémy, sdělte to písemně organizátorovi - pokusí se vaši situaci řešit.)

Počet účastníků je limitován, proto se přihlaste co nejdříve.

Blíže informace na: www.ephata.xf.cz, dotazy na ephata@seznam.cz.

Cílem a posláním EPHATA, o. s., (Efektivní Pomoc lidem s HAndicapem sluchovým) je pod heslem „**Také vy se otevřete jim!**“ podporovat sluchově postižené a jejich rodiny a věnovat se zdravotním, sociálním, výchovně-vzdělávacím, psychologicko-společ-

ským problémům, se kterými je „neviditelný sluchový handicap“ spojen. Vzhledem k významu včasného odhalení tohoto postižení vydalo sdružení brožurku „**Maminko, všimněte si, jak vaše dítě slyší...!**“ a zajistilo, aby jí matky dostaly už v porodnici ke zdravotnímu a očkovacímu průkazu. Cílem je informovat rodiče, jak dítě sledovat a kam se obrátit, aby dítě v případě potřeby dostalo odbornou pomoc co nejdříve. Sdružení dále usiluje o znovuzavedení systému depistáže handicapovaných dětí, navýšení prostředků na osobní asistenci handicapovaným dětem, respektování práva zdravotně postižených dětí na odbornou péči i práv zdravých dětí žijících se zdravotně postiženými rodiči.

Mezinárodní evropská konference o sociální ekonomice a podnikání

Helena Vychová

Mezinárodní evropskou konferenci o sociální ekonomice a podnikání, jež se ve dnech 16. 4.–18. 4. 2009 konala v Praze, pořádal Svaz českých a moravských výrobních družstev ve spolupráci s Družstevní Asociací ČR, Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR a Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR. Záštitu nad konferencí převzali předseda Poslanecké sněmovny PČR Miloš Vlach, předseda vlády ČR Mirek Topolánek a komisař pro zaměstnanost a rovné příležitosti EU Vladimír Špidla.

Záměrem pořadatelů bylo věnovat konferenci především praktickým otázkám, výměně zkušeností a poznatků ohledně realizace obecných závěrů vypracovaných na předešlých jednáních. Hlavní předmět zájmu představovala problematika nezbytné infrastruktury vytvářející podmínky pro rozvoj sociální ekonomiky, otázky finanční podpory dané oblasti, úloha regionálních autorit v sociální ekonomice a možnosti sociálního dialogu při podpoře rozšiřování jejího uznání. Konference umožnila setkání mnoha odborníků z dané oblasti a poskytla jejím účastníkům značné množství odborných a zajímavých poznatků a informací o sociální ekonomice.

Program konference byl zahájen plenárním jednáním, v jehož průběhu účastníky konference postupně oslovili vrcholní političtí reprezentanti České republiky, zástupci institucí EU a politických, odborných i občanských sdružení a organizací různých zemí. Vystoupení zahajovací části byla věnována především zdůraznění - nejen společenského, ale i ekonomického - významu sociální ekonomiky, která se výrazně podílí na celkové míře zaměstnanosti, a nezbytnosti podpory jejího rozvoje. V průběhu plenárního zasedání byly představeny zajímavé příklady dobré praxe podnikání v sociální ekonomice. Příklad dobré praxe za Českou republiku prezentoval zástupce společnosti ERGOTEP. Podnik působí jako družstvo invalidů a vytváří podmínky pro integraci zdravotně postižených osob do pracovního života a společnosti. Podnikatelské aktivity společnosti zahrnují řadu služeb, které vykonávají i pro významné české podniky (např. Česká spořitelna, Česká pošta, Tescoma). Dalším představeným příkladem dobré praxe byl projekt Le Grand Magasin, orientovaný na spolupráci družstev v Evropě. Obchod sídlící v Německu nabízí výrobky spolupracujících družstevních podniků z celé Evropy, jež mohou současně využít i nabízené marketingové pomoci na podporu prodeje svých produktů a služeb. Příklad „Andaluská sociální ekonomika: nástroje pro družstevní rozvoj“ prezentoval aktivity nadací, které byly vytvořeny za účelem podpory vzdělávání a výzkumu a vývoje v sociální ekonomice. Vzdělávání pro potřeby pracovníků sociálních podniků nabízí nadací založená Andaluská škola sociální ekonomiky. Vzdělávací instituce poskytuje vzdělání na úrovni magistr, školení pracovníků podniků sociální ekonomiky a zájemců o založení podniků v této oblasti. Podpora inovací, výzkumu a vývoje je svěřena nadaci INNOVES, která mj. poskytuje potřebné informace o vládních dohodách a poradenství o možnostech financování. Aktuálnost daného projektu následně potvrdili další účastníci z ostatních zemí, kteří ve svých diskusních příspěvcích poukazovali na nezbytnost zajištění kvalifikovaných pracovníků podniků sociální ekonomiky.

Rozsáhlá problematika zařazená na program konference byla podrobněji diskutována na následujících pěti paralelně probíhajících workshopech:

1. Optimální infrastruktura pro podporu a rozvoj sociální ekonomiky
2. Družstva a odbory: Nové partnerství pro sociální transformaci
3. Sociální ekonomika a služby ve veřejném zájmu. Role regionů. Partnerství mezi regionálními autoritami a sociální ekonomikou - klíčový přínos pro teritoriální kohezi
4. Role financí a finančních institucí v sociální ekonomice. Společenská a sociální odpovědnost podniků a sociální aspekty v podnikání
5. Jak pomáhá sociální ekonomika řešit bydlení: různé modely se společným cílem

První workshop byl věnován problematice utváření infrastruktury nezbytné pro vznik a rozvoj sociální ekonomiky. Příspěvky zástupců prezentujících zemí umožnily srovnání a poukázaly na rozdílné podmínky existující v jednotlivých zemích. Francie patří mezi významné představitelky, kde je fungování sociální ekonomiky spojeno s dlouholetou tradicí a může tak nabídnout řadu zkušeností. Belgie upravuje oblast sociální ekonomiky samostatnou legislativou a zájemcům či subjektům působícím v sociální ekonomice jsou dostupné potřebné poradenské služby. Příprava nového zákona o sociální ekonomice probíhá také ve Španělsku. S cílem zajistit větší vyjednávací sílu podniků sociální ekonomiky vůči vládní administrativě vznikla ve Velké Británii Koalice sociálních podniků. Zájmy sociální ekonomiky na úrovni EU hájí organizace Social Economy Europe, zastřešující instituce podniků sociální ekonomiky, která současně poskytuje spolupráci svým členům. Podpurné kroky vytváří také Evropská komise, která úpravou podmínek podpory malých a středních podniků umožňuje přístup k podpoře i podnikům ze sociální ekonomiky. Prezentovaná situace v České republice, kde aktivity zaměřené na podporu a rozvoj sociální ekonomiky probíhají zatím ve formě rozvo-

jevových projektů, tak ve srovnání s představenými příklady nevyzněla příliš lichotivě. Vystoupení zástupců zemí a organizací poukázala na hlavní oblasti, jež zaujímají klíčovou úlohu v procesu tvorby a rozvoje infrastruktury sociální ekonomiky. Především je nezbytné vytvořit a zajistit možnost statistického sledování celé oblasti, poskytujícího potřebná data pro účely výkaznictví a vzájemného srovnávání. Nezbytná je harmonizace samotného pojetí a vymezení sociální ekonomiky, podpora vytváření legislativy a zajištění rovného postavení sociální ekonomiky s ostatními ekonomickými oblastmi. Sociální ekonomice tak nesmí být přisuzována „nápravná“ role důsledků působení ostatních trhů.

Druhý workshop se zabýval úlohou sociálního dialogu a družstev, kterou mohou sehrát v procesu utváření a upevnování pozice sociální ekonomiky. Pro účely vytyčeného cíle je proto nezbytné, aby tyto subjekty byly považovány za rovnocenné partnery s právem účasti na jednání pracovních skupin. Význam a úloha regionů a jejich vlád byly předmětem třetího konaného workshopu. Regionům patří v oblasti sociální ekonomiky významné místo, proto hlavní požadavek směřoval k potřebě rozšíření znalostí zástupců regionálních vlád o problematice sociální ekonomiky. Nezávisle na jednání prvního workshopu věnovaného utváření infrastruktury pro potřeby sociální ekonomiky dospěli i účastníci tohoto workshopu k obdobným závěrům, zejména v požadavcích na statistické sledování a legislativní zakotvení. Diskuse probíhající na čtvrtém workshopu, věnovaném otázkám finančního zabezpečení a formám finanční a projektové podpory, zdůraznila nutnost a potřebnost zajištění vícezdrojového financování dané oblasti. Předmětem zájmu pátého workshopu bylo sociální bydlení, kde účastníci dospěli k vymezení přidaných hodnot, jež aktivity organizací v této oblasti společnosti jako celku přinášejí (mj. reinvestice zisku, zajištění stability domácností, společnosti).

Vedle již zmíněné potřeby vzdělávání a legislativních požadavků lze mezi další důležité požadavky, zaznívající v průběhu konference, zařadit uznání specifík podniků sociální ekonomiky jako nezbytné podmínky ke zlepšení jejich postavení a fungování na trhu, výměnu zkušeností, přizpůsobení evropských norem účetním potřebám družstev. Podrobné závěry konference přislíbili pořadatelé zveřejnit na internetových stránkách konference (www.seconferece.cz). Průběh pokračujícího řešení dané problematiky bude opět prezentován na následující mezinárodní konferenci, kterou uspořádá v rámci svého evropského předsednictví Švédsko.

Autorka je pracovnící VÚPSV.

Recenze:

Sociální služby a příspěvky pro těžce zdravotně postižené na Slovensku

Lýdia Brichtová, Kvetoslava Repková: Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím - vybrané aspekty (Nová právna úprava sociálnych služieb a peňažných príspevkov na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia)

Bratislava, Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2009. 463 s. ISBN 978-80-8057-797-1

Nástroje sociálnej politiky vždy reflektovali spoločenské podmienky a zároveň spoločenské hodnoty a ciele. Súčasné prúdka sa meniace spoločensko - ekonomické podmienky predstavujú výzvu pre všetkých sociálnych aktérov, nielen subjekty, ale aj objekty sociálnej politiky. Prijatie dvoch nových, kľúčových noriem v oblasti sociálnej pomoci nepochybne k takým výzvam patrí. Oceňujem odvahu oboch autoriek vstúpiť na pomerne komplikovaný, v modernej slovenskej odbornej spisbe nedostatočne prebádaný terén služieb sociálnej práce.

V čase, keď sa v každodennej praxi najmä sociálne pracovníčky a sociálni pracovníci a občania snažia o implementáciu nových právnych noriem, im autorky ponúkajú pomocnú ruku v podobe prehľadne spracovanej monografie. Okruh potenciálnych čitateľov je širší o študentky a študentov (najmä sociálnej práce) vďaka skutočnosti, že problematika je z didaktického aspektu tak spracovaná, že monografia môže byť využívaná ako študijný materiál.

Širokú problematiku sociálnej ochrany vybraných cieľových skupín autorky zúžili, a to tak, že sa zamerali na historický, právny a sociálno - politický rámec sociálnej pomoci. Výber aspektov veľmi dobre korešponduje s cieľmi monografie.

Posudzovaná prvá časť monografie je tvorená dvomi kapitolami. Prvá z nich umožňuje čitateľom zorientovať sa v problematike oboznámením sa s vybranými (k téme relevantnými) pojmami. Ich operacionalizáciu autorky dobre čitateľom komunikujú ich používanie a chápanie danej témy a vytvárajú tak priestor pre elimináciu terminologickej nejednoznačnosti. Je potrebné zdôrazniť, že všetky pojmy sú objasnené v dvoch kontextoch - anglosaskom aj slovenskom, čo považujem za zvlášť cenné v súčasnej dobe, vo všeobecnosti charakteristickej europeizáciou a konkrétne koordináciou systémov sociálneho zabezpečenia.

Druhá kapitola je uvedená krátkym, ale výstižným historickým exkurzom (od roku 1945 do roku 1988) legislatívy v oblasti sociálnej pomoci. Pozitívom exkurzu je erudovaný komentár, ktorý text sceluje a robí čitateľsky príťažlivým. Okrem základnej orientácie sa môže stať inšpiráciou pre študentov aj výskumníkov, keďže ide o nedostatočne spracovanú problematiku. Túto časť preto považujem za priekopnícku. Analýza sociálnej pomoci vo vzťahu k seniorom a občanom so zdravotným postihnutím je ukončená predstavením transformácie sociálnej pomoci po roku 1989. Aj táto časť je spracovaná so znalosťou problematiky. Starostlivo

vybrané základné charakteristiky procesov a elementov transformácie, vhodne ilustrované konkrétnymi dátami, poskytujú realistický obraz o priebehu metamorfóz tejto časti sociálnej ochrany. Záver druhej kapitoly tvorí prehľad a výstižná deskripcia kľúčových dokumentov a inštitúcií so vzťahom k zvolenej téme, a to na národnej aj európskej úrovni. Prínos tejto kapitoly spočíva vo zvýšení informovanosti širokej slovenskej čitateľskej obce o európskej a národnej dimenzii sociálnej ochrany seniorov a občanov so zdravotným postihnutím.

Druhá časť (tretia kapitola) posudzovanej monografie obsahuje komentované dva nové zákony - zákon o sociálnych službách a zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia. Obe právne normy sú v súčasnosti (niekoľko mesiacov po ich prijatí NR SR a nadobudnutí účinnosti) aj pre odbornú verejnosť mimoriadne veľkou neznámou pri ich implementácii v praxi. Ich priblíženie je nielen aktuálne, ale má aj mimoriadne veľký edukačný význam v širšom zmysle slova. Autorkami zvolený spôsob priblíženia týchto v súvislosti s riešenou témou závažných právnych noriem, má okrem naznačených aj ďalšie pozitíva. K nim nesporne patrí skutočnosť, že komentár často obsahuje porovnanie s predchádzajúcimi právnymi normami, objasňuje širší kontext, resp. dôvody znenia jednotlivých ustanovení. Zároveň má čitateľ možnosť priameho zoznámenia sa s celým znením právnej normy a jej dodatkami (napr. Opatreniami k zákonu).

Výhoda v spojení príslušného ustanovenia s doplňujúcimi informáciami je zrejmalá. Na druhej strane, text v tejto časti čiastočne stráca predchádzajúcu údernosť a pre čitateľa ľahkú orientáciu. Rovnako je podľa môjho názoru oslabený aj didaktický aspekt (vo vzťahu k predpokladanej pomerne veľkej cieľovej skupine čitateľov - študentov). Je aj možné, že kompetentní zamestnanci - manažéri v niektorých prípadoch nenájdu dostatočné odpovede na otázky, ktoré v súčasnosti riešia (týkajúce sa „technológie“ implementácie). Autorky, ako erudované odborníčky, s tými výhradami ale rátajú, veď v závere publikácie s nadhľadom (aj oporou v odbornej spisbe) analyzujú možnosti sociálnej práce pri implementácii právnych noriem v praxi sociálnych služieb.

Autorkám sa podarilo vďaka vhodnému zúženiu pohľadu na riešenú problematiku (oblasť sociálnej pomoci) a vyváženému podielu všeobecného (zasadenie do - aj terminologicky - jasne zadaného teoretického rámca) a konkrétneho (zdokumento-

vane vývoja empirickými dátami a dobovou legislatívou) výstižne a zrozumiteľne objasniť vývoj v danej oblasti. Cenné je, že celú problematiku objasňujú nielen v domácom, slovenskom kontexte, ale približujú aj európsku realitu. Prednosťou monografie je aj skutočnosť, že jej jednotlivé kapitoly môžu byť využívané aj samostatne, nezávisle na sebe. Každá predstavuje ucelený balík základných informácií k relevantným otázkam. Všetky kapitoly potom spoločne podávajú výstižný obraz o danej problematike. Prínosom prvej časti monografie je vytvorenie vhodného referenčného rámca pre dôkladnejšie porozumenie súvislostí nových právnych úprav v oblasti sociálnej pomoci (druhá časť monografie).

Vďaka uplatneniu didaktických zásad spracovania problematiky, erudícii autoriek, ale aj čitateľsky pútavému (a pritom odbornému) štýlu spĺňa monografia všetky predpoklady k tomu, aby našla čitateľov z radov všetkých profesionálov, študentov, ale aj politikov a občanov, ktorí sa zaujímajú o možnosti pomoci občanom v náročných životných situáciách spojených s vyšším vekom, či zdravotným handicapom.

*Tatiana Matulayová
Katedra sociálnej práce
Filozofická fakulta PU v Prešove*

Systém sociálního zabezpečení v České republice

Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo v souvislosti s „českým předsednictvím“ EU v první polovině roku 2009 publikaci popisující stručně náš sociální systém.

Na 62 stránkách je v pěti oddílech informativně popsán systém sociálního zabezpečení v ČR.

Část I. - „Systém sociálního pojištění“ je věnována důchodovému a nemocenskému pojištění včetně jejich reformem.

Část II. - „Nepříspěvkové sociální dávkové systémy“ popisuje systém SSP, pomoc v hmotné nouzi a systém dávek sociální péče pro osoby se zdravotním postižením. Uvedeny jsou rovněž právní předpisy a informace o životním a existenčním minimu.

Část III. se týká systému sociálních služeb a **část IV.** se věnuje politice zaměstnanosti a trhu práce.

Na závěr jsou zařazeny tabulky a grafy dokládající vývoj v jednotlivých oblastech v letech 2003–2008.

Obec přátelská rodině roku 2009

MPSV a Stálá komise pro rodinu Poslanecké sněmovny PČR ve spolupráci s Asociací center pro rodinu a Sítí mateřských center v ČR vyhlásily 14. května 2009 již druhý ročník soutěže Obec přátelská rodině. Cílem celostátní soutěže je podpora rozvoje prarodinných aktivit a propagace rodinné politiky na místní úrovni.

Obce budou soutěžit v šesti velikostních kategoriích dle počtu obyvatel a budou hodnoceny na základě předem určených kritérií.

Vítězové jednotlivých velikostních kategorií budou vyhlášeni v listopadu 2009. Obce umístěné na prvním až třetím místě získají pro rok 2010 nárok na poskytnutí neinvestiční dotace MPSV na podporu prarodinných aktivit na místní úrovni, která jim bude vyplacena na základě předložení dotační žádosti.

Bližší informace na www.obecpratelskarodine.cz.

Novinky v knižním fondu

Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern, and Southern Europe. Eight Country Studies. / Holzmann, Robert - Guven, Ufuk
Washington, The World Bank 2009. - 307 s. - ISBN 978-0-8213-7781-9.

Informační systém o průměrném výdělku. 4. čtvrtletí 2008. Podnikatelská sféra.
Praha, MPSV 2009. - 74 s.

Informační systém o průměrném výdělku. 4. čtvrtletí 2008. Nepodnikatelská sféra.
Praha, MPSV 2009. - 60 s.

Zaměstnanost a nezaměstnanost v ČR podle výsledků výběrového šetření pracovních sil. 4. čtvrtletí 2008.
Praha, ČSÚ 2009. - 153 s.

Vydání a spotřeba domácností statistiky rodinných účtů ve 4. čtvrtletí 2008.
Praha, ČSÚ 2009. - 22 s.

Další vzdělávání ve světě migrujícího trhu práce. Sborník z mezinárodní konference konané dne 12. prosince 2008 pod záštitou Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. / Langer, Tomáš [EDI] - Veteška, Jaroslav [EDI]
Praha, Univerzita Jana Amose Komenského 2009. - 102 s. - ISBN 978-80-86723-70-9.

MISSOC 2008 - Mutual Information System on Social Protection. Social protection in the Member States of the European Union, the European Economic Area and in Switzerland. Situation on 1st January 2008.
Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities 2008. - 34 s., CD ROM. - ISBN 978-92-79-09858-1.

Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory. / Průša, Ladislav
Praha, VÚPSV 2008. - 57 s. - ISBN 978-80-7416-018-9.

Fundamental Social Rights in Europe. Challenges and Opportunities. / Ales, Edoardo [EDI] - Jaspers, Teun [EDI]
Antwerp, Intersentia 2009. - 163 s. - ISBN 978-90-5095-878-3.

Flexicurity and the Lisbon Agenda. A Cross-Disciplinary Reflection. / Hendrickx, Frank [EDI]
Antwerp, Intersentia 2008. - 161 s. - ISBN 978-90-5095-803-5.

Rodina, děti a zaměstnání v české společnosti. / Sirovátka, Tomáš [EDI] - Hora, Ondřej [EDI]
Boskovice, František Šalé - ALBERT 2008. - 328 s. - ISBN 978-80-7326-140-5.

OECD Private Pensions Outlook 2008.
Paris, OECD 2009. - 308 s. - ISBN 978-92-64-04438-8.

Pracovní zkušenosti českých kvalifikovaných pracovních sil z pobytů v zahraničí (zejména státech EU) a jejich postoje k návratu do ČR. / Vavrečková, Jana - Hantak, Natálie
Praha, VÚPSV 2008. - 75 s. - ISBN 978-80-7416-019-6.

Pečovatelská otcovství: zkušenost a genderové vztahy. / Šmídová, Iva [EDI]
Brno, Trinub EU 2008. - 89 s. - ISBN 978-80-

Z domácího tisku

Sociální podnikání i s podporou obcí. / RYŠAVÝ, Ivan

In: Moderní obec. - Roč. 15, č. 4 (2009), s. 6-7.:obr.
Zásady sociálního podniku podle Evropské charty. Charakteristika, podmínky vzniku, činnost sociálních družstev. Příklad sociálních družstev v ČR. Sociální družstva jako možnost chráněné práce pro postižené osoby. Financování sociálních družstev. Využívání grantů z Integrovaného operačního programu ve prospěch vytváření sociálních podniků.

Soukromé je veřejné: gender, péče a veřejnost. / KŘÍŽKOVÁ, Alena /ED./

In: Sociologický časopis/Czech Sociological Review. - Roč. 45, č. 1 (2009), s. 1 - s. 72.:tab., -lit.
Monotematické číslo časopisu Sociologický časopis/Czech Sociological Review na téma: „Soukromé je veřejné: gender, péče a veřejnost. Ukončení platnosti dohody mezi ČSR a SSSR o sociálním zabezpečení.“

In: Národní pojištění. - Roč. 40, č. 2 (2009), s. 42.
Platnost dohody č. 116/1960 Sb. byla v současnosti v platnosti již jen k Ruské federaci. Její platnost skončila 31. prosince na základě vypovězení Českou republikou.

Pracovní poměr na dobu neurčitou i pro výdělečně činné starobní důchodce. / FETTER, Richard W.

In: Průvodce pracovněprávními předpisy. - Roč. 12, č. 3 (2009), s. 18-21.

Novela zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 306/2008 Sb.) přináší pro pracující důchodce radikální změnu - od 1. 1. 2010 poživatelé starobních důchodů mohou mít sjednán pracovněprávní vztah i na dobu neurčitou.

Nemocenské pojištění v roce 2009 a pojem zaměstnanec. / CHVÁTALOVÁ, Iva

In: Práce a mzda. - Roč. 57, č. 3 (2009), s. 39-41.:tab.
Výklad k uvedené problematice doplněný názornými příklady. - Úvod. Pojem „zaměstnanec“. Smluvní zaměstnanci. Zahraniční zaměstnanci. Osoby, které nejsou zaměstnancem. Pojem „zaměstnanec“ v nemocenském pojištění (vybrané kategorie).

Tržní aspekty v ČR poskytovaných sociálních služeb. / SEMBDNER, Jan

In: Režidenční péče. - Roč. 5, č. 1 (2009), s. 10.
Management a financování sociálních služeb. Situace na „trhu“ sociálních služeb. Nutnost zefektivňování sociálních služeb, nalezení nových zdrojů financování, to vše při zachování kvality sociálních služeb.

Ze zahraničního tisku

Global Social Policy Forum. [Fórum časopisu Global Social Policy.]

In: Global Social Policy. - Roč. 9, č. 1 (2009), s. 5-42.: -lit.

Souhrnné informace o nejnovějších událostech a opatřeních na mezinárodní úrovni.

Do Rights Promote Development? [Opravdu práva podporují rozvoj?] / GRUGEL, Jean - PIPER, Nicola

In: Global Social Policy. - Roč. 9, č. 1 (2009), s. 79-98.: -lit.

Sociální a lidská práva v procesu společenského a hospodářského rozvoje.

Themed Issue: Pension system reform. [Tematické číslo: Reforma penzijního systému.]

In: International Social Security Review. - Roč. 62, č. 2 (2009), s. 1-120.:obr.,tab., -lit.

Chronic Child Abuse: The Characteristics and Careers of Children Caught in the Child Protection System. [Chronické zneužívání dětí: Charakteristiky a osudy dětí registrovaných v systému pro ochranu dítěte.] / DEVANEY, John

In: The British Journal of Social Work. - Roč. 39, č. 1 (2009), s. 24-45.:obr.,tab., -lit.

Socio-demografické charakteristiky a struktura rodin dětí, které se ocitly v registru zneužívaných a zanedbávaných dětí.

Well-being, Poverty and Social Policy. [Blahobyt, chudoba a sociální politika.] / WRIGHT, Katie

In: Global Social Policy. - Roč. 9, č. 1 (2009), s. 135-140.: -lit.

Příspěvek zabývající se výkladem pojmů „blahobyt“, „chudoba“ a „sociální politika“.

Policies and Politics in Social Pacts in Europe. [Postupy a politiky v sociálních paktech v Evropě.] / HASSEL, Anke

In: European Journal of Industrial Relations. - Roč. 15, č. 1 (2009), s. 7-26.:tab., -lit.

Článek rozvíjí naše teoretické chápání sociálního partnerství ve východní a západní Evropě.

Job Satisfaction, Union Membership and Collective Bargaining. [Pracovní uspokojení, odborové členství a kolektivní vyjednávání.] / GARCIA-SERRANO, Carlos

In: European Journal of Industrial Relations. - Roč. 15, č. 1 (2009), s. 91-111.:tab., -lit.

Článek využívá data z celonárodního šetření španělských pracovníků, které zjišťovalo, zda je pracovní uspokojení ovlivňováno členstvím v odborech.

Forschen im Grenzbereich. Hard-to-reach-Klienten als Zielgruppe in der Sozialarbeitsforschung - Beispiel wohnungslose Menschen. [Výzkum v okrajové oblasti. Obtížně dosažitelní klienti jako cílová skupina ve výzkumu sociální práce - příklad osob bez přístřeší.] / GERULL, Susanne

In: Blätter der Wohlfahrtspflege. - Roč. 156, č. 2 (2009), s. 58-60.: -lit.

Going back to work after parental leave: differences linked to family structure - p. 2

The rise in childbirth out of wedlock, combined with the fact that almost half the children born out of wedlock are born into incomplete families, gives rise to a question about the extent to which the strategy for balancing work and family life varies between mothers living in different family structures. One fundamental question is how the length of daily child care is influenced by the absence of a second parent in the family. Unlike mothers in complete families, single mothers have to combine the roles of the family's main breadwinner and the main carer for the child. Their economic situation is often more difficult and they are often more at risk of unemployment than married women. The paper analyses the differences in the timing of the return to the labour market from parental leave in relation to the family situation of mothers, the reasons behind their decision to return to the labour market or remain at home and the financial benefit of economic activity for women correlated to their familial status and the number of children they are bringing up. We will draw on two sources when looking for answers to these questions: data from the research survey "Social and Economic Conditions of Motherhood" from 2006, focusing on women with children under 10, and an analysis of model families that can help clarify the impacts of the configuration of the social system on the economic activity of mothers with small children.

Keywords: mothers, parental leave, single mothers, employment of women

Street-level bureaucrats and their role in public and social policy: response of the unemployed in three regions of the Czech Republic - p. 9

The paper deals with the concept of street-level bureaucrats and their role in public policy, looking at the broadest possible contexts. In first two parts of text we define street-level bureaucrats and identify the roots of the basic ideologies determining their behaviour (specifically, the principles of bureaucracy, professionalism, bureau-professionalism and managerialism). The analysis draws on studies we have conducted on this topic during the past three years and we present the latest empirical results showing how the users of street-level bureaucrats' services respond to these services with reference to the principles listed above. In this way we seek to verify empirically how the principles of

bureaucracy, professionalism and bureau-professionalism are reflected in the conduct and actions of street-level bureaucrats, as perceived by today's users of public services.

Keywords: street-level bureaucracy, public policy, bureaucracy, professionalism, bureau-professionalism, managerialism

We can also have social pension insurance - p. 20

The Constitutional Court's assessment of the constitutionality of the act on the stabilisation of public budgets has de facto opened up the issue of social sickness insurance. In an article entitled "We Can Have Social Sickness Insurance" published in issue 4/2008 the author explained that although we do not have social sickness insurance, we could have it. Such a socio-political decision would have ramifications for today's "sickness insurance of employees" in the Czech Republic and also for social security in its entirety. If we opted for social sickness insurance, we would logically have to strive for an overall reform of social security and for the introduction of social insurance as a whole. This need not simply be a return to the pre-1948 period. Social insurance, as a unified system of social security, has undergone a whole series of reforms in developed countries since that date, and its modernisation is continuing today. A modern social insurance system is certainly a system with a promising future. The author demonstrates this using social pension insurance as an example.

Keywords: social insurance, pension insurance, equivalence principle, social solidarity principle, social insurance contributions, NDC

Care allowance - a black hole in the reform of the social system - p. 26

The introduction of a new system for financing the social services paves the way for an attempt to find the optimal form of providing for the needs of people in unfavourable social situations; this should help increase the effectiveness of the money spent. This paper aims to analyse the first statistical data on the drawdown structure of care allowance and its relevance for social services provision. Based on this analysis it will present some solutions that would help stabilise the social services financing system and increase the efficiency with which care allowance is used.

Keywords: social services, care allowance, social services financing

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

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

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedených oblastí, 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 library and information services department.

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

