

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut Sociologických studií

Katedra Veřejné a sociální politiky

**Disertační práce**

**2018**

**Michaela Hiekischová**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky

**Michaela Hiekischová**

**Selhání a úspěchy veřejných politik:  
Případová studie organizační reformy na  
úřadech práce**

*Disertační práce*

Praha 2018

Autor práce: **Michaela Hiekischová**

Školitel: **Prof. PhDr. Arnošt Veselý, PhD.**

Rok obhajoby: 2018

## **Bibliografický záznam**

HIEKISCHOVÁ, Michaela. *Selhání a úspěchy veřejných politik: Případová studie organizační reformy na úřadech práce*. Praha, 2018. 244 s. Disertační práce (Ph.D.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Školitel: Prof. Arnošt Veselý, PhD.

## **Abstrakt**

Práce se zabývá selháním a úspěchem veřejných politik s cílem otevřít toto téma v českém prostředí. Při vymezení teorií selhání a úspěchů veřejných politik vycházím především z prací Marka Bovense, Paula 't Harta a Allana McConnella, které jsou komplexním popisem znaků a dimenzí, jež je třeba při posuzování veřejné politiky vzít v potaz. Ambicí disertační práce však není pouze explorační a následné potvrzení či vyvrácení použité teorie, ale také rekonceptualizace teorie selhání a úspěchů veřejných politik, respektive její doplnění a inovování. Z tohoto důvodu je práce postavena na výzkumném designu případové studie, která za pomoci celé škály metod (kvantitativních i kvalitativních), velmi podrobně a důkladně popisuje případ typického politického selhání. Konkrétně se jedná o reformu úřadů práce, která proběhla ve dvou fázích. V roce 2011 došlo k centralizaci úřadů práce a v následujícím roce 2012 byly veřejné služby zaměstnanosti rozšířeny o všechny nepojistné sociální dávky. Analýza reformy úřadů práce hledá odpovědi na tři otázky, 1) jakým způsobem reforma selhala, 2) proč selhala a 3) jaké měla dopady. Celková struktura disertační práce tedy směřuje ke generalizování, potvrzování a budování teorie selhání a úspěchů veřejných politik. Konkrétní výsledky z případové studie jsou v závěrečné části porovnávány, konfrontovány a vzájemně prolínány s teorií selhání a úspěchů veřejných politik. Přínos práce je v rovině teoretické, protože přichází s novým pojetím při zkoumání selhání a úspěchů veřejných politik. Kromě tří explicitně vymezených dimenzí (proces, program a politika) byla na základě hloubkového rozboru rozhovorů a hledání jistých pravidelností, definována čtvrtá dimenze „polity“. Praktický přínos práce souvisí s uvedením šesti doporučení pro tvůrce politiky, která se jeví jako nejtýpější a na jejich základě je tedy možné stanovit obecné pravidlo úspěšné politiky.

## **Abstract**

This thesis deals with policy failure and policy success and aims at introducing this issue into the context of the Czech Republic. The main perspective of the thesis follows approaches to analysis of policy success and policy failure developed by Mark Bovens, Paul 't Hart, and Allan McConnell.

Their theoretical assumption is complex, as they evaluate the policies upon the criteria of the more general dimensions (process, program, and politics). The goal of the thesis is not only to utilize their theoretical background but also to refine and reconceptualize current theory of policy success and policy failure, respectively. The thesis is based on case study research design. The chosen case – organizational reform of labor offices – is considered as a typical policy failure. I describe and analyze in detail the selected case with a wide range of qualitative and quantitative methods. This reform was extensive and was realized in two stages. The first stage focused on the organizational structure (from decentralized to centralized management). The second stage included changes in the content of the public employment services provided by the labor offices (the newly introduced services were all non-insurance social benefits). The analysis of labor offices reform seeks to answer the following questions, 1) how the reform failed, 2) why it failed, and 3) what impact it had. The overall structure of the dissertation thesis therefore aims at generalizing, confirming and building the theory of policy failure and success. Specific results from the case study are compared and confronted with the theory of policy failure and success in the final part. I believe that the thesis has both theoretical and practical relevance. Theoretical uniqueness is related to the newly discovered dimension for evaluation of policy failure. I call it polity dimension. As for practical implications, six broad recommendations for policy makers are formulated with the hope that it will help them better understand why policies fail and how they can be designed more successfully.

## **Klíčová slova**

Selhání a úspěchy veřejných politik, dimenze selhání, polity, úřad práce, skupinové myšlení, pracovní spokojenost, odcizení od politiky, process tracing, veřejné služby zaměstnanosti

## **Keywords**

Policy failure and policy success, dimensions of failure, polity, labor office, groupthink, job satisfaction, policy alienation, process tracing, public employment services

**Rozsah práce: 607 227**



## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne

Michaela Hiekischová

## Poděkování

Mé poděkování patří všem, kteří se významným způsobem podíleli na tvorbě této disertační práce, zejména pak Arnoštovi Veselému, bez jehož podpory, vlídnosti, trpělivosti a cenných rad by tato práce zcela jistě nevznikla. Zároveň děkuji všem respondentům, a to i těm, se kterými nesdílím stejný názor na hodnocení organizační reformy úřadů práce, protože právě díky nim jsem měla možnost reflektovat své názory a svojí pozici výzkumníka. Velmi oceňuji, že byli ochotni participovat na mém výzkumu. Děkuji také své rodině a přátelům, že mi umožnili pochopit, že není možné se honit za *dokonalou* disertační prací. Podle některých se jedná o přelud či nereálnou představu, kterou však nemůže žádný dobrý výzkumník uskutečnit. Je jen třeba najít ten správný okamžik, kdy je práce natolik dobrá, že je možné uznat ji za hotovou. Všem čtenářům tedy předkládám své myšlenky, jež byly výsledkem dlouhodobého a důkladného procesu zkoumání.



# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Struktura disertační práce: vysvětlení postupu a konceptuální rámec</b> .....	<b>6</b>
<b>PRVNÍ ČÁST – TEORETICKÉ UKOTVENÍ</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Teorie selhání a úspěchů veřejných politik</b> .....	<b>9</b>
2.1 Selhání a úspěchy veřejných politik dle Marka Bovense a Paula ‘t Harta .....	15
2.2 Selhání a úspěchy veřejných politik dle Allana McConnella .....	21
2.3 Reflexe obou přístupů a jejich využitelnost v této práci .....	26
<b>DRUHÁ ČÁST – METODOLOGIE</b> .....	<b>28</b>
<b>3 Cíle práce a výzkumné otázky</b> .....	<b>29</b>
<b>4 Metodologie výzkumu</b> .....	<b>30</b>
4.2 Pozice výzkumníka .....	31
4.2.1 Co je dobrá vláda a jaká kritéria jsou na této perspektivě postavena? .....	31
4.3 Optika výzkumu .....	36
4.4 Výzkumný design případové studie.....	38
4.4.1 Případové studie v sociálních vědách .....	39
4.4.2 Výhody případové studie .....	47
4.4.3 Strategie výběru případové studie a její design v této práci .....	49
4.5 Použité metody, jejich sběr a analýza.....	50
4.5.1 Analýza událostí.....	51
4.5.2 Process tracing .....	52
4.5.3 Dotazníkové šetření .....	56
4.5.4 Hlubkové polostrukturované rozhovory .....	63
4.5.5 Zúčastněné pozorování .....	72
4.5.6 Analýza dokumentů .....	72
<b>TŘETÍ ČÁST – PŘÍPADOVÁ STUDIE: REFORMA</b> .....	<b>75</b>
<b>ÚŘADŮ PRÁCE</b> .....	<b>75</b>
<b>5 Vývoj úřadů práce jako realizátorů veřejných služeb zaměstnanosti</b> .....	<b>76</b>
5.1 Veřejné služby zaměstnanosti a jejich institucionální zajištění .....	76
5.2 Výzkumný postup .....	77
5.3 Analýza vývoje úřadů práce jako institucí poskytujících veřejné služby zaměstnanosti .....	79
5.3.1 První etapa – Kladení základů a vznik úřadů práce s decentralizovaným řízením .....	82
5.3.2 Druhá etapa – Vznik pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora a změna v zajišťování dávek státní sociální podpory .....	88
5.3.3 Třetí etapa – Centralizace úřadů práce a změna v zajišťování nepojistných dávek sociální ochrany .....	92
5.3 Shrnutí.....	106

<b>6 Proč byla reforma realizována a co bylo příčinou jejího selhání? .....</b>	<b>107</b>
6.1 <i>Rozmanitost teoretických východisek: vysvětlení postupu</i> .....	107
6.2 <i>Teorie skupinového myšlení</i> .....	108
6.3 <i>Výzkumný postup</i> .....	109
6.4 <i>Proces schvalování Zákona o ÚP ČR a následně celé reformy</i> .....	110
6.5 <i>Analýza skupinového myšlení jako příčina selhání reformy</i> .....	114
6.6 <i>Shrnutí</i> .....	124
<b>7 Důsledky reformy .....</b>	<b>125</b>
7.1 <i>Možné důsledky – jejich vymezení a kategorizace</i> .....	125
7.2 <i>Ekonomická efektivita</i> .....	127
7.2.1 <i>Provozní náklady včetně centrální úspory na energiích</i> .....	128
7.2.2 <i>Výdaje na nepojistné sociální dávky a podporu v nezaměstnanosti</i> .....	131
7.3 <i>Dopady na zaměstnance</i> .....	140
7.3.1 <i>Kdo jsou veřejní profesionálové?</i> .....	140
7.3.2 <i>Teorie pracovní spokojenosti</i> .....	141
7.3.3 <i>Teorie odcizení od politiky</i> .....	147
7.3.5 <i>Výzkumný postup</i> .....	152
7.3.6 <i>Analýza pracovní (ne)spokojenost zaměstnanců Úřadu práce ČR</i> .....	156
7.3.7 <i>Analýza pocitů odcizení od politiky u zaměstnanců Úřadu práce ČR</i> .....	159
7.3.8 <i>Analýza vztahu mezi pocitem odcizení od politiky a pracovní spokojeností</i> .....	162
7.4 <i>Dopady na klienty</i> .....	168
7.4.1 <i>Pozitivní a negativní dopady organizační reformy na klienty</i> .....	168
7.4.2 <i>Redukce sociální práce na byrokracii</i> .....	173
7.4.3 <i>Redukce aktivní politiky zaměstnanosti</i> .....	175
7.5 <i>Shrnutí</i> .....	179
<b>ČTVRTÁ ČÁST – ZOBECNĚNÍ A INDIKACE .....</b>	<b>182</b>
<b>8 Případová studie v perspektivě teorie selhání a úspěchů veřejných politik .....</b>	<b>183</b>
8.1 <i>Analytické kapacity</i> .....	183
8.2 <i>Otevřená a participativní politika</i> .....	184
8.3 <i>Idea kvality a rozvoje</i> .....	186
8.4 <i>Politická stabilita</i> .....	188
8.5 <i>Moudrost v pomalosti</i> .....	190
8.6 <i>Shrnutí</i> .....	192
<b>9 Nový pohled na teorie selhání a úspěchů veřejných politik .....</b>	<b>192</b>
9.1 <i>Polity jako chybějící dimenze při zkoumání selhání veřejných politik</i> .....	192
9.2 <i>Praktické limity při posuzování úspěchů a selhání veřejných politik</i> .....	201
<b>10 Doporučení aneb co snižuje neúspěch veřejných politik .....</b>	<b>204</b>

<b>ZÁVĚR</b> .....	208
<b>SUMMARY</b> .....	212
<b>POUŽITÁ LITERATURA</b> .....	215
<b>PŘÍLOHY</b> .....	234
1 <i>Struktura hloubkového rozhovoru</i> .....	234
2 <i>Dotazník</i> .....	235

## ÚVOD

*„Obhajuji staromódní názor, že vládnutí je řemeslo, které někdo mistrovsky zvládá, kdežto jiný ne.“*

(Stein Ringen)

Téma selhání a úspěchů veřejných politik je v odborných kruzích velmi diskutované. Jedná se o teorie, kterým je na západě věnována čím dál větší pozornost, o čemž svědčí i tematické zaměření některých odborných časopisů (např. *Public Policy and Administration* a *Policy & Politics*). Nicméně jak někteří odborníci upozorňují (např. Howlett et al. 2015, McConnell 2015, Bovens a 't Hart 2011), pohled na selhání a úspěchy, na jejich definice a na faktory, které k nim vedou, není jednotný. A to i přestože dochází k tzv. přetrvávání politických selhání (Howlett et al. 2015) a že selhání veřejných politik můžeme vidět všude kolem sebe.

V současné době se pojetí selhání a úspěchů veřejných politik orientuje na hodnocení procesu schvalování i implementace politik, vždy s přihlédnutím k faktoru, že jejich způsob procesování probíhá v rámci konkrétních politických rozhodnutí, tedy v tzv. dimenzi politics. Tento široký a komplexní přístup však není v České republice dosud aplikovaný. Z tohoto důvodu je primárním cílem disertační práce otevřít téma selhání a úspěchů veřejných politik, především s ohledem na český kontext. Ambicí disertační práce však není pouze explorační a následné potvrzení či vyvrácení použité teorie, ale také rekonceptualizace teorie selhání a úspěchů veřejných politik, respektive její doplnění a inovování.

V mediích, ale také v odborných kruzích, je větší zájem věnovaný neúspěšným politikám. Zaměření spíše na selhání, než na úspěchy je patrné i v této disertační práci. A to především díky výběru zkoumané konkrétní politiky, která je považována za selhávající. Přestože zaměření pouze na selhání je některými odborníky, např. Bovensem, 't Hartem a Petersem (2001), považováno za pesimistické, vycházím z předpokladu, že poukázáním na znaky selhávajících politik můžeme zjištěné výstupy přeměnit v sadu otázek o uskutečňování úspěšných politik. Můj přístup při hodnocení vybrané politiky zároveň vychází z perspektivy Allana McConnella (2015), že žádná politika není zcela úspěšná či zcela selhávající. I politika, která je považována za totální selhání, obsahuje minimální úspěchy.

Design disertační práce je postaven na studii jednoho vybraného případu, organizační reformy úřadů práce, která proběhla ve dvou fázích. V roce 2011 došlo k rozsáhlé a neočekávané změně organizačního uspořádání úřadů práce, která souvisela s novým centrálním řízením úřadů práce. V roce 2012 byly realizovány obsahové změny, které se vztahovaly k rozšíření veřejných služeb zaměstnanosti poskytovaných úřady práce (tedy s administrací a poskytováním dávek státní sociální ochrany). Většina odborníků, kteří se reformou úřadů práce zabývali, se vždy zaměřili na jednu oblast, buď na organizační (např. Kotrusová a Výborná 2014 a 2015), nebo na obsahovou

(např. Musil et al. 2012, Havlíková et al. 2013). Komplexní pohled, na kterém je tato případová studie postavena, vychází z předpokladů, že vznik jednoho centrálního Úřadu práce ČR přímo souvisel se změnami v sociální oblasti s cílem spravování systému státní sociální ochrany jedinou státní institucí, tedy úřadem práce.

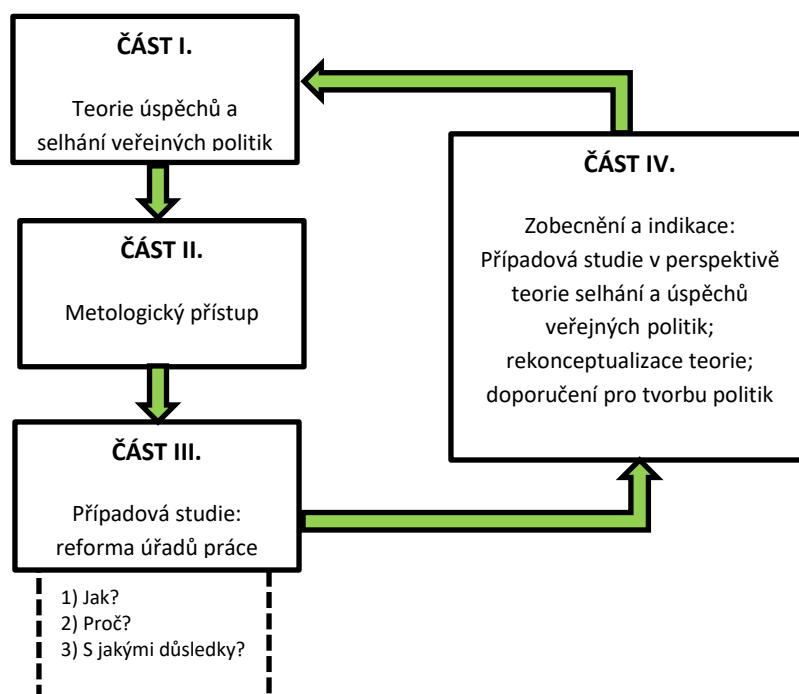
Důvodem výběru tohoto případu byla v první řadě má osobní a profesní zkušenost. V době probíhající reformy jsem byla zaměstnancem úřadu práce a zkušenosti, které jsem zažila, jsem chtěla dále zprostředkovat a odhalit také širšímu publiku. Způsob schvalování a implementace reformy tehdy výrazně ovlivňoval zaměstnance úřadu práce. Ti se cítili bezradní, bezmocí a frustrovaní. Politika byla tvořena způsobem „o nás, bez nás“. Cítila jsem potřebu popsat a odhalit, jak se zaměstnanci cítili a co prožívali, protože tyto pocity měly výrazný negativní vliv na posuzování celé reformy. S postupem času, po obeznámení s odbornou literaturou, realizací rozhovorů s různými odborníky, nejen se zaměstnanci úřadu práce, ale také například s tehdejšími poslanci, jsem si osvojila nové perspektivy a získala větší odstup. Začala jsem se více zabývat tímto tématem z pohledu experta a snažila se přispět k pochopení toho, proč některé politiky selhávají a jiné jsou úspěšné. Můj pohled na reformu se stal otevřenější a původně pragmatický cíl spojený s odhalením způsobu schvalování a implementací reformy, se přeměnil v hledání typických a ukázkových znaků selhání veřejných politik. Zároveň jsem došla k závěru, že nic není černé ani bílé. Naopak je velmi důležité zkoumat politiku z různých úhlů pohledu a tím utvářet a případně přetvářet své postoje k celému tématu.

Celková struktura disertační práce tedy směřuje ke generalizování, potvrzování a budování teorie selhání a úspěchů veřejných politik za použití konkrétního případu organizační reformy úřadů práce. Analýza reformy úřadů práce vychází ze tří otázek – 1) jakým způsobem reforma selhala, 2) proč selhala a 3) jaké měla dopady (pozitivní i negativní). Důvod výběru tohoto výzkumného designu spočíval v předpokladu, že právě díky volbě konkrétního (paradigmatického) případu můžeme výsledky zobecnit, vytvářet nové teorie či minimálně důkladně popsat typický příklad selhávající reformy. Odpovědi na tyto otázky byly uskutečněny pomocí celé škály metod, jak kvantitativních, tak kvalitativních. Celá reforma se svými konkrétními výsledky je rámována do obecnější roviny. Ty jsou v závěru porovnávány, konfrontovány a vzájemně prolínány s metateorií selhání a úspěchů veřejných politik.

# 1 Struktura disertační práce: vysvětlení postupu a konceptuální rámec

Celková struktura disertační práce je postavena na designu případové studie, vychází však z přístupu tzv. „theory-building structures“ (Yin 2009: 177), protože primárním cílem práce je otevření tématu selhání a úspěchu veřejných politik, s důrazem na potvrzení a případnou rekonceptualizaci jednotlivých dimenzí, které charakterizují selhání a úspěchy veřejných politik (viz McConnell 2015, Bovens a 't Hart 2011), a tím přispět k pochopení toho, proč některé politiky selhávají a jiné jsou úspěšné. Výsledky výzkumu tedy nejsou strukturovány standardním lineárně-analytickým způsobem, práce je naopak rozdělena do čtyř hlavních částí.

**Schéma 1: Konceptuální rámec disertační práce**



Zdroj: autorka

Jak je patrné z výše uvedeného konceptuálního rámce, první část popisuje různé teoretické přístupy ke zkoumání selhání a úspěchů veřejných politik. Jedná se o složité a velmi komplexní téma, které se dá uchopit různými způsoby. Zaměřuji se především na dvě perspektivy. První vychází z pojetí Marka Bovense a Paula 't Harta, druhá z práce Allana McConnella. Oba tyto teoretické přístupy zastřešují celou práci a v jejich kontextu je případová studie organizační reformy úřadů práce analyzována a hodnocena.

Ve druhé části disertační práce jsou uvedeny cíle, výzkumné otázky a metodologický přístup. Součástí je také popis mé pozice jako výzkumníka. Stejně jako Bovens a 't Hart (2011) vycházím z předpokladu, že při hodnocení jakékoliv politiky je velmi důležité vymezit na základě jakých hodnot, ontologických a epistemologických předpokladů, teoretických východisek a také

zkušeností výzkumník politiku zkoumá. Kromě těchto hledisek je třeba vycházet také ze stanovených kritérií pro hodnocení politiky. Ty jsou definovány v souladu s mou explicitně uvedenou pozicí a v souladu s mou definicí dobré vlády. Samotný výzkum je postaven na smíšeném designu a využívá celou šíři metod. Jak cíle, výzkumné otázky, tak i metody mají v této části podobu spíše obecnějšího charakteru a jsou základem pro analýzu vybraného případu.

Konkrétní rozbor případu (organizační reformy úřadů práce) představuje především třetí část, která nejprve relativně deskriptivně a exploračně, za pomoci interpretace z realizovaných rozhovorů, chronologicky popisuje vývoj úřadů práce jako institucí veřejných služeb zaměstnanosti s důrazem na poslední etapu, která souvisí se zkoumanou reformou. Následně se zabývám příčinami i důsledky vzniku a implementace reformy. Jedná se tedy o víceúrovňovou případovou studii, která je zkoumána z pohledu tří perspektiv. Za prvé se jedná o detailní popis toho, *jak* reforma probíhala, za druhé se zaměřuji na zodpovězení otázky *proč* tímto způsobem reforma probíhala (a proč tedy došlo k jejímu selhání), a za třetí se zaměřuji na *důsledky* selhání reformy. Přestože teorie v případové studii jsou vždy aplikovány ve vztahu k posouzení úspěchu či selhání dané reformy, vycházejí z výše uvedených perspektiv. Tato třetí část je tedy rozlišena na tři podkapitoly (dle tří perspektiv), z nichž každá obsahuje vlastní cíle a výzkumné otázky, vlastní teorie a konkrétní výzkumný postup, jež ve výsledku vykreslují všechny zkoumané aspekty reformy. Obsah těchto kapitol byl z velké části již publikován v odborných časopisech a ve sbornících z konferencí.<sup>1</sup>

Ve čtvrté části práce docházím k následnému ověřování, budování a rozšiřování teorie selhání a úspěchů veřejných politik. Výsledkem je tedy tzv. analytická generalizace (Yin 2009: 38-39), ve které je metateorie selhání a úspěchů veřejných politik použita jako výchozí bod, tzv. šablona, která je následně porovnávána s výstupy případové studie organizační reformy úřadů práce. Tato část tedy jednak shrnuje zjištěné poznatky z případové studie a analyzuje je ve vztahu k uvedeným kritériím pro hodnocení reformy, dále také specifikuje a inovuje teorie úspěchů a selhání veřejných politik a v neposlední řadě obsahuje praktické doporučení pro jednotlivé vlády, jaký způsob tvorby politiky snižuje jejich neúspěch.

---

<sup>1</sup> Konkrétní časopisy i názvy článků jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

## PRVNÍ ČÁST – TEORETICKÉ UKOTVENÍ

*„Neměli byste dovolit, aby vás vaše selhání definovala. Měli byste se ze svých selhání a omylů učit.“*

(Barack Obama)

*„Úspěch není nikdy zaručený, ale bez srozumění a souhlasu ostatních není vůbec možný.“*

(Stein Ringen)



## 2 Teorie selhání a úspěchů veřejných politik

Je daná politika úspěšná či selhává? Na tuto klíčovou otázku nám pomohou odpovědět dva teoretické koncepty – selhání veřejných politik („policy failure“) a úspěchy veřejných politik („policy success“). Jak je z předchozích stránek patrné, konkrétně se zaměřením na hodnocení úspěchu a neúspěchu na základě detailního zkoumání jednoho případu, organizační reformy úřadů práce. Oba teoretické koncepty jsou v disertační práci aplikovány jako tzv. metateorie, které zastřešují celou práci a v jejichž kontextu je také vybraný případ hodnocen.

O neúspěšných politikách je možné dočíst se téměř denně, lze říci, že jsou všudypřítomné a součástí našeho politického i mediálního světa. Howlett, Ramesh a Wu (2015) píší o „přetrvávání“ („persistence“) politického selhání. Vyhnout se politickému selhání je dle nich a dalších odborníků, např. dle Bovense a 't Harta (2011), Zittouna (2015) a McConnella (2015) obtížné, protože k opakovaným selháním dochází po celém světě, a to navzdory snahám o analyzování těchto politických selhání a zvýšené snaze odborníků upozorňovat na příčiny selhání a tím zlepšovat způsob vládního rozhodování v politice.

Co to ale vlastně znamená, když posoudíme danou politiku jako úspěšnou nebo jako selhávající? Na základě jakých parametrů ji hodnotíme? V oblasti veřejné politiky existuje spousta odborné literatury, která se zaměřuje na způsob implementace politiky, případně na její selhání a úspěchy (např. Pressman a Wildavsky 1973, Pavlík 2009, Horák 2012 a 2018, Winkler a Klimplová 2010, Sirovátka 2016) a na hodnocení politiky z pohledu, zda dochází ke zlepšení politiky a služeb poskytovaných klientům (např. Boyne 2003, Weimer a Vining 1989, Sirovátka et al. 2003). Ani jedna tato oblast se však nezaměřuje na selhání v politice jako celku. Teorie implementace se zabývají procesem uskutečňování veřejné politiky, dosahováním stanovených cílů v programu, způsobem komunikace a spolupráce mezi jednotlivými aktéry, kteří do tohoto procesu vstupují, případně také implementačními deficity, které ve výsledku způsobují selhání. Nezabývají se však úrovní celého procesu tvorby politiky, ani její politickou dimenzí. A právě tento komplexnější pohled je zohledňován při definování politického úspěchu či selhání, ze kterého vychází také téma této disertační práce.

Dle Allana McConnella (2015) není posouzení selhání a úspěchu politik pouze jednodimenzionální (buď v implementaci, nebo v procesu rozhodování), ale multidimenzionální. Na rozdíl od svých předchůdců, kteří se zabývali pouze dimenzí programu (např. Boyne 2003), postupem času doplněnou o dimenzi politickou (např. Bovens a 't Hart 2011, Bovens, 't Hart a Peters 2001, Zittoun 2015), upozorňuje McConnell (2015) také na dimenzi procesu. Nabízí tak nové a komplexnější konceptuální pojetí politického selhání, které je blíže popsáno v následující části této kapitoly (podkapitola 2.2).

Dimenze programu představuje zaměření jednak na výsledky politiky, tedy jaké dopady má daná politika na cílovou skupinu, ale také na způsob implementace a jakým způsobem k ní dochází. Dimenze politiky, jako další podstatný faktor pro hodnocení úspěchu a neúspěchu, je definována jako způsob hodnocení politiky v politické aréně. Jak píše Bovens, 't Hart a Peters (2001: 10), rozhodování o podobě veřejné politiky je v konečné fázi politický úsudek. Třetí dimenze, dimenze procesu, je definována jako zhodnocení politiky nejen v jejím způsobu implementace, dosahování požadovaných výstupů a výsledků, ale také jako zhodnocení způsobu rozhodování o podobě politiky a způsobu jejího schvalování.

**Tabulka 1: Dimenze selhání a úspěchu veřejných politik**

	Programová dimenze	Politická dimenze	Dimenze procesu
Boyne (2003), Pressman a Wildavsky (1973)	X		
Bovens a 't Hart (2011); Bovens, 't Hart, Peters (2001); Zittoun (2015)	X	X	
McConnell (2010, 2015)	X	X	X

Zdroj: autorka

Při definování a analyzování politického selhání či úspěchu záleží na hodnotách výzkumníka (či posuzovatele) a na jeho ontologických a epistemologických předpokladech. Pro zpřehlednění je rozdělují jako fundamentalistické v ontologii a pozitivistické/realistické v epistemologii, a antifundamentalistické v ontologii a konstruktivistické/interpretativní v epistemologii. (Furlong a Marsh 2010: 204)<sup>2</sup>

Pozitivistický přístup je zaměřen na jasné a objektivní měření výstupů a dosažení cílů. K politickému selhání dochází v případě, kdy těchto cílů není dosaženo. Toto pojetí upřednostňoval například George A. Boyne (2003), ačkoliv pozitivismus či realismus explicitně neuvádí jako svůj ontologický a epistemologický předpoklad. Boyne patří k představitelům, kteří se nezabývají politickým selháním či úspěchem přímo, vypovídá o tom také jeho užší zaměření související s dosahováním cílů v programu neboli v poskytování lepších služeb. Boyne (2003) v tomto smyslu popsal pět modelů, ve kterých popisuje různé přístupy pro hodnocení efektivnosti veřejných služeb. Přestože je tento autor zaměřen především na dimenzi programu, v posledním pátém modelu („the multiple constituency model“) připouští různé pohledy pro hodnocení služeb a v tomto kontextu zmiňuje také politický vliv: „zlepšení veřejné služby je cokoli, co tvrdí političtí vůdci.“ (Boyne 2003: 221)

<sup>2</sup> Detailnější rozbor a porovnání jednotlivých přístupů je uvedeno v metodologické části (kap. 4).

Pozitivismem začali také Mark Bovens a Paul 't Hart (2011), kteří se zabývali zkoumáním politického fiaska, nicméně na základě výzkumu došli k závěru, že tímto způsobem nelze odhalit úspěch či neúspěch politiky. Dle nich je třeba brát v úvahu názory a hodnoty jednotlivých aktérů. Dospěli tak k přesvědčení, že úspěch či neúspěch jsou pouze konstruktem/interpretací, že selhání je pouze posouzení dané události závislé na tom, kdo ho posuzuje, jaký způsob měření používá, jaké informace má k dispozici a jaké časové období hodnotí. Nicméně i přesto doporučují analyzovat selhání ve čtyřech vrstvách (jež jsou podrobně charakterizovány v následující části, v podkapitole 2.1) a jejich předpokladem tedy je, že selhání je možné popsat a odhalit. Odmítají čistý relativismus, dle kterého není možné popsat příčiny selhání a úspěchů veřejných politik, čímž je možné je řadit na pomezí realistického a konstruktivistického/intepretativního pojetí.

Výraznější relativismus/konstruktivismus/interpretativismus je možné vyčíst z práce Philippa Zittouna (2015), dle kterého je označení politiky za úspěšnou či selhávající dáno rozdílným subjektivním vnímáním dané politiky. Hodnotitelé vychází z různých hodnot a ideologií, očekávaných výstupů a epistemologických předpokladů a vše tak závisí na jejich tzv. kritickém posouzení, a to jak v rovině programu, tak v rovině politiky (tzv. politics). Neboli to co jeden považuje za úspěch, druhý může posuzovat za selhání. Politika může být například úspěšná v programu, ale vzhledem k blížícím se volbám mohou opoziční politické strany upozorňovat na selhání v rovině vládních rozhodnutí s cílem zpochybnit legitimitu vlády, návrhu či konkrétní autority, která je podporovatelem návrhu. Tento způsob zhodnocování politiky nazývá Zittoun (2015) argumentační strategií, jejímž cílem je přesvědčit ostatní o svém pohledu, a která je dle něho součástí vládního rozhodování. Nelze tedy objektivně stanovit, co je příčinou selhání a jak tato selhání měřit, vždy se jedná o předpojatý a zkreslený proces, který je závislý na rozdílné interpretaci zainteresovaných aktérů. Díky tomu není možné se nikdy shodnout, dle Zittouna (2015: 248) není ani možné srovnávat jednotlivá selhání v dlouhodobějším horizontu. Na subjektivitu, individuální cíle, potřeby a celkový hodnotící přístup k definování politického úspěchu či neúspěchu upozorňuje také Helen Ingram a Dean Mann (1980).

Mezi pozitivistickým a konstruktivistickým/interpretativním pojetím stojí Allan McConnell (2015), který se snaží způsob posouzení politik kvantifikovat (stanovil jasně definované dimenze s konkrétními kritérii a stupni), nicméně přiznává, že ve výsledku se jedná o interpretativní pojetí, protože vždy záleží na hodnocení dané politiky konkrétními aktéry. Osobně se tento autor hlásí k modernímu realistickému pojetí, které vychází z předpokladu, že jev reálně existuje, ale výsledky jeho zkoumání podléhají interpretacím posuzovatelů. (McConnell 2010b)

Z výše uvedeného je patrné, že jednotná definice selhání či úspěchů veřejných politik neexistuje. Vždy záleží, z jakých filosofických předpokladů vychází výzkumník (a posuzovatelé). Mark Bovens a Paul 't Hart (2011) přiznávají, že stanovit definici úspěchu a neúspěchu je velmi obtížné, protože její pojetí podléhá normativismu. Ve shodě s touto perspektivou doporučují explicitně

vyjádřit, co pro dotyčného znamená pojem dobrá vláda, aby bylo zřejmé, z jakých hodnotových hledisek vychází a jaká konkrétní kritéria posuzuje. Podobný přístup zastává také Allan McConnell (2010b: 85), dle kterého je výsledkem hodnocení politiky dělení aktérů na výherce a poražené. „Úspěch pro jednu skupinu, není úspěchem pro druhou.“

Problém nejednotnosti ve vymezení politického selhání a úspěchů je v českém prostředí navíc umocněn samotným pojmem „policy“. Jeho překlad do českého jazyka je poměrně zavádějící, protože představuje široké spektrum činností, které jsou na půdě politiky konané, a to velmi odlišně. Rozdílem v chápání je především její úroveň, od obecného termínu (např. politika zaměstnanosti), k části politiky (např. zavedení podmínek pro realizaci nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti) až po konkrétní opatření (např. zavedení veřejné služby jako nástroje aktivní politiky zaměstnanosti). Veselý a Nekola (2007: 32-33) rozlišují různé formy pojmu „policy“. Asi nejdůležitější v kontextu této práce je vymezení pojmu policy jako proces, který zahrnuje vše, co souvisí s přijetím a realizací dané politiky – od rozhodování a schvalování reformy až po její implementaci.

Kromě problému souvisejícího s nejednotnou definicí politického selhání a úspěchu, jsem na počátku kapitoly zmínila také problémy s neustále se opakujícím selháním politik. Například dle Bovense a 't Harta (2011) je úsilí zjistit příčiny selhání a díky tomu navrhnout nový a lepší způsob realizace politik, velice ambiciózní, zřejmě i nemožné. Analýza každé takové politiky totiž podléhá různým vlivům. Jedná se například o již zmíněné ontologické a epistemologické předpoklady výzkumníka (a posuzovatelů), jeho hodnotová, ale i teoretická východiska. Dále je možné v literatuře nalézt vliv komplexnosti každé politiky, její jedinečnost, kulturu společnosti, způsob stanovování a posuzování cílů, a časový rámeček hodnocení (jejich shrnutí je patrné v Tabulce 2). Allan McConnell (2015) nazývá tuto situaci bludištěm a posoudit veřejnou politiku je dle něj uměním, které podléhá výzkumníkově vynalézavosti, invenci, představivosti či imaginaci.

**Tabulka 2: Obtíže při vymezení a analýze politického selhání a úspěchu**

Obtíže
Nejednotnost v definování selhání a úspěchu
Nejednoznačnost v definování pojmu „policy“
Názory, hodnoty a postoje výzkumníka
Paradigma výzkumu (ontologické a epistemologické předpoklady)
Teoretická východiska výzkumníka
Komplexnost a jedinečnost politiky
Obecně definované cíle, protichůdné cíle, skryté cíle, cíle měnící se v čase
Časový rámeček
Kulturní kontext
Otázka dostatečných a důvěryhodných informací
Politická izolace

Zdroj: autorka

Na problém související s otázkou cílů upozorňuje například Howllet, Ramesh a Wu (2015). Dle nich je tvorba politiky spojena s velkým množstvím cílů, které jsou navíc velmi často konfliktní a ve vzájemném rozporu. Otázku cílů rozebírá celá řada dalších autorů (např. Boyne 2003,

McConnell 2015), velmi podrobně tuto problematiku popisuje Mark Bovens se svým kolegou Paulem 't Hartem (2011: 39-43). Ti upozorňují na několik aspektů, díky kterým dochází ke zkreslení při posuzování cílů. Jejich podrobný rozbor je uveden v následující podkapitole 2.1.

Další výše zmíněný problém, díky kterému je často nemožné navrhnout lepší způsob realizace politik, je jejich proměnlivost v čase. Za prvé záleží na období, ve kterém byla politika zavedena. Wildavsky (1987) tento problém nazývá „paradoxem času“. Politika může být nejprve hodnocena jako úspěšná, ale s postupem času, v souvislosti s novými skutečnostmi, může být považována za selhávající, a tudíž vyžadující změny.

Za druhé, záleží také na časovém období, ke kterému se hodnocení vztahuje (krátkodobý, střednědobý či dlouhodobý horizont). V případě, že politiku hodnotíme po krátkém časovém období od její implementace, získáme konkrétnější a aktuálnější evidenci, nicméně můžeme získat také více subjektivně zabarvené informace. Pokud hodnotíme politiku v dlouhodobém horizontu, je riziko ztráty některých informací (například v souvislosti s tendencí zapomínat), zároveň musíme počítat s možným zkreslením z důvodu vlivu jiných politických, ekonomických či společenských událostí na hodnocení politiky. Riziko zkreslení v souvislosti s časovým horizontem má ještě další nevýhodu, „krátkodobý a dlouhodobý efekt se mohou lišit. Jeden může zvrátit či neutralizovat ten druhý.“ (Bovens a 't Hart 2011: 23) Na druhou stranu, pokud je politika od samého počátku hodnocena stále stejnými hodnotiteli (výzkumníkem a posuzovatelem) jako úspěšná či neúspěšná, a platí to i v dlouhodobém horizontu, je pak možné s větší přesností a kvalitou tvrdit, že daná politika je stále a beze změny názoru považována za fiasko či za úspěch.

Další aspekt, který ovlivňuje hodnocení úspěchu a neúspěchu politiky, je kulturní vliv. Ten je možné pozorovat jednak mezi státy, ale také uvnitř každého z nich. Příkladem typického kulturního rozdílu je odlišnost mezi státy Evropy a Asie.<sup>3</sup> Asijské státy jsou typické svým odlišným životním stylem, ale i tvorbou politiky a respektováním vedoucích pozic (např. Východ vs. Západ... 2017). Významným příkladem jiného způsobu tvorby politiky, než jak ho známe my Evropané, je Singapur. Vláda v této zemi není postavená na ideologii, ale na schopnosti tamějších představitelů státu. Dle premiéra Lee Kuan Yew, který vládl této zemi mezi lety 1965 až 1990, je tento způsob vlády pragmatičtější a stabilnější. Zároveň jsou zákony této země, v některých případech velmi striktní, realizované ze shora a zasahující i do soukromého života. Přesto jsou respektovány tamějšími obyvateli. (Tortajada a Biswas 2017)

Jiným příkladem je krátké zhodnocení kulturních rozdílů mezi západními státy liberální demokracie od Bovense a 't Harta (2011: 29), které dle nich v konečném důsledku vytváří zcela

---

<sup>3</sup> Rozdílností mezi kulturami se v současné době zabývá i diversity management, který v souvislosti s globalizací, ale také migrací obyvatelstva nabývá na stále větším významu.

odlišné základy pro posouzení politických událostí: „Britské „tiché zoufalství“, belgický výsměch a cynismus, holandský kalvinismus, nebo americké puritánství.“

Nicméně kulturní rozdíly můžeme pozorovat také uvnitř každého státu (národu), který je vztahován k jednotlivcům a k jejich rozdílným hodnotám, zkušenostem, zvykům či osobní filosofii. Výsledkem je pak způsob hodnocení politiky, zda se jedná o úspěch či selhání, který může být ovlivněn tím, jakým způsobem dotyčný vidí svět a jak vnímá pravidla, ve kterých žije. (Bovens a 't Hart 2011: 30)

Další a možná poněkud opomíjený faktor, na který upozorňuje Marsh a McConnell (2010) je otázka dostupnosti relevantních a důvěryhodných informací. Při tvorbě politiky dochází k zákulisním jednáním a k určitému způsobu interní komunikace, ke kterým výzkumník nemá většinou přístup. Musí tak často pracovat pouze s informacemi, které má k dispozici a nemůže si tedy být nikdy jist, zda jsou jeho závěry relevantní a přesné. S tímto faktem souvisí také skryté cíle tvůrců politiky, jež ovlivňují výsledky hodnocení dané politiky. Dle McConnella (2010a) je třeba s tímto faktorem počítat a neignorovat ho, což nám však nebrání posoudit, v jaké míře jsou naše závěry platné.

V neposlední řadě je třeba si uvědomit, že žádná politika neprobíhá ve vakuu a také není izolovaná od ostatních politik či od dalších externích faktorů jako je například ekonomický rozvoj (či krize), systém spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem, role médií či jiné sociální a demografické podmínky. (Marsh a McConnell 2010)

Problém, který může mít vliv na „přetrvávání“ politických selhání, je dle Bovense, 't Harta a Peterse (2001) výrazné zaměření na negativní faktory, jež jsou s tím spojené. Z filosofického hlediska bychom mohli tuto tendenci označit za pohled, při kterém příliš často vnímáme sklenici vody jako poloprázdnou, nikoliv jako poloplnou. A to přestože o žádné politice nelze mluvit pouze jako o selhávající. Bovens a 't Hart (2011) zdůrazňují, že politický úspěch je zrcadlovým obrazem selhávající politiky („mirror image of policy failure:“) a že neúspěch není až tak všudypřítomný a je tedy velmi důležité zaměřovat se také na úspěšné politiky.

Na základě výše zmíněného je zřejmé, že posoudit politiku jako úspěšnou či neúspěšnou není snadné, a především není objektivní, a pohled jednoho výzkumníka (a posuzovatele) nelze paušalizovat a generalizovat. Z tohoto důvodu se dále více zaměřím na dvě různá pojetí. První z nich vychází z práce Marka Bovense a Paula 't Harta (2011), kteří přešli od pozitivismu ke konstruktivistickému/interpretativnímu přístupu zkoumání a hodnocení veřejných politik. Druhé pojetí je postaveno na práci a myšlenkách Allana McConnella (2015), jehož snahou je vytvořit koncept, jenž prolíná pozitivismus a konstruktivismus/interpretativismus. Jedná se o realistické pojetí.

Účelem propojení těchto dvou teoretických konceptů je jasně strukturovat a zachytit konkrétní aspekty, ve kterých organizační reforma úřadů práce selhala a ve kterých byla naopak úspěšná, a tím vysvětlit podstatu tohoto selhání.

## **2.1 Selhání a úspěchy veřejných politik dle Marka Bovense a Paula 't Harta**

V průběhu psaní knihy s názvem „Understanding policy fiascoes“ a na základě dvaceti šesti empirických studií změnili autoři Mark Bovens a Paul 't Hart svůj postoj k definování a hodnocení selhávajících politik. Přešli od pozitivismu, který se zaměřuje na objektivitu, kauzalitu a generalizaci, k interpretativnímu přístupu, který naopak zdůrazňuje subjektivitu, kontextualitu a jedinečnost tvrzení. V souvislosti s tímto přehodnocením vychází i jejich vymezení pojmu „policy fiasco“, které definují následovně: „Politické fiasko je negativní událost, která je takto vnímaná sociálně a politicky významnou skupinou lidí v konkrétní komunitě, jež je alespoň částečně způsobena chybou politických rozhodovatelů, a které šlo předejít.“ (Bovens a 't Hart 2011: 15)

Definicí úspěchu politik se nezabývají, ve svých pracích vycházejí z názoru, že úspěch a neúspěch znamená pro každého z nás něco jiného a že úspěch je zrcadlovým obrazem selhávající politiky. (Bovense a 't Harta 2011, Bovens, 't Hart a Peters 2011) Dle nich je tedy každé hodnocení politiky subjektivní. Jak je uvedeno v úvodní části této kapitoly, subjektivismus je dán perspektivou výzkumníka, jeho osobní zkušeností s danou politikou, jeho analytickými znalostmi, jeho případnou politickou zainteresovaností a také jeho celkovým pohledem na svět. Dále autoři zdůrazňují časovou dimenzi hodnocení politiky a otázku dosažení oficiálně stanovených cílů.

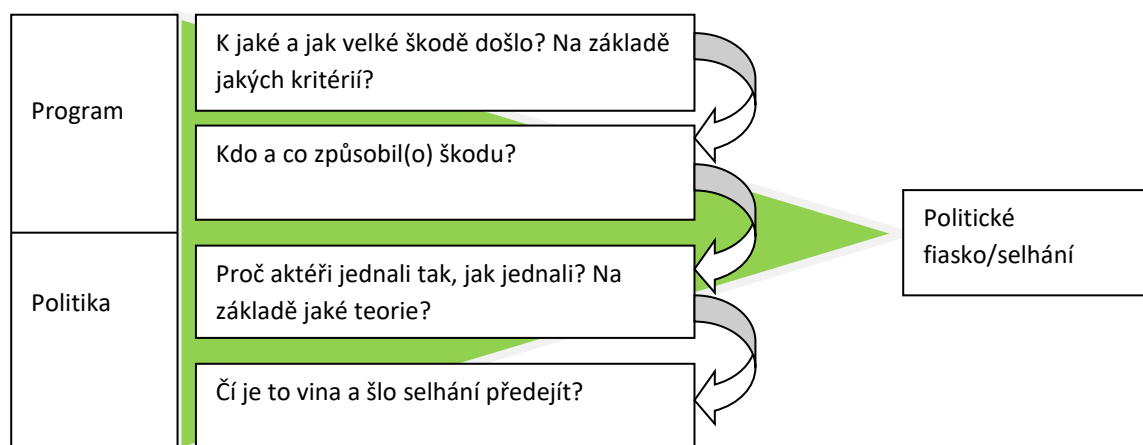
Ve svých předpokladech vycházejí z toho, že dle cílů nelze jednoznačně a objektivně stanovit, zda se jedná o úspěšnou či selhávající politiku. Cíle (některými jinými autory považované za objektivní faktory pro hodnocení úspěchu a selhání) totiž v konečné fázi způsobují zkreslení a autoři je nezařazují do analýzy. Ani jejich definice politického selhání nezahrnuje otázku dosažení či nedosažení cílů. Jejich přístup je odůvodněn poměrně podrobným popisem argumentů. Prvním argumentem je, že cíle se mohou v průběhu politiky měnit s tím, jak se mění kontextuální faktory a z tohoto důvodu vzniká diskrepance mezi plánovanou a implementovanou politikou. „Cíle jsou spíše dynamické, než statické“ a mohou být „objevovány, specifikovány, modifikovány a následně od nich může být upuštěno ve prospěch jiných cílů“. Druhý argument vychází z předpokladu, že stanovení cílů je spojeno s hodnotami a ideologií tvůrců politiky. Za každým oficiálně stanoveným cílem je tedy možné nalézt latentní hodnoty i cíle, které jsou však výzkumníkovi skryty nebo je nelze s vysokou pravděpodobností potvrdit či vyvrátit. Třetím důvodem zkreslení je způsob stanovení a definování cílů. Ty bývají jednak příliš obecné, vágní a nejednoznačné, nebo také příliš ambiciózní a nerealistické, či neberou v úvahu náklady a limity implementace. (Bovens a 't Hart

2011: 39–43) Jejich způsob rozdílného nastavení může tedy způsobit nejednotnost či dokonce konfliktnost, což zdůrazňuje také například Howllet et al. (2015).

Z tohoto důvodu je problematické zkoumat selhání z objektivistického přístupu, naopak je nutné posuzovat úspěch či neúspěch z různých úhlů pohledu. Analýzu lze tedy pojímat čistě technokraticky, nebo naopak velmi komplexně s ohledem na různé aspekty, ovlivňující úspěch či selhání. Vždy záleží na tom, co aktéři považují za dobrou vládu a jaká mají očekávání na poli tvorby politiky. Hodnocení je tedy ve výsledku normativní.

Bovens a 't Hart (2011: 147) však odmítají relativismus v jeho čisté podobě a doporučují analyzovat selhání veřejné politiky dle čtyř vrstev neboli na základě zodpovězení čtyř následujících otázek. První se vztahuje k hodnocení události a jejím cílem je odpovědět na otázku „K jaké a jak velké škodě došlo?“ Neboli, co je míněno fiaskem a podle jakých kritérií? Druhá vrstva se vztahuje k identifikování aktérů: „Kdo a co způsobil za škodu?“ Analýza zde spočívá v identifikování kauzality, tedy zda je negativní událost viděna jako výsledek konkrétní akce či vývoje. Třetí vrstva se vztahuje k vysvětlení selhání v souvislosti s chováním aktérů s cílem odpovědět na otázku „Proč aktéři jednali tak, jak jednali?“ Obecně se tato vrstva vztahuje k příčinám selhání dané politiky. Poslední vrstva hodnotí chování aktérů a odpovídá na otázku: „Čí je to vina?“ a kdo je tedy za fiasko odpovědný. Analýza této vrstvy vychází z definice politického fiaska (jak je výše uvedena) a vychází z předpokladu, že viníka můžeme hledat tehdy, pokud se dalo selháním předejít.

### Model 1: Selhání veřejné politiky dle Marka Bovense a Paula 't Harta



Zdroj: autorka

Zodpovězení všech výše uvedených otázek (navíc znázorněných v Modelu 1) nám umožní identifikovat základní aspekty selhání, odhalit hlavní aktéry, zodpovědět příčiny tohoto selhání a také odpoví na otázku, zda šlo selhání předejít. Pro hlubší porozumění těmto čtyřem analytickým vrstvám, je jejich hlubší popis uveden na následujících stránkách.



## První vrstva: K jaké a jak velké škodě došlo?

Cílem první vrstvy je zhodnocení situace, co se stalo a k jaké škodě došlo. Abychom mohli určitou situaci označit za politické fiasko, je zapotřebí, aby se proti schválené a implementované politice zvedla silná negativní vlna nevole, která je takto vnímaná sociálně a politicky významnou skupinou lidí. Bovens a 't Hart (2011) v tomto kontextu píše o politickém selhání jako o artefaktu. Cílem je postihnout celou síť škody, kterou lze zjistit na základě odpovědí na otázky: „O jakou událost se jedná?“, „Jak negativně je vnímána?“, „Kým je takto vnímána?“ a „Podle jakých kritérií, standardů a hodnot?“

Protože při posuzování určité situace vychází výzkumník ze své perspektivy, případně z perspektivy oslovených respondentů, je předpokladem této vrstvy zkreslení, kterému se však nelze vyhnout. Z tohoto důvodu je dle Bovense a 't Harta (2011) zapotřebí přiznat ontologickou a epistemologickou perspektivu výzkumníka, jeho případnou osobní zainteresovanost, použitá hodnotící kritéria a v jakém časovém období a na základě jakých informací hodnocení provádí. Způsob posuzování tak vychází z osobní definice a hodnot pro definici „dobré vlády“.

V této fázi hodnocení vychází Bovens a 't Hart (2011: 35-37) a Bovens, 't Hart a Peters (2001) z programové a politické dimenze, které je vhodné v analýze rozlišovat. Zároveň je důležité stanovit různá kritéria pro hodnocení těchto dimenzí. *Politickou dimenzi* definují jako dostatek politické podpory pro program a jeho následnou implementaci, zároveň také jako získání politické legitimacy. Jedná se o dimenzi, která je důležitá, protože často ovlivňuje „přežití“ programu. *Programovou dimenzi* je myšlen způsob řešení daného problému, jeho implementace a dopad konkrétních opatření na cílovou skupinu. Autoři vycházejí z předpokladu, že selhání v jedné dimenzi nemusí vždy znamenat selhání v té druhé. Nicméně sami přiznávají, že dimenze politická je ta, která v konečném důsledku velmi ovlivňuje úspěch či neúspěch zaváděné politiky.

## Druhá vrstva: Kdo a jakou škodu způsobil?

Jakmile je popsána negativní událost, přichází na řadu analýza v rámci druhé vrstvy, ve které jde o objevení kauzality v kontextu „co nebo kdo rozvinul politické fiasko“. Analýza tedy spočívá v rozvinutí výše uvedené negativní události jako důsledek někoho či něčeho. Cílem je identifikovat klíčové aktéry, kteří jsou za špatný výstup politiky zodpovědní. Dle Bovense a 't Harta (2011) je však nutné připustit, že za některými jevy stojí také nepředvídatelné přírodní, ekonomické či společenské síly, se kterými je třeba počítat. Základem pro analýzu je odpovědět na otázky: „Co způsobilo škodu?“, „Kdo způsobil škodu?“ a „Jakým způsobem přispěl k výskytu a rozvoji škody?“

Analýza tedy spočívá v rekonstruování události a identifikování aktérů, které následně směřují k jasným implikacím. Pro rekonstruování události a objevení konkrétních a časově ohraničených kontroverzních událostí, je vhodné využít metodu process tracing. Díky tomu budeme schopní

definovat klíčové aktéry, kteří jsou zodpovědní za rozvinutí politického fiaska. Hluboká a podrobná analýza této vrstvy vede k objevení příčin, které mají ve svém důsledku vliv na to, jakým způsobem pozorujeme a analyzujeme problém, kdo je dle nás zodpovědný a vinný za selhání. (Bovens a 't Hart 2011: 69)

### **Třetí vrstva: Proč aktéři jednali tak, jak jednali?**

V případě, že jsme identifikovali a popsali danou politiku jako selhávající a tudíž negativní (1. vrstva), která byla způsobena určitými aktéry zodpovědnými za špatný výstup politiky (2. vrstva), můžeme pokročit k analýze příčin selhání, jenž se vztahuje ke způsobu jednání vybraných klíčových aktérů. Je tedy třeba zaměřit se na otázku: „Jak můžeme vysvětlit, proč vybraní klíčoví aktéři zvolili chybný postup?“ Zodpovězení této otázky je důležité, protože pro analýzu fiaska není nezbytně nutné porozumět pouze tomu, co se stalo a co je považováno za selhání, ale je třeba se zabývat také vysvětlením vzniku politického selhání. (Bovens, 't Hart, Peters, 2001: 10) Tento pohled je možné považovat za pozůstatek pozitivismu v jejich zkoumání, jehož účelem je zjistit kauzalitu (proč daný jev nastal).

Bovens a 't Hart (2011: 93-127) se nezabývají konkrétními příčinami selhání, uvádějí však různé analytické rámce, díky kterým výzkumníci vysvětlují, proč k selhání došlo. Tyto analytické rámce mají svůj teoretický základ a vycházejí z implicitních filosofických perspektiv výzkumníka, které ve svém důsledku vedou k odlišným empirickým a metodologickým předpokladům, jež jsou příčinou možného zkreslení při posuzování a hodnocení dané politiky. Výběr teoretického východiska tak způsobuje selekci a zkreslení. „Zkreslení je však nevyhnutelné, protože hodnocené události jsou často komplexní.“ (Bovens a 't Hart 2011: 108)

Implicitní filosofická pozice výzkumníka se liší dle toho, co považuje za základní podstatu pro dobrou vládu a do jaké míry je realita schopna se přizpůsobit onomu ideálu. Z tohoto důvodu rozlišují Bovens a 't Hart (2011) tři filosofické přístupy k vládnutí – optimisty, realisty a pesimisty. *Optimisté* vycházejí z předpokladu, že role státu je důležitá pro dosahování veřejného zájmu, že představitelé vlády jsou kompetentní, hodnotově neutrální, ale mající omezené informace. Selhání vidí tedy v jedinci, nikoliv v institucích a politických strukturách. Úspěšně tvořená politika je tedy taková, která se zakládá na dobrých a kvalitních informacích, jež jsou zároveň správně zprocesovány a rozmyšleny (na základě debat se zainteresovanými aktéry). Pokud vlády nemají dostatek informací a analýz, selhání je dle nich běžné a je součástí každého rozhodování.

*Realisté* považují rozhodovatele za egocentriky a oportunisty, kteří se snaží o maximalizaci zisku. Vláda není v tomto pojetí považována za „nic speciálního“ a mělo by na ní být pohlíženo z pohledu funkční a veřejné složky poskytující služby. Vysvětlení nespočívá v tom, že chyby se stávají, ale že by se neměly vyskytovat příliš často. A stát je tu právě od toho, aby vytvářel systém brzd a protivah.

*Pesimisté* akceptují většinu toho, co tvrdí realisté, ale jejich předpoklad neúspěchu politik má ještě další, zásadnější faktor. Selhání je dle nich totiž normální a naprosto nevyhnutelné, bez víry v možnost jakékoliv nápravy.

Na základě užití a výběru filosofického postoje dochází k rozdílným předpokladům o způsobu analýzy s využitím konkrétního teoretického rámce a metodologické strategie. Výsledkem je vytvoření konceptuálního rámce, který se vztahuje k analýze konkrétní politiky.

**Tabulka 3: Filosofické pojetí vládnutí dle Bovense a 't Harta**

Filosofické pojetí vládnutí	Optimisté	Realisté		Pesimisté
Analytické zaměření	Řešení problému	Soupeřící hodnoty	Institucionální interakce	Řešení strukturálních omezení

Zdroj: Bovens a 't Hart (2011), upraveno

Zaměření na teorie, které se vztahují k řešení problému (tzv. *governance as problem solving*) je silně zakořeněno v optimistickém filosofickém pojetí, je podporováno kognitivními a sociálními psychology a je součástí hlavního proudu politických věd. Jak je z názvu tohoto zaměření patrné, výzkumníci se zaměřují na problém a jeho řešení. Příčinu vidí v jedinci a nedostatku informací nebo ve zkreslených informacích, tudíž v nedostatku analytické kapacity. Nikoliv však ve strukturách a institucích. Ani cíle nejsou předmětem jejich analýzy. Důraz spočívá na jasných rozdílech mezi fakty a hodnotami. Tedy mezi tím, co se stalo a jak by to mělo vypadat. Mezi kognitivní psychology, kteří se zaměřují na neodmyslitelné limity ve schopnosti lidí zpracovávat informace, patří například Kahneman, Tversky nebo Jervis. Sociální psychologové nahlížejí na problémy z pohledu definování problémů, identifikování možných řešení a výběru konkrétní alternativy uvnitř skupin a mezi skupinami. Příkladem takové teorie je skupinové myšlení („*groupthink*“) od Irvinga Janise.

Posuzování selhání politiky na základě soupeřících hodnot a ideologií (tzv. *governance as the management of competing values*) je součástí realistického filosofického pojetí. Odlišné hodnoty a postoje způsobují nesouhlas v určení povahy a role státní správy, formy státních intervencí, dále pak ke způsobu implementace programu, k výkonu veřejných organizací a chování úředníků. Klíčovou roli v této analýze hraje moc a vliv, hodnoty a zájmy aktérů v procesu tvorby politiky. Politika selhává, pokud nejsou konflikty mezi rozdílnými hodnotami řešeny, a pokud dochází k systematickému vyzdvihování hodnot, zájmů a požadavků pouze určité skupiny aktérů a k opomíjení těch ostatních. Teorie se tedy zaměřují na politickou nestabilitu, nejednotnost či krize. V rámci tohoto analytického hlediska je možné vztahovat teoretický přístup také k procedurálnímu selhání, kdy dochází k nedodržování žádoucích norem a procedur. Jedná se o patologie související s korupcí, zradou, podvody, plýtváním s finančními prostředky či zneužitím role úřední osoby. (Bovens a 't Hart 2011)

Další analytické zaměření, související s realistickým filosofickým pojetím, se vztahuje k potřebě porozumět státní správě jako uskupení různých konglomerací, které jsou komplikovaně spojené v širších sítích a arénách (tzv. *governance as institutional interaction*). Je třeba si uvědomit, že veřejné organizace a tvůrci politiky rozvíjejí a obhajují jejich vlastní vnitřní pohled na svět, normy a hodnoty. A každá organizace má svoje vlastní pravidla, která je důležité znát, rozumět jim a zkoumat je, protože způsobují a umožňují selhání. To znamená, že příčina vzniku politického fiaska je spatřována v neadekvátní regulaci, v nedostatečné kontrole a v nezabezpečování prevence proti porušování stanovených pravidel. Na rozdíl od optimistického pojetí není důležité zkoumat konkrétní chyby, ale je třeba se zaměřit na pravidla, která je umožnila. (Bovens a 't Hart 2011)

Třetí filosofické pojetí, pesimismus, je spojováno se selháním systému jako celku (tzv. *governance as coping with structural constraints*), které je dle tohoto postoje neodmyslitelné. Příčinou selhání je tedy tenze a rozpor zakořeněný v sociálních, ekonomických a politických strukturách společnosti. A řešením je změna celého systému. (Bovens a 't Hart 2011) V podobném duchu, ale jiném kontextu píše Stein Ringen o dysfunkční demokracii, díky které dochází k selhávajícím politikám a řešením je změna celého demokratického způsobu vládnutí. (Ringen 2017)

Omezit výběr pouze na jeden způsob analýzy příčin selhání, tedy pomocí jedné teorie, způsobuje zkreslení, protože tím dochází k nereflexivnímu jiných faktorů a mechanismů, které jsou uplatňovány v jiném přístupu. V důsledku toho může dojít ke zjednodušení, překroucení a k nevhodné generalizaci vysvětlení, proč došlo k politickému selhání. Tomuto zkreslení se však nelze vyhnout. A to i v případě různých pokusů o řešení. Jak uvádí Bovens a 't Hart (2011: 116-121), vypořádat se s existencí velkého množství teorií způsobuje vždy problémy při jejich analýze. Autoři nabízejí eklecticismus, induktivní přístup nebo tzv. *multiple-modelism*.

Nevýhodou eklectického přístupu je však zastření odlišných předpokladů o tom, jak má fungovat dobrá vláda, protože každá vybraná teorie staví na rozdílných hypotézách o tom, jak a proč došlo ke škodě. Tím dochází k neurčitosti a nejasnosti výsledků analýzy. Na druhé straně je induktivní přístup, který ve zkoumání úspěchu a neúspěchu politiky vychází z použití velkého množství přístupů a odvětví (například ze sociologie, ekonomie, politologie či psychologie), čímž ale dochází k velkému počtu velmi rozdílných charakteristik způsobujících selhání či úspěch. Výsledkem je pak problém se zobecněním (výzkumník vlastně zjistí všechno, ale zároveň nic obecného). A poslední přístup, tzv. *multiple-modelism* vychází z aplikace teorií na základě výše uvedených čtyř analytických zaměření. Ačkoliv se zdá tento přístup nejvhodnější, generuje různé možnosti vysvětlení příčin politických selhání. Každý přístup je totiž založen na odlišných ontologických předpokladech o tvorbě politiky, používá různé koncepty, zaměřuje se na různou úroveň analýzy a předmět zkoumání, a také vyžaduje odlišný metodologický přístup. Ve výsledku jsou pak získaná data nesouměřitelná.

Z tohoto důvodu jsem se v následné analýze, proč došlo k selhání organizační reformy (neboli proč aktéři jednali tak, jak jednali), zaměřila pouze na aplikaci jedné teorie, tzv. skupinového myšlení (více v kapitole 6).

### **Čtvrtá vrstva: Čí je to vina?**

Analýza této vrstvy je zaměřena především na politickou dimenzi, jejímž cílem je nalézt viníka, zodpovědného za selhání politiky. Abychom však mohli říci, že se jedná o politické fiasko způsobené jedním aktérem či celou skupinou aktérů, musí být splněna další podmínka, a tou je tvrzení, že se jednalo o závažné selhání, kterému šlo předejít. Při analýze je tedy třeba odpovědět na otázky: „Čí je to vina a za co?“ a „Bylo možné selhání předejít?“.

Jak je z výše uvedeného patrné, neopírá se rozbor této vrstvy o objektivní či neutrální tvrzení, ale o subjektivní a normativní předpoklady výzkumníka. Nicméně dle Bovense a 't Harta (2011) nemůže být snaha porozumět a vysvětlit vývoj politického fiaska nikdy zcela oddělena od otázky viny.

## **2.2 Selhání a úspěchy veřejných politik dle Allana McConnella**

S již zmíněným bludištěm, a tedy nejednotností v definování selhání, se Allan McConnell (2010a, 2010b a 2015) snažil vypořádat navržením definic politického úspěchu a politického selhání, které spojují pozitivistický a konstruktivistický/interpretativní proud. Osobně uvádí, že ke zkoumání politik přistupuje z realistického ontologického pojetí. Nejprve stanovil definici politického úspěchu, která zní následovně: „Politika je úspěšná, jestliže dosahuje cílů, které navrhovatelé stanovili, a zároveň se v jejím průběhu nevyskytla žádná kritika a naopak/nebo podpora byla v podstatě univerzální.“ (McConnell 2010a: 351) Jeho definice politického selhání je v podstatě významově opačná, v podání Bovense a 't Harta (2011) můžeme říci, že je zrcadlem úspěšné politiky. Politika dle McConnella (2015) „selhává, dokonce i pokud se v ní objevuje minimální úspěch, protože nedosahuje cílů, které si navrhovatelé stanovili dosáhnout, a zároveň se v ní vyskytuje silná opozice a/nebo velmi malá, až neexistující, podpora.“

Stejně jako Bovens a 't Hart (2011) se McConnell (2010a, 2010b a 2015) snažil jasněji vymezit způsob posouzení úspěchu či selhání politiky. A přestože přiznává, že hodnocení je normativní záležitostí, vytváří rámec, který je dle něho vhodné použít při analýze konkrétní politiky. Ve srovnání s postupem analýzy Bovense a 't Harta (2011) se však zaměřuje spíše na první vrstvu, tedy na zodpovězení otázky „K jaké a jak velké škodě došlo?“. Celý jeho koncept politického selhání a úspěchů vychází z několika perspektiv, stručně uvedených v Tabulce 4 a detailně popsanych v následujícím textu.

**Tabulka 4: Faktory pro zkoumání selhání a úspěchů veřejných politik dle McConnella**

Faktory
Tři dimenze selhání a úspěchu veřejných politik – proces, program a politika
Časové hledisko
Zaměření na cíle, ale také na podporu zaváděné politiky
Stanovení kritérií pro posuzování úspěchu či neúspěchu ke každé dimenzi
Existují různé stupně selhání a úspěchů politiky (tolerované, konfliktní, totální)
Pro koho znamená politika úspěch či neúspěch
Kulturní kontext

Zdroj: autorka

### **Tři dimenze selhání a úspěchu veřejných politik – proces, program a politika**

První perspektivou tedy je, že veřejná politika může selhat v jakékoli fázi politického cyklu (uznání a identifikace problému, formulování politiky, rozhodování o podobě politiky, implementace a hodnocení) a McConnell (2010b a 2015) rozlišuje, na rozdíl od svých předchůdců (Pressman a Wildavsky 1973, Boyne 2003, Bovens a 't Hart 2011, Bovens, 't Hart a Peters 2001, Zittoun 2015), tři dimenze při posuzování politiky - 1) proces, 2) program a 3) politiku („politics“). Ačkoliv rozdělení jednotlivých fází je v praktickém využití považováno za poněkud umělé (Weimer a Vining 2005) a např. implementaci nejde zcela oddělit od fáze rozhodování (Sabatier 1999), považují tento přístup za nejkompexnější. Jak sám McConnell se svým kolegou Davidem Marshem uvádějí, účelem politiky není pouhé zaměření na klienty (cílovou skupinu), ale také na způsob řešení, demokratický dialog či stupeň kritiky schvalované politiky. (Marsh a McConnell, 2010)

První dimenze, ***selhání (úspěch) v procesu***, je tedy velmi podstatná a rozšiřuje pohled na hodnocení politik. McConnell (2010 2015) ji definuje jako zapojování vlády do procesu produkce politických *rozhodnutí*, kterému předchází vymezení a uznání problému, policy design a formování konkrétní politiky. Je tedy zřejmé, že v jeho podání se hodnocení politiky neomezuje pouze na rozhodování a dopady konkrétní politiky, ale na celý proces jejího schvalování a vytváření.

Druhá dimenze, ***selhání (úspěch) v programu***, je definována jako *produkce* konkrétní politiky, kterou pro lepší specifikaci McConnell (2015) nazývá tvorbou konkrétních programů politiky. Jednoduše lze říci, že se jedná o fázi implementace hodnocené politiky se zaměřením na její dopady ve prospěch cílové skupiny.

Třetí dimenze, ***selhání (úspěch) v politice***, vychází z předpokladu, že vlády *dělají* politiku (politics), při které dochází ke střetávání různých zájmů a hodnot, jež se v této fázi prosazují či neprosazují, a následně formou konfliktu či konsensu dochází k utváření a schvalování politiky („policy“). Úspěšná politika je tedy definována „ve vztahu k vládě, která má kapacity vládnout, a její hodnoty a cíle jsou podporovány.“ (McConnell 2010b) Tato dimenze významně ovlivňuje dvě

výše uvedené, protože pokud vláda nemá dostatečnou podporu pro tvorbu politiky, nemůže být realizovatelná.

Uvedené separování na jednotlivé dimenze nám pomáhá lépe porozumět interním tensím politického selhání. Přestože na sebe jednotlivé dimenze navazují, politika může selhávat pouze v jedné dimenzi, ale v těch dalších může být relativně úspěšná.

## **Časové hledisko**

Ačkoliv výše uvedená definice explicitně nezmiňuje časové hledisko, McConnell (2015, 2010a, 2010b) ho připouští a zaměřuje se na dva úhly pohledu. První z nich je uveden již výše a vztahuje se k posouzení politiky dle jednotlivých fází politického cyklu a druhý pohled se zaměřuje na posouzení politiky dle hodnoceného časového období.

Konkrétně se jedná o zhodnocení, zda k němu dochází ex ante, in media res či ex post. Většina výzkumných prací se nejčastěji zabývá hodnocením ex post, tedy retrospektivně, na rozdíl například od médií, která hodnotí současnou situaci. Úskalím tohoto retrospektivního hodnocení je, že posouzení úspěchu a neúspěchu se může měnit v závislosti na délce období, ve kterém je hodnocené – zda v krátkodobém, střednědobém či dlouhodobém horizontu. Dle něho je tedy třeba, aby výzkumník (a posuzovatel) explicitně vyjádřil, v jakém období politiku hodnotí a uvědomil si tím případná zkreslení.

## **Zaměření na cíle, ale také na podporu zaváděné politiky**

Třetí perspektiva vychází z předpokladu, že při hodnocení politiky je třeba vzít v úvahu dosažení cílů i rozsah podpory zúčastněných aktérů. Na rozdíl od Bovense a 't Harta (2011) McConnell (2010b) připouští, že otázka naplnění cílů je pro zhodnocení úspěchu či neúspěchu politiky velmi podstatná. A to ačkoliv cíle nebývají 1) vždy na sto procent dosaženy, 2) součástí jedné politiky bývá zveřejněna celá řada různých cílů s různou mírou dosažení, 3) cíle bývají často v rozporu, 4) mohou se v čase měnit a 5) bývají skryté (ovlivněny soukromými zájmy tvůrců politiky). Při posuzování jejich naplnění je tedy vždy důležité vzít v potaz hledisko výzkumníka (a posuzovatele), protože on je ten, kdo zhodnotí, jaké cíle a zda byly dosaženy či nikoliv. „Rozhodování, jaké výstupy přispívají k úspěchu a jaké přispívají k selhání, je spíše způsobem politického posouzení než vědeckou přesností.“ (McConnell 2010b: 86)

Kromě cíle je však velmi důležitým faktorem rozsah podpory zúčastněných aktérů. Je tedy třeba vždy počítat s tím, že žádná politika není tvořena ve vakuu a že pro svůj úspěch potřebuje podporu zúčastněných aktérů, bez níž není politicky udržitelná. Jedná se jak o podporu poslanců z řad koalice i opozice, tak o podporu veřejných profesionálů (implementujících schválenou politiku) i občanů. Předpokladem tohoto tvrzení je, že díky takové podpoře získá vláda a její realizovaná politika legitimitu, jejímž výsledkem bude úspěch ve všech třech dimenzích, v procesu, programu

i politice. Díky legitimitě v procesu dojde ke schválení takové politiky, na které panovala shoda napříč politickým spektrem. Program, který získal legitimitu, bude úspěšně implementován veřejnými profesionály. Úspěch v politické dimenzi přinese vládním stranám zlepšení jejich volební reputace, případně jim zajistí znovuzvolení. (McConnell 2010b a 2015)

## **Stanovení kritérií**

Stejně jako Bovens a 't Hart (2011) a Bovens, 't Hart a Peters (2001) doporučuje Allan McConnell stanovení kritérií, na základě kterých výzkumník posuzuje selhání či úspěch politiky. Kritéria tak mají být uspořádána dle jednotlivých dimenzí (procesu, programu a politiky) a jejich zhodnocení má být posouzeno na škále úspěchu a selhání, která je podrobně vysvětlena v následujícím bodě „Různé stupně selhání a úspěchů politiky“.

Stanovení kritérií by mělo dle McConnella (2015) vycházet z definice politického selhání a úspěchu, neboli by se mělo zaměřovat na způsob stanovení a dosažení cílů a na podporu v průběhu procesu schvalování politiky a její implementace. Konkrétně uvádí a doporučuje následující kritéria.

Do dimenze procesu je možné zařadit konkrétní kritéria jako hájení a zachování plánovaných cílů a nástrojů pro danou politiku, získání a udržení legitimacy, postavení udržitelné koalice a získání podpory v procesu formulování a rozhodování o podobě politiky.

V dimenze programu se jedná o kritéria jako implementování politiky v souladu s cíli, dosažení požadovaných výstupů, zavedení takového programu, který je realizován ve prospěch cílové skupiny, zda jsou cíle programu v politické doméně vysoce ceněny, nebo jakým způsobem dochází k získání podpory pro výsledný program.

Kritéria v dimenzi politiky můžeme rozlišit jako zlepšování volebních šancí, případně zlepšení politické reputace, usnadnění činnosti a řízení vlády či podpora a propagace vládních požadovaných trajektorií.

## **Různé stupně selhání a úspěchů politiky**

Čtvrtá perspektiva je postavena na tvrzení, že žádná veřejná politika není absolutně selhávající ani úspěšná. I politika, která je hodnocena jako typické fiasko, produkuje malé (i byť celkem skromné) úspěchy, ať už zamýšlené či nezamýšlené. Z tohoto důvodu je důležité si uvědomit, že posuzovat konkrétní politiku nelze pouze z pohledu selhání či pouze z pohledu úspěchu. Úspěch i neúspěch jsou dva konce jednoho kontinua. Rozdíl mezi selhávající a úspěšnou politikou je tedy dle něho ve stupni selhání – stupeň selhání je vždy doplněn různým stupněm úspěchu. McConnell (2015) považuje „policy fiasco“ a s ním také „policy disasters“ či „policy blunders“ za extrémní formy selhání. Předpokladem pro ně je, že selhání u konkrétních politik naprosto převažují nad jejími úspěchy, přesto i v těchto politikách je možné alespoň minimální úspěchy pozorovat a odhalit.



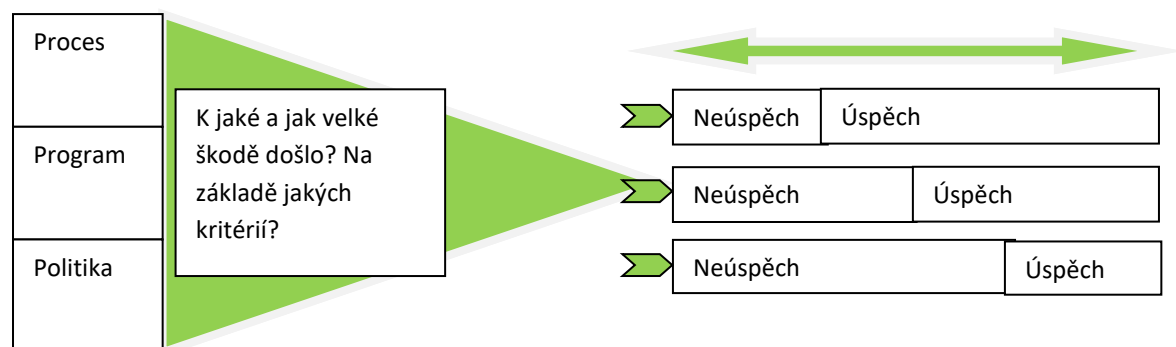
Abychom dokázali rozpoznat vztah mezi úspěchem a neúspěchem, přiřazuje McConnell (2010a, 2010b, 2015) ke každé již výše uvedené dimenzi selhání (proces, program a politika) a k jejím jednotlivým kritériím stupeň chyby, od snesitelné (tolerované), přes konfliktní (střetávající se se stejnou mírou úspěchu) až k totální. Vychází přitom z předpokladu, že úspěch není všechno nebo nic. Tolerované a marginální selhání je tak doplněno odolným a nezlomným úspěchem. Celkem rovnoměrně se střetává konfliktní selhání s konfliktním úspěchem. Totální selhání je opakem prvně uvedeného a na druhém konci kontinua se nachází pouze minimální úspěch. (McConnell 2015)<sup>4</sup>

## Pro koho znamená politika úspěch či neúspěch

Tato perspektiva, „pro koho“ je daná politika úspěchem a pro koho neúspěchem vychází z předpokladu, že každý, kdo hodnotí politiku (výzkumník, tvůrce politiky, klient poskytované služby, úředník apod.) ji posuzuje na základě svých hodnotových východisek či zkušeností. Marsh a McConnell (2010) popisují příklad věznice v Quantanamu, která může být považována za úspěch tehdejšími prezidentem Georgem Bushem a jeho administrativou, protože v té době došlo k uvěznění světově nebezpečných teroristů či podezřelých z těchto zločinů, zároveň se tím legitimizovala válka proti terorismu. Odpůrci naopak odsoudili zneužívání vězňů, uvěznění nevinných a porušování lidských práv.

Tento pohled je totožný se způsobem zkoumání dle Bovense a 't Harta (2011). Allan McConnell jako realista však zdůrazňuje, že je podstatné zabývat se také dosažením cílů politiky. Připouští, že výsledky hodnocení jsou „vnímány rozdílně různými jedinci/skupinami, které vidí sami sebe jako profitující z politiky/nebo jako negativně ovlivněné“ (Marsh a McConnell 2010), a zároveň že každá politika svými cíli (jejich dosažením či nedosažením) vytváří „vítěze a poražené“. (McConnell 2010b)

### Model 2: Selhání a úspěchy veřejné politiky dle Allana McConnella



Zdroj: autorka

<sup>4</sup> Ve své knize Understanding policy success uvádí McConnell jinou, avšak velmi podobnou klasifikaci, která je zaměřena především na hodnocení úspěchu. Jedná se o politický úspěch, odolný úspěch, konfliktní úspěch, nejistý úspěch a politické selhání. Jeho klasifikace z roku 2015 je posunuta více k tvrzení, že žádná politika nemůže být pouze úspěšná či pouze neúspěšná, z tohoto důvodu v ní chybí čisté formy „politický úspěch“ a „politický neúspěch“.

McConnell (2010, 2015) tedy vytvořil koncept, nebo jak sám uvádí, jedná se spíše „o heuristiku, nikoliv o model, natož o teorii“ (Marsh a McConnell 2010: 571), jejímž cílem je zjistit a zkonkretizovat povahu selhání (a také úspěchu) určité politiky. Jeho rámec je sice postaven na zkoumání cílů, jejichž zhodnocení však není jednoduché a nelze vždy na sto procent zjistit (vzhledem ke způsobu definování cílů, jejich částečnému dosažení či nedostupností dat), zda jich bylo dosaženo a můžeme tedy politiku hodnotit jako úspěšnou, či zda jich nebylo dosaženo (nebo pouze částečně dosaženo) a můžeme tedy politiku hodnotit jako neúspěšnou. Základem je dle něho přistoupit k hodnocení politiky v duchu „umění a řemesla“ („art and craft“).

### ***2.3 Reflexe obou přístupů a jejich využitelnost v této práci***

Pojetí na jedné straně Marka Bovens a Paula 't Harta a na druhé straně Allana McConnella je v určitých aspektech totožné. Obě vycházejí z několika obdobných předpokladů. Za prvé, je dle nich podstatné si uvědomit, na základě jakých ontologických, epistemologických a hodnotových východisek výzkumník politiku posuzuje. Za druhé, je dle nich důležité stanovit kritéria pro hodnocení této politiky. V následující kapitole je tedy explicitně vyjádřena moje pozice jako výzkumníka s důrazem na definici, co pro mě znamená dobrá vláda. Zároveň ve stejné části uvádím kritéria hodnocení organizační reformy, která samozřejmě vychází z mých předpokladů pro dobrou vládu a pokrývají všechny tři dimenze politického selhání a úspěchu (proces, program a politiku).

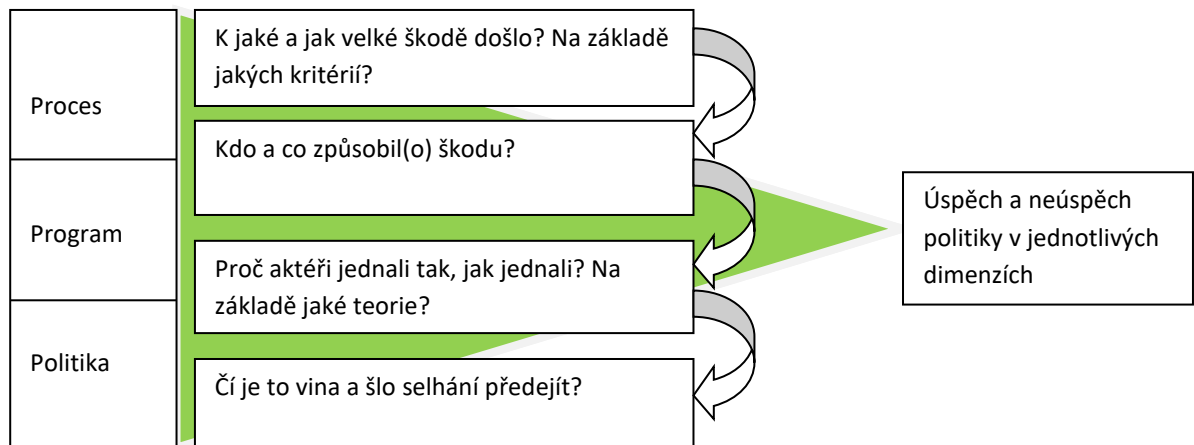
A právě tyto dimenze představují jeden ze základních rozdílů v posuzování selhání a úspěchu veřejných politik. Na rozdíl od Bovense a 't Harta posouvá McConnell hodnocení politiky na úroveň procesu, který nebyl do té doby explicitně vyjádřen. Z tohoto důvodu je zhodnocení organizační reformy úřadů práce (třetí část práce) posuzováno nejen z pohledu implementace, ale také již samotného procesu rozhodování a schvalování politiky. Ve čtvrté části disertační práce jsou všechny tři dimenze, na základě předchozího zhodnocení organizační reformy, následně ověřovány.

Samotná analýza případu (organizační reforma úřadů práce) vychází z předpokladu Allana McConnella, že žádná politika není pouze úspěšná či neúspěšná. Jedním z cílů je tedy zjistit a odhalit nejen selhání, ale také pozitiva organizační reformy úřadů práce.

Další rozdíl mezi oběma přístupy je také v hloubce zkoumání úspěchu a neúspěchu. Na rozdíl od Bovense a 't Harta se Allan McConnell explicitně nezaměřuje na příčiny selhání či úspěchu, protože jeho záměrem je určit a definovat, co přesně politické selhání, případně úspěch, je. Jeho zkoumání úspěchu či neúspěchu veřejné politiky je tedy postaveno spíše na otázce „jak“, než na otázce „proč“. Nicméně již na předchozích stránkách jsem uvedla, že cílem této disertační práce nebude pouze odpovědět, jakým způsobem k selhání organizační reformy došlo, ale také proč k němu došlo. Zaměření analýzy tak bude hlubší a komplexnější.

Vzhledem k mé ontologické a epistemologické perspektivě (která je blíže popsána v následující druhé části, konkrétně v podkapitole 4.3), jsou důsledky reformy posuzovány mimo jiné dle jejich záměrů. Opět vycházím z Allana McConnella, jehož rámec zkoumání úspěchu a neúspěchu politiky je postaven na hodnocení cílů a jejich dosažení. Zároveň je však třeba si uvědomit, že toto posuzování podléhá spíše normativnímu stanovení kritérií pro hodnocení politiky a vyjádření oslovených respondentů, protože výsledky byly limitovány nedostupností evidence a tehdejší vládou nenastavenými konkrétními parametry pro zhodnocení úspěchu či selhání reformy.

### Model 3: Selhání veřejné politiky použitý v této práci



Zdroj: autorka

## DRUHÁ ČÁST – METODOLOGIE

*„Věda je to, co dělají vědci, a existuje tolik vědeckých metod, kolik je vědců.“*

(Percy Williams Bridgman)

*„Pracující vědec ... vědomě nedodrží jakýkoli předepsaný postup, ale cítí naprostou svobodu využívat jakoukoli metodu nebo způsob, které se zdají být pravděpodobnými při poskytování té správné odpovědi. ... Nikdo, kdo stojí na vnější straně, nemůže předpovědět, co udělá jednotlivý vědec nebo jakou metodu bude následovat.“*

(Percy Williams Bridgman)

### 3 Cíle práce a výzkumné otázky

Při definování cílů jsem vycházela z práce Onwuegbuzie a Leech (2006), kteří rozlišují dva druhy cílů – obecné (goals) a specifické (objectives). Prvním krokem výzkumníka je dle nich stanovit právě obecný cíl, který představuje rozhodnutí, co „je celkovým a dlouhodobým cílem studie.“ (Onwuegbuzie a Leech 2006: 478) Hlavním a primárním účelem této práce je otevřít téma selhání a úspěchů veřejných politik, především s ohledem na český kontext. Tento obecný cíl je demonstrován na konkrétním příkladu organizační reformy úřadů práce, který je zaměřen na konkrétní aspekty selhání a úspěchu. Specifikace tohoto obecného cíle je stanovena níže uvedenými výzkumnými cíli, zaměřenými na exploraci, deskripci a explanaci a vychází z konceptuálního pojetí disertační práce.

Explorační výzkumný cíl souvisí především s primárním účelem práce a jeho záměrem je přispět k pochopení faktu, proč některé politiky selhávají a jiné jsou úspěšné. Vycházím přitom z teorií selhání a úspěchů veřejných politik (viz McConnell 2015, Bovens a 't Hart 2011) a zaměřuji se na potvrzení a případnou rekonceptualizaci (upřesnění, vyjasnění či přeformulování) jejich jednotlivých tezí, a to především s ohledem na český kontext. Zodpovězení tohoto cíle má praktickou i teoretickou přidanou hodnotu. Výsledky jsou důležité jak pro tvorbu a následnou implementaci politik, tak pro inovaci teorií a porozumění úspěchům a selháním veřejných politik, kterým nebyla v českém kontextu dosud věnována výrazná pozornost. Vycházím přitom z předpokladu, že díky důkladné a podrobné případové studii je možné zobecnit výsledky a budovat nové, či spoluvytvářet původní teorie (podrobněji např. Gerring 2004 či Flyvbjerg 2006 v následující kapitole Výzkumný design případové studie). Výzkumné otázky konkretizující tento cíl jsou následující:

- 1) Jakým způsobem vnímají čeští odborníci, politici či zaměstnanci úřadů práce selhání a úspěchy veřejných politik? Neboli, v jakých dimenzích organizační reforma úřadů práce selhala?
- 2) Je toto jejich vnímání totožné s teoretickými předpoklady Marka Bovense a Paula 't Harta a Allana McConnella? Neboli, je možné na základě těchto výsledků potvrdit či naopak rekonceptualizovat a vylepši teorii selhání a úspěchů?

Výzkumný cíl vycházející z deskripce, se zaměřuje na zodpovězení otázek, co a jak se stalo. Cílem je tedy systematicky a komplexně popsat vývoj úřadů práce na základě dvou kritérií. Za první, chronologicky popsat období od vzniku úřadů práce v roce 1990 až po období organizační reformy s důrazem na legislativní, politický, ekonomický a jiný historický kontext. Za druhé, důkladně a podrobně popsat změny v organizačním řízení a obsahu veřejných služeb zaměstnanosti. Výzkumné otázky, konkretizující tento cíl jsou následující:

- 1) Jakým způsobem a za jakých podmínek probíhal z hlediska organizačních a obsahových změn vývoj úřadů práce jako institucí poskytujících veřejné služby zaměstnanosti?

2) Jakými záměry byla odůvodněna organizační a obsahová změna úřadů práce po roce 2011?

Explanační cíl této práce se zaměřuje na vysvětlení, proč došlo k selhání organizační reformy úřadů práce neboli jaké faktory měly na selhání reformy vliv. Výzkumným cílem je tedy odhalit, proč došlo k přijetí Zákona o Úřadu práce České republiky (ÚP ČR) a následně celé organizační reformy, a to optikou teorie skupinového myšlení (Janis 1972). K tomuto cíli si kladu následující výzkumné otázky:

- 1) Jakým způsobem probíhal proces schvalování zákona o ÚP ČR a následně celé reformy, jež souvisí také s přechodem dávek sociální ochrany pod úřady práce?
- 2) Proč se tato kontroverzní organizační změna úřadů práce stala jednou z hlavních agend tehdejší vlády?
- 3) Lze příčinu selhání reformy v procesu jejího schvalování vysvětlit na základě teorie skupinového myšlení?

Vedle odhalení důvodu selhání je cílem zjistit a popsat také důsledky organizační reformy, ať v jejich pozitivní či negativní podobě. Konkrétně je práce zaměřena na evaluaci tří kategorií: 1) ekonomická efektivita, 2) účinnost (ve vztahu ke klientům) a 3) orientace na zaměstnance (optikou teorie pracovní spokojenosti a teorie odcizení od politiky). Odhalení důsledků reformy, které měla na své zaměstnance, vychází z předpokladu, že zaměstnanci státní či veřejné instituce jsou velmi důležití pro realizaci politiky. V konečném důsledku ovlivňují způsob její implementace a poskytování služeb klientům (Lipsky 1981, Tummers 2012, Horák a Horáková 2009). K tomuto výzkumnému cíli jsou kladeny následující otázky:

- 1) Jakým způsobem zaměstnanci úřadů práce a další odborníci hodnotí organizační reformu (její organizační i obsahovou změnu, způsob schvalování a implementaci), co považují za pozitivní a co považují za negativní důsledky?
- 2) Jaké konkrétní důsledky měla organizační reforma na zaměstnance úřadů práce?

## 4 Metodologie výzkumu

Jak je již v předchozí kapitole uvedeno, teorie selhání a úspěchů veřejných politik jsou velmi komplexní a široké svým vymezením. Lze je tedy zkoumat různými způsoby a jak píše František Ochraňa (2009: 127), „získaná fakta, jakkoliv je považujeme za objektivní, musíme určitým způsobem selektovat a klasifikovat.“ Výsledek této klasifikace a uspořádání výzkumu je tedy vždy závislý na výzkumníkovi, na jeho pozici a jeho výkladovém paradigmatu. Z tohoto důvodu je mým cílem v této kapitole popsat a rozebrat svoji pozici jako výzkumníka, svá hodnotová východiska a své ontologické a epistemologické předpoklady. Jak upozorňují Bovens a 't Hart (2011), posouzení politiky je na těchto hlediscích vždy závislé. Různí výzkumníci mohou dojít k různým výsledkům, protože vycházejí z jiných hodnotových perspektiv, z jiného paradigmatu, a tedy i z jiného způsobu

zkoumaní dané politiky (způsobu stanovení cílů i metod sběru a analýzy dat). Nebo jak uvádí Percy W. Bridgman, „vědecký proces je stejně soukromá záležitost jako bolest zubů. Každý ji posuzuje jiným způsobem, jinak jí rozumí a také řeší.“

## **4.2 Pozice výzkumníka**

Organizační reformu úřadů práce jsem prožila jako v té době již poměrně dlouholetý zaměstnanec této instituce. Díky této osobní a profesní zkušenosti se považuji za zainteresovaného výzkumníka, tzv. „insidera“ (Blaikie 2008: 11), ačkoliv na úřadu práce nejsem zaměstnána již několik let. Tato pozice představuje dvě odlišná hlediska. První, které napadne velkou část čtenářů téměř ihned, je má osobní zainteresovanost a následně možné zkreslení realizace výzkumu i zjištěných výsledků. Druhé hledisko, které považuji za velmi podstatné při realizaci kvalitní případové studie, je má důkladná znalost prostředí úřadů práce i průběhu samotné reformy. Přidanou hodnotou je tedy hlubší vhled spojený s profesní a osobní zkušeností, následně doplněný o odbornou literaturu a další prameny, čímž jsem si osvojila tzv. teoretickou citlivost, tedy schopnost rozpoznat, „co je v údajích důležitého, a dát tomu smysl.“ (Strauss a Corbinová 1999: 31)

Přestože považuji osobní i profesní zkušenosti za velmi podstatné při jakémkoliv výzkumu, protože se váží k praktickým otázkám a znalostem reálného prostředí zkoumané skutečnosti, považuji zároveň za důležité, zachovat si při realizaci výzkumu a při následné interpretaci neutralitu vědce. Jak jí však dosáhnout? Neutralita u každého výzkumu začíná důkladnou sebereflexí, to znamená, že jedinec musí rozpoznat, že ho určitá skutečnost může ovlivnit a díky tomu si své postoje, názory a vnímání dokáže uvědomit a analyzovat. Neznamená to však, že efekt zkreslení je vyloučen, je však minimalizován až do úrovně výzkumníkovy profesionality. Neutralitu tedy můžeme spojit s požadovanou profesionalitou výzkumníka. Jak však upozorňují někteří metodologové, dosáhnout neutrality v její čisté podobě, je téměř nemožné.

Důvodem totiž není pouze zainteresovanost výzkumníka, jeho osobní a profesní zkušenosti, ale také hodnotová východiska. Ta je třeba explicitně vyjádřit. (Blaikie 2008, Veselý 2011) V souvislosti s tématem této práce se tedy zaměřím na hodnoty, související s posuzováním a hodnocením politiky. Dle Marka Bovense a Paula 't Harta (2011) je třeba ve spojitosti s posuzováním úspěchu a neúspěchu veřejných politik definovat, z jakých hodnot výzkumník vychází, tedy jasně vymezit, co považuje za dobrou vládu.

### **4.2.1 Co je dobrá vláda a jaká kritéria jsou na této perspektivě postavena?**

Kostecký a Patočková (2006) uvádějí, že existují tři problémy, které musí výzkumníci řešit, pokud chtějí zhodnotit, zda je vláda dobrá či naopak selhává. Jedná se o problém filosofický, což znamená, že je nejprve třeba si uvědomit a ujasnit, k čemu mají vlády sloužit a jaké jsou jejich

funkce. Druhý problém nazývají jako teoreticko-pojmový, protože neexistuje shoda při definování jednotlivých cílů vlády jako např. pocit štěstí a životní spokojenosti občanů, rovná práva či hospodářský rozvoj země. Kromě těchto indikátorů, neexistuje definice samotné závislé proměnné – dobrá vláda. Třetí problém spojují s metodologickými obtížemi při měření výkonu vlád, což je do značné míry dáno právě tím, že neexistuje shoda při vymezení role vlády. Tato nejednotnost a nekonzistence vychází z předpokladů již výše zmíněných odborníků (Bovens a 't Hart 2011, Zittoun 2015, McConnell 2015), že posouzení úspěchů a selhání politik závisí na hodnotových východiscích aktérů, kteří danou politiku hodnotí.

V době rozvoje New public managementu byla dobrá vláda spojována především s ekonomickým růstem a rozvojem jednotlivých zemí neboli s vysokým výkonem s co nejnižšími náklady. (Davis a Hayes 1993) Současné výzkumy však spojují kvalitu vlády také se subjektivními pocity občanů, pocitem pohody či spokojenosti se životem. (Helliwell 2008 a 2014) Tento přístup vychází z názoru, že je třeba se zabývat nejen národní, ale také individuální úrovni jedinců.

Pro potřeby této práce jsem se zaměřila na indikátor procesu tvorby politiky a způsob zavádění těchto politik do praxe, a to jak na národní, tak individuální úrovni. Rozdíl mezi představou a přesvědčením výzkumníků o tom, jak má dobrá správa a politika vypadat, ovlivňuje celkové hodnocení politiky. Z tohoto důvodu formuluji a strukturuji definici dobré vlády do několika oblastí. Jak napsal Stein Ringen (2017: 18), „na tuto cestu vyrazím s plnou náručí vlastních idejí a předpokladů“, které v následujících bodech vysvětluji.

## **Analytické kapacity**

Úspěšně tvořená politika je z mého pohledu taková, která se zakládá na dobrých a kvalitních informacích, které jsou zároveň správně zpracovány a rozmyšleny (na základě debat se zainteresovanými aktéry). Vytvářet analýzy postavené na kvalitních informacích je nutné již ve fázi rozhodování. Cílem je v tomto okamžiku definovat problém a možné způsoby jeho řešení s důrazem na analýzu proveditelnosti. A to na základě získaných informací od různých aktérů, tedy od odborníků, opozice či liniových pracovníků. Výsledná analýza by měla obsahovat cíle politiky, potřebné zdroje (personální, technické, prostorové, finanční) a výsledný rozpočet. Pokud vlády nemají dostatek těchto informací, selhání je pravděpodobné, možná i součástí každého rozhodování.

**Tabulka 5: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Analytické kapacity**

Dimenze	Indikátor
Proces	Čerpali předkladatelé politiky v průběhu rozhodování o podobě politiky z odborných analýz? Byla součástí schvalovacího procesu odborná diskuse založená na znalostech a zkušenostech aktérů? (ne ideologie)



Program	V případě, že tvůrci politiky čerpali z odborných analýz, obsahovaly tyto analýzy plán implementace (s ohledem na časové, prostorové, personální a technické kapacity a potřeby)?
Politika	Čerpali tvůrci politiky z odborných názorů opozičních poslanců, případně jiných analýz, názorů či zkušeností?

Zdroj: autorka

## Otevřená a participativní politika

S výše uvedeným kritériem souvisí předpoklad, že zaměstnanci veřejné a státní správy (dále v textu označováni jako veřejní profesionálové<sup>5</sup>), kteří jsou v každodenní přímé interakci s klienty (v této práci se jedná o zaměstnance úřadů práce), by měli být zapojeni do tvorby politiky, která se jich bezprostředně dotýká. V pojetí Colebatche (2005: 57) se jedná o horizontální perspektivu, která spočívá v kolektivním vyjednávání, „pozornost se přesouvá od žádaného výsledku na proces a na lidi, jejichž prostřednictvím má být proveden.“ Takové začlenění považuji za důležité z několika následujících hledisek.

Za prvé, aby mohla být vláda považována za dobrou, měla by při tvorbě politiky vycházet z potřeb svých občanů. Tyto potřeby jsou však od rozhodování politiků velmi často vzdálené a jednou z možností, jak je zjistit, je využít veřejné profesionály. Ti jsou s občany jako se svými klienty v každodenním a pravidelném kontaktu, čímž si osvojili široké znalosti a zkušenosti.

Za druhé, vláda by měla projevit respekt k těmto znalostem a zkušenostem, aby se veřejní profesionálové necítili jednak izolovaně a méněcenně, ale také aby neměli pocit, že s nimi vláda nakládá svévolně či dokonce diktátorsky.

Za třetí, zapojení veřejných profesionálů je důležité s ohledem na jejich výrazný stupeň autonomie a diskrece (Lipsky 1980), který v konečném důsledku ovlivňuje způsob implementace schválené politiky a zvyšuje legitimitu zaváděné politiky.

S tím souvisí také čtvrtý předpoklad, který je postaven na přesvědčení, že zapojením veřejných profesionálů do tvorby politiky, jenž se jich bezprostředně dotýká, se zvyšuje jejich informovanost, která redukuje nejistotu a neochotu k implementaci politiky. Zaměstnanci totiž vědí, co mohou očekávat a také ve větší míře souhlasí s realizací nově vytvořené politiky. (Tummers 2013)

Obecně řečeno, proces schvalování by měl podléhat diskusi a komunikaci se všemi zainteresovanými aktéry, především pak s veřejnými profesionály. Velice významná je také participace zaměstnanců na strategické a operační úrovni rozhodování a kooperace s nimi. Nutno však podotknout, že participací, diskusí a komunikací nemyslím přímou komunikaci s každým zaměstnancem veřejné či státní instituce, v našem případě úřadů práce, ale možnost se zapojit, kooperovat a vyjednávat například v konzultativních komisích, u kulatých stolů, v průběhu

<sup>5</sup> Toto pojmosloví vychází z teorie holandského výzkumníka Larse Tummerse a více rozebrané v následujících kapitolách, především pak v podkapitole 7.3.1.

veřejných rozprav či pomocí internetových diskusí, případně jinou formou elektronické komunikace. Každý účastník by tak měl mít stejnou možnost ovlivnit výsledek. Tímto přístupem může docházet ke zvyšování pocitů pracovní spokojenosti, oddanosti k organizaci, a naopak k eliminaci pocitů odcizení, a to může vést ke zvyšování identifikace s cíli politiky, k pracovní výkonnosti zaměstnanců a efektivitě celé organizace. Zároveň může docházet k předcházení implementačních deficitů. Využití znalostí a zkušeností veřejných profesionálů může pomoci při tvorbě kvalitní a dobré veřejné politiky s nízkým předpokladem selhání, a to v dlouhodobém horizontu.

Kromě pozitiv spojených se začleňováním zainteresovaných aktérů do politiky, se tento způsob potýká i s nedostatky, které považují za nutné také zmínit. Mohou být způsobeny například kulturní odlišnosti: participativní a deliberativní způsob politiky nemusí být vždy použitelný a vhodný, zejména ve státech řízených autoritativním a direktivním způsobem. Dále může tento způsob vládnutí způsobit přílišná očekávání, která však nejsou ve výsledku uspokojena, protože pro vládu může být těžké vypořádat se s velkým množstvím rozličných zájmů a názorů. (McConnell 2010b) A v neposlední řadě může být tento způsob vlády rozporován z hlediska předpokladu nízké angažovanosti aktérů.

**Tabulka 6: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Otevřená a participativní politika**

Dimenze	Indikátor
Proces	Docházelo v procesu schvalování k diskusi a komunikaci se zainteresovanými aktéry? Podíleli se zaměstnanci úřadů práce na rozhodování o podobě politiky? Získala vláda podporu pro tvorbu politiky v průběhu schvalovacího procesu od všech zainteresovaných aktérů?
Program	Získala vláda podporu pro tvorbu politiky v průběhu implementace politiky?
Politika	Byl způsob vládního řízení v průběhu tvorby a implementace reformy poklidný a bezproblémový? Získala politika v průběhu procesu i implementace politickou podporu napříč politickým spektrem?

Zdroj: autorka

## Idea kvality a rozvoje

Toto kritérium je založené na názoru, že nelze stanovit cíle nové politiky pouze s ohledem na úsporu a efektivitu a s tím související kvantitativní indikátory úspěchu jako například počty investic, částka vynaložených a ušetřených financí, počet nezaměstnaných na jednoho zaměstnance, počet realizovaných sociálních šetření nebo také počet propuštěných zaměstnanců. Naopak, podstatná je také kvalita a tedy cíle související s vyšší kvalitou služeb (jejich časová a místní dostupnost, zacílenost služeb na klienty, snížení administrativní zátěže pro klienty, komfortní prostředí, jeho vhodnost a vybavení), s proškolením a zvyšováním kvalifikace zaměstnanců, což může vést ke zvyšování jejich kompetentnosti a porozumění klientům, a

v neposlední řadě se zlepšováním řízení organizace, se zvyšováním spokojenosti jak zaměstnanců organizace státní či veřejné správy, tak klientů.

Protože je práce zacílená především (ale nejen) na názory, pocity a zkušenosti zaměstnanců úřadů práce, které vnímám jako velice významné aktéry, vycházím z předpokladu, že cíle politiky musí směřovat také k nim – ke zvyšování jejich kompetencí, jejich motivace a pracovní spokojenosti. Jak uvádí Půček a Kocourek (2005: 49), „spokojenost je v podstatě vnímaná kvalita“. A ačkoliv se nezabývá pouze spokojeností zaměstnanců, ale také klientů, ve shodě s jeho názory vnímám spokojenost jako základní kámen ovlivňující způsob vykonávání služby ze strany zaměstnanců, což následně ovlivňuje také spokojenost klientů. Neboli pokud nebudou zaměstnanci spokojeni, nebudou svojí práci vykonávat kvalitně, a to může vést k méně kvalitním službám, a tedy i menší spokojenosti klientů.

**Tabulka 7: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Idea kvality a rozvoje**

Dimenze	Indikátor
Proces	Byly stanovené a deklarované cíle politiky zaměřeny také na kvalitu a rozvoj služeb poskytovaných klientům? Byly stanovené a deklarované cíle politiky zaměřeny také na rozvoj zaměstnanců? Byly stanovené a deklarované cíle zainteresovanými aktéry vysoce ceněny?
Program	Vedly stanovené cíle politiky k vyšší kvalitě poskytovaných služeb? Vedly stanovené cíle politiky k vyšší spokojenosti zaměstnanců úřadů práce?
Politika	Panoval v Parlamentu ČR souhlas s cíli, hodnotami a ideologií vládní koalice?

Zdroj: autorka

## Politická stabilita

Toto hledisko souvisí s dlouhodobou politickou stabilitou a silnou vládou. Silnou vládu zde nevidím pouze v souvislosti se silným mandátem, ale také s kompetentními ministry a členy kabinetu. S vládou, která má konkrétní vize a je schopná je vyjádřit, zároveň je schopná se omezit a je také schopná získat souhlas a podporu ostatních zainteresovaných aktérů (opozice, odborů, veřejných profesionálů). A to vše v dlouhodobém horizontu, ne pouze v jednom volebním období. Silná vláda tedy představuje základní stavební kámen pro politickou stabilitu. Ten jako jediný pro vybudování politické stability samozřejmě nestačí, podstatný je také politický řád a systém dané země, politická kultura a důvěra v politiky. Nicméně osobně vycházím z předpokladu, že bez silné vlády nemůžeme očekávat změny v dalších oblastech.

**Tabulka 8: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Politická stabilita**

Dimenze	Indikátor
Proces	Bylo postavení vládní koalice udržitelné a stabilní? Získala a udržela si vláda legitimitu v průběhu procesu schvalování reformy?
Program	Byl průběh implementace reformy stabilní a bez výraznějších problémů?
Politika	Dosáhla vládní koalice zlepšení své volební reputace? Dosáhly politické strany vládní koalice znovuzvolení? Byly politické strany v dalším volebním období součástí vlády (či vládní koalice)?

Zdroj: autorka

## Moudrost v pomalosti

S hlediskem politické stability souvisí také požadavek na pomalé rozhodování, především u rozsáhlých reforem. Jak píše Ringen (2017: 102): „na staré moudrosti, která doporučuje spěchat pomalu, je mnoho pravdy.“

Pro mne ideální státy se silnou vládou, politickou stabilitou a pomalým rozhodováním jsou skandinávské státy, jejichž indikátory udržitelného vládnutí (tzv. sustainable governance indicators) dosahují ve srovnání s průměrem EU poměrně vyšších hodnot.<sup>6</sup> Jejich pomalé rozhodování je realizováno beze spěchu a beze zmatku. Vychází z identifikování problému, který vyžaduje reformu, následně dochází k plánování možného způsobu řešení. K tomuto účelu je jmenovaná komise sestávající z odborníků, zástupců odborů a zaměstnavatelských svazů, která po určitém období (tři až čtyři roky) vypracuje komplexní zprávu a předá ji příslušnému ministerstvu. Následuje „názorové kolečko“ jehož výsledkem je Bílá kniha (toto období trvá cca jeden až dva roky). Poté dochází k diskusi v parlamentu, která se vztahuje spíše k principům než k podrobnostem. Asi po roce dojde k přípravě legislativy, která vyvrcholí návrhem zákona. V průběhu celého procesu dochází k rozsáhlé a důkladné diskusi, jejímž výsledkem je konsenzus. Takto předložená rozhodnutí většinou nepřerušují ani změna vlády (Ringen 2017: 103-104).

**Tabulka 9: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Moudrost v pomalosti**

Dimenze	Indikátor
Proces	Předcházelo procesu schvalování identifikování problému, hledání a plánování možného způsobu řešení, názorové kolečko či diskuse nad jejich výsledky?
Program	Byla politika implementována v několika fázích s dostatkem času na adaptaci zaměstnanců i klientů vůči nové politice?
Politika	Probíhalo jednání ve výborech a Poslanecké sněmovně formou diskuse a deliberace?

Zdroj: autorka

### 4.3 Optika výzkumu

Při definování ontologických a epistemologických předpokladů vycházím především z přístupu Paula Furlonga a Davida Marsha (2010), kteří rozlišují dvě základní pozice výzkumníka. Za první fundamentalistickou/objektivistickou/realistickou a za druhé antifundamentalistickou/konstruktivistickou/relativistickou. Samozřejmě je třeba připustit, že toto dělení není univerzální, v literatuře lze nalézt i jiné. V některých případech se jedná o alternativní kategorie, v jiných o zcela odlišné. Každý výzkumník tak může upřednostňovat různá dělení (srovnej Blaikie 2008, Pernecky 2016, Lincoln 2011, Blanche a Durheim 1999, Perri 6 2012).

<sup>6</sup> Mezi indikátory udržitelného vládnutí patří indikátor výkonu politiky, kvalita demokracie a indikátor vládnutí. Průměr za EU je 6,10 u indikátoru výkonu politiky, 7,20 u kvality demokracie a 6,20 u indikátoru vládnutí. U Norska se jedná o 7,73; 8,93 a 8,32. U Finska je to 7,45; 9,15 a 8,30. U Švédska 8,03; 9,19 a 8,40. U Dánska 7,62; 8,85 a 8,36. Česká republika dosahuje nižších hodnot než skandinávské státy, nicméně hodnoty jednotlivých indikátorů jsou podobné průměru EU (6,12 vs. již výše uvedených 6,10; 7,39 vs. 7,20; 6,08 vs. 6,20). Více informací na [www.sgi-network.org](http://www.sgi-network.org).

Dle fundamentalismu jako ontologické perspektivy je svět poznatelný a nezávislý na znalostech či zkušenostech výzkumníka. Výsledky zkoumání jsou tedy objektivní a bezpodmínečně pravdivé. Neboli, úspěch či neúspěch veřejné politiky je fakt a může být hodnocen a měřen na základě objektivně stanovených, a především kvantifikovatelných kritérií. Úspěšná politika je tedy ta, která dosáhla deklarovaného cíle, naopak neúspěšná je ta, která ho nedosáhla. Součástí této ontologické perspektivy je epistemologická rovina rozlišující mezi pozitivismem a realismem. V obou případech se výzkumník zaměřuje především na identifikování příčin a na vysvětlení, proč k dané události (úspěchu či selhání politiky) došlo.

Antifundamentalismus je opakem výše zmíněné perspektivy, dle které svět není poznatelný, ale naopak je aktivně konstruovaný. Výzkumník není objektivní, protože vychází ze svých hodnot, které jsou utvářeny v závislosti na jeho sociálním, politickém a kulturním procesu. Výsledky tak nemohou být objektivní, nevíme, zda jsou pravdivé, protože jsou interpretované. Nemůžeme tedy jednoznačně říci, zda je daná politika úspěšná či selhávající, můžeme pouze připustit, že se jedná o způsob interpretace oslovených aktérů a můžeme rozlišit, jakým způsobem ji aktéři interpretují a konstruují. Pro zhodnocení úspěchu a neúspěchu nemáme stanovená žádná jasně měřitelná a kvantifikovatelná kritéria. Přestože Furlong a Marsh (2010) přiznávají, že není lehké tuto ontologickou perspektivu klasifikovat, protože je příliš široká a různorodá, uvádí zjednošující přístup ke způsobu poznání sociální reality a tím je interpretativistická (konstruktivistická) epistemologická pozice. Cílem výzkumníka není zjistit příčiny a vysvětlit, proč k dané události došlo. Naopak se zaměřuje na význam tohoto chování a zdůrazňuje porozumění dané události.

Na základě tohoto rozdělení vychází výzkum v této práci z fundamentalistického ontologického pojetí a realistického epistemologického přístupu. Někteří autoři (např. McConnell 2010b, Lincoln 2011) vymezují realismus jako třetí perspektivu (vedle pozitivismu a konstruktivismu/interpretativismu/relativismu). Na rozdíl od pozitivismu vychází realismus z předpokladu, že všechny jevy a situace ve společnosti nemůžeme pozorovat přímo a je tedy třeba připustit, že výsledkem zkoumání není absolutní pravda, nýbrž pravděpodobná pravda. Ta ale vychází z hodnot posuzovatelů. Můžeme tedy říci, že „moderní realismus má mnoho společného s interpretativismem“ (Furlong a Marsh 2010: 204), protože věří v nezávislou a poznatelnou realitu (stejně jako pozitivismus), ale výsledky zkoumání podléhají interpretacím a odlišnému vnímání posuzovatelů (jako konstruktivismu/interpretativismu). Realita tedy existuje nezávisle na aktivitách vědců (posuzovatelů), zároveň je však viděna jako produkt interpretací sociálních aktérů, jako produkt změn na základě těchto interpretací v čase a jako produkt kulturních předpokladů. Úspěšná a neúspěšná politika je tedy obojí – fakt i interpretace aktérů. Organizační reformu považují za neúspěšnou, ale zároveň je třeba připustit, že neúspěch (či úspěch) mohou různí aktéři vnímat odlišným způsobem.

Tento přístup je možné v literatuře nalézt pod názvem kritický realismus. (Pernecký 2016, Lincoln 2011, Furlong a Marsh 2010) Dle Lincolna (2011) je řazen do postpozitivistického paradigmatu, která může být chápán buď jako modifikace pro-pozitivistického přístupu nebo jako anti-pozitivistický přístup. Jak uvádí Pernecký (2016), můžeme rozlišovat mezi slabou nebo silnou pozicí uvnitř této domény, od níž se pak odvíjí také přístup ke zkoumání daného jevu. Z níže uvedeného způsobu sběru a analýzy dat je zřejmé, že moje pozice jako výzkumníka vychází z předpokladu, že realita, zkoumaná v sociálních vědách, je utvářena objektivními i subjektivními faktory. Můžeme tedy říci, že se jedná o integrativní přístup ke zkoumání organizační reformy, který slučuje pozitivistickou a konstruktivistickou/interpretativní perspektivu.

Přestože cílem práce je přinést co nejvíce nezainteresované poznání, není možné realitu zkoumat bez hodnotících rámců jak výzkumníka, tak respondentů, kteří jsou součástí výzkumu. Jak uvádí Ochrana (2009: 64), „sociální svět je světem hodnot, pak také by měl být s ohledem na daný atribut takto zkoumán.“ Moje pozice (daná osobní zkušeností, a tedy i zainteresovaností) se přiklání spíše k doméně anti-pozitivistického přístupu. Cílem výzkumu je především zjistit jak a proč organizační reforma úřadů práce selhala a s jakými důsledky, zároveň je účelem práce porozumět daným událostem. Logika výzkumu je postavena na pozitivistické rovině, tedy zjišťování kauzality (proč reforma selhala). Zároveň je však postavena na normativní rovině, protože hodnocení organizační reformy je konstruováno na určitém ideálu a normativních kritériích výzkumníka (viz předešlá podkapitola) a na názorech zaměstnanců úřadů práce, expertů, politiků či tvůrců reformy. Způsob zkoumání daného jevu nepodléhá pouze kvantitativním metodám, naopak v souladu s epistemologií kritického realismu vychází také z kvalitativních metod.

#### **4.4 Výzkumný design případové studie**

V obecném povědomí je případová studie definována jako hloubková a komplexní analýza jednoho případu, ale jak píše John Gerring (2004), ačkoliv je ve výzkumech často využívána, není příliš pochopená a má v sociálních a politických vědách „*zapeklitou pozici*“. (Gerring 2004: 341) A to přestože velká část klasických prací a teorií byla vytvořena, případně modifikována, právě na základě realizace případových studií (např. Janis 1972, Allison 1971, Tummers et al. 2012).

Cílem této kapitoly je tedy vysvětlit a definovat případovou studii, a to především s ohledem na její vývoj. Z tohoto důvodu vycházím zejména ze tří autorů, z nichž každý pohlíží na případovou studii trochu odlišným způsobem. Všechny tři autory je dle Hyett et al. (2014) možné zařadit do skupiny postpozitivistů, u kterých má koncipování případových studií charakter smíšeného výzkumu. Na rozdíl od konstruktivistů, kteří při svém bádání zdůrazňují kvalitativní metody a osobní zainteresovanost výzkumníka. Zaměření na tyto autory vychází z mého epistemologického předpokladu založeného na kritickém realismu (jako součást postpozitivistického paradigmatu). Výhodu smíšeného designu výzkumu (který je preferován také českými odborníky, např. Marešem

2015 a Hendlem 2017) vnímám nejen v hlubším, ale také v rozsáhlejšímu porozumění zkoumané reality. Díky této mnohaúrovňovosti mohu dojít k celistvějšímu pohledu na zkoumaný jev, který „zvyšuje důvěryhodnost závěrů a otevírá cestu jak ke zpřesňování teorie, tak i k praktickým aplikacím.“ (Mareš 2015: 119)

V této práci rozlišuji vybrané autory jako zástupce tří generací<sup>7</sup>, kteří se snaží o zvýšení rigoróznosti postupů při tvorbě případových studií. Můžeme je seřadit na škále od pro-pozitivistického pohledu až po anti-pozitivistický pohled inspirovaný konstruktivismem/interpretativismem. Představitelem první post-pozitivistické generace je Robert K. Yin, druhá generace je zastoupena Johnem Gerringem, který posouvá případovou studii na další úroveň a třetí generaci zastává Bent Flyvbjerg, který ve své práci částečně vychází z konstruktivisty Roberta Stakea (1995). V dalších podkapitolách je věnována pozornost výhodám případové studie a závěrečná část je zaměřena na popis a vysvětlení vybrané strategie při analyzování organizační reformy úřadů práce.

#### 4.4.1 Případové studie v sociálních vědách

Robert K. Yin, jako představitel tzv. první generace výzkumníků, považuje případovou studii za metodu<sup>8</sup>, kterou by měl každý výzkumník znát. (Yin 2003) Jak sám uvádí, výuka o aplikaci případových studií není příliš rozšířená a případové studie nejsou dle něho podrobně rozebrány ani v učebnicích o kvalitativních metodách, což následně způsobuje nerigoróznost a ledabylost v jejich tvorbě. (Yin 2009)

Definici případové studie však považuji v jeho podání za poměrně obecnou. Yin (2003) uvádí, že se jedná o metodu, která je využitelná v různých oborech, od historie, etnografie, po sociální témata jako zkoumání rodin, vzdělávání dětí či výzkum různých sociálních problémů. V tomto ohledu má případová studie velmi široké pole působnosti. Zároveň spojuje její užití především s evaluací vybraných případů se zaměřením na *proces* s důrazem na implementaci například konkrétní politiky (a jejího programu). V tomto ohledu ve svých případových studiích aplikuje Yin (2003) chronologické tabulky s jasným, a pokud možno objektivním vývojem procesu ve vybraném případě. Kromě analýzy procesu vidí Yin (2003) důležitost případových studií také při hodnocení *výstupů*, čímž význam případové studie rozšiřuje. Při hodnocení vybraných případů zároveň vychází také z předpokladu, že je nelze oddělit od kontextu (historického, politického, sociálního apod.). Výzkumník tak musí mít široké znalosti nejen o případě, ale také o kontextuálních podmínkách, které je třeba začlenit do analýzy hodnocení případu.

<sup>7</sup> Přestože se jedná o zjednodušený pohled, umožňuje mi strukturovat vývoj případové studie způsobem, který reflektuje celkovou optiku výzkumu v této práci. Jak jsem již uvedla, postpozitivistický postoj zahrnuje celou škálu přístupů, od pro-pozitivistického až po anti-pozitivistický.

<sup>8</sup> Ačkoliv používá pojem „metoda“ a ne „design“, jeho pojetí vychází spíše z širšího významu. Jedná se o přístup, který využívá různá data, metody a analýzy.

Jak je již výše uvedeno, Yin (2003 a 2009) vychází z pozice pozitivismu a v tomto kontextu se také případovou studií zabývá. Jeho cílem je vytvořit jasnější design a návod pro používání případových studií s cílem zjistit objektivní pravdu o případu. (Yin 2009) Rozlišuje tři typy případových studií neboli tři typy výzkumných strategií – explorační, deskriptivní a explanační. Neexistuje mezi nimi žádná jasná hierarchie, liší se však svým významem, cílem i návodem s postupnými kroky pro jejich aplikaci. Rozdíl je patrný v typu výzkumné otázky, kontrole probíhajících událostí a v zaměření na současné nebo minulé události. (Hendl 2017) Kromě rozlišení typů případových studií je třeba také zohlednit, zda se jedná o zkoumání jednoho nebo více případů. Celkem tak uvádí šest typů případových studií, znázorněných v tabulce níže.

**Tabulka 10: Typy případových studií dle Roberta K. Yina**

Počet případů	Typ výzkumného designu		
Jedno případová studie	explorační	deskriptivní	explanační
Více případová studie	explorační	deskriptivní	explanační

Zdroj: Yin (2003), upraveno

Explorativní studie přirovnává spíše k pilotním studiím pro vyjasnění výzkumné otázky, výběru teorie, případně způsobu sběru a analyzování dat. Na rozdíl od deskriptivní a explanační studie nemá přesně definovaný design, jedná se spíše o sbírání různých informací o případu. Výsledná analýza je pak často určena pro další výzkum.

Deskriptivní a explanační případové studie mají již specifikovaný postup. Ten je dle Yina deduktivní, v první fázi začíná návrhem teorie. Yin (2003 a 2009) zdůrazňuje význam teorií, které kromě kauzality vymezují také design případových studií. Jejich použití je významné také pro stanovení rozsahu práce, zároveň jsou „podstatné pro zobecňování výsledků.“ (Yin 2003: 6) Rozlišuje použití teorií pro explanační případové studie, tedy pro zodpovězení otázky „Co a jak se stalo“ a pro zodpovězení otázky „Proč se to stalo?“ A také pro deskriptivní případové studie, které vymezují hloubku a rozsah popisu případu. Zde je třeba znát odpovědi na otázky, „Kde popis a zkoumání případu začíná a kde končí?“ „Co je možné z popisu vyjmout a co je do něho naopak vhodné zahrnout?“

V další fázi je třeba rozebrat způsob výběru případu, ve kterém je důležité umět si odpovědět na otázku, z jakého důvodu je daný případ potřebný? Neboli, jaký je účel studie? Dalším krokem, který je nezbytný vykonat, je stanovit tzv. jednotku případu (unit of analysis), která nám vymezuje ohraničení případu a také určí design a použité teorie. Její stanovení podléhá odpovědi na otázku: „Co je mým případem?“ Součástí těchto fází je screening (v podobě vyhledávání odborné literatury, dostupných zdrojů a zúčastněných aktérů v případě) a výběr případu. Případové studie tak mohou být holistické či vestavěné („embedded“). Rozdíl spočívá v případné selekci případu, která probíhá na základě předem daných kritérií. (Yin 2009)



Kromě výše zmíněného deduktivního postupu, je dle Yina (2003 a 2009) důležité v kvalitní případové studii využít velké množství zdrojů dat (různé dokumenty, archivní materiály, rozhovory, přímé a participativní pozorování či fyzické artefakty). Z uvedených příkladů dat je zřejmé, že Yin zdůrazňuje použití kvantitativních i kvalitativních metod. Tato data by měla být zároveň triangulována, protože pokud za použití většího počtu zdrojů dat získáme stejné odpovědi, zvyšujeme tím vnitřní validitu výzkumu. (Yin 2003: 83) Kritéria analýzy jsou však spíše kvantitativní povahy. Yin doporučuje realizovat statistické techniky (jako například faktorové analýzy, regresní modely, korelační analýzy apod.), používat ekonomické ukazatele, kvantitativní psychologické či sociální faktory.

Za představitele druhé generace postpozitivistů považuji Johna Gerringa (2004), který ve svém článku „What is a case study and what is it good for?“ vyzdvihl význam a prospěch případových studií. Jak sám uvádí, do té doby nebyla případová studie, jako výzkumný přístup, příliš uznávána, někdy byla dokonce až ignorována. A to přestože se ve výzkumech a odborných člancích často vyskytovala. Z metodologického hlediska však byla, a v některých případech stále je, považována za metodu problematickou (více např. Mareš 2015). Gerring (2004: 341) si tak klade otázku: „Jestliže jsou případové studie metodologicky chybné, proč přetrvávají?“ První odpověď nalézá v nejednoznačné či příliš obecné definici případových studií. Gerring (2004: 342) ji tedy definuje jako „intenzivní studii jednoho případu, jejímž účelem je porozumět dalším (podobným) případům.“ Případ musí být prostorově ohraničený a pozorovaný v jednom časovém bodě nebo v jednom časovém období.

Druhá odpověď souvisí s vnímanou hostilitou mezi případovými studii a ostatními kvantitativními metodami (průřezovými studii). Gerring (2004) považuje tuto hostilitu za mylnou, a naopak pokládá oba designy za komplementární. To, co dle něho odlišuje případovou studii od průřezového designu, je způsob definování případu, nikoliv epistemologie, tedy analýza a metody pro modelování kauzálního vztahu.

Stejně jako Yin, i Gerring se snaží o zvýšení rigoróznosti případových studií, zaměřuje se ale spíše na způsob definování a výběr případu. Na rozdíl od Yina (2003) připouští, že výběr případu, který je záměrný a nenáhodný, může být považován za reprezentativní. Při definování následujících technik výběru případu se zaměřuje na kauzální inference. V pojetí Yina (2003) bychom je mohli definovat jako explanační případové studie. Konkrétně se tedy jedná o typický („typical“), různorodý („diverse“), extrémní („extreme“), deviantní („deviant“), významný („influential“), klíčový („crucial“), pathway případ, dále pak nejvíce podobné („most-similar“) a nejvíce odlišné („most-different“) případy. Tato typologie rozlišuje případy nejen dle jejich strategie výběru, ale také dle toho, zda se zaměřují na jeden nebo více případů. Strategie postavena na různorodosti, největší podobnosti a největší odlišnosti se zaměřuje pouze na analýzu dvou a více případů, zatímco ostatní se mohou zaměřit na zkoumání jednoho a více případů. (Gerring 2008: 645-684)

Cílem *typického* případu je zachytit každodenní či běžné situace (případy) a to na základě kritérií výběru. Jedná se tedy především o induktivní přístup. V případě, že chce výzkumník realizovat případovou studii na konkrétní oblast, například selhání veřejných politik, stanoví si jasná kritéria, která musí vybraná politika splňovat. Tato kritéria však představují typičnost či průměrnost případu, který se výrazným způsobem neodlišuje od ostatních typů. Po tomto výběru následuje samotná analýza s cílem vysvětlit na základě vybrané teorie kauzalitu neboli jaké nezávislé proměnné působí a ovlivňují závisle proměnnou. Výsledkem této případové studie je potvrzení či vyvrácení hypotézy, případně její přerámování ve shodě s výsledky studie. Jak uvádí Gerring (2008: 648), reprezentativita tohoto výběru případu může být relativně vysoká, na rozdíl od ostatních typů.

*Různorodý* případ vychází ze zkoumání dvou a více případů s cílem dosáhnout co největší variability. Kritériem může být odlišné náboženské vyznání, politický systém, ideová hlediska (pravice vs. levice), autoritativní či participativní proces tvorby politiky apod. Na základě definované diversity vzniknou relativně homogenní a heterogenní kategorie s cílem vytvořit typologizaci případů, případně s cílem otestovat pravdivost platné teorie. Klasickým příkladem tohoto designu je rozlišení sociálního státu na tři ideální typy – sociálně demokratický, konzervativní a liberální. Esping-Andersen (1990) vytvořil tuto typologizaci na základě stratifikace, míry dekomodifikace a vztahů mezi státem, trhem a rodinou. Následující případové studie mohou na tuto kategorizaci sociálního státu navazovat a dále ji testovat.

*Extrémní* případ vychází z extrémních hodnot u závislé proměnné nebo nezávisle proměnných, případně u obou. Tím, že se zaměřuje na výjimečné či neobvyklé případy, často se v hledáčku analýzy objeví případy spojené s negativním hodnocením jako je zkoumání fašismu, domácího násilí či politického selhání. Pro výběr tohoto případu je důležité určit také kontext, ve kterém případ hodnotíme. Pokud v této souvislosti vztáhneme a definujeme organizační reformu úřadů práce pouze ke konkrétnímu období vlády Petra Nečase, nemůžeme ji posuzovat jako extrémní, protože tehdejší vláda realizovala spoustu reforem podobným způsobem. Naopak, za extrémní by v tomto kontextu byla považována úspěšná reforma. Z extrémního případu se často může stát paradigmatický případ, protože je definován v nejčistší formě, tzv. ideálního typu. Kromě transformace extrémního případu na paradigmatický, může docházet také k jeho předefinování na typický či deviantní, dle toho, zda se případ přibližuje průměru či se naopak vzdaluje. Užití tohoto typu případu tak může být významné pro další fáze analýzy.

*Deviantní* případ neboli také patologický či anomální, vykazuje známky překvapujících hodnot. Ty se nijak výrazně neodlišují od průměru jako v případě extrémního typu případu, ale odlišují se od obecně platného modelu, který je postaven skrz daná očekávání. Nejvíce je využíván na poli medicíny, která zkoumá různé typy anomálií a snaží se odpovědět na otázku, proč tomu tak je, co případ odlišuje od ostatních a zda je možné se pozorováním těchto případů něčemu přiučit. Gerring

(2008) uvádí příklad zkoumání lidí s AIDS, kteří jsou vůči tomuto viru a nemoci resistantní. Jedná se tedy o opačný typ případu, než jak je definován typický případ. Nicméně pokud zjistíme, že deviace je častá, stává se z něho právě případ typický. Například, pokud bychom chtěli zkoumat neobvyklý případ selhání či úspěchu politiky, který považujeme za jedinečný a anomální s překvapujícími hodnotami, ale v průběhu analýzy, nebo několik let po ní, bychom zjistili, že se jedná o zcela typické a charakteristické znaky selhání či úspěchu, je třeba změnit strategii a považovat případ spíše za typický než deviantní. Deviantní případ ve své čisté podobě není tedy považován za reprezentativní, ale zkoumání jednoho případu, s překvapujícími hodnotami, které nereprodukuje znaky většinové společnosti, je přesto důležité.

*Významný* případ je takový, který zpochybňuje či nepotvrzuje nebo nově konceptualizuje obecně platnou teorii. Tento typ případové studie má blízko k deviantnímu typu, jejich odlišnost je však dána cílem studie. Významný případ začíná cílem o potvrzení obecné platné teorie, zatímco účelem deviantního případu je vytvoření nové teorie (hypotézy), která modifikuje tu obecně platnou. Příkladem významného typu případové studie může být zkoumání centralizovaných úřadů s cílem potvrdit, že řízení těchto institucí se projevuje určitými znaky, které mají své důsledky. Výsledky studie ale nakonec prokážou, že vybraný centralizovaný úřad nedisponuje dříve definovanými znaky, případně, že důsledky těchto znaků se neprokázaly.

*Klíčový* případ je zajímavý v tom, že se dále rozlišuje na dva typy – nejméně pravděpodobný případ (least-likely) a nejvíce pravděpodobný případ (most-likely). Vycházejí z teorie, která nám naznačuje pravděpodobnost, že daná situace (případ) určitým způsobem funguje. Jejich cílem je potvrdit či vyvrátit danou hypotézu. „Použití klíčového případu má tedy největší smysl v případě, že ho můžeme vysvětlit určitou teorií.“ (Gerring 2007: 232) Vybraná teorie musí být pevně daná a neměnná. Zároveň záleží na její kvalitě, která však není dle Gerringa (2008) tak jasná jako v případě přírodních věd a zkoumání platnosti například teorie relativity. Nejméně pravděpodobný případ je ten, u kterého očekáváme, že daná teorie je málo pravděpodobná, ale výzkumník zjistí, že je platná. Pro potvrzení či vyvrácení tohoto typu klíčového případu používá Gerring (2007 a 2008) Popperův pojem falsifikace. Nejvíce pravděpodobný případ je naopak ten, u kterého očekáváme, že daná teorie je více pravděpodobná, ale výzkumník zjistí, že v daném případě není platná. V tomto případě dochází dle Gerringa (2007 a 2008) k tzv. koraboraci. Vždy je však třeba si uvědomit, že klíčovitost každého případu je různá a posouzení, zda lze teorii vyvrátit či potvrdit, je nutné vždy hodnotit právě v tomto kontextu. Například, pokud budeme zkoumat hypotézu, že politická stabilita je typická pouze pro státy s relativně homogenním obyvatelstvem, můžeme v případě Nizozemí dojít k odlišnému závěru. Tento stát je považován jak za politicky stabilní, tak ale také za poměrně heterogenní. V tomto případě tedy nemůžeme hypotézu koraborovat, ale musíme vzít v potaz, zda je tento případ klíčový také pro státy s jinou historickou zkušeností, například pro postkomunistické země. Reprezentativita není tedy jasně daná, vždy závisí na stupni klíčovitosti případu.

*Pathway* případ neslouží pro potvrzení či vyvrácení hypotézy, ale pro objasnění různých kauzálních mechanismů, které mohou mít vliv na daný případ. Gerring (2007 a 2008) přitom vychází z předpokladu, že teorie, která vysvětluje případ, je již zavedená a známá. Cílem je však nalézt další kauzální mechanismy, které mohou stejný případ vysvětlit ještě jinými mechanismy. Tyto mechanismy mohou být rovnocenné, mít stejný význam, nebo mohou být navzájem propletené. Lidově řečeno, při použití tohoto designu zkoumáme případ z různých úhlů pohledu.

Zkoumání dvou a více typů případů můžeme provádět na základě výběru těch *nejvíce podobných* případů nebo *nejvíce odlišných* případů. U prvního typu designu si výzkumník vybere dva relativně podobné případy, ale s překvapivě rozdílnými výstupy. Ve statistickém dialektu řečeno, nezávislé proměnné jsou stejné, ale závislé proměnná je různá. Příkladem může být zkoumání Česka a Slovenska, tedy dvou států s relativně podobnou historií, ale rozdílnou současnou politikou, například v přístupu přijetí Eura. Druhý případ designu je postaven na opačném výběru dvou různých případů s relativně podobnými výsledky. Například nízký sociální kapitál u dvou postkomunistických zemí, východního Německa a Ruska.

Způsobem definování a výběrem případu se zabývá také Flyvbjerg (2006), ale jeho článek „Five misunderstandings about case-study research“ se výrazným a do té doby ojedinělým způsobem zabývá především obhajobou případových studií. Dochází tak daleko, že je považuje za „nejlepší“ výzkumný design. Jeho postoje jsou spíše anti-pozitivistické a ze všech tří autorů se svým pojetím nejvíce přibližuje konstruktivismu/interpretativismu (jeho pojetí je inspirováno mimo jiné konstruktivistou Robertem Stakeem). Z tohoto důvodu ho z hlediska vývoje řadím do třetí generace odborníků, zabývajících se případovou studií. Yin (2003 a 2009), představitel první generace, uznává případovou studii za metodu, kterou by měl každý výzkumník znát. Jeho zaměření je tedy spíše učebnicové a slouží především pro informování o případové studii jako další kvalitativní metodě a pro určení jejího postupu zpracování. Gerring (2004) se snaží o zlepšení a uznání případové studie za plnohodnotný výzkumný přístup, který je roven ostatním a z hlediska významu se od nich neodlišuje. Jeho cílem je konkrétně definovat případovou studii a pokusit se zvýšit její uznání díky kategorizaci a popisu jednotlivých strategií výběrů případů. Explicitně uvedený způsob výběru případů tak může zvýšit jejich reprezentativitu. Flyvbjerg (2006) považuje dobré a do hloubky realizované případové studie za významné pro rozvoj sociálních věd. Experti musí mít dle něho praktické zkušenosti a dovednosti. Bez nich nemohou realizovat výzkum (a vědu obecně) efektivně. Případovou studii tedy považuje za jeden z hlavních a nejlepších výzkumných designů při zkoumání specifických jevů.

V této souvislosti vyvrací pět základních „nedorozumění“ o případové studii. Ty souvisí s tradičním pojetím případových studií jako výzkumného designu, který využívá izolované metody a nemůže tudíž vytvářet a testovat teorie, jejich výsledky nemohou být zobecnitelné, vyjádření a popis je dle kritiků subjektivní a podléhá interpretaci výzkumníka, a na základě všech těchto

nedostatků je zpochybňována validita případových studií. Flyvbjerg (2006) kategorizoval tuto kritiku a tradiční pohled do pěti typů nedorozumění. První se vztahuje k tradiční představě výzkumníků, že obecné a teoretické znalosti, nezávislé na kontextu, jsou více hodnotné, než konkrétní a praktické znalosti a zkušenosti. Flyvbjerg (2006) oponuje, že naopak porozumění kontextu a praktické vědomosti umožňují výzkumníkovi dobře a kvalitně porozumět případu. Dle něho výzkumník začátečník nedisponuje těmito poznatky, je na začátku své kariéry, a aby se z něho stal expert (či „virtuóz“), musí realizovat případové studie, znát kontextuální faktory a mít praktické zkušenosti. Pokud se bude výzkumník soustředit a zvyšovat své kompetence pouze na základě znalostí nezávislých na kontextu, nebude tedy rozvíjet své praktické znalosti a dovednosti, „zůstane v procesu učení a rozvoje na začátečnické úrovni.“ (Flyvbjerg 2006: 222) Na propast mezi výzkumníky, často vybavenými kvalitními teoretickými znalostmi, a praktiky, naopak disponujícími praktickými zkušenostmi bez teoretických znalostí, upozornil v českém kontextu Mlčák (2017). Kvalitní případové studie mohou být v tomto kontextu vnímané jako ideální metoda, která propojuje teoretické znalosti a praktické zkušenost.

Druhé nedorozumění se vztahuje k zobecnitelnosti a představě, že nelze generalizovat na základě jednoho případu, a případové studie nejsou tudíž považované za metodu (či design), která může přispět k rozvoji vědy. Proti tomuto tvrzení však stojí nejen výsledky a způsob výzkumu v přírodních vědách (např. Galileiův výzkum gravitačního zrychlení<sup>9</sup>), ale také v těch sociálních. Například teorie skupinového myšlení Irvinga Janise (1972) vznikla na základě zkoumání konkrétních případů. Jednalo se například o rozhodovací proces prezidenta Kennedyho a jeho poradců při přípravě invaze v tzv. Zátocě svini, která měla svrhnout Fidela Castra a jeho režim. Flyvbjerg (2006), ale také výše uvedený Gerring (2007) však přiznávají, že zobecnitelnost na základě případových studií je dána strategií výběru případu. Ruku v ruce s tímto poznáním také upozorňuje, že generalizace, která dle velké části výzkumníků přispívá k rozvoji vědy, je přeceňována. V některých případech je naopak důležité upozornit na odlišnosti, například zkoumáním deviantních případů. I hluboký deskriptivní popis případu, bez snahy o zobecnění, může být významný. Všemi těmito způsoby pomáhají případové studie „proklestit pěšinu k vědeckým inovacím.“ (Flyvbjerg 2006: 227)

Třetí nedorozumění vychází z výše uvedeného, souvisí tedy s nemožností generalizace výsledků vzešlých z případových studií, a vztahuje se ke způsobu použití teorií. Je spojeno s tradiční představou, že případové studie jsou použitelné pro vytváření hypotéz, ale ne pro testování a tvorbu teorií. Opět se jedná o otázku strategie výběru případu. Přestože Flyvbjerg (2006) uvádí, že hlubkové deskriptivní studie jsou důležité, pro zobecnění a tvorbu teorií slouží jiné typy studií, zaměřující se na odhalování kauzálních mechanismů. V pojetí Yina (2003) se jedná o explanační

---

<sup>9</sup> Ačkoliv se jednalo o experiment, Flyvbjerg srovnává způsob experimentu, tvořeného na základě jednoho pokusu, s případovou studií na základě zkoumání jednoho případu.

případové studie. Ty Flyvbjerg, stejně jako Gerring (2007 a 2008), rozlišuje na několik typů – typické, extrémní/deviantní, kritické, paradigmatické a odlišné případy. Kromě paradigmatického případu, je jejich popis uveden již v typologii Gerringa (2008). Flyvbjerg (2006) charakterizuje paradigmatický případ v podstatě jako tzv. Weberův ideální typ, protože obsahuje typické a ukázkové znaky.

Weber (1998) definuje ideální typ jako myšlenkovou a teoretickou konstrukci, jež probíhá na základě empirických faktů, kterým je přikládán význam dle výzkumníkova teoretického zájmu. Ten si z velké části faktů vybere pouze určité, dle něho nejtypičtější. Kromě této typičnosti, nesmí hrát při určování ideálního typu roli náhoda, ale spíše je třeba objevit obecné pravidlo. V tomto smyslu Weber zdůrazňuje roli kauzálního vysvětlení v podobě odhalení pravděpodobných příčin jednání a jejich důsledků. Tím dle něho dochází ke stanovení pravděpodobnostního pravidla kauzality. Jak ale určit, že se jedná právě o paradigmatický případ? Pravidlo pro jeho definování je konstruované, není tedy jasně stanovené, naopak vychází spíše z intuitivního a subjektivního procesu a ze znalostí výzkumníka. Flyvbjerg (2006) proto doporučuje explicitně zdůvodnit výběr případu a důsledně vymezit, z jakého důvodu je považován za paradigmatický.

Čtvrté nedorozumění se vztahuje k subjektivním výsledkům případových studií, které jsou zkesleny tím, že k nim dochází na základě předem daných výroků a předpokladů výzkumníka. Toto tvrzení je už ze své podstaty zavádějící, protože v současných vědách se ustupuje od čistě objektivistického/pozitivistického hlediska při realizaci výzkumů. Naopak dochází ke stále většímu uvědomování si, že způsob interpretace ovlivňuje výsledky ve všech metodách, ať se jedná o kvalitativní či kvantitativní způsob výzkumu. Konstruktivistický/interpretativní pohled při zkoumání selhání veřejných politik připustil také například Bovens a 't Hart (2011) či Philippe Zittoun (2015). Flyvbjerg (2006) způsob zkeslení na základě interpretace výzkumníka pokládá v případových studiích i jiných výzkumných metodách za realistický přístup. Zároveň uvádí, že díky praktickým znalostem, hlubokému vhledu a velkému množství informací o případu dochází k lepšímu porozumění případu. V důsledku toho je pravděpodobné, že výzkumník opustí svá předem vytvořená přesvědčení a názory, získá nový pohled a ze začátečníka se stane expertem. (Flyvbjerg 2006) Jak popisuji v úvodu disertační práce, také moje názory a přesvědčení se v průběhu výzkumu měnila, z kritičky tehdejšího způsobu schvalování a implementace organizační reformy jsem si začala připouštět, že na toto selhání nelze pohlížet pouze z perspektivy černého a bílého světa, navíc pouze dle mých vlastních hodnotících představ.

Páté nedorozumění vychází z již předešlých tradičních pohledů a je spojeno s tvrzením, že je obtížné sumarizovat a rozvíjet obecná tvrzení a teorie na základě specifických případových studií. Flyvbjerg (2006) oponuje, že naopak díky podrobnému a detailnímu zkoumání jednoho případu, které tvoří danou událost, získáme velmi zajímavé informace. Dle něho není vždy podstatné sumarizovat (stejně jako generalizovat), přesto můžeme díky detailnímu zkoumání vytvářet

paradigmata. Sumarizací dochází ke ztrátě získaných podrobných informací, zároveň Flyvbjerg (2006) uvádí, že vytvořený příběh je sám o sobě výsledkem.

Jak v závěru své práce Flyvbjerg (2006: 241) shrnuje, „konvenční přístup je špatný nebo dokonce mylný ... případová studie je nezbytná a dostačující metoda<sup>10</sup> pro některé důležité výzkumy v sociálních vědách, je to metoda, která obstojí i při komparaci s jinými metodami.“

#### 4.4.2 Výhody případové studie

O nevýhodách případové studie je toho napsána spousta. Mezi její kritiky patřil také Donald T. Campbell, který ji nepovažoval za vědecky hodnotnou. Postrádal u ní jasný design a kontrolu nad výsledky výzkumu a v tomto ohledu ji porovnával s kvantitativními metodami. (Campbell a Standey 1966) Nicméně s postupem času, o necelých deset let později, se stal jejím obhájcem. V této nové perspektivě zdůrazňoval význam znalosti prostředí, tvorbu pečlivých studií a výhodu shledával v jejich možné explananční funkci. (Campbell 1975) Přestože Campbell (1975) spolu s kvalitativní metodologií případových studií zdůrazňuje také kvantitativní metody (jeho epistemologie vychází z integrace obou přístupů), konvenční myšlení se v současném metodologickém přístupu postupně vytrácí. Naopak vzrůstá počet obhájců, případně počet odborníků, kteří se snaží o vysvětlení, porozumění a také o zvýšení vědeckosti při psaní případových studií. Ve výzkumech je stále více patrná snaha o snižování dominance kvantitativních metod, naopak se setkáváme s preferencí či potřebou kvalitativních dat. Samozřejmě je nutné připustit, že současná tvorba případových studií stále podléhá nejednotnému výzkumnému designu a můžeme říci, že trpí metodologickou nejistotou. Tato práce je však postavena na designu případové studie, v následujících řádcích se tedy zaměřím především na její pozitiva a výhody.

O případové studii, jako kvalitativním výzkumném přístupu (či designu), se můžeme v českém prostředí dočíst například v knihách Jana Hendla (2012 a 2017), Romana Švaříčka a Kláry Šed'ové (2007) či v odborném článku Petra Mareše (2015) a Pavla Štracha (2007). Všichni navazují zejména na práci Yina a v tomto kontextu se zaměřují na popis jednotlivých etap při tvorbě případové studie. Zároveň se však zaměřují na prezentaci jejích výhod. Hendl (2012) uvádí, že existují tři důvody, proč provádět případovou studii. Za prvé, se díky ní můžeme hodně naučit o do té doby neznámé speciální situaci. Za druhé, díky ní můžeme porozumět problematické oblasti výzkumu, především u komplexních případů. Za třetí, může být vhodným doplňkem před realizací jiných, například kvantitativních výzkumů. Se všemi výhodami nelze jinak než souhlasit. Zároveň se však jejich výčet jeví po nastudování například Gerringa (2004, 2007, 2008) a Flyvbjerga (2006) jako nedostatečný, možná příliš obecný.

<sup>10</sup> Ačkoliv užívá pojem metoda, stejně jako Robert Yin, je jeho pojetí širší a je možné ho definovat spíše jako design výzkumu, který využívá jak kvalitativní, tak kvantitativní metody sběru dat.

Osobně vidím hlavní výhodu při uskutečňování případových studií v propojení praktických zkušeností a teoretických znalostí. Bez obou složek nemůže výzkumník porozumět žádnému jevu, události či případu. Znalost reality a kontextu zvyšuje šance pro praktické využití poznatků. Ty pak nezůstanou zasunuty ve složce *teoretické poznání*, ale mohou být aplikovány a přesunuty do složky *porozumění případu + reálné a účelné využití*. Tím, že se výzkumník orientuje v kontextu a má praktické zkušenosti se zkoumaným jevem, a je tak říkajíc v centru dění, může odhalit do té doby skryté aspekty. Jak uvádí Sedlášek (2007: 99), jeho vhledy tak nejsou ploché, ale hluboké a detailní.

S tím souvisí další významná výhoda, která spočívá v podrobném zkoumání reálné životní situace a zachycení velkého množství detailů. Díky tomu může výzkumník situaci lépe porozumět. Mimo jiné k tomu dochází z důvodu, že v případových studiích je využita celá řada různých metod. Například při použití dotazníkového šetření jako samostatné metody, nejsme schopni zachytit jednotlivosti, a tím pádem nemůžeme situaci plně porozumět. Výrok Hendla (2012), který tvrdí, že případová studie může být vhodným doplňkem před realizací jiných, například kvantitativních výzkumů, můžeme doplnit i v obráceném smyslu: případová studie nám po realizaci kvantitativních výzkumů může pomoci vysvětlit zjištěné výsledky a porozumět jim. Obecně řečeno, případová studie nemusí sloužit pouze jako příprava či pilotáž, ale může naopak pomoci kvantitativnímu šetření, například při zjišťování hlubších kauzálních mechanismů a při odpovědi na otázku: „Proč je vztah mezi těmito jevy takový a ne jiný?“

Filosofii případových studií uvádí Flyvbjerg (2006) v pojetí Wittgensteinovy metafory, ve které je filosof průvodce městem Londýnem a jeho úkolem je ukázat město a provést jím svého přítele. Abych tuto metaforu převedla do mnou známého prostředí, stala jsem se průvodcem ve svém rodném městě. Jaké části bych asi tak chtěla svému příteli ukázat? Veřejně známé budovy jako je barokní radnice, hrad, kostel, případně jiné známé pamětihodnosti? Nebo bych se spíše zaměřila na uličky a místa, kde jsem prožila své šťastné dětství? Pokud bych se zaměřila pouze na prvně jmenovanou oblast, můj přítel by měl zcela jistě kvalitní poznatky o tom, co se kde ve městě nachází a uměl by se ve městě orientovat. Kdybych se však zaměřila na druhou oblast, můj přítel by měl nejen kvalitní, ale také hluboké poznatky o tom, jaká místa jsou cizincům ukryta. Věděl by, kde se nachází pinpongový stůl pro mládež, v jakých částech je možné rozdělát oheň, jakými zkratkami dojít na vlakové nádraží a jak trávit příjemněji čas při čekání na vlak. Případně by se mohl dozvědět, do jakého stromu jsem vyryla své iniciály. Také bych mu mohla vyprávět a ukázat, kde bydlí moje oblíbená paní učitelka z dětství a kde bydlí či bydleli moji přátelé, nebo v jaké hospůdce dobře vaří a kde naopak zákazníci šidí. Díky těmto drobnostem by měl můj přítel hlubší, kvalitnější a bezpochyby zajímavější informace o mém dětství a také o rodném městě. Tento druhý případ můžeme použít právě pro filosofii případových studií, která vychází z hlubokého, detailního popisu a zkoumání. Jejich význam je dle mého názoru zřejmý i přestože výsledky nemusí být vždy zobecnitelné.



#### 4.4.3 Strategie výběru případové studie a její design v této práci

Postup pro provedení případové studie, která se zabývá organizační reformou úřadů práce, vychází ze všech tří výše jmenovaných autorů. Při konkretizaci postupu se však inspiroji také Petrem Marešem (2015), Martinem Sedláčkem (2007) a Pavlem Štrachem (2007).

Jednotkou případu je organizační reforma úřadů práce, která zahrnuje dvě fáze. První se zaměřuje na změnu řízení úřadů práce, z decentralizované soustavy na centralizovanou. Druhá se zaměřuje na obsahovou složku a navýšení kompetencí a služeb úřadům práce. Do této doby se odborníci věnovali buď pouze první fázi (např. Kotrusová a Výborná 2014 a 2015) či pouze druhé fázi (Musil 2012, Havlíková 2013). Zaměření na obě tyto fáze je poměrně komplexní a široké, z tohoto důvodu se v souvislosti s druhou fází, tedy změnou v obsahu veřejných služeb zaměstnanosti pod úřady práce, zabývám především přechodem agendy hmotné nouze. Ohraničení spočívá také v zaměření na proces schvalování a implementaci reformy a na důsledky, které tato reforma měla na své zaměstnance, a to především v souvislosti s vládou Petra Nečase (13. 7. 2010 – 10. 7. 2013). Cílem je zjistit, jak a proč reforma vznikla, v jakých ohledech selhala a v jakých byla úspěšná. Díky tomuto ohraničení je patrné, že se nezabývám celistvým případem, ale pouze některými aspekty, tedy tzv. vestavěnou případovou studií. (Yin 2009) Konkrétní kritéria pro definování případu jsou zobrazena v následující tabulce.

**Tabulka 11: Kritéria a definované zaměření případové studie**

Kritéria	Definované zaměření	Odůvodnění
Odpověď na otázku „Jak reforma probíhala?“	Popis organizačních a obsahových změn ve fungování úřadů práce.	Obě fáze (organizační a obsahová) spolu souvisejí a navazují na sebe.
Odpověď na otázku „Proč došlo k selhání?“	Vysvětlení, proč reforma selhala, především v souvislosti s procesem jejího formování.	Způsob formování a designování reformy je významná fáze, která následně ovlivnila i způsob implementace.
Důsledky reformy	Zaměření na důsledky především ve vztahu k ekonomické efektivitě, zaměstnancům úřadů práce a klientům. Účinnost reformy na klienty je však hodnocena zprostředkovaně na základě posouzení odborníků a zaměstnanců úřadů práce.	Selhání či úspěch reformy je třeba hodnotit i dle dosažení cílů. Zaměření na zaměstnance úřadů práce vychází z předpokladu, že veřejní profesionálové, kteří implementují politiku, mají velký vliv na její uskutečňování.
Časové období	Omezeno především na dobu vládnutí vlády Petra Nečase (13. 7. 2010 – 10. 7. 2013).	Jedná se o období formování a následné implementace organizační reformy úřadů práce.

Zdroj: autorka

Při strategii výběru případu, kterou zdůrazňuje především Gerring (2007 a 2008) a Flyvbjerg (2007), u mě převládla na počátku pragmatičnost. Jednalo se o případ, který jsem velmi dobře znala, sama prožila a zároveň jsem chtěla události, které v souvislosti s organizační reformou nastaly, zprostředkovat také ostatním lidem. V průběhu realizace výzkumu však u mě začala převažovat snaha o porozumění celé události. Výzkumnými otázkami i teoriemi jsem se začala zaměřovat na

vysvětlení kauzálních vztahů a na zjištění, proč k dané reformě došlo. S vývojem tohoto uvažování šla ruku v ruce také změna vnímání tohoto případu. Organizační reformu úřadů práce jsem nejprve považovala za extrémní případ, který však postupně nabyl vlastnosti paradigmatického případu. Tato změna byla způsobena vědomím, že reforma byla napříč oslovenými odborníky, zaměstnanci úřadů práce i politiky<sup>11</sup>, považována za politické selhání, a její způsob schvalování a implementace obsahoval *typické* znaky vedoucí k selhání. Na základě empirické evidence a po prostudování odborné literatury jsem došla k závěru, že díky hluboké analýze reformy úřadů práce je možné specifikovat a inovovat stávající teorie selhání a úspěchů veřejných politik, zároveň je možné stanovit doporučení, jak se vyhnout selhávajícímu způsobu jednání, případně jak vést úspěšné schvalování a implementaci veřejných politik.

Na základě svých ontologických a epistemologických předpokladů jsem se rozhodla inspirovat smíšeným designem výzkumu, vycházím tedy z kvalitativních i kvantitativních dat, která trianguluji. Konkrétně se jedná o použití hloubkových polostrukturovaných rozhovorů, zúčastněného pozorování, dotazníkového šetření a metody process tracing. Před realizací a v průběhu sběru a analýzy dat u všech těchto metod jsem pracovala s velkým množstvím odborných a veřejně politických dokumentů.

Jak uvádí například Sedláček (2007), pro samotnou analýzu případové studie nejsou vyvinuty specifické a jednotné postupy, každá studie je v tomto směru originální. Analýza je tak vztahována a přizpůsobována použitým metodám a teoriím. Abych však zajistila požadovaný integrovaný přístup, výsledky výzkumu jsem mezi sebou porovnávala a konfrontovala. Celistvost a kompaktnost případové studie je tedy zajištěna v neustálém prolínání výsledků a v závěrečném zpracování výstupů ve čtvrté části dizertace, která vychází z posouzení organizační reformy úřadů práce na základě stanovených kritérií a dimenzí selhání a úspěchů veřejných politik.

V průběhu sběru a analýzy dat tedy docházelo k prostupnosti zjištěných výsledků, k opakovanému sběru a interpretaci dat. V tomto ohledu byl design případové studie neustále „živý“ a „flexibilní“, což se projevilo také v závěrečné čtvrté fázi disertační práce, která shrnuje a zhodnocuje zjištěné poznatky a inovuje stávající teorie selhání a úspěchu veřejných politik.

#### **4.5 Použité metody, jejich sběr a analýza**

Jak je na předchozích stránkách zmíněno, pro analýzu selhání a úspěchů reformy úřadů práce jsem využila velké množství různých metod, především kvalitativních, nicméně v souladu s mým epistemologickým předpokladem jsem realizovala také dotazníkové šetření na úřadech práce. Konkrétní rozbor všech použitých metod je uveden v následujících kapitolách.

---

<sup>11</sup> Tato shodala panovala ve větší či menší míře (minimálně v určitých aspektech) mezi všemi oslovenými respondenty, kromě jednoho a tím byl tehdejší ministr MPSV.

### 4.5.1 Analýza událostí

Pro zodpovězení otázky „co a jak se stalo“ s důrazem na systematický a komplexní popis vývoje úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti, jsem zvolila metodu analýzu událostí, kterou uplatnil Miroslav Purkrábek (1994a a 1994b), a následně konkrétněji rozvinul Arnošt Veselý (2009). Jedná se o „kvalitativní metodu expertního rozboru koncipování a realizace veřejně politických programů.“ (Purkrábek 1994a: 10) Ty jsou zkoumány jako již uskutečněný proces, tedy ex post. Zároveň jsou hodnoceny v kontextu důsledků pro koncepci a realizaci veřejné politiky. Analýza událostí se zaměřuje na ty segmenty procesu veřejné politiky, „které nejvýrazněji charakterizují v určité době její kvalitativní znaky (zvláště úroveň koncepce, kooperace aktérů, využívání adekvátních nástrojů a zdrojů, organizaci a výkon správních činností, schopnost korekce cílů apod.).“ (Purkrábek 1994a: 10) Tyto segmenty nazývá Purkrábek jako veřejně politické události. Jejich analýza však nepředstavuje pouhé „vyprávění příběhu o události“ (Purkrábek 1994a: 11), ale má být cíleným rozbohem následujících pěti kritických etap a dimenzí události (Veselý, 2009: 182): za 1) nícíální fáze (rozbor a hodnocení impulsu události), za 2) povaha rozhodování (koncepční versus reaktivní rozhodování, využívání analýz), za 3) stupeň a způsob využití nástrojů a zdrojů (jak a čím je zajištěná realizace programů), za 4) vliv zájmu aktérů na vývoj události, za 5) průběžné a konečné efekty. V žádných pramenech není uveden konkrétní postup při tvorbě analýzy událostí. Pro potřeby této práce jsou v souvislosti s analýzou vývoje úřadů práce sledovány tyto dimenze – legislativní, ekonomická, politická, historická a také dimenze změn v organizačním řízení a v obsahu.

Legislativní kontext představují v této práci zákonné a podzákonné normy, strategické a koncepční materiály. Za nejčastější ukazatel změn jsou pojímány především zákony, které mají zásadní vliv na konečnou podobu vývoje úřadů práce. V pozadí, ne však méně důležitém, stojí strategie a koncepce, které byly utvářeny ve vazbě na vstup České republiky do Evropské unie.

V ekonomickém kontextu je kladen především důraz na strukturu zaměstnanosti a nezaměstnanosti, v některých obdobích jsou dále uváděny údaje o růstu HDP, míře inflace či státním dluhu. Ekonomický faktor měl mimořádnou a určující roli při utváření úřadů práce (a obecně celé sociální politiky), a to zejména v první etapě přechodu z centrálního hospodářství na tržní. (Rys, 2003) Jeho zařazení je tedy velmi důležité, zároveň se však nejedná o ekonomickou analýzu. V práci jsou pouze zmíněny některé prvky, ovlivňující vývoj úřadů práce v jednotlivých etapách.

Politický kontext je zkoumán z hlediska ideologie ve vazbě na tehdejší vládu a její záměry. Hodnoty a postoje politických stran kategorizují stejně jako Večerník (1998) na osu levice a pravice, ačkoliv v praxi není toto zjednodušující dělení vždy pravidlem. Ve vztahu k roli trhu a státu lze levicové politické strany definovat jako sociálně etatistické, tedy se silnou rolí státu, jeho

regulací a zásahy. Naopak pravice je v literatuře popisovaná jako tržně liberální a požaduje „neviditelnou ruku trhu“, tedy silnou roli trhu a naopak malou roli státu (regulací a zásahů). (Večerník 1998: 182)

Ostatní historický kontext je zajímavou dimenzí v souvislosti s vývojem úřadů práce a jako takový podává informace o dějinných událostech jednotlivých období, které souvisejí se změnami na úřadech práce a neváží se přitom k ekonomické či politické dimenzi. Cílem je zasadit tyto další změny do kontextu historického děje a poukázat na možné příčiny či důsledky, ke kterým se vývoj na úřadech práce váže. Tento kontext je zaměřen na historii České republiky, nikoliv na vývoj v celosvětovém měřítku.

Analýza událostí využívá při rozboru etap a dimenzí vývoje další techniky. Jejich sběr a analýza je podrobněji popsána v dalších částech práce, proto se v tuto chvíli zaměřím spíše na jejich výčet. Vývoj úřadů práce je postaven především na důkladné analýze různých typů veřejně politických dokumentů, které jsou doplněny o data z polostrukturovaných rozhovorů se čtyřmi experty na problematiku veřejných služeb zaměstnanosti a vývoje úřadů práce. Jejich charakteristika je uvedena v podkapitole 4.5.4 popisující sběr a analýzu rozhovorů.

## 4.5.2 Process tracing

K zodpovězení explanačního cíle, který se zaměřuje na zjištění příčin selhání, jsem zvolila metodu „process tracing“ (dále jen PT). *Process tracing*<sup>12</sup> je relativně novou a stále se rozvíjející metodou, která se etablovala především v politologii a při studiu mezinárodních vztahů, v poslední době je však využívána také na půdě dalších příbuzných společenských věd. (Mahoney 2012, Beach a Pedersen 2013, Kay a Baker 2015, Veselý 2015)

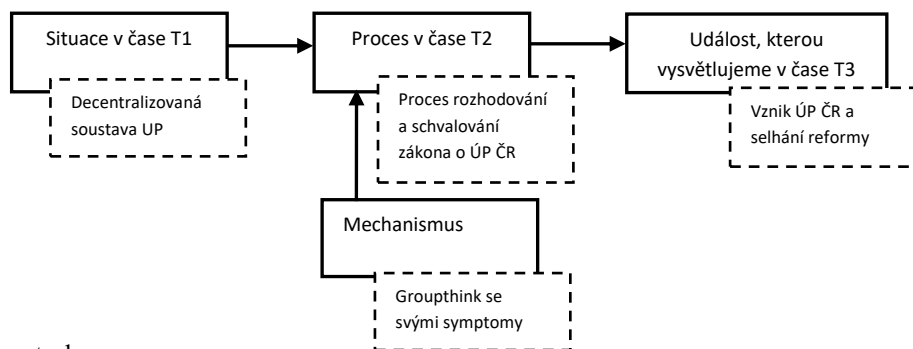
Jde o kvalitativní metodologii, jejíž ambicí je vysledovat *kauzální mechanismy* a je postavena na systematickém a podrobném prozkoumání jednoho nebo více historických a konkrétních případů. V centru její pozornosti je identifikování kauzálního procesu – tedy řetězce příčin a následků – mezi nezávislou proměnnou a výsledkem závislé proměnné. (Beach a Pedersen 2013) Tento proces je „rozkrutý a rozdělený na menší kroky; výzkumník pak hledá pozorovatelné důkazy každého kroku.“ (Van Evera 1997: 64) Na rozdíl od kvantitativní metodologie, není pojetí kauzality v PT založené na zkoumání kovariancí mezi proměnnými, ale spíše se snaží hledat odpověď na otázku, *jakým způsobem*, případně *proč* příčina vyvolává svůj následek (tedy nás pouze nezajímá, *zda* příčina vede k následku, ale zajímá nás, *jakým způsobem*). (Mazák 2017) Tím lze PT přirovnat k detektivní práci Sherlocka Holmese. Výzkumník, stejně jako detektiv, se snaží podrobně

<sup>12</sup> Jak uvádí již Veselý (2015), žádný ustálený překlad pojmu Process tracing doposud neexistuje. Zjednodušeně ho lze přeložit jako „analýza procesu“, „rozbor procesu“ či jako „stopování procesu“, „sledování stop v procesu“ nebo jako „proces stop“. Přeložit lze i jako „podrobné sledování historického případu“, či jako „podrobné sledování stop v rámci jednoho historického případu“. V této stati se tedy stejně jako Veselý (2015) přikláním k anglickému termínu process tracing.

analyzovat vývoj jednoho případu a jeho úkolem je odpovědět na otázku, *jak a proč* se událost skutečně odehrála.

Abychom mohli odpovědět, jakým způsobem daná událost nastala, je třeba identifikovat kauzální mechanismus, který k události vedl. Kauzální mechanismus tedy představuje určitou teorii či hypotézu, která vybranou událost vysvětluje a dokládá. Přitom vycházíme z původní události (situace v čase T1), která se transformovala na událost, kterou chceme vysvětlit (situace v čase T3). Abychom tak mohli učinit, je třeba se také zabývat, jaký byl proces a co konkrétně vedlo k této změně (situace v čase T2), což nám pomůže vysvětlit kauzální mechanismus v podobě explicitně pojmenované teorie či formy hypotézy. K tomu je potřeba mechanismus operacionalizovat, doložit a následně testovat potřebnou empirickou evidencí. Oním mechanismem je v této práci použito skupinové myšlení (Janis 1972), které je operacionalizováno na základě svých osmy symptomů. Vysvětlující událostí je důvod selhání organizační reformy, konkrétně se jedná o fázi vzniku Úřadu práce České republiky.

#### Model 4: Aplikace metody process tracing u vzniku Úřadu práce ČR



Zdroj: autorka

PT může být použit k různým výzkumným cílům, a to jak deskriptivním, tak explanačním. Deskriptivní cíl může být spojen s důkladným popisem vybrané události, tedy například s popisem vývoje vzniku ÚP ČR (od první zmínky o vytvoření této nové instituce). Výhodou je získání přesné evidence o události a její chronologii. U explanačního cíle je PT použit pro budování teorie nebo pro testování již existující teorie. V obou případech dochází k vysvětlení, jak a proč k danému jevu došlo.

Pro potvrzení stanoveného kauzálního mechanismu je potřeba získat potřebné informace neboli empirickou evidenci. Přitom se vychází z představy, že část mechanismu mezi X a Y by měla zanechat předvídané empirické manifestace (projevy), které by měly být pozorovatelné v empirickém materiálu. (Beach a Pedersen 2013: 100) Získaná evidence však nemusí být kompletní a většina informací v sociálních vědách nemá podobu jednoznačných důkazů. „Na rozdíl od statistických metod, kvalita této evidence není posuzovaná velikostí vzorku (a množstvím pozorování), ale spíše pravděpodobným pozorováním určitých částí evidence.“ (Punton a Welle, 2015) Hodnocení pravděpodobnosti v PT tedy není nezbytně kvantitativní. Naopak se skládá jak

z empirické evidence, tak ze znalostí kontextuálních faktorů. (Befani a Mayne 2014) Zpravidla se tedy setkáváme s informacemi, které nějakou hypotézu *spíše* potvrzují, nebo ji *spíše* vyvracejí. Úkolem výzkumníka je hledat evidenci, která zvýší jistotu, že výsledek, který vysvětlujeme, byl zapříčiněn konkrétními způsoby. Jedná se o bayesiánskou logiku subjektivní pravděpodobnosti. To zjednodušeně řečeno znamená, že empirický materiál je posuzován z hlediska jeho a priori pravděpodobnosti. Výzkumníkovu pozornost mají přitom upoutat především informace, které jsou nějak netypické, předem neočekávatelné (resp. jen s malou pravděpodobností). Zde si opět můžeme pomoci analogií, a to se soudním procesem, ve kterém jsou předkládány různá tvrzení, jak se daná věc odehrála. Úkolem soudce je pak pečlivě posoudit tato tvrzení, určit jejich platnost a z těch, která považuje za platná, pak vytvořit nejpravděpodobnější verzi případu.

Protože má však získaná evidence různou váhu, doporučuje se v PT použít čtyři druhy testů. Van Evera (1997) je rozlišil dle dvou dimenzí: 1) teoretické jistoty a 2) teoretické jedinečnosti, které jsou nutné pro potvrzení dané teorie (neboli kauzálního mechanismu). Pokud je získaná evidence *teoreticky jistá*, je pro potvrzení mechanismu *nezbytná*. To znamená, že absence takové evidence vyvrací (falsifikuje) testovanou teorii (kauzální mechanismus). Přítomnost evidence, která je *jedinečná*, vysvětluje danou událost *dostatečným* způsobem neboli nám říká, že daná událost nemohla s největší pravděpodobností vzniknout jiným způsobem a dokazuje platnost použité teorie.

**Tabulka 12: Testy určující váhu evidence dle teoretické jedinečnosti a jistoty**

		Teoretická jedinečnost	
		Ne	Ano
Teoretická jistota	Přítomnost empirické stopy		
	Ne	Straw-in-the wind test	Smoking gun test
	Ano	Hoop test	Doubly decisive test

Zdroj: Beach a Pedersen (2013), upraveno

Typologii oněch čtyř testů zobrazuje Tabulka 12. Jejich pojmenování je poněkud obrazné, o jejich přeložení se zasloužil Mazák (2017). Dle jeho překladu se jedná o test Stéblo ve větru (Straw-in-the wind test), test Proskok kruhem (Hoop test), test Kouřící hlaveň (Smoking gun test) a test Oboustranně rozhodný (Doubly decisive test). Osobně jsem testy přeložila jako „Test chytající se stébla trávy vlajícího ve větru“, „Test proskočení obručí“, „Test zachycující kouř ze zbraně“ a „Test jednoznačně dokazující“. Oba způsoby přeložení se mi však jeví jako krkolomné, z tohoto důvodu ponechávám názvy testů v jejich původní anglické podobě.

Nejslabší výpovědní hodnotu má první z nich, tedy Straw-in-the wind test, jehož empirická predikce má nízkou jistotu i nízkou jedinečnost. Není tedy ani nezbytný, ani dostačující pro potvrzení hypotézy. Dalším typem testu, který je v sociálních vědách hojně využíván, je Hoop test. Aby byla hypotéza potvrzená, musí „proskočit obručí“. Jak však popisuje Beach a Pedersen (2013: 103), tato obruč má různou velikost průměru, čímž dochází k větší či menší podpoře jistoty a jedinečnosti pro potvrzení dané hypotézy. Čím menší průměr má tato obruč, tím podpoříme větší

jistotu a jedinečnost. Aby však byla naše hypotéza (teorie) potvrzena, je její projití touto obručí podmínkou nutnou, nikoliv však postačující. Neboli v případě, že daná teorie a její mechanismy projdou tímto testem (na základě získané evidence), neznamená to, že se událost tímto způsobem stoprocentně odehrála. Otázkou totiž zůstává, jak velkou šířkou obruče nalezená evidence prošla. Třetí typ testů, Smoking gun test, méně využívaný v sociálních vědách (Mahoney 2012), leč žádoucí, je charakterizován jako vysoce jedinečný, avšak s nízkou či žádnou jistotou v empirické predikci. Je tedy dostačující pro potvrzení teorie, dle empirické evidence nemohla událost vzniknout jiným způsobem. Není však nezbytný pro potvrzení teorie. Poslední typ, Doubly decisive test, slučuje obě dimenze: jistotu i jedinečnost. Je tedy možné říci, že se jedná o ideální typ testu. „Nícméně ve světě sociálních věd je téměř nemožné formulovat predikce takovým způsobem [v podmínkách jistoty a jedinečnosti, M.H.], především vzhledem k obtížnosti najít a získat přístup k takovým empirickým důkazům, které by Double decisive test umožnily.“ (Beach a Pedersen 2013: 104)

Posouzení, do jaké míry je test jedinečný a jistý neboli do jaké míry je test silný, je úkolem výzkumníka. Přestože váha získané empirické evidence musí být podložena argumenty, je výsledné posouzení do značné míry subjektivní. Z tohoto důvodu je doporučováno explicitně uvést, jaký typ testu je pro získanou evidenci uplatněn. Pro kritickou práci s evidencí je však nutné se zamyslet nejen nad tím, zda odpovídá teorii a jakou má váhu pro její potvrzení či falsifikaci, ale také nad přesností evidence, zda nedošlo ke zkreslení v získaných informacích, případně zda nejsou data zmanipulovatelná. V tomto kontextu Collier (2011) uvádí, že je třeba diagnostikovat spolehlivost evidence.

PT tedy spočívá na důkladném sběru a posouzení (diagnostikování) dat. Za data lze považovat téměř cokoli: různé druhy dokumentů, zúčastněné pozorování, rozhovory s přímými aktéry, statistiky či výzkumy veřejného mínění. Pro uplatnění silnějšího testu je vhodné data triangulovat, tj. používat různé typy a zdroje na sobě nezávislé evidence. Protože čím více typů různých evidencí, které odpovídají naší teorii, získáme, tím silnější typ testu použijeme.

Při hledání empirické evidence a jejím následném diagnostikování si musí být výzkumník vždy vědom, že sebraná data nemusí být stoprocentní (odpovídat dané události) a nemusí být také kompletní. Jak ale uvádí Checkel (2006), výhodou PT je, že je možné jej využít i v případě chybějících a nesouměřitelných dat. Další výhodou, na kterou upozorňuje Mazák (2017: 63) je „skutečnost, že evidenci nepozorujeme, nemusí nutně znamenat, že evidence neexistuje.“ Další předností PT je, „že může být použita pro zodpovězení složitějších a obecnějších výzkumných otázek, než je tomu v případě kvantitativního výzkumu.“ (Veselý, 2015) Z tohoto důvodu bývá používána v případových studiích, ve kterých je možné do hloubky analyzovat konkrétní případ, se všemi jeho složitostmi a jedinečnými aspekty a s cílem kauzálně vysvětlit, jak a proč k dané události (případu) došlo. Tím však také dochází k omezení metody PT, protože nepracuje

s reprezentativitou (ve smyslu kvantitativní metodologie), zároveň pokulhává také její externí validita. Získané informace tak nelze jednoduše zobecňovat pro jiné případy.

Jak však uvádí Mazák (2017: 73-74), PT může přispívat k obohacení teoretického poznání, čímž je možné výsledky nakonec zobecnit. Pomocí PT lze například vytvářet ideální typy (ve Weberovské tradici), případně formulovat typologie či teoretické koncepty středního dosahu, které následně umožní analyzovat nové případy stejným způsobem a za stejných podmínek.

### 4.5.3 Dotazníkové šetření

Pro zodpovězení cíle, který se vztahuje k důsledkům reformy a k pocitům a názorům zaměstnanců úřadů práce na proces schvalování reformy i na její implementaci, jsem realizovala dotazníkové šetření. Bylo realizováno v září 2016, tedy 5 až 6 let po organizační reformě (v závislosti na fázi implementace). Před jeho finálním uskutečněním byl v červenci 2016 proveden předvýzkum s důrazem na testování povahy otázek, způsob vyplňování i na praktické využití získaných dat.

Cílovou skupinou byli zaměstnanci úřadů práce z oblasti zaměstnanosti (konkrétně se jednalo o zaměstnance z oddělení zprostředkování, oddělení evidence a podpor v nezaměstnanosti, oddělení poradenství a dalšího vzdělávání a oddělení trhu práce) a z oblasti sociální (zde se jednalo o oddělení státní sociální podpory a pěstounské péče, oddělení hmotné nouze a oddělení příspěvku na péči). Databáze tak čítala 7 822 veřejných profesionálů a jejich přímých nadřízených, z toho 3 767 pracovníků z oblasti zaměstnanosti a 4 055 z oblasti nepojistných sociálních dávek (NSD). Ve všech případech se jednalo o řadové pracovníky a jejich přímé nadřízené.

Respondenti byli osloveni online, s odkazem na průzkum. Výhodou tohoto způsobu dotazování je snížení efektu žádoucnosti (tzv. „desirability effect“) neboli snížení zkreslení, při kterém jedinci odpovídají způsobem, aby se v očích tazatele vykreslili příznivěji. Kontakty na respondenty byly staženy z webového portálu MPSV. Nicméně z důvodu absence informací ohledně složení respondentů z hlediska věku a vzdělání, nejednotných informací o pracovních pozicích<sup>13</sup> a také z důvodu nemožnosti rozlišit, kteří zaměstnanci pracovali v této instituci v době reformy, byl pravděpodobnostní (náhodný) výběr nahrazen vyčerpávajícím šetřením, tzv. censem, které však podlého výše zmíněným kritériím pro výběr respondentů (tzv. census like)<sup>14</sup>. Tento problém s nedostatkem informací o cílové populaci a s nekonzistencí v uvedených údajích, potvrzují také

<sup>13</sup> Na některých úřadech práce je konkrétně odlišeno, zda se jedná např. o sociálního pracovníka z oblasti hmotné nouze, či státní sociální podpory, nebo příspěvku na péči, na jiných je pouze napsáno, že se jedná o pracovníka NSD. Navíc neexistuje jednotnost v názvu pozic, na některých úřadech je např. uvedeno, že se jedná o pracovníka dávek hmotné nouze, na jiných, že se jedná o specialistu dávek hmotné nouze. Tato nejednotnost se vyskytuje také v oblasti zaměstnanosti, kde je na některých úřadech práce uvedeno, že se jedná o referenta zaměstnanosti, na jiných jsou tito referenti specifikováni, opět různými názvy, např. jako odborný poradce pro zprostředkování, poradce specialista, odborný pracovník IPS, specialista dávek podpory v nezaměstnanosti apod.

<sup>14</sup> Neboli v rámci dotazníkového šetření nebyli osloveni všichni zaměstnanci úřadů práce, ale pouze ti z již výše jmenovaných oddělení a referátů.



jiní výzkumníci, kteří se potýkali s náročným, ne-li nemožným získáváním kontaktních údajů. (Newman et al. 2017: 162, Ryšavý 2009: 180) Případně byli odkázáni na souhlas s výzkumem a předání kontaktů na podřízené z řad vedoucích pracovníků konkrétních institucí. (Veselý, Wellstead a Evans 2014, Ryšavý 2009) Vyčerpávající zjišťování bylo z těchto důvodů realizováno také v jiných výzkumech týkajících se zaměstnanců veřejné a státní správy, například v prestižním evropském projektu COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) (více in Hammerschmid, Oprisor, Štimac 2013).

Nevýhoda tohoto přístupu je samozřejmě spojena se samo výběrem, a tudíž možným zkreslením při analýze dat. Zároveň je možné připustit, že i tento samo výběr může být náhodný. Stejně jako u jiných typů výběrů, důvody pro odmítnutí (nevyplnění dotazníku) mohou spočívat v časové vytíženosti, obavě před ztrátou anonymity, nezájmu o dění ve společnosti (v organizaci) či neporozumění otázkám v dotazníku. V tomto dotazníkovém šetření došlo kromě výše zmíněných možných příčin také k dalšímu důvodu, kterým byl přímý zákaz ředitelky ÚP ČR směrem k jejím podřízeným zaměstnancům účastnit se výzkumu. Protože se jednalo o významný metodologický problém, který výrazně zkrátil dobu pro vyplňování dotazníků na necelé dva pracovní dny, čímž došlo k nižší míře návratnosti, je toto hledisko detailně popsáno v následující podkapitole Problémy při uskutečňování dotazníkového šetření.

Po odečtení chybných a navrácených e-mailů z důvodu nefunkční adresy (83 e-mailů) a nastavenému informování o nepřítomnosti na pracovišti v souvislosti s realizací dovolené, služební cesty či dlouhodobé nemoci (478 e-mailů) čítal nakonec počet oslovených respondentů 7 261 a míra návratnosti dosahovala 18,4 %. V absolutních hodnotách se jednalo o 1 334 vyplněných dotazníků. Převážná část dotazníků byla vyplněna do oznámení o přímém zákazu účastnit se výzkumu (1 205 ze 1 334), z tohoto hlediska lze tedy považovat počet sebraných dotazníků za úspěch, ačkoliv návratnost není vysoká. Krejčí (2006 a 2008) považuje míru návratnosti, spolu s podmínkou pravděpodobnostního (náhodného) výběru souboru, za jeden ze základních předpokladů reprezentativnosti výzkumu. Míru návratnosti zároveň spojuje s úrovní a kvalitou výzkumné práce: „rozdíl mezi návratností šetření u různých šetření jsou z velké části zapříčiněny úrovní výzkumné práce“. (Krejčí 2008: 100) Jedná se však pouze o jednu stranu mince, protože jak upozorňuje Veselý, Wellstead a Evans (2014) a Ryšavý (2009), je třeba zohlednit další faktory, které mohou mít vliv na výsledky empirického šetření a které „neodráží ani tak kvalitu práce odvedenou výzkumníky, ale spíše charakteristické rysy zkoumaných typů lokálních vlád.“ (Ryšavý 2009: 178) V případě tohoto šetření spíše charakteristiku hierarchicky a poměrně direktivně řízené státní instituce.

Diskuse k míře návratnosti je v odborných kruzích známá. Jak upozorňuje Krejčí (2006), současné výzkumy se potýkají s nižší mírou návratnosti a tento negativní trend od 90. let stále přetrvává. Výzkumy vztahující se k veřejné správě uvádějí odlišné míry návratnosti a zdůrazňují, že se liší

míra návratnosti mezi zkoumáním veřejného mínění v populaci a zkoumáním veřejné a státní správy (např. Hammerschmid, Oprisor, Štimac 2013). Evropský průzkum COCOPS, jehož cílem zkoumání bylo najít rozdílné dopady reforem, ovlivněných New public managementem v deseti zemích Evropy, dosáhl průměrné míry návratnosti při online dotazování 23,7 %, přičemž míra návratnosti se pohybovala od 11,4 % do 36,5 %. (Hammerschmid, Oprisor, Štimac 2013) Jiný mezinárodní výzkum zaměřený na šetření ve veřejném sektoru uvádí, že míra návratnosti se v zemích jižní a střední Evropy a Velké Británie pohybovala mezi 10 % až 25 %. (Ryšavý 2009: 179) Tummers (2012) při vytváření škály, která je v dotazníku použita, a která zkoumá odcizení veřejných profesionálů od politiky, získal návratnost 26,6 %, s absolutní hodnotou 478 sebraných dotazníků. Podobnou míru návratnosti získal Tummers se svým kolegou Bekkersem u podobného výzkumu veřejné správy a činila 25 %, absolutní počet navrácených dotazníků dosahoval 1 317. (Tummers a Bekkers 2014)

Strategie pro zvýšení míry návratnosti jsou všeobecně známé a jejich využití je při výzkumu důležité, bohužel však nebylo možné všechny navrhované možnosti při realizaci dotazníkového šetření na úřadech práce využít. V literatuře lze nalézt doporučení např. o rozesílání kontaktních včasných dopisů s účelem výzkumu, připomínkování vyplnění dotazníku, poskytnutí odměny za vyplnění či ponechání co nejdéle doby pro návratnost dotazníků. (Nulty 2008, Krejčí 2008, Ryšavý 2009) Ani jedna z těchto navržených strategií nebyla využita. Jak jsem již uvedla, v důsledku zákazu vyplňovat dotazník bohužel nedošlo k jeho připomínkování, také se díky tím výrazně zkrátila doba pro jeho vyplňování.

Nicméně došlo k jiným doporučeným strategiím: co nejvíce usnadnit vyplňování online dotazníků (například vložení odkazu na dotazník, který se po dokončení automaticky odešle), zdůraznit anonymitu výzkumu, přesvědčit respondenty o důležitosti průzkumu a využít jejich názorů, realizovat výzkum ve vhodném období (např. po období letních prázdnin a dovolených), vytvořit dostatečně srozumitelný a především stručný dotazník. (Nulty 2008, Krejčí 2008, Ryšavý 2009) Krejčí (2008: 81) dále uvádí, že motivace pro vyplnění dotazníků mohou být také neracionální a to v případech, kdy díky výzkumu získá respondent pocit uspokojení z přemýšlení a diskuse o zajímavém tématu, či uspokojení, že někdo poslouchá jeho názor, že je užitečný.

Na základě výše uvedených informací je možné konstatovat, že ačkoliv nedosahuje návratnost vysokých procent, jedná se v oblasti výzkumů veřejné a státní správy o problém, se kterým se potýká celá řada odborníků. V absolutním vyjádření však dosahuje toto šetření poměrně vysoký počet vyplněných dotazníků a výzkumný soubor je tak dostatečně robustní. Zároveň návratnost dle oblasti, ve které zaměstnanci pracují, je v poměrně rovnocenném zastoupení zástupců zaměstnanosti a NSD, ačkoliv mírně ve prospěch pracovníků NSD. Osloveno bylo 3 767 pracovníků z oblasti zaměstnanosti, což činí 48 % z celkového počtu oslovených respondentů,

návratnost v této kategorii byla 46 %. Pracovníků NSD bylo osloveno 4 055, což je 52 %, návratnost činila 54 %.

Dotazník byl strukturován dle teorií pracovní spokojenosti (s důrazem na charakter organizace, charakter práce a individuální charakteristiky) a odcizení od politiky. Obě teorie jsou uvedeny v kapitole 7 zabývající se důsledky organizační reformy úřadů práce a vzor dotazníku je k nahlédnutí v příloze disertační práce. Cílem použití převzatých škál bylo zvýšení validity zkoumání a také možnost komparovat výsledky s již realizovanými výzkumy. Všechny otázky byly zjišťovány na pětibodové škále, kde 1 znamenala nejlepší hodnocení, stejně jako ve škole (nejvyšší spokojenost a nejnižší pocit odcizení), a 5 naopak nejhorší hodnocení (nejnižší spokojenost a nejvyšší pocit odcizení).

Základní metodou, která je také podrobně popsána ve výzkumné části případové studie, jež se vztahuje k důsledkům reformy, se stala především mnohonásobná lineární regrese, zpracovávána v SPSS. Dále byla na získaných datech aplikována analýza četností, korelační analýza, pro redukci některých dat byla uskutečněna faktorová analýza (detailní vysvětlení postupu je uvedeno v kapitole 7.3). Přestože velká část výzkumů veřejné správy se zaměřuje na testování statistické významnosti, je třeba vzhledem ke způsobu vyčerpávajícího výběru připustit, že „při používání statistické indukce bychom dospěli mnohdy k závěrům o statisticky nevýznamných rozdílech, ač o rozdíly ve skutečnosti jde.“ (Soukup a Rabušic 2007: 382) Z tohoto důvodu se analytická část věnuje především věcným rozdílům.

### **Problémy při uskutečňování dotazníkového šetření**

Výzkumy z oblasti veřejné a státní správy se potýkají s celou řadou specifických problémů, které mohou ve svém důsledku snížit jejich reprezentativitu. Stejně jako ve výzkumu státních zaměstnanců v Austrálii mezi lety 2011 a 2013, bylo i v tomto dotazníkovém šetření „získání osobních názorů od státních úředníků náročné.“ (Newman et al. 2017: 161) Také Ryšavý (2009: 184) na základě svého výzkumu z oblasti městských zastupitelů uvedl: „Výzkumníkům, které čeká spolupráce s úředníky veřejné správy, lze doporučit, aby do ní nevstupovali s předpojatostí a obrnili se trpělivostí.“ Tento limit se projevil také u tohoto výzkumu a z velké části je popsán již výše.

Zaměření této podkapitoly se tedy vztahuje spíše k otázce uskutečnění dotazníkového šetření s požadavkem na jeho nezávislost. Tento požadavek je konfrontován s jiným předpokladem a tím je intervence a získání souhlasu nadřízeného orgánu či nejvyššího představitele dané instituce veřejné či státní správy, pro realizaci jakéhokoliv výzkumu. Vedoucí a ředitelé těchto institucí často očekávají, že budou o takových aktivitách vědět a že jejich zaměstnanci mohou činnosti provádět pouze s jejich souhlasem. Tato hierarchická struktura je patrná i u úřadů práce. Jedná se tedy o instituci, která je typická svým požadavkem po disciplíně a dodržování pravidel stanovených nadřízeným pracovníkem. (Diefenbach a Todnem 2012)

Souhlasu s uskutečněním výzkumu se není možné vyhnout zejména v případech, pokud neexistuje vhodný základní soubor (tedy seznam kontaktů, na které je možné se obrátit). Nejvyšší představitelé zkoumané instituce jsou tak předem seznámeni s obsahem dotazníku. Rizikem je, pokud s obsahem nesouhlasí a požadují konkrétní úpravy. Tím mohou vstupovat do přípravy a realizace šetření, případně se mohou rozhodnout výzkum zcela zakázat. Zkušenosti s odmítnutím výzkumu má v českém prostředí např. Ryšavý (2009: 180), v jehož výzkumu tímto došlo k nepředání dotazníků, a tudíž k neoslovení zastupitelů z asi pětiny měst a třetiny městských částí.

Přestože v rámci mého šetření existoval veřejně dostupný soubor kontaktních údajů, zvažovala jsem, zda neinformovat o výzkumu Generální ředitelství ÚP ČR a získat od něj předchozí souhlas. A to právě vzhledem k již výše uvedené hierarchické povaze úřadů práce s vysokým stupněm formalizace a jasně danými standardizovanými postupy. Může být vznesen i etický argument, a to, že nadřízení v dané organizaci by měli být vždy informováni a výzkum by měl být realizován jen s jejich souhlasem. Konečné rozhodnutí pro realizaci dotazníkového šetření na úřadech práce však bylo nakonec spojeno s neinformováním ředitelky ÚP ČR.

Důvodem byla má osobní zkušenost s vedením této instituce a také výzkumné zkušenosti školitele. Předpoklad intervence a nesouhlasu s tématem výzkumu (především v souvislosti s pracovní spokojeností zaměstnanců) se potvrdil a po rozeslání e-mailů s odkazem na vyplnění dotazníku, přišel z Generálního ředitelství na vedení krajských poboček zákaz s jeho vyplňováním. E-mail rozeslala tisková mluvčí ÚP ČR a zněl následovně: „*Dobrý den, moc Vás všechny zdravím a mám jednu věc – pokud jste dostali níže uvedený email, nereagujte na něj a dotazník nevyplňujte. Prosím o rozšíření této informace i mezi Vaše kolegy.*“ I přes snahy o vysvětlení a nabídnutí výsledků šetření (jak z mé strany, tak na základě osobní schůzky školitele s generální ředitelkou), nedošlo ke změně stanoviska generální ředitelky.

Na setkání generální ředitelky se školitelem se vyjasnily očekávání a postoje GŘ. Ze sdělení generální ředitelky vyplynulo, že postup bez předchozího souhlasu považuje za nesprávný. Stejně tak byl vyjádřen nesouhlas s obsahem části výzkumu a se zněním mnoha otázek, včetně těch převzatých za zahraničních výzkumů (Tummers 2012, Meyer, Allen a Smith 1993). Bylo navrženo, že znění otázek by mělo být přeformulováno a některé části by měly být vypuštěny (zejména ty, které se týkají pracovní spokojenosti). Školitel přitom vysvětlil důvody pro způsob výzkumu i znění jednotlivých otázek. Jednání mezi školitelem a generální ředitelkou bylo dle slov školitele oboustranně korektní a vstřícné. Zároveň z něj ovšem vyplynulo, že GŘ nepodporuje výzkum v jeho stávající podobě a není přístupno povolit druhou vlnu dotazování. Tento přímý zákaz jsem se rozhodla respektovat a poměrně vyhocenou situaci dále nekomplikovat. Zároveň z jednání vyplynulo, že v případě předchozího oslovení by GŘ nesouhlasilo s velkou částí obsahu výzkumu i se zněním otázek. Výzkum by tedy nebylo možné realizovat vůbec, nebo jen po zásadní úpravě obsahu. Z hlediska metodologie i etiky nezávislého výzkumu je přitom nepřijatelné, aby vedení

úřadu vstupovalo do formulace otázek či výběru zaměstnanců. Přestože tím došlo k zásadnímu omezení časového rozmezí pro vyplnění dotazníku a snížení míry návratnosti, považuji s odstupem času rozhodnutí provést výzkum bez předchozího souhlasu za správný, a to z hlediska metodologického, etického i praktického, protože v podobě, jak byl naplánován a navržen, by nebylo možné jej realizovat.<sup>15</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že míra návratnosti činí 18,3 % a dotazování trvalo necelé dva pracovní dny. Poměrně vysoký počet odpovědí (1 334) svědčí dle mé osobní zkušenosti právě s motivací pracovníků vyjádřit se k záležitostem, které se jich bezprostředně dotýkají a na které se jich do té doby nikdo neptal. Přesto většina pracovníků úřadů práce respektovala a uposlechla zákaz o vyplnění dotazníku. Příčinou může být strach o pracovní místo, a samozřejmě také respektování tamější striktní hierarchické organizační kultury, ve které mají vedoucí hlavní slovo, očekávají poslušnost a vykonávají přísnou kontrolu svých podřízených. (Diefenbach a Todnem 2012: 4) Tím může docházet k potlačení osobních názorů a projevů svobodné volby zaměstnanců těchto institucí. Pravidlo řídit se nařízeními nadřízených pracovníků je ve státní správě velmi zakořeněné.

Kromě respektování zákazu vyplňovat dotazník, byly tyto rysy státní organizace patrné například tím, že po této zkušenosti se mnou začali zaměstnanci ÚP ČR komunikovat především prostřednictvím svých soukromých (nikoliv pracovních) e-mailových adres či prostřednictvím osobních (nenahrávaných) rozhovorů.

Zbýlých 129 dotazníků bylo vyplněno po zákazu ředitelky ÚP ČR a tyto dotazníky byly v převážné míře odeslány ze soukromých IP adres. V této době jsem ze soukromých e-mailů pracovníků úřadů práce dostávala odpovědi typu, že se omlouvají, ale protože byl z Generálního ředitelství zaslán zákaz vyplňovat dotazník, nemohou tak tedy učinit. Jiné informace se vztahovaly k podpoře a pozitivní odezvě o vyplnění dotazníku. Další mě informoval, že můj „dotazník někoho vyděsil ... *Kdo stihl vyplnit ráno nebo během dopoledne, ten to stihl, ostatním to, bohužel, nebylo umožněno, neboť ne každý má tolik odvahy to po zákazu udělat.*“ Také na základě osobních rozhovorů s bývalými kolegy z různých okresů je zřejmé, že zaměstnanci úřadů práce považují zákaz daný ze shora za nepřekročitelný, zároveň mi popsali situaci na úřadech práce, která byla plna negativních emocí a strachu (v jednom z e-mailů se například objevil názor: „*Takové ticho po pěšině jsem nezažila snad ani za Drábka.*“). Nevyplnění dotazníku mohlo být způsobeno také přechodem zaměstnanců pod služební zákon, kdy bylo „*třeba přesoutěžit všechna vedoucí místa, takže nikdo nechce rýpat do vosího hnízda, všichni se bojí o židle.*“ Zároveň se dle interních informací jednalo o období, kdy vytvořilo GR směrnici týkající se komunikace s médii, která obsahuje například informace o tom, že jakákoliv komunikace je možná pouze přes tiskového mluvčího nebo ředitele

---

<sup>15</sup> Uzavřenost úřadů práce vůči výzkumník je stále patrná. Z vlastní zkušenosti mohu potvrdit, že také studenti bakalářských oborů, kteří chtějí realizovat výzkum na úřadech práce, se potýkají se zákazy Generálního ředitelství.

krajských poboček. Pracovníci ÚP ČR tak mají zákaz veřejného vyjadřování jakýchkoliv soukromých názorů, které jsou v rozporu s oficiální politikou GR.

Další problém nastal, když jsem se rozhodla realizovat další etapu hloubkových rozhovorů na úřadech práce. Zaměstnanci úřadu práce odmítali poskytovat rozhovory. Proto jsem se rozhodla na několik měsíců další výzkum na úřadech práce nerealizovat a více se soustředila na rozhovory s jinými odborníky. Tento problém popisuje také Newman et al. (2017), který uvádí, že očekávání, že se ve stejné instituci, která disponuje uvedenými charakteristikami, podaří udělat výzkum na stejné téma, je velice nepravděpodobné.

Je tedy zřejmé, že v průběhu (ne)vyplňování dotazníků došlo k typickým projevům byrokratické osobnosti tak, jak je definoval Merton (in Tummers 2013: 40-41). Prvním bylo respektování zákazu, a tedy dodržování pravidel a příkazů, které stojí nad jejich samotnými potřebami. Druhý znak se vztahoval k bázlivosti a strachu zaměstnanců. Oba tyto projevy dle Tummers (2013: 41) zvyšují bezmoc a odcizení od realizované politiky. Také Aiken a Hage (1966: 506) upozorňují na to, že vyšší míra centralizace a formálního zavedení pravidel, snižuje příležitosti zaměstnanců participovat na rozhodování o podobě implementované politiky i vlastních úkolů.

I přes všechny tyto problémy jsem se snažila vstoupit do jednání s paní ředitelkou a pokračovat ve svém výzkumu. Na základě schůzky školitele a generální ředitelky mi byl přislíben osobní rozhovor. Tento přislíb nebyl nakonec splněn a po několika měsících čekání na rozhodnutí paní ředitelky<sup>16</sup>, kterému předcházelo oddalování rozhovoru na pozdější dobu, byla osobní schůzka změněna na pouhé zaslání odpovědi na předem zasláné otázky, až po konečné odmítnutí rozhovoru. Odmítnutí odpovědět na otázky mi bylo po urgencích ze strany tiskové mluvčí zasláno a znělo následovně: *„Je mi líto, ale paní ředitelka se nakonec rozhodla na Vámi zasláné dotazy neodpovídat.“*

Výše uvedené problémy s uskutečňováním výzkumů nejsou tedy vždy chybou výzkumníků, ale mohou být dány také povahou institucí veřejné a státní správy, nebo jak uvádí Ryšavý (2009: 184), kvalitou vládnutí a demokracie. Přesto mohou všechny výše uvedené problémy vést, a v některých případech také vedou, k tvrzení, že kvalita výzkumu ve veřejné a státní správě zaostává za ostatními proudy v sociálních vědách (jak je patrné např. z výsledků výzkumů McCurdy a Cleary 1984, Houston a Delevan 1990 a Lee et al. 2011).

Realizace takových výzkumů však může přinést spoustu důležitých poznatků o fungování veřejné správy, jejích zaměstnanců, případně klientů. Považuji proto za důležité zaměřit pozornost právě na problémy související s uskutečňováním výzkumů ve veřejném sektoru a respektovat, že požadavky metodologů, nebo jak uvádí Ryšavý (2009: 178) „metodologických puristů s vysokými nároky na výzkumníky“, jsou v této oblasti často nesplnitelné. To neznamená, že výzkumy

---

<sup>16</sup> Od počátku listopadu 2016 do února 2017

v institucích veřejné správy mohou podléhat jiným pravidlům a rezignovat na reprezentativitu, naopak je třeba systematicky hledat a najít cesty k jejímu zvýšení. Je třeba však připustit, že na vině nemusí být pouze úroveň výzkumníků práce, jak uvádí Krejčí (2008: 100), ale také externí faktory jako způsob a charakter řízení organizace, které mají vliv na otevřenost a důvěru vůči nezávislým výzkumům, na souhlas či naopak odmítnutí podpory výzkumu.

#### 4.5.4 Hlubkové polostrukturované rozhovory

Dalším zdrojem dat, použitým v této práci, je vedle dotazníků kvalitativní metoda rozhovorů. Důvodem výběru je co největší a nejhlubší porozumění zkoumanému tématu. Na rozdíl od dotazníků, které poskytují široký, avšak do hloubky omezený rozsah informací, umožní kvalitativní rozhovory získat detailní informace o jevech, o kterých toho ještě moc nevíme, případně nám umožní získat nové a neotřelé názory na ty jevy, o nichž již něco víme, ale naše znalosti jsou povrchní či omezené. (Strauss, Corbinová 1999: 11) Mohou nám zároveň poskytnout informace o osobních názorech a postojích respondentů na zkoumaný problém. (Yin 2009: 106-108) Na rozdíl od kvantitativního dotazníkového šetření mají kvalitativní data, například rozhovory, důležitou a nezastupitelnou roli také při vytváření nových teorií. (Šed'ová 2007)

Výsledná analýza mi tedy umožní jednak doplnit výsledky kvantitativního dotazníkového šetření, zároveň díky ní mohu čtenáře do hloubky informovat o dění na úřadech práce v průběhu reformy úřadů práce a v neposlední řadě jsou výsledky analýzy rozhovorů použity při potvrzování či naopak navrhování teoretického vylepšení teorie selhání a úspěchů veřejných politik.

Konkrétně se jedná se o 24 hlubkových polostrukturovaných rozhovorů. Hlubkový rozhovor pojmám v tomto výzkumu především jako chápající rozhovor, tedy tak, jak ho popisuje francouzský sociolog Jean-Claude Kaufmann (2010). Jedná se o rozhovor, spočívající „v neustálém pohybu mezi porozuměním, pozorným nasloucháním a distancováním se jdoucím ruku v ruce s kritickou analýzou.“ (Kaufmann 2010: 28) Mým cílem bylo získat si důvěru respondentů a být jim dobrým komunikačním partnerem, naslouchat jim a zároveň se do rozhovoru aktivně zapojovat kladením otázek, případně rozbořením toho, co respondent řekl. Způsob kladení otázek byl tedy přizpůsobován respondentovi, avšak základní obsah rozhovoru zůstával stejný. Osobní účast při realizaci rozhovorů neznamená, že výzkumník má být subjektivní. Vychází spíše z perspektivy vzbuzení zájmu respondenta a vcítění se do jeho „citového a myšlenkového světa“. Aby toho výzkumník dosáhl, musí se zbavit svých vlastních názorů, „musí myslet na to, že se před ním rozprostírá neznámý svět plný bohatství.“ (Kaufman 2010: 61)

Při realizaci rozhovoru jsem měla připraveno nejen základní téma, ale také otázky. Jak jsem ale již uvedla, jejich pokládání bylo vždy přizpůsobeno směru rozhovoru. Ten se odvíjel jak od potřeb respondenta, tak od potřeb mých, jako výzkumníka. Rozhovor probíhal spíše jako „konverzace dvou sobě rovných partnerů.“ (Kaufman 2010: 56) Při uskutečňování rozhovorů jsem zachovávala

flexibilitu a doplňovala je novými, ad hoc otázkami. V případě, že se během rozhovoru objevilo nové a zajímavé téma pro studium mého případu, byl scénář rozhovorů průběžně upravován a rozšiřován o nové otázky.

Téma a otázky v rozhovoru byly zároveň přizpůsobeny funkci hloubkových polostrukturovaných rozhovorů. Ta je v této práci trojí. Za prvé, rozhovory realizované především s odborníky z úřadů práce či s odborníky na problematiku zaměstnanosti a sociálních dávek, mají *explorační* funkci. To znamená, že slouží pro rozklíčování a doplnění některých událostí souvisejících s organizační reformou, konkrétně pak s procesem schvalování a implementací. Vybraní respondenti pokrývají širokou škálu aktérů. Všichni byli více či méně nějakým způsobem zapojeni do organizační reformy, případně měli možnost ji zprostředkovaně pozorovat. Rozhovory se tedy vztahovaly především k hodnocení celé organizační reformy, ať už z pohledu procesu či implementace. Základní scénář rozhovoru byl totožný pro všechny oslovené respondenty, pokládání dalších otázek se však již lišilo dle pozice respondenta a bylo vždy zacílené na konkrétní aspekty reformy, například na změny v poskytovaných službách, na způsob přípravy a schvalování Zákona o ÚP ČR či Zákona o hmotné nouzi apod.. Tento způsob dotazování byl začleněn do většiny rozhovorů, z tohoto důvodu v Tabulce 13 uvádím všechny respondenty, na které tento typ otázek směřoval. Některé respondenty zároveň uvádím také v dalších tabulkách (Tabulka 14 a 15), protože rozhovory s nimi měly zároveň jinou funkci.

**Tabulka 13: Respondenti dle pracovního zařazení – první funkce rozhovorů**

Respondent	Pracovní zařazení
R1	ÚP ČR, krajská pobočka, vedoucí oddělení zaměstnanosti
R2	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, ředitel(ka)
R3	Bývalý ředitel Správy služeb zaměstnanosti
R4	Odborník, který se podílel na tvorbě sociální reformy po roce 1990 a na tvorbě důchodové reformy v současné době
R5	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, vedoucí odd. nepojistných sociálních dávek
R6	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, vedoucí referátu hmotné nouze
R7	ÚP ČR, krajská pobočka, metodik NSD, bývalý referent
R8	ÚP ČR, krajská pobočka, metodik NSD, bývalý referent
R9	ÚP ČR, krajská pobočka, metodik NSD, bývalý referent
R10	ÚP ČR, krajská pobočka, poradce pro změnu povolání
R11	ÚP ČR, krajská pobočka, poradce pro volbu povolání
R12	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, vedoucí odd. nepojistných sociálních dávek
R13	Předkladatel(ka) návrhu zákona o Úřadu práce ČR
R14	Předkladatel(ka) návrhu zákona o Úřadu práce ČR
R15	Úřad vlády, Agentura pro sociální začleňování, vedoucí odd. (bývalý zaměstnanec úřadu práce)
R16	Tehdejší opoziční poslanec (v období realizace reformy)
R17	Tehdejší náměstek MPSV (v období realizace reformy)
R18	Tehdejší ministr MPSV (v období realizace reformy)
R19	Bývalý zaměstnanec GŘ ÚP ČR
R20	Bývalý zaměstnanec GŘ ÚP ČR



Druhá funkce rozhovorů souvisí s vývojem úřadů práce a zaměřuje se na *odhalení a přiblížení historického procesu*. Nejde u nich o pouhé shromažďování a popis informací, ale o jejich interpretaci a rozbor. Jejich cílem je „odhalit a přiblížit komplexní nuance, osobnosti, kulturu, názory, jež ovlivňovaly minulost a mají vliv na současnost.“ (Hendl 2012: 133). Pomáhají tak porozumět příčinám a zároveň motivům při zakládání a následných změnách ve veřejných službách zaměstnanosti z pohledu expertů, kteří se nějakým konkrétním způsobem podíleli na vývoji úřadů práce. Protože bylo mým cílem co nejdetailněji a nejpřesněji chronologicky popsat vývoj úřadů práce, probíhala realizace sběru dat ve dvou fázích. V první se jednalo o polostrukturované rozhovory s odborníky uvedenými v Tabulce 14, v druhé pak o připomínkování, upřesňování a doplnění údajů formou e-mailového dotazování a zaslání draftu části této práce, která souvisí s vývojem úřadů práce.

Otázky se v tomto případě vztahovaly k minulosti a vzniku úřadů práce a k jejich postupné proměně v instituce, které začaly kromě služeb zaměstnanosti poskytovat i nepojistné sociální dávky. Rozhovory byly provedeny se čtyřmi odborníky, kteří se jednak účastnili zřízení úřadů práce či mají dlouhodobé zkušenosti se způsobem fungování a s vývojem úřadů práce. Jsou označeny jako R1 až R4. R1 je dlouholetý zaměstnanec úřadu práce (od roku 1994), R2 je ředitel úřadu práce již od samého vzniku této instituce (tedy od roku 1990), R3 je bývalý ředitel správy služeb zaměstnanosti a R4 se na počátku 90. let 20. století podílel jako odborník na tvorbě sociální reformy.

**Tabulka 14: Respondenti dle pracovního zařazení – druhá funkce rozhovorů**

Respondent	Pracovní zařazení
R1	ÚP ČR, krajská pobočka, vedoucí oddělení zaměstnanosti
R2	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, ředitel(ka)
R3	Bývalý ředitel Správy služeb zaměstnanosti
R4	Odborník, který se podílel na tvorbě sociální reformy po roce 1990 a na tvorbě důchodové reformy v současné době

Třetí funkce souvisí s primárním cílem této práce a slouží pro *potvrzení a k následnému budování či inovování teorie* politického selhání a úspěchu. Z tohoto důvodu byly rozhovory uskutečněny jak s akademickými či výzkumnými odborníky na veřejnou politiku, tak s odborníky z praxe, především s politiky a úředníky. Stějně jako Adams, Colebatch a Walker (2015) předpokládám, že podstatné jsou nejen akademické znalosti, ale také praktické zkušenosti. Případná konceptualizace nových teorií by tedy měla být postavena na tom, jak daný respondent vnímá selhání a úspěch a jaké faktory vedly k problémům při procesu schvalování a při implementaci organizační reformy.

Díky analýze a hledání jistých pravidelností (případně odlišností), pomohou tyto realizované rozhovory přispět k zodpovězení otázky, zda čeští experti a odborníci z praxe vnímají selhání a úspěchy politik totožným způsobem jako Mark Bovens, Paul 't Hart a Allan McConnell s jejich teoretickými předpoklady. Výsledná analýza je tedy postavena nejen na rozhovorech, ale také na

znalostech teorie selhání a úspěchů veřejných politik. Otázky v rozhovorech se vztahovaly k definování konkrétních znaků a dimenzí, které mohou vést k úspěšným či selhávajícím politikám a k definování znaků selhání organizační reformy úřadů práce.

**Tabulka 15: Respondenti dle pracovního zařazení – třetí funkce rozhovorů**

Respondent	Pracovní zařazení
R1	ÚP ČR, krajská pobočka, vedoucí oddělení zaměstnanosti
R2	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, ředitel(ka)
R3	Bývalý ředitel Správy služeb zaměstnanosti
R4	Odborník, který se podílel na tvorbě sociální reformy po roce 1990 a na tvorbě důchodové reformy v současné době
R5	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, vedoucí odd. nepojistných sociálních dávek
R6	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, vedoucí referátu hmotné nouze
R7	ÚP ČR, krajská pobočka, metodik NSD, bývalý referent
R8	ÚP ČR, krajská pobočka, metodik NSD, bývalý referent
R9	ÚP ČR, krajská pobočka, metodik NSD, bývalý referent
R10	ÚP ČR, krajská pobočka, poradce pro změnu povolání
R11	ÚP ČR, krajská pobočka, poradce pro volbu povolání
R12	ÚP ČR, kontaktní pracoviště, vedoucí referátu hmotné nouze
R13	Předkladatel(ka) návrhu zákona o Úřadu práce ČR
R14	Předkladatel(ka) návrhu zákona o Úřadu práce ČR
R15	Úřad vlády, Agentura pro sociální začleňování, vedoucí odd. (bývalý zaměstnanec úřadu práce)
R16	Tehdejší opoziční poslanec (v období realizace reformy)
R17	Tehdejší náměstek MPSV (v období realizace reformy)
R18	Tehdejší ministr MPSV (v období realizace reformy)
R19	Bývalý zaměstnanec GRÚP ČR
R20	Bývalý zaměstnanec GRÚP ČR
R21	Odborník na veřejnou a sociální politiku
R22	Odborník na veřejnou a sociální politiku
R23	Úředník na ministerstvu + odborník na veřejnou a sociální politiku
R24	Odborník na veřejnou a sociální politiku

### Způsob realizace rozhovorů a jejich analýza

Způsob realizace rozhovorů a jejich analýzy podléhal několika fázím. Ty jsou uvedeny v následující Tabulce 16. První část způsobu realizace rozhovorů je společná pro všechny tři jejich funkce, nicméně použitý postup v analýze se již odlišuje a vychází z potřeb a cílů výzkumu. Pro funkci explorační a pro popis historické události je uveden jeden postup, který vychází z tematické analýzy dle Brauna a Clarke (2006) a pro rozhovory, jejichž cílem je potvrzení a budování teorie selhání a úspěchů veřejných politik, je uveden druhý postup založený na tematické analýze s vybranými prvky postupu zakotvené teorie dle Strausse a Corbinové (1999).

**Tabulka 16: Postup analýzy rozhovorů**

Fáze		Popis
1	Způsob výběru respondentů	Výběr úsudkem + prvky sněhové koule
2	Příprava na rozhovor	Scénář rozhovoru (dle funkcí rozhovorů)
		Sběr informací o respondentovi
3	Realizace rozhovorů	Ujištění o důvěrnosti informací
		Zajištění souhlasu s nahráváním rozhovoru
4	Písemný záznam (poznámky k rozhovorům)	První záznam o dojmech, získaných informacích, pochybnostech, způsobu verbální a neverbální komunikace, klíčových větech apod.
5	Transkripce rozhovorů	Podrobný přepis rozhovorů a jeho opakované aktivní čtení, opětovné přehrávání rozhovorů
6	Analýza rozhovorů (funkce explorační a popis vývoje úřadů práce)	Tematická analýza s následujícím postupem:
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Otevřené kódování (počáteční, ad hoc kódy)</li> <li>2. Hledání a vytváření témat a podtémat</li> <li>3. Opětované posuzování vytvořených témat, jejich zobecnění, případně redukce</li> <li>4. Definování a pojmenování témat</li> </ol>
7	Analýza rozhovorů (funkce potvrzování, vytváření a inovování teorie selhání a úspěchů veřejných politik)	Tematická analýza s prvky vycházející ze zakotvené teorie:
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Otevřené kódování (definování, pojmenování a strukturování témat)</li> <li>2. Identifikace příběhu</li> <li>3. Selektivní kódování</li> <li>4. Hledání jednotlivých faktorů – příčiny, kontext, strategie jednání a následky</li> <li>5. Definování a pojmenování jednotlivých faktorů</li> <li>6. Vytvoření paradigmatického modelu</li> </ol>

Zdroj: autorka

Způsob výběru respondentů pro uskutečnění všech rozhovorů, jako první fáze realizace rozhovorů, byl záměrný, byl tedy proveden volbou úsudkem. Cílem bylo pokrýt širokou škálu aktérů dle výše uvedených funkcí rozhovorů (explorační, popis historické události a pro porozumění a tvorbu teorie). Jako bývalý zaměstnanec Úřadu práce ČR znám prostředí této instituce i odborníky na oblast zaměstnanosti a veřejné politiky. Nutno však přiznat, že někteří respondenti byli osloveni na základě doporučení předchozího respondenta. Při výběru jsem tedy využila i prvky techniky sněhové koule, tzv. snowball-technique, při které „nás nějaký původní informátor vede k jiným členům naší cílové skupiny.“ (Disman 2009: 114)

Ve druhé fázi, která taktéž probíhá ještě před začátkem rozhovoru, jsem se díky široké škále oslovených aktérů musela vždy připravit na průběh rozhovoru. Konkrétně se jednalo o uvědomění si cíle rozhovoru (explorační, historický a porozumění a budování teorie), specifik dané instituce a specifik osloveného aktéra (především pak jeho pracovní pozice a zkušeností s reformou). Tomu podléhalo také přizpůsobení otázek a vytvoření několika scénářů rozhovoru, které rozlišovaly funkci rozhovoru a také pracovní pozici respondenta.

Po těchto přípravách nastala třetí fáze, realizace rozhovoru. Na jeho počátku bylo každému respondentovi sděleno, k jakému účelu budou rozhovory využity. Zároveň jsem od všech respondentů získala souhlas s nahráváním průběhu rozhovoru, přičemž každý respondent byl ujištěn o zachování důvěrnosti poskytnutých informací. Na žádost většiny respondentů byly

rozhovory anonymizovány. Kromě dvou rozhovorů s tehdejšími čelními představiteli MPSV, kteří jsou pojímáni za všeobecně známé osoby a kteří nepožadovali anonymitu. Abych zachovala jednotné odkazování na respondenty, jejich specifikace je zřejmá z popisu jejich pracovní pozice (viz Tabulka 15). V textu nejsou při citování či parafrázování uváděna jejich jména a respondenti jsou označovány R17 a R18.

Po skončení každého rozhovoru jsem sepisovala stručný písemný záznam, který obsahoval základní zjištěné informace z rozhovoru, dojmy z rozhovoru, pochybnosti, nové nápady, způsob verbální i neverbální komunikace, případně klíčové věty či konkrétní vyjádření respondenta. Tyto poznámky mi sloužily pro zachování pocitů, dojmů a otázek, které se během rozhovoru vynořily, ale které si výzkumník po několika měsících či letech již nepamatuje. V této fázi jsem tedy propojovala pozorování s kladením otázek. Kromě popisu průběhu rozhovoru má takové prolínání výhodu v dalším směřování rozhovoru, při kterém je uplatněna citlivost výzkumníka na dané téma a přizpůsobení situace kladením dalších navazujících otevřených otázek. Jak uvádí Roman Švaříček (2007: 158), „pozorování dává hloubku a oporu pro otázky rozhovoru.“

Další fáze, nezbytná pro analýzu dat, je přepis rozhovorů za účelem další výzkumné analýzy. (Štrach 2007: 29) Dle doporučení odborníků (např. Strauss a Corbinová 1999, Braun a Clarke, 2006, Sedláková 2014, Švaříček 2007, Kaufman 2010) jsem rozhovory doslovně přepsala, zároveň jsem se v průběhu analýzy vracela nejen k samotnému přepisu, ale také k nahrávkám a jejich opakovanému poslechu. Opakované procházení textu a nahrávek mi umožnilo odhalit skryté významy, promýšlet a přeuspořádat data, formulovat nové poznatky a tím zvýšit validitu závěrečné interpretace.

Fáze analýzy rozhovorů je často spojována s řadou metodologických úskalí, která souvisí jednak s pojetím analýzy (Strauss a Corbinová 1999:13, Sedláková 2014: 396), ale také s kvalitativním výzkumem jako takovým (např. Štrach 2007). Před samotným postupem analýzy, který byl využitý v této práci, považuji tedy za důležité nejprve uvést problémy a diskutované otázky, spojené s realizací a analýzou rozhovorů, zároveň s jejich vypořádáním se pro účely tohoto výzkumu.

V prvním případě se jedná o spor, do jaké míry údaje interpretovat. Strauss a Corbinová (1999:13-14) popisují tři způsoby pojetí analýzy. První přístup, nevyužitý v této práci, vychází z představy, že *údaje z rozhovorů by se neměly vůbec analyzovat*. Úkolem výzkumníka je především naslouchat a sdělovat (nikoliv interpretovat) zjištěné informace. Data by tedy měla být prezentována přesně v podobě, jak byla získána. A to bez jakýchkoliv zásahů, uspořádávání materiálů, redukce či závěrečné interpretace.

Další dva přístupy vycházejí z interpretace a hledání významů a porozumění danému jevu, jejich cíl je však odlišný. V prvním z nich jde o *přesný popis zjištěných informací*. Za tímto účelem výzkumník využívá citace z rozhovorů, jejich výběr však podléhá redukci a interpretaci. Cílem je

tedy zjistit, jak je pozorovaný jev vnímán respondenty, ale interpretace této skutečnosti by zároveň měla reprezentovat objektivnější konceptualizaci zkoumaného jevu. Pro zjednodušení lze říci, že se jedná o tematickou analýzu (Strauss a Corbinová 1999: 85), ačkoliv i v ní je možné dle Brauna a Clarke (2006: 84) hledat jak explicitní a povrchové významy, tak skryté ideje, předpoklady či koncepty, které mohou být dále utvářeny v teorii.

Konkrétním způsobem tvorby teorie se dle Strausse a Corbinové (1999) zabývá především druhý přístup, který vychází z *vyabstrahovaných významů dat*. Zjištěné údaje tak musí být převedeny do pojmů, mezi nimi musí být vytvořeny vztahy, které ve svém důsledku vysvětlují realitu. Nalezené pojmy je třeba uspořádat do paradigmatického modelu a na základě selektivního kódování nalézt a identifikovat jev, jeho příčinné podmínky, které vedou ke kontextu a ten směřuje k určitému jednání nebo interakcím včetně strategií, což v konečné fázi vede k určitým následkům. Oba přístupy jsou v této práci využité a jejich hlubší vymezení a konkretizace jsou popsány na následujících řádcích.

Druhé metodologické úskalí, vycházející z kvalitativního výzkumu jako takového, je spojeno především s kritikou subjektivního přístupu k realizaci rozhovorů a jejich analýze. Ačkoliv se mu není možné vyhnout (Švaříček 2007), mým cílem bylo snížit subjektivitu na minimum, a to pomocí několika strategií a postupů. Samozřejmě je třeba si uvědomit, že rozhovor, a především hloubkový, není a ani nemůže být čistě neutrálním nástrojem sběru dat, protože při něm dochází k interakci mezi výzkumníkem a respondentem. (Sedláková 2014: 208) V mém případě byla tato interakce postavená na osobním přístupu, empatii, naslouchání či rovnocenném partnerství. (Kaufman 2010) Výzkumník však musí ponechat stranou své názory a reflektovat svojí pozici ve výzkumu. Sebereflexi mé pozice jako výzkumnice s profesní a osobní zkušeností s realizovanou reformou, především pak v souvislosti s mými hodnotovými východisky, jsem hlouběji popsala v kapitole 4.2.

Další strategií, která může přispět ke snaze o neutrální (avšak zúčastněný) přístup, je zachování zdravého skepticismu během realizace rozhovorů i jejich analýzy. „Objektivizace se buduje postupně, za pomoci zřetelných a na sebe navazujících názorů, které umožňují výzkumné téma nahlížet způsobem, jenž se stále více vzdaluje původnímu spontánnímu pohledu, aniž by se ovšem od něj zcela odtrhl.“ (Kaufman 2010: 28) S tím souvisí také postup při sběru dat a tím je strategie výběru respondentů. Snažila jsem se zahrnout širší škálu názorově odlišných respondentů, z různých pracovních oblastí, čímž jsem získala pestrou paletu názorů a zkušeností. Tento způsob mi pomohl v sebereflexi a ke změně vlastního postoje a vnímání průběhu reformy. Jak popisuji v úvodu této práce, díky detailnímu sběru dat a realizaci rozhovorů s různými aktéry, jsem se na základě kritické analýzy oprostila od svého původního „černo bílého“ vidění světa.

Pro zvýšení objektivitu samotné analýzy slouží také dodržování výzkumných postupů, především pak explicitní vyjádření o způsobu kódování rozhovorů (Strauss a Corbinová 1999) a o způsobu

analýzy, zda se výzkumník zaměřil na komplexní analýzu nebo naopak na specifickou oblast (danou především výzkumnými otázkami), či zda zvolil strategii induktivní nebo deduktivní, a v neposlední řadě, z jakých epistemologických předpokladů vychází. (Braun a Clarke 2006)

A jak tedy probíhala samotná analýza rozhovorů? Jak je již výše uvedeno, dle Strausse a Corbinové (1999) existuje více pojetí analýzy. V této práci jsem využila dvě pojetí v závislosti na funkci rozhovorů. První způsob analýzy a interpretace získaných údajů byl zaměřen na zjištění detailního popisu vývoje úřadů práce a vnímání a posuzování organizační reformy. Toto pojetí analýzy se tedy vztahovalo především k výše uvedeným dvěma funkcím rozhovoru, tedy k funkci explorační, sloužící k hlubšímu porozumění procesu schvalování a implementace organizační reformy a k funkci historické, vysvětlující vývoj úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti. Cílem bylo prezentovat přesný popis nashromážděných údajů a interpretovat zjištěné významy, především s ohledem na různé pohledy na zkoumaný jev. Z tohoto důvodu byly rozhovory analyzovány na základě tématické analýzy (Braun a Clarke 2006).

Analýza se zaměřovala na reformu a vývoj úřadů práce v komplexní formě, protože cílem bylo zjistit co nejvíce informací. Způsob analýzy byl tedy především induktivní, získaná data byla sbírána pouze pro účel výzkumu. Nicméně i v této fázi docházelo k deduktivnímu sběru dat a to především v souvislosti s výzkumnými otázkami, například při zjišťování záměrů reformy či při odhalení jejích pozitivních a negativních důsledků.

Postup byl tedy následující. Na základě otevřeného kódování, které je některými odborníky považováno za univerzální přístup využívaný na počátku každé analýzy (např. Šed'ová 2007, Konopásek 2007, Strauss a Corbinová 1999), byla generována první témata (kódy). Ta byla nejprve vytvořena jako 1) počáteční, ad hoc, témata (kódy), která však byla následně 2) strukturována do obecnějších témat a jejich podtémat (kategorií a subkategorií), a v další fázi došlo 3) k opětovnému posuzování vytvořených témat, k jejich zobecnění a také redukci s důrazem na ponechání pouze těch hlavních témat, s konkrétními podtématy. Cílem bylo vytvořit jednodušší a přehlednou strukturu. Finální fáze představovala 4) pojmenování témat a jejich definování a zapojení do samotné analýzy a výsledků výzkumu.

Kromě hledání, odhalování a třídění témat a jejich podtémat, je práce prokládána citáty z realizovaných rozhovorů, které jsou součástí celkového a do hloubky orientovaného popisu dané události. Díky tomuto přístupu jsem mohla upozornit na určitá stanoviska související s vývojem úřadů práce a s organizační reformou a oživit obsah práce. A to především v případě užití designu výzkumu jako případové studie, jejímž cílem je zachytit všechny nuance a hloubku sdělení, a tím zajistit čtivost celé analýzy. Užití přímé citace z rozhovorů však byly u většiny výroků stylisticky upraveny, aby ulehčily srozumitelnost psaného textu. Zároveň však byl kladen důraz na to, aby nedošlo ke změně jejich obsahu a významu.

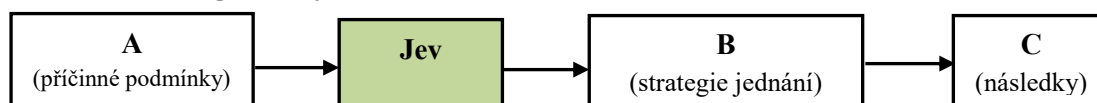
Druhé pojetí analýzy bylo postaveno na třetí funkci rozhovorů, tedy na tvorbu teorie, a vztahovalo k problematice selhání a úspěchů politik. Cílem bylo hledat jisté pravidelnosti, případně odlišnosti, v posuzování veřejných politik. Z tohoto důvodu byly rozhovory nejprve analyzovány na základě tematické analýzy (Braun a Clarke 2006) a následně jsem pro výslednou podobu teorie využila prvky zakotvené teorie dle Strausse a Corbinové (1999).

Oproti předešlé analýze se tento způsob zaměřoval již na konkrétní části rozhovorů a na konkrétní témata. To znamená, že analýza se zaměřovala již na specifickou oblast, která se zároveň vztahovala ke konkrétním výzkumným otázkám a byla postavena převážně na deduktivní strategii. Výchozím bodem v této strategii byla znalost teorií selhání a úspěchů veřejných politik (především přístup Marka Bovense, Paula Harta a Allana McConnella) a snahou bylo zjistit, zda je možné tyto teorie aplikovat také v českém kontextu, případně inovovat stávající teorie. Výsledkem analýzy je tedy poměrně bohatý a detailní popis zjištěných informací s následným potvrzením a zároveň rekonceptualizací jednotlivých dimenzí, které vedou k selháním či úspěchům. Stejně jako Adams, Colebatch a Walker (2015) netvrdím, že oslovení respondenti tvoří reprezentativní vzorek, ale jejich zkušenosti a názory jsou pro analýzu velmi užitečné a žádoucí, a zcela jistě si zaslouží pozornost. Zároveň připouštím, že pro další potvrzení výsledků tohoto výzkumu je nutné zkoumat následné konkrétní úspěchy a selhání veřejných politik.

Postup této části analýzy byl, stejně jako u předešlých rozhovorů, nejprve postaven na otevřeném kódování, na jehož základě byla generována a následně pojmenována a strukturována jednotlivá témata. Protože se však tato analýza zaměřovala pouze na specifickou oblast, byla v další fázi identifikována a konceptualizována kostra příběhu, tedy to, co bylo „na zkoumané oblasti nejvíce překvapující.“ (Strauss a Corbinová 1999: 88) Tím dochází k selekci toho, co výzkumník považuje za ústřední jev. V rámci další fáze jsem tedy začala hledat témata (kódy) vztahující se k tomuto jevu s cílem vytvořit paradigmatický model.

Paradigmatický model pro účely této práce představuje analytické uspořádání, v jehož centru je jev, který je však zapříčiněn určitými podmínkami (A), které vedou ke strategiím jednání (B), což následně způsobí následky (C). Na pozadí tohoto uspořádání jsou kontextuální faktory (inspirace Straussem a Corbinovou 1999). Díky tomuto paradigmatickému modelu, který identifikuje pravidelnosti, protože pokud se stane A, má to vliv na B, což následně může vést k C, je pak možné detailně popsat a rozebrat nově vzniklou teorii (více v závěrečné čtvrté části disertační práce, v kapitole 9.1).

#### **Model 5: Paradigmatický model**



Zdroj: autorka, inspirováno Straussem a Corbinovou (1999)

#### 4.5.5 Zúčastněné pozorování

Jak je zřejmé z mé reflexe pozice výzkumníka, disponuji osobní i profesní zkušeností s procesem tvorby reformy a se způsobem její implementace. V té době jsem byla zaměstnancem úřadu práce a díky tomu jsem prožila reformu, jak se říká, na vlastní kůži. Zúčastněné pozorování můžeme v obecném smyslu vymezit jako „dlouhodobé, systematické a reflexivní sledování probíhajících aktivit přímo ve zkoumaném terénu s cílem objevit a reprezentovat sociální život a proces.“ (Švaříček 2007: 143) Jeho účelem je nalezené informace zprostředkovat širšímu spektru čtenářů.

Způsob tohoto pozorování však nebyl v této analýze záměrný. Moje účast jako výzkumníka spíše vyplynula z mé tehdejší pracovní pozice. Takový způsob můžeme nazvat jako *plné zúčastněné pozorování*, při kterém účastník aktivitu nejen sleduje, ale také se plně účastní všech procesů a úkolů, protože studuje prostředí, jehož je (v mém případě byl) běžnou součástí. (Švaříček 2007: 145) Výhodou takového pozorování je získání, a především následné zprostředkování „neviditelných“ informací, ke kterým nemá běžný výzkumník přístup. Zároveň je výzkumník schopný zachytit tyto informace v celé jejich komplexitě a hloubce. Dále může objevit jevy, kterým se doposud nikdo nevěnoval.

Z tohoto důvodu považuji svojí roli participanta za obohacující. Jak doporučují někteří odborníci, osobní zkušenosti jsou neocenitelným zdrojem dat při aplikaci designu případové studie. (Flyvbjerg 2006, Yin 2009) Díky nim jsem schopná lépe porozumět jednání aktérů a sociálnímu klimatu na úřadech práce. V tomto kontextu upozorňuje většina odborníků na možnost zkreslení výsledné analýzy. Mojí další výhodou však byla proměna mé pozice, z aktivní role zaměstnance úřadu práce na roli experta. Díky širšímu studiu teorií, realizaci rozhovorů s různými aktéry, jsem si osvojila širší náhled na zkoumanou problematiku, více oproštěný od osobních zkušeností.

Jak už jsem ale výše uvedla, zúčastněné pozorování nebylo úmyslné, kromě pozorování, které jsem prolínala s realizovanými hloubkovými rozhovory, jsem netvořila žádné záznamy z pozorování, ani neanalyzovala získaná data. Takto realizované zúčastněné pozorování považuji tedy spíše za explorační. Získala jsem díky němu hlubší a detailnější vhled do zkoumané problematiky, především na počátku výzkumu, a mohla se zaměřit na aspekty pro ostatní vnější pozorovatele neviditelné.

#### 4.5.6 Analýza dokumentů

Kromě výše uvedených a použitých primárních dat jako jsou polostrukturované rozhovory, dotazníkové šetření či zúčastněné pozorování, využívám v této práci také data sekundární. Konkrétně se jedná o odborné studie a články, veřejně politické dokumenty, statistiky včetně dalších sekundárních výzkumných dat, a mediální zprávy z běžných periodik.



Účelem *odborných studií a článků* bylo zjistit aktuální informace o zkoumaném případě, tedy kdo se tématem zabýval a jaké otázky si kladl. Zároveň bylo cílem zjistit a odhalit důležitá vodítka pro aplikaci metod výzkumu a hlavních teoretických konceptů. Díky těmto odborným dokumentům jsem si osvojila základní informace nejen o tématu, ale také o současném způsobu uplatnění teorií a metod. Pro vyhledávání dokumentů a vytváření rešerší na vybraná témata jsem využila jak katalog a databáze Národní knihovny České republiky, tak internetový vyhledávač scholar.google.cz. V knihovně fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy jsem využívala elektronické zdroje dokumentů, konkrétně pak databázi elektronických časopisů.

*Statistiky* sloužily v této práci k získání podrobných informací a pro potvrzení zjištěných dat. Mezi základní zdroje statistických dat patřil Český statistický úřad, Ministerstvo práce a sociálních věcí a údaje přímo publikované Úřadem práce ČR. Kromě statistických dat byla využita také *výzkumná data*, a to především z již realizovaných výzkumů, např. z projektu Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita a z evropského výzkumu pracovních podmínek, tzv. European Working Conditions Survey (2015), který je pravidelně realizován Nadací Eurofound. Jejich účelem bylo porovnat výsledky těchto výzkumů s realizovaným dotazníkovým šetřením na úřadech práce. V této souvislosti byly v dotazníkovém šetření použity stejné baterie otázek jako u výše uvedených výzkumů.

Posledním typem dokumentů, využitým v této práci, jsou *veřejně politické dokumenty*, které lze dle jejich funkce a způsobu vzniku rozčlenit do čtyř typů. Jedná se o legislativní, strategické, výzkumné a deklarativní a advokační veřejně politické dokumenty. (Veselý a Nekola 2007: 49-56) Mezi základní *legislativní dokumenty* patří samozřejmě zákony, nařízení, vyhlášky a směrnice, které se váží k organizační reformě a k fungování úřadů práce obecně. Kromě samotných dokumentů se však zabývám také způsobem jejich schvalování, z tohoto důvodu jsem využila i dokumenty z Poslanecké sněmovny ČR, které jsem čerpala ze Společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovny. Jedná se zejména o zápisy z jednání výborů, sněmovní tisky a stenoprotokoly z jednání.

Pro analýzu například veřejných služeb zaměstnanosti, jsem využila *výzkumné veřejně politické dokumenty* z OECD, jejichž účelem bylo jednak získat údaje o daném jevu, ale také porovnat výsledky mezi státy OECD. Další *výzkumná data* pocházejí ze společnosti Bertelsmann Stiftung a projektu Sustainable Governance Indicators<sup>17</sup>, v jehož rámci jsou pravidelně zpracovávány studie zahrnující země OECD a EU. Výhodou těchto dokumentů je objektivita, přesnost a úplnost, protože se opírají jednak o teorie, ale také o empirická data. (Veselý a Nekola 2007) Rozdíl mezi výzkumnými veřejně politickými dokumenty a odbornými studiemi a články vnímám především dle způsobu jejich realizace. Výzkumné dokumenty vznikají především na půdě výzkumných

---

<sup>17</sup> <http://www.sgi-network.org/2017/>

ústavů, think-tanků či univerzit a provádí je většinou tým expertů složený nejen z teoretiků, ale také praktiků.

*Deklarativní a advokační* veřejně politické dokumenty využité v této práci jsou ty, jejichž tvůrci jsou politické strany a vláda. Konkrétně jsem čerpala z programových prohlášení vlád, koaličních smluv, volebních programů a tiskových zpráv jednotlivých ministerstev. Jejich účelem bylo odhalit priority a vize jednotlivých politických stran a pravidel pro dodržování smluv a závazků.

Současné i minulé politické otázky, názory občanů, politiků i úředníků, byly zkoumány na základě analýzy *mediálních zpráv*. Jejich účelem bylo získat širokou paletu informací o zkoumaných jevech, zároveň byla tato data využita pro rozšíření a doplnění informací o další odborníky, důležité dokumenty a jiné potencionální zdroje. Pro vyhledávání článků z denního tisku jsem využila databázi Newton Media SEARCH (největší databázi mediálních zpráv v České republice). V rámci rozšířeného vyhledání jsem zadávala potřebná klíčová slova, související se stanovenými výzkumnými otázkami a s aplikovanou teorií. Zdrojem pro vyhledávání byly všechny celostátní deníky a regionální tituly (české i moravské regiony), oborové tituly (především pak ekonomické a politické, společenské a deníky z veřejné správy) a v neposlední řadě také informace z televize a rozhlasu. Každé vyhledávání bylo omezeno stanovením časového období, které se vztahovalo k době před vznikem reformy, především pak k době vzniku a následné implementaci reformy.

## TŘETÍ ČÁST – PŘÍPADOVÁ STUDIE: REFORMA ÚŘADŮ PRÁCE

*„Vlády snad mají určitou schopnost vykonat něco velkého, ale také dělat ve velkém rozsahu chyby ... Vlády potřebují ochranu proti chybám; bíancko šek ke konání velkých věcí je svádí na scestí.“*

(Stein Ringen)

*„Žádná vláda nemůže uspět jen díky svému vlastnímu úsilí. Může uspět, jen když je schopna mobilizovat úsilí milionů. To však nemůže dělat příkazem, to je kontraproduktivní, ale jen vůdcovstvím a projevem důvěry v občany a ve spolehlivost profesionálů.“*

(Stein Ringen)

*„V politice, kde není odvolacího soudu, soudí člověk podle výsledku.“*

(Niccolo Machiavelli)

Jak vyplývá z popisu první části, metateorií, která zastřešuje celou práci, je selhání a úspěch veřejných politik. Její zkoumání však podléhá konkrétnímu případu, organizační reformě úřadů práce. Z tohoto důvodu je tato část disertační práce rozdělena na tři hlavní kapitoly dle tří otázek – 1) jakým způsobem k reformě došlo (kapitola 5), 2) proč došlo k reformě a jejímu selhání (kapitola 6) a 3) s jakými důsledky se reforma potýkala (kapitola 7). Každá tato konkrétní perspektiva vychází z různých teoretických východisek, má své konkrétní cíle a způsob zkoumání, své metody sběru a analýzy dat, které jsou v každé části případové studie podrobně popsány.

## **5 Vývoj úřadů práce jako realizátorů veřejných služeb zaměstnanosti**

Zaměstnanost je téma, které v sobě spojuje složku ekonomickou, ale i sociální. Je důležitá pro zvyšování ekonomického růstu i pro společenskou prosperitu země. Naopak nezaměstnanost je spojena s vážnými dopady na jedince, jeho rodinu i stát. (Mareš 1994, Brožová 2003, Kuchař 2007) Z těchto důvodů se na zvyšování zaměstnanosti a řešení nezaměstnanosti shodnou politické strany napříč politickým spektrem. A možná právě proto byla politika zaměstnanosti a vytvoření institucionálního zázemí v případě ztráty zaměstnání v České republice prioritou při tvorbě reformy po roce 1990.

Kromě historického vývoje a popisu hlavních vývojových změn institucionálního zajištění veřejných služeb zaměstnanosti v ČR od roku 1990, tedy událostí na úřadech práce, se tato kapitola zabývá také hlubší analýzou samotné organizační reformy úřadů práce z roku 2011. Tato část je zaměřena na popis a odhalení záměrů reformy, její organizační a obsahové změny a na odhalení problémů při jejím procesu schvalování i při implementaci.

### **5.1 Veřejné služby zaměstnanosti a jejich institucionální zajištění**

Veřejné služby zaměstnanosti mají na trhu práce v evropských státech významnou roli, jsou „jádro celého systému politiky trhu a výkonným mechanismem vlivu státu na tento trh.“ (Mareš 1994: 104) Jejich prostřednictvím dochází ke spolupráci s aktéry veřejného, soukromého i neziskového sektoru s cílem sladit poptávku a nabídku a usnadnit jim tak probíhající změny na trhu práce (ať už ekonomické, demografické či technologické). Silné a moderní služby zaměstnanosti mohou přispět ke zlepšení dovedností nezaměstnaných osob i ke zvyšování jejich zaměstnatelnosti, čímž vytváří produktivní a konkurenceschopné tržní prostředí. (OECD 2016)

Ve světě existují rozdíly v poskytování veřejných služeb zaměstnanosti, mají různou strukturu a různé úkoly, ačkoliv jádro jejich činnosti je srovnatelné. (Mareš 1994: 104-105) Do veřejných služeb zaměstnanosti jsou dle OECD (2016: 33) zařazeny následující služby – zprostředkování zaměstnání, poskytování informací o trhu práce (včetně tvorby statistik a analýz), realizace nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) pro nezaměstnané i pro zaměstnavatele, administrace a vedení

dávek v nezaměstnanosti, administrace jiných sociálních dávek a také pracovní migrace (ve smyslu zprostředkovávání práce v zahraničí). Ve světě je nejvíce rozšířené spolu poskytování tří základních služeb – zprostředkování zaměstnání, poskytování informací o trhu práce a realizace nástrojů APZ. Nutno podotknout, že je tento způsob společný všem evropským státům. Naopak méně rozšířená je administrace a vedení dávek v nezaměstnanosti a v nejméně případech jsou poskytovány další, především testované, dávky státní sociální ochrany. (OECD 2016: 33-45)

Jako standard při poskytování veřejných služeb zaměstnanosti byly také Mezinárodní organizací práce stanoveny výše zmíněné tři druhy základních služeb. Naopak poskytování dávek v nezaměstnanosti a sociálních dávek v nich nebylo a bylo státům spíše doporučeno spolupracovat při jejich administraci jako opatření pro zmírnění důsledků nezaměstnanosti. (ILO 1948 s datem ratifikace 1993) Otázkou sloučení či oddělení administrace dávek v nezaměstnanosti a zprostředkování zaměstnání se zabývala také studie OECD v roce 2000, která upozornila na problém související s rozdílnými cíli organizací a na možný problém nedostatečné spolupráce mezi nimi. Výsledkem bylo doporučení vzájemného umístění dávek v nezaměstnanosti a zprostředkování zaměstnání do jednoho úřadu na lokální úrovni.

Ve světě jsou veřejné služby zaměstnanosti institucionálně zajišťované dle pěti různých organizačních modelů (více OECD 2016). Hlavním a nejrozšířenějším typem je poskytování těchto služeb veřejnou agenturou (v případě ČR úřadem práce), která je podřízena ministerstvu práce a zároveň se spoléhá na vlastní organizační strukturu (regionálních či lokálních poboček). Tento model je dle OECD (2016) typický pro většinu evropských států, s výjimkou Dánska a Švýcarska. Zde jsou veřejné služby zaměstnanosti podřízeny ministerstvu práce, mají však vlastní decentralizovaný síťový model v čele s hlavním ústředím, zahrnující jak veřejné, tak soukromé a nevládní organizace.

Úřady práce jsou od svého založení podřízeny Ministerstvu práce a sociálních věcí, vždy fungovaly samostatně, avšak s různým typem řízení – od silně decentralizovaného až po centralizovaný systém. Úřady práce v ČR poskytují v současné době všechny výše zmíněné služby zaměstnanosti, čímž se řadí mezi státy s nejvíce rozšířenou nabídkou služeb pod jedním úřadem.<sup>18</sup> K této charakteristice však dospěly až v nedávné historii, kdy se součástí agendy zaměstnanosti stala také oblast sociální ochrany.

## **5.2 Výzkumný postup**

Cílem této části případové studie je systematicky a komplexně popsat vývoj úřadů práce na základě dvou kritérií. Za prvé, chronologicky popsat období od vzniku úřadů práce v roce 1990 až po

---

<sup>18</sup> Mezi další evropské státy s více méně stejným rozsahem služeb můžeme zařadit např. Dánsko, Německo a Francii (OECD 2016)

období vzniku organizační reformy, a to s důrazem na legislativní, politický, ekonomický a jiný historický kontext. Za druhé, důkladně a detailně popsat změny v organizačním řízení a v obsahu veřejných služeb zaměstnanosti. Výzkumné otázky, konkretizující tento cíl jsou následující:

- 1) Jakým způsobem a za jakých podmínek probíhal z hlediska organizačních a obsahových změn vývoj úřadů práce jako institucí poskytujících veřejné služby zaměstnanosti?
- 2) Jakými záměry byla odůvodněna organizační a obsahová změna úřadů práce po roce 2011?

Pro zodpovězení první výzkumné otázky byla zvolena metoda analýza událostí, která kvalitativně zkoumá veřejně politické události jako již uskutečněný proces, tedy ex post. Pro detailní a zároveň komplexní popis vývoje úřadů práce jsou sledovány tyto dimenze – legislativní, ekonomická, politická a také dimenze změn v organizačním řízení a v obsahu (podrobněji v kapitole 4.5.1).

Hlavním zdrojem dat při analýze událostí byly veřejně politické, mediální, odborné a statistické dokumenty. Z veřejně politických dokumentů se jedná především o dokumenty legislativní, deklarativní a advokační. Mezi legislativní dokumenty patřily dokumenty z Poslanecké sněmovny ČR, jedná se především o zápisy z jednání výborů, stenoprotokoly z jednání poslanecké sněmovny a sněmovní tisky. V rámci deklarativních a advokačních dokumentů jsem čerpala z volebních programů jednotlivých politických stran, z programových prohlášení vlád a koaličních smluv všech úřadujících vlád od roku 1990.

U článků z denního tisku jsem využila databázi Newton Media SEARCH. V rámci rozšířeného vyhledání jsem zadala klíčová slova, související se stanovenými výzkumnými otázkami. Konkrétně se jednalo o „úřady práce“, „reforma úřady práce“, „reforma státní sociální podpora“, „Drábek reforma úřadů práce“ či „reforma hmotná nouze“.

Odborné studie na téma vývoje úřadů práce jsem čerpala z informačního systému především Národní knihovny v Praze. Protože je stať zaměřena také na kontext struktury nezaměstnanosti, využila jsem statistická data Českého statistického úřadu (ČSÚ), především časové řady míry registrované nezaměstnanosti od roku 1990.<sup>19</sup> Ekonomické a sociální ukazatele jsem čerpala z údajů Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (VUPSV).

Pro hlubší porozumění, pro přiblížení a doplnění některých historických faktů a procesu vývoje úřadů práce, jsem zároveň vycházela ze čtyř realizovaných hloubkových rozhovorů s experty, kteří se nějakým konkrétním způsobem podíleli na vývoji úřadů práce. Jsou označeni R1 až R4 a popis jejich pracovní pozice je uveden již na předchozích stránkách zabývajících se metodologií (konkrétně v kapitole 4.5.4). Na základě analýzy těchto rozhovorů, která vycházela z tématické analýzy i teoretických východisek, jsem identifikovala tři etapy, které byly vymezeny z hlediska

---

<sup>19</sup> Od roku 1990 do roku 2004 se jedná o výpočet metodiky platné do 30. 6. 2004 zahrnující podíl počtu registrovaných uchazečů na pracovní síle, od 1. 7. 2004 se jedná o výpočet dle metodiky zahrnující podíl počtu dosažitelných uchazečů k pracovní síle.

organizačních a obsahových změn od samotného vzniku úřadů práce (tedy od roku 1990). Na jejich základě je tato část případové studie členěna.

Pro zodpovězení druhé otázky, jaké byly záměry reformy úřadů práce, jsem použila odpovědi z realizovaného dotazníkového šetření se zaměstnanci úřadů práce, kteří měli osobní zkušenosti s realizovanou reformou (568 respondentů). Na otázku odpovídali jak pracovníci z oblasti zaměstnanost, tak z oblasti nepojistných sociálních dávek. Jejich odpovědi jsou v analýze rozlišeny. Před realizací tohoto dotazníkového šetření jsem provedla hloubkové polostrukturované rozhovory s odborníky na oblast politiky zaměstnanosti a sociální ochrany (R1 až R20) a otázky v dotazníku vycházely jednak z důvodových zpráv, oficiálních prohlášení MPSV, ale také právě z odpovědí oslovených odborníků. Základní rozbor záměrů reformy tedy proběhl před samotným dotazníkovým šetřením, zároveň jsem vzniklá témata (z otevřené otázky v dotazníkovém šetření „jiné záměry“) opětovně posuzovala a v případě potřeby vytvořila nová témata neboli nové kategorie záměrů.

Součástí této kapitoly je také uvedení problémů spojených s organizační reformou úřadů práce (z roku 2011). Ty jsou opět na základě tématické analýzy všech hloubkových polostrukturovaných rozhovorů (R1 až R20) strukturovány dle problémů spojených s procesem schvalování reformy a s procesem implementace.

### ***5.3 Analýza vývoje úřadů práce jako institucí poskytujících veřejné služby zaměstnanosti***

Centrální linií této části případové studie je popis hlavních vývojových změn institucionálního zajištění veřejných služeb zaměstnanosti v ČR od roku 1990, tedy událostí na úřadech práce s důrazem na období schválení a implementace organizační reformy úřadů práce z roku 2011. Analýza je strukturována dle tří klíčových období, která souvisí jednak s organizačním řízením úřadů práce, ale také s obsahovou stránkou veřejných služeb zaměstnanosti.

První reformní období je definováno jako nícíální fáze, která souvisí se vznikem úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti jako silné decentralizované soustavy. Druhé období je klíčové z hlediska první částečné změny v organizačním řízení (vzniku pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora pro realizaci státní politiky zaměstnanosti), zároveň je spojeno s první významnou změnou v obsahu agendy úřadu práce (delimitace pracovníků státní sociální podpory). Třetí reformní období souvisí s novodobou historií a zásadní změnou v řízení úřadů práce, v rámci které došlo k centralizaci a vzniku jednoho Úřadu práce ČR, a zároveň k dalšímu rozšíření agendy tohoto úřadu o oblast nepojistných sociálních dávek. Konkrétní identifikace všech tří období a jejich legislativní, obsahové, ekonomické, politické a jiné historické dimenze, jsou uvedeny v následující tabulce a v dalších podkapitolách jsou podrobně popsány.

**Tabulka 17: Identifikace tří období a jejich legislativní, obsahové, ekonomické, politické a jiné historické dimenze**

Rok	Legislativní kontext	Organizace a změny systému řízení, obsahové změny	Ekonomický kontext	Politický kontext	Ostatní historický kontext
<b>I. období – Kladení základů a vznik úřadů práce s decentralizovaným řízením</b>					
7/1990	Zákonné opatření č. 306/1990, o zřízení úřadů práce ČR	Rozhodnuto o zřízení úřadů práce jako služeb zaměstnanosti.			
8/1990	Zákonné opatření č. 306/1990, o zřízení úřadů práce ČR	Vznik Správy služeb zaměstnanosti MPSV ČR Na centrální úrovni vznik samostatného úseku při MPSV. Vlastní kapitola ministerského rozpočtu. Zakládání sítě úřadů práce.	Přechod z centrální na tržní ekonomiku. Míra registrované nezaměstnanosti 0,66 % (k 31. 12. 1990) Míra inflace 9,7 %	Vláda ČSFR: Předseda vlády Marián Čalfa (10. 12. 1989 - 27. 6. 1990) Ministr MPSV Petr Miller. Vláda ČR: Předseda vlády Petr Pithart (29. 6. 1990 - 2. 7. 1992) Ministr MPSV Milan Horálek. Vláda byla složena pouze ze členů Občanského fóra.	Události v SSSR, Polsku, Maďarsku a NDR před rokem 1989. Sametová revoluce 1989 a pád KSČ. Vznik nezávislých iniciativ a občanských hnutí. Problémy ekonomické, ekologické a sociální.
8/1990 – 11/1990	Zákonné opatření č. 306/1990, o zřízení úřadů práce ČR	Postupné zřizování úřadů práce ve všech okresech ČR. Decentralizovaná soustava 76 úřadů práce. První zřízení 10. 8. 1990 v Kladně, poslední zřízen 7. 11. 1990.		Cílem byla realizace ekonomické a sociální reformy (aby přechod na tržní hospodářství nevedl k velkým sociálním konfliktům), byl kladen důraz na aktivní politiku zaměstnanosti především se zaměřením na absolventy škol a na uvolněné pracovníky v důsledku likvidace řady institucí a organizací.	
1991	Zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, zákon č. 9/1991, o působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti. Účinnost k 1. 2. 1992.	Dotvoření institucionálního a legislativního rámce v oblastech trhu práce. Vznik nástrojů APZ.	Míra registrované nezaměstnanosti 4,13 % (k 31. 12. 1991) Započaly výraznější rozdíly v nezaměstnanosti mezi kraji. Míra inflace 56,6 % Růst HDP - 9,7 %		
1992	Evropská dohoda mezi ČR a Komisí Evropských společenství	Program Phare „Restrukturalizace trhu práce“ (čerpání dotací z EU).	Míra registrované nezaměstnanosti 2,57 % (k 31. 12. 1992). Mezi lety 1992 – 1996 se snižovala. Rozdíly v regionech se ale prohlubovaly. Míra inflace 11,1 % Růst HDP – 2,3 %		ČR získala pomoc Evropské unie pro rychlý přechod od centrálně řízené ekonomiky na ekonomiku tržní.
1992	Zákon č. 589/1992 Sb., o o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. (účinnost od 1. 1. 1993)	Zavedení systému sociálního zabezpečení, které je složeno z pojištění důchodového, nemocenského a na státní politiku zaměstnanosti.			Meziobdobí, kdy se Václav Klaus a Vladimír Mečiar domluvili na rozdělení ČSFR. Rozdělení ČSFR vešlo v platnost od 1. 1. 1993.
1996	Novela zákona o územním členění státu (zákon č. 108/1995 Sb., Zákon, kterým se mění a doplňuje zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů)	Vznik a založení nového Úřadu práce v Jeseníkách (původně se jednalo o pobočku Úřadu práce v Šumperku).	Míra registrované nezaměstnanosti v ČR 3,52 %. Moravskoslezský kraj 5,67 % (druhé místo v rámci ČR). Míra nezaměstnanosti v okrese Jeseník 7,2 % (třetí místo z celé ČR (k 31. lednu 1996)	Vláda Václava Klause (2. 7. 1992 – 4. 7. 1996). Ministr MPSV Jindřich Vodička. Vládní koalice - ODS + KDS, KDU-ČSL, ODA. Cílem byla především ekonomická reforma.	Reforma veřejné správy a změna územního členění státu.



	Návrh o ustavení vyšších samosprávných celků.		Míra inflace 8,8 % Růst HDP 4,3 % Státní dluh 155,2 mld. Kč		
<b>II. období – Vznik pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora a změna v zajišťování dávek státní sociální podpory</b>					
2003	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Ústavní zákon č. 176/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb.,	Změna v krajském řízení. Nově bylo ustanoveno 14 pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora pro realizaci státní politiky zaměstnanosti na území příslušného kraje.	Míra registrované nezaměstnanosti 10,31 % (k 31. 12. 2003). Míra inflace 0,1 % Růst HDP 3,6 % Státní dluh 493,2 mld. Kč		Reforma veřejné správy - změny územního uspořádání ČR (vznik krajů jako orgánů územní samosprávy).
4/2004	Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře Zákon č. 453/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony	Od obcí s pověřenou působností přešla pod úřady práce agenda státní sociální podpory.	K 31. 12. 2004 činila míra registrované nezaměstnanosti v ČR 10,33 %. Poté docházelo k postupnému snižování nezaměstnanosti až do roku 2008.	Vláda Vladimíra Špidly (15. 7. 2002 – 4. 8. 2004). Ministr MPSV Zdeněk Škromach. Vládní koalice - ČSSD, KDU ČSL a US-DEU Cílem je rozvoj sociálního státu, vstup ČR do EU, dokončení reformy veřejné správy, boj proti korupci, návrh nového zákona o zaměstnanosti.	Reforma veřejné správy - rušení okresních úřadů k 31. 12. 2002.
2004	Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Lisabonská strategie, strategie zaměstnanosti EU.	Modernizace úřadů práce s cílem aktivizovat nezaměstnané, zvýšit flexibilitu trhu práce, harmonizovat právo české s unijním, kontrolovat nelegální práci, zavést možnosti přivýdělků v případě registrace na UP, zavedení nových nástrojů APZ a zavedení individuálních akčních plánů.	V době přípravy zákona (v roce 2003) byla míra registrované nezaměstnanosti více než 10 %, Významné regionální rozdíly – míra nezaměstnanosti v Ústeckém a Moravskoslezském kraji více než 16 %. Míra inflace 2,8 % Růst HDP 4,9 % Státní dluh 592,9 mld. Kč		Vstup do EU a uplatnění principů evropského práva na proces zprostředkování zaměstnání.
<b>III. období – Centralizace úřadů práce a změna v zajišťování nepojistných dávek sociální ochrany</b>					
4/2011	Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR	Nové organizační uspořádání. Z decentralizované soustavy na centralizovanou. Ztráta právní subjektivity jednotlivých úřadů práce. Vznik jednoho Úřadu práce ČR, jemu je podřízeno 14 krajských poboček.	Výrazné zvýšení nezaměstnanosti v roce 2009. Míra registrované nezaměstnanosti 8,62 % (k 31. 12. 2011) Míra inflace 1,9 % Růst HDP 2,0 % Státní dluh 1499,4 mld. Kč	Vláda Petra Nečase (13. 7. 2010 – 10. 7. 2013). Ministr MPSV Jaromír Drábek (13. 7. 2010 – 13. 10. 2012) Ministryně MPSV Ludmila Mullerová (16. 11. 2012 – 10. 7. 2013) Vládní koalice – ODS, TOP 09, Věci veřejné (profil pravicových stran)	Celosvětová hospodářská recese, v ČR plně propukla v roce 2009. Dluhová krize v Řecku a hrozba státního bankrotu.
1/2012	Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon o pomoci v hmotné nouzi, zákon o sociálních službách a zákon o státní sociální podpoře, zkráceně nazývaný jako novela zákona o hmotné nouzi	Pod úřady práce přešla oblast „nepojistných sociálních dávek“, tedy dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky pro osoby se zdravotním postižením a dávky pro pěstouny.	Míra registrované nezaměstnanosti 9,36 % (k 31. 12. 2012) Míra inflace 3,3 % Růst HDP – 0,9 % Státní dluh 1667,6 mld. Kč	Vládní koalice – ODS, TOP 09, Věci veřejné (profil pravicových stran) Cílem je snížení schodku státního rozpočtu, boj proti nelegální práci a korupci, reforma důchodového a zdravotnického systému, snižování veřejných výdajů a s	

1/2012	Novela zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti	Vznik nových služeb v rámci politiky zaměstnanosti (př. veřejná služba, sdílené zprostředkování)		tím související např. zpřísnění výplaty podpor v nezaměstnanosti a sociálních dávek.	
1. 3.2014	Organizační řád ÚP ČR	Převedení kompetencí s realizací APZ opět pod kontaktní pracoviště	Podíl nezaměstnaných 7,5 % (k 31. 12. 2014) Míra inflace 0,4 % Růst HDP 2,0 % Státní dluh 1663,7 mld. Kč	Vláda Bohuslava Sobotky (29. 1. 2014 – 13. 12. 2017) Ministryně MPSV Michaela Marksová. Vládní koalice – ČSSD, ANO, KDU ČSL (profil spíše levicového středu)	

Zdroj: autorka

### 5.3.1 První etapa – Kladení základů a vznik úřadů práce s decentralizovaným řízením

Přestože se stat' zabývá vývojem úřadů práce po roce 1990, je třeba stručně popsat vývoj veřejných služeb zaměstnanosti i politickou a ekonomickou situaci před tímto rokem. Zprostředkovny práce mají v ČR dlouhou historii sahající až do doby Rakousko-Uherské monarchie (více např. MPSV 2009, Brož 2015). Po první světové válce a v důsledku zvyšování nezaměstnanosti byl v roce 1918 přijat zákon o prodloužení platnosti zákona č. 63 Sb., o podpoře nezaměstnaných. Na to navazoval vznik sítě zprostředkovatelen, např. v roce 1921 působilo v tehdejší Československu 503 zprostředkovatelen práce. Jejich vznik byl spíše spontánní a jejich počet se měnil dle fází ekonomického cyklu (v období krize se zvyšoval, v obdobích konjunktury se snižoval). (MPSV 2009, Brož 2015)

V období tzv. budování socialismu byl organizován nábor pracovních sil do vybraných a prioritních odvětví národního hospodářství, především do těžkého a strojírenského průmyslu a do stavebnictví. Místo veřejných služeb zaměstnanosti existovaly tzv. odbory pracovních sil Okresních národních výborů. Ty sdružovaly téměř 100 % ekonomicky aktivního obyvatelstva. (MPSV 2009, Brož 2015) V té době (zhruba od 50. let 20. století) byla politika zaměstnanosti podřízena centrálně plánované ekonomice a centralizované mzdové politice, probíhalo i „plánování pracovních sil“ s heslem plné zaměstnanosti za každou cenu (Rákosník a Tomeš 2012: 195, Brož 2015), také platila povinnost pracovat. V důsledku toho docházelo k neefektivní zaměstnanosti neboli přezaměstnanosti. Téměř neexistovala soukromá sféra. V té době byla dle Václava Brože (2015: 11) potlačena „tvůrčí aktivita a podnikavost“ lidí. V důsledku těchto aspektů postupně rostla ekonomická nerovnováha a ke konci normalizace začala být zpochybňována možnost udržet dříve schválené sociální jistoty. V květnu 1989 vyšla Zpráva Národohospodářské komise, která varovala před novými problémy v oblasti zaměstnanosti, konkrétně v umisťování nových absolventů škol, ve mzdovém vyrovnání uvolněných pracovníků a hmotném zabezpečení občanů před nástupem do zaměstnání. (Kalinová 2012: 321) V té době se již významně vzrážalo občanské hnutí a vznik nezávislých iniciativ.

V souvislosti s tímto historickým vývojem mluví Kalinová (2012) o dvou významných „osmičkových“ rocích. Prvním je rok 1968 a druhým rok 1988. Právě rok 1968 se dle ní stal oživením vzpomínek a součástí „odporu veřejnosti proti skomírajícímu normalizačnímu vedení“, který se začal významně vzmáhat v roce 1988. V tzv. Palachově týdnu (15. – 21. ledna 1989) započala vlna demonstrací, která vyvrcholila následující významnou historickou událostí nazývanou sametová revoluce, která započala 17. listopadu 1989 a je spojována především s odporem mladé generace proti panujícím socialistickým poměrům. (Kalinová 2012: 292-332)

Pro dokreslení těchto událostí v republice je třeba připomenout, že jí předcházely události v zahraničí. Vliv měly události v Sovětském svazu a politika „přestavby“ vyhlášená Michailem Gorbačovem v roce 1986, charakterizovaná jako „glasnost“ či „perestrojka“. (Kalinová 2012) V té době probíhaly v Sovětském svazu změny související s přijetím Zákona o podnicích, se zrušením cenzury, zpochybněním ideologického a politického monopolu komunistické strany apod. To ovlivnilo události v sousedních zemích jako např. v Polsku, Maďarsku a bývalé NDR (pád Berlínské zdi).

V ČR došlo k pádu Komunistické strany Čech (KSČ) a tedy k ukončení vlivu socialismu po již zmíněné sametové revoluci v roce 1989. Tento vývoj byl zprvu neočekávaný a poměrně rychlý, KSČ ztratila svůj mandát v několika dnech.

V této etapě můžeme mluvit o dvou politických obdobích. První je spojováno s vládou Občanského fóra mezi lety 1990 až 1992, ve kterém začalo docházet k reformám, jež se nesly v duchu ekonomické i sociální přestavby. Zatímco druhé období je vázáno na vládu Občanské demokratické strany (ODS), která se zaměřovala především na radikální ekonomickou reformu, „v tomto období došlo k výraznému útlumu sociálních aktivit.“ (Rákosník a Tomeš 2012: 192)

V roce 1990, tedy vzniku České a Slovenské federativní republiky (ČSFR), byla moc předána Občanskému fóru (ve volbách získalo 49,5 % hlasů a 124 mandátů). Občanské fórum se neprofilovalo jako politická strana, ale jako politické hnutí, jehož cílem byla změna způsobu vládnutí, řešení politické krize, uplatnění demokratických svobod a lidských práv a pluralita politických stran. Předsedou vlády ČR se stal Petr Pithart. Z Programového prohlášení vlády ČR lze vyčíst její priority. Významným cílem byla realizace nejen ekonomické reformy, ale také řešení sociální situace občanů („aby ekonomická reforma zabezpečující přechod k tržnímu hospodářství, nevedla k velkým sociálním konfliktům a ztrátě sociálních jistot.“). Dále byl kladen důraz na komunikaci, vyjednávání a spolupráci. V souvislosti s touto prioritou byla na základě zákona č. 2/1991, o kolektivním vyjednávání založena Rada sociální dohody, později přejmenovaná na Radu hospodářské a sociální dohody. Vznikl tak sociální dialog napříč vládou, odborovou konfederací a zaměstnavatelskými svazy. Vláda Petra Pitharta si také uvědomovala případnou „tvrdość systému“ a z tohoto důvodu zaměřovala svoji politiku na „*důchodce, občany se sníženou pracovní schopností*

*a mladé rodiny s malými dětmi.*”. V oblasti politiky zaměstnanosti se zaměřila na *“mladou generaci požadující pracovní příležitosti.”* Vznikl například nástroj aktivní politiky zaměstnanosti – mzdy absolventům na praktikantských místech. (Programové prohlášení vlády, 1990)

V literatuře existuje názorová rozdílnost na úspěšnost vlády v tomto období. Nejspíš v důsledku rychlé a neočekávané změny, chyběl dle Kalinové (2012) a Večerníka (1998) této nové vládě jasný politický koncept přechodu k demokracii a tržní ekonomice s jasně provázaným rozvojem ekonomické a sociální sféry. V Občanském fóru se navíc brzy projevila názorová nejednotnost a toto hnutí se rozštěpilo v několik politických stran.

Nicméně dle Rákosníka a Tomeše (2012), Homoly a Kotrusové (1998) i dle oslovených odborníků, došlo v tomto období k významným a zásadním reformám, které byly postaveny na Scénáři ekonomické reformy (její příprava byla svěřena Valtru Komárkovi) a také na Scénáři sociální reformy (která byla vedena tehdejším náměstkem federálního ministra MPSV Igorem Tomešem).<sup>20</sup> Scénář sociální reformy se vázal na tlumení společenského napětí, jehož příčinou byla transformace na tržní ekonomiku doprovázená privatizací, liberalizací cen, prudkým poklesem reálných mezd, útlumem těžkého a strojírenského průmyslu, a v důsledku restituce velkých podniků poklesla produkce v zemědělství. To vedlo především k předpokladům zvyšující se nezaměstnanosti a inflaci. Z těchto důvodů byly stanoveny priority a sociální reforma stála na čtyřech pilířích – na politice zaměstnanosti, politice v oblasti pracovních příjmů, rodinné politice a politice sociálního zabezpečení. (Potůček 1999, Rákosník a Tomeš 2012)

V rámci změn v politice zaměstnanosti byla vytvořena strategie zaměstnanosti do roku 1992, která byla postavena na spolupráci hospodářské a sociální politiky. Poměrně brzy tedy vznikla (v souvislosti se zákonným opatřením č. 306/1990, o zřízení úřadů práce ČR) pod Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR Správa služeb zaměstnanosti, jejímž prvním úkolem bylo vybudovat síť úřadů práce. Rychlost, s jakou došlo k vybudování úřadů práce, hodnotili oslovení respondenti pozitivně. *„Bylo velmi prozíravé ustanovení úřadů práce v době, kdy nám vlastně nezaměstnanost nezačala ještě hrozit a výrazně růst.”* (R4) Dokončení tohoto institucionálního a legislativního rámce je spojené s přijetím Zákona Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky č. 1/1990 Sb., o zaměstnanosti a Zákona České národní rady č. 9/1990 Sb., o zaměstnanosti a působnost orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti. Na jejich vzniku se významně podílel federální ministr práce a sociálních věcí Petr Miller a ministr práce a sociálních věcí Milan Horálek. Prvním ředitelem Správy služeb zaměstnanosti se stal Václav Brož. Tyto osobnosti (spolu s Igorem Tomešem) měly významný vliv na formování úřadů práce, jejich organizační strukturu a stanovení kompetencí na centrální a regionální úrovni. V té době vznikla ***silná decentralizovaná soustava úřadů práce s vlastní právní subjektivitou***, jejichž podřízenost

<sup>20</sup> Konkrétně se Igor Tomeš zabýval problematikou sociálního zabezpečení a rodinnou politikou, druhý tehdejší federální náměstek Milan Horálek se zabýval státní politikou zaměstnanosti a příjmovou politikou.

Správě služeb zaměstnanosti spočívala především v metodickém a personálním řízení, financování a kontrole, nikoliv v rozhodování např. o implementaci nástrojů APZ. Tento způsob decentralizovaného řízení byl preferován tehdejší vládou, a také v budoucnu byl stále podporován expertními zprávami (např. OECD 1999, OECD 2000) i oslovenými odborníky. „*Základní zásada na celém světě je, že pokud chci zprostředkovávat práci, musím být co nejbližší tomu klientovi.*“ (R3) První Úřad práce byl založen 10. srpna 1990 v Kladně a poslední byl ustanoven dne 7. listopadu 1990. Celkem tedy vzniklo 76 úřadů práce.<sup>21</sup>

Budování a zdokonalování této sítě úřadů práce bylo v této začínající fázi ze značné části ovlivněno pomocí ze zahraničí. „*Když jsme tvořili služby zaměstnanosti, vařili jsme z ničeho, a tak nám pomáhali odborníci ze zahraničí.*“ (R3) Kontakty byly tehdy navázány především se Spolkovou republikou Německo, s Velkou Británií a s Dánskem. Pomoc probíhala formou stáží, školením vedoucích pracovníků úřadů práce či vytvořením systému rekvalifikací a dalšího vzdělávání. Tuto pomoc bývalý ministr Milan Horálek vítal, ale jeho heslem bylo „*Kapieren aber nicht kopieren*“ (pochopit, ale nekopírovat), protože každá země je specifická, má své vlastní tradice a podmínky. (Brož 2015, Rákosník a Tomeš 2012)

Na návrh Světové banky začalo Federální MPSV připravovat záchrannou sociální síť se záměrem změkčit důsledky ekonomické reformy. V roce 1991 byl přijat dokument Záchranná sociální síť. (Rákosník a Tomeš 2012) Cílem bylo zajistit, aby jedinci a jejich rodiny, nespadli pod hranici životního minima (1700 Kč v roce 1991), stát garantoval minimální mzdu (2 000 Kč v roce 1991), finanční zabezpečení v nezaměstnanosti (délka pobírání podpory v nezaměstnanosti byla 12 měsíců v letech 1990-1991) a zaručoval odpovídající důchody. (VÚPSV, 2015) Schválení tohoto dokumentu předcházela politická názorová rozdílnost mezi ministrem financí Václavem Klausem a ministrem práce a sociálních věcí Petrem Millerem. (Rys 2003) Tento dokument a podepsání dohody o tripartitě považoval Petr Miller za „*základ sociálního smíru*“ a bylo dle něho potřeba, aby šla s ekonomickou reformou „*ruku v ruce*“ také reforma sociální, která by měla tlumit značné sociální dopady s ní spojené (Chci uzavřít rozumný... 1991). Aby byl dokument Záchranná sociální síť schválen, musel být doplněn formulací „*o podmíněnosti tohoto systému výkonností ekonomiky státu.*“ (Budou poplatky 1991)

Významnou zahraniční finanční pomoc představoval fond Phare, který byl založen roku 1989 pro Polsko a Maďarsko s cílem pomoci zemím východního bloku s přechodem od centrálně řízené ekonomiky na ekonomiku tržní, a tím překlenout propast mezi východní a západní Evropou. Postupně se připojovaly další země, na základě Evropské dohody mezi Českou republikou a Komisí

<sup>21</sup> V souvislosti se změnou územního členění státu a v návaznosti na dokončení reformy veřejné správy a vzniku vyšších územních samosprávných celků vznikl nový Úřad práce v Jeseníkách (1. ledna 1996). Původně se jednalo pouze o jednu z poboček Úřadu práce v Šumperku. Počet úřadů práce s vlastní právní subjektivitou se tedy zvýšil na 77.

Evropských společenství ze dne 4. října 1993, se do programu Phare zapojila i ČSFR. (Předvstupní nástroje – Phare) Za účelem transformace trhu práce orientovaného na rozvoj politiky zaměstnanosti (především nástrojů APZ) byl realizován program Phare „Restrukturalizace trhu práce“<sup>22</sup> (Brož 2015). Jeho cílem bylo vyhledávat osoby ohrožené nezaměstnaností nebo již nezaměstnané se zaměřením především na mladistvé uchazeče bez dokončeného vzdělání, na absolventy středních škol a učilišť, na osoby se zdravotním znevýhodněním a další rizikové skupiny obyvatel (Podpory podnikání..., 1994). Pro podporu APZ byl v rámci programu zřízen fond tzv. PALMIF (Pro Active Labour Market Intervention Fund). V roce 1997 se cíle pomoci programu Phare změnilly a orientovaly se na přípravu kandidátských zemí pro vstup do Evropské unie.<sup>23</sup>

Jak již bylo výše zmíněno, v Občanském fóru se začala po roce 1990 projevovat názorová nejednotnost. Ta vedla k rozštěpení tohoto hnutí na několik politických stran, které se následně v roce 1992 účastnily voleb do Poslanecké sněmovny ČR a vytvořily uspořádání stranického systému na pravici a levici. (Večerník 1998: 277) Významný vliv získala koalice ODS (Občanská demokratická strana) + KDS (Křesťanská demokratická strana) vedená Václavem Klausem (která získala 29,73 % a 76 mandátů). Jeho pravicová politika, ovlivněná liberální ideologií, udala směr a podobu ekonomického a sociálního vývoje v republice. ODS + KDS jako vítěz voleb vytvořily koalici s Občanskou demokratickou aliancí (ODA) a s KDU-ČSL. Dohromady získala vládní koalice 105 mandátů. Občanské hnutí (OH) vedené Jiřím Dienstbierem a podporované prezidentem Václavem Havlem, nezískalo ve volbách dostatek hlasů (pouze 4,59 %) a nedostalo se tudíž do parlamentu. Dle Ryse (2003: 53) nemělo toto hnutí, ve srovnání s pragmatismem Václava Klause, „sebemenší naději na úspěch.“ Dle R4 se „*sociální liberálové včele s Dienstbierem tak soustředili na ty náročné úkoly, že tu kampaň podcenili, zatímco Klaus ji nepodcenil.*“ V důsledku toho nezískal mandát bývalý ministr zahraničí Jiří Dienstbier, ani ministr práce a sociálních věcí Petr Miller.

ODS se zaměřila na ekonomický pragmatismus a jednoznačný politický a hospodářský program. (Rys 2003, Rákosník a Tomeš 2012) S heslem „*nejlepší sociální politika je silná ekonomika*“, „*chceme radikální ekonomickou reformu*“ a se zásadou cílené a pouze základní sociální pomoci jen sociálně potřebným („*pocitivá sociální politika může zaručit pouze základní společensky uznaná minima potřeb daná Listinou základních práv a svobod*“, „*chceme rozvinout systém individuálně diferencované, cíleně zaměřené sociální péče*“) uspěla ve volbách a začala realizovat pravicově zaměřenou politiku. (Volební program ODS, 1992)

<sup>22</sup> V rámci programu Phare byl zřízen také program Garant (který byl určen podnikatelům a zajišťoval jim záruku na dlouhodobější úvěry) a program Systém malých půjček (Rudé právo, 1994)

<sup>23</sup> Rámcová dohoda mezi vládou České republiky a Evropskou komisí o účasti České republiky na programu pomoci Evropského společenství ze dne 12. července 1996 byla vyhlášena pod č. 207/1997 Sb.

Očekávaná nezaměstnanost se zvyšovala pouze mírně, ke konci roku 1991 činila 4,13 %. Ve srovnání s jinými postkomunistickými zeměmi nedosahovala vysokých hodnot. Míra nezaměstnanosti např. v Maďarsku činila v roce 1991 8,5 %, v Polsku ve stejném roce 11,8 % a na Slovensku 11,8 %. (Černá 2007) Míra nezaměstnanosti v tomto roce nedosahovala v ČR vysokých hodnot ani při srovnání se západními zeměmi.<sup>24</sup> V ČR však začaly být patrné regionální a strukturální rozdíly, které souvisely s útlumem původně preferovaných oblastí národního hospodářství, jako byl především těžký a strojírenský průmysl, dále se snížením produkce v zemědělství, souvisely také s nedostatečně kvalitní infrastrukturou, nízkou úrovní kvalifikace tamních obyvatel a malou flexibilitou pracovních sil. (Večerník 1998: 23)

Zaměstnanost v zemědělství klesla z 11,4 % roku 1990 na 6,0 % v roce 1996<sup>25</sup>, ve stejném období v těžebním průmyslu pak z 3,5 % na 1,7 %. Nejvíce postižen vyšší mírou nezaměstnanosti byl především kraj Vysočina, Olomoucký kraj a Moravskoslezský kraj, ve kterých přesáhla hranici 6 % (k 31. 12. 1991). (ČSÚ 2015) Nerovnost však nevznikala pouze mezi kraji, ale souvisela také s pohlavím, věkem a profesí. Nejvíce postiženy nezaměstnaností byly ženy, osoby s nízkou kvalifikací a absolventi středních a vysokých škol. (Kalinová 2012, Rákosník a Tomeš 2012)

**Tabulka 18: Vývoj míry nezaměstnanosti od roku 1990 do roku 1998 (k 31. 12.)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Česká republika</b>	<b>0,66</b>	<b>4,13</b>	<b>2,57</b>	<b>3,52</b>	<b>3,19</b>	<b>2,93</b>	<b>3,52</b>	<b>5,23</b>	<b>7,48</b>
Praha	0,64	1,16	0,32	0,34	0,28	0,29	0,43	0,87	2,31
Středočeský	0,65	4,86	3,37	3,98	2,86	2,57	2,98	4,62	6,06
Jihočeský	0,77	4,52	2,47	3,03	2,24	1,99	2,51	3,95	5,75
Plzeňský	0,65	3,97	2,98	3,69	2,56	2,19	2,63	4,23	6,09
Karlovarský	0,32	2,32	1,44	2,03	1,68	2,12	2,72	4,64	6,85
Ústecký	0,67	4,47	3,58	5,23	5,24	5,79	7,05	10,00	13,18
Liberecký	0,53	3,76	1,97	2,82	2,36	2,45	3,00	5,16	6,98
Královéhradecký	0,68	4,02	1,90	2,58	2,23	1,99	2,61	4,04	6,06
Pardubický	0,59	5,17	3,44	3,87	2,80	2,66	3,38	4,71	6,62
Vysočina	0,77	6,73	4,36	5,10	3,85	3,39	3,99	5,66	7,51
Jihomoravský	0,71	5,36	3,60	5,28	3,20	2,92	3,40	5,37	7,92
Olomoucký	0,86	6,60	4,27	5,60	4,74	4,31	5,28	7,56	10,20
Zlínský	0,52	5,84	4,06	4,83	3,03	2,40	3,22	4,71	6,96
Moravskoslezský	1,27	6,30	4,06	6,63	5,99	5,07	5,67	7,85	11,45

Zdroj: ČSÚ (2015)

Přes počáteční navýšení míry nezaměstnanosti se její výše v roce 1992 v ČR snižovala (na rozdíl od Polska a Maďarska, kde docházelo k jejímu postupnému růstu), k čemuž přispěla především pracovně právní legislativa, malá privatizace (a s tím související rozmach podnikání)<sup>26</sup>, sociální

<sup>24</sup> Například v Dánsku činila 7,9 %, v Německu 5,5 %, v Irsku 14,7 %, ve Španělsku 15,5 %, ve Francii 8,1 %, v Nizozemí 5,7 %, ve Finsku 6,6 %, ve Spojeném království 8,6 %. Nižší míra nezaměstnanosti byla např. ve Švédsku 3,1 % a v Lucembursku 1,6 %. (EUROSTAT 2015)

<sup>25</sup> Rok 1996 je použit jen pro dokreslení a ohraničení první etapy vývoje úřadů práce a politiky zaměstnanosti, podíl zaměstnanosti se v zemědělství i těžebním průmyslu nadále snižoval (VUPSV 2015)

<sup>26</sup> Noví drobní podnikatelé, kteří před rokem 1990 z velké části pracovali na černém trhu, získali živnostenské oprávnění (Kalinová 2012: 364). V roce 1992 jich bylo více než milion, rozdíl mezi lety 1990 a 1992 činil 904 888 (ČSÚ 2014).

dialog, hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, rychlé zavedení a činnost úřadů práce (a jejich důraz na aktivní politiku zaměstnanosti), příliv malého a středního kapitálu z Německa a Rakouska, pokles zahraničních pracovníků a naopak zvýšený počet zaměstnanců pracujících v zahraničí, ale také opatření související se snižováním pracovní nabídky jako byl odchod velké části pracujících důchodců, prodloužení povinné školní docházky a prodloužení rodičovské dovolené. (Horálek in OECD 2000, Kalinová 2012, Rákosník a Tomeš 2012, Večerník 1998, Rys 2003, Homola a Kotrusová 1998, oslovení odborníci) Dle některých odborníků měla také vliv stále přetrvávající zakonzervovaná přezaměstnanost z dob komunistického režimu. (Rákosník a Tomeš 2012, Večerník 1998, Rys 2003)

Celkově je toto období charakteristické významnými a pozitivními změnami v oblasti trhu práce a politiky zaměstnanosti – došlo k vytvoření institucionálního a legislativního rámce (zákon o zaměstnanosti, zákon o kolektivním vyjednávání či dokument Záchraná sociální síť). Míra nezaměstnanosti se udržela na relativně stabilní úrovni, od roku 1992 dokonce docházelo k jejímu snižování. V roce 1991 vznikla Rada hospodářské a sociální dohody, čímž se ustanovily základy pro kolektivní vyjednávání. Začalo se rozvíjet soukromé podnikání. Přesto byla tato etapa, především po volbách v roce 1992, výrazně poznamenána neoliberalní ekonomikou s důrazem spíše na ekonomický, nikoliv sociální aspekt. „Sociální reforma už nebyla agendou dne; politické elity měly jiné priority.“ (Rákosník a Tomeš 2012: 210) Např. v roce 1993 bylo v rámci odvodů na politiku zaměstnanosti vybráno do státního rozpočtu o 8 miliard více, než na ní bylo následně vynaloženo. (Kalinová 2012: 353) Podpora v nezaměstnanosti se v roce 1992 snížila z 12 měsíců na šest, čímž došlo ke snížení podílu registrovaných uchazečů, pobírajících onu podporu (mezi lety 1991 a 1992 o 12,4 %, mezi lety 1992 a 1993 o 5,4 %). (VUPSV 2015) Postupně docházelo ke snižování výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti, a to i přestože mezi lety 1991 a 1993 zásadně pomohla polovině registrovaných uchazečů o zaměstnání při vstupu na trh práce. (Horálek in OECD 2000: 175) Za významný mezník, který oslabil vliv politiky zaměstnanosti, považuje R4 mimo jiné rozpad ČSFR, díky němuž chyběly na úseku zaměstnanosti personální kapacity, ale také *„trpěl nedostatkem politické pozornosti a nedostatkem koncepčního přístupu.“*

### **5.3.2 Druhá etapa – Vznik pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora a změna v zajišťování dávek státní sociální podpory**

Toto období se váže především k vládě Vladimíra Špidly a k vedení MPSV Zdeňkem Škromachem. Volby do poslanecké sněmovny v roce 2002 vyhrála ČSSD s 30,2 % a získala tak 70 mandátů, na druhém místě byla ODS s 58 mandáty, následovala KSČM se 41 mandáty. Vládní koalici vytvořila ČSSD s KDU-ČSL a US-DEU a celkem získala 101 mandátů (tedy těsnou většinu). V Programovém prohlášení vlády ze srpna 2002 předložila nová koalice hlavní cíle, které spočívaly především v rozvoji sociálního státu, sociálně a ekologicky orientovaného tržního hospodářství, v dokončení procesu vstupu ČR do EU, v dokončení reformy veřejné správy, v boji proti korupci



a v oblasti zaměstnanosti se zaměřily na přípravu návrhu nového zákona o zaměstnanosti, v „*němž budou mj. prostředky politiky zaměstnanosti přiblíženy systémům používaným v členských státech Evropské unie.*“ (Programové prohlášení vlády 2002)

**Tabulka 19: Vývoj míry nezaměstnanosti od roku 1999 do roku 2004 (k 31. 12.)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Česká republika</b>	<b>9,37</b>	<b>8,78</b>	<b>8,90</b>	<b>9,81</b>	<b>10,31</b>	<b>10,33</b>
Praha	3,52	3,42	3,39	3,73	4,02	4,24
Středočeský	7,46	6,80	6,76	7,21	7,43	7,47
Jihočeský	6,69	5,82	6,03	6,65	6,96	7,24
Plzeňský	7,43	6,47	6,52	7,06	7,60	7,41
Karlovarský	9,04	8,02	8,71	10,07	10,62	11,60
Ústecký	15,92	16,15	15,83	17,13	17,94	16,93
Liberecký	7,77	6,44	7,35	8,68	9,48	9,06
Královéhradecký	7,54	5,89	6,30	7,30	7,89	8,28
Pardubický	9,03	7,87	7,93	8,66	9,42	9,62
Vysočina	9,16	7,48	7,02	8,32	9,20	9,38
Jihomoravský	9,85	9,35	9,73	11,20	11,45	11,56
Olomoucký	12,41	11,87	11,78	12,20	12,48	12,53
Zlínský	8,71	8,14	8,51	10,22	10,61	10,56
Moravskoslezský	14,94	15,13	15,11	15,89	16,84	16,85

Zdroj: ČSÚ (2015)

Toto období je spojeno s výrazným zvýšením nezaměstnanosti. Míra registrované nezaměstnanosti se v ČR začala zvyšovat od roku 1997 (kdy poprvé překročila hranici 5 %), mezi lety 2002 až 2004 se pohybovala již okolo 10 %, což představuje oproti letům 1990 až 1996 výrazné zvýšení a prohlubování problémů trhu práce. Nadále docházelo k výrazným rozdílům mezi kraji. Nejhuře na tom byl kraj Ústecký, jehož míra nezaměstnanosti se od roku 1990 neustále zvyšovala a od roku 1999 až 2004 se pohybovala od 15 % do 18 % (např. na konci roku 2003 činila 17,94 %). Problémy s vysokou nezaměstnaností měl od samého počátku přechodu na tržní ekonomiku kraj Moravskoslezský, u něhož míra nezaměstnanosti přesáhla v roce 2003 také hranici 16 %. Progresivní nárůst nezaměstnanosti od roku 1990 zaznamenal i kraj Karlovarský a Jihomoravský. Naopak pod výrazným průměrem registrované míry nezaměstnanosti se od samého začátku pohybovalo hlavní město České republiky, nízkou nezaměstnanost měl také kraj Středočeský, Jihočeský a Plzeňský.

Významnou událostí, která ovlivnila směřování politiky zaměstnanosti, byl vstup ČR do EU. Přestože oficiální žádost o vstup do EU podala vláda Václava Klause již v roce 1996 v Římě a to tehdejšímu představiteli předsednické země EU, italskému premiérovi Lambertu Dinimu, vstup ČR do EU se uskutečnil o osm let později. Součástí žádosti bylo také Memorandum, které zdůvodňovalo zájem ČR o vstup do EU (dle Usnesení vlády ČR ze dne 13. prosince 1995). V něm je vítán evropský integrační proces, který zajišťuje evropskému kontinentu mír, stabilitu a především hospodářskou prosperitu. Je chápán jako proces nezvratný, přesto se v Memorandu objevují také výhrady (či euroskeptické postoje), související např. se ztrátou státní suverenity a nízkou důvěrou „*k tomuto složitému tělesu*“ (např. Od našeho zvláštního..., 1996, Mocek 1996) a

jeho obsah odpovídal ideologii předešlé vlády Václava Klause. O sedm let později (v dubnu 2003) byla Smlouva o přistoupení v Athénách, za účasti Václava Klause (již jako prezidenta ČR) a předsedy vlády Vladimíra Špidly, podepsána. Následně v červnu (13. a 14. června 2003) proběhlo referendum o přistoupení ČR k EU. Souhlas vyjádřilo 77,33 % obyvatel, proti bylo 22,67 %. Volební účast činila přes 55,21 %. (Historie vstupu ČR do EU) Smlouva o přistoupení vešla v platnost 1. května 2004.

Se vstupem ČR do EU (a tedy s harmonizací českého práva s legislativou evropského společenství), s cílem zmodernizovat a zlepšit fungování úřadů práce, ale také v důsledku zvyšující se nezaměstnanosti a problémům na trhu práce, došlo k přípravě a následnému schválení nového zákona o zaměstnanosti. Záměr o jeho návrhu byl deklarován již v programovém prohlášení vlády Vladimíra Špidly. Jednalo se o vládní návrh, jehož schvalovací proces započal 13. listopadu 2003 a ve Sbírce zákonů byl vyhlášen 23. července 2004 pod číslem 435/2004 Sb. V průběhu hlasování došlo v Poslanecké sněmovně, v Senátu i u prezidenta ČR Václava Klause vždy ke schválení (Sněmovní tisk 527).

S účinností tohoto nového zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti došlo ke zpřísnění a zpřesnění podmínek pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání (především pro absolventy), zároveň došlo k úpravě podmínek pro vyplácení podpory v nezaměstnanosti (prodloužila se podpůrná doba pro osoby nad 50 let), došlo ke zvýšení flexibility formou zprostředkovatelských agentur (povolení pro jejich vznik přešlo do kompetence MPSV). Dále se definoval výkon nelegální práce, který nebyl dosud v legislativě vymezen. Kontrolu nelegální práce začaly provádět úřady práce. Do kompetence úřadů práce přešla také kontrola diskriminace v přístupu k zaměstnání. V souvislosti se vstupem do EU a uplatnění principů evropského práva na proces zprostředkování zaměstnání, byla upravena možnost zaměstnávání občanů z EU. Tyto změny udaly základní směr politiky zaměstnanosti a fungování úřadů práce na několik dalších let.

Vliv a pomoc EU byly v této době značné. Se vstupem do EU začala ČR čerpat podstatnou část finančních prostředků z Evropského sociálního fondu (ESF). První operační období se vztahovalo k roku vstupu ČR do EU. Mezi lety 2004 až 2006 činil celkový objem finanční podpory z EU 457 milionů Eur. Nejvýznamnějším operačním programem v oblasti snižování nezaměstnanosti a rozvoji aktivní politiky zaměstnanosti, byl program Lidské zdroje a zaměstnanost. Řídícím orgánem tohoto operačního programu bylo MPSV a významnými příjemci byly úřady práce. ESF se tak stal význačným a klíčovým nástrojem pro realizování Evropské strategie nezaměstnanosti (ESZ).

ESZ měla úlohu pro plnění cílů Lisabonské strategie, která byla v roce 2000 přijata členskými státy EU. Do popředí zájmu se tak dostal aspekt sociální, nikoliv pouze ekonomický<sup>27</sup>, jak tomu bylo v minulých letech. A právě „*zaměstnanost je fenomén, kde se funkčně skloubí cíle sociální a ekonomické, ne vždy bez vnitřních tenzí, ale v zásadě souladně.*“ (R4) Řešení nezaměstnanosti a dosažení co nejvyšší zaměstnanosti tak nabylo velké pozornosti. ČR respektovala hlavní integrované směry evropské strategie a v dalších letech je implementovala do Národního programu reforem 2008 - 2010.

Toto období je ve vývoji úřadů práce charakteristické dalšími dvěma významnými změnami, které ovlivnila reforma veřejné správy. Došlo k novému organizačnímu uspořádání a ke změnám v obsahu agendy úřadů práce. V důsledku zřízení krajských orgánů územní samosprávy a k rušení okresních úřadů (k 31. prosinci 2002) nejprve proběhla změna organizačního uspořádání úřadů práce, následně došlo k rozsáhlé změně v obsahu veřejných služeb zaměstnanosti. V rámci organizační změny bylo ***ustanoveno 14 pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora*** pro realizaci státní politiky zaměstnanosti na území příslušného kraje. Pověřené úřady práce (PUP) se staly novými metodickými pracovišti, do jejichž kompetence patřila především koordinační činnost okresních úřadů práce v oblasti APZ, zpracovávání statistik, analýz a výhledů za kraj, či zpracovávání podkladů pro udělování investičních pobídek (více § 8, odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb.), čímž byly považovány za hlavní komunikační partnery se Správou služeb zaměstnanosti. Pověřené úřady se také staly koordinátory při realizaci projektů z ESF.

V souvislosti se změnou v obsahu činností proběhla od 1. dubna 2004 ***delimitace pracovníků státní sociální podpory*** (SSP) od obcí s pověřenou působností pod úřady práce (dle zákona č. 453/2003 Sb.). Co do obsahu se jednalo o největší změnu za třináct let existence úřadů práce. Původně patřil výkon této agendy do působnosti okresních úřadů, které však v rámci reformy veřejné správy k 31. prosinci 2002 zanikly. Jejich kompetence tak přešly pod obce s rozšířenou působností, a následně od dubna 2004 pod úřady práce. V mediálních zprávách je možné rozeznat další záměr, a to sjednocení a zvýšení efektivity systému státní sociální podpory. Stát převzal kompetence pro vyplácení sociálních dávek. Dle osloveného odborníka k tomu došlo, protože stát „*nedůvěřoval municipalitě*“ a protože „*úřad práce jako organizační složka státu na to prý lépe dohlédne.*“ (R2) Státní sociální podpora byla tedy převedena pod „*křídla státu*“ neboli pod úřady práce (např. Doubrava 2004, Úředníci radnic..., 2004, Vyplácení některých dávek..., 2004). Přestože je možné zachytit různé názory na sjednocení sociální agendy s agendou zaměstnanosti (např. oslovení odborníci R2 a R3 nepovažovali tuto změnu za žádoucí, protože se nevztahovala k politice zaměstnanosti), tato změna proběhla bez velkých problémů, převedení pracovníků bylo převážně

---

<sup>27</sup> Hlavní integrované směry v oblasti zaměstnanosti vzešly z rozhodnutí Rady Evropy ze dne 12. července 2008 a jsou popsány pod číslem 17 až 24. Mezi hlavní cíle ESZ patří plná zaměstnanost, zlepšení kvality pracovního místa a produktivity práce, a posilování sociální a územní soudržnosti.

formální (souviselo s administrativními úkony), jelikož většina z nich zůstávala v dosavadních prostorách. Dle mediálních zpráv se tato změna příliš nedotkla ani klientů. V té době se nesmělo dle pokynu MPSV zasahovat do činností SSP do 30. června 2004. Tuto změnu také neprovázela žádná hromadná propouštění.

### **5.3.3 Třetí etapa – Centralizace úřadů práce a změna v zajišťování nepojistných dávek sociální ochrany**

V pozadí tohoto období je celosvětová hospodářská recese<sup>28</sup>, která započala v Americe hypoteční krizí v roce 2007, rozhodující zlom však přišel v září 2008, lze tedy říci, že ve třetím významném osmičkovém roce. V té době došlo ke kolapsu amerických bank Washington Mutual a Lehman Brothers. (Myant a Drahekoupil 2013)

Z důvodu globálního propojení států světa v podobě exportování výrobků a investic, se rozšířila krize v Americe do celého světa (Foster a Magdoff 2009), respektive do zemí, které byly závislé na kapitálových tocích. (Myant a Drahekoupil 2013) V ČR plně propukla na konci roku 2008 a rozvinula se v roce 2009. Důsledkem byla stagnace ekonomiky, omezení výroby, růst nezaměstnanosti a výrazné snížení poptávky po nových zaměstnancích.

Před celosvětovou krizí zaznamenala Česká republika konjunkturu. V letech 2004 až 2007 se růst HDP pohyboval nad 4 %, v roce 2008 se snížil na 2,7 % a v následujícím roce 2009 poklesl o 4,8 %. (ČSÚ 2015) Také nezaměstnanost se v roce 2007 a na počátku roku 2008 držela ve všech krajích (kromě Ústeckého) pod hranicí 10 %, což bylo téměř srovnatelné s rokem 1997. Mezi lety 2008 a 2009 se však zvýšila o 3,28 % (stav k 31. 12.). Toto zvýšení se nejvíce projevilo u krajů s dlouhodobě vysokou mírou nezaměstnanosti. V Ústeckém kraji dosahovala dle ČSÚ (2015) míra registrované nezaměstnanosti 13,61 % a v Moravskoslezském 12,14 % (stav k 31. 12. 2009). Do evidence úřadů práce se dostali nejen lidé nekvalifikovaní, ale také kvalifikovaní s vyšším vzděláním (minimálně středoškolském) a s dlouhodobou pracovní zkušeností.

---

<sup>28</sup> Dle Foster a Magdoff (2009) měla hospodářská krize několik příčin. Stagnace mezd a naopak potřeba neustále vyšší spotřeby vedly lidi k půjčování si spotřebitelských úvěrů, hypoték a využívání kreditních karet, což způsobilo zadlužování a rostlo riziko neschopnosti splácet tyto závazky. Docházelo tak k bankrotům jak jedinců, tak firem. Přesto trend v půjčování peněz neustále rostl a vlády se snažily zvýšit růst tržní ekonomiky pomocí aktivní investiční politiky (která má dlouhodobý účinek u zadlužování firem, nikoliv však domácností). Následkem této politiky však bylo stále rostoucí zadlužování finančních institucí a eskalace amerického zadlužování vůči růstu HDP. Snahy o řešení měly podobu finančních spekulací, nicméně ty vedly především k dalšímu zadlužování a prohlubování ekonomické recese.

**Tabulka 20: Vývoj míry nezaměstnanosti od roku 2004 do roku 2012 (k 31. 12.)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Česká republika</b>	<b>9,47</b>	<b>8,88</b>	<b>7,67</b>	<b>5,98</b>	<b>5,96</b>	<b>9,24</b>	<b>9,57</b>	<b>8,62</b>	<b>9,36</b>
Praha	3,58	3,25	2,72	2,16	2,14	3,66	4,07	3,95	4,52
Středočeský	6,85	6,25	5,32	4,25	4,47	7,01	7,73	7,07	7,52
Jihočeský	6,59	6,69	5,68	4,47	4,83	7,78	8,50	7,53	8,36
Plzeňský	6,74	6,45	5,60	4,43	5,03	8,16	8,25	7,01	7,31
Karlovarský	10,75	10,28	9,20	7,32	7,62	11,07	11,39	9,83	10,84
Ústecký	15,85	15,41	13,77	10,96	10,26	13,61	13,90	12,94	14,02
Liberecký	8,22	7,73	7,04	6,05	6,95	11,24	10,54	9,46	10,26
Královéhradecký	7,67	7,33	6,32	4,70	4,81	7,97	8,37	7,49	8,61
Pardubický	8,94	8,35	6,91	5,43	5,95	9,58	9,87	8,44	9,16
Vysočina	8,85	8,23	7,10	5,63	6,27	10,25	10,73	9,44	10,23
Jihomoravský	10,69	10,21	8,82	6,92	6,83	10,59	10,87	9,81	10,42
Olomoucký	11,73	10,65	8,97	6,73	6,87	12,19	12,48	11,37	11,86
Zlínský	9,53	9,27	7,75	6,02	6,13	10,83	10,74	9,35	10,42
Moravskoslezský	15,66	14,23	12,58	9,62	8,49	12,14	12,36	11,18	12,34

Zdroj: ČSÚ (2015)

V této době (konkrétně 28. a 29. května 2010) se konaly volby do Poslanecké sněmovny ČR a pod vlivem neoliberální ekonomie a v souvislosti s událostmi v podobě celosvětové hospodářské krize a s tím související výrazné a zvyšující se zadlužení Řecka, kterému v květnu 2010 hrozil státní bankrot, získaly pravicové strany většinu mandátů v Poslanecké sněmovně ČR. Stejně jako volební program ODS v roce 1992, byly volební programy pravicových stran v tomto období založeny na ekonomickém pragmatismu. Byly zaměřeny na řešení hospodářské krize, snižování schodku státního rozpočtu, na realizování reform, snižování výdajů ze státního rozpočtu, na cílené (adresné) sociální dávky pouze těm nejpotřebnějším, na řešení zneužívání sociálních dávek a na boj proti nelegální práci. Dle Myanta a Drahekoupila (2013: 463) „mohou být vládní výdaje faktorem, který zabraňuje krizi ... Nicméně mohou krizi i prohloubit.“ Tato situace může nastat v okamžiku, kdy se vláda v době recese, rozhodne snižovat výdaje a eliminovat rozpočtový deficit. Přesto ODS a TOP 09 získaly na základě svého volebního programu dohromady 94 mandátů, s nimi vytvořily koalici Věci veřejné s 24 mandáty. (Výsledky voleb a referendum) Tato koalice začala tedy realizovat pravicovou politiku a jejich vláda byla spojena s řadou „nepopulárních“ reform.

V oblasti politiky zaměstnanosti se v tomto období jednalo o rozsáhlou systémovou změnu, která v roce 2011 spočívala v *centralizaci veřejných služeb zaměstnanosti, tedy ve vzniku Úřadu práce ČR a 14 krajských poboček* a o rok později, v roce 2012, v *přechodu všech nepojistných sociálních dávek pod tuto nově vytvořenou instituci*. Úřady práce se tak staly institucemi poskytujícími širokou nabídku nových služeb, se kterými však do té doby neměly zkušenosti. Zároveň díky centralizaci organizačního uspořádání ztratily právní subjektivitu a veškeré rozhodování začalo být řízeno z centra.

Jak již bylo na předchozích stránkách uvedeno, decentralizační řízení úřadů práce mělo dlouhou tradici. Více než dvacet let měly status decentralizovaných institucí s vlastním rozhodováním o podobě a způsobu realizace politiky zaměstnanosti. Tato poměrně silná a historicky zakořeněná

decentralizovaná soustava však přestala dle některých odborníků fungovat. Na potřeby modernizace úřadů práce, především pak v souvislosti se zřízením organizačního uspořádání se středním článkem řízení (s ustanovením krajských úřadů práce), se sjednocením organizační struktury, zkvalitněním metodického řízení ze strany Správy služeb zaměstnanosti, se zvyšováním kompetencí pracovníků úřadů práce a navýšením jejich počtu začali upozorňovat někteří odborníci (více např. Kotíková 2000, Kofroňová, Kotíková, Sirovátka a Winkler 2003). Zároveň však bylo například z analýzy projektu Institut trhu práce zřejmé, že zaměstnanci úřadů práce nesouhlasí s centralizovaným zřízením, ani s ustanovením krajských poboček, ani s přechodem sociálních dávek pod tuto instituci. Nicméně je třeba podotknout, že také na poli politiky, již v roce 2005 za vlády Stanislava Grosse (4. 8. 2004 - 25. 4. 2005), panovalo přesvědčení, že administrace a poskytování dávek sociální ochrany má být podřízeno státu, nikoliv obcím.<sup>29</sup> Obdobná situace nastala také za vlády Mirka Topolánka (9. 1. 2007 - 8. 5. 2009), jejímž cílem, který však nakonec nebyl uskutečněn, bylo vytvořit Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu.

Nicméně proti vzniku Úřadu práce ČR se již na počátku procesu schvalování reformy objevovaly nesouhlasné názory. Opozice, zaměstnanci úřadů práce i někteří odborníci, upozorňovali na možné problémy při realizaci takto rozsáhlé reformy, začaly se objevovat názory, zda je taková změna skutečně důležitá, zda bude mít pozitivní efekty nebo zda nepředstavuje riziko pro fungování úřadů práce, zejména v období celosvětové hospodářské krize a vysokého podílu nezaměstnaných. V souladu s těmito tvrzeními jsou také analýzy OECD (2000: 17), které například uvádějí, že ekonomická situace a s tím spojená vysoká nezaměstnanost, mohou být příčinou vysokého sociálního napětí ve společnosti, které nepředstavuje vhodné období pro zavádění rozsáhlých reforem. Naopak období prosperity a růstu zaměstnanosti je považováno za příhodnější, „protože v něm je předpoklad pro menší odpor ke změnám, a naopak více akceptace k pochybením.“

Když tyto názory, ač rozdílné, shrneme, nelze jednoznačně říci, že všechny myšlenky, kterými byla rozsáhlá reforma veřejných služeb zaměstnanosti podpořena, byly nové a zcela špatné. Nicméně již v době rozhodování a schvalování o podobě reformy – a tím spíše nyní s odstupem času – existuje shoda mezi odborníky (R3, R4, R15, R22), praktiky a opozičními politiky (R16, R17), ale také některými koaličními poslanci (R13), že jde o příklad politického selhání.

Proces schvalování a implementace reformy byl totiž poznamenán celou řadou problémů, jejichž podrobný popis je uveden na následující stránkách. Díky těmto selháním spojovali oslovení respondenti reformu spíše s negativními výroky. Na otázku „uved'te klíčová slova reformy“ patřila následující vyjádření: „*Ochromení práce s klientem úřadu práce, morální rozvrat pracovišť a pracovníků na úřadech práce, destabilizace celého systému.*“ (R10), „*Nepřipravenost, totální*

<sup>29</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 17. srpna 2005, č. 1008 K možnostem a limitům dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou bylo třeba stanovit objektivní meze decentralizačního systému. Realizace tohoto usnesení se však nekonala.

*selhání, období nepomoci.*“ (R11), *„Nepřipravenost a zmatenost.*“ (R20), *„Bordel, ukvapené rozhodnutí, nekompetence, možná i kalkul.*“ (R15), *„Zbytečná.*“ (R1), *„Nepromyšlená a nepropracovaná.*“ (R6), *„Strašná.*“ (R5), *„Nehorázný sociální experiment.*“ (R4), *„Rozval a zničení úřadů práce.*“ (R2)

Kromě konkrétních změn v organizačním řízení a v obsahové náplni služeb úřadů práce (jež jsou podrobně popsány na dalších stránkách), došlo ve stejné době také k novele Zákona o zaměstnanosti, která vešla v účinnost ve stejný den jako delimitace pracovníků nepojistných sociálních dávek (tedy 1. ledna 2012). V této době došlo k ustanovení nových služeb v oblasti politiky zaměstnanosti, které významným způsobem změnily pojetí úřadu práce.

Na rozdíl od záměrů předchůdce Zdeňka Škromacha, došlo ke zpřísnění nároku na podporu v nezaměstnanosti (rozhodné období, ve kterém je třeba prokázat 12 měsíců důchodového pojištění, se snížilo ze tří let na dva roky) a zároveň se snížil počet měsíců podpůrní doby o jeden měsíc (i u nezaměstnaných nad 50 let). U těchto starších lidí došlo také ke snížení výše podpory v nezaměstnanosti na 45 % od pátého měsíce čerpání podpory v nezaměstnanosti. Za účelem „zprostředkovat nezaměstnaným práci rychleji a efektivněji“ (socialnireforma.mpsv.cz) vznikl nový nástroj – sdílené zprostředkování. Úřad práce ČR a jeho krajské pobočky měly za úkol spolupracovat s agenturami práce, jejich cílem bylo zprostředkovat, za finanční odměnu, zaměstnání uchazečům z úřadu práce. Tento nástroj se však fakticky na úřadech práce dodnes nerealizuje. Spolupráce soukromého a státního sektoru se tak zatím dle oslovených respondentů z úřadů práce neuskutečnila (R1, R10 a R11). Naopak opatření, které stále funguje a je součástí nástrojů APZ, jsou zvolené rekvalifikace. Dalším významným nástrojem v rámci APZ se stala veřejná služba neboli výkon pracovní činnosti pro nezaměstnané registrované na úřadu práce déle než dva měsíce a to bez úplaty. Povinnost absolvovat tento nástroj byla díky nálezů Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012 zakázána (došlo ke zrušení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti).

Přestože se tato práce nezabývá dalšími změnami v činnosti úřadů práce, které souvisí s novou vládou Bohuslava Sobotky, jež získala mandát po předčasných volbách v říjnu 2013, považují za důležité uvést některé *mírné* revize související s organizační reformou, které proběhly na počátku mandátu této vlády. Tato nová vláda byla vytvořena díky koalici ve složení ČSSD, ANO a KDU-ČSL se 111 mandáty. Pravicové strany jako ODS (se 16 mandáty) a TOP 09 (s 26 mandáty) se dostaly do opozice. Centralizované řízení úřadů práce bylo ponecháno v původním schváleném stavu, došlo však k úpravě kompetencí krajských a kontaktních pracovišť. Zároveň se začaly navyšovat počty zaměstnanců úřadů práce.

## Záměry organizační reformy úřadů práce

Pro porozumění kontextu celé reformy úřadů práce je třeba uvést záměry jejich tvůrců (tehdejšího vedení MPSV), jejichž způsob implementace bude konfrontován v dalších částech této práce. Záměry jsou rozděleny z pohledu organizační změny úřadu práce (centralizace) a z pohledu změn v obsahu veřejných služeb zaměstnanosti realizovaných úřady práce (delimitace výkonu sociální práce).

Explicitně vyjádřené záměry související s centralizací úřadů práce lze nalézt v tiskových zprávách MPSV, zároveň je možné vycházet z Důvodové zprávy k zákonu o ÚP ČR, z provedených rozhovorů i realizovaného dotazníkového šetření na úřadech práce<sup>30</sup>. Lze říci, že hlavním záměrem celé reformy bylo snížení finančních nákladů, na čemž se shodují také oslovení respondenti. V dotazníkovém šetření tento záměr identifikovala téměř třetina respondentů z oblasti zaměstnanosti (30,5 %). Jedná se o prioritu, deklarovanou také ve vyjádřeních tehdejšího ministra MPSV Jaromíra Drábka: „Centralizací řídicího aparátu dojde k úsporám na servisních výdajích, tedy na činnostech, které zajišťují chod úřadů. Úspory finanční i personální budou moci být použity na posílení kontrolní činnosti úřadů.“ (MPSV 2010c). Také v Důvodové zprávě k zákonu o ÚP ČR bylo zdůrazňováno, že se ušetří 175 miliónů korun.

Dalším cílem, který je patrný z Důvodové zprávy k zákonu o ÚP ČR, bylo zavedení jednotnosti v rozhodování, tedy centralizování rozhodování a realizování veřejných služeb zaměstnanosti za stejných podmínek na všech úřadech práce s předpokladem, že tento záměr přinese pružnější řízení. Jako hlavní záměr ho v dotazníkovém šetření zvolila desetina respondentů z oblasti zaměstnanosti (10,3 %).

Další deklarovaný záměr se vztahoval k vytvoření jednotného vnitřního organizačního uspořádání s jednotnou vnitřní organizační strukturou všech úřadů práce (s jasně danými pravidly výkonu všech činností). Jako hlavní cíl uvedla tuto možnost necelá pětina respondentů (18,3 %), čímž se stal druhým nejvýznamnějším záměrem celé reformy. Také v realizovaných rozhovorech byl tento úmysl, spolu s úsporou finančních prostředků, uváděn velmi často. Zdůrazňovali ho především čelní představitelé na MPSV (R18, R19), ale uvědomovali si ho také tehdejší zaměstnanci úřadů práce (R1, R10, R11, R15, R19 a R20).

Další záměry, uvedené v Důvodové zprávě, již nebyly dle respondentů považovány za prioritní. Například záměr související s požadavkem pružnějšího řízení (zlepšení komunikace a spolupráce krajského úřadu práce s krajským úřadem, krajskou samosprávou a dalšími aktéry na trhu práce) uvedl pouze jeden respondent.

<sup>30</sup> Otázka v dotazníku zněla: Jakým záměrem (cílem) byla, podle Vašeho názoru, především odůvodněná realizace organizační reformy úřadů práce? Vyberte jednu odpověď.



Důraz na rozšíření kontrolní činnosti, který je patrný z vyjádření ministra Drábka v tiskových zprávách (např. tiskové zprávy ze dne 14. 7. 2010, 20. 7. 2010, 18. 5. 2011), uvedli pouze 2,3 % oslovených respondentů z oblasti zaměstnanosti (v abs. hodnotách se jedná o 7 respondentů).

Cíle, související s přechodem nepojistných sociálních dávek pod úřady práce, lze nalézt na oficiální webové stránce vytvořené MPSV<sup>31</sup> či Národním programem reform (NPR 2012). Tato změna je dle MPSV součástí balíčku sociální reformy. Konkrétně se jedná o záměry popisované jako zjednodušení systému sociální ochrany, zefektivnění orgánů státní správy, zajištění maximální možné účelnosti dávek, snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb a efektivní zacílení a zajištění adresnosti sociálních dávek. Z těchto cílů je za nejdůležitější považovaný posledně jmenovaný, efektivní zacílení a zajištění adresnosti sociálních dávek, který uvedlo 7,0 % respondentů z oblasti nepojistných sociálních dávek (v abs. hodnotách se jedná o 18 respondentů). Na druhém místě byl uveden cíl související s nižší administrativní zátěží pro klienty, který uvedlo 4,3 % respondentů. Je tedy zřejmé, že deklarované záměry MPSV nebyly posuzované jako prioritní, naopak oslovení respondenti z NSD, ve shodě s respondenty z oblasti zaměstnanosti, spojovali reformu především se záměrem úspory finančních prostředků (28,4 %) a se sjednocením vnitřní organizační struktury všech pracovišť úřadu práce (12,5 %).

Další a poměrně výrazně diskutovaný implicitní cíl byl spojován se zneužitím pravomoci úřední osoby některými představiteli tehdejšího vedení na MPSV. Tento záměr byl v realizovaných rozhovorech uváděn poměrně jasnými výroky (R2, R3, R8, R13, R15, R19). Příkladem mohou být následující výpovědi: „*Informační systém jim přišel jako snadná cesta k penězům.*“ (R15), „*Kdyby toto dělal někdo se znalostí z ministerstva a ne z toho, že chce vydělat na zakázkách, tak by to bylo daleko lepší.*“ (R13) Protože se tento záměr vyskytoval v realizovaných rozhovorech, rozhodla jsem se ho uvést jako jednu z možností také do dotazníkového šetření. Z něho vyplynulo, že zaměstnanci z oblasti zaměstnanosti a nepojistných dávek hodnotili tento cíl jako hlavní důvod pro realizaci reformy shodným procentuálním vyjádřením 5,1 % (celkem ho uvedlo 29 respondentů).

Další cíle, neuvedeny v dotazníkovém šetření explicitně, ale které bylo možné pozorovat z odpovědí na otevřenou otázku „Jiné záměry“, vyplynulo, že někteří zaměstnanci z oblasti zaměstnanosti považovali za hlavní záměr reformy privatizaci služeb zaměstnanosti (např. „*převést zprostředkování zaměstnání do soukromého sektoru a UP ponechat jen vyplácení dávek*“ či „*rozšíření agentur práce na úkor úřadů práce*“). Mezi další, avšak ojedinělé výroky patřily odpovědi typu: „*rozbití státní správy*“ či „*sebrat autonomii fungujícím státním institucím, podřídit je zmatečnému systému a touze po moci některých osob*“. Podobné záměry uvedlo v rozhovoru také několik respondentů (R1, R2, R3, R10, R11).

---

<sup>31</sup> [www.socialnireforma.cz](http://www.socialnireforma.cz)

Z rozhovorů vyšlo také najevo, že někteří zaměstnanci úřadů práce, oslovení poslanci či jiní odborníci, upozorňovali na cíl, jenž nebyl veřejně deklarován, ale jeho význam byl spojovaný především s dokončením reformy veřejné správy. Jednalo se o převedení všech nepojistných sociálních dávek pod jedno výplatní místo, které bude spravovat stát, nikoliv municipalita (R2, R6, R7, R14, R17, R18). Tento záměr je zároveň možné nalézt již u minulých vlád, otevřeně se k němu přikláněly již zmíněné vlády Stanislava Grosse a Mirka Topolánka.

Nemalá část oslovených respondentů z obou oblastí v dotazníkovém šetření však také odpověděla, že reforma nebyla odůvodněna (11,3 %) nebo že neví, s jakými záměry byla spojována (15,1 %). Obě odpovědi svědčí o tom, že ačkoliv byly záměry uvedeny v oficiálních dokumentech MPSV, nebyly nejspíš blíže vysvětleny samotným zaměstnancům úřadu práce. Nedostatek komunikace v tomto ohledu připouští také R17, dle něho byl proces velmi hektický a „*ta změna se měla s úředníky déle komunikovat.*“

**Tabulka 21: Názory zaměstnanců ÚP ČR na záměry realizované reformy**

Záměry/oblast	Zaměstnanost		NSD		Celkem	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Úspora finančních prostředků	95	30,5	73	28,4	168	29,6
Zavedení jednotnosti v rozhodování	32	10,3	15	5,8	48	8,5
Sjednocení vnitřní organizační struktury všech pracovišť úřadů práce	57	18,3	32	12,5	89	15,7
Zlepšení komunikace a spolupráce krajského úřadu práce s krajským úřadem, krajskou samosprávou a dalšími aktéry na trhu práce	1	0,3	1	0,4	2	0,3
Rozšíření kontrolní činnosti	7	2,3	4	1,6	11	1,9
Efektivní zacílení a zajištění adresnosti sociálních dávek	3	1,0	18	7,0	21	3,7
Zjednodušení systému sociální ochrany	0	0	5	1,9	5	0,9
Zajištění maximální účelnosti dávek	2	0,6	5	1,9	7	1,2
Zneužití pravomoci úřední osoby	16	5,1	13	5,1	29	5,1
Snížení administrativní zátěže pro klienty	4	1,3	11	4,3	15	2,6
Nebyla odůvodněna	40	12,9	24	9,3	64	11,3
Nevím	38	12,2	48	18,7	86	15,1
Jiné	16	5,1	8	3,1	24	4,2

Zdroj: vlastní výzkum (dotazníkové šetření)

## Organizační změny reformy úřadů práce

Jak je již výše uvedeno, organizační změny souvisí se změnou řízení, z decentralizačního na centralizační, konkrétně tedy se schválením nového zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky. Návrh tohoto zákona byl nejprve podán jako ministerský a v průběhu září a října 2010 byl zaslán do připomínkového řízení. Přestože úřady práce nejsou připomínkovými místy, byly také osloveny, nicméně dle R15 „*docházely k jiným závěrům, než bylo v tu chvíli žádoucí.*“ Podle osloveného odborníka (R1) byl tento návrh zákona popřen, protože většina úřadů práce se vyjádřila

pro zachování stávajícího modelu 77 úřadů práce s vlastní právní subjektivitou. V průběhu připomínkového řízení byl však vládní návrh zákona stažen a dne 11. října 2010 ho v úplně stejném znění podala skupina koaličních poslanců. Můžeme se tedy domnívat, že stažení vládního návrhu zákona bylo způsobeno došlými negativními připomínkami z řad úřadů práce, ale také z připomínkových míst, ačkoliv R17 uvedl, že „*důvody byly prezentovány tak, že to je prostě pro urychlení.*“ Mezi zásadní upozornění z připomínkových míst patřila nejasná a velmi obecná ekonomická analýza, nekorektně zpracované finanční ukazatele, bez doložení jejich reálnosti (Ministerstvo financí, Zlínský kraj, Úřad pro ochranu osobních údajů, Svaz měst a obcí ČR), ohrožení činnosti úřadů práce a jejich poradenských aktivit (Svaz měst a obcí ČR, Ministerstvo zemědělství, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR, Českomoravská konfederace odborových svazů), opomíjení role úřadů práce jako příjemce pro oblast strukturálních fondů (Ministerstvo pro místní rozvoj, tehdejší úřad práce<sup>32</sup>) a zpochybněno bylo také jednodušší a méně byrokratické řízení (Zlínský kraj).

V samotném schvalovacím řízení byl zákon zamítnut Senátem ČR i prezidentem Václavem Klausem. Přesto byl koaliční většinou v Poslanecké sněmovně ČR vždy přehlasován a tím došlo k významné změně organizačního řízení, a tedy i způsobu práce v této instituci.

Změna spočívala především v novém uspořádání institucionálního zajištění při výkonu politiky zaměstnanosti. Místo 77 úřadů práce s vlastní právní subjektivitou vznikl jeden centrální Úřad práce ČR. Dle zákona č. 73/2011 Sb., v § 2 působí v Úřadu práce ČR generální ředitelství a krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen krajské pobočky) a jejich součástí jsou kontaktní pracoviště. Obsahová náplň tohoto nově vytvořeného organizačního uspořádání neobsahuje v zákoně popis výkonu kontaktních pracovišť. Pouze vymezuje kompetence generálního ředitelství a krajských poboček. Zjednodušeně lze říci, že veškeré činnosti, které dříve vykonávalo 77 úřadů práce v rámci své právní subjektivity, převzaly krajské pobočky, kterých bylo ustanoveno čtrnáct (v § 8a se např. jedná o zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání, zabezpečování uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, vyplácení podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, vykonávání kontrolní činnosti apod.). Díky této nekonkrétnosti, ze které není patrné, jaké kompetence spadají pod kontaktní pracoviště, je tento zákon považován některými odborníky za „*nedokonalý*“ a představuje „*jeden z nejhorších zákonů, který byl přijat v roce 2011.*“ (R3)

V praxi došlo k centralizovanému rozhodování, protože krajské pobočky a následně také kontaktní pracoviště, byly podřízeny generálnímu řediteli Úřadu práce ČR, kterým se v té době stala Kateřina Sadílková. Ta byla po dvou měsících odvolána a vystřídána Jiřím Kubešou. (R17 a R18)

---

<sup>32</sup> Jedná se o úřad práce, který byl osloven v průběhu připomínkového řízení a jehož materiály mám k dispozici

Bývalí ředitelé kontaktních pracovišť byli v té době zbaveni svých ředitelských postů a stali se „pouze“ vedoucími svých poboček. R2 uvedl, že způsob odvolání probíhal s despektem a bez uznání jejich práce, bez poděkování za roky práce, v některých případech za dvacet let působení na úřadech práce: „*Bylo to v takových přepravkách, které byly spíše na zeleninu. A my jste stáli frontu, abychom dostali odvolání z funkce. Žádné poděkování nebo něco takového ... my jsme jen podepisovali převzetí o odvolání.*“ (R2) Rozhodovací pravomoc tehdejších ředitelů se tedy zúžila a provoz úřadů práce podléhal rozhodování z centra. Patrné to bylo především při zabezpečování a uplatňování APZ, která přešla do kompetence krajských poboček.

Kompetence krajských poboček byly nakonec následující vládou Bohuslava Sobotky upraveny. Nicméně tato úprava nepodléhala novele Zákona o ÚP ČR, ale změně nového organizačního řádu ÚP ČR. Pravomoci o zabezpečování uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti byly převedeny zpět pod kontaktní pracoviště (s účinností od 1. března 2014). Ředitelé (původně pouze vedoucí) těchto úřadů na okresní úrovni byli na základě podpisového řádu ustanoveni jako příkazci operace s právem rozhodovat např. právě o principech a zásadách realizace nástrojů APZ. Podřízení jsou však stále příslušnému řediteli krajské pobočky a především generálnímu ředitelství.

## **Obsahové změny reformy úřadů práce**

Po převedení dávek státní sociální podpory v roce 2004 došlo v roce 2012 k dalším dvěma významným obsahovým změnám. Za prvé, kontrolní činnost v oblasti nelegálního zaměstnávání byla z Úřadu práce ČR převedena pod Státní úřad inspekce práce.<sup>33</sup> Za druhé, působnost Úřadu práce ČR se rozšířila o nové agendy, především ty, související se sociální prací. Dne 1. ledna 2012 proběhla delimitace sociálních pracovníků z agendy dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek pro osoby se zdravotním postižením a dávek pro pěstouny pod ÚP ČR. V souvislosti se schválením zákona č. 366/2011 Sb., kterým se měnil zákon o pomoci v hmotné nouzi, zákon o sociálních službách a zákon o státní sociální podpoře, zkráceně nazývaný jako novela zákona o pomoci v hmotné nouzi, došlo k vytvoření tzv. jednotného výplatního místa.

Proces přípravy a schvalování tohoto zákona probíhal obdobným způsobem, jako u Zákona o ÚP ČR, avšak v tomto případě se jednalo od počátku až do konce o vládní návrh. Ten byl vládou předložen Poslanecké sněmovně ČR necelý měsíc po nabytí účinnosti Zákona o Úřadu práce ČR (25. května 2011). Následně prošel legislativním procesem, kde byl i přes negativní stanoviska Senátu přehlasován, a nakonec byl také v jeho původním znění schválen a dne 6. prosince 2011 vyhlášen ve Sbírce zákonů s účinností od 1. ledna 2012.

<sup>33</sup> V této době zároveň došlo k ustanovení vyšších finančních sankcí za výkon nelegální práce, zároveň byly zpřísněny podmínky při oznamovací povinnosti uchazečů o zaměstnání při nekolidujícím zaměstnání. Tato změna vychází z jedné z hlavních priorit tehdejší vládní koalice, kterou byl boj proti nelegálnímu zaměstnávání (viz programové prohlášení vlády 2010; tiskové zprávy MPSV 2010a, MPSV 2010b a MPSV 2011a).

Služby poskytované úřadem práce se tak významně rozrostly. S novou a poměrně náročnou agendou nemělo však tehdejší vedení žádné zkušenosti. Sociální práce je vysoce specializovaná činnost, která se zaměřuje na podporu a pomoc při zvládání problémových situací klienta. Cílovou skupinou úřadů práce se kromě osob nezaměstnaných, stali také lidé v hmotné nouzi, lidé se zdravotním postižením a osoby, které mají dítě v pěstounské péči.

Nejvíce diskutovanou a nejrozsáhlejší změnu představovala delimitace sociálních pracovníků z oblasti hmotné nouze. Z tohoto důvodu se výzkum věnuje především této nové agendě, ačkoliv je třeba připustit, že došlo také k jiným významným změnám. Ve stejný čas (tedy od 1. ledna 2012) došlo například na základě změn v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách k převedení výkonu inspekce sociálních služeb z krajských úřadů a z MPSV na krajské pobočky Úřadu práce ČR. MPSV a krajské úřady vykonávaly inspekci od roku 2007, tedy od účinnosti zákona o sociálních službách.<sup>34</sup> Dále došlo v souvislosti se změnami v Zákoně o sociálních službách k převedení vyplácení příspěvku na péči pod úřady práce.

Nová agenda úřadů práce, pomoc osobám v oblasti hmotné nouze, je definovaná v zákoně o pomoci v hmotné nouzi (§ 64 odst. 2), ačkoliv samotný pojem hmotná nouze není v tomto zákoně či jiných právních předpisech výslovně definován. Přesto je laicky i odborně chápán jako stav, kdy příjem posuzované osoby (případně příjem společně s ní posuzovaných osob) nedosahuje částek životního minima. Jedinec tedy nemá dostatek prostředků k uspokojování svých životních potřeb. Zároveň si tento člověk nemůže příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu, v důsledku ztráty práce a nemožnosti využít svůj majetek. (Beck 2012)

Před vznikem reformy byla agenda hmotné nouze realizována obcemi a tyto samosprávy uskutečňovaly sociální práci. Sociální práci je myšleno uskutečňování sociálního poradenství, depistážní činnosti, sociálních šetření a poskytování služeb a dávek sociální péče. Změna, ke které došlo v oblasti hmotné nouze od 1. ledna 2012, spočívala v rozdělení výkonu sociální práce – část sociálních pracovníků přešla pod Úřad práce ČR a další část zůstala zaměstnána na pověřených obecních úřadech či obecních úřadech obcí s rozšířenou působností. Jejich úkolem bylo (a nadále je) provádět sociální poradenství a sociální práci, nicméně s jinými kompetencemi, a navzájem mezi sebou spolupracovat. Způsob této spolupráce je nadefinován v tzv. doporučeném postupu č. 1/2012, který MPSV vydalo více než půl roku po přechodu agendy hmotné nouze pod ÚP ČR (dne 4. července 2012). V návrzích na spolupráci je uvedeno, že „mezi uvedenými odbornými pracovníky je nutný jejich osobní vklad a zájem“ (Doporučený postup č. 1/2012). Spolupráce je tak převážně postavena na neformálních a dobrých vztazích, často vzešlých z dob, kdy byli ještě

---

<sup>34</sup> S novelou zákona o sociálních službách (za vlády Bohuslava Sobotky) byl převeden výkon inspekce poskytování sociálních služeb z krajských poboček Úřadu práce ČR zpět na Ministerstvo práce a sociálních věcí.

společní kolegové na obecních úřadech (Musil 2013: 70, Havlíková a kol, 2013: 7), což potvrzují také oslovení respondenti (R5, R7, R8, R8, R12). „*Máme výbornou spolupráci s pracovníky magistrátu z Odboru sociálních věcí, kteří za nás tu sociální práci dělají, vypomáhají nám ... Z informací, které si předáváme na poradách, vím, že v některých okresech spolupráce funguje a v některých nefunguje.*“ (R5)

Nejvýznamnější rozdíl v pracovní náplni mezi sociálními pracovníky na úřadu práce a na obcích spočívá za 1) v administraci, rozhodování a poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi (DPvHN) a ve vykonávání sociálních šetření, které provádí sociální pracovníci na Úřadu práce ČR, a za 2) v uskutečňování prevence (depistážní činnost a pomoc osobám v hmotné nouzi), kterou provádí sociální pracovníci v obcích s přenesenou působností.

## **Problémy spojené s organizační reformou**

Jak je již v předešlé části stručně popsáno, organizační reformu provázela řada problémů. Proto je reforma považována oslovenými odborníky, opozičními politiky, ale také některými koaličními politiky za politické selhání. Proces schvalovacího postupu i implementace byl poznamenán především přílišnou rychlostí, neuvážeností, nepřipraveností jak z organizačního, tak věcného hlediska, a nedostatkem komunikace se zainteresovanými aktéry.

První oficiální zmínka o centralizaci úřadů práce byla uveřejněna v tiskové zprávě čtrnáct dní po nástupu Jaromíra Drábka do funkce. (MPSV 2010c) Rychlost, s jakou se následně rozeběhl kolotoč změn a schvalovací proces, byla značná. Většina respondentů zhodnotila tento průběh jako neuvážený, nepřipravený a nestandardní.

Přílišným spěchem a nedostatkem komunikace a podpory byla poznamenána také novela zákona o hmotné nouzi, která souvisela s obsahovými změnami reformy, ačkoliv zde nebyl samotný proces až tak rychlý, na rozdíl od předešlého zákona stvrdil tento návrh svým podpisem také Prezident ČR. Výrazným problémem byla příliš krátká doba pro přípravu implementace, protože nabytí účinnosti zákona nastalo necelý měsíc po jeho schválení. O chystaných změnách v souvislosti s přechodem agendy hmotné nouze se sice vědělo, dle vyjádření respondentů z hmotné nouze (R5, R6, R8, R9, R12) se o tom začalo mluvit na podzim roku 2011, nicméně toto období bylo spíše plné nejistot. „*Věděli jsme, že něco takového se chystá, ale nebylo jasné, zda k tomu skutečně dojde nebo nedojde.*“ (R9). V důsledku toho byl přechod sociálních pracovníků (kteří z nich přejdou pod ÚP ČR a kteří zůstanou na obcích) řešen až po schválení zákona, tedy v prosinci roku 2011. „*To bylo tak čtrnáct dní, tři týdny předem, kdy nám s tajemníkem v zasedací místnosti řekli, kdo přechází a kdo zůstává. Byla to doba před Vánoci. Já jsem přecházela a já jsem z toho tehdy brečela, to řeknu úplně upřímně.*“ (R8).

Samotní čelní představitelé tehdejšího vedení na MPSV v rozhovorech přiznali, že proces schvalování a následné implementace byl „hektický“ (R17, R18). Avšak dle R18 bylo třeba jednat

rychle a z jeho pohledu se nejednalo o žádné zásadní problémy, dokonce přiznává, že by žádné zásadní věci neudělal jinak, že by „*nějaké informace vyhodnotil špatně či udělal jinak.*“ Na druhou stranu, z odborných studií je možné konfrontovat uvedený způsob přípravy, schvalování a implementace reformy jako nestandardní a v protikladu se změnami v jiných vyspělých zemích, kde se velmi podstatné reformy prováděly "sekvencovaně" a v delším časovém období. (Palier a Martin 2007, Clegg 2007) Stejný názor zastávali také například R15 a R19, přiklání se k němu i tehdejší náměstek MPSV (R17). „*Takhle velká reforma se prostě nemůže dělat za dva či tři měsíce. Transformace systému a jeho příprava trvá zhruba pět až sedm let.*“ (R15) nebo „*Kdyby se tenhle projekt dělal kdekoliv jinde v Evropě, zejména na západ od nás, tak by se dělal třeba pět až deset let. Nejdříve by se o něm diskutovalo, pak by se třeba pilotně ověřoval, a pak by se teprve realizoval.*“ (R17)

Podrobnější popis procesu schvalování a způsobu (ne)komunikace s opozicí, je uveden v následující části případové studie, která se zaměřuje na důvody selhání reformy. Nicméně i v této části je třeba uvést, že v již samotném procesu schvalování a rozhodování o podobě celé reformy, byla vláda upozorňována na řadu možných úskalí, a to z řad opozičních poslanců, připomínkových míst, ale také odborníků a samotných zaměstnanců úřadů práce.

Kromě těchto problémů ve fázi schvalování a rozhodování o podobě reformy, došlo také k výrazným problémům v její implementaci. Některé z nich mají vliv na realizaci veřejných služeb zaměstnanosti dodnes. „*Nefungovalo to a zdevastoval se celý ten systém, který se budoval dvacet let.*“ (R3) Jednalo se především o problémy s nepřipraveným přechodem sociálních pracovníků pod úřady práce, s nově zavedeným a nedostatečně připraveným informačním systémem, s nedostatečným personálním zajištěním (jak z oblasti zaměstnanosti, tak z oblasti nepojistných sociálních dávek), se způsobem realizace nástrojů APZ, s nevhodnými prostorami a nevyhovujícím technickým vybavením.

V důsledku snižování veřejných výdajů a sjednocení agendy zaměstnanosti a nepojistných sociálních dávek proběhlo na úřadech práce hromadné propouštění. Cílem tohoto opatření měla být úspora provozních nákladů. Řady pracovníků úřadu práce, které se zabývaly agendou zaměstnanosti a také „obslužný“ personál, se zeštíhlily o 1 954 zaměstnanců. Značná část zaměstnanců, která vykonávala agendu zaměstnanosti, byla tehdy propuštěna ve prospěch nově příchozích zaměstnanců z oblasti nepojistných sociálních dávek. Propouštělo se však také v oblasti sociální. Před rokem 2012 pracovalo na obcích 3 642 zaměstnanců dávkové agendy, pod ÚP ČR jich přešlo pouze 1 953. (MPSV 2015) Celkový počet zaměstnanců nového ÚP ČR zůstal, a to i přes novou agendu, stejný. Dle vyjádření tehdejšího ministra Jaromíra Drábka (MPSV 2012a) měl „*úřad práce v roce 2012 totožný stav pracovníků jako k 1. 4. 2011, tzn. 8 320, ovšem s tím, že zvládá značné navýšení agend*“. Dále tato zpráva uvádí, že kvantitativně narostla agenda úřadů práce o 60 %, ale z kvalitativního hlediska se jednalo o ještě větší rozsah.

V rámci úsporných opatření docházelo také ke snižování platů, které pocítili jak zaměstnanci z oblasti zaměstnanosti, tak sociální pracovníci z obcí. Dle R15 byli pracovníci úřadů práce vždycky „popelkou ve státní správě.“ V té době docházelo v důsledku značného snižování platů také k odchodu schopných a kompetentních pracovníků (R10, R11, R15, R17, R19 a R20). „Ti, kteří paradoxně byli v tu dobu nejvíce zapotřebí, tak odešli.“ (R11)

Problémy s propouštěním, snižováním platů a následným nedostatečným personálním zajištěním úřadů práce byly umocněny tehdejší ekonomickou krizí, která je spojena s výrazným nárůstem nezaměstnanosti. Logickým důsledkem zvýšení počtu nezaměstnaných došlo také ke zvyšování počtu podaných žádostí o podpory v nezaměstnanosti a o dávky pomoci v hmotné nouzi. Výsledkem toho všeho bylo v oblasti hmotné nouze výrazné zvýšení počtu žádostí na jednoho pracovníka. „Když měly holky 70 klientů, tak z toho byly úplně vynervované. Dneska mají 200 lidí a musí to zvládat.“ (R8).

Tuto situaci navíc ještě více zkomplikoval nový a jednotný informační systém, který byl do té doby neotestovaný. S novým softwarem se všichni pracovníci poprvé seznámili až 1. ledna 2012, tedy v den přechodu všech nepojistných sociálních dávek pod Úřad práce ČR a zároveň v den novely Zákona o zaměstnanosti a vzniku nových nástrojů APZ. Respondenti z oblasti zaměstnanosti (R10 a R11) shodně uváděli, že v kuloárech se mluvilo o novém ICT systému, avšak nikdo předem nevěděl, kdy bude zavedený a také nepředpokládali, že bude zároveň zcela pozastaven starý informační systém. Respondenti z obou oblastí, zaměstnanosti a NSD, dále shodně uváděli, že nebyli dostatečně proškoleni. „Dostali jsme akorát příručku a spousta věcí se od té testovací lišila.“ (R5). „Postupně nám posílali nějaké manuály po mailech. Vždycky nám poslali jenom kousíček, my jsme se něco naučili a zkoušeli jsme to. Ale byl to vždycky pokus a omyl.“ (R6). R10 připustil, že nějakou dobu po zavedení nového systému nějaké proškolení proběhlo, nebylo však plošné pro všechny zaměstnance.

Počítačový systém byl zprovozněn v polovině ledna 2012, ale vzhledem k tomu, že nedošlo k překlopení původních informací z minulého systému (OKnouze a OKpráce), bylo nutné velkou část dat o uchazečích o zaměstnání, o nástrojích APZ či žádostích o NSD, jednu po druhé, nahodit ručně. V té době měla spousta pracovníků na ÚP ČR (především z oblasti NSD) velké množství přesčasových hodin, pracovali o víkendech, zadávali všechny žádosti do nového systému ručně (R5, R6, R8, R9, R10 a R11).

Přesto měl tehdejší čelní představitel MPSV názor, že nový ICT systém byl funkční, protože v konečném důsledku byla převážná většina dávek vyplacena včas. Dle něho byl nový počítačový systém „natolik připravený, nakolik bylo reálně v lidských silách ho připravit.“ (R18) A to především v souvislosti s nedostatkem času při zavádění změn v průběhu celé reformy. Stejný názor je patrný také z tiskové zprávy MPSV. (MPSV 2012c)



V tomto kontextu je třeba uvést, že myšlenka nového ICT systému nebyla zcela neoprávněná. Předchozí způsob zajišťovala jedna firma, která měla monopolní postavení a dle R18 nemělo MPSV žádné možnosti diktovat si podmínky, případně participovat a diskutovat o finančních nárocích při promítnutí plánovaných legislativních změn do informačního systému. Toto postavení připouštěli také R2 a R15, zároveň ale dodávali, že tehdejší vedení MPSV tuto situaci podcenilo a spolu s dalšími oslovenými respondenty jsou toho názoru, že nově zaváděný informační systém na úřadech práce způsobil rozsáhlé problémy a zcela ochromil činnost pracovníků.

Další problémy na úřadech práce byly spojovány s nevhodnými prostorami a nevyhovujícím technickým vybavením, především na počátku roku 2012, v některých případech po celý rok 2012 či déle. Úřady práce neměly (a v některých městech stále nemají) dostatečnou kapacitu a vhodně zařízené prostory pro nově přichozí sociální pracovníky (R5, R8, R9, R12). Jak uvádí například R8, *„ze začátku to byla jedna místnost, která vlastně sloužila jako archiv. Byla to jedna místnost, kde byly skříňky se spisy. A v té jedné místnosti jsme byli čtyři.“* Problémy spočívaly také v nedostatečném vybavení pracovišť. A to jak po bezpečnostní stránce (průchozí kanceláře, bezpečnostní tlačítka), tak s ohledem na technické zázemí (počítače, stoly, telefony).

V reakci na tyto problémy vznikl profil na facebooku „Občané proti nesmyslným reformám“ či webová stránka „Úředníci proti reformám“<sup>35</sup>. Na nich je možné se dočíst o problémech spojených s reformou a o pocitech tehdejších zaměstnanců, které vyvolávaly obtíže související s přílišnou rychlostí, nekomunikací, hromadným propouštěním, nedostatečně fungujícím ICT systémem či vyšším počtem uchazečů o zaměstnání. Nespokojenost s řízením reformy a jejím průběhem dokládají například následující výroky: *„Pracujeme v atmosféře nervozity, strachu, pokynů, které jsou vzápětí měněny, případně rušeny a naše práce je tedy zbytečná, navíc nám nad hlavou visí Damoklův meč výpovědi. Řízení našich zaměstnanců probíhá chaoticky a nekompetentně, nejsou nám sděleny cíle a důvody změn, které probíhají.“*, či *„Velká část zaměstnanců se účastnila budování úřadů práce od samého počátku v roce 1990. Ti nejsou schopní akceptovat to, že fungující instituce je v troskách a že úřad, který budovali a poctivě pro něj pracovali podstatnou část života, je v katastrofálním stavu a to zdaleka není všem dnům konec.“*

Další velmi významná reakce byla medializována Českou televizí v pořadu 168 hodin (ČT 2012). Své obavy a svůj názor vyjádřil tehdejšímu ministru Jaromíru Drábkovi ředitel Úřadu práce ČR, Kontaktního pracoviště v Litoměřicích. Kritika proběhla při návštěvě ministra na tomto úřadu a jednalo se o „*souhrn nálad a nářků*“ zaměstnanců Úřadu práce v Litoměřicích nakumulovaných od 1. ledna 2012, jak sám uvedl ředitel tohoto úřadu Ivan Vilím. Pro zajímavost uvádím část jeho projevu: *„Považuji za téměř neomluvitelné, že ignorujete zkušenost a praxi ... tím jste totiž vzal lidem motivaci k práci a to k práci, kterou měli rádi, a kterou považovali za své bohubilé poslání*

<sup>35</sup> <http://protireforma.blog.cz/>

... *Organizační rekonstrukce z nich nadělala pouhé součástky kybernetického kombajnu, které mají jako v kasárnách vykonávat příkazy centrální jednotky. Jako byste nevěděl, že nepracují v pásové výrobě na lisu karosérií, ale že jednájí s lidmi a pečují o občany.*“ Po jeho zveřejnění a rozeslání všem pracovníkům Úřadu práce ČR následovala hromadná e-mailová korespondence mezi všemi pracovníky, ať už z oblasti hmotné nouze, státní sociální podpory či zaměstnanosti. Zhruba 1 600 e-mailů (s příloženými podpisy se jednalo o cca 5 000 zaměstnanců) mu vyjádřilo ve třech dnech souhlas, podporu a podělili se s ostatními o své zkušenosti a problémy. Poté byla možnost této hromadné korespondence zablokována vedením MPSV a GŘ ÚP ČR, které znemožnilo rozesílat e-maily na adresu „Všichni zaměstnanci ÚP ČR“.

### **5.3 Shrnutí**

Vývoj úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti lze rozdělit na dvě základní, ale vzájemně se doplňující a ovlivňující, oblasti. Za první, na organizační změny související s řízením úřadů práce, za druhé, na obsahové změny související s rozšiřováním veřejných služeb zaměstnanosti poskytovaných úřady práce (tedy s administrací a poskytováním dávek sociální ochrany). Touto myšlenkou je protkána celá tato práce a také způsob definování jednotky případu. Výzkum se tedy zabývá jak organizačními, tak obsahovými změnami.

V organizačním řízení zaznamenaly úřady práce výrazné změny – od silně decentralizované řídicí soustavy až po centralizaci celého systému poskytování veřejných služeb zaměstnanosti. Úřady práce vznikly na počátku 90. let v souvislosti s přechodem České republiky na tržní hospodářství, tedy v době očekávaného růstu nezaměstnanosti. Na základě tehdejších priorit vlády a také zkušeností ze zahraničí, byla vytvořena silná decentralizovaná soustava úřadů práce, kterou metodicky řídila Správa služeb zaměstnanosti. Každý úřad práce měl svoji právní subjektivitu a rozhodoval o politice trhu práce na lokální úrovni. Na tomto organizačním uspořádání se dohodli členové Občanského fóra a tento způsob realizace veřejných služeb zaměstnanosti trval, bez výrazných problémů, až do roku 2011. V tomto roce došlo, na základě záměrů souvisejících především s efektivitou a úsporou, k centralizaci úřadů práce a vzniku Úřadu práce ČR.

Obsah agendy úřadů práce zaznamenal během jejich vývoje také značných změn. Na počátku poskytovaly tyto instituce základní veřejné služby zaměstnanosti – zprostředkování zaměstnání, poskytování informací o trhu práce, realizování nástrojů APZ pro nezaměstnané a zaměstnavatele a také administrování a vedení dávek v nezaměstnanosti. V roce 2004, na základě reformy veřejné správy, se do těchto služeb zařadily také dávky státní sociální podpory, které byly původně poskytovány okresními úřady. Přestože byla tato změna považována některými odborníky za nežádoucí, protože se dle nich nevztahuje k politice zaměstnanosti, nebyla doprovázena výraznějšími problémy. Ty nastaly až v roce 2012 s přechodem ostatních dávek sociální ochrany, tedy DPvHN, dávek pro OZP a dávek pro pěstouny. Této obsahové změně předcházela již zmíněná

změna v organizačním řízení úřadů práce v roce 2011 a opět se vztahovala především k úsporám a efektivnějšímu řízení, které byly deklarovány v souvislosti s hospodářskou recesí a tedy potřebě snižování veřejných výdajů (dle priorit tehdejší pravicové koalice TOP 09, ODS a VV).

Změny v organizačním i obsahovém řízení úřadů práce byly v roce 2011 a 2012 doprovázeny spoustou problémů jak v oblasti schvalování a rozhodování o podobě reformy, tak v oblasti implementace. Proces schvalování byl hodnocen jako nepřipravený, rychlý, neuvážený, nestandardní a bez jakékoliv hlubší diskuse a komunikace. V průběhu implementace došlo k problémům s nedostatkem personálního zajištění, s nově zavedeným ICT systémem, s nedostatečným prostorovým zázemím i s poskytováním služeb nezaměstnaným (především nástrojů APZ a redukcí sociální práce). To vše mělo velký vliv na posuzování celé reformy, na kterou bylo, a v současné době stále je, nahlíženo především negativně.

Z popisu vývoje úřadů práce po roce 1990 až po období vzniku organizační reformy vyplynulo, že změny v organizačním uspořádání i obsahové náplni veřejných služeb zaměstnanosti, byly vždy ovlivněny především politikou tehdejší vlády. Politické priority však zároveň souvisely s ekonomickým vývojem a také se samotnou historií českého státu. Ta se vztahovala k pádu KSČ a vzniku ČSFR (a následné potřebě tvorby řady institucionálních reforem), zároveň však k následnému rozpadu ČSFR, dále k realizaci reformy veřejné správy, ke vstupu ČR do EU či celosvětové ekonomické krizi. Politický kontext se tak jeví jako stěžejní, protože měl vliv na minulou i současnou podobu úřadů práce, a bude mít nejspíš vliv i na tu budoucí. Z tohoto důvodu se následující kapitola zaměřuje na zjišťování příčin politického selhání, především v průběhu samotného procesu schvalování.

## **6 Proč byla reforma realizována a co bylo příčinou jejího selhání?**

Zaměření této části případové studie spočívá ve zjišťování důvodů, proč byla reforma realizována a proč došlo k jejímu selhání. Analýza se tedy zaměřuje na hluboký rozbor samotného procesu schvalování zákona č. 73/2011 Sb, o Úřadu práce ČR, jehož schválením došlo nejen k organizační změně úřadů práce, ale o necelý rok později také k té obsahové.

### **6.1 Rozmanitost teoretických východisek: vysvětlení postupu**

Při výběru teorie, díky které je možné vysvětlit, proč byla organizační reforma úřadů práce realizována a proč selhala, je možné dle Bovense a 't Harta (2011) vycházet z různého filosofického pojetí. Tito autoři rozlišili tři implicitní filosofické pozice výzkumníka ke zkoumání a hodnocení politik. Jedná se o optimisty, realisty a pesimisty (podrobně již v kapitole 2.1). Tato pozice se liší dle toho, co výzkumník považuje za „dobrou vládu“ a do jaké míry je realita schopna se přizpůsobit onomu ideálu.

Z mých explicitně uvedených hodnotových východisek je zřejmé, že při posuzování dobré vlády a tedy i veřejné politiky, vycházím z požadavků, že role státu je při utváření politiky velmi důležitá, že představitelé vlády mají být kompetentní a mají být součástí silné a stabilní vlády, že politika má být tvořena na základě dostatku kvalitních informací, že způsob tvorby a implementace politiky má být otevřený, inkluzivní a zapojovat do rozhodování názory a zkušenosti veřejných profesionálů a v neposlední řadě, že politika nemá být tvořena ve spěchu, nýbrž pomalu a s rozvahou, především u rozsáhlých změn.

Moje filosofická pozice tedy vychází především z Bovensova a 't Hartova (2011) optimistického pojetí a důvody vzniku organizační reformy zkoumám z perspektivy teorie skupinového myšlení od Irvinga Janise, která vychází z psychologického posouzení a představy omezené racionality a zaměřuje se na duševní pochody jednotlivce či skupin v podmínkách nedostatku informací a časového tlaku.

Zároveň však považuji za důležité nastínit jiné způsoby zkoumání příčin selhání organizační reformy za použití dalších teoretických východisek. Kromě podobných teorií z oblasti sociální a kognitivní psychologie, zaměřujících se na jedince s nedostatečnými či zkreslenými informacemi, nabízejí Bovens a 't Hart (2011) analyzovat příčiny selhání politik z odlišných teoretických východisek, například na základě institucionální teorie, či v souvislosti s teoriemi, které se vztahují k posuzování soupeřících hodnot a ideologií zúčastněných aktérů, nebo z pohledu strukturálních teorií.

## **6.2 Teorie skupinového myšlení**

Na rozdíl od racionálních modelů rozhodování v politice, které vycházejí z logiky výhodnosti, je Irving Janis představitelem psychologického přístupu, který vychází z logicky vhodnosti. (Heywood 2004, Potůček 2016) Jeho teorie skupinového myšlení, která vznikla v důsledku analyzování řady rozhodnutí na poli americké zahraniční politiky v letech 1940 až 1970, vychází z teze, že „jestliže jsou skupinové normy tak silné, že potlačují nevídané informace zvnějšku, může to vést k problémům.“ (Hayesová 1998: 62) Pro rozhodování v politice to pak znamená, že pokud se skupina, jež rozhoduje o konkrétní budoucí politice, semkne a uzavře ostatním aktérům, kteří nejsou jejími členy, a tudíž také jiným názorům, může přijmout rozhodnutí, která jsou pak ve svých výsledcích neúspěšná a mohou být považována za politická fiaska. (Hayesová 1998, Lunenburg 2010, Rose 2011, Druláková a Drulák 2007)

Skupinové myšlení je tedy určitý způsob uvažování, díky němuž členové skupiny usilují o jednomyslnost a potlačují svoji motivaci k realistickému zhodnocení jiných alternativ. (Janis 1991) Znaky takové soudržné skupiny jsou charakterizovány jako „sebeklam, vynucovaná tvorba souhlasu jejích členů a přizpůsobení se hodnotám skupiny a její etice.“ (Rose 2011: 38) Zároveň však skupinové myšlení vychází z představy, že rozhodovatelé mohou být jako jedinci vysoce

kvalifikovaní a kompetentní, ale protože nemají dostatek informací, a tím také potřebné analytické kapacity, dochází k politickému selhání. (Bovens a 't Hart 2011)

Janis identifikoval osm symptomů, které svědčí o skupinovém myšlení, a shrnuje je do tří typů dimenzí. První dimenze je nazývána jako „*přecenění skupiny*“ a zahrnuje symptom 1) iluze nezranitelnosti a 2) víry ve vlastní morálku skupiny. Druhá dimenze je označována jako „*izolovanost od informací z vnějšku*“ (tzv. tunelové vidění) a obsahuje symptom 3) kolektivní racionalizace a 4) stereotypní nahlížení na vnější skupiny. Třetí a poslední dimenze souvisí s „*tlakem na uniformitu*“ a zahrnuje symptom 5) autocenzury, 6) iluzi jednomyslnosti, 7) přímého tlaku na odpůrce a 8) existenci samozvaných strážců myšlení (tzv. mindguards). (Janis 1991, 't Hart 1990, Lunenburg 2010, Rose 2011)

Obecně lze dle Janise stanovit tři základní znaky, které vedou ke vzniku skupinového myšlení. Za prvé se musí jednat o soudržnou skupinu, za druhé o skupinu, která se izoluje od názorů kvalifikovaných odborníků, kteří jsou vně skupiny, za třetí dochází k tomu, že vůdci skupiny podporují jejich vlastní upřednostňované řešení. (Lunenburg 2010)

Ke skupinovému myšlení dochází tehdy, pokud se skupina vyznačuje vysokou soudržností, jejíž členové se vzájemně respektují a zároveň sdílí pocit nezranitelnosti. Díky tomu dochází k iluzi jednomyslnosti a přizpůsobení se názoru většiny, i za cenu autocenzury. Iluzi si tato skupina udržuje také tím, že své názory považuje za správné, a to z toho důvodu, že se žádný člen proti většinovému názoru nepostaví. A také proto, že se skupina izoluje od informací zvnějšku (především od názorů odborníků) a tím nezvažuje systematicky všechny alternativy. K posílení jednomyslnosti dochází i tehdy, má-li skupina dominantního a direktivního vůdce, který prosazuje vlastní předem dané řešení. Zároveň dává jasně najevo, že odlišné a opoziční názory nejsou vítány. Může dokonce docházet k očernování a negativní stereotypizaci vnějších skupin.

### **6.3 Výzkumný postup**

Výzkum se v této části zaměřuje na vysvětlení, proč došlo k reformě úřadů práce a k jejímu následnému selhání. Konkrétně se zaměřuji na dimenzi selhání v procesu schvalování Zákona o ÚP ČR s cílem odhalit, zda lze selhání vysvětlit optikou teorie skupinového myšlení. K tomuto cíli si kladu následující výzkumné otázky:

- 1) Jakým způsobem probíhal proces schvalování zákona o ÚP ČR a následně celé reformy, jež souvisí také s přechodem dávek sociální ochrany pod úřady práce?
- 2) Proč se tato kontroverzní organizační změna úřadů práce stala jednou z hlavních agend tehdejší vlády?
- 3) Lze příčinu selhání reformy v procesu jejího schvalování vysvětlit na základě teorie skupinového myšlení?

Pro zodpovězení těchto výzkumných otázek jsem se rozhodla použít metodu process tracing, jejíž ambicí je vysledovat *kauzální mechanismy* a je tedy postavena na systematickém a podrobném prozkoumání jednoho nebo více historických a konkrétních případů. Její podrobný popis je již uveden v předchozí části disertační práce (kapitola 4.5.2).

Aby byla potvrzena hypotéza, že klíčovou příčinou pro vznik kontroverzní organizační reformy bylo skupinové myšlení, je třeba, aby byly potvrzeny všechny tři základní znaky skupinového myšlení (soudržná skupina, izolace od informací z vnějšku, vedoucí skupiny prosazuje vlastní řešení) a to za pomoci osmy symptomů, které takové chování identifikují. Tzn. Hoop testem, který byl stanoven jako základní test potvrzující (či falsifikující) kauzální mechanismus, musí na základě získané diagnostikované evidence „proskočit“ jednotlivé symptomy skupinového myšlení, které v konečném výsledku vedly k selhání organizační reformy. Neboli, potvrzení symptomu je třeba prokázat získanými a posouzenými empirickými daty.

V analýze vycházím z celé řady veřejně politických i mediálních dokumentů. Konkrétně se jedná o dokumenty legislativní, které jsem čerpala ze Společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovny (jedná dr zejména o zápisy z jednání výborů, sněmovní tisky a stenoprotokoly z jednání z období rozhodování a schvalování návrhu Zákona o ÚP ČR). Mezi deklarativní a advokační dokumenty patřily volební programy jednotlivých politických stran, především pak ODS a TOP 09, programová prohlášení vlády, koaliční smlouvy či tiskové zprávy MPSV.

U článků z denního tisku jsem využila databázi Newton Media SEARCH. V rámci rozšířeného vyhledání byla zadávána následující klíčová slova – „groupthink“, „skupinové myšlení“, „Drábek úřady práce“, „reforma úřady práce“ a vyhledávání konkrétních jmen (Kohoutová, Smejkalová, Sadílková, Vacek, Jeník).

V analýze jsem zároveň vycházela z realizovaných hloubkových rozhovorů. Ty byly koncipovány jako explorační a sloužily pro rozklíčování a doplnění některých událostí souvisejících s organizační reformou. Stejně jako v předešlé části případové studie, i zde se jednalo o R1 až R20.

## **6.4 Proces schvalování Zákona o ÚP ČR a následně celé reformy**

Jak je z předešlého textu patrné, na organizační reformu úřadů práce nahlížím z pohledu organizačních a obsahových změn. V této části analýzy je však pozornost věnována pouze počáteční fázi rozhodování, která souvisí s novým centralizovaným řízením úřadů práce, konkrétně s přípravou a schvalováním Návrhu zákona o ÚP ČR. Vycházím z předpokladu, že se jedná o zásadní etapu, která následně odstartovala obsahové změny.

Přesvědčení, že administrace a poskytování dávek sociálních ochrany má být podřízeno státu, nikoliv obcím, se objevilo již v roce 2005 za vlády Stanislava Grosse (4. 8. 2004 - 25. 4. 2005). Nicméně první zmínky o jasné a konkrétní koncepci jednoho státního sociálního úřadu, který by

sdužoval všechny dávky vyplácené státem, se objevily až za vlády Mirka Topolánka a za ministra MPSV Petra Nečase (9. 1. 2007 - 8. 5. 2009). Cílem bylo vytvořit „jednotný institucionální systém státní správy pro oblast zaměstnanosti a sociálních věcí“ pod názvem Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu a s okresními ředitelstvími pro zaměstnanost a sociální správu. (Věcný záměr zákona..., 2007) Došlo by tak ke dvoustupňovému řízení, avšak s centralizovanou soustavou a spravováním všech systémů státní sociální ochrany – podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, státní sociální podpory, dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek pro těžce zdravotně postižené občany, příspěvky na péči, a oblast sociálně-právní ochrany dětí. Vláda věcný návrh zákona o zřízení tohoto úřadu 24. září 2007 schválila a k 1. lednu 2009 mělo dojít k jeho zavedení. K němu měla být využita současná vybudovaná územní síť úřadů práce. Ministr Nečas však v té době narazil na dva problémy. Za prvé, koalice složená z ODS, KDU-ČSL a SZ měla dohromady 100 mandátů, a tudíž nedosahovala většiny nutné pro schvalování zákonů. Za druhé, návrh nezískal podporu krajů, ačkoliv v nich v té době měla ODS silné zastoupení.<sup>36</sup>

O myšlence vzniku jednoho „superúřadu“ se opět začalo diskutovat ihned po nástupu, tentokrát již vlády Petra Nečase (13. 7. 2010 – 10. 7. 2013). Před volbami se o této výrazné změně nehovořilo, není zmíněna ani ve volebních programech. Docházelo však ke kritice úřadů práce a jeho zaměstnanců, která byla patrná z rozhovorů s Jaromírem Drábkem, tehdejším ředitelem Hospodářské komory ČR. (Veselý 2010, Volební anketa lídrů 2010)

První zmínka o vytvoření centrálního úřadu byla v médiích uveřejněná dne 19. července 2010, tedy šest dní po nástupu nové vlády. Tato vyjádření však byla spíše obecná, bez jasné perspektivy, která instituce bude tuto agendu vykonávat. V té době se ještě uvažovalo o sloučení pojistných i nepojistných dávek. Nebylo však zřejmé, která instituce bude oním centrálním úřadem, zda ČSSZ, úřady práce, obce nebo vznikne zcela nový úřad. (Vlková 2010, Nový ministr chce..., 2010)

První oficiální a konkrétní zmínka o vzniku tzv. superúřadu, tedy o centralizaci úřadů práce, byla tehdejším ministrem MPSV Jaromírem Drábkem oznámena v tiskové zprávě čtrnáct dní po jeho nástupu do funkce. (MPSV 2010c) Tato informace nebyla dle oslovených respondentů diskutována, zaměstnanci úřadů práce se o ní dozvěděli právě díky tiskové zprávě. Příprava nového Návrhu k zákonu o Úřadu práce České republiky trvala 59 dní (počítáme-li ji od první oficiální zmínky o nové organizační struktuře úřadů práce, tedy od 27. července 2010 až do podání vládního návrhu zákona do připomínkového řízení, tedy do 24. září 2010).

Tento vládou předložený Návrh zákona o Úřadu práce České republiky byl zpracovaný na půdě MPSV (s předkladatelem Jaromírem Drábkem) a následně byl zaslán do meziresortního připomínkového řízení. Termín pro zaslání připomínek byl stanoven do 26. října 2010. V té době

---

<sup>36</sup> V roce 2004 při volbách krajského zastupitelstva zvítězila ODS ve všech krajích, s výjimkou Jihomoravského.

byli osloveni také ředitelé úřadů práce, kteří měli možnost se do stejného data k navrhovanému zákonu vyjádřit. Nicméně lhůta pro zaslání připomínek nebyla nakonec respektována, protože zákon byl dne 11. října 2010, tedy v průběhu probíhajícího připomínkového řízení, ve zcela stejné podobě předložen poslaneckou iniciativou. Zákon v této podobě předložila skupina koaličních poslanců tehdejšího Výboru pro sociální politiku. (Sněmovní tisk 131, 2010)

Takový způsob přípravy a schvalování vládního návrhu, který se vyhnul připomínkovému řízení a také stanovisku Legislativní rady vlády, lze považovat za značně nestandardní, protože neprochází standardním legislativním procesem jeho přípravy ve vládě. (Mansfeldová a Linek 2009: 72) Poslanecký návrh navíc nemá předepsanou strukturu důvodové zprávy, která díky tomu bývá značně obecná. Způsob předložení Návrhu zákona o ÚP ČR považoval za obejití vlády také prezident Václav Klaus. Dle něho „neprošel standardním legislativním procesem, což by zejména u zákona tohoto typu mělo být pravidlem.“ (Sněmovní tisk 131/7, 2010)

Díky předložení zákona poslaneckou iniciativou došlo ke zkrácení schvalovacího procesu. Ačkoliv byl v průběhu prvního čtení podán návrh na projednání předloženého zákona ve zrychleném procesu, využila tehdejší opozice svojí moc a více než 50 poslanců hlasovalo proti tomuto návrhu. (Stenoprotokoly 2010) Schvalovací proces tak musel projít trojím čtením, o Návrhu zákona o ÚP ČR se diskutovalo také ve Výboru pro sociální politiku. Nutno podotknout, že všechna jednání probíhala obdobným způsobem, opozice vždy hlasovala proti návrhu zákona, koalice vždy využila své většiny v Poslanecké sněmovně ČR a negativní stanoviska opozičních poslanců, Senátu ČR i Prezidenta ČR přehlasovala.

Jednalo se tedy o značně rychlý proces, který navíc dle oslovených respondentů probíhal bez důkladné komunikace a diskuse se zainteresovanými aktéry (s opozicí, odborníky, zaměstnanci úřadu práce). Od prohlášení ministra Drábka v tiskové zprávě (MPSV, 2010c) až po schválení Zákona o ÚP ČR uběhlo pouhých 252 dnů, přičemž samotná doba schvalovacího procesu trvala 164 dní, tedy zhruba 5 a půl měsíce. V porovnání s průměrnou dobou necelých 8 měsíců, která byla dle Syllové (2008: 390) mezi lety 2002 až 2006 typická pro schvalování zákonů (po novele Jednacího řádu sněmovny a vzniku institutu trojího čtení). Je tedy zřejmé, že proces schvalování Zákona o ÚP ČR, který byl, i přes zamítnutí Senátem a Prezidentem ČR navrácen k novému projednání Sněmovně, velice krátký.

Zákon o Úřadu práce ČR byl vyhlášen dne 25. března 2011 ve Sbírce zákonů v částce 29 pod číslem 73/2011 Sb. Jeho účinnost započala dne 1. dubna 2011 a od tohoto data se začal organizovat přechod všech zaměstnanců úřadů práce pod ÚP ČR (s lhůtou 60 dnů).

O necelý rok později zaznamenaly úřady práce výrazné změny související s přechodem všech dávek sociální ochrany, které byly původně realizovány obcemi. Této změně, která byla realizovaná od 1. ledna 2012, předcházelo přijetí zákona č. 366/2011 Sb., zkráceně nazývaného



jako novela zákona o hmotné nouzi, jehož proces schvalování byl co do rychlosti obdobný jako u Zákona o ÚP ČR. Trval však zhruba o měsíc delší dobu, tedy cca šest a půl měsíce. Přestože prošel standardním legislativním procesem, docházelo i v průběhu jeho schvalování k negativním stanoviskům opozice i Senátu ČR. Nicméně vládní koalici se podařilo díky většinovému mandátu zákon opět prosadit. Dne 6. prosince 2011 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů s účinností od 1. ledna 2012. Přechod pracovníků z obcí na ÚP ČR byl tak poměrně rychlý a hektický, na což poukazují také oslovení respondenti.

**Tabulka 22: Vývoj organizační reformy – popis hlavních událostí**

Období	Aktivita	Popis a význam
24. 9. 2007	První konkrétní koncepce jednoho státního sociálního úřadu, předložení Návrhu zákona o zřízení tohoto úřadu.	Za vlády Mirka Topolánka a ministra MPSV Petra Nečase byl schválen Návrh zákona o zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu. K jeho zřízení mělo dojít od 1. 1. 2009. V meziobdobí však došlo ke stažení tohoto Návrhu (nezískal podporu opozice ani krajů, dále koalice složená z ODS, KDU-ČSL a SZ neměla většinu v Poslanecké sněmovně, disponovala 100 mandáty)
8. 3. 2010, 8. 4. 2010, 25. 5. 2010, 23. 7. 2010	Kritika úřadů práce – před volbami i po volbách	Kritika se objevila v rozhovorech s Jaromírem Drábkem, který označoval úřady práce jako nefunkční, jako neefektivní při hledání vhodného zaměstnání (což lépe zvládají personální agentury), a zaměstnance jako nedostatečně aktivní, nemající schopnosti ani sílu ke své činnosti. (Veselý 2010, Volební anketa lídrů 2010)
28. – 29. 5. 2010	Volby ČR do Poslanecké sněmovny	ODS, TOP 09 a VV vytvořily vládní koalici se 118 mandáty
19. 7. 2010	První zmínka o vytvoření centrální úřadu práce	První zmínka šest dní po nástupu nové vlády, bez jasného stanoviska, jaká instituce bude tuto agendu vykonávat (zda ČSSZ, úřady práce, obce či nově vytvořený úřad) a o jaké dávky se bude při sjednocení jednat. (Vlková 2010, Nový ministr chce..., 2010)
27. 7. 2010	První oficiální zmínka o nové organizační struktuře úřadů práce (Tisková zpráva MPSV – Statut úřadů práce se po dvaceti letech jejich existence mění)	Po 14 dnech vlády, bez přípravy a jasné koncepce, bez komunikace a diskuse bylo tiskovou zprávou sděleno pracovníkům úřadů práce, že se jejich činnost centralizuje.
27. 7. 2010 – 24. 9. 2010	Příprava Návrhu k zákonu o ÚP ČR (tedy k novému organizačnímu uspořádání úřadů práce)	Délka 59 dní (počítáme-li to od první oficiální zmínky o nové organizační struktuře úřadů práce až do podání návrhu zákona do připomínkového řízení)
24. 9. 2010 – 26. 10. 2010	Připomínkové řízení k vládnímu (ministrskému) Návrhu zákona o ÚP ČR	Úřady práce nejsou připomínkovými místy, jejich vyjádření nejsou vložena do eKLEPu. Možnost zaslání připomínek bylo stanoveno do 26. 10. 2010. Přesto nebyla tato lhůta respektována a zákon byl ve stejné podobě předložen poslaneckou iniciativou dne 11. 10. 2010.
11. 10. 2010	Podání Návrhu zákona o ÚP ČR skupinou koaličních poslanců z ODS, TOP 09 a VV	Místo původního ministerského návrhu byl zákon podán poslaneckou iniciativou. Tento návrh byl podán v době probíhajícího připomínkového řízení ministerského návrhu.
5. 11. 2010	První čtení při projednávání Návrhu zákona o ÚP ČR	Součástí byl návrh zrychlení procesu, tedy aby došlo k vyslovení souhlasu již v prvním čtení. V této fázi využila opozice poprvé a naposledy svoji moc a více než 50 poslanců hlasovalo proti tomuto návrhu. (Stenoprotokoly 2010)
24. – 25. 11. 2010	Projednání Návrhu zákona o ÚP ČR ve Výboru pro sociální politiku	Vyslovení souhlasu pro schválení návrhu v poměru 8 ku 3. Nelze však vyčíst jména přítomných poslanců při hlasování, tudíž ani těch, co hlasovali pro a proti. (Výbor pro sociální politiku 2010)
7. 12. 2010, 17. 12. 2010	Druhé a třetí čtení projednávání Návrhu zákona o ÚP ČR	Zákon byl ve třetím čtení schválen. Z přítomných 152 poslanců bylo 86 pro (vždy koaličních poslanců) a 57 proti (vždy opozičních poslanců). (Stenoprotokoly 2010)
27. 1. 2011	Zamítnutí Návrhu zákona o ÚP ČR Senátem ČR	Senát ČR Návrh zákona o ÚP ČR zamítl, nicméně Poslanecká sněmovna ho nadpoloviční většinou poslanců přehlasovala a setrvala na původním znění zákona. Ze 180 přítomných poslanců bylo 105 pro (všech koaličních) a 73 proti. (Stenoprotokoly, 2010)

23. 2. 2011	Nesouhlasné stanovisko prezidenta Václava Klause k Návrhu zákona o ÚP ČR	Odůvodnění: „Zákon je věcně sporný, není dobře připraven, není dostatečně prodiskutován a přichází v nevhodnou chvíli.“ Stanovisko však přehlasováno Poslaneckou sněmovnou (ze 180 přítomných poslanců opět 105 pro a 68 proti). <sup>37</sup> (Stenoprotokoly, 2010)
1. 4. 2011	Účinnost zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky	Zákon byl vyhlášen 25. 3. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 29 pod číslem 73/2011 Sb. Účinnost započala přechodem všech zaměstnanců úřadů práce pod ÚP ČR (do 60 dnů od vyhlášení)
25. 5. 2011	Předložení vládní Novelu zákona o pomoci v hmotné nouzi	Předložení proběhlo necelé dva měsíce po nabytí účinnosti Zákona o ÚP ČR.
1. 1. 2012	Účinnost zákona č. 366/2012 Sb., kterým se mění zákon o pomoci v hmotné nouzi, zákon o sociálních službách a zákon o státní sociální podpoře, zkráceně nazývaný jako novela zákona o pomoci v hmotné nouzi.	Zákon byl schválen dne 6. 12. 2010, od tohoto dne byla doba na přípravu přechodu zaměstnanců z oblasti hmotné nouze pod ÚP pouhých 25 dnů (její součástí byly také vánoční svátky)
1. 1. 2012	Vytvoření jednotného výplatního místa (dávky státní sociální podpory, hmotné nouze, pro osoby se zdravotním postižením a podpory v nezaměstnanosti)	Přechod všech nepojistných sociálních dávek pod Úřad práce ČR
1. 1. 2012	Zavedení nového centrálního informačního systému	Neotestovaný systém, spuštěný za plného provozu, což způsobilo problémy při sehrávání databází klientů a výplatě sociálních dávek, ruční nahazování údajů. To vše způsobilo přesčasy pracovníků úřadů práce.

Zdroj: autorka

## 6.5 Analýza skupinového myšlení jako příčina selhání reformy

Hypotézu, že klíčovou příčinou pro vznik kontroverzní organizační reformy a jejího selhání bylo skupinové myšlení, je třeba analyzovat na základě získané a diagnostikované evidence. Její výběr a posouzení důležitosti je však vždy závislé na výzkumníkovi, jeho pozici, zkušenostech i dovednostech. Proto se zaměřuji na takovou diagnostikovanou evidenci, které „proskočí“ Hoop testem. Neboli, jednotlivé symptomy teorie skupinového myšlení musí být potvrzeny a projít tímto testem. Jejich definování a rozbor je uveden níže.

### Iluze nezranitelnosti

K tomuto znaku dochází tehdy, když členové skupiny rozvíjí svojí iluzi nezranitelnosti, která vede k přílišnému optimismu a ochotě přijímat rizika. Důsledkem je nereagování na jasné varování před nebezpečím, které může daná politika způsobit. (‘t Hart 1990, Lunenburg 2010)

Pro podporu tohoto symptomu vypovídá tehdejší rozdělení mandátů a moci dané výsledky voleb z května 2010. Pravicová vláda Petra Nečase získala silný mandát, který představoval výraznou většinu poslanců v Poslanecké sněmovně ČR (118 poslanců), což bylo do té doby velmi ojedinělé.<sup>38</sup> Díky volebnímu systému v ČR získala vláda velkou moc, protože v legislativním procesu ČR je dle vymezení pravomocí nejsilnější právě Poslanecká sněmovna, která může nadpoloviční většinou

<sup>37</sup> V oficiálním hlasování č. 18, je uvedeno, že pro schválení zákona hlasovalo 107 poslanců, z toho dva z ČSSD, kteří však následně podali žádost o opravu záznamu o hlasování (více ve Stenoprotokolu č. 15, ze dne 15. 3. 2011)

<sup>38</sup> V roce 1992 získala vláda Václava Klause 105 mandátů, v roce 1996 získala druhá vláda Václava Klause 99 mandátů, v roce 1998 vytvořila koalici ČSSD s ODS a dohromady získaly 131 mandátů, v roce 2002 získala vláda Vladimíra Špidly 101 mandátů a v roce 2006 získala vláda Miroslava Topolánka 100 mandátů.

všech poslanců přehlasovat jak opozici, tak rozhodnutí Senátu i Prezidenta ČR o nepřijetí návrhu zákona, může dokonce setrvat na původním znění zákona (v případě pozměňovacích návrhů).

K této situaci záhy došlo. Ačkoliv byl Návrh zákona o ÚP ČR původně předložen jako vládní návrh, který byl dne 24. září 2010 přeposlán do meziresortního připomínkového řízení (Sněmovní tisk 131 2010), podala ho dne 11. října 2010 skupina všech koaličních poslanců tehdejšího Výboru pro sociální politiku. Tím došlo za prvé ke zvýšení úspěchu tohoto poslaneckého návrhu, protože nebyl podán jednou politickou stranou, nýbrž zástupci tehdejší koalice a získal tak větší politickou podporu. Za druhé došlo k urychlení celého procesu schvalování tohoto zákona. (Návrh zákona..., 2010) Návrh se tak nedostal ani do Legislativní rady vlády a také nedošlo k vypořádání připomínek, které mezitím dorazily v souvislosti s podáním návrhu jako vládního dokumentu.

Celý proces schvalování probíhal způsobem, ve kterém vládní koalice využívala většinového mandátu v Poslanecké sněmovně. Negativní stanoviska opozice, Senátu ČR či Prezidenta ČR, byla vždy přehlasována. Pro potvrzení tohoto mechanismu je důležité upozornit na průběh hlasování, který je podrobně popsán v Tabulce 22. Zároveň je důležité vzít v potaz také způsob projednání Návrhu zákona o ÚP ČR ve Výboru pro sociální politiku a věnovat se připomínkám, které zazněly z řad opozice a nebyly vyslyšeny.

Lhůta pro projednávání návrhu byla ve Výboru pro sociální politiku Sněmovnou odsouhlasena a zkrácena na třicet dnů (z přihlášených 141 poslanců hlasovalo 81 pro a 57 proti). Po podrobné rozpravě se členové Výboru pro sociální politiku vyslovili pro schválení návrhu zákona, a to v poměru 8 ku 3.<sup>39</sup> Bohužel, na základě zápisu z 5. Schůze výboru pro sociální politiku, konané ve dnech 24. až 25. listopadu 2010, nelze vyčíst jména přítomných poslanců při hlasování, ani jména těch, co hlasovali pro a proti Návrhu zákona o ÚP ČR. A to ačkoliv u jiných bodů jednání téhož dne, byla vždy uvedena jména všech poslanců, kteří u jednotlivých návrhů hlasovali. Znamená to snad, že přítomnost konkrétních poslanců a jejich hlasování bylo utajené? Nebo se jedná o chybu v zápisu?

Připomínky opozičních poslanců, které probíhaly v průběhu všech tří čtení, potvrzují kontroverznost přijetí tohoto zákona. Vztahovaly se především ke způsobu předložení tohoto zákona poslaneckou iniciativou („*Vláda se prostě rozhodla dělat si z legislativního procesu legraci, totálně ho podcenit, znevážit.*“), „*Vláda ve své legislativní činnosti degraduje postavení Poslanecké sněmovny.*“), k nepřipravenosti návrhu zákona („*Tak zásadní změna, jaká je nám zde horkou jehlou šitou poslaneckou iniciativou předkládána, totiž zpravidla nikdy nebyla dělána takto rychle.*“), „*Relativní nepřipravenost jednotlivých kroků může způsobit kolaps celého systému.*“),

<sup>39</sup> A to z celkového počtu 18 členů výboru, z toho 11 s příslušností s vládní koalicí (konkrétně 4 z TOP 09, 5 z ODS a 2 z VV) a 7 opozičních členů (5 z ČSSD, 2 z KSČM). Poměrné zastoupení členů je mírně ve prospěch koaličních poslaneckých klubů, tedy v poměru 61 % ku 39 % (v Poslanecké sněmovně činí procentuální zastoupení 59 % ku 41 %).

k nedostatku komunikace při jeho projednávání („*Byl obejit sociální dialog! Jde o přehlížení názorů z praxe, což je vždy nebezpečné.*“, „*S diskusí s opozicí ve výboru se nepočítalo.*“), k dosažení záměrů vztahujících se k úsporám a k odborné ekonomické analýze („*Uváděná úspora 175 mil. korun při celkových nákladech 1,7 mld. se jeví jako méně podstatná a navíc není jasné, z čeho je generována.*“) a k období realizace změn („*Naše společnost prožívá hospodářskou krizi a je paradoxem, že instituce, které se musejí zabývat nejnaléhavějšími problémy s tím spojenými ... se jeví jako vhodné k redukování.*“). (Stenoprotokoly 2010)

Je tedy evidentní, že silný mandát tehdejší vládní koalice umožnil přijetí zákona, který byl kritizován opozicí a připomínkovými místy. V jeho průběhu docházelo k ignorování a podceňování odborníků, zaměstnanců úřadů práce i opozice, kteří upozorňovali na nepřipravenost zákona, na nevhodné období pro realizaci takto zásadních změn (souvisejících s celosvětovou finanční krizí) a také na přílišný optimismus související s deklarovanou úsporou. Nerespektování těchto připomínek potvrdilo a přiznalo také několik oslovených respondentů, z nichž mezi nejvýznamnější patří vyjádření jak jednoho z předkladatelů Návrhu zákona o ÚP ČR (R14), tak tehdejšího náměstka MPSV (R17) a dále také čelního představitele MPSV (R18). Posledně jmenovaný však v rozhovoru uvedl, že argumenty nebral vážně, dle něho je kritika nedostatku komunikace a diskuse spojená „*s oblíbenou taktikou, když nemáte co říct věcně.*“ (R18) Toto zlehčování je také patrné z rozhovoru s tímto respondentem pro časopis Profit, kde uvedl, že to, „o čem diskutujeme, je slučování procesů souvisejících s výplatou dávek. Proto nevidím žádný důvod, proč by k tomu měla probíhat politická diskuze.“ (Plchová a Dostál 2011)

Výsledek legislativního procesu byl vždy v jeho jednotlivých fázích protlačen silou (nadpoloviční většinou poslanců) neboli přehlasováním a setrváním na původním Návrhu zákona o ÚP ČR. Praktiky tehdejší vládní koalice je tedy možné spojovat se silným pocitem nezranitelnosti.

## **Víra ve vlastní morálku skupiny**

Tento symptom lze definovat jako nepopíratelnou víru všech členů ve vykonávání správné věci ve skupině, čímž dochází k ignorování etických a morálních důsledků souvisejících s jejich rozhodováním. (Janis 1991) Dle Lunenberga (2010) se členové skupiny stávají jejími oběťmi a dochází k tomu, že pochybnosti členů skupiny zůstávají nevyřčené.

Pro potvrzení tohoto symptomu je důležité upozornit na širší kontext doby. V ČR propukla na konci roku 2008 celosvětové ekonomické krize, která se plně rozvinula v roce 2009. Tato událost a zároveň rostoucí státní dluh, spolu se zvyšujícím se zadlužením Řecka, kterému v květnu 2010 hrozil státní bankrot, byli hlavními faktory, jež se staly součástí voleb do Poslanecké sněmovny ČR. (Volební program ODS 2010, Volební program TOP 09 2010)

Pod hesly „*Odpovědní jdou s námi.*“, „*Můžeme ztratit budoucnost? Rychleji, než si myslíte.*“, a s volebními programy, které se zaměřují na zvládnutí hospodářské krize pomocí vlády "*krizového*

*řízení", která „rozhodně nemůže slibovat nové výdaje, další snižování daní či investice do megalomanských projektů“, a která se zároveň zaměřuje na „zdravý rozum“ (Volební program ODS 2010, Volební program TOP 09 2010, TOP 09: Programové prohlášení ... 2010) se pravicové politické strany zaměřily především na ekonomický pragmatismus. Díky tomu vyhrály volby do Poslanecké sněmovny a spolu s politickou stranou Věci veřejné získaly velký počet hlasů a vytvořily silnou vládu (se 118 mandáty). Tyto pravicové strany věřily, že řešení krize a snižování státního dluhu spočívá především v realizování ekonomických reforem, které měly za hlavní cíl snížení schodku státního rozpočtu tím, že zavedou adresné sociální dávky pouze těm nejpotřebnějším, zamezí zneužívání sociálních dávek a budou bojovat proti nelegální práci. (Programové prohlášení vlády 2010, Volební program ODS 2010, Volební program TOP 09 2010) Jejich strategie byla tedy zaměřena na řešení ekonomické recese pomocí snižování veřejných výdajů a eliminování rozpočtového deficitu. Programové prohlášení vlády (2010) obsahuje vizi a úkoly vlády „rozpočtové odpovědnosti ... která si je vědoma své odpovědnosti provést hluboké strukturální reformy veřejných systémů, převést úspěšně zemi přes turbulence globální ekonomiky, jejíž jsme nedílnou součástí.“ a to prostřednictvím zatažení „za záchrannou brzdu a zastavení prohlubování negativních tendencí, zejména zadlužování státu.“*

Ideologie a silná víra v úspory, je zřejmá i z Koaliční smlouvy (2010). V ní vláda spojovala veřejné rozpočty a mandatorní výdaje (s cílem ušetřit) především se sociálním a důchodovým systémem. Tyto dvě oblasti představují první kapitolu v koaliční smlouvě a je zřejmé, že vláda cítila silnou provázanost mezi úsporou a snižováním veřejných výdajů a sociálním a důchodovým systémem. V jedné kapitole se tak můžeme dočíst o tom, že koalice „rozpočtové odpovědnosti“, jak se sama nazývala, „prosadí ústavní zákon o rozpočtové kázni a odpovědnosti – finanční ústavu. Ta nastaví mantinely a brzdy rozchazovací rozpočtové politiky.“, „Vláda vytvoří národní rozpočtovou radu, která bude ověřovat výdajové rámce rozpočtu a návrhy ovlivňující rozpočet.“, „Vláda si je vědoma hrozby budoucího vývoje veřejných financí, a proto přistoupí ke škrtům ve výdajích ... Vláda přitom přenechá v kompetenci jednotlivých ministrů, zda půjde o úsporu vzniklou snížením mezd, propouštěním nebo kombinací.“, „Sociálně citlivým způsobem zkrátíme některé druhy sociálních dávek.“, „Zrušíme sociální příplatek bez náhrady.“, „Zdaníme výsluhový příspěvek ozbrojených sborů“, „Omezíme státní podporu stavebního spoření na polovinu u všech stávajících i nově uzavřených smluv.“, „Senioři, kteří pobírají starobní důchod a zároveň mají příjmy ve výši přesahující trojnásobek průměrné mzdy, budou muset tyto příjmy zdaňovat.“

Úspory, jako svou prioritu, oficiálně oznámil na počátku svého nástupu také ministr MPSV Jaromír Drábek. „Je zřejmé, že naší prioritou jsou pro nadcházející období úspory, ale zejména úspory na úkor těch, kteří dnešní systém zneužívají ... Do sociální sítě má stát zachycovat jen ty potřebné, všichni ostatní musí tímto sítím propadnout.“ (MPSV 2010b) V té době ještě nepočítá s vytvořením centrálního úřadu práce, přesto i jeho realizace je spojována se snížením finančních

nákladů. Dle předkládací zprávy k Návrhu zákona o ÚP ČR je z její úvodní věty patrné, že se jedná o reformní krok vlády „s cílem snížení deficitu státního rozpočtu v dlouhodobém horizontu.“ (Předkládací zpráva 2010).

Dle odborníků (např. Kotrusová a Výborná 2015), výsledků mého dotazníkového šetření na úřadech práce, opozičních poslanců a oslovených respondentů, ale také dle některých představitelů vládní koalice, byl hlavní záměr organizační změny spojován především se snížením finančních nákladů. Je tedy možné ho zařadit jako jeden z léků proti ekonomické krizi. Zpravodajka návrhu zákona o ÚP ČR Milada Emmerová v rámci rozpravy v Poslanecké sněmovně uvedla, že „vedoucím momentem, který lze vyčíst v řádkách i mezi nimi, je předpokládaná úspora a to bez ohledu na funkčnost důležité instituce, například s dopady na zaměstnanost a nezaměstnanost.“ (Stenoprotokoly 2010) Tomuto tvrzení odpovídá i vyjádření ministra Drábka v tiskové zprávě, obsahující první informace o centralizaci úřadů práce: „Centralizací řídicího aparátu dojde k úsporám na servisních výdajích, tedy na činnostech, které zajišťují chod úřadů.“ (MPSV 2010c). Také při rozpravě v Poslanecké sněmovně, poslanec Miroslav Jeník, jako jeden z předkladatelů návrhu zákona, přiznává, že hlavním „cílem předložení tohoto zákona je úspora provozních nákladů, neboť je to v kontextu připravovaného státního rozpočtu a výdajů kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí.“ (Stenoprotokoly 2010) Martin Vacek, taktéž jeden z předkladatelů návrhu, jde ještě dále a uvádí, že „jeden ze základních argumentů pro to, abychom dnes všichni zvedli ruku pro tento návrh zákona, je ... že v prvním roce je plánovaná úspora 175 mil. korun.“ A tudíž je dle něho „povinností“ všech pro tento zákon zvednout ruku. (Stenoprotokoly 2010)

V důvodové zprávě k Návrhu zákona o ÚP ČR je uvedeno, že přijetím této právní úpravy dojde v prvním roce k úspoře 175 mil. Kč. Tato částka je také základním argumentem při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně. Zároveň předkladatelé návrhu zákona operují s úsporou nákladů na energie. Tyto uvedené úspory, navíc nepodepřené důkladnou analýzou, odporují ekonomické analýze u Věcného návrhu zákona na zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a státní správu z roku 2007. Ten naopak v počátcích vzniku tohoto úřadu počítal s vysokými náklady a se střízlivějším odhadem úspor ve výši 4 %. Úsporu uvedenou v Předkládací zprávě (2009) zpochybnilo Ministerstvo financí ve své připomínce: „Jakékoliv porovnání či rozbor nákladů chybí ... vychází jen z odhadů a nedoložených tvrzení ... absence analýzy finančních dopadů, nekonzistentnost výroků a nepodložená tvrzení, která jsou ve vzájemném rozporu ... uváděné úspory jsou naprosto nekonkrétní.“ Úspory považoval za fikci také prezident Václav Klaus: „jedním z hlavních proklamovaných důvodů přijetí zákona jsou údajné úspory finančních prostředků ... Takovou úsporu považuji za fikci. Zkušenosti s vytvářením nových úřadů nás již mnohokrát přesvědčily o opaku.“ (Sněmovní tisk 131/7, 2011) Také poslankyně a zpravodajka návrhu zákona o ÚP ČR Milada Emmerová vyjádřila pochybnosti nejen k výši úspory, ale také k ekonomické analýze: „Uváděná úspora 175 mil. korun při celkových nákladech 1,7 mld. se jeví jako méně

*podstatná a navíc není jasně, z čeho je generována.*“ (Stenoprotokoly 2010) To potvrdili také oslovení předkladatelé návrhu zákona o ÚP ČR, kteří přiznali, že z důkladných analýz tehdy nečerpali (R13 a R14).

Z uvedené evidence vyplývá, že tehdejší vláda a také předkladatelé Návrhu zákona o ÚP ČR považovali za správnou věc realizovat takovou politiku, která bude úsporná a sníží růst státního dluhu, tím *„nezhorší postavení státu vůči věřitelům“* (R18) a zároveň zefektivní veřejnou správu. Jejich víra ve vlastní morálku a vykonávání správné věci se tedy vztahovala k úsporám, kterou si racionalizovali probíhající ekonomickou krizí (díky níž byli pod časovým tlakem) a to bez ohledu na jasné připomínky z řad opozice, zároveň s absencí odborných analýz. Převládla tak pravicová ideologie bez ohledu na jiné možné alternativy.

### **Kolektivní racionalizace**

Dle tohoto znaku členové skupiny racionalizují a kolektivně ospravedlňují své rozhodnutí, aby snižovali a zlehčovali hodnotu varování, ignorovali zpětnou vazbu a neuvažovali o dalších možnostech. (‘t Hart 1990, Lunenberg 2010) Kolektivní racionalizace je podporávána způsobem uvažování: *„neslyším zlo, nevidím zlo a neříkám zlo.“* (Janis 1991)

Racionalizace a zdůvodnění pro schválení organizační změny probíhala za prvé na bázi úspor vycházející z potřeb řešit probíhající celosvětovou ekonomickou krizi a růst státního dluhu (evidence k potvrzení je uvedena v předešlé části). Za druhé, vycházela z odůvodnění, že se tato problematika a její řešení, konzultovala již v minulosti, a tudíž je třeba změnit fungování úřadů práce i systému sociální ochrany.

Pro potvrzení tohoto třetího symptomu svědčí evidence, vztahující se k odůvodňování reformy. Jak ministr Drábek, tak koaliční poslanci, kteří návrh nakonec předložili, racionalizovali tuto myšlenku tím, že ji již současný premiér Petr Nečas, chtěl v roce 2007 uplatnit, a tudíž není nová. Svědčí o tom vyjádření samotných předkladatelů (především Miroslava Jeníka a Martina Vacka) v průběhu trojího čtení ve Sněmovně i v projednávání zákona ve Výboru pro sociální politiku, kteří obhajovali Návrh zákona o ÚP ČR tím, že *„národní úřad práce byl již rozpracován v minulých volebních obdobích.“* (Výbor pro sociální politiku 2010), *„V tuto chvíli bych rád přednesl také to, že návrh o legislativní změně toho, jak by měl fungovat Úřad práce v České republice, tady bylo jednáno už dlouho předtím, než se tady moje maličkost objevila.“*, *„Myšlenka reorganizace pracovního úřadu není extrémně nová“*, *„Tento úřad je vlastně pokračováním projektu, který byl zpracován v minulém volebním období pod názvem Národní úřad práce.“* (Stenoprotokoly, 2010) Dle Parlamentních listů to přiznal také sám Petr Nečas: *„Premiér Petr Nečas na nedávném brífinku vlády přiznal, že návrh byl zpracován již v minulém poslaneckém období.“* (Neberte si do... 2010) Také ministr Drábek v rozhovoru pro Profit připustil, že v návrhu na sjednocení výplatního místa čerpá z bývalého záměru Petra Nečase. (Plchová a Dostál 2011)

Tím opět došlo k ignoraci jiných názorů a k absenci uvažování o jiných možnostech. A to i přestože v tehdejší Věcném návrhu zákona z roku 2007 byla provedena ekonomická analýza, ve které se počítalo s počátečními náklady v částce zhruba 1 050,81 mil. Kč. Tento předpoklad však nebyl vzat v potaz, jakož i názory se zpětnou vazbou z řad opozičních poslanců, pracovníků úřadů práce i odborníků.

## **Stereotypní nahlížení na vnější skupiny**

V rámci tohoto symptomu dochází ke sdíleným negativním stereotypním pohledům na oponenty, kteří jsou zobrazováni jako zlí (a proto jsou skutečné pokusy o vyjednávání rozdílných názorů neopodstatněné) či jako neschopní, hloupi a slabí, aby se efektivně zabývali jakýmkoliv způsobem o přehlasování či zmaření pokusů skupiny. (t Hart 1990, Lunenberg 2010)

Podporu tohoto symptomu lze doložit například negativním stereotypním nahlížením na úřady práce a na jejich činnost. Jaromír Drábek kritizoval činnost úřadů práce již před volbami a spojil tuto kritiku také s volebním programem. (více např. Volební anketa 2010, Veselý, 2010). V Mladé frontě DNES dne 8. března 2010 např. uvedl, že úřady práce „dnes do velké míry pracují evidenčním způsobem, nemají ani sílu, ani schopnosti, aby poskytly uchazečům o práci skutečně aktivní a efektivní pomoc.“ (Veselý, 2010) Tato výtka je opakována ve stejném deníku o měsíc později, navíc připojil výhradu směřovanou také ke státním úředníkům: „Lídr kandidátky Drábek kritizoval podle něho nefunkční úřady práce. Uvedl, že je třeba zpřísnit kontrolu práce úředníků.“ (TOP 09 představila..., 2010) I na počátku své funkce činnost úřadů práce kritizoval a uvažoval o tom, zda mají úřady práce dále vykonávat svoji činnost v podobě vyhledávání vhodného zaměstnávání, když to efektivněji zvládají soukromé agentury práce. Na tyto plány reagovaly Parlamentní listy, které uvedly: „Pokud by ale agenda výplaty dávek přešla na obecní úřady či jinam a pomoc s hledáním práce by zajišťovaly spíše pracovní agentury, staly by se úřady práce rázem zbytečné.“ (Za Drábka hrozí... 2010)

Tuto kritiku potvrzují také oslovení respondenti z řad úřadů práce i výsledky dotazníkového šetření. Jeden ze záměrů reformy byl vnímán jako zprivatizování úřadů práce či sebrání jejich autonomie a převedení kompetencí úřadů práce do soukromého sektoru, konkrétně pod agentury práce. O zprivatizování úřadů práce hovořil například R1, R3, R10, R11 či R19. Jako „zkrocení úřadů práce“ bez snahy „o nalezení nejlepšího možného řešení.“ vnímal reformu R15.

Úřady práce nebyly pouze terčem kritiky, ale také neměly příležitost vyjádřit se k probíhající reformě. Ač byly z počátku e-mailem osloveny, nedošlo nakonec k posouzení jejich připomínek. Miroslava Emmerové tehdy poznamenala, že „jde o přehlížení názorů z praxe, což je vždy nebezpečné.“ Proč tomu tak bylo, se lze jen dohadovat. Přestože R18 (jako tehdejší čelný představitel MPSV) přiznal, že předpokladem úspěchu politiky je zapojení zaměstnanců, kterých se změny týkají, uvedl, že „tehdy to probíhalo poměrně obtížně, protože většina ředitelů dříve



*samostatných úřadů práce byla proti té změně ... vyvolávalo to odpor ... a je to přirozené. Většina z nás nemá ráda změny, od kterých si není jistá, co by měla očekávat.“ Přesto s nimi žádná diskuse neproběhla, jejich připomínky byly zlehčovány a z uvedených výroků je patrné, že na zaměstnance úřadů práce bylo nahlíženo jako na neschopné a neefektivní. Jejich názory pro tehdejší vedení MPSV nebyly zřejmě podstatné. R15 se k tomu vyjádřil následujícím způsobem: „Myslím si, že to bylo záměrné. Právě proto, že do té doby naráželi na odpor ve všech těch nápadech, které byly.“*

Dále lze tento symptom doložit kritikou opozice a minulých vlád, které se novým organizačním řízením úřadů práce nezabývaly, ačkoliv se dle vládní koalice jednalo o řešení, přinášející výhody a řešící nefunkční úřady práce. Při projednávání ve Sněmovně argumentoval například Martin Vacek, předkladatel zákona o ÚP ČR, těmito slovy: *„Naopak mě mrzí, že v tuto chvíli v této Sněmovně je velmi málo těch, kteří si dokážou seriózně přiznat, že to nechali ležet celé minulé období na stole, nezvedli to, nechali naše lidi, naše absolventy, kteří šli po skončení školy na pracovní úřad, naše lidi, kteří byli propuštěni z fabrik ... aby absolvovali takovéto martyrium, aby běhali od úřadu k úřadu ... aby se dozvíдали, že tam pro ně nic není...“* Také Jaromír Drábek zpochybňuje výroky opozičních poslanců slovy, že *„to, co tady padlo, je naprosto zbytečné strašení.“* K tomu následně dodává, že organizační změna je *„pečlivě připravena“* a *„pečlivě prodiskutována“*, že *„nesníží schopnosti úřadů práce, naopak je výrazně zvýší.“* (Stenoprotokoly 2010)

Je tedy zřejmé, že tehdejší koalice odmítla diskutovat s opozicí, s odborníky i se zaměstnanci úřadu práce, nahlížení na jejich názory nebylo bráno v potaz, bylo vnímáno jako účelové a zbytečné. Pokud to dovedeme do extrému, nebyli odborníci vně skupiny považováni za hodné diskuse.

## **Autocenzura**

Dle tohoto znaku cenzurují členové skupiny své názory a postoje, snižují svoji hodnotu na minimum, aby se přizpůsobili ostatním členům skupiny a nenarušili její konsensus. (Lunenberg, 2010)

Pro potvrzení tohoto symptomu se, vzhledem k absenci interních materiálů, hledají důkazy velmi obtížně. Autocenzuru lze dovést pouze z rozhovorů s předkladateli návrhu zákona o ÚP ČR (R13 a R14). Jeden z nich (R14) hned na počátku rozhovoru konstatoval, že pokládané otázky mají být směřované spíše na Jaromíra Drábka, nikoliv na něho. Zároveň tento respondent, i poté, co reforma již proběhla a on se stal členem opozice v nové vládě, nechtěl odpovídat na některé dotazy z důvodu jejich nahrávání a názory dával najevo spíše neverbálně. Týkalo se to především dotazů na způsob (ne)respektování připomínek z řad tehdejší opozice a také na otázky, zda členové vládní koalice čerpali z odborných analýz.

R13 (předkladatel návrhu) i tehdejší opoziční poslanec (R16) zároveň upozornili na podepsanou Koaliční smlouvu, ze které je zřejmé, že bylo třeba dodržovat jednotnost v názorech i v hlasování

(podrobněji na následujících stránkách analýzy). Evidence pro tento mechanismus je podpořena spíše důkazy z následujících uvedených znaků, za prvé, z pocitu jednomyslnosti a za druhé, z přímého tlaku na odpůrce. A proto se více zaměřením na rozbor těchto dvou symptomů, které jsou doložitelné a v konečném důsledku mají také vliv na autocenzuru.

## Iluze jednomyslnosti

Tento symptom vychází z předpokladu, že členové skupiny vnímají a sdílejí iluzi jednomyslnosti, která se vztahuje k danému úsudku. A to tím, že se přizpůsobují většinovému pohledu a názoru, který částečně vychází z autocenzury vlastních odlišných názorů, čímž dochází ke zvyšování falešného předpokladu, že mlčení znamená souhlas. V souvislosti s touto iluzí totiž dochází k tomu, že členové skupiny respektují názor pouze interních členů, především vůdce, a věří, že daný názor je pravdivý. Tím dochází k tomu, že skupinový názor nahradí individuální kritické myšlení. (t Hart 1990, Lunenberg 2010)

Vysokou soudržnost a iluzi jednomyslnosti a přizpůsobení se názorům většiny je možné zaznamenat v Koaliční smlouvě, která velice konkrétně vymezuje principy koaliční spolupráce. Týkají se jednotnosti v rozhodování („*Smluvní strany se zavazují, že po celé volební období Poslanecké sněmovny budou postupovat jednotně.*“), stanovení zodpovědnosti za hlasování („*K6 je zodpovědná za udržení plné účasti koaličních poslanců při všech důležitých hlasováních a volbách.*“) či způsobu stanovení návrhu za koaliční a zároveň způsobu hlasování („*Vláda bude rozhodovat na principu většinového hlasování a respektovat při rozhodování ustanovení bodu 5.*“, přičemž bod 5 je definován takto: „*Za koaličně dohodnutý se má takový vládní návrh a takové usnesení vlády, které podpoří alespoň polovina přítomných ministrů z každé koaliční strany.*“)

Pro podporu tohoto symptomu mluví také fakt, že jsem v žádných mediálních zprávách, ve stenoprotokolech z Poslanecké sněmovny ČR (2010) či jiných materiálech, nenalezla žádný nesouhlasný argument některého z členů vládní koalice. Až později, v době vzniku problémů na úřadech práce, spojených s přechodem NSD, se poslankyně Lenka Kohoutová na počátku roku 2012 otevřeně vyjádřila ke změnám na úřadech práce (více v další části textu). Pochybnosti vyjádřil také jeden z oslovených předkladatelů zákona o ÚP ČR (R14), jeho vyjádření však nebyla při realizaci rozhovoru sdělena verbálně, došlo k pouhému neverbálnímu vyjádření (kývání hlavou). Nicméně v průběhu schvalování Návrhu zákona o ÚP ČR nebyl zaznamenán žádný odlišný názor a pohled.

Pro posílení jednomyslnosti a soudržnosti je třeba vzít v úvahu hlavní představitele Návrhu zákona o ÚP ČR, kterými byl premiér a předseda ODS Petr Nečas a ministr MPSV a zároveň „druhý“ místopředseda TOP 09 a „třetí“ osobnost TOP 09 Jaromír Drábek. Již z jejich pozice je zřejmé, že se jednalo o významné a dominantní vůdce, kteří prosazovali svá vlastní řešení. Jak je výše uvedeno, Petr Nečas stál za myšlenkou jednoho centrálního úřadu již v době, kdy byl sám

ministrem MPSV. Jaromír Drábek stál v čele tehdejšího MPSV a stavěl se do role aktivního zastávce organizační reformy úřadů práce. Vystupoval a hájil Návrh zákona o ÚP ČR nejen v Poslanecké sněmovně, ve Výboru pro sociální politiku, ale i v médiích (více Stenoprotokoly 2010, Výbor pro sociální politiku 2010).

Tento mechanismus potvrzuje také fakt, že poslanci, kteří předkládali Návrh zákona o ÚP ČR, byli všichni tehdejší koaliční členové Výboru pro sociální politiku. Přestože společný návrh poslanců všech koaličních stran je praktikován za účelem zajištění větší politické podpory (Mansfeldová, Linek 2009: 70), nelze tento způsob považovat za akt svobodné vůle konkrétních poslanců, kteří chtěli prosadit svůj návrh zákona. Jak je již výše uvedeno, prosadit tento návrh poslaneckou iniciativou byla až druhá verze, lze říci, že se jednalo o „záchranné řešení“. Oslovení poslanci, kteří návrh zákona o ÚP ČR „inicialovali“, byli přímo osloveni svým vedením a připustili, že důvodem bylo urychlení schvalovacího procesu. Zároveň dodávali, že zákon o ÚP ČR neinicialovali, nýbrž že *„ho připravili ti, co byli před námi.“* (R14) Také R18 uvedl, že se *„jednoznačně jednalo o materiál, který byl zpracovaný na ministerstvu.“*

### **Přímý tlak na odpůrce**

V rámci tohoto symptomu je zřejmý přímý tlak na členy, kteří mají odlišný názor (vyjadřují pochybnosti), než jaký je sdílený a očekávaný většinou loajálních členů skupiny (v souvislosti s jejich stereotypním myšlením, iluzí jednomyslnosti či oddanosti a loajalítě skupiny). Tím může docházet k autocenzuře vlastních názorů, aby se takoví členové skupiny vyhnuli negativnímu tlaku na ně samotné. (‘t Hart 1990, Lunenberg 2010)

Tento symptom je podpořen již výše zmíněným obsahem Koaliční smlouvy, která jasně a konkrétně vymezuje způsoby spolupráce s důrazem na jednotnost v rozhodování. Sílu tohoto argumentu potvrzuje také jeden z oslovených předkladatelů Návrhu zákona o ÚP ČR (R13). Jednalo se tedy o přímý tlak vynucující si loajalitu svých členů se snahou předcházet a eliminovat jakékoliv opoziční názory uvnitř skupiny.

Jak jsem již výše uvedla, nenalezla jsem ve veřejně přístupných dokumentech o průběhu přípravy a schvalování Zákona o ÚP ČR žádné nesouhlasné názory členů koalice. Z tohoto důvodu nelze zcela jednoznačně tento znak potvrdit, ale ani vyvrátit. Nesouhlasné hlasy začaly zaznívat až mnohem později a souvisely s problémy, které nastaly na úřadech práce v roce 2012 a týkaly se především nefungujícího ICT systému a podezření ze zneužití pravomoci úřední osoby tehdejších čelních představitelů MPSV. Jednou z představitelky byla Lenka Kohoutová, která se stala „hlavním protivníkem“ Jaromíra Drábka a začala práci v jeho resortu „otevřeně a hlasitě kritizovat“. (Machová a Novák 2012) Další, kdo tuto reformu jako celek veřejně kritizoval, byla Ivana Řápková (Novák 2012) či Martin Vacek, který tvrdil, že Jaromír Drábek musí za vzniklé problémy přijmout odpovědnost. (Rodriguez 2012) Všichni výše jmenovaní byli členové koalice,

členové Výboru pro sociální politiku a také předkladatelé Zákona o ÚP ČR. Jeden z předkladatelů tohoto zákona (R13) uvedl, že „*důsledkem toto, že jsem v koalici vystoupil(a) jako opozice, že jsem měl(a) svůj názor, tak jsem na to doplatil(a) ... bylo mi vyhrožováno smrtí, tvrdili, že jsem dostal(a) úplatek, pak to bylo, že mám s někým poměr, a pak to, že se léčím na psychiatrii.*“

Přestože se výše uvedená kritika i její důsledky nevztahovaly k počáteční fázi reformy, a tedy vzniku centrálního ÚP ČR, je zřejmé, že negativní kritika k celé reformě způsobila zcela jistě nevoli jejich zastánců a čelních představitelů.

## **Existence samozvaných strážců myšlení**

V rámci tohoto znaku dochází ve skupině k tomu, že členové ustanovují sami sebe jako strážce, kteří chrání skupinu před nežádoucími informacemi a názory, které by mohly zničit („rozbít“) jejich sdílený pocit sebeuspokojení spojený s efektivností a morálkou jejich rozhodnutí. Dochází tak k posílení dvou již výše uvedených symptomů – 1) iluzi jednomyslnosti a 2) přímého tlaku na odpůrce. (‘t Hart 1990, Lunenberg 2010)

Mezi samozvané strážce myšlení se sami pasovali všichni členové tehdejší vládní koalice, ať už explicitně či implicitně, protože jako vláda „rozpočtové odpovědnosti“ realizovali taková opatření, která souvisela s úsporou a efektivností. Dle hlasování (podrobně analyzováno v Tabulce 22) je evidentní, že všichni členové vládní koalice, a to bez výjimky, hlasovali vždy pro Návrh zákona o ÚP ČR. Možným důkazem je také Koaliční smlouva s jasně vymezenými pravidly souvisejícími s jednotností v hlasování.

Za zjevné a výrazné obhájce a strážce myšlení je možné identifikovat Petra Nečase, který stál v pozadí celé organizační změny, Jaromíra Drábka jako ministra MPSV, v rámci jehož resortu byla centralizace úřadů práce zřízena, ale také samotné předkladatele Návrhu zákona o ÚP ČR, z nichž nejaktivněji hájili tuto změnu v době jejího schvalování Martin Vacek a Miroslav Jeník (viz Stenoprotokoly 2010).

## **6.6 Shrnutí**

Cílem této části případové studie bylo zjistit, zda lze teorií skupinového myšlení vysvětlit přijetí kontroverzního Zákona o ÚP ČR a následné selhání organizační reformy. Na základě provedené analýzy jednotlivých osmy symptomů, jež byly podpořeny získanou a diagnostikovanou evidencí, lze usuzovat, že na organizační reformu úřadů práce je možné skrz tuto teorii nahlížet. Každý symptom byl do jisté míry potvrzen, někde s větší či menší jistotou.

Z důvodu nedostatečných interních materiálů není ale například možné s vysokou jistotou potvrdit, že docházelo k autocenzuře. Zároveň z důvodu nenalezení odlišného názoru z řad koalice, nelze s jistotou tvrdit, že docházelo k přímému tlaku na členy s odlišným názorem, než byl názor vládní

koalice. S větší jistotou lze však na základě získané diagnostikované evidence potvrdit ostatní symptomy, především iluzi nezranitelnosti, jež spočívala v silném mandátu poměrně názorově homogenních koaličních stran. Dále byla v této vládní koalici zřejmá víra ve vykonávání správné věci, tedy v úsporách a zefektivnění veřejné správy, aby nedocházelo k prohlubování ekonomické recese a růstu státního dluhu. To mělo vliv na kolektivní racionalizaci a ospravedlnění svého jednání. Díky tomuto silnému ideologickému vidění reality docházelo také ke stereotypnímu nahlížení na úřady práce a jejich zaměstnance, zároveň na opozici, která do této doby dle nich neučinila nic, aby situaci na úřadech práce řešila. Výrazným symptomem byl také silný pocit jednomyslnosti, jež byl navíc posilován a vynucován obsahem Koaliční smlouvy.

Pro jasné a definitivní potvrzení závěrů je třeba si uvědomit a přihlídnout k tomu, že rozhodování je v každé politice často skryté a probíhá za zavřenými dveřmi. Zároveň je nutno připustit, že vzhledem k technice sběru dat (a nedostupností např. některých interních dokumentů), si nemůžeme být nikdy zcela jistí, že daný jev je popsán správně. Nicméně veškeré nalezené indicie směřují k tomu, že došlo k potvrzení všech tří základních znaků teorie skupinového myšlení, tedy znaku soudržné skupiny, izolace od informací z vnějšku a prosazování vlastního řešení z pohledu vedoucího skupiny. Je však nezbytné připustit, že na příčiny selhání organizační reformy je možné nahlížet také z jiných teoretických perspektiv, uvedených v úvodu této kapitoly.

Závěrem lze shnout, že všechny symptomy skupinového myšlení vedly k selhávajícímu způsobu rozhodování o podobě reformy. Velká část těchto důsledků je popsána již na předchozích stránkách. Vláda se rozhodla velmi rychle, bez zkoumání jiných alternativních možností, bez dostatečných informací, bez ochoty přezkoumat možná rizika, bez zkoumání požadovaných cílů a s velkou selekcí či spíše ignorací připomínek.

## **7 Důsledky reformy**

V předchozích kapitolách jsem popsala vývoj úřadů práce jako institucí zajišťujících veřejné služby zaměstnanosti s detailním zaměřením na záměry, a organizační a obsahové změny reformy úřadů práce z roku 2011 a 2012. Zároveň jsem optikou teorie skupinového myšlení odpověděla na otázku, jakým způsobem a z jakého důvodu došlo k přijetí Zákona o ÚP ČR a následnému selhání reformy. Obě tyto části jsou spojeny s politikou jako významným faktorem ovlivňujícím proces schvalování, obsah i způsob realizace reformy. Cílem této třetí části případové studie, která završí komplexní pohled na analýzu reformy, je zjistit a odhalit, jaké jsou důsledky organizační reformy úřadů práce.

### **7.1 Možné důsledky – jejich vymezení a kategorizace**

Důsledky reformy úřadů práce, ať v pozitivním či negativním smyslu, lze strukturovat do několika kategorií. Jak uvádí Veselý a Nekola (2007: 348), „klíčovým kritériem hodnocení politiky není pouze dobré fungování organizace, ale především naplnění daného cíle.“ Z tohoto důvodu se tato

část případové studie zabývá evaluací na základě tří kategorií – 1) ekonomická efektivita, 2) účinnost (ve vztahu ke klientům) a 3) orientace na zaměstnance (jejich pracovní spokojenost a pocity odcizení od politiky).

**Ekonomická efektivita** čili úspora finančních prostředků byl deklarovaný hlavní cíl reformy, a to jak tehdejším vedením MPSV, předkladateli Zákona o ÚP ČR, tak zaměstnanci úřadů práce (viz kapitola 5.3.3). Z tohoto důvodu považuji za důležité zaměřit se na zhodnocení dosažené finanční úspory. Způsob výpočtu deklarovaného snížení peněžních prostředků však nebyl konkrétně doložen, již v průběhu připomínkového řízení zaznívala kritika, že úspory jsou pouze předpokládáné, bez jakékoliv důkladné ekonomické analýzy. Zároveň nebyly stanovené konkrétní indikátory pro dosažení tohoto cíle. Z dostupných materiálů lze vyčíst pouze úsporu v provozních nákladech úřadů práce (175 miliónů Kč) a v nákladech na energie. Další indikátory, které by se vztahovaly ke snížení finančních nákladů v souvislosti s efektivnějším a cílenějším poskytováním dávek státní sociální ochrany, také neexistují. Není tedy možné provést důkladnou ekonomickou analýzu, nicméně vzhledem k prioritě tohoto cíle nabízím na následujících stránkách stručný rozbor a interpretaci, na základě dostupných dat.

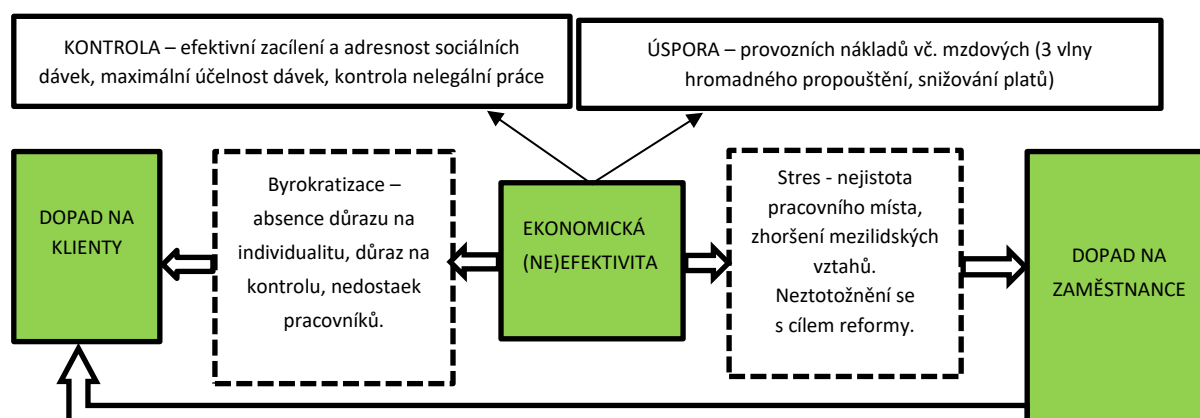
**Účinnost** reformy neboli zlepšení služeb poskytovaných klientům nebyla jako cíl explicitně tehdejším vedením deklarována. Lze ji pouze vyvodit například ze záměru zavedení jednotného organizačního uspořádání, díky nemuž by realizace veřejných služeb zaměstnanosti měla být poskytována za stejných podmínek na všech úřadech práce, čímž by se občanům zvýšil komfort při jednání s veřejnou správou. Každý klient by tak měl mít právo na stejné služby ve všech okresech a krajích. Další deklarovaný cíl souvisel se snížením administrativní zátěže pro uživatele služeb. Otázka kvality služeb však uváděna nebyla a z realizovaného dotazníkového šetření na úřadech práce také nevyplývala. Stejně jako u předešlé kategorie ekonomické efektivity, nebyly ani zde stanoveny jasné indikátory pro zhodnocení účinků na klienty úřadů práce. Přesto je dle odborníků, například dle Weimera a Vininga (1989), při hodnocení politiky důležité hledisko související s orientací na klienty. Úspěšná politika je dle nich taková, která ve svých důsledcích pozitivně ovlivňuje cílovou skupinu.

Významnou kategorií v hodnocení reformy je **orientace na zaměstnance**, především na jejich pracovní spokojenost a případné pocity politického odcizení. Vycházím z předpokladu, že ačkoliv nebyly záměry reformy zacíleny na zaměstnance úřadů práce (např. na zvyšování jejich kompetencí, jejich motivace či na zvyšování jejich pracovní spokojenosti), je třeba se na ně zaměřit. Oni jsou ti, kteří pracují s klienty, jsou tedy velmi podstatní pro poskytování kvalitních služeb. Jejich nespokojenost a pocity odcizení mohou způsobit jak neztotožnění s realizovanou politikou, tak nižší kvalitu při poskytování služeb klientům. Dle Zmeškala (2005) představuje spokojenost v zaměstnání jeden ze základních faktorů, který ovlivňuje dosahování cílů. Ačkoliv se jedná o

nepřímý indikátor při posuzování úspěchu či neúspěchu politiky, považují ho z výše uvedených důvodů za velmi důležitý.

Jako každé dělení, také toto způsobuje zúžený pohled na danou skutečnost, nicméně pro větší přehlednost je výše uvedená kategorizace nezbytná. Samozřejmě je třeba si uvědomit, že jednotlivé kategorie spolu souvisí. Jak je uvedeno v následujícím schématu, všechny indikátory se navzájem prolínají. Uprostřed je uveden hlavní deklarovaný záměr celé reformy – ekonomická efektivita – který má vliv jak na účinnost politiky, tak na pocity spokojenosti a odcizení zaměstnanců úřadů práce. Ekonomická efektivita představuje dva úhly pohledu, jak měla být dle oficiálních dokumentů MPSV, ale i dle oslovených respondentů, uskutečněna. Prvním z nich je úspora provozních výdajů, která se vázala především na hromadné propouštění a snižování platů zaměstnanců úřadů práce. Druhý úhel pohledu představuje kontrolu jako činnost, jejímž cílem bylo efektivnější a zacílenější poskytování dávek státní sociální ochrany neboli zamezení zneužívání sociálních dávek, zpřísnění vyplácení sociálních dávek a eliminování nelegální práce.

### Model 6: Vymezení a kategorizace zkoumaných důsledků reformy úřadů práce



Zdroj: Autorka

Z modelu je zřejmé, že na kvalitu služeb má, i když zprostředkovaně, velmi významný vliv způsob práce zaměstnanců úřadů práce. Více do hloubky je toto schéma popsáno v následujících kapitolách, a to především v kontextu zkoumání dopadů na zaměstnance úřadů práce (jejich pracovní spokojenosti a případných pocitů odcizení od politiky). Z tohoto důvodu jsou podkapitoly strukturovány následovně: nejprve je stručně popsáno kritérium ekonomické efektivity jako hlavní cíl reformy, následuje popis důsledků na zaměstnance a ve třetí části je popsáno kritérium účinnosti reformy, tedy to, jaké měla reforma dopady na klienty a co je ovlivnilo.

## 7.2 Ekonomická efektivita

Tato kapitola je členěna na základě dvou perspektiv, ze kterých můžeme na ekonomickou efektivitu nahlížet. První se vztahuje k úspoře provozních nákladů (tedy mzdových a ostatních nákladů), k úspoře související s centralizací některých činností a s centrálním nákupem energií. Dle

Důvodové zprávy se v prvním roce mělo jednat o částku cca 175 mil. Kč. Očekávalo se také 20% snížení nákladů na energie (elektrická energie a topení).

Druhá perspektiva se vztahuje ke zvýšené kontrole s cílem zajistit efektivní zacílení a zajištění adresnosti sociálních dávek, a zároveň zajištění jejich maximální možné účelnosti. Konkrétní indikátory MPSV nestanovilo, předpokladem pro analýzu je tedy indikátor snížení finančních nákladů na výplatu nepojistných sociálních dávek a úsporu v případě zacílenosti a účelnosti při vyplácení dávek.

### 7.2.1 Provozní náklady včetně centrální úspory na energiích

Data pro ekonomickou analýzu provozních nákladů a dalších úspor, tedy i například snížení nákladů na energie, jsem čerpala ze tří zdrojů. Jedná se o 1) závěr Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) z kontrolní akce č. 12/35 (Vznik Úřadu práce České republiky a hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státního rozpočtu a Evropské unie souvisejícími se vznikem a činností tohoto úřadu a s přípravou a realizací projektů v oblasti informačních systémů pro výplatu sociálních dávek), 2) ze stanoviska MPSV a Úřadu práce ČR k tomuto kontrolnímu závěru a dále 3) z tehdejších tiskových zpráv MPSV.

Dle NKÚ (2013) došlo od 1. dubna 2011, tedy od účinnosti zákona č. 73/2011 Sb, o Úřadu práce ČR, oproti roku 2010 ke snížení mzdových nákladů o 8,18 %, což v peněžním vyjádření představuje částku 138 677 tis. Kč. Toto snížení ovlivnilo hromadné propouštění zaměstnanců ve třech vlnách (zrušení 1 899 systemizovaných míst a ukončení pracovního poměru s 1 435 zaměstnanci) a dále zařazení všech zaměstnanců ÚP ČR od 1. srpna 2011 o dva platové stupně níže oproti jejich zařazení k 31. červenci 2011. V roce 2012 však dle NKÚ i dle MPSV mzdové náklady oproti roku 2011, ale také oproti roku 2010 vzrostly.

**Tabulka 23: Provozní náklady Úřadu práce ČR v letech 2010 a 2011**

Název položky	Výše nákladů (v tis. Kč)				Změna výše vybraných nákladů přepočítaných na 9 měsíců roku 2010 a 2011	
	Období od 1. 1. do 31. 12. 2010	Průměrná výše měsíčních nákladů v roce 2010	Období od 1. 4. do 31. 12. 2011	Průměrná výše měsíčních nákladů v roce 2011	v %	v tis. Kč
Spotřeba materiálu	97 773,63	8 147,80	73 501,52	8 166,84	0,23	171,30
Spotřeba energie	145 585,13	12 132,09	82 591,41	9 176,82	-24,36	-26 597,44
Opravy a udržování	26 581,89	2 215,16	13 197,25	1 466,36	-33,80	-6 739,17
Ostatní služby	1 664 388,83	138 699,07	1 191 104,81	132 344,98	-4,58	-57 186,81
Mzdové náklady	2 260 440,57	188 370,05	1 556 653,34	172 961,48	-8,18	-138 677,09
<b>Vybrané náklady celkem</b>	<b>4 194 770,05</b>	<b>349 564,17</b>	<b>2 917 048,33</b>	<b>324 116,48</b>	<b>-7,28</b>	<b>-229 029,21</b>

Zdroj: NKÚ



Mezi roky 2010 a 2011 došlo také ke snížení nákladů na energie (o 24,36 %), ale jak uvádí NKÚ (2013), důvodem nebyl centrální nákup energie. MPSV uzavřelo rámcovou smlouvu na centrální dodávku elektrické energie pro MPSV a jím řízené organizační složky až dne 7. května 2012, tedy až v následujícím roce. Zároveň došlo v červenci 2011 k usnesení (č. 563/2011), že na ústředních orgánech státní správy bude docházet k centralizovanému zadávání. „K centralizovanému nákupu energií by proto došlo nezávisle na zřízení ÚP ČR.“ (NKÚ 2013)

Na základě porovnání roku 2010 a 2011 je tedy možné konstatovat, že došlo k deklarovanému snížení provozních výdajů (o 7,28 %), jak ostatně tvrdilo také MPSV a předkladatelé Zákona o ÚP ČR (Důvodová zpráva 2010). Nicméně finální náklady byly sníženy především v souvislosti s hromadným propouštěním. V roce 2012 však došlo ke zvýšení počtu pracovníků z důvodu delimitace sociálních pracovníků z obcí (1 953 zaměstnanců) a inspektorů sociálních služeb z krajských úřadů (49 zaměstnanců). To znamená, že mzdové náklady se opět zvýšily. A to nejen v porovnání s rokem 2011, ale také s rokem 2010.

**Tabulka 24: Mzdové náklady na Úřadu práce ČR v letech 2010, 2011 a 2012 (v tis. Kč)**

	2010	2011	2012
Mzdové náklady (v roce 2011 za 9 měsíců)	2 260 440,57	1 556 653,34	2 380 432,74

Zdroj: NKÚ (2013)

V roce 2012 zároveň došlo ke zvýšení provozních výdajů z důvodu nákupu výpočetní techniky, papíru pro tisk a množení, kancelářských potřeb, úklidových prostředků, propagačních materiálů, dále došlo k vyšším výdajům na autorprovoz, na poštovné vázané na výplatu nepojistných sociálních dávek a na nájemné hrazené územním samosprávám za pracoviště s převzatými zaměstnanci, které nebylo možné z technických důvodů umístit do prostor ÚP ČR, zároveň došlo ke zvýšení nákladů na příplatky na stravování, tiskařské práce, úklidové práce, zabezpečení ostrahy pracovišť, update programového vybavení, pronájem aut, povinné revize apod. (MPSV 2014) Z níže uvedené tabulky je zřejmé, že rozdíl mezi lety 2011 a 2012 činil 180 448 tis. Kč (tedy + 20,7 %), ke zvýšení však došlo také při porovnání let 2010 a 2012 (o 100 567 tis. Kč, tedy + 13 %).

**Tabulka 25: Provozní náklady na Úřadu práce ČR v letech 2010, 2011 a 2012 (v tis. Kč)**

	2010	2011	2012
Provozní náklady	772 997	693 116	873 564

Zdroj: MPSV (2014)

Finanční změny v průběhu reformy nesouvisely pouze s provozními náklady a s náklady na energie, ale také s nákupem nového ICT systému. Původně byla aplikace programového vybavení (APV) realizována firmou OKsystém, která zajišťovala několik různých aplikací dle rozličných agend. Jednalo se o OKpráci (součást informačního systému politiky zaměstnanosti), OKdávky (součást informačního systému státní sociální podpory), OKnouzi (součást informačního systému hmotné nouze) a OKslužby (součást informačního systému sociálních služeb). Tyto služby byly zajišťovány v roce 2011, ale částečně také v roce 2012 na základě smluvního ujednání z roku 2010.

A to ačkoliv v polovině roku 2011 MPSV rozhodlo o ukončení spolupráce a vývoje APV. (NKÚ 2013)

K oficiálnímu rozhodnutí o změně informačního systému došlo v červenci roku 2011 s cílem zavedení jednotného výplatního místa, a tedy i s cílem zavedení tzv. jednotného informačního systému práce a sociálních věcí. Oslovení respondenti z řad úřadů práce však upozorňovali, že se o této skutečnosti dozvěděli až s nástupem nového systému. Nicméně o možnosti související se změnou softwaru hovořil Jaromír Drábek již v srpnu 2010. (Škodová 2010)

Smluvní cena s firmou FUJITSU byla původně stanovena na částku 435 101 tis. Kč (Prováděcí smlouva č. 85/2011), ale následně došlo k uzavření dalších osmy dodatků, které cenu navýšily o 365 %. MPSV zároveň dle NKÚ (2013) „nemohlo zajistit hospodárné nakládání s peněžními prostředky na úhradu těchto služeb, protože nemělo plnou kontrolu nad rozsahem plnění poskytovaných služeb.“

**Tabulka 26: Finanční náklady na zřízení nového ICT systému (Prováděcí smlouva č. 85/2011)**

Smlouva	Datum	Cena za licence	Cena za služby	Celková cena
Prováděcí smlouva č. 85/2011	15. 7. 2011	327 105 684,88	107 995 392,00	435 101 076,88
Dodatek č. 1	1. 8. 2011	0,00	637 773 158,40	637 773 158,40
Dodatek č. 2	11. 10. 2011	0,00	19 991 500,80	19 991 500,80
Dodatek č. 3	11. 10. 2011	0,00	26 994 892,80	26 994 892,80
Dodatek č. 4	21. 11. 2011	0,00	10 282 252,80	10 282 252,80
Dodatek č. 5	28. 11. 2011	0,00	460 424 908,80	460 424 908,80
Dodatek č. 6	27. 12. 2011	0,00	429 025 766,40	429 025 766,40
Dodatek č. 7	25. 9. 2012	2 443 308,30	0,00	2 443 308,30
Dodatek č. 8	17. 12. 2012	2 572 440,00	0,00	2 572 440,00
Cena dodatků č. 1 - 8		5 015 748,30	1 584 492 480,00	1 589 508 228,30
<b>Celková cena</b>		<b>332 121 433,18</b>	<b>1 692 487 872,00</b>	<b>2 024 609 305,18</b>

Zdroj: NKÚ (2013)

Součástí nového ICT systému se stala také elektronická spisová služba ATHENA, která nebyla zahrnuta do prováděcí smlouvy č. 85/2011 ani do dodatků č. 1–8. Dle zjištění NKÚ (2013) měla tato spisová služba „dlouhodobé výkonové problémy související s objemem zpracovávaných dokumentů, což mělo dopad na fungování nových agendových aplikací.“

Agendové aplikace byly vytvořeny a vyvíjeny čtyřmi dodavateli, se kterými MPSV podepsalo smlouvy, z nichž každá obsahovala honorář ve výši 228 tis. Kč. Ačkoliv smlouvy byly podepsány až 29. – 30. prosince 2011 (s datem předání k 31. prosinci 2011), dle vyjádření MPSV docházelo ke spolupráci, která však nebyla smluvně ošetřena, již od srpna 2011. Od 1. ledna 2012 byly dávky vypláceny prostřednictvím nového ICT systému a nových agend – Zaměstnanost, Veřejná služba, Zdravotně postižené osoby, Sociální služby a Hmotná nouze.

V březnu roku 2011 MPSV uzavřelo další smlouvu Systémová integrace ICT resortu MPSV. Povinností systémového integrátora bylo zaujmout písemné stanovisko a kvalifikovaně se vyjádřit k řešení zvolenému ze strany MPSV, zejména v souvislosti se stávajícími komponentami ICT.

Celková cena za tuto službu byla pro období 2011 až 2014 stanovena na 129 700 tis. Kč. Dle NKÚ (2013) MPSV vynakládalo prostředky na systémovou integraci ICT resortu neefektivně, protože nevyužilo jeho služeb, neboť ho nevyzvalo k předložení kvalifikovaného stanoviska k přechodu na nové ICT řešení resortu. V této době zároveň MPSV využívalo systémovou integraci na základě již výše zmíněné Prováděcí smlouvy č. 85/2011. Do konce roku 2012 byla tedy činnost systémové integrace realizována dvěma společnostmi, což samozřejmě zvyšovalo finanční náklady.

**Tabulka 27: Celkové finanční náklady na ICT systém na Úřadu práce ČR v letech 2011 a 2012**

	2011	2012
Obchodní smlouvy uzavřené na základě smlouvy o APV	475 600	205 300
Prováděcí smlouva č. 85/2011 vč. dodatků	205 400	619 900
Systémová integrace ICT resortu MPSV	31 200	32 000
Dodavatelé agendových aplikací	0	900
<b>Celkem (v tis. Kč)</b>	<b>712 200</b>	<b>826 132</b>

Zdroj: NKÚ (2013)

Spuštění nového jednotného informačního systému bylo dle závěrečné zprávy NKÚ (2013) rizikové. Jeho nepřipravenost, testování za plného provozu z důvodu rychlého zavedení, vysoká frekvence nasazování nových verzí a časté odstraňování chyb v průběhu prvních osmi měsíců provozu a nedostatečné proškolení zaměstnanců ÚP ČR způsobilo zvýšenou náročnost zpracování žádosti klienta a následně problémy s vyplácením sociálních dávek. „Chod celého systému výplaty dávek se dařilo zajišťovat pouze díky mimořádnému pracovnímu nasazení zaměstnanců ÚP ČR a díky vysokému objemu přesčasové práce.“ (NKÚ, 2013) Podrobněji jsou praktické problémy s novým ICT systémem popsány již v kapitole 5.3.3.

Pracovníci úřadů práce odpracovali v roce 2011 přibližně 20 818 přesčasových hodin (v přepočtu na peněžní vyjádření se jedná o cca 3,2 mil. Kč) a v roce 2012 odpracovali přibližně 233 250 přesčasových hodin (což činí asi 38,6 mil. Kč). Nejvýraznější nárůst byl ve čtvrtém čtvrtletí 2011 a prvním čtvrtletí 2012. (NKÚ, 2013) Jedná se tedy o finanční výdaj, se kterým tehdejší vedení MPSV zřejmě nepočítalo, v důsledku čehož došlo k dalšímu navýšení finančních nákladů.

Z Tabulky 27 je patrné, že zavedení nového jednotného ICT systému způsobilo výrazné navýšení státních finančních prostředků. V roce 2011 se jednalo o 712 200 000 Kč a v roce 2012 se jednalo o 826 132 000 Kč. S neočekávanými přesčasovými hodinami se však finanční náročnost nového ICT systému zvýšila, v roce 2011 se tedy jednalo o 715 400 000 Kč a roce 2012 o 864 732 000 Kč.

## **7.2.2 Výdaje na nepojistné sociální dávky a podporu v nezaměstnanosti**

Do úsporných opatření reformy patřily cíle související s efektivním zacílením a se zajištěním adresnosti sociálních dávek, a zároveň se zajištěním jejich maximální možné účelnosti. Data pro zhodnocení dosažené finanční úspory jsem čerpala především ze statistik Českého statistického úřadu či z MPSV. Významným zdrojem dat, především pro objasnění způsobu vyplácení a

administrování sociálních dávek, byly hloubkové polostrukturované rozhovory s (bývalými) pracovníky ÚP ČR (R1, R2, R5 – R12, R15).

V rámci úsporných opatření či efektivnějšího způsobu vyplácení dávek došlo v roce 2012 za ministra Jaromíra Drábka k několika změnám. U vyplácení podpory v nezaměstnanosti došlo ke zpřísnění – zkrácení rozhodného období na dva roky (původně tři), zkrácení podpůrní doby o jeden měsíc, vyplácení podpory v nezaměstnanosti až po uplynutí odstupného, pozastavení podpory v nezaměstnanosti v případě výdělků z nekolidujícího zaměstnání, snížení maximální výše podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci, zpřísnění podmínek při pobírání podpory v nezaměstnanosti v případě, že uchazeč ukončil pracovní poměr dohodou či na základě hrubého porušení pracovní kázně.

U státní sociální podpory došlo v roce 2011 ke zrušení sociálního příplatku, zpřísnily se podmínky pro vyplácení porodného, které se stalo adresnou sociální dávkou určenou pouze rodinám, jejichž příjem byl menší než 2,4násobku životního minima, dále se změnil způsob vyplácení rodičovského příspěvku. Způsob vyplácení se přizpůsobil období rodičovské dovolené (s celkovou částkou vždy 220 000 Kč), v případě žádosti o rodičovský příspěvek byla denním vyměřovacím základem zohledněna vyšší mzda jednoho z manželů, v případě nezaměstnanosti obou z rodičů byl rodičovský příspěvek vyplácen v pevných částkách od narození dítěte do 9. měsíce jeho věku a poté 3 800 korun do 4 let věku, zároveň byl rodičovský příspěvek vázán na školní docházku sourozence.

Zpřísnění zaznamenali v roce 2011 příjemci příspěvku na péči, u kterého byly zachovány čtyři stupně závislosti, změnila se ale výše při jeho vyplácení osobám v prvním stupni závislosti (z 2 000 Kč na 800 Kč za měsíc). U osob zdravotně postižených došlo v následujícím roce 2012 také k redukci sociálních dávek na dvě základní – příspěvek na mobilitu a příspěvek na zvláštní pomůcku.

U dávek pomoci v hmotné nouzi došlo v roce 2012 ke zvýšení částek životního minima (z 3 126 Kč na 3 410 Kč) a existenčního minima (z 2 020 Kč na 2 200 Kč), dále došlo ke změně ve vyplácení doplatku na bydlení, který mohl být od té doby zasílán přímo na účet majitele bytu či ubytovny, azylového domu či soukromému pronajímateli, zároveň došlo k redefinici veřejné služby.

Veřejná služba byla od 1. ledna 2012 zahrnuta do Zákona o zaměstnanosti jako nástroj APZ. Osoby, jež byly vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání déle než dva měsíce, měly povinnost vykonávat veřejnou službu v rozsahu dvacet hodin týdně a to bez nároku jakoukoli bonifikaci. Tato podoba však byla dle rozhodnutí Ústavního soudu dne 27. listopadu 2012 zrušena, což uvítali i oslovení respondenti (R1, R10, R11).

Nicméně veřejná služba jako aktivizační nástroj existovala již před rokem 2012 a spadala do kompetence sociálních pracovníků na obcích. Uchazeč o zaměstnání, který byl v evidenci úřadu

práce déle než šest měsíců (a byl mu přiznán příspěvek na živobytí), byl odkázán na existenční minimum (2 020 Kč). Avšak v případě, že vykonával veřejnou službu v rozsahu dvaceti či třiceti hodin měsíčně, mu bylo toto minimum zvýšeno. Například po uplynutí šesti měsíců od přiznání příspěvku na živobytí, vykonávání veřejné služby v rozsahu třiceti hodin a zároveň vykonávání nekolidujícího zaměstnání, bylo uchazeči přiznáno a proplaceno 3 679 Kč (došlo tak k navýšení o 1 659 Kč).<sup>40</sup>

**Tabulka 28: Počet nezaměstnaných (v abs.č.) a sociální příjmy obyvatelstva (v mil. Kč)**

Ukazatel	2010	2011	2012	2013
Počet nezaměstnaných osob	561 551	508 451	545 311	596 833
Dávky státní sociální podpory	40 791	36 014	35 456	37 279
Dávky pomoci v hmotné nouzi	3 882	4 982	7 751	10 510
Příspěvek na péči	19 599	18 084	18 391	19 545
Podpory v nezaměstnanosti	13 355	10 316	8 736	9 652

Zdroj: ČSÚ, upraveno

Počet nezaměstnaných osob byl z důvodu celosvětové hospodářské krize vysoký. V evidenci ÚP ČR bylo ve sledovaných letech více než 500 000 nezaměstnaných. Jednalo se tedy o velmi náročné období, a to jak pro občany ČR, tak pro zaměstnance úřadů práce. Z tabulky výše je zřejmé, že přísná a nově zavedená opatření s cílem uspořit na sociálních dávkách, se projevila především u státní sociální podpory a u podpory v nezaměstnanosti. V těchto oblastech došlo k výraznějšímu snížení sociálních příjmů obyvatel, především v roce 2012, tedy v roce vzniku reformních opatření. Vzhledem k počtu nezaměstnaných osob, dosáhlo v průměru na podporu v nezaměstnanosti v roce 2010 23,8 % obyvatel a v roce 2012, při relativně podobném počtu nezaměstnaných, dosáhlo na podporu v nezaměstnanosti 16 % obyvatel.

Ke snížení došlo také u dávek státní sociální podpory. Patrné je to v roce 2011 a především v roce 2012. Z následující tabulky je zřejmé, že příčinou jsou především změny v podmínkách pro vyplácení porodného a také změny v důsledku zrušení sociálního příplatku. U porodného došlo v roce 2011 oproti roku 2010 ke snížení o 81,3 % vyplacených peněžních prostředků, mezi lety 2010 a 2012 došlo k ještě výraznějšímu snížení, o 90,8 %.

U sociálního příplatku jako dávky pro rodiny s nízkými příjmy a zdravotně postiženým členem v domácnosti, došlo stejně jako u porodného, k výraznému snížení vyplacených finančních

<sup>40</sup> Životní minimum činilo 3 126 Kč po dobu šesti měsíců od přiznání dávky PnŽ (příspěvek na živobytí). Existenční minimum bylo 2 020 Kč po uplynutí šesti měsíců od přiznání PnŽ a v případě, že osoba nevykonávala veřejnou službu. Zvyšování bylo v těchto případech: 1) Životní minimum 3 126 Kč po uplynutí šesti měsíců od přiznání PnŽ a osoba vykonává veřejnou službu v rozsahu 20 h měsíčně. 2) Životní minimum ve výši 3 126, Kč po uplynutí šesti měsíců od přiznání PnŽ a navýšení o 332 Kč, pokud osoba vykonává veřejnou službu v rozsahu 30 h měsíčně - celkem 3 458 Kč. 3) Životní minimum ve výši 3 126 Kč po uplynutí šesti měsíců od přiznání PnŽ a navýšení o 332 Kč, pokud osoba vykonává veřejnou službu v rozsahu 30 h měsíčně + navýšení o 221 Kč (hodnocení za aktivitu u osoby, která k veřejné službě vykonávala dohodu o provedení práce) - celkem 3 679 Kč.

prostředků. Mezi roky 2010 a 2011 se jednalo o 74,6 procentuální snížení (v absolutním vyjádření 2 314 miliónů Kč), mezi roky 2010 a 2012 činilo snížení finančních výdajů na sociální příplatek 98,4 % (v absolutním vyjádření 3 052 miliónů Kč). Opět můžeme tedy poznamenat, že díky reformním opatřením došlo k nižším výdajům na dávky státní sociální podpory.

**Tabulka 29: Státní sociální podpora (v mil. Kč)**

Ukazatel	2010	2011	2012	2013
Přídavek na dítě	3 862	3 498	3 332	3 329
Sociální příplatek	3 100	786	48	-2
Příspěvek na bydlení	3 521	4 641	5 732	7 403
Porodné	1 565	292	144	148
Pohřebné	16	15	15	14
Rodičovský příspěvek	27 722	25 709	24 950	24 336
Dávky péčovské péče	1 005	1 073	1 236	2 052
<b>Celkem</b>	<b>40 791</b>	<b>36 014</b>	<b>35 456</b>	<b>37 279</b>

Zdroj: ČSÚ, upraveno

Jiná situace je však u dávek pomoci v hmotné nouzi. Ve sledovaných letech docházelo k výraznému navýšení počtu žádostí o dávky pomoci v hmotné nouzi a také k navýšení vyplacených částek (viz Tabulka 30). Je zřejmé, že dávky hmotné nouze se rok od roku zvyšovaly. Rok 2012 nelze definovat jako mezník ve vyplácení nižších částek, sociální příjmy obyvatelstva v hmotné nouzi naopak stále rostou. Mezi rokem 2010 a 2012 se jedná o zvýšení průměrného měsíčního počtu vyplacených dávek o 41 500 (tedy o 25,1 %), mezi roky 2011 a 2012 se jedná o zvýšení průměrného měsíčního počtu vyplacených dávek o 26 300 (tedy o 15,9 %), výraznější nárůst je patrný také v roce 2013 (o 98 300 dávek, což činí 55,7 %).

S růstem vyplacených dávek roste samozřejmě také počet finančních výdajů na dávky pomoci v hmotné nouzi. V roce 2010 činil počet nezaměstnaných 561 551 a výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi byly ve výši 3 882 miliónů Kč. Oproti tomu v roce 2012 činil počet nezaměstnaných 545 311, tedy méně než v roce 2010, přesto byly výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi výrazně vyšší (o 3 869 miliónů Kč, což je o 49,9 % více).

**Tabulka 30: Dávky pomoci v hmotné nouzi**

Dávky pomoci v hmotné nouzi	2010		2011		2012		2013	
	Vyplacené dávky/měs (v tis.)	Částky (v mil. Kč)	Vyplacené dávky/měs (v tis.)	Částky (v mil. Kč)	Vyplacené dávky/měs (v tis.)	Částky (v mil. Kč)	Vyplacené dávky/měs (v tis.)	Částky (v mil. Kč)
Příspěvek na živobytí	91,4	2 862	102,7	3 820	116,4	5 910	150,4	7 464
Doplatek na bydlení	23,2	686	26,3	850	43,2	1 673	65,1	2 814
Mimořádná okamžitá pomoc	9,2	334	10,0	312	5,7	168	6,6	232
<b>Celkem</b>	<b>123,8</b>	<b>3 882</b>	<b>139,0</b>	<b>4 982</b>	<b>165,3</b>	<b>7 751</b>	<b>222,1</b>	<b>10 510</b>

Zdroj: ČSÚ, upraveno

Při hlubším zkoumání jednotlivých dávek pomoci v hmotné nouzi je zřejmé, že v roce 2010 činila průměrná výše příspěvku na živobytí 2 609 Kč, v roce 2011 činila 3 100 Kč, v roce 2012 činila

4 231 Kč a v roce 2013 se jednalo o částku 4 136 Kč. Jedním z důvodů zvýšení příspěvku na živobytí od roku 2012 bylo zvýšení životního a existenčního minima. Zároveň se meziročně neustále zvyšoval průměrný měsíční počet vyplacených příspěvků na živobytí.

Na vině může být také zavedení jiného systému veřejné služby (bez bonifikace neboli zvýhodňování těch, kteří dříve veřejnou službu vykonávali). V důsledky toho bylo od roku 2012 všem uchazečům garantováno životní minimum (bez prokazování snahy o zvýšení příjmu vlastní prací), existenční minimum bylo vypláceno pouze osobám, které měly dluh na výživném, neměly nárok na podporu v nezaměstnanosti z důvodu skončení pracovního poměru pro hrubé porušení pracovní kázně, nebo těm, které byly hospitalizovány déle než jeden měsíc. „*Před rokem 2012 jsme tu měli spoustu lidí, kteří v uvozovkách dávky zneužívali – byli v evidenci, vydělávali si na černo – jim však stačilo, že dostali část nákladu na uhrazení bydlení a že dostali své existenční minimum. Ale od ledna 2012 jsou spokojenější, protože dostali automaticky životní minimum 3 410 Kč. Jim se to navýšilo v podstatě za nic.*“ (R6). Tento systém tedy přestal být motivující pro ty, kteří dříve aktivitu vyvíjeli a snažili se navýšit svůj příjem původní veřejnou službou v rozsahu 20 až 30 hodin za měsíc. V této perspektivě nesplnila veřejná služba cíl, který byl spojován s aktivizací a motivací nezaměstnaných. „*Já bych byla hrozně ráda, kdyby se to tam vrátilo, protože klienti v současné době ničím motivováni nejsou.*“ (R9)

Jako další příčinu navyšování počtu vyplacených dávek pomoci v hmotné nouzi, především pak u příspěvku na živobytí, může být zrušený sociální příplatek. Rodiny, které ho v minulosti pobíraly, přešly na dávky hmotné nouze neboli na chudinské dávky, na což upozornil R15: „*...ty rodiny s dětmi najednou začaly být chudé. Degradovali jsme tak rodiny s dětmi do šesti let. A nevedlo to ke snížení nákladů, vše se nám přelilo do chudinských dávek, které nám „nevíme proč“ vzrostly.*“

K výraznému nárůstu došlo také u doplatku na bydlení. Mezi roky 2010 a 2012 se průměrný měsíční počet vyplacených dávek zvýšil o 20 000 (tedy o 53,7 %), mezi roky 2012 a 2013 dokonce o dalších 21 900 (tedy o dalších 66,4 %). V tomto případě může být jedním z důvodů zrušení podmíněnosti nároku vyplácet tuto dávku hmotné nouze pouze v souvislosti s nutností nároku na příspěvek na bydlení (jako dávku státní sociální podpory). Dalším důvodem je rozvolnění pravidel a zvýšení počtu doplatků na bydlení hodných zvláštního zřetele. „*Dříve jsme doplatek na bydlení poskytovali dvěma ubytovněm a tam měli i nárok na příspěvek na bydlení. Ale ve chvíli, kdy nebyl doplatek na bydlení vázaný na příspěvek na bydlení, začali jsme poskytovat více doplatků. A tím se i rozšířily ubytovny, které byly zahrnuty do toho doplatku.*“ (R6). Průměrná výše doplatků na bydlení činila v roce 2010 zhruba 2 464 Kč na osobu, v roce 2011 asi 2 693, roce 2012 zhruba 3 227 Kč a v roce 2013 dokonce 3 602 Kč.

S vyšším počtem průměrných měsíčních vyplacených doplatků na bydlení se samozřejmě zvedla také celková výše vyplacených prostředků na tuto dávku. Mezi lety 2010 a 2012 se zvýšila cca o

244 %, mezi lety 2010 a 2013 došlo k navýšení dokonce o 410 %. „*Na úspore zaměstnanců možná došlo – při přestupu pod úřady práce. Ale co se týká vyplacení dávek, tam byl zásadní nárůst, a hlavně u doplatků na bydlení hodných zvláštního zřetele.*“ (R6).

Zvyšování počtu schválených dávek (konkrétně u příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení) může být zároveň důsledkem nedostatečného poradenství (s cílem předcházet prohlubování problémů), ale také kontroly (ač byla jedním ze záměrů reformy). Jednou z forem kontroly na ÚP ČR je realizace sociálních šetření na počátku i v průběhu poskytování dávek. „*Kontrola z naší strany není možná v takovém měřítku, jako byla možná na městských částech. Není čas na to, abychom kontrolovali opravdu všechno. Spousta věcí se i přehlédne.*“ (R9) Další výrok potvrzující nedostatek kontroly, způsobený z části nedostatkem sociálních pracovníků, je následující: „*Získat tu dávku je mnohem jednodušší. Jednou za měsíc přijdu, dám tam to, co je potřeba, fakt se o toho člověka nikdo nějak nezajímá. Dříve se více prověřovalo, když jsme měli jakékoliv podezření nebo pocit, že ten člověk s námi nejedná úplně fěr, tak jsme to prošetřovali. A teď člověk jenom tak mávne rukou a je rád, že tam vyřídí těch třicet klientů nebo kolik a jde domů.*“ (R8)

Chybějící sociální šetření mohla tedy způsobit zneužívání sociálních dávek, jejich neúčelné vyplácení, a tudíž celkovou neefektivitu. Možným důkazem je tisková zpráva MPSV (2015), dle které došlo od srpna 2014 do března 2015 k nárůstu sociálních šetření o 46 % a celkové úspory tak dosáhly 47 470 251 Kč. V tomto období bylo zamítnuto 3 428 nových žádostí a odejmuto 3 922 již vyplácených příspěvků. Finanční efekt sociálních šetření byl tak dle nové vlády Bohuslava Sobotky značný a postupně se zvyšoval. Malé množství sociálních šetření za ministra Jaromíra Drábka a vlády Petra Nečase byl zaviněn nedostatečným počtem sociálních pracovníků na oddělení hmotné nouze na ÚP ČR a zároveň vyšším počtem uchazečů o zaměstnání. „*Neřekla bych, že se to zpřísnilo, naopak se to rozvolnilo a tím, jak nás přešlo málo a nabyla nám agenda, tak kontroly úplně vymizely, dávky se přiznávaly pouze na základě dokladů, co klienti doložili, ale kontrola žádná.*“ (R6)

Snižování počtu dávek, a tudíž i počtu vyplacených finančních částek, je patrné také u dávky mimořádné okamžité pomoci. Zlomovým rokem byl rok 2012, který souvisel se všemi změnami v poskytování DPvHN. Došlo ke snížení počtu vyplacených dávek mimořádné pomoci o 43 %. Posouzení o schválení a vyplacení této dávky závisí v plné míře na úsudku pracovníků Úřadu práce ČR, kteří mají na základě legislativy poměrně velkou volnost v rozhodování. A právě tato volnost a nejasné podmínky mohly v roce 2012 způsobit nejistotu, zda postupují v určitých případech správně a v souladu se zákonem. V důsledku toho mohlo dojít k uvedenému snížení vyplacených finančních prostředků (s novou normativní instrukcí, účinnou od 17. ledna 2013, došlo opět k navýšení počtu vyplacených dávek i celkové výše finančních částek).



Přestože došlo k prokazatelně vyšším nákladům na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jako dávek pomoci v hmotné nouzi, došlo v celkovém součtu, díky reformním opatřením, k nižším výdajům na podporu v nezaměstnanosti a na nepojistné sociální dávky (především v souvislosti s nižšími náklady na porodné a sociální příplatek). Jak je z tabulky níže patrné, roky 2011 a 2012 lze spojit s úsporou ve výdajích na NSD a podporu v nezaměstnanosti. Nicméně v roce 2013 došlo k opětovnému navýšení vyplacených finančních částek, vyrovnávajících se téměř roku 2010.

**Tabulka 31: Celkové finanční výdaje na nepojistné sociální dávky a podporu v nezaměstnanosti (v mil. Kč)**

Ukazatel	2010	2011	2012	2013
Celkem výdaje na NSD (včetně příspěvku na péči) a podpory v nezaměstnanosti	77 627	69 396	70 334	76 986

Zdroj: ČSÚ, upraveno

Úsporná opatření v oblasti poskytování NSD měla být zvýšena nejen přísnějšími podmínkami pro jejich vyplácení, ale také díky zavedení dvou nových opatření, která se však předčasně zrušila z důvodů celé řady selhání. Prvním opatřením je systém docházky nezaměstnaných, tzv. DONEZ a druhým opatřením jsou sKarty.

Projekt DONEZ byl financován z Evropského sociálního fondu s cílem omezit výkon nelegální práce a zvýšit zaměstnanost. Vytipovaní uchazeči se tak museli dvakrát týdně dostavit na Českou poštu, na tzv. Czech Point, kde byl proveden zápis o tom, že se uchazeč dostavil na předem stanovený den a čas (den a čas návštěvy byl sdělen vždy maximálně tři dny předem). Na schůzce měl každý uchazeč obdržet i nabídku volných míst. Finanční částka za projekt činila 233 720 100 Kč (včetně DPH) a smlouva s Českou poštou byla podepsána dne 7. září 2011 na období 24 měsíců. (MPSV 2011b) V přepočtu na peněžní částku (15 % z celkové ceny projektu), která byla financována z českého státního rozpočtu, se jednalo o 35 058 015 Kč. Projekt byl nakonec z důvodu stížností a nesouhlasu ombudsmana Pavla Varvařovského zhruba o půl roku předčasně zrušen. Došlo k tomu v lednu 2013, tedy ještě v průběhu vlády Petra Nečase, nicméně již za ministryně MPSV Ludmily Müllerové.

Dle ombudsmana odporoval DONEZ lidské důstojnosti, šéfka Českého helsinského výboru Anna Šabatová označila pravidelné hlášení na poštu za šikanu, zrušení DONEZ požadovala opozice i odbory. (ČT 2013a)

Otázkou také zůstává, zda byl DONEZ vhodný pro snižování nezaměstnanosti. Uchazečům byla nabídnuta volná pracovní místa, nicméně v době celosvětové hospodářské krize, a tedy i nízkého počtu volných míst, a naopak vyššího počtu nezaměstnaných, nebyla nabídka volných míst, navíc bez jakéhokoliv poradenského servisu, dostačující pro hledání nového zaměstnání. V České republice bylo na přelomu roku 2011 a 2012 více než 530 000 nezaměstnaných (k 31. lednu 2012), z toho volných míst bylo 34 471, což činilo zhruba 15 uchazečů na jedno volné místo. Pokud se

zaměříme také na vývoj počtu nezaměstnaných, nelze s jistotou tvrdit, že měl DONEZ vliv na snižování jejich počtu, zejména s přihlédnutím k faktu, že systémem mělo projít zhruba 170 000 lidí, cíleně vytipovaných pro podezření z nelegální práce.

**Tabulka 32: Vývoj počtu nezaměstnaných na úřadech práce (v tis.)**

	leden	únor	březen	duben	květen	červen	červenec	srpen	září	říjen	listopad	prosinec
2011	571,9	566,9	547,8	513,8	490,0	478,8	485,6	481,5	475,1	470,6	476,4	508,5
2012	534,1	541,7	525,2	497,3	482,1	474,6	485,6	486,7	493,2	496,8	508,5	545,3

Zdroj: MPSV (čtvrtletní statistiky)

Dle tiskové zprávy prošlo od 1. října 2011 do 30. června 2013 systémem DONEZ celkem 117 900 lidí. Pro nesplnění povinnosti zahájil ÚP ČR s 9 585 uchazeči o zaměstnání správní řízení o vyřazení z evidence a 3 728 lidí během doby, kdy projekt běžel, nastoupilo do nové práce. (MPSV 2013a). Dle Jaromíra Drábka došlo tímto způsobem k úsporám. V době, kdy byl ještě ministr MPSV prohlásil, že během prvních pěti měsíců prošlo systémem asi 47 000 nezaměstnaných, z toho většina v únoru 2012 (26 070). Správní řízení o vyřazení z evidence zahájily úřady práce s více než 4 000 z nich a asi 550 osob si hned po zapojení do projektu našlo práci. Za pět měsíců se státu podle slov Jaromíra Drábka podařilo ušetřit po odečtení nákladů, které stát zaplatil České poště za kontakty, 140 milionů korun. (MPSV 2012d)

Z tiskové zprávy MPSV (2012d) však není zřejmé, jak k výpočtu došlo a za jaké časové období bylo počítáno. Zpochybnit lze také samotný a relativně technokratický pohled na správní řízení a vyřazení jedince z evidence. Stát sice přestane za tohoto člověka platit zdravotní, případně i sociální pojištění, možná i sociální dávky, ale takto vyřazený uchazeč, pokud nemá jinou práci, se dostává do pastí, kdy je zcela bez finančních prostředků a zároveň si musí hradit zdravotní pojištění. Otázkou tedy zůstává, zda v dlouhodobém horizontu a s přihlédnutím k dalším negativním důsledkům dlouhodobé nezaměstnanosti a ztráty příjmů, můžeme tvrdit, že dochází k finanční úspoře. A to celé bez respektování hodnoty lidské důstojnosti. Zpochybnění úspor může být také zapříčiněno samotným cílem projektu, tedy tím, zda je možné díky sankčnímu vyřazení zabránit nelegální práci. Jako pozitivní lze však vnímat číslo 3 728, tedy počet osob, které si našly zaměstnání. Z celkového množství zařazených uchazečů do DONEZ se však jedná zhruba o 3,2 %.

Generální ředitelka Marie Bílková, již za vlády Jiřího Rusnoka, nepochybnila záměr tohoto opatření, tedy zabránit nelegální práci, nicméně z jejího hlediska bylo třeba věnovat uchazečům cílenou pomoc: „Cílená práce s nezaměstnanými, u kterých existuje riziko zneužívání dávek, je ta nejlepší cesta, jak zneužívání zabránit. Projektové aktivity budou proto pokračovat, ale v úplně jiné podobě. Chceme nejenom zabránit práci na černo, ale zároveň nezaměstnaným pomoci k legálnímu zaměstnání. To je činnost, kterou za úřad práce kontaktní místo veřejné správy prostě udělat nemůže.“ (MPSV 2013a)

Karta sociálních systémů neboli tzv. sKarta, jako druhé opatření, vzniklo v polovině roku 2012. Jejím prostřednictvím došlo ke změně výplaty a administrace nepojistných sociálních dávek a dávek v oblasti státní politiky zaměstnanosti. sKarty měly funkci identifikační, autentizační a platební. Začaly je vydávat na základě pověření ÚP ČR Česká spořitelna. Z tiskové zprávy MPSV (2012e) lze dovodit cíl tohoto opatření, kterým je úspora více než 200 miliónů ročně. Nicméně jiná tisková zpráva MPSV, z roku 2013, uvádí, že k tomu nedošlo: „loňské a letošní náklady MPSV, které s sKartou bezprostředně souvisejí, dosáhly 82,54 milionů Kč, úspory na poštovním pak 38 milionů Kč.“ (MPSV 2013b)

Projekt sKaret sklízel kritiku ze strany opozice, občanských iniciativ, Národní rady osob zdravotně postižených, odborů, ombudsmana i Úřadu pro ochranu osobních údajů. (ČT 2013). Veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský měl k vydávání sKaret výhrady již v připomínkovém řízení návrhu zákona, jimž se zaváděla sociální reforma, či při jednáních na MPSV. Mezi důvody nesouhlasu s tímto opatřením uváděl například několik funkcí sKaret, zpochybnil také otázku ochrany osobních údajů či vyplácení nepojistných sociálních dávek prostřednictvím soukromého sektoru. (Veřejný ochránce práv 2012) Dle Úřadu pro ochranu osobních údajů zpřístupnilo MPSV České spořitelně, a.s. osobní údaje osob pobírajících sociální dávky neoprávněně a za toto porušení zákona o ochraně osobních údajů mu byla uložena pokuta ve výši 2.500.000,- Kč. (ÚOOÚ 2013)

sKarta byla nakonec díky senátnímu návrhu zákona o zrušení karty sociálních systémů ukončena. Zákon prošel legislativním procesem a dne 2. října 2013 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 306/2013 Sb. Mezi důvody zrušení patřila např. neústavnost sKaret, absence zákonné opory pro přesun části státní moci na soukromý subjekt, absence zákonné úpravy zpracování osobních i citlivých údajů a jejich přesun na subjekt odlišný od státu, nerespektování důstojnosti a rovnosti zejména vůči osobám se zdravotním postižením a seniorům, či neodůvodněný zásah státu do práva jednotlivců na soukromí a to nepřiměřeným způsobem. (Důvodová zpráva k zákonu o zrušení karty sociálních systémů) Dle MPSV (2013b) byly předpokládány náklady na zrušení sKarty vyčísleny na 5,24 miliónů Kč.

**Tabulka 33: Finanční náklady a úspory na projekt DONEZ a sKarta**

Opatření	Náklady	Úspory	Poznámka
DONEZ	233 720 100 (z toho ze státního rozpočtu 35 058 015)	140 000 000 (v prvních pěti měsících, nejasný výpočet)	9 585 uchazečů vyřazeno z evidence ÚP ČR; 3 728 nastoupilo do zaměstnání; absence individuálního poradenského přístupu.
sKarta	82,54 milionů Kč	38 000 000	Předpokládané náklady na zrušení sKarty 5,24 miliónů Kč.

Zdroj: MPSV + vlastní zpracování

Na základě výše popsaných finančních nákladů a předpokládaných úspor nelze jednoznačně stanovit, zda byla zavedená opatření efektivní či neefektivní. A to především u projektu DONEZ, kde by měla hlubší ekonomická analýza zahrnovat celkové úspory (nejen pouze v prvních pěti měsících), ale také další položky, jako například dodatečné finanční náklady na osoby sankčně

vyřazené z úřadů práce. U projektu sKaret je dle zjištěných a zveřejněných údajů zřejmé, že finanční náklady na jeho zřízení i zrušení přesahují úspory. Za povšimnutí stojí, že oba projekty byly v začátku jejich zavádění velmi finančně náročné, v průběhu jejich realizace docházelo ke stížnostem z řad opozice, ale také občanských iniciativ či veřejného ochránce práce, a v důsledku toho byla opatření v poměrně krátké době předčasně zrušena. Už toto hledisko může být posuzováno jako selhání obou projektů, jež byly součástí celé reformy.

## **7.3 Dopady na zaměstnance**

Jak bylo už mnohokrát uvedeno, zkoumání důsledků, které měla organizační reforma úřadů práce na své zaměstnance neboli na veřejné profesionály, kteří implementují zaváděnou politiku, vychází z předpokladu, že jejich pocity (ne)spokojenosti či odcizení mohou ovlivnit způsob poskytování služeb klientům. Z tohoto důvodu jsou dopady na zaměstnance úřadů práce zkoumány na základě teorie pracovní spokojenosti a odcizení od politiky.

### **7.3.1 Kdo jsou veřejní profesionálové?**

V odborné literatuře lze nalézt několik synonym, jež se vždy vztahují k zaměstnancům veřejné a státní správy. Jelikož v této kapitole vycházím mimo jiné z teorie odcizení od politiky (Tummers et al. 2009, Tummers 2012 a 2013), nazývám pracovníky úřadu práce, kteří implementují veřejné politiky za účelem veřejného zájmu a zároveň poskytují veřejné služby na bázi každodenního a pravidelného kontaktu se svými klienty, veřejnými profesionály. Jejich pojmenování jsou však různá, například Michael Lipsky (1980) je nazývá street-level byrokraty. Toto pojetí však zahrnuje širší skupinu pracovníků – profesionálů i pracovníků první linie. Dle Lipskyho (1980: 3) mají tito zaměstnanci „poměrně rozsáhlou svobodu v rozhodování“. Nicméně toto rozhodování je ovlivněno několika faktory, mezi něž patří například odlišné zájmy a preference tvůrců politiky, nejednoznačné či konfliktní cíle, nebo náročné pracovní podmínky. (Lipsky 1980: 27-28)

V českém prostředí jsou tito zaměstnanci Horákem a Horákovou (2009) označováni jako linioví pracovníci. Jak sám Lars Tummers (2013) upozorňuje, definice veřejných profesionálů není přesně definovatelná, protože striktně nerozlišuje profesionály a neprofesionály, ale pojímá veřejné pracovníky v širším smyslu. Konkrétně se jedná například o učitele, sociální pracovníky, ale také úředníky, odborné poradce či referenty. V celé této práci jsou za veřejné profesionály považováni zaměstnanci úřadů práce z oblasti zaměstnanosti a nepojistných sociálních dávek, tedy specialisté, kteří jsou v každodenním kontaktu s klienty a poskytují jim širokou škálu odborných služeb. V oblasti zaměstnanosti se jedná například o poradenství při zprostředkování zaměstnání, či ve sféře volby povolání, rekvalifikací a dalších nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. V oblasti nepojistných sociálních dávek se jedná o sociální práci s osobami v hmotné nouzi a osobami se zdravotním postižením, či o poradenství v oblasti dávek státní sociální podpory.

Michael Lipsky (1980) i Lars Tummers (2013) zdůrazňují význam role veřejných profesionálů při utváření politiky, protože ona diskrece, kterou při implementaci mají, v konečné fázi ovlivňuje podobu realizované politiky. Na rozdíl od utváření politiky ze shora (tzv. top-down), u které je předpokládáno, že linioví pracovníci jako administrátoři mají vykonávat politiku způsobem, jak jí formulovali politici, upřednostňují opačný přístup, tzv. bottom-up. Dle Lipskyho (1980) mohou totiž veřejní profesionálové pociťovat bezmoc v souvislosti s nemožností určovat si svoji práci, která je vytvářena ze shora, zároveň mohou pociťovat bezvýznamnost, k níž vede způsob jejich práce, jež je zaměřená pouze na úzký segment pracovní činnosti, nikoliv komplexní práci s klientem. Systematické a koherentní zapojení veřejných profesionálů do tvorby politiky dle Tummerse a Lipskyho posiluje podporu a snižuje odpor při jejím zavádění, zároveň zvyšuje pracovní spokojenost i výkonnost pracovníků a celé organizace.

### 7.3.2 Teorie pracovní spokojenosti

Teorii pracovní spokojenosti se zabývá především psychologie práce a organizace a průmyslová psychologie. V centru jejich pozornosti je úroveň pracovních podmínek včetně mezilidských vztahů (Hartl a Hartlová 2000: 484). Dle Locka (1976: 1304) je pracovní spokojenost definována jako příjemný nebo pozitivní emocionální stav zaměstnanců, vycházející z posouzení jejich práce a pracovních zkušeností. Na základě této definice je zřejmé, že Locke předpokládal, že pracovní spokojenost se skládá ze dvou částí – poznávání (zhodnocení) a citového působení (emocionálního stavu), které přispívají k pracovní spokojenosti. Oba tyto vzájemně působící znaky pomáhají porozumět podstatě pracovní spokojenosti. Na opačném konci kontinua se naopak nachází pracovní nespokojenost, kterou můžeme definovat jako nepříjemné a negativní emocionální pocity.

Výsledky pracovní spokojenosti jsou spojovány především s vyšší životní spokojeností, vyšší pracovní výkonností a prevencí negativního jednání v práci. (Judge 2001a a 2001b) Předpokladem tedy je, že čím vyšší je pracovní spokojenost zaměstnanců, tím vyšší je také jejich pracovní výkonnost a předchází se časté absenci na pracovišti, pozdním příchodům či fluktuaci. V důsledku toho se zamezí zvyšování nákladů, nenaruší se pracovní prostředí (naopak dochází k větší soudržnosti) a zvyšuje se produktivita mezi zaměstnanci. (Barber 1986)

Na pracovní spokojenost působí celá řada různých „tradičních“ faktorů, které je třeba při výzkumu pracovní spokojenosti vzít v potaz. Jedná se o **charakter práce jako takové, charakter organizace a individuální charakteristiky jedince**. Na základě těchto aspektů, rozlišil Timothy Judge (2001a) tři hlavní teoretické proudy při zkoumání pracovní spokojenosti – situační teorie, dispoziční přístup a interakční teorie.

*Situační teorie* už ze samotného názvu vycházejí z konkrétních situací, které se vztahují k práci a k pracovnímu prostředí. Pracovní spokojenost tedy pramení z povahy práce a charakteru celé organizace. *Dispoziční čili povahový přístup* předpokládá, že pracovní spokojenost vychází

z osobnosti jedince. Dle Judge (2001a) je tento přístup považovaný za nejméně rozvinutý, nicméně jeho zkoumání má již dlouhou tradici. *Interakční teorie* představují mix obou již uvedených přístupů. Pracovní spokojenost je zde vnímána jako výsledek vzájemného působení jak situačních vlivů, tak individuálních rozdílů. Tento přístup předpokládá, že povaha práce a charakter organizace nejsou jedinými vysvětlujícími faktory pracovní spokojenosti, důležitá je také osobnost pracovníka a jeho hodnoty.

Následná analýza pracovní spokojenosti zaměstnanců úřadů práce je postavena na interakčním přístupu. Podkapitoly jsou tedy strukturovány dle aspektů, které tento přístup obsahuje. Jedná se o proměnné charakter práce, charakter organizace a individuální charakteristiky.

## Charakteristika práce

Perry a Porter (1982) definují pracovní charakteristiky jako to, co jedinec vykonává v práci. Ta je utvářena právě jejím charakterem a souhrnem stanovených úkolů. Pracovní charakteristiky se dle Tinga (1997) stávají předchůdci pracovní spokojenosti, která určuje, do jaké míry uspokojují zaměstnanci své potřeby. Dle Wrighta a Davise (2001) mají přímý a bezprostřední vliv na pracovní spokojenost a přispívají k důležitým psychologickým stavům jako je pocit smysluplnosti z práce, což následně ovlivňuje přístup zaměstnanců k jejich rozvoji a růstu. Konkrétně se těmito stavy zabýval Judge (2001a), který definoval tři základní psychologické stavy, jež jsou výsledkem charakteru práce. Stejně jako u Wrighta a Davise (2001) se jedná o pocit smysluplnosti z práce, dále o pocit zodpovědnosti za výstupy a znalost výsledků, které následně vedou k výstupům samotné pracovní spokojenosti.

V literatuře existují různá vymezení konkrétních aspektů, jež jsou považovány za základ pracovních charakteristik. DeSantis a Durst (1996: 328) uvádějí, že primární a hlavní faktor, který vysvětluje pracovní spokojenost, je „dobrá práce“. Tento pojem vychází z výzkumu Jurgensena (1978) a je spojován s deseti důležitými prvky, které tvoří práci dobrou či špatnou. Charakter takové práce je možné definovat jako „produkt mnoha rozdílných proměnných, které mají vliv na zaměstnance“ (DeSantis a Durst 1996: 328) a jež zahrnují **vnější i vnitřní motivační prvky**, vedoucí ke spokojenosti. Zatímco u výčtu vnějších faktorů se autoři shodují a řadí sem výši mzdy, benefity a kariérní růst, vnitřní faktory jsou chápány různým způsobem. Obecně je lze definovat souslovím „práce sama o sobě“ (Judge 2001a) a jsou do nich zařazovány faktory jako jasné a srozumitelné úkoly, využitelnost dovedností, důležitost úkolů, autonomie, rozmanitost úkolů a jistota práce. (Jurgensen 1978, DeSantis a Durst 1996, Judge 2001a, Wrigt a Davis 2003, Markovits et al. 2010) Vztahy s kolegy a nadřízenými jsou některými autory považovány za vnější faktory (např. Warr, Cook a Wall 1979, DeSantis a Durst 1996) či za vnitřní faktory (např. Judge 2001a).

V současné době měnících se pracovních podmínek dochází ke změnám a různým pohledům na výše uvedené situační a motivační faktory, které ovlivňují charakteristiku práce. Nedílnou součástí

těchto změn je uvědomění, že existují rozdíly v pojetí aspektů, které souvisí s konkrétní profesí a kulturou země (ale i organizace) a tím ovlivňují pracovní spokojenost. Původní koncept pěti klíčových charakteristik práce dle Hackman a Oldham, 1976 (in Judge 2001a), kteří se zaměřují na pět hlavních charakteristik (identita úkolů, důležitost úkolů, různorodost dovedností, autonomie při práci a zpětná vazba od nadřízených, spolupracovníků a klientů) je tedy možné (a vhodné) doplňovat či měnit v závislosti na profesi a na kultuře organizace i země. Z tohoto důvodu používám v dotazníkovém šetření škálu, která byla vytvořena a aplikována v českém prostředí, konkrétně při výzkumu pracovní spokojenosti na ministerstvech a krajských úřadech v rámci projektu Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita.

## Charakteristika organizace

Druhým významným aspektem, který ve svém důsledku ovlivňuje i charakter práce, je povaha samotné organizace. Charakteristika organizace představuje širší prostředí organizace, v jehož rámci je práce vykonávána a má vliv na formování pracovních postojů k práci a organizaci. Existují různé přístupy, jak konkrétně definovat charakteristiku organizace dle jejích jednotlivých aspektů. Ting (1997) sem řadí oddanost organizaci, kterou definuje jako „víru a důvěru jedinců v organizační cíle a hodnoty, a také jako náklonnost k organizaci.“ (Ting 1997: 315) Jiní autoři zdůrazňují důležitost cílů organizace (Wright a Davis 2003) či důležitost kultury organizace (Boxx, Odom a Dunn 1991). Autoři, kteří se zabývají pracovní spokojeností u sociálních pracovníků, zdůrazňují důležitost psychologické podpory ve formě supervizí, která má dle nich významný vliv na pracovní spokojenost, protože pomáhá pracovníkům zvládat náročné životní situace spojené s jejich profesí, zároveň může předcházet syndromu vyhoření. (Farmer 2011, Collins 2008)

Přestože *oddanost organizaci* je považována za jeden z faktorů, který je součástí širšího prostředí organizace, je zároveň, stejně jako pracovní spokojenost, pokládána za samostatný konstrukt, kterým se zabývá psychologie organizačního chování a rozvoje lidských zdrojů. Markovits et al. (2010) ji definují jako sílu jedinců identifikovat se s konkrétní organizací, která je charakterizována vírou a akceptací organizačních cílů a hodnot, ochotou vyvíjet úsilí jménem organizace a touhou udržovat vztahy v organizaci. Dle Imran et al. (2012) zaměstnanci s vyšší úrovní oddanosti k organizaci vykonávají svoji práci lépe a také mají lepší postoje ke své práci a jsou více spokojeni. Zjednodušeně řečeno lze oddanost k organizaci definovat jako „postoj týkající se vztahu mezi zaměstnancem a jeho pracovištěm“. (Goulet a Frank 2002)

V posledních letech je oddanost organizaci chápána nejen jako jednodimenzionální koncept (jak ji zkoumá např. Angle a Perry 1981, Ting 1997, Boxx et al. 1991), ale také jako multidimenzionální koncept, který je vztahován nejen k oddanosti organizaci, ale také ke konkrétní pracovní pozici, k odborům, ke kariéře apod. (Allen a Meyer 1990, Meyer a Allen 1991, Meyer, Allen a Smith 1993)

Allen a Meyer (1990) strukturovali oddanost organizaci do tří dimenzí – emocionální (affective), normativní (normative) a pokračující (continuance) oddanost. Zkušenosti jedinců s vysokou *emocionální oddaností* jsou shodné s jejich očekáváním a potřebami, tito pracovníci zůstávají v organizaci, protože „chtějí“. *Normativní oddanost* je naopak spojena se silným pocitem závazku a povinnosti zůstat v organizaci, protože „by to tak mělo být“. *Pokračující oddanost* je chápána spíše pragmaticky a vychází jednak z předpokladu, že zaměstnanci již do organizace velmi investovali (např. zaškolením), nebo že nemají dostatek jiných pracovních alternativ. Zaměstnanci, kteří mají vysokou pokračující oddanost, jsou ale zároveň také více nespokojeni. Přestože obecně platí, že čím vyšší je oddanost organizaci, tím je také vyšší pracovní spokojenost, u pokračující oddanosti není toto tvrzení platné. Smysl však zůstává stejný – pokud zaměstnanci zůstávají v organizaci jen proto, že nemají jiné pracovní příležitosti, jejich pracovní spokojenost je nižší. Pokud tam však zůstávají, protože chtějí, jejich pracovní spokojenost je vyšší. Přístup Meyera a Allen (1990 a 1991) a Meyer, Allen a Smith (1993) byl v posledních letech dále využíván dalšími autory (Markovits et al. 2010, Newman a Sheikh 2012, DeHart-Davis a Pandey 2005).

Odborníci zabývající se oddaností organizaci a pracovní spokojeností (např. Markovits et al. 2010, Ting 1997, Imran et al. 2012) dochází k závěru, že existuje vztah mezi oddaností k organizaci a pracovní spokojeností. Ačkoliv kauzalita tohoto vztahu je diskutabilní, dle některých odborníků vede vyšší oddanost k organizaci také k vyšší spokojenosti, dle jiných má naopak pracovní spokojenosti vliv na stupeň oddanosti organizaci. Dle Markovitse et al. (2010: 191) jsou oba koncepty ve vzájemném vztahu: „Spokojenost může být viděna jako základ pro utváření oddanosti, stejně tak vzrůstající oddanost může být viděna jako základ pro zvyšování spokojenosti.“ Dle Imran et al. (2012) a Tinga (1997) pomáhá vyšší úroveň oddanosti k organizaci nejen k dosahování vyšší pracovní spokojenosti, ale také k internalizaci a dosahování cílů samotné organizace.

Z tohoto důvodu je aspekt oddanosti organizaci zařazen do dotazníkového šetření na úřadech práce. Dalším začleněným aspektem, který se vztahuje k charakteru organizace, je možnost využívání *supervize* (zda má její případné (ne)využívání vliv na pracovní (ne)spokojenost).

## Individuální charakteristiky jedinců

Vliv individuálních charakteristik jedince jako je jeho osobnost a emocionalita vychází z dispozičního přístupu pro zkoumání pracovní spokojenosti. Předpokladem tohoto přístupu je vliv povahy a osobnosti jedince na pracovní spokojenost.

Individuální charakteristiky jedince se dle Hellera et al. (2002) skládají z objektivních a subjektivních faktorů. Za *objektivní faktory* jsou považovány demografické znaky (věk, pohlaví, vzdělání, rodinný statut, lokalita bydlení) či extrémní životní události. *Subjektivní faktory* mohou být definovány jako subjektivní pocit pohody, který souvisí se zkušenostmi, ať pozitivními či negativními, které ovlivňují jedince v jeho emocionalitě.



Ačkoliv míra vlivu *objektivních faktorů* na pracovní spokojenost se dle autorů liší, přesto jsou pohlaví, věk a vzdělání brány za základní aspekty, které s mírou pracovní spokojenosti korelují. Nejednotnost ve výsledcích je patrná především u rozlišování pohlaví. Dle výsledků Imran et al. (2004) například vyplývá, že muži jako učitelé jsou v práci spokojenější než ženy. Zároveň ale dodává, že výsledky výzkumu jsou často odlišné a nelze tedy brát tento předpoklad jako holý fakt. Například dle Tinga (1997) nemá pohlaví na pracovní spokojenost žádný vliv. Více výzkumů se shoduje na korelaci mezi věkem a pracovní spokojeností. DeSantis a Durst (1996: 331) uvádějí, že pracovní spokojenost se u mladších zaměstnanců nejprve snižuje a s rostoucím věkem se zvyšuje. Také u vzdělání panuje větší shoda a předpoklad, že čím vyšší vzdělání, tím menší je pracovní spokojenost zaměstnanců. DeSantis a Durst (1996) tento vliv spojují též s věkem, kdy předpokládají, že mladší zaměstnanci mají ve větší míře zároveň i vyšší vzdělání.

Ačkoliv nejsou *subjektivní faktory* v rámci dispozičního přístupu příliš prozkoumané (Judge et al. 2001a, Heller et al. 2002), autoři se shodují na důležitosti jejich měření. Heller et al. (2002) je zkoumá z pohledu vzájemného vlivu jak na pracovní, tak na životní spokojenost a vychází z tvrzení, že spokojenost v práci se přelévá do sféry spokojenosti v životě a naopak („the spillover model“). Do subjektivních povahových vlastností osobnosti lze dle Judge et al. (1997) zahrnout schopnost sebehodnocení (tzv. core self-evaluation), které se skládá ze čtyř specifických znaků – 1) sebeúcty (jako základního posouzení, které si o sobě jedinci vytváří), 2) komplexního sebehodnocení vlastní efektivnosti (jako osobního komplexního odhadu vlastních schopností k mobilizování motivace, kognitivních zdrojů a dosahování důležitých výsledků), 3) středisko kontroly (jako stupeň, do kterého jedinci věří, že sami kontrolují události v jejich životě, které nejsou ovlivněny pouze prostředím či osudem) a 4) neuroticismus (jako stupeň emoční stability).

Dalším způsobem, jak lze posoudit osobnost zaměstnance, a který je zároveň využit i v následujícím výzkumu, je sada pozitivních a negativních vlastností či pocitů zaměstnanců, tzv. positive affectivity (PA) a negative affectivity (NA) (Watson, Clark a Tellegen 1998). Jedná se o vlastní hodnocení, které obsahuje deset pozitivních a deset negativních emocí a vztahuje se ke konkrétnímu časovému rámci. (Brackett et al. 2010) Časový rámec se vztahuje k otázce, jak se lidé cítí v tento moment, dnes, či jak se cítili v průběhu několika dní, v posledním týdnu, v průběhu měsíce, roku, nebo jak se cítí obecně. (Watson, Clark a Tellegen, 1998) Jedinci s vysokou PA jsou charakterizováni jako vysoce energičtí, nadšení a příjemní, zatímco ti s vysokou mírou NA jsou charakterizováni jako strádající, ve stresu, nepříjemní a nervózní. Tento koncept předpokládá, že jedinci svými povahovými vlastnostmi ovlivňují také svoji pracovní (i celkovou životní) spokojenost. Negativně naložený jedinec bude mít tendenci zaměřovat se na negativní a nepříjemné aspekty v jeho životě či v práci. Naopak jedinci s vysokou mírou PA budou v obou sférách více spokojeni.

## **Pracovní spokojenost sociálních pracovníků a ostatních pomáhajících profesí**

V kontextu výzkumu, který se zabývá pracovní spokojeností zaměstnanců, kteří odborně a každodenně pracují se svými klienty, považuji za důležité uvést nároky, které jsou s těmito profesemi spojené. Osobně nevnímám zaměstnance úřadů práce pouze jako úředníky, ale jako veřejné profesionály, kteří pomáhají svým klientům a k tomu potřebují odborné i osobnostní dispozice. Sociální práce i práce v ostatních pomáhajících profesích, je na úřadech práce velice náročná a stresující. Tito zaměstnanci jsou vystaveni velkému tlaku a množství požadavků od veřejnosti, od klientů, ale také od politiků a svých nadřízených pracovníků. (Butler 1990, Collins 2008) A to z několika důvodů.

Za prvé, tento tlak je způsoben neustále nově vznikajícími sociálními riziky (Sirovátka a Winkler 2010), která jsou navíc komplexní a vzájemně propojena, a nelze je řešit pouze z jedné perspektivy. Mezi takové problémy patří dle Gojové (2012: 109) především předluženost, ztráta bydlení, nezaměstnanost a chudoba. Pomáhající pracovníci na úřadech práce se u svých klientů potýkají se všemi těmito aspekty.

Za druhé, tlak na sociální pracovníky a další pomáhající profese souvisí s reformami sociální politiky státu, které často mění obsah a způsob práce těchto pracovníků i způsob financování služeb. Tím dle Gojové (2012) dochází k ekonomizaci a politizaci sociální práce (i dalších pomáhajících profesí), což způsobuje stres, nejistotu, napětí, pocity bezmoci a může mít v konečném důsledku vliv také na spokojenost zaměstnanců.

Za třetí, sociální a další pomáhající pracovníci na úřadech práce pracují s klienty, kteří jednak potřebují a vyžadují pomoc se svými problémy, zároveň se však jedná o klienty, kteří nejsou vždy společností považováni za „hodnotné členy společnosti“ s odůvodněním, že si za své problémy mohou často sami (ať se jedná o ztrátu zaměstnání, dlouhodobou nezaměstnanost, zadluženost klientů či ztrátu bydlení). Často se navíc jedná o klienty, kteří nejsou za poskytnutou pomoc příliš vděční (především u pracovníků ve veřejném sektoru). (Butler 1990)

Za čtvrté, výrazný tlak na sociální pracovníky, i pracovníky úřadu práce obecně, je způsobem také mediálním obrazem jejich pracovních výkonů, který nebývá v českém prostředí příliš lichotivý a snižuje tak společenské uznání těchto profesí. (Šveřepa 2005, Janebová 2015) Přestože práce sociálních pracovníků je velmi významná, okolí ji často neuznává. (Butler 1990)

Je tedy důležité věnovat pozornost pracovní spokojenosti sociálních pracovníků i ostatních pomáhajících pracovníků na úřadech práce. A to nejen na základě předpokladu, že spokojenost v práci je spojena s vyšším výkonem pracovníků, s nízkou fluktuací a redukcí absencí v práci, ale je také spojena s nižším výskytem syndromu vyhoření. Především proto, že v konečném důsledku vede ke kvalitnějšímu způsobu poskytování služeb klientům. (Farmer 2011, Cole et al. 2004, Butler

1990) „Když jsou zaměstnanci spokojeni, dochází k produkci síťového efektu, kde také klienti nakonec obdrží lepší kvalitu poskytovaných služeb.“ (Farmer 2011: 5)

Při zkoumání pracovní spokojenosti je ale také důležité vzít v potaz jiné, než tradiční aspekty (jako je charakter práce, charakter organizace a individuální charakteristiky), které ovlivňují míru spokojenosti v práci. Může na ní působit již výše zmíněný systém poskytování podpory, ať už formální v podobě supervizí, či neformální, který se zaměřuje na morální podporu, sympatie či porozumění ze strany vedení organizace i kolegů. (Collins 2008) Tato podpora pracovníků je důležitá především z důvodu častého stresu a vysokých nároků na tuto profesi.

Druhý netradiční aspekt, který ovlivňuje pracovní spokojenost pomáhajících pracovníků, je možnost participovat na změnách v organizaci a být součástí spolurozhodování v procesu tvorby politik. Jak uvádí Elpers a Westhuis (2008: 37), pro zvyšování pracovní výkonnosti, oddanosti organizaci, ale také pracovní spokojenosti, je důležité vzít v potaz nejen perspektivu vedoucích, ale také zaměstnanců, kteří jsou v každodenním kontaktu s klienty.

Podoba sociální podpory a možnost účastnit se změn v organizaci, jsou často stanoveny způsobem vedení organizace. Nedostatečná pozornost a zájem o obsah práce sociálních pracovníků, ale také o jejich mnohaleté odborné zkušenosti, může mít vliv na pracovní spokojenost, pocity stresu a bezmoci a nižší kvalitu poskytovaných služeb. Systém řízení organizace ze shora, tedy striktně hierarchický model s autoritativním vedením, který je typický pro současné úřady práce, může v konečném důsledku vést k nižší spokojenosti pracovníků. (Butler 1990, Farmer 2011, Collins 2008, Elpers a Westhuis 2008)

### **7.3.3 Teorie odcizení od politiky**

Další teorie, která popisuje možné důsledky způsobu tvorby politiky, a která souvisí s výše uvedeným aspektem možnosti pracovníků participovat na změnách v organizaci, je odcizení od politiky. V českém prostředí je tato teorie dosud neprobádaná. Na rozdíl od výše uvedené teorie pracovní spokojenosti vychází z oblasti veřejné a státní správy, a tudíž se nezaměřuje pouze na individuální a pracovní aspekty, ale také na ty organizační a politické, tedy na způsob tvorby politiky.

### **Teoretické pozadí teorie odcizení od politiky**

Hlavním představitelem teorie odcizení od politiky („policy alienation“) je Lars Tummers. Ten spolu se svými kolegy, Viktorem Bekkersem a Bramem Steijnem, vychází z předpokladu, že veřejní profesionálové pociťují odloučení od politiky, kterou mají implementovat, protože nemohli být součástí procesu rozhodování o podobě a způsobu implementace nově zaváděné politiky. Dalším předpokladem odcizení je, že se neztotožňují se záměrem politiky a to především, je-li postaven na ekonomických hodnotách, a naopak v ní chybí cíle jako například poskytování kvalitní

péče a služeb, solidarita či autonomie pracovníků. Konkrétně se tito autoři zabývali holandskými reformami v oblasti zdravotnictví a vzdělávání, které byly realizovány shora dolů a jejichž cíle byly zaměřeny na finanční úsporu či ekonomickou efektivitu. (Tummers, Bekkers a Steijn 2012, Tummers 2012)

Východiskem teorie odcizení od politiky je sociologická teorie pracovního odcizení („work alienation“), jež má kořeny především v práci Karla Marxe (1961). Dle něho pociťují pracovníci odcizení neboli tzv. zvnějšnění, protože nevlastní produkty své práce, zároveň se „odcizení neukazuje jen ve výsledku, ale v aktu výroby, uvnitř produkující činnosti samé.“ (Marx 1961: 23) Tento vztah je člověku cizí, čímž dochází k sebeodcizení. Marx také uvádí, že u jedince následně dochází k odcizení svému rodu a také člověka k člověku. Marx spojuje odcizení s ekonomickým fenoménem, hlavní příčinu vidí v kapitalismu a soukromém vlastnictví. Jeho teorie je postavena na objektivním základě, nikoliv na subjektivním vnímání pracovníků. Z jeho rukopisu, konkrétně z eseje „Odcizená práce“ je zřejmé, že pracovníci se nemusí cítit odcizeně od své práce, přesto však mohou být odcizeni v objektivním slova smyslu, od produktů a produkčního procesu.

Na rozdíl od Marxe, další odborníci rozvíjející koncept odcizení, mezi něž se řadí také Lars Tummers<sup>41</sup>, se začali více zabývat spíše jeho subjektivním vnímáním. Tento vývoj započal především po druhé světové válce. Významným představitelem, který jako jeden z prvních teoreticky vymezil jednotlivé dimenze odcizení, byl Melvin Seeman. Jeho práce vychází ze sociálně psychologického modelu, to znamená, že ústředním bodem jeho teoretického konceptu odcizení je pohled samotných aktérů jejich subjektivní prožívání, očekávání, hodnoty a chování. Seeman (1959) ve své teoretické stati nazvané „On the Meaning of Alienation“ rozlišil pět základních dimenzí odcizení: bezmoc, bezvýznamnost, beznormovost, sociální izolaci a odcizení od sebe sama. Zároveň předpokládá, že bezmoc a bezvýznamnost mohou být ve vzájemném vztahu, zatímco u ostatních dimenzí tomu tak být nemusí. Neboli aby jedinec pociťoval odcizení, nemusí ho pociťovat ve všech pěti dimenzích. Toto dělení je významné především pro teoretické vymezení odcizení, ale záleží na výzkumníkovi, které z nich chce empiricky zkoumat. Seeman (1959) a Kanungo (1982) zdůrazňují vliv především bezmoci a bezvýznamnosti.

Bezmoc je v podání Seemana (1959) definována jako nedostatek participace a autonomie. Participací rozumí stupeň vlivu na strategickém, administrativním a provozním rozhodování. Autonomii popisuje jako svobodné rozhodování o vlastním způsobu a plánu ve výkonu své pracovní činnosti. Bezvýznamnost znamená pocit jedince a stupeň jeho důvěry v oblasti užitečnosti a srozumitelnosti minimálních standardů v rozhodovacím procesu. Vztah mezi těmito aspekty odcizení je popsán následovně: v případě, že jedinec nepovažuje danou práci (činnost, politiku) za

---

<sup>41</sup> Je vhodné podotknout, že přestože teorie ideově čerpá z některých myšlenek Marxe, nelze ji jednoznačně zařadit jako marxistickou.

významnou, nevidí v ní tudíž požadované výstupy (předvídá negativní výsledky), může dojít k větším pocitům bezmoci, tedy schopnosti a také ochotě tyto výsledky ovlivňovat. (Seeman 1959)

Na práci Seemana (1959) navázal Blauner (1964), který ve vztahu k různým způsobům technologií v práci zkoumal čtyři dimenze vztahující se k práci: bezmoc, bezvýznamnost, sociální izolaci a odcizení od sebe sama. Stejně jako Blauner (1964) také Tummers a jeho kolegové (2009) vycházeli z představy, že odcizení je multidimenzionální koncept. Zaměření obou autorů můžeme dle Kalekin-Fishman (2000) nazvat jako „lokální odcizení“. V případě Blaunera se vztahuje k aspektu práce, u Tummersa ke konkrétní politice.

V tomto kontextu je tedy vhodné oba koncepty rozlišit. Oba, jak odcizení od práce, tak odcizení od politiky, mají zcela jistě spoustu podobností – oba vycházejí především z dimenzí bezmoci a bezvýznamnosti, oba jsou postaveny na spolehlivé a solidní tradici vztahující se k odcizení, a oba jsou v současné době vztahovány k subjektivnímu vnímání jedinců. Nicméně mezi oběma přístupy existují také odlišnosti. Odcizení od práce se vztahuje k práci jako takové, v obecném slova smyslu, zatímco odcizení od politiky se v podání Larse Tummersa vztahuje ke konkrétní politice. Jedinec tak může pociťovat odcizení od aktuální politiky, se kterou nesouhlasí, ale nemusí být odcizený své práci. Další odlišující aspekty souvisí se zaměřením na soukromý sektor, manuálně pracující zaměstnance a na způsob provádění práce v případě odcizení od práce, a naopak se zaměřením na veřejný sektor, veřejné profesionály a na způsob implementace politiky v případě odcizení od politiky. Konkrétní odlišnosti mezi oběma koncepty se pak vztahují také k jejich vlivu na konkrétní výstupy. Odcizení od práce má významnější vliv na pracovní výkon a také na ochotu odejít či zůstat v práci, zatímco odcizení od politiky má větší vliv na ochotu veřejných profesionálů implementovat novou politiku a zároveň ji také podporovat. (Tummers 2012b)

V poslední době na Tummersovu teorii odcizení od politiky navazují další odborníci, kteří ji dále rozvíjejí a podrobují analýze. Například Van Engen (2016) rozlišila specifické odcizení od politiky a obecné odcizení politiky. Specifickým pojetím se zabývá Tummers a vztahuje ho k odloučení od konkrétního politického programu. Obecné pojetí může být dle Van Engen (2016: 3) „využito pro analýzu liniových pracovníků a jejich celkové zkušenosti s vládními politikami.“ Při měření obecného odcizení od politiky vycházela z Tummersova multidimenzionálního pojetí odcizení. Škálu pro měření odcizení od politiky však výrazně zkrátila do podoby pěti položek (vs. Tummers a jeho 23 položek).

## **Teorie odcizení od politiky dle Larse Tummersa**

Na počátku celého konceptu odcizení od politiky specifikoval Tummers a jeho kolegové v roce 2009 tři dimenze, ve kterých vycházeli z práce výše uvedeného Blaunera (1964). Jedná se o bezmoc, bezvýznamnost a sociální izolaci. Již v té době definovali odcizení od politiky jako „obecný kognitivní stav psychologického odpoutání od politického programu, jež má být

implementován veřejnými profesionály, kteří jsou v pravidelné a přímé interakci s jejich klienty.“ (Tummers et al. 2009: 688)

O tři roky později publikoval Tummers se svými kolegy komparativní studii, kde opět analyzovali koncept odcizení od politiky, a to na základě dvou případových studií (z oblasti zavedení reformy sociálních dávek pro osoby se zdravotním postižením a reformy středního školství). (Tummers et al. 2012) Dimenze, které jsou v této studii zkoumány, jsou bezmoc a bezvýznamnost. Při jejich rozlišení vycházeli z již publikované literatury, která tyto dvě dimenze zdůrazňovala (např. Seeman 1959, DeHart-Davis a Pandey 2005, Kanungo 1982).

Do této doby byla teorie odcizení od politiky zkoumána kvalitativním způsobem, následně však Tummers rozpracoval dvoudimenzionální koncept odcizení od politiky na pěti dimenzionální skládající se z politické bezmoci (konkrétně pak ze strategické, taktické a operační bezmoci) a z politické bezvýznamnosti (konkrétně ze společenské a klientské bezvýznamnosti). Na základě tohoto přístupu vytvořil validovanou škálu pro kvantitativní měření tohoto konceptu. Předmětem zkoumání jsou subjektivní pocity, názory a zkušenosti veřejných profesionálů na způsob tvorby a následnou implementaci konkrétní politiky. (Tummers 2012 a 2013)

Výsledky výzkumu, které se vztahují k teorii odcizení od politiky, jsou důležité pro tvůrce politiky. Je třeba si uvědomit, že žádná politika není tvořena ve vakuu, má svojí historii a tyto zkušenosti mohou ovlivnit otevřenost a ochotu profesionálů ke změnám a nové politice. V případě, že pracovníci pociťují politickou bezmoc a bezvýznamnost, mohou tyto jejich pocity vést až k selhání implementované politiky. (Tummers 2012b: 224–225) Onou historií v rámci organizační reformy úřadů práce je například dlouhodobá zkušenost zaměstnanců s decentralizovaným způsobem řízení. Ředitelé i zaměstnanci byli zvyklí realizovat politiku zaměstnanosti v souladu s lokálními podmínkami a o konečné podobě a o způsobu implementace konkrétních opatření, rozhodovali sami. Neakceptovat tuto zkušenost a autonomii veřejných profesionálů, mohlo vést (kromě jiných faktorů) k problémům při zavádění reformy do praxe.

Praktické implikace zmiňuje také DeHart-Davis a Pandey (2005), kteří přestože zkoumali odcizení od práce, upozornili na vliv centralizovaného způsobu rozhodování, které negativně ovlivňuje pocity odcizení, pracovní spokojenost i oddanost organizaci. V tomto kontextu upozornili na nutnost porozumět motivům těch, kteří danou veřejnou politiku realizují (ať z pozice vrcholového managementu organizace či politiků).

### **Politická bezmoc**

*Politická bezmoc* je v teorii odcizení od politiky pojímána jako „stupeň vlivu, který mají veřejní profesionálové nad formováním politického programu, který musí následně implementovat.“ (Tummers 2012: 518) Tento vliv může být uplatňován na strategické, taktické a operační úrovni.

*Strategická bezmoc* se vztahuje k uvědomování si vlivu, který mají (mohou mít) profesionálové na rozhodování týkající se *obsahu* politiky. Odcizení cítí ti, kteří mají dle jejich názoru, velice malou moc ovlivňovat konkrétní politiku a nemohou být součástí procesu tvorby politiky. (Tummers 2012 a 2013)

*Taktická bezmoc* je spjata s uvědomováním si vlivu (nebo jeho nedostatku) nad rozhodováním, týkajícím se způsobu, jakým je konkrétní politika *vykonávaná* uvnitř organizace. Odcizení pak cítí ti, kteří mají pocit, že měli být součástí rozhodování o podobě této politiky a její implementace. Například měli být součástí pracovních skupin či pracovních setkání, při kterých mohli být vyslyšeni a mohli spolurozhodovat o tom, jakým způsobem bude organizační reforma zavedená do praxe. (Tummers 2012 a 2013)

*Operační bezmoc* se vztahuje k vlivu veřejných profesionálů na průběh politiky, která je aktuálně *implementovaná*. Tato bezmoc vyplývá z pocitu důležitosti a zároveň nedostatku autonomie samotných profesionálů. Ti preferují svobodu v rozhodování o realizaci konkrétní politiky před dodržováním striktních a přísných postupů, a upřednostňují realizaci takové politiky, díky které mohou poskytovat služby v souladu s potřebami svých klientů. (Tummers 2012 a 2013)

### **Politická bezvýznamnost**

*Politická bezvýznamnost* jako druhá dimenze konceptu odcizení od politiky rozlišuje dva rozměry vztahující se k implementaci politiky – společenskou a klientskou. Obecně se vztahuje k pocitu porozumění dané veřejné politice, ve které se pracovníci angažují. (Tummers 2013)

*Společenská bezvýznamnost* se vztahuje k pocitům a představám profesionálů, že *cíle* nových politik mají být zaměřeny na poskytování veřejného dobra, mají být tedy společensky významné. Profesionálové upřednostňují tradiční cíle jako je spravedlnost, rovnost, bezpečí apod. před cíli ekonomickými, které jsou spojované především se zaváděním manažerských prvků do veřejné správy (tzv. New public management). Veřejní profesionálové zde hodnotí, zda cíle, které byly definovány vládou, jsou či budou v krátkodobém či dlouhodobém horizontu dosaženy. (Tummers 2012 a 2013)

*Klientská bezvýznamnost* se týká uvědomování si pocitu, že zaváděná politika neposkytuje žádnou přidanou hodnotu *klientům*, se kterými jsou veřejní profesionálové v každodenní interakci. Veřejní profesionálové vnímají zavedenou politiku jako neprospěšnou a nevýhodnou pro klienty. Předpokladem je, že cílem profesionálů je poskytovat takové služby klientům, které reflektují jejich potřeby a mají dlouhodobý účinek. (Tummers 2012 a 2013)

### **7.3.4 Odcizení od politiky a jeho vztah k pracovní spokojenosti**

Výzkum pracovní spokojenosti, který je součástí především psychologie či sociologie práce a pracovních podmínek, není v souvislosti s tvorbou a implementací politiky příliš propojený. Tyto

dvě různé úrovně, pracovní a politická, spolu nemusí zdánlivě příliš souviset, nicméně jejich vztah je zřejmý. Jak je již výše zmíněno, někteří odborníci uvádějí, že participativní rozhodování o tvorbě politiky má vliv na vyšší pracovní spokojenost (např. Elpers a Westhuis 2008, Tummers 2012, DeHart-Davis a Pandey 2005).

DeHart-Davis a Pandey (2005), ve shodě s autory Aiken a Hage (1966) zjistili, že na pracovní spokojenost má významný vliv centralizovaný způsob rozhodování v organizaci, tedy ze shora nastavená forma kontroly a nemožnost participovat na uskutečňování změn v organizaci. Naopak pracovníci, kteří mají větší diskreci v rozhodování, jsou dle nich více spokojeni a méně odcizení. Aiken a Hage (1966) prokázali také vztah mezi mírou formalizace (či-li stupně standardizace, stanovení oficiálních procedur, pravidel a specifikace jak a co by mělo být realizováno) a pracovní spokojeností. Dle nich profesionálové (psychiatři a sociální pracovníci) pocítují v organizacích s vysokým stupněm formalizace nižší pracovní spokojenost a solidaritu.

Je tedy nutné si uvědomit, že kromě „tradičních“ aspektů, ovlivňujících pracovní spokojenost (jako je charakter práce, charakter organizace a individuální charakteristiky) je důležité zabývat se též relativně novými aspekty. Způsob tvorby politiky, který nerespektuje názory a zkušenosti veřejných profesionálů, může mít vliv na jejich pocit odcizení od práce, na nižší úroveň oddanosti samotné organizaci a na pracovní nespokojenost (DeHart-Davis a Pandey 2005), což může ve výsledku vést k nižším pracovním výkonům, k nedostatečné internalizaci cílů politiky i samotné organizace a také k nižší kvalitě poskytovaných služeb klientům (např. Farmer 2011, Cole et al. 2004, Butler 1990).

Výzkumem vztahu mezi pocitem odcizení od politiky a pracovní spokojeností, se zabýval Lars Tummers (2012 a 2013). Z obecného hlediska zjistil významnou negativní korelaci mezi odcizením a pracovní spokojeností. Neboli, čím vyšší pocit odcizení pracovníci vnímají, tím nižší je jejich pracovní spokojenost. Při bližším zkoumání jednotlivých dimenzí politické bezmoci dochází k závěru, že taktická a operační bezmoc ovlivňují pocity pracovní spokojenosti nejvýznamněji. U strategické bezmoci, která se vztahuje k uvědomění si vlivu, který mají veřejní profesionálové na obsah politiky, takto jednoznačný a silný vztah nenalezl.

### **7.3.5 Výzkumný postup**

Cíl této kapitoly se vztahuje k obecnému záměru, kterým je odhalení důsledků organizační reformy, jež se vztahují přímo k zaměstnancům úřadů práce. Prvním konkrétním výzkumným cílem je zjistit a odhalit, v jaké míře jsou zaměstnanci úřadů práce (ne)spokojeni. Výzkumná otázka vztahující se k tomuto cíli je následující:

- 1) Liší se obecná a celková míra pracovní spokojenosti u zaměstnanců ÚP ČR, kteří působili na úřadu práce v době organizační reformy a u těch, kteří se stali zaměstnanci až po realizaci reformy?



Druhým výzkumným cílem je zjistit a odhalit, zda zaměstnanci pocítují odcizení od politiky v důsledku poměrně direktivního tzv. top down způsobu schvalování a implementace organizační reformy úřadů práce. Výzkumné otázky vztahující se k tomuto cíli jsou následující:

- 2) V jaké míře pocítují zaměstnanci úřadů práce, kteří prožili reformu, odcizení od politiky?
- 3) Jak zaměstnanci úřadů práce, kteří prožili reformu, hodnotí jednotlivé dimenze odcizení od politiky?

Třetí cíl se váže ke vztahu mezi pracovní spokojeností a odcizením od politiky, jeho záměrem je zjistit, zda může být (ne)spokojenost zaměstnanců ÚP ČR, jako veřejných profesionálů, ovlivněna pocit politiké bezmoci a bezvýznamnosti. Neboli zda kromě tradičních aspektů ovlivňujících míru obecné pracovní spokojenosti jako je charakter práce, charakter organizace a individuální charakteristiky jedinců, ji může ovlivnit také pocit odcizení od politiky. K tomuto výzkumnému cíli je kladena následující otázka:

- 4) Ovlivňují obecnou pracovní spokojenost kromě tradičních aspektů (charakter práce, charakter organizace a individuální charakteristiky) také pocit politiké bezmoci a bezvýznamnosti?

Z uvedených výzkumných otázek a teorií vyplývají následující hypotézy: H1) Pracovníci, kteří prožili organizační reformu úřadů práce, jsou více nespokojeni, než ti, kteří ji neprožili, H2) Zaměstnanci, kteří prožili reformu, pocítují vysokou míru odcizení od zaváděné politiky, která byla procesována a implementována ze shora, H3) Zaměstnanci, kteří pracovali na úřadech práce v době realizace reformy, hodnotí všech pět dimenzí odcizení od politiky negativně, H4) Pracovní spokojenost ovlivňují nejen aspekty související s charakterem práce, charakterem organizace a individuálními charakteristikami, ale významný vliv vykazují také jednotlivé dimenze konceptu odcizení od politiky.

Základním zdrojem dat pro zodpovězení cílů bylo dotazníkové šetření. Jeho realizace proběhla v září 2016 a cílovou skupinou byli zaměstnanci úřadů práce ze sociální oblasti a z oblasti zaměstnanosti. Jejich konkrétnější definice je uvedena na předchozích stránkách při vymezení veřejných profesionálů. Databáze tak čítala 7 822 veřejných profesionálů a jejich přímých nadřízených, z toho 3 767 pracovníků z oblasti zaměstnanosti a 4 055 z oblasti nepojistných sociálních dávek. Míra návratnosti dosahovala 18,4 % a v absolutních hodnotách se jednalo o 1 334 vyplněných dotazníků (z toho 568 mělo přímou zkušenost s reformou úřadů práce). Podrobnější informace ke způsobu sběru dat jsou uvedeny v podkapitole 4.5.3. Z tohoto důvodu se v dalším textu zaměřím pouze na konkrétní způsob měření pracovní spokojenosti a pocitů odcizení od politiky a na způsob zpracování získaných dat.

Pro zodpovězení první výzkumné otázky byla uskutečněna analýza četností s důrazem na srovnávání a testování průměrů na úrovni *obecné* a *celkové* pracovní spokojenosti. Její výsledky jsou spolu s T-testem pro dva nezávislé výběry využity pro porovnání průměrů mezi obecnou a

celkovou pracovní spokojeností u zaměstnanců, kteří prožili organizační reformu na úřadech práce a zaměstnanců, kteří ji neprožili.

Pracovní spokojenost může být měřena dvěma způsoby a s použitím různých typů validovaných škál. První vychází z měření *obecné* spokojenosti, a to buď na základě multidimenzionálních položek („multiple-items“) nebo na základě jedné otázky („one-item“). Druhý způsob vychází z měření *celkové* pracovní spokojenosti, která zahrnuje určité množství různých aspektů, ale na každý aspekt se ptá pouze jednou otázkou (one-item facet). (Judge 2001a)

Obecnou pracovní spokojenost na základě multidimenzionálních položek jsem měřila pomocí validované škály od Wrighta a Davise (2003). Tento způsob obsahuje sadu čtyř obecných otázek na zjišťování pracovní spokojenosti. Pro měření obecné spokojenosti pomocí jedné otázky jsem aplikovala otázku o pracovní spokojenosti, která je pravidelně od roku 1990 využívaná Nadací Eurofound v Evropském výzkumu pracovních podmínek, tzv. European Working Conditions Survey (2015).

Celková pracovní spokojenost byla měřena na základě validované škály, která byla použita ve výzkumu mezi lety 2012 a 2014 v rámci grantu Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita.<sup>42</sup> Tento způsob měření spočívá v použití 11 rozdílných aspektů, které se vztahují k pracovní spokojenosti a k pracovním podmínkám.

Pro zodpovězení druhé a třetí výzkumné otázky jsem uskutečnila analýzu četností se zaměřením na průměrné hodnoty. K tomuto účelu byla v dotazníku použita validovaná škála Larse Tummerse (2012), která obsahuje všech pět dimenzí odcizení od politiky s celkovým počtem 23 položek. Jelikož nebyla této teorii v českém prostředí dosud věnována pozornost, je její zobecnitelnost nejasná. Účelem práce je tedy mimo jiné zjistit, zda můžeme škálu použít také v kontextu jiných podmínek (jako je kulturní aspekt či cílová skupina). Charakter všech otázek se vztahuje k definici jednotlivých dimenzí, přičemž strategická bezmoc obsahovala tři otázky, taktická bezmoc šest otázek, operační bezmoc šest otázek, společenská bezvýznamnost čtyři otázky a klientská bezvýznamnost také čtyři otázky. Pokládání otázek se vždy vztahovalo ke zkoumané reformě, z tohoto důvodu byla tato škála vyplněna pouze zaměstnanci, kteří měli s reformou přímou zkušenost (568 respondentů). Protože byla reforma realizována ve dvou etapách a každá z nich se vztahovala k zaměstnancům z jiných oblastí, byly otázky v dotazníku zároveň rozlišeny dle toho, zda na ně odpovídal pracovník z oblasti zaměstnanosti nebo z nepojistných sociálních dávek. Jejich význam však zůstal stejný (konkrétní znění otázek je k nahlédnutí v příloze).

Pro zodpovězení čtvrté výzkumné otázky, zda kromě tradičních aspektů (charakter práce, charakter organizace a individuální charakteristiky) ovlivňují obecnou pracovní spokojenost také pocity

---

<sup>42</sup> Vlastní zpracování dat, data byla poskytnuta hlavním řešitelem projektu prof. Arnoštem Veselým z Univerzity Karlovy

odcizení, byla nejprve provedena korelační analýza (s použitím Piersenova koeficientu) a následně také mnohonásobná lineární regrese. Zpracování všech údajů bylo provedeno v SPSS.

Testovanou závislou proměnnou byla v lineární regresi již výše zmíněná *obecná pracovní spokojenost* (Wright a Davis 2003), obsahující čtyři položky, jejichž sloučením na základě početních operací, došlo k vytvoření nové kardinální proměnné, která se dle grafického zkoumání blíží normálnímu rozdělení a její vnitřní konzistence činí 0,78 Cronbachova alfa. Nezávislé proměnné byly rozlišeny dle oblastí souvisejících s charakterem práce, charakterem organizace, individuálními osobnostními charakteristikami a pocitem odcizení od politiky. Na tomto teoretickém základě jsou v analýze prezentovány čtyři modely. Finální pátý model zahrnuje všechny proměnné a za použití metody stepwise nalézá „nejlepší“ model, vysvětlující variabilitu pracovní spokojenosti. Proměnné zahrnuté do regresního modelu se nepotýkaly s multikolinearitou, VIF (variance inflation factor) nebyl v žádném případě vyšší než 2, stejně tak ukazatel tolerance byl splněn a jeho hodnota se nedostala u žádné proměnné pod 0,2.

První model „Charakter práce“ byl tvořen sadou 11 položek, které se vztahovaly ke zjišťování vnějších a vnitřních aspektů pracovní spokojenosti.<sup>43</sup> Aby do lineární regrese vstoupil přijatelný a srozumitelný počet proměnných, došlo u proměnných souvisejících s charakterem práce k redukci dat a díky faktorové analýze byly vytvořeny tři nové indexy. První představoval souhrn externích motivačních vlivů, tzv. „Plat, benefity a kariéra“ (0,80 alpha), druhý souvisel také s externími faktory a byl pojmenován jako „Pracovní doba a její organizace“ (0,77 alpha), ve třetím indexu došlo ke sloučení dvou proměnných a vznikl tak index interně motivačních vlivů pod názvem „Vztahy v organizaci“ (0,60 alpha). Další tři proměnné, nejméně korelující s ostatními proměnnými v daném modelu, jsou v lineární regresi použity samostatně. Jedná se o položku „zajímavost práce“, „pracovní zátěž“ a „jistota práce“.

Druhý model „Charakter organizace“ obsahoval proměnné související s jednotlivými typy oddanosti k organizaci – normativní, pokračující a emoční, přičemž každý z nich obsahoval šest otázek (Meyer, Allen a Smith 1993). Jejich sloučením na základě početních operací vznikly tři kardinální proměnné, se kterými je v analýze dále pracováno. Vnitřní konzistence těchto škál byla v normě (emoční – 0,79 alpha, pokračovací – 0,64 alpha, normativní oddanost – 0,80 alpha). Další proměnná, která vstoupila do tohoto modelu, byla otázka vztahující se k poskytování supervizí, tedy zda je či není na úřadu práce realizována.

Třetí model „Individuální charakteristiky“ obsahoval objektivní charakteristiky jako vzdělání, věk, pohlaví, přítomnost na úřadu práce v době reformy, pracovní oblast a pracovní pozici. Subjektivní charakteristiky byly měřeny pomocí pozitivních a negativních vlastností (positive affectivity – 0,78

---

<sup>43</sup> Jedná se o položky použité také ve škále k měření celkové pracovní spokojenosti, která byla použita v grantu Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita

alpha a negative affectivity – 0,70 alpha) na základě škály Thompsona (2007), která se skládala z deseti položek (5 pozitivních a 5 negativních), jež vychází ze škály Watsona, Clarka a Tellegena (1988), která obsahuje 20 položek (10 pozitivních a 10 negativních).

Čtvrtý regresní model, nazvaný jako „Odcizení od politiky“, obsahoval jednotlivé dimenze politické bezmoci a bezvýznamnosti, které byly sumovány průměrem. Tím došlo k vytvoření pěti proměnných – strategická bezmoc (0,78 alpha pro zaměstnanost i NSD), taktická bezmoc (0,54 alpha pro zaměstnanost a 0,56 alpha pro NSD), operační bezmoc (0,75 alpha pro zaměstnanost i NSD), společenská bezvýznamnost (0,90 alpha pro zaměstnanost a 0,87 alpha pro NSD) a klientská bezvýznamnost (0,87 alpha pro zaměstnanost a 0,89 alpha pro NSD). Pro měření celkového pocitu odcizení od politiky a jeho dvou dimenzí dosahovala vnitřní konzistence akceptovatelných hodnot. Odcizení od politiky získalo hodnotu 0,87 Cronbachova alfa u obou oblastí, zaměstnanosti i nepojistných sociálních dávek. Politická bezmoc činila 0,77 alfa pro zaměstnanost a 0,76 alfa pro NSD a politická bezvýznamnost dosáhla hodnot 0,89 alfa pro zaměstnanosti a 0,90 alfa pro NSD.

### **7.3.6 Analýza pracovní (ne)spokojenost zaměstnanců Úřadu práce ČR**

Před analyzováním konkrétních charakteristik respondentů a hodnocením pracovní spokojenosti v těchto konkrétních aspektech, považují za důležité nejprve uvést míru pracovní spokojenosti všech zaměstnanců ÚP ČR a následně ji komparovat s výsledky jiných výzkumů. Z těchto výsledků je totiž možné konstatovat, že celková pracovní spokojenost zaměstnanců ÚP ČR je nižší než u zaměstnanců v rámci jiných sektorů státní správy. Z výzkumu Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky je patrné, že na ministerstvech činila průměrná pracovní spokojenost 2,29 (vs. 2,63 na ÚP ČR) a na krajských úřadech činila 2,23 (vs. 2,63 na ÚP ČR).

Obdobný výsledek je patrný také při porovnání zaměstnanců ÚP ČR a obyvatel ČR. S pracovními podmínkami bylo v roce 2015 ve výzkumu European Working Conditions Survey (2015) velmi spokojeno 32 % (vs. 5,6 % na ÚP ČR), spokojeno 59 % (vs. 51,2 % na ÚP ČR), nepříliš spokojeno 8 % (vs. 36,6 % na ÚP ČR) a zcela nespokojeno 1 % (vs. 6,6 % na ÚP ČR). Tato čísla vypovídají o poměrně výrazném negativním hodnocení pracovní spokojenosti zaměstnanci úřadů práce. Nejvýraznější rozdíl je patrný u odpovědi velmi spokojen, u které je rozdíl 26,4 %, což znamená, že v procentuálním vyjádření je více než čtvrtina obyvatel ČR spokojenějších s pracovními podmínkami než zaměstnanci úřadů práce.

**Tabulka 34: Průměrná pracovní spokojenost dle vybraných charakteristik respondentů**

Prožili/ Neprožili reformu	Charakteristi ka respondenta	Konkrétní charakteristika respondenta	Obecná pracovní spokojenost		Celková pracovní spokojenost	
			Průměr	Medián	Průměr	Medián
Prožili reformu	Pracovní oblast	Oblast zaměstnanost	2,49	2,25	2,59	2,55
		Oblast NSD	2,99	3,00	2,82	2,82
	Vzdělání <sup>44</sup>	Středoškolské	2,70	2,50	2,69	2,64
		Vysokoškolské	2,74	2,50	2,70	2,73
	Pracovní pozice	Odborný pracovník + metodik	2,79	2,75	2,74	2,73
		Přímý nadřízený	2,36	2,25	2,42	2,45
	<b>Celkem</b>		<b>2,71</b>	<b>2,50</b>	<b>2,69</b>	<b>2,64</b>
Neprožili reformu	Pracovní oblast	Oblast zaměstnanost	2,40	2,25	2,42	2,36
		Oblast NSD	2,79	2,75	2,68	2,64
	Vzdělání	Středoškolské	2,53	2,50	2,51	2,45
		Vysokoškolské	2,74	2,63	2,64	2,64
	Pracovní pozice	Odborný pracovník + metodik	2,65	2,50	2,58	2,55
		Přímý nadřízený	2,25	2,25	2,27	2,27
	<b>Celkem</b>		<b>2,64</b>	<b>2,50</b>	<b>2,58</b>	<b>2,55</b>
Celkem všichni	Pracovní oblast	Oblast zaměstnanost	2,44	2,25	2,51	2,45
		Oblast NSD	2,86	2,75	2,73	2,73
	Vzdělání	Středoškolské	2,61	2,50	2,59	2,55
		Vysokoškolské	2,74	2,50	2,66	2,64
	Pracovní pozice	Odborný pracovník + metodik	2,70	2,50	2,65	2,64
		Přímý nadřízený	2,34	2,25	2,40	2,45
	<b>Celkem</b>		<b>2,67</b>	<b>2,50</b>	<b>2,63</b>	<b>2,64</b>

N = 1334 (zam. přítomen = 311, zam. nepřítomen. = 303, NSD přít. = 257, NSD nepřít. = 463), 1 = rozhodně spokojen, 5 = rozhodně nespokojen

Mezi základní charakteristiky použité v této analýze patří rozlišení zaměstnanců ÚP ČR na ty, kteří prožili organizační reformu a na ty, kteří ji neprožili. Tyto dvě skupiny respondentů jsou dále rozlišeny dle pracovní oblasti (zda pracují na úseku zaměstnanosti či NSD), vzdělání a pracovní pozice. Z Tabulky 34 je zřejmé, že průměrné hodnoty u obecné i celkové pracovní spokojenosti vykazují vždy vyšších hodnot a tedy i vyšší pracovní nespokojenost u zaměstnanců, kteří prožili organizační reformu na úřadech práce (2,71 vs. 2,64 u obecné spokojenosti, nebo 2,69 vs. 2,58 u celkové spokojenosti). Tento vztah je patrný také u všech uvedených konkrétních charakteristik respondentů, tedy u pracovního zařazení, pracovní pozice i vzdělání. Z tohoto hlediska lze H1 o tom, že pracovníci, kteří prožili organizační reformu, jsou více nespokojeni než ti, kteří ji neprožili, potvrdit.

Při použití T-testu a při analýze rozptylu ( $F = 2,327$ ) pro *obecnou* míru spokojenosti a proměnnou přítomnost v době reformy, však nelze tvrdit, že je tento rozdíl mezi pracovníky, kteří prožili

<sup>44</sup> Na základě kritérií výběru zaměstnanců z oblasti sociální a zaměstnanosti, pracují na těchto pozicích dle požadavků pro vyšší vzdělání pouze pracovníci se středním a vysokoškolským vzděláním. Proměnná středoškolské vzdělání zahrnuje stupeň vyučení s maturitou, gymnázium, lyceum a vyšší odborné vzdělání. Proměnná vysokoškolské vzdělání obsahuje stupeň bakalářský, magisterský a doktorský.

reformu a těmi, kteří ji neprožili, výrazný. Rozhodla jsem tedy zaměřit na věcná hlediska tohoto vztahu a dle T-testu pro *celkovou* pracovní spokojenost, která zahrnuje konkrétní aspekty pracovní spokojenosti, se ukázalo, že vztah významný je ( $p < 0.01$ ). Důvodem může být právě fakt, že některé aspekty tento vztah výrazně zvyšují.

Příkladem takového silného vztahu mezi pracovní spokojeností u zaměstnanců, kteří prožili reformu a těch, kteří ji neprožili, je aspekt pracovní zátěže (viz Tabulka 35). Všemi zaměstnanci je hodnocen velmi negativně a jeho průměrná hodnota je 3,15. Rozdíl v hodnocení mezi pracovníky, kteří zažili reformu a těmi, kteří ji nezažili je 0,36 (3,35 vs. 2,99). Zároveň je při bližším zkoumání této proměnné zřejmé, že zaměstnanci, kteří prožili reformu, ji nejčastěji hodnotili číslem 4 (spíše nespokojen), zatímco ti, kteří reformu neprožili, ji nejčastěji hodnotili číslem 2 (spíše spokojen). Rozdíl je patrný také v procentuálním vyjádření, kdy číslem 4 a 5 hodnotilo aspekt pracovní zátěže 47,6 % respondentů, kteří mají s reformou osobní zkušenosti, na rozdíl od 35,7 % respondentů, kteří je nemají. Na vliv pracovní zátěže ovlivňující pracovní spokojenost sociálních pracovníků poukázala Beverly B. Butler (1990). V českém prostředí se konkrétním vztahem mezi pracovní zátěží a implementací této reformy zabýval Karel Paulík (2013: 169), který upozornil na to, že právě aspekt pracovní zátěže byl sociálními pracovníky v době organizační reformy úřadů práce hodnocen velmi negativně, a to především z důvodu nahromadění pracovních úkolů vyžadujících i práci přesčas, silného časového tlaku, nedostatku klidu na práci, konfliktů se spolupracovníky a nadřízenými a z důvodu problému s novým ICT systémem.

Další signifikantní a silný vztah, který má vliv na rozdíl mezi pracovní spokojeností u zaměstnanců, kteří prožili reformu a těch, kteří ji neprožili, je aspekt pracovní doby a organizace pracovní doby. V obou případech vykazují vyšší nespokojenost pracovníci, kteří byli na úřadu práce zaměstnáni v době reformy, což může být důsledek již zmíněných přesčasů způsobených nedostatečným počtem pracovníků, v té době nefunkčním ICT systémem, a naopak vyšší nezaměstnaností.

Je překvapivé, že ačkoliv jsou aspekty související s charakterem práce hodnoceny po pěti či šesti letech, zaměstnanci, kteří prožili reformu, jež byla spojována s vysokou pracovní zátěží a častými přesčasů (Paulík 2013), stále vnímají tyto aspekty více negativně i v době, kdy se navýšil počet pracovníků úřadů práce (MPSV 2015) a kdy k přesčasům a práci o víkendech již nedochází.

**Tabulka 35: Celková pracovní spokojenost a její aspekty**

Aspekty pracovní spokojenosti	Průměr celkem	Průměr dle prožili / neprožili reformu	Sig. (t-test)	Medián celkem	Modus celkem
Jistota práce	1,97	2,01 / 1,94	0,138	2,00	2
Zajímavost práce	2,32	2,31 / 2,33	0,787	2,00	2
Délka pracovní doby	1,94	2,10 / 1,82	0,000	2,00	2
Organizace pracovní doby	1,88	2,01 / 1,78	0,000	2,00	2
Vztahy s přímým nadřízeným	1,94	2,04 / 1,87	0,003	2,00	1
Pracovní zátěž	3,15	3,35 / 2,99	0,000	3,00	2
Možnost povýšení	3,40	3,38 / 3,41	0,662	3,00	3
Možnost profesního rozvoje	3,23	3,24 / 3,22	0,811	3,00	3
Platové ohodnocení	3,76	3,68 / 3,82	0,030	4,00	5
Vztahy v pracovním kolektivu	2,00	2,09 / 1,94	0,007	2,00	2
Zaměstnanecké výhody	3,29	3,39 / 3,22	0,007	3,00	3

N = 1334, 1 = rozhodně spokojen, 5 = rozhodně nespokojen

Dalšími rozdíly v hodnocení mezi pracovníky, kteří prožili reformu, a těmi, kteří ji neprožili a jsou více negativně hodnoceny (ačkoliv ne příliš významně), jsou aspekty související se vztahy na pracovišti (s kolegy i s přímým nadřízeným) a aspekt jistoty v zaměstnání.<sup>45</sup>

Zároveň je možné namítnout, že některé jiné aspekty, jako například platového ohodnocení, mohou rozdíl v pracovní spokojenosti mezi zaměstnanci, kteří mají osobní zkušenost s reformou a těmi, kteří ji nemají, vyrovnávat. Dle koeficientu gama má totiž samotná proměnná plat výrazný vztah k obecné pracovní spokojenosti ( $r = 0,45$ ). Čím více nespokojení s platem zaměstnanci jsou, tím je také vyšší jejich pracovní nespokojenost.

### 7.3.7 Analýza pocitů odcizení od politiky u zaměstnanců Úřadu práce ČR

U teorie odcizení od politiky je předmětem zkoumání zjišťování názorů a zkušeností veřejných profesionálů, tedy zaměstnanců úřadů práce, na způsob tvorby politiky a její následnou implementaci. Z výsledků je patrné, že pracovníci, kteří mají osobní zkušenosti s organizační reformou, měli zájem být součástí rozhodování o podobě reformy. Nicméně se tak nestalo a organizační reforma byla řízena a rozhodována ze shora. V důsledku toho pociťují zaměstnanci úřadů práce i po pěti letech poměrně výrazný pocit politické bezmoci (4,05) i bezvýznamnosti (3,76), přičemž celková míra odcizení od politiky činí 3,9. Výše těchto hodnot je poměrně

<sup>45</sup> Tyto tři aspekty byly velmi často uváděny také v rozhovorech s pracovníky úřadů práce. Dle nich došlo v důsledku reformy ke zhoršení mezilidských vztahů (jako důsledek strachu a hromadného propouštění), ke změně vedení (v některých případech v souvislosti s odchodem schopných a kvalitních pracovníků a s příchodem nového vedení na krajské pobočky) a ke ztrátě jistoty, která je spojována s nedůvěrou v každé nové politické vedení, protože v nich zůstává vědomí, že když se takto rozsáhlá a nediskutovaná reforma již jednou realizovala, je možné ji zopakovat (bez možnosti cokoliv ovlivnit).

srovnatelná s výzkumem Larse Tummerse (2012), u něhož dosahovala politická bezmoc průměrné hodnoty 3,61, politická bezvýznamnost pak 4,05 a celkové odcizení od politiky činilo 3,82. Na základě těchto výsledků tedy můžeme potvrdit H2, že veřejní profesionálové na úřadech práce pocítují vysokou míru odcizení od politiky, která byla zaváděna a implementována ze shora.

**Tabulka 36: Odcizení od politiky**

Proměnné	Průměr	Medián	Směrodatná odchylka	Variační koeficient
Politická bezmoc	4,05	4,10	0,49	12,0 %
Politická bezvýznamnost	3,76	3,75	0,74	19,7 %
Odcizení od politiky	3,93	3,97	0,51	12,8 %

N = 568, 1 = necítí se odcizení, 5 = cítí se velmi odcizení

Přestože míry spokojenosti (viz Tabulka 34 v předešlé kapitole) mezi zaměstnanci z oblasti zaměstnanosti a z oblasti NSD vykazují, že více nespokojeni jsou pracovníci z oblasti NSD (2,49 vs. 2,99 u obecné pracovní spokojenosti, 2,59 vs. 2,82 u celkové pracovní spokojenosti), nepocítují tito zaměstnanci výraznější pocit politické bezmoci či bezvýznamnosti než jejich kolegové z oblasti zaměstnanosti. Zároveň dochází v obou skupinách ke shodě, více negativně je hodnocena dimenze bezmoci než bezvýznamnosti. Tento výsledek je možné interpretovat způsobem, že zaměstnanci o něco výrazněji pocítovali nedostatek vlivu a možnosti participovat na politickém programu, jež měli následně implementovat, než pocity bezvýznamnosti, které se vztahují k pochopení a uznání cílů dané politiky.

**Tabulka 37: Průměrná míra odcizení od politiky a jednotlivých dimenzí**

	Zaměstnanost	NSD	Celkem (Zaměstnanost + NSD)
Strategická bezmoc	4,67	4,67	4,67
Taktická bezmoc	4,35	4,32	4,34
Operační bezmoc	3,05	3,22	3,13
Celková bezmoc	4,03	4,07	4,05
Společenská bezvýznamnost	4,00	3,83	3,93
Klientská bezvýznamnost	3,55	3,77	3,62
Celková bezvýznamnost	3,75	3,76	3,76
Odcizení celkem	3,92	3,96	3,93

N = 568 (zam. přít. = 311, NSD přít. = 257), 1 = necítí se odcizení, 5 = cítí se velmi odcizení

Při hlubším zkoumání jednotlivých dimenzí odcizení od politiky je zřejmé, že nejnižší hodnotu, a tedy nejméně negativně, byl respondenty posouzen pocit operační bezmoci, který vychází z předpokladu, že zaměstnanci mají nízký stupeň autonomie a nemohou se svobodně rozhodovat o realizaci konkrétní politiky. Na rozdíl od ostatních dimenzí, jsou všechny položky v této baterii hodnoceny číslem 5 (tedy rozhodně nesouhlasím) pouze pěti lidmi, což činí 0,9 %. Hodnoty 4 až 5 (tedy spíše nesouhlasím a rozhodně nesouhlasím) u všech položek operační bezmoci uvedlo 14,9 % respondentů. Nicméně v celkovém hodnocení je hodnota operační bezmoci poměrně vysoká. Na její nižší celkový průměr (3,13), ve srovnání s ostatními dimenzemi, může mít vliv samotný statut liniových pracovníků, jak ho popisuje Lipsky (1980).



Ve srovnání s ostatními dimenzemi je pozitivněji hodnocena také klientská bezvýznamnost, která se vztahuje k názorům a pocitům respondentů, zda je politika účinná a prospěšná klientům. Celková průměrná hodnota dosahovala 3,62, přičemž více negativně hodnotili tuto reformu respondenti z oblasti NSD. Důvodem mohou být problémy vyvolané nepřipraveným a neotestovaným ICT systémem, nedostatkem sociálních pracovníků a celkovou změnou ve způsobu práce s klienty především v oblasti hmotné nouze. Všechny položky číslem pět hodnotilo 10,9 %, což znamená, že dle desetiny respondentů nebyla reforma a s ní související změny v žádném případě prospěšné pro klienty úřadů práce.

Nejhůře hodnocena byla strategická bezmoc, která se vztahuje k účasti veřejných profesionálů na obsahu politiky. Respondenti posoudili tuto dimenzi velmi negativně. Všechny položky v této baterii hodnotilo číslem 5 téměř 69 % z nich. Průměrné hodnoty 4 a 5 u všech položek uvedla téměř většina (90,2 %). Takovéto vysoce negativní hodnocení znamená, že většina pracovníků úřadů práce nemohla ovlivnit organizační reformu v průběhu jejího schvalování a v průběhu reformy se cítili naprosto bezmocní.

Na druhém místě, za strategickou bezmocí, se umístila taktická bezmoc, kterou hodnotilo v průměru mezi hodnotou 4 až 5 téměř čtyři pětiny respondentů (77,4 %). Za ní následuje společenská bezvýznamnost, s podobným hodnocením (60,8 %).

**Tabulka 37: Hodnocení jednotlivých dimenzí odcizení od politiky**

Dimenze odcizení od politiky	Hodnocení všech položek v baterii	V %
Strategická bezmoc	4 až 5	90,2
	5	68,7
Taktická bezmoc	4 až 5	77,4
	5	22,2
Operační bezmoc	4 až 5	14,3
	5	0,9
Klientská bezvýznamnost	4 až 5	40,8
	5	10,9
Společenská bezvýznamnost	4 až 5	60,8
	5	20,5

N = 568 (zam. přít. = 311, NSD přít. = 257), 1 = necítí se odcizený, 5 = cítí se velmi odcizení

Překvapivě, výsledky tohoto výzkumu neukazují téměř žádný rozdíl v celkovém pocitu odcizení od politiky mezi liniovými pracovníky a jejich přímými nadřízenými (3,95 vs. 3,90). Můžeme tedy předpokládat, že obě skupiny si sice přály být součástí procesu tvorby a implementace organizační reformy, nicméně jim to nebylo umožněno. Při bližším zkoumání je navíc zřejmé, že strategická a taktická bezmoc, které se více vztahují k procesu schvalování organizační reformy, ať už z pohledu možnosti ovlivnit obsah či způsobu zavádění již schválených změn, je o trochu více negativně hodnocena vedoucími zaměstnanci, než řadovými pracovníky (4,72 vs. 4,66 u strategické bezmoci, 4,38 vs. 4,32 u taktické bezmoci).

Závěrem je možné shrnout, že veřejní profesionálové na úřadech práce pocítují vysokou míru odcizení od zaváděné politiky, která byla procesována a implementována ze shora. H2 je tedy potvrzena.<sup>46</sup> Zároveň respondenti o trochu více pocítují politickou bezmoc než bezvýznamnost. Důvodem je výrazné negativní hodnocení a vnímání strategické a taktické bezmoci, kdy v obou případech negativně hodnotila tyto dvě dimenze většina respondentů. Naopak nejméně negativně byla veřejnými profesionály posouzena dimenze operační bezmoci, která se vztahuje ke způsobu implementace schváleného programu s možností autonomně a svobodně rozhodovat o konkrétní realizaci politiky. U obou oblastí, zaměstnanosti a NSD, byla nejpozitivněji v dotazníkovém šetření hodnocena položka, že i přes realizaci organizační reformy mohou pracovníci poskytovat veřejné služby zaměstnanosti v souladu s potřebami svých klientů. Výsledky jsou podobné těm, ze kterých vycházel Lars Tummers (2012), také v jeho výzkumu vyšla operační bezmoc jako „nejlépe“ hodnocený faktor (3,48). Ve výsledku je však H3 potvrzena, zaměstnanci úřadu práce hodnotí všech pět dimenzí odcizení od politiky negativně, některé z nich jsou dokonce hodnoceny výrazně negativně (strategická a taktická bezmoc).

### 7.3.8 Analýza vztahu mezi pocitem odcizení od politiky a pracovní spokojeností

Vztah mezi pracovní spokojeností a odcizením od politiky lze zkoumat na základě jednorozměrné korelační analýzy, díky které zjistíme, zda a jak silný existuje vztah mezi proměnnými. Pro hlubší porozumění je realizována také mnohonásobná lineární regrese s cílem odhalit, zda a v jakém rozsahu mají jednotlivé dimenze odcizení od politiky vliv na obecnou pracovní spokojenost.

Z výsledků korelační analýzy je patrné, že mezi pocitem odcizení od politiky a pracovní spokojeností existuje relativně silný vztah. Neboli, čím vyšší je pocit pracovního odcizení, tím vyšší je také pocit pracovní nespokojenosti. Tímto vztahem se zabýval také Tummers (2012), a přestože jeho výsledky vykazují signifikantní vztah mezi těmito proměnnými ( $r = -0,18$ ,  $p < 0.01$ )<sup>47</sup>, není tento vztah tak silný, jako v případě tohoto šetření ( $r = 0,340$ ,  $p < 0.01$ ).

Kromě jedné dimenze, strategické bezmoci, prokazují všechny ostatní významný vztah s pracovní spokojeností a můžeme tedy s určitou dávkou jistoty poznamenat, že jednotlivé dimenze politického odcizení mají vliv na pracovní spokojenost. Neboli, způsob tvorby politiky a její implementace může následně ovlivňovat spokojenost zaměstnanců.

<sup>46</sup> Tyto výsledky jsou patrné také z realizovaných rozhovorů se zaměstnanci úřadů práce, dle kterých nebyla jejich role v průběhu schvalování reformy (i následné implementace) brána v potaz, jejich názory nebyly vyslyšeny a politika byla naopak realizována ze shora (R1, R2, R8, R9, R10, R11, R12).

<sup>47</sup> Tummersovo [2012] pořadí jednotlivých hodnot u pracovní spokojenosti bylo opačné, než pořadí v tomto výzkumném šetření (1 znamenala nejvíce nespokojen, 5 nejvíce spokojen).

**Tabulka 38: Korelace mezi odcizením od politiky, jeho dimenzemi a pracovní spokojeností**

Koncept	Odcizení od politiky	Politická bezmoc	Politická bezvýzn.	Strateg. bezmoc	Tactic. bezmoc	Operační bezmoc	Společn. bezvýzn.	Klientská bezvýzn.
Obecná pracovní spokojenost	0,340**	0,308**	0,279**	n.s.	0,122*	0,452**	0,209**	0,283**

\*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; n.s. = nesignifikantní

Níže analyzovaná mnohonásobná lineární regrese zkoumá, jaké proměnné nejvíce vysvětlují variabilitu pracovní spokojenosti, zda charakter práce, charakter organizace, individuální charakteristiky či odcizení od politiky. Na základě teoretických východisek byly tedy vytvořeny čtyři modely pro vysvětlení vlivu vybraných nezávislých proměnných na pracovní spokojenost zaměstnanců ÚP ČR. Jedná se 1) o model charakteristiky práce, 2) model charakteristiky organizace, 3) model individuálních charakteristik a 4) model odcizení od politiky. Ty byly následně analyzovány a v tabulkách uvedených níže je možné pozorovat jejich standardizovaný a nestandardizovaný koeficient a jednotlivé korelace. Každý model tak vysvětluje jinou variabilitu pracovní spokojenosti. Druhým krokem pak bylo vytvoření pátého modelu, do kterého byly zahrnuty všechny výše uvedené nezávislé proměnné a za použití metody stepwise byl nalezen „nejlepší“ model, vysvětlující nejvyšší variabilitu pracovní spokojenosti.

První model zahrnuje proměnné, které se vztahují k charakteru práce. Jak je uvedeno již v metodologické části (podkapitola 4.5.3), tyto proměnné byly na základě faktorové analýzy sloučeny do tří indexů, čímž vznikl faktor „plat, benefity a kariéra“, „pracovní doba a její organizace“ a „vztahy v kolektivu“. Zároveň byly faktory „zajímavost práce“, „pracovní zátěž“ a „jistota v práci“ ponechány samostatně. Jak Tabulka 39 ukazuje, všechny proměnné, kromě „jistoty v práci“ indikují pozitivní vztah se závisle proměnnou, což v našem případě znamená, že zvýší-li se nespokojenost s těmito faktory, zvýší se také obecná pracovní nespokojenost zaměstnanců ÚP ČR. Nejvyšší koeficient Beta je u proměnné „zajímavost práce“ (0,403), následuje „plat, benefity a kariéra“ (0,257) a „pracovní zátěž“ (0,222). Také dle Part korelace docházíme k závěru, že se jedná o nejdůležitější proměnné, ovlivňující pracovní spokojenost. Ačkoliv se některé faktory („pracovní doba a její organizace“ a „jistota v práci“) ukázaly nevýznamnými, celkově model charakteristiky práce vysvětluje 55 % variabilitu pracovní spokojenosti, jeho efekt je tedy silný.

**Tabulka 39: Regresní model 1 se závislou proměnnou: obecná pracovní spokojenost**

Model 1 – charakteristiky práce	B	Beta	Korelace		
			Zero-order	Partial	Part
Zajímavost práce	0,387**	0,403	0,621	0,465	0,352
Plat, benefity a kariéra	0,268**	0,257	0,564	0,301	0,211
Pracovní zátěž	0,169**	0,222	0,507	0,273	0,191
Vztahy v organizaci	0,109**	0,103	0,403	0,133	0,090
Pracovní doba a její organizace	0,010 (n.s.)	0,009	0,326	0,011	0,008
Jistota v práci	-0,10 (n.s.)	-0,10	0,157	-0,015	-0,010
Signifikance	0,000				
Adjustované R2	0,55				

\*\*  $p < 0.01$ ; n.s. = nesignifikantní

Druhý model zahrnuje proměnné související s charakterem organizace. Jedná se o tři dimenze konceptu oddanosti k organizaci, konkrétně o emoční, normativní a pokračující. Protože se výzkum zaměřuje na veřejné profesionály, kteří jsou v každodenním kontaktu s klienty, je do charakteru organizace zařazena také „supervize“ jako dichotomická proměnná, ve které 0 znamená, že zaměstnanci mají možnost využívat supervizi, 1 znamená, že nemají. Stejně jako v předešlém modelu, i v tomto případě je z Tabulky 40 zřejmé, že téměř všechny nezávislé proměnné ovlivňují pocity pracovní spokojenosti.

Nejvyšší koeficient představuje proměnná „oddanost emoční“, při jejímž odstranění by došlo k výrazné redukci závislé proměnné ( $\text{Part} = 0,399$ ). Tato proměnná indikuje, že čím vyšší pocity emoční oddanosti respondent pociťuje, neboli čím více vnímá, že jeho očekávání a potřeby jsou shodné s očekáváními a potřebami organizace, tím vyšší je pravděpodobnost i jeho pracovní spokojenosti. Vliv této proměnné je tedy silně průkazný a zároveň značí, že v případě, že lidé pociťují silný vztah k organizaci, kde pracují, zvyšuje se jejich pracovní spokojenost. Zároveň je z výsledků patrné, že proměnná „oddanost pokračující“ koreluje s pracovní spokojeností negativně. Zaměstnanci, kteří si myslí, že nemají jiné pracovní příležitosti, pociťují nižší míru pracovní spokojenosti. Jedná se o pracovníky, kteří zůstávají v organizaci, protože musí a nikoliv, protože chtějí.

Překvapivou proměnnou je „supervize“, která je nesignifikantní a její vliv je slabý. Přesto výše jejích koeficientů naznačuje, že zaměstnanci, kteří nemají možnost využívat supervize, jsou také nespokojenější. Celkově tento model vysvětluje 39 % variability obecné pracovní spokojenosti.

**Tabulka 40: Regresní model 2 se závislou proměnnou: obecná pracovní spokojenost**

Model 2 – charakteristika organizace	B	Beta	Korelace		
			Zero-order	Partial	Part
Oddanost emoční	0,541**	0,489	0,590	0,461	0,407
Oddanost normativní	0,194**	0,173	0,448	0,179	0,143
Oddanost pokračující	- 0,152**	- 0,117	- 0,115	- 0,148	- 0,117
Supervize (ano + ne)	0,083 (n.s.)	0,034	0,149	0,043	0,033
Signifikance	0,000				
Adjustované R2	0,39				

\*\*  $p < 0.01$ ; n.s. = nesignifikantní

Do třetího modelu byly zahrnuty základní individuální charakteristiky respondentů. Některé proměnné se však ukázaly méně významné, jejich koeficienty nejsou vysoké, ani korelace nedosahují vyšších hodnot. Jak ukazuje Tabulka 41, jedná se především o faktor věku, pohlaví a vzdělání. Korelace u věku a vzdělání značí, a tím podporují výsledky v jiných, již výše zmíněných výzkumech (DeSantis a Durst 1996), že lidé s vyšším vzděláním a starší lidé jsou více spokojeni. Výsledky spokojenosti dle pohlaví se ukázaly sporné, protože v tomto výzkumu jsou muži méně spokojeni než ženy.

Zajímavé jsou faktory pozitivních a negativních vlastností a pocitů respondentů (PA a NA). Zatímco první z nich neindikuje výrazný vliv na závisle proměnnou, druhý vysvětluje tento vliv nejméně výrazněji. A to i přestože zaměstnanci ÚP ČR se hodnotili převážně pozitivněji (průměrná hodnota činí 3,51) a naopak méně negativně (průměr činí 2,46)<sup>48</sup>. Každopádně pozitivní vztah proměnné „negative affectivity“ se závislou proměnnou pracovní spokojenosti podporuje teoretický předpoklad, že jedinci svojí osobností ovlivňují také svoji pracovní spokojenost. Čím více negativně se zaměstnanci cítí, tím spíše se zaměřují na negativní a nepříjemné aspekty v jejich práci.

Další zajímavou proměnnou, která se v předešlé části t-testem u *obecné* pracovní spokojenosti výrazně neprokázala, je „přítomnost v době reformy“. Jedná se o dichotomickou proměnnou a negativní koeficienty tohoto faktoru indikují, že zaměstnanci, kteří byli přítomni na ÚP ČR v době reformy, jsou více nespokojeni, čímž potvrzují teoretický předpoklad, že způsob realizace reformy může mít dopad na pocity pracovní spokojenosti zaměstnanců, kteří se se způsobem realizace reformy a s jejími cíli neztotožňují. Dle parciální korelace je čistý vliv této proměnné na závisle proměnnou v tomto regresním modelu -0,129.

Celkově tento třetí model vysvětluje 23 % variabilitu pracovní spokojenosti, mezi nejvýznamnější faktory patří „negative affectivity“ (Beta = 0,333), na dalších místech je proměnná „pracovní oblast (zaměstnanost + NSD)“, „pracovní pozice (řadový + vedoucí pracovník)“ a „přítomnost v době reformy (ano + ne)“.

**Tabulka 41: Regresní model 3 se závislou proměnnou: obecná pracovní spokojenost**

Model 3 – individuální charakteristiky	B	Beta	Korelace		
			Zero-order	Partial	Part
Negative affectivity	0,425**	0,333	0,394	0,338	0,314
Pracovní oblast (zaměstnanost + NSD)	0,325**	0,176	0,226	0,192	0,172
Pracovní pozice (řadový + vedoucí pracovník)	-0,428**	-0,134	-0,122	-0,140	-0,124
Přítomnost v době reformy (ano + ne)	-0,263**	-0,142	-0,042	-0,129	-0,114
Vzdělání (SŠ + VŠ)	0,188**	0,102	0,071	0,113	0,100
Positive affectivity	-0,135**	-0,105	-0,236	-0,112	-0,099
Pohlaví (muž + žena)	-0,224*	-0,070	-0,057	-0,079	-0,069
Věk	-0,006*	-0,080	-0,061	-0,074	-0,065
Signifikance	0,000				
Adjustované R2	0,23				

\* p < 0.05; \*\* p < 0.01

Čtvrtý regresní model (Tabulka 42) zahrnuje faktory související s teorií odcizení od politiky. Její dimenze vysvětlují variabilitu pracovní spokojenosti z 21 %, čímž představují téměř stejně výrazný vliv na závisle proměnnou jako individuální charakteristiky respondentů v modelu 3. Velmi silně

<sup>48</sup> Respondenti hodnotili své vlastnosti a pocity na škále od 1 = cítím se tak velice trochu nebo vůbec, do 5 = cítím se tak velice často. Toho hodnocení se nevztahovalo ke konkrétnímu časovému rámci, ale k obecnému vnímání sebe sama.

průkazný je vliv dimenze „operační bezmoc“, jejíž koeficienty jsou poměrně vysoké ( $B = 0,521$ ;  $Beta = 0,417$ ). Tato proměnná zároveň nejvíce přispívá k vysvětlení variance pracovní spokojenosti. Na základě výše uvedené teorie je možné tento silný vztah vysvětlit tím, že veřejní profesionálové, kteří mají zkušenosti s implementováním reformy, preferují svobodu a autonomii v rozhodování o realizaci konkrétní politiky, před dodržováním přísných a ze shora definovaných postupů. Neboli pokud bude realizovaná politika implementována ze shora a bez komunikace a diskuse s veřejnými profesionály, bude se nejspíš zvyšovat pracovní nespokojenost zaměstnanců takové hierarchické instituce. Tento výsledek je tedy v souladu s výzkumem DeHart-Davise a Panday (2005) a Aiken a Hage (1966), dle kterých má na pracovní spokojenost vliv centralizovaný způsob rozhodování v organizaci.

Další proměnnou, která je poměrně významná, zastupuje „klientská bezvýznamnost“, která dle teoretických předpokladů indikuje, že pokud si budou veřejní profesionálové uvědomovat pocity, že zaváděná politika není v souladu s požadavky klientů a nepřispívá ke zlepšení jejich situace, budou zároveň pociťovat vyšší míru pracovní nespokojenosti.

**Tabulka 42: Regresní model 4 se závislou proměnnou: obecná pracovní spokojenost**

Model 4 – odcizení od politiky	B	Beta	Korelace		
			Zero-order	Partial	Part
Operační bezmoc	0,521**	0,417	0,452	0,384	0,367
Klientská bezvýznamnost	0,150*	0,133	0,283	0,119	0,106
Taktická bezmoc	-0,068 (n.s.)	-0,042	0,122	-0,039	-0,035
Strategická bezmoc	-0,042 (n.s.)	-0,30	0,074	-0,029	-0,026
Společenská bezvýznamnost	0,003(n.s.)	0,003	0,209	0,002	0,002
Signifikance	0,000				
Adjustované R2	0,21				

\*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; n.s. = nesignifikantní

Na základě metody stepwise vzešel z výše uvedených modelů a jejich nezávislých proměnných finální regresní model, z něhož je patrné, že variabilitu pracovní spokojenosti vysvětlují faktory zastoupené ve všech čtyřech modelech (viz Tabulka 43). Mezi nejvýznamnější faktory charakteristiky práce patří „zajímavost práce“, „pracovní zátěž“ a „plat, benefity a kariéra“. Faktor související s charakterem organizace prezentuje „emoční oddanost“. Faktor vztahující se k charakteristice a osobnosti respondenta představuje „negative affectivity“. A poslední faktor ze čtvrtého modelu, který zahrnuje dimenze politického odcizení, je „operační bezmoc“. Z tabulky tedy vyplývá, že H4 byla potvrzena, protože kromě tradičních aspektů má na pracovní spokojenost vliv také dimenze odcizení od politiky, především pak operační bezmoc.

Za povšimnutí stojí také vliv faktorů „přítomnost v době reformy“ ( $B = -0,079$ ;  $Beta = -0,043$ ), „vztahy v organizaci“ ( $B = 0,056$ ;  $Beta = 0,053$ ) a „vzdělání“ ( $B = 0,072$ ;  $Beta = 0,039$ ), které patřily k velmi výrazným faktorům regresního modelu, než do něho byly metodou stepwise vloženy dimenze konceptu odcizení od politiky. Tyto tři proměnné tak byly nahrazeny jinou proměnnou, „operační bezmoc“, která prokázala silnější vliv na vysvětlení variability pracovní spokojenosti.

Můžeme tedy konstatovat, že očekávání vyššího stupně autonomie a diskrece při implementaci veřejné politiky má významnější vliv na pracovní spokojenost než faktor dosaženého vzdělání či vztahu s kolegy a nadřízenými.

Pocity odcizení od politiky, především pak pocit operační bezmoci, představují tedy významný faktor, který může ve svém důsledku vést k vyšší nespokojenosti. Tento vztah přináší praktický význam pro tvůrce politiky, protože nespokojenost a pocity odcizení mohou vést k selhání v implementaci zaváděné politiky. Jak píše Stein Ringen (2017), přehlížet ty, kteří uskutečňují politiku a s ní spojené záměry, může být pro výkon politiky považováno za nebezpečné. Naopak je třeba tyto pracovníky přesvědčovat a povzbuzovat.

**Tabulka 43: Regresní model 5 se závislou proměnnou: obecná pracovní spokojenost**

Model 5 – všechny proměnné	B	Beta	Korelace		
			Zero-order	Partial	Part
Zajímavost práce	0,300**	0,312	0,621	0,394	0,263
Emoční oddanost	0,294**	0,266	0,590	0,339	0,221
Pracovní zátěž	0,122**	0,160	0,507	0,212	0,133
Operační bezmoc	0,162**	0,130	0,452	0,183	0,114
Plat, benefity a kariéra	0,170**	0,163	0,564	0,208	0,131
Negative affectivity	0,131**	0,102	0,394	0,146	0,091
Signifikance	0,000				
Adjustované R2	0,62				

\*\*  $p < 0.01$

Závěrem je možné shrnout, že ačkoliv je v důsledku realizace vyčerpávajícího šetření (třebaže pouze u vybraných pracovníků na základě předem daných kritérií) vhodné připustit výběrovou chybu, výsledky potvrzují všechny čtyři stanového hypotézy.

Nejvýznamnější proměnnou ovlivňující pracovní spokojenost se stala zajímavost práce. Je zřejmé, že práce s nerutinní, nepředvídatelnou a pozoruhodnou povahou je pro oslovené zaměstnance úřadů práce důležitá. V případě, že mají pocit, že práce, kterou vykonávají, je zajímavá, jsou také více spokojeni. Tento vztah, spolu s proměnou emoční oddanost k organizaci, vysvětluje variabilitu pracovní spokojenosti nejvýznamněji. V případě, že by došlo k odstranění těchto proměnných, výrazně by se redukovalo vysvětlení pracovní spokojenosti (Part korelace u zajímavosti práce = 0,263, u oddanosti emoční = 0,221).

Zároveň je evidentní, že velmi důležitým faktorem je také vnímaný pocit vysoké pracovní zátěže. Tato proměnná je významná i z toho důvodu, že ačkoliv byla pracovní zátěž v době výzkumu stejná pro všechny zaměstnance, hůře ji hodnotili ti, kteří měli s reformou úřadů práce osobní zkušenost. Výsledky indikují, že minulé zkušenosti respondentů (například velmi silné zkušenosti s vysokou pracovní zátěží a realizovanými přesčasy), mohou mít vliv také na současnou pracovní spokojenost.

Dalším zajímavým faktorem je skutečnost, že přestože se jedná o poněkud dlouhé období od implementace organizační reformy, výsledky ukazují, že vztah mezi pocity odcizení od politiky a pracovní spokojeností existuje. Tento vztah je nejvíce patrný především v kontextu operační

bezmoci, což je možné vyložit tím, že veřejní profesionálové, kteří nemohou uplatnit svoji preferovanou svobodu a autonomii v rozhodování o konečné podobě a způsobu realizace konkrétní politiky, pocítují také větší pracovní nespokojenost. Ačkoliv nelze jednoznačně prokázat, že radikální a ze shora zaváděná reforma má kauzální dlouhodobé důsledky na zaměstnance úřadů práce, je možné vycházet z předpokladu, že direktivní způsob rozhodování, který není doprovázen komunikací a diskusí s veřejnými profesionály, může v konečném důsledku negativně ovlivnit pracovní výkon a způsob poskytování služeb klientům a zároveň tedy vést k selhání politiky. Tummersem vytvořená škála odcizení od politiky je tedy realizovatelná i v jiném prostředí, za jiných podmínek a u jiné cílové skupiny.

## **7.4 Dopady na klienty**

Přestože reforma úřadů práce nebyla na klienty zaměřená přímo, protože jejím hlavním deklarovaným záměrem byla již výše analyzovaná úspora a ekonomická efektiva, je účinnost reformy a její rozbor důležitý pro vytvoření souhrnného přehledu o důsledcích reformy. Kapitola je tedy zaměřená na rozbor pozitivních a negativních dopadů reformy na klienty s podrobnou analýzou změn v uskutečňování sociální práce a aktivní politiky zaměstnanosti na úřadech práce.

Zdrojem dat byly realizované hloubkové rozhovory s 20 oslovenými respondenty (R1 až R20) a jejich účelem bylo získat podrobné informace o uskutečňování činnosti na úřadech práce v průběhu implementace reformy. Dalším zdrojem dat byly dokumenty, především pak statistiky o situaci na trhu práce, primární data z dotazníkového šetření či interní data z úřadů práce o realizaci sociálních šetření.

### **7.4.1 Pozitivní a negativní dopady organizační reformy na klienty**

Již výše zmiňovaní Weimer a Vining (1989) zdůrazňují, že politika má být tvořena tak, aby měla pozitivní dopady na cílovou skupinu, tedy na klienty nově vytvářené či inovované služby. Za úspěšnou politiku považují takovou, která ve svých důsledcích pozitivně ovlivňuje cílovou skupinu. Přestože výzkum není realizován přímo s klienty úřadu práce (myšleno především nezaměstnanými), otázky v uskutečněných polostrukturovaných rozhovorech i dotazníkovém šetření na úřadech práce se na tuto rovinu zaměřovaly. Úkolem oslovených respondentů bylo posoudit, jaké dopady měla implementace reformy na klienty úřadů práce.

Mezi deklarované záměry, které se vztahovaly ke klientům a k vyšší účinnosti reformy, patřilo jednotné organizační uspořádání úřadů práce a snížení administrativní zátěže pro klienty. Co se týká jednotného organizačního uspořádání, zde většina oslovených respondentů z úřadů práce připouštěla, že celorepublikově zavedené nebylo. Zároveň také uvedli, že vzhledem k různorodému regionu České republiky to není zcela možné (R1, R9, R10, R11, R19).



Zavedení jednotného organizačního uspořádání úřadů práce, případně snahy o jeho zavedení, však připouštěli na krajské úrovni. Například R7 a R9 uvedli, že metodické vedení v oblasti NSD je zavedeno ve všech krajích, „*my jsme teď taková spojka a to dříve nebylo*“ (R9). Také R1 a R10 uvedli, že v rámci poskytování aktivní politiky zaměstnanosti, především u rekvalifikačních kurzů, došlo ke sjednocení na úrovni kraje: „*Sjednotili jsme podmínky, za jakých se poskytují nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, výše příspěvků, u rekvalifikací, pak podporované typy rekvalifikací, dále se nám povedlo určit obvyklé ceny v regionu za rekvalifikace. V rámci konkurence na trhu se někdy podařilo u některých realizátorů, aby snížili cenu rekvalifikací na obvyklou výši.*“ (R1) Oba však zároveň dodávají, že se to nepodařilo u všech nástrojů APZ, především pak u veřejně prospěšných prací, jejichž poskytování je vázáno na lokální podmínky. Nepodařilo se zavést ani jednotný systém zprostředkování zaměstnání. V krajích se naráželo na místní zvyklosti, z hlediska prostorového uspořádání to ani nebylo vždy možné zvolit. Z pohledu poradenské zprostředkovatelské aktivity však R1, R10 a R11 připouští jisté sjednocení, a to nejen v kraji, ale také napříč republikou. Přesto je například z webového portálu MPSV patrné, že zveřejňované informace, například v souvislosti se způsobem uvádění organizační struktury či konkrétních pozic pracovníků úřadů práce, nejsou jednotné, na což jsem narážela i při realizaci dotazníkového šetření.

Záměr snížení administrativní zátěže pro klienty nebyl v rozhovorech vůbec deklarován, ani rozebírán. Není ani zřejmé, jaké indikátory k posouzení tohoto cíle vedly. Oslovení respondenti z úřadů práce hodnotili změnu v práci s klientem negativně, dle nich docházelo k redukci individualismu a posuzování jedinečnosti každého klienta. V jejich očích se administrativa naopak zvyšovala, pocítili jí ale spíše zaměstnanci úřadů práce. V konečném důsledku však měla vliv na způsob práce s klientem, o čemž svědčí například následující výrok: „*Administrativy je tolik, že to přebije tu práci s klientem.*“ (R10)

Otázkou kvality služeb poskytovaných klientům jsem se zabývala také v dotazníkovém šetření na úřadech práce. Jeho součástí byla baterie otázek, která se vztahovala k měření klientské bezvýznamnosti. (Tummers 2012) Konkrétně se jednalo o výroky, díky kterým mohli oslovení pracovníci úřadů práce zhodnotit, zda zaváděná politika poskytovala či neposkytovala klientům přidanou hodnotu. Neboli zda její zavedení vedlo ku prospěchu či nepospěchu klientům. Konkrétní výroky a jejich zhodnocení jsou uvedeny v následující tabulce.

**Tabulka 44: Názory zaměstnanců ÚP ČR na zavedenou reformu a její dopad na klienty**

	Oblast zaměstnanost průměr	Oblast NSD průměr	Celkem
Po zavedení změn mohu lépe řešit problémy svých klientů	3,53	3,78	<b>3,64</b>
Zavedení změny je ku prospěchu mých klientů	3,52	3,63	<b>3,57</b>
Po zavedení změny pomohu klientům pomáhat efektivněji než předtím	3,71	3,85	<b>3,78</b>
Myslím si, že zavedení politiky je ve svých důsledcích pro klienty výhodné	3,43	3,58	<b>3,50</b>
<b>Klientská bezvýznamnost celkem</b>	<b>3,55</b>	<b>3,77</b>	<b>3,62</b>

Zdroj: dotazníkové šetření

Z výsledků vyplývá, že zaměstnanci úřadu práce, kteří prožili reformu, hodnotili její zavedení a její vliv na klienty poměrně negativně. V průměru byla tato baterie otázek hodnocena číslem 3,62. Z toho pracovníci z oblasti zaměstnanosti hodnotili reformu a její prospěch pro klienty v průměru číslem 3,55 a pracovníci z oblasti NSD číslem 3,77. Negativnější hodnocení pracovníků z oblasti NSD může být zapříčiněno také výraznou změnou ve způsobu realizace sociální práce, která je na dalších stránkách popsána podrobněji.

Při konkrétním rozboru všech čtyř otázek je evidentní, že respondenti mají pocit, že nepomáhají svým klientům efektivněji (3,78), že nemohou problémy svých klientů řešit lépe (3,64), že zavedení není příliš ku prospěchu klientům (3,57) a že zavedení reformy není pro klienty až tak výhodné (3,5). Zajímavé jsou nejčastější hodnoty u třetího výroku. Respondenti z oblasti zaměstnanosti opětovně uváděli, že reforma *spíše* nevedla k efektivnějšímu pomáhání klientům (modus 4) a respondenti z oblasti NSD nejčastěji uváděli, že reforma *rozhodně* nevedla k efektivnějšímu pomáhání klientům (modus 5).

Způsob práce s klientem nepřímo ovlivnily zavedené změny, které obsahovaly řadu selhání (v procesu schvalování i v implementaci), popsaných již v předešlých kapitolách. V důsledku hromadného propouštění z oblasti zaměstnanosti a nižšího počtu sociálních pracovníků, kteří přešli pod ÚP ČR, došlo k poddimenzování personálního obsazení ÚP ČR. Tento nízký počet zaměstnanců a zároveň zvýšený počet žádostí o sociální dávky způsobil problémy při realizaci poradenství v oblasti zaměstnanosti, sociálního poradenství a sociální práce.

Díky poddimenzovanosti a zároveň zvyšujícímu se podílu nezaměstnaných docházelo také k pracovnímu přetížení pracovníků na úřadech práce, které v některých případech vedlo k redukci poradenských aktivit i sociální práce. Z výzkumu Karla Paulíka (2013: 166) vyplývá, že sociální pracovníci na úřadech práce „posuzovali svou vlastní pracovní zátěž jako relativně vysokou (vyšší než zátěž mimo zaměstnání i než zátěž v jiných srovnatelných profesích).“ Vzhledem k tomu, že výzkum realizoval v době probíhající reformy, kterou pracovníci hodnotili negativně a řada z nich na ní „neshledala žádné pozitivní výsledky“, je pravděpodobné, že se do pocitů vysoké pracovní

zátěže promítl i způsob schvalování a implementace reformy. (Paulík 2013: 172) Více než 12 % oslovených respondentů uvedlo jako jeden ze zdrojů zvýšeného stresu a pracovního přetížení nově zavedený jednotný informační systém, v jehož důsledku museli vykonávat práci přesčas. Samotnou práci přesčas a nedostatek volného času z důvodu nahromadění pracovních úkolů, jako zdroj vysoké pracovní zátěže, uvedlo více než 32 % zaměstnanců. (Paulík 2013)

To vše ještě výrazněji umocnila situace, kdy byli zaměstnanci ÚP ČR nuceni realizovat politiku, se kterou se příliš neztotožnili, která byla realizována ze shora, a zároveň měli poskytovat služby klientům ve stejné kvalitě, což posuzovali jako nemožné (R1, R2, R8, R9, R10, R11, R12). Jejich práci tak ovlivnili lidé (politici), „kteří absolutně nevědí, co sociální práce je, neví, co to obnáší, jak je to podstatné a jak je důležitá práce s klientem.“ (R8). V důsledku toho docházelo k negativním náladám samotných pracovníků, které je možné zdokumentovat na již zmíněném profilu na facebooku „Občané proti nesmyslným reformám“ či webové stránce „Úředníci proti reformám“. Z nich je patrné, že pocity nespokojenosti, stresu, nejistoty a strachu se odrážely na práci s klienty, o čemž svědčí vybrané pasáže: „*Jsem podrážděná, labilní a arogantní úřednice. Ještě před pár měsíci se mnou potíže nebyly. K lidem jsem se chovala vstřícně a mile.*“ nebo „*Nemám už před sebou žádnou vizi, cíl, ke kterému náš úřad směřuje (doted) jsme se snažili lidem pomáhat - teď je začneme šikanovat - nechceš zametat? Nezajímá mě, že jsi pracoval/la celý život, platil/la sis sociální pojištění a teď se ti poprvé, v 55 letech stalo, že jsi nezaměstnaný/ná, prostě si vem, pane inženýre/paní inženýrko/učíteli/učitelko koště a šup šup, jinak ti peníze žádné nedáme.*“. Další výrok se vztahuje k vysokému počtu nezaměstnaných, a naopak nižšímu počtu pracovníků: „*Nestíhám. Lidé čekají na odbavení čím dál déle, nadávají mi, že dříve fronty nebyly, tak proč teď. Přitom se snažíme, aby klient nic nepocítil, což je alibistický příkaz shora.*“. Další citace popisují pocity strachu, nejistoty a nesouhlasu zaměstnanců, které měly taktéž vliv na klienty: „*Bojím se ozvat, že přijdu o místo a tak si schladím žáhu na klientovi... je mi líto, odnese to.*“ či „*Vše je nejasné, komplikované, na což doplácí opět klient, který čeká a čeká a mnohdy se načeká, neboť nové uspořádání vyžaduje schválení či podpis někoho z Krajské pobočky v Ústí nad Labem.*“.

Nejistota díky nepřipravené reformě, problémy s nevyplácením dávek pomoci v hmotné nouzi či absence osobního přístupu ze strany pracovníků úřadů práce, kteří neměli čas na klienty, způsobily také zvyšující nervozitu a agresivitu klientů: „*uchazeči na nás řvali a vyhrožovali nám, často tam byla městská policie.*“ (R8). Jednalo se o začarovaný kruh, ve kterém se zaměstnanci úřadů práce cítili spoutaní, nemohli uniknout a zároveň nemohli ani realizovat svojí práci způsobem, který považovali za vhodnější a hodnotnější. Díky tomu se jejich pocity odrážely na jejich práci, což ale vyvolávalo nespokojenost a agresivitu klientů.

Nicméně kromě negativ je možné nalézt v provedených změnách také pozitiva. Posouzení přínosů však bylo pro většinu oslovených odborníků počátku nemožné a první myšlenky byly spojovány s výroky: „*já tam prostě nevidím nic pozitivního*“ (R8), „*přínos nevidím zatím žádný*“ (R5),

„jediné pozitivum, které mě napadá, je potenciál do budoucna“ (R15). Postupně se ale v průběhu rozhovorů pozitiva vynořila, jen se nad nimi většina respondentů do té doby příliš nezamýšlela.

Někteří zaměstnanci úřadů práce, především z oblasti hmotné nouze, vyjádřili souhlas s vytvořením jednoho centrálního úřadu neboli s myšlenkou přechodu dávek pomoci v hmotné nouzi pod úřady práce (R6, R7), případně tuto myšlenku nekritizovali (R5, R8, R9). Nicméně vedoucí pracovníci z oblasti zaměstnanosti nepovažovali toto sjednocení za žádoucí (R1, R2). Proti spojení se radikálně stavěli i další odborníci, např. R4 či bývalý ředitel Správy služeb zaměstnanosti (R3): „považuji to za nesprávné, protože ta různorodost klientů je obrovská a jejich různorodé zájmy jsou také obrovské, takže najednou se smíchají v nějakém chumlu, kde jsou v jedné čekárně ... to klima je pak obrovsky špatné.“ (R3)

Pozitivum přechodu všech NSD pod úřady práce je dle oslovených respondentů spojováno především s odpolitizováním výkonu a rozhodování o dávkách hmotné nouze. „Necítím tady ten politický vliv, jako to bylo na obci. Doopravdy tady platí pouze zákon, tak jak je nastavený. Na magistrátu se nám stávalo – tak jestli to jde, tak to vezměte zpátky a přehodnoťte to znovu.“ (R6).

Další pozitivum je spjato s nově vytvořeným metodickým vedením, které již není realizováno z MPSV, ale je součástí každé krajské pobočky, čímž došlo v krajích ke sjednocení velké části postupů (jak v oblasti sociální, tak v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti) (R1, R7, R8, R10 a R11). Tato jednotnost pak může mít pozitivní dopady na klienty, kteří si žádají o sociální dávky, rekvalifikační kurzy či jiná opatření APZ, protože zajišťuje stejný a rovnocenný přístup ke všem klientům.

Další výhodou je dle některých respondentů zlepšení komunikace mezi pracovníky z oblasti zaměstnanosti a NSD, kteří pracují pro jednu organizaci a jsou především na menších kontaktních pracovištích v užším kontaktu (R9, R12). „Lepší je to v tom, že se můžou okamžitě obrátit na pracovníky, kteří zpracovávají jinou agendu, a dostanou od nich ohledně klienta okamžitou odpověď. Dříve jsme si toto žádávali písemně.“ (R9) Zlepšení komunikace na úrovni kraje vyzdvihovali také pracovníci úřadu práce z oblasti zaměstnanosti (R10, R11, R19 a R20).

Za pozitivní byla hodnocena také myšlenka jednotného informačního systému. V případě, že by byl funkční, přinesl by dle oslovených respondentů přínos v podobě prostupnosti dat v celé České republice. Z jiného úhlu pohledu spatřoval přínos zavedení ICT systému R18. Dle něho je současný systém realizován na bázi modulární architektury, v jejímž rámci není stát závislý na cenové nabídce jednoho dodavatele, nýbrž na cenách vyplývajících z otevřené veřejné soutěže různých poskytovatelů. Přínos však vnímá v rovině finančních úspor.

Všechna uvedená pozitiva nicméně nezlepšují práci s klientem přímo, navíc jsou uváděna spíše jednotlivci, větší shoda nebyla napříč oslovenými respondenty patrná. Bývalý náměstek MPSV, tedy jeden z čelních představitelů reformy, k tomu uvedl: „Z hlediska člověka, který chodí na úřad

*práce, si myslím, že u nás se nic nezměnilo ... v tomhle pohledu reforma selhala. Protože asi nikdo nechce dělat reformu pro to, aby to bylo stejné. Nebo aby se nic nezlepšilo.“ (R17)*

#### **7.4.2 Redukce sociální práce na byrokracii**

V rámci rozboru dopadů reformy na klienty si zcela jistě zaslouží pozornost podrobnější analýza změn v uskutečňování sociální práce na úřadech práce. Dle zákona o pomoci v hmotné nouzi (§ 64 odst. 2) jsou sociální pracovníci na úřadech práce, ale také zaměstnanci obcí, povinni realizovat sociální práci v následujících etapách. (Beck 2012)

První je etapa sociální evidence, ve které dochází k poskytování základního sociálního poradenství a k sociálnímu šetření, jehož cílem je kontrola údajů uvedených v žádosti o dávky, ale také navázání pozitivního vztahu s klientem a získání bližších informací o jeho sociálních poměrech. Je tedy třeba mapovat přirozený svět klienta a zaměřit se na jeho situaci, nejlépe v jeho domácím či přirozeném prostředí. (Matoušek 2005: 26) Druhá etapa je definována jako diagnostická, při níž dochází k odkrývání příčin vzniku nepříznivé sociální situace klienta a zároveň se staví na jeho silných stránkách. Součástí bývá nezbytné zpracování sociální anamnézy. Třetí etapa obnáší navrhnutí řešení a zpracování plánu sociální terapie. Na základě do té doby zjištěných poznatků o klientovi, je úkolem sociálního pracovníka sestavit postup řešení jeho nepříznivé situace. Tento přístup vyžaduje respektování zásady „začínat vždy od klienta“ (Matoušek 2005: 26). Je třeba, aby se do plánu na řešení své situace zapojil, byl aktivní, motivovaný a zodpovědný za svoji situaci. Čtvrtou etapou je sociální terapie a výchovné působení, ve které dochází k praktické realizaci kroků při řešení klientova problému, na kterých se sociální pracovník dohodl s klientem již v předešlé etapě. Často zde dochází ke spolupráci s dalšími odborníky, protože problémy klientů vyžadují řešení napříč různými institucemi. K výchovnému působení dochází převážně v domácím prostředí klienta. Poslední etapou je ověřování výsledků a sepsání závěrečného hodnocení, tedy zhodnocení výsledků a tvorba kazuistiky. Vyhodnocení probíhá opět ve spolupráci s klientem, který je zodpovědný za (ne)řešení své situace. (Beck, 2012)

Poddimenzovaný počet sociálních pracovníků, neotestovaný ICT systém, nárůst počtu žádostí o sociální dávky, vyšší nezaměstannost a změny v pracovní náplni však měly výrazný vliv na realizaci sociální práce. Dle oslovených odborníků došlo v té době k ochromení sociální práce na úřadech práce, která se redukovala na administraci, rozhodování a poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi. Základem sociální práce na úřadech práce se tedy stala administrativní činnost, kdy je od stolu rozhodováno o přiznání či nepřiznání konkrétní sociální dávky (Havlíková et al. 2013: 5; R2, R5, R6, R8, R9, R12). Výroky, potvrzující omezení sociální práce na úřadech práce jsou například následující: „*Sociální práce v té době neprobíhala vůbec. My jsme byli rádi, že se nám podařilo vyplatit dávky počátkem ledna.*“ (R5). „*Sociální práce se smrškla na to, co nejdříve*

vyplatit dávku.“ (R9). „My už komunikujeme jenom s obrazovkou a formulářem, nevidíme toho klienta.“ (R2)

V praxi byla v té době částečně realizovaná pouze první etapa sociální evidence, ve které má dle Becka (2012) docházet k poskytování základního sociálního poradenství a k sociálnímu šetření. Realizace sociálních šetření se však na počátku roku 2012 smrškla na minimum, navíc s cílem ověřit údaje v žádosti o dávku a aplikovat kontrolu, nikoliv pomoc. Jak ale upozorňuje Beck (2012: 143), získané informace ze sociálního šetření nemají primárně sloužit pro dávkové účely, nýbrž právě pro sociální práci, tedy pro poskytování pomoci klientům, získávání informací např. o členech rodiny (a sestavení rodinné anamnézy) a pro dokreslení sociální situace klienta a posuzování jeho sociálních poměrů. Na kvalitní sociální práci a na navazování pozitivního vztahu s klientem, hledání příčin a způsobů řešení jeho nepříznivé situace, však nebyl dle Musila (2012), Havlíkové (2013) a oslovených respondentů v té době čas. „Osobnější přístup ke klientovi, abychom si s ním mohli povídat, to vůbec nebylo možné.“ (R8).

**Tabulka 45: Sociální šetření na Krajské pobočce v Praze (dávky pomoci v hmotné nouzi)**

Sociální šetření v roce 2012, souhrn všech dávek pomoci v hmotné nouzi				
	1. kvartál	2. kvartál	3. kvartál	4. kvartál
<b>DPvHN celkem</b>	307	Nezjištěno, data nejsou dostupná	Nezjištěno, data nejsou dostupná	Nezjištěno, data nejsou dostupná
Sociální šetření v roce 2014 dle jednotlivých dávek pomoci v hmotné nouzi				
	1. kvartál	2. kvartál	3. kvartál	4. kvartál
PnŽ	782	1169	1736	2203
DnB	593	913	1027	865
MOP	Nezjištěno, data nejsou dostupná	Nezjištěno, data nejsou dostupná	122	114
<b>DPvHN celkem</b>	1 375	2 082	2 885	3 182
Sociální šetření za rok 2015, dle jednotlivých dávek pomoci v hmotné nouzi				
	1. kvartál	2. kvartál	3. kvartál	4. kvartál
PnŽ	1296	Nezjištěno		
DnB	611			
MOP	131			
<b>DPvHN celkem</b>	2038			

Zdroj: ÚP ČR, KrP Praha

Vysvětlivky: DPvHN (dávky pomoci v hmotné nouzi), PnŽ (příspěvek na živobytí), DnB (doplatek na bydlení), MOP (mimořádná okamžitá pomoc)

Výrazné omezení sociální práce ve prospěch výplaty sociálních dávek na počátku reformy potvrzují také údaje v Tabulce 45. Přestože se jedná pouze o data za Krajskou pobočku pro hlavní město Praha, je z nich patrné, že sociální práce v podobě sociálních šetření na počátku roku 2012 probíhala ve velmi malé míře. Pro porovnání jsem se zaměřila na první kvartál roku 2012, 2014 a 2015, ze kterého jsou data dostupná. V tomto období bylo v roce 2012 provedeno celkem 307 sociálních šetření, ve stejném období v roce 2014 jich bylo uskutečněno 1375 a v roce 2015 pak 1907 (a to vždy bez započítání sociálních šetření u mimořádné okamžité pomoci, které nejsou započteny v roce 2014).

Postupem času, za vlády Bohuslava Sobotky, docházelo s narůstajícím počtem sociálních pracovníků k navyšování také sociálních šetření. Od srpna 2014 do března 2015 došlo k nárůstu sociálních šetření o 46 %. (MPSV, 2015) Nicméně v době vlády Petra Nečase byla sociální šetření výrazně omezena.

Rozdíl ve způsobu uskutečňování sociální práce dle výše uvedených etap a v reálném způsobu uskutečňování sociální práce na úřadech práce v době reformy způsobil, že role sociálních pracovníků se měnila z profesionální na byrokratickou. Tedy z osobní, ne-rutinní, symetrické a neformální role sociálního pracovníka, který se zaměřuje na klienty jako na jednotlivce, na neosobní, rutinní, asymetrickou a formální roli sociálního pracovníka, který se řídí stanovenými zákonnými a organizačními pravidly a nařízeními. (Horák a Horáková 2009) „*Práce s klientem je v podstatě jako na běžícím páse - přineste, doložte, ofoťte, sepíšeme, na shledanou. Sociální práce je v tuto chvíli minimální.*“ (R6). „*My jsme byli pouze takoví technokrati, pouze vyřídit dávkou a prostě šel člověk za člověkem, vůbec žádný osobní přístup, lidský přístup, sociální šetření, to bylo všechno pryč.*“ (R8).

Dalším problémem na úřadech práce může být absence supervize jako poradenského přístupu předcházejícímu syndromu vyhoření u sociálních pracovníků a dalších pracovníků pomáhajících profesí. Pokud tito pracovníci trpí pocity nespokojenosti a bezmoci, jsou ve stresu a výrazně pracovní vytížení, mohou dojít do stádia syndromu vyhoření, což může mít ve svém důsledku vliv na poskytování služeb klientům. (Farmer 2011) V realizovaném dotazníkovém šetření na úřadech práce 231 respondentů (17,3 %) uvedlo, že mají možnost využívat supervizi na svém pracovišti, převážná většina pracovníků (1 103 respondentů, což činí 82,7 %) však uvedla, že tuto možnost nemají. Ti, co uvedli, že tuto možnost mají, ji vyhodnotili spíše pozitivně, podle 48,9 % respondentů pomáhá supervize ve zvládnutí problémů souvisejících s jejich prací. Asi dvě třetiny respondentů (65,5 %), kteří nemají možnost využívat supervizi, by ji uvítaly.

Absenci supervize na úřadech práce hodnotili negativně i odborníci v rozhovorech, především ve spojení s vyskytující se, a zároveň neřešeným, syndromem vyhoření (R8, R9, R11, R19 a R20), což potvrzuje následující výrok: „*Ten pracovník je ve stresu, vypjatý, nervózní, vystresovaný, a pak ani nechce s tím klientem navazovat nějaký bližší kontakt nebo se nechce hrabat v jeho životě, když on má svých problémů dost. Nemá zájem, je demotivovaný a vyhořelý a s tímto se vůbec nepracuje.*“ (R9).

### 7.4.3 Redukce aktivní politiky zaměstnanosti

K omezení aktivní politiky zaměstnanosti došlo dle odborníků ze dvou důvodů. Za prvé v důsledku snížení pracovníků úřadů práce, za druhé v souvislosti s centralizací úřadů práce a vznikem jednoho Úřadu práce České republiky, s jedním identifikačním číslem a jednou politikou trhu práce.

Oslabení činnosti poradenství a aktivní politiky zaměstnanosti v důsledku snižování počtu zaměstnanců úřadů práce potvrzuje také Národní program reformem (2013: 41). K navýšení počtu zaměstnanců z oblasti zaměstnanosti došlo až v říjnu 2013, tedy za úřednické vlády Jiřího Rusnoka (13. 8. 2013 - 29. 1. 2014) a následně především v roce 2014 za vlády Bohuslava Sobotky. V té době se „rostoucí akcent na aktivní politiku zaměstnanosti projevil ve výrazně rostoucím čerpání prostředků z evropských fondů na tuto oblast.“ (Sirovátka 2016: 10)

Centralizované řízení dle oslovených respondentů, ale i dle některých odborníků (např. Horák 2018) zkomplikovalo roli státu v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti. Před reformou realizoval každý úřad práce vlastní regionální politiku, ve které reagoval na vývoj trhu práce, na strukturu nezaměstnaných, strukturu a potřeby zaměstnavatelů či na výši mezd v dané lokalitě. „*Hlavně taková ta pružnost reakcí úřadu práce ... je teď mnohem menší, než když existovaly samostatné úřady práce v každém okrese.*“ (R1) Na tento problém poukazuje také Horák (2018: 96), který uvádí, že se výrazně zpretrhaly vazby mezi úřady práce a obcemi, zaměstnavateli, neziskovými organizacemi či hospodářskými komorami, které byly před reformou několik let pracně a poctivě budovány a úspěšně posilovány.

V té době došlo také k omezenému čerpání z projektů ESF. V roce 2011 byly na úřadech práce v rámci APZ realizovány pouze dva projekty a v roce 2012 čtyři projekty, což představuje oproti letům předcházejícím i následným, kdy bylo realizováno více než 100 projektů, výrazné potlačení těchto aktivit. (Horák 2018: 96)

Významnou změnou prošly především rekvalifikace, které se již řadu let realizovaly na úřadech práce na základě výběrových řízení, což se dle R1 a R10 díky jednomu identifikačnímu číslu na počátku roku 2011 a 2012 značně zkomplikovalo. Jak uvádí R1 došlo ke zvýšení administrativní náročnosti, k prodloužení doby soutěžení jedné zakázky a ve spojitosti s tím k problému s aktuální nabídkou potřebných rekvalifikačních kurzů. „*V podstatě se zastavila možnost vypisovat výběrová řízení na rekvalifikace z pozice úřadu práce, protože než se nějaká vysoutěží, trvá to rok, rok a půl a mezitím přestane být aktuální.*“ (R1) První veřejné zakázky se po centralizaci úřadů práce začaly připravovat v prvním čtvrtletí roku 2012. Dle osloveného pracovníka (R10) dobíhala v roce 2011 stará veřejná zakázka, ještě z dob decentralizovaného řízení, následně se začali zaměstnanci připravovat na novou veřejnou zakázku velkého rozsahu, jejímž realizátorem byla krajská pobočka. Na první pracovní verzi nové zadávací dokumentace se začalo pracovat v březnu 2012, vysoutěžení však probíhalo poměrně dlouhou dobu, protože první rekvalifikační kurzy byly realizovány až v listopadu 2013.

Na problém s vypisováním veřejných zakázek a s čerpáním prostředků z Evropského sociálního fondu upozorňovali již v průběhu schvalování Zákona o Úřadu práce ČR opoziční poslanci (např.



Bohuslav Sobotka), některá připomínková místa i samotní zaměstnanci úřadů práce<sup>49</sup> (v rámci připomínek zaslaných na MPSV).

V mezidobí však vznikl, na základě novely Zákona o zaměstnanosti, nový nástroj APZ, zvolené rekvalifikace. Ty jsou oslovenými odborníky hodnoceny kladně, nicméně dle R1 a R10 dublovaly v roce 2012 klasické rekvalifikace, které nebyly vysoutěžené, což nemělo být jejich účelem. Zvolené rekvalifikace jsou postaveny na aktivitě uchazečů o zaměstnání, každý si díky nim může zvolit jakýkoliv kurz i rekvalifikační zařízení, nicméně mu není v době účasti na kurzu hrazena podpora při rekvalifikaci, uhrazeny nejsou ani potřebné lékařské prohlídky, jízdné a případně také stravné či ubytování. Neúspěšné absolvování zvolené rekvalifikace si musí uchazeč zaplatit vlastními finančními prostředky.

Mezi výhody zvolené rekvalifikace patří již výše zmíněná aktivita uchazečů, což potvrzuje například následující výrok: „*Aktivita uchazečů je v tomto případě prvořadá, zde nepřichází úřad práce s tím, chtěl byste si udělat zvolenou rekvalifikaci, zde přichází uchazeč s tím, že by si chtěl udělat rekvalifikaci.*“ (R1) Zároveň mezi výhody patří i účinnost kurzů, protože velká část nezaměstnaných odešla po jeho absolvování z evidence úřadu práce. Dle R10 se jedná o zhruba 90 % uchazečů. Hlavními důvody jsou podle oslovených odborníků 1) motivace uchazečů řešit svoji situaci a 2) specifčnost zvolených rekvalifikací, které vycházely z potřeb zaměstnavatelů. Nevýhodou je, že nemohou nahradit klasické rekvalifikace, protože nejsou postaveny na plánování, ale na aktivitě uchazečů, čímž může dle R1 ztrázet úřad práce jako partner zaměstnavatelů na atraktivitě.

**Tabulka 46: Struktura a čerpání nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti**

Opatření/rok		2010	2011	2012	2013
Rekvalifikace	Počet podpořených osob	65 453	45 521	25 199	41 438
	Čerpání finančních prostředků (v tis. Kč)	582 261	316 933	146 377	301 385
Veřejně prospěšné práce	Počet podpořených osob	22 882	21 322	12 833	21 839
	Čerpání finančních prostředků (v tis. Kč)	1 623 832	1 025 477	688 417	1 777 349
Společensky účelná pracovní místa	Počet podpořených osob	25 882	13 410	11 380	27 716
	Čerpání finančních prostředků (v tis. Kč)	1 454 155	795 054	366 364	1 023 843
APZ celkem	Čerpání finančních prostředků (v tis. Kč)	<b>6 171 493</b>	<b>3 815 885</b>	<b>2 595 049</b>	<b>4 285 714</b>

Zdroj: MPSV (2011, 2012, 2013)

Snížení počtu podpořených osob i čerpání finančních prostředků u rekvalifikací je patrné především v roce 2012, tedy v roce, kdy úřady práce byly již centralizované a kdy nebyly vysoutěžené nové veřejné zakázky na realizaci klasických rekvalifikačních kurzů. K navýšení počtu účastníků na rekvalifikacích došlo v roce 2013, který byl ovlivněn „zpružněním procesu zařazování účastníků

<sup>49</sup> Jedná se o připomínky nejmenovaného úřadu práce, připomínky mi byly poskytnuty tehdejším ředitelem.

do rekvalifikačních kurzů v souvislosti s vysoutěžnými veřejnými zakázkami na realizaci rekvalifikačních programů“ (MPSV 2013). Nicméně počet podpořených osob a vynaložených finančních příspěvků nedosáhl úrovně z roku 2010. V roce 2012 bylo v rámci zvolených rekvalifikací podpořeno 6 568 uchazečů (26 % z celkového počtu podpořených osob), v roce 2013 jich bylo 13 561 (33 %).

Zajímavé je také výrazné snížení finančních nákladů na veřejně prospěšné práce. Mezi roky 2011 a 2012 klesl počet podpořených osob zhruba o 60 %. Příčinou byla nejspíš realizace nově zavedené veřejné služby v roce 2012, kterou do listopadu 2012 vykonávalo 47 366 uchazečů o zaměstnání. Po zákazu Ústavního soudu, který zrušil povinnost na veřejnou službu docházet, se počet podpořených osob na veřejně prospěšných pracích opět zvýšil. V tomto ohledu je možné konstatovat, že strategie omezování státních výdajů byla do značné míry realizována, nicméně na úkor jiných kvalitativních cílů, jakými jsou respekt, lidská důstojnost a právo na spravedlivou odměnu za provedenou práci.

Celkově je z Tabulky 46 zřejmé, že čerpání finančních prostředků na nástroje APZ se po realizaci reformy výrazně utlumilo. Rozdíl mezi rokem 2010 a 2011 činí 2 355 608 tisíc Kč, což je zhruba o 38 % méně. Mezi roky 2011 a 2012 došlo k dalšímu snížení o 1 220 836 tisíc Kč, tedy asi o 32 %. Navýšení financování nástrojů APZ lze zaznamenat v roce 2013 (zhruba + 40 %), výše vynaložených prostředků však nedosahovala částek jako v roce 2010, tedy před reformou úřadů práce. A to vše i přestože procentuální podíl dlouhodobě nezaměstnaných se zvyšoval a nedocházelo ani k výraznějšímu snižování počtu uchazečů na jedno volné pracovní místo. Realizace politiky zaměstnanosti tedy nevedla k prevenci a řešení dlouhodobé nezaměstnanosti, zejména s přihlédnutím k faktu, že nezaměstnanost se zvýšila vlivem celosvětové ekonomické krize. V důsledku toho mohlo dojít naopak k prohloubení krize či k vyššímu sociálnímu napětí, v lepším případě se problém neprohluboval, ale zároveň se v dlouhodobém horizontu situace na trhu práce nezlepšovala. (viz Tabulka 47)

**Tabulka 47: Podíl dlouhodobě nezaměstnaných a počet volných pracovních míst v ČR**

	2010	2011	2012	2013
Podíl dlouhodobě nezaměstnaných – více než 6 měsíců (v %)	48,6	52,0	53,2	58,0
Podíl dlouhodobě nezaměstnaných – více než 12 měsíců (v %)	31,8	36,2	35,3	39,7
Počet VPM (v tis.)	33,1	36,5	39,9	39,0
Počet UoZ/VPM	16,0	13,9	12,6	14,5

Zdroj: MPSV (2010, 2011, 2012, 2013)

Kromě redukce finančních prostředků na APZ je důležité uvést, že nejen zaměstnanci z oblastí sociální práce, ale také zaměstnanci z oblastí zaměstnanosti byli pod velkým tlakem. Podle některých respondentů byli tito zaměstnanci odsunuti na „vedlejší kolej, protože se řešily problémy s těmi sociálními dávkami.“ (R16). Během jednoho roku prošli třemi etapami hromadného

propouštění, neměli jistotu zaměstnání, byli ve stresu, na odděleních se zhoršily mezilidské vztahy, a to vše se také projevilo v jejich práci s klienty. Na zhoršení mezilidských vztahů upozornili například R1, R10, R11, R19 a R20. Jedním dechem dodávali, že narušené vztahy jsou na úřadech práce patrné dodnes.

Jak uvádí již výše zmiňovaný blog Úředníci proti reformám (především v příspěvku Arogantní úřednice) došlo v důsledku změn způsobujících stres, nejistotu, frustraci i zhoršené mezilidské vztahy ke změně chování i vůči klientům. Uvědomuje si to i tehdejší vedoucí sekce zaměstnanosti na krajské pobočce: *„Tím, jak byli lidi pod tlakem, se tam možná projevila trošku nervozita a někdy možná i menší ochota s tím uchazečem pracovat, protože ty lidi byli frustrováni z té situace, ve které se nacházeli, a ne každý to dokázal v sobě potlačit a nepřenést to na uchazeče, který za to nemohl. Z prvotního pohledu to nebylo profesionální, ale pracovníci úřadu práce byli v té době opravdu pod obrovským tlakem. Omluva to není, ale spíš konstatování, že to ani jinak být nemohlo.“* (R1)

## 7.5 Shrnutí

Reforma úřadů práce měla (a v některých případech stále má) řadu negativních důsledků na své zaměstnance i na klienty. Zároveň je možné konstatovat, že kromě negativních dopadů, které se objevily v procesu schvalování i implementace organizační reformy, nebyly splněny ani její deklarované cíle (či byly splněny pouze částečně). Z tohoto pohledu je možné považovat organizační reformu úřadů práce za politické selhání. Je však třeba také připustit, že výsledky provedené analýzy nemusí korespondovat s názory jiných odborníků. Z rozhovoru s tehdejším ministrem MPSV vyšlo najevo, že jeho pohled na celou reformu je převážně pozitivní, dle něho došlo k úsporám finančních prostředků a ve zpětném pohledu by žádný ze zásadních kroků neměnil: *„Myslel jsem si a myslím si to i dnes, že to bylo potřeba, že bylo správné k tomu takhle přistoupit.“* (R18)

Na základě mnou provedené analýzy však zastávám názor, že dosažení hlavního cíle ekonomické úspory je přinejmenším zpochybněno. Přestože mezi roky 2010 až 2011 došlo k poklesu provozních nákladů, spojených převážně s hromadným propouštěním a snížením platů zaměstnanců úřadů práce, byly tyto náklady v následujícím roce opět navýšeny, a to dokonce do výše větší, než která byla v roce 2010, tedy před implementací reformy.

V oblasti nepojistných sociálních dávek došlo v souladu s cíli reformy ke zpřísnění podmínek pro vyplácení podpory v nezaměstnanosti, porodního jako dávky státní sociální podpory, příspěvku na péči či zrušení sociálního příplatku, sociální příjmy obyvatelstva u dávek pomoci v hmotné nouzi však rostly. Za příčiny tohoto navýšení je možné považovat problémy související s nedostatkem sociálních pracovníků, a následně tedy s nedostatkem času na práci s klientem, s absencí poradenství a kvalitní sociální prací, zároveň však také s absencí prověřování údajů v žádostech

o dávky. Dále došlo k rozvolnění pravidel například při proplácení doplatku na bydlení, zpochybnit lze také aktivizující a motivační prvek veřejné služby a v neposlední řadě došlo zrušením sociálního příplatku k navýšení finančních prostředků na dávkách hmotné nouze. Ačkoliv cílem reformy byla kontrola a úspora finančních prostředků, nebylo ji dle oslovených respondentů možné realizovat.

Opatření, která měla zajistit finanční úspory (DONEZ a SKarta), byla po krátké době realizace zrušena a dle vytvořené analýzy nelze tvrdit, že vedla ke zvýšení efektivity sociálního systému. Nemluvě o novém jednotném ICT systému, u kterého byly náklady na jeho zřízení vyčísleny na zhruba dvě miliardy Kč. Tyto situace naopak vyvolaly spoustu otázek, pochybností a nevole, v celé reformě se staly velmi kontroverzními a můžeme říci, že měly výrazný vliv na negativní vnímání celé reformy.

Zřejmý důraz na ekonomizaci neboli na finanční úspory zároveň vedl k negativním dopadům na zaměstnance úřadů práce. Pocity nejistoty a strachu o své pracovní místo, snižování platů, nedostatečná komunikace a diskuse, neztotožnění se s nově nastaveným systémem, nově zavedený a problémový ICT systém, nedostatek zaměstnanců a pracovní vytíženost vedly k pracovní nespokojenosti a odcizení od realizované politiky. Ačkoliv nelze jednoznačně prokázat, že zjištěná pracovní nespokojenost je důsledkem reformy, je z výsledků v dotazníkovém šetření patrné, že zaměstnanci, kteří reformu prožili, i v současné době hodnotí aspekt pracovní zátěže a organizaci pracovní doby negativněji než ti, kteří ji neprožili. Tvrzení, že pracovníci, kteří prožili reformu, ji hodnotí negativněji, mohou podpořit také realizované hloubkové rozhovory. Z nich vyplynulo, že zaměstnanci úřadů práce (především z oblasti zaměstnanosti) hodnotili aspekt mezilidských vztahů (s kolegy i přímým nadřízeným) a aspekt jistoty negativně a příčinu tohoto posouzení vztahovali k proběhlé reformě. Z regresní analýzy je také patrné, že pocity odcizení zaměstnanců od politiky mají významný vliv na pracovní spokojenost.

Skrz uvedené negativní zkušenosti zaměstnanců úřadů práce, jejich pracovní náplň a změny ve způsobu výkonu práce, byly hodnoceny také dopady na klienty. Jak je z analýzy zřejmé, negativní pocity ovlivňovaly způsob práce s klientem. Nedostatek zaměstnanců, vysoký počet nezaměstnaných, nižší výdaje na APZ i zvyšující počet žádostí o sociální dávky vedly k redukci práce s klientem, především v oblasti sociální práce a v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti. Z nich se vytratila pomoc, poskytování poradenství a osobní přístup. V sociální práci docházelo také k redukci sociálních šetření a k nedostatečnému navázání vztahu s klientem.

Cíl reformy, související se zavedením jednotnosti v rozhodování, byl splněn částečně. Nejedná se však o přímý pozitivní dopad na klienty. Stejně tak i další pozitiva, nalezená oslovenými respondenty, nemají na nezaměstnané významný vliv. Výrazné pozitivní změny, které by změnily způsob práce s klienty, z analýzy nevyplývaly. Otázku kvality služeb zmínil také Pavel Horák

(2018: 93), který potvrzuje, že po reformě nebylo možno poskytovat kvalitní služby pro občany ani pro zaměstnavatele.

Závěrem lze konstatovat, že dva podcíle ekonomické efekty (úspora provozních nákladů a kontrola) se staly spíše deprimujícími překážkami, protože v konečném důsledku vedly k několika problémům, jež následně způsobily negativní dopady reformy – jak na zaměstnance úřadů práce (jejich pocity pracovní nespokojenosti a odcizení od politiky), tak na klienty. Samozřejmě je třeba vzít v potaz i další aspekty, které měly vliv na způsob schvalování a implementaci reformy. Z přechozích kapitol je patrné, že se jedná především o rychlost, nepřípravenost, nedostatek odborných analýz a nedostatek komunikace a diskuse.

## ČTVRTÁ ČÁST – ZOBECNĚNÍ A INDIKACE

*„Proč si vybrat selhání, když je možností úspěch.“*

(Jillian Michaels)

*„Když ministři vlády prohlašují, že mají úspěch, a poukazují na zvýšené výdaje v nějaké oblasti nebo prosazení zákona o nějaké záležitosti, podvádějí. Úspěch přichází tehdy a jen tehdy, když nové peníze nebo zákony přinášejí výsledky.“*

(Stein Ringen)

## 8 Případová studie v perspektivě teorie selhání a úspěchů veřejných politik

Účelem této kapitoly je propojit teorie selhání a úspěchu veřejných politik s konkrétními výstupy případové studie, tedy organizační reformy úřadů práce. V souvislosti s mými ontologickými a epistemologickými předpoklady je tato kapitola postavena na již výše zmíněných kritériích pro zkoumání reformy, na kritériu analytické kapacity, otevřené a participativní politiky, ideí kvality a rozvoje, politické stability a moudrosti v pomalosti. Každé toto kritérium je dále specifikováno dle konkrétních dimenzí (procesu, programu a politiky), které obsahují konkrétní indikátory. Ve výsledku jsou všechna kritéria hodnocena na škále vycházející z pojetí Allana McConnella (2015) – tolerované selhání, konfliktní selhání a totální selhání. Jejich zhodnocení podléhá již zjištěným výsledkům a je třeba připustit, že ačkoliv je snahou přinést co nejvíce nezainteresované poznání, vychází analýza především z mých předpokladů a z mých hodnotících rámců.

### 8.1 Analytické kapacity

Výchozím bodem tohoto kritéria je předpoklad, že pokud vlády nemají dostatek informací z odborných analýz, je pravděpodobné, že selžou. Předkladatelé návrhu zákona o ÚP ČR nečerpali v průběhu rozhodování o podobě politiky z odborných prací. Důkazem je fakt, že se původně jednalo o vládní návrh, který byl ale v průběhu připomínkového řízení stažen a ihned poté byl předložen skupinou tehdejších koaličních poslanců Výboru pro sociální politiku. Tito koaliční poslanci převzali a předložili zcela stejný návrh, aniž by čerpali z odborných analýz. Samotná myšlenka centralizace úřadů práce byla oficiálně zveřejněna již 14 dní po nástupu Jaromíra Drábka do funkce ministra MPSV, tedy velmi rychle po nabytí mandátu nové vlády. V průběhu procesu schvalování Zákona o ÚP ČR se také objevily připomínky s nejasným odůvodněním připravovaných změn a s nejasně generovanou úsporou.

Z čeho však zřejmě čerpali, případně se inspirovali, byl původní návrh o zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu, který chtěl v roce 2007 zřídit Petr Nečas. Tato organizační změna vycházela z myšlenky dokončit reformu veřejné správy a zajistit, aby poskytování dávek státní sociální ochrany bylo podřízeno státu.

V průběhu schvalování reformy úřadů práce nedocházelo k odborné diskusi. Názory a zkušenosti opozice, odborníků a zaměstnanců úřadů práce nebyly respektovány. Naopak je z výše získaných informací zřejmé, že celá reforma byla založena na ideologii úspor a že se jednalo o politické rozhodnutí (s již předem předpokládaným scénářem). V tehdejší vládní koalici panovalo přesvědčení, že vykonává správnou věc, že úspory a zefektivnění veřejné správy jsou důležité pro zamezení prohlubování ekonomické recese a růstu státního dluhu. To mělo vliv na kolektivní racionalizaci a ospravedlnění svého jednání. Díky tomuto silnému ideologickému vidění reality

docházelo také ke stereotypnímu nahlížení na úřady práce a jejich zaměstnance jako na nekompetentní úředníky, zároveň na opozici, která do této doby dle nich neučinila nic, aby situaci na úřadech práce řešila.

Z dostupných dat je také zřejmé, že neexistoval žádný plán implementace (s ohledem na časové, prostorové, personální a technické kapacity a potřeby). Naopak, politika byla tvořena velmi rychle, bez jakýchkoliv postupných kroků, o čemž svědčí způsob předložení Zákona o ÚP ČR i krátká doba mezi schválením a účinností jak tohoto zákona, tak novely zákona o hmotné nouzi. Na rychlost a nepřipravenost upozorňovala řada odborníků již v průběhu schvalování reformy. Způsob implementace politiky byl spíše nahodilý, vzniklé problémy byly řešeny ad hoc, zároveň nedocházelo k hodnocení způsobu implementace.

Samotný způsob komunikace a střetávání názorů z řad odborníků, opozičních poslanců či zaměstnanců úřadů práce s tvůrci reformy, byl velmi kritizovaný. Důkazem může být skutečnost, že připomínky došlé z připomínkových míst a z úřadů práce, nebyly víceméně respektovány. Jedním z důvodů je fakt, že tehdejší koaliční poslanci pocítovali velmi silnou iluzi nezranitelnosti, která je vedla k přílišnému optimismu při tvorbě reformy a ochotě přijímat riziko s tím spojené. Tyto pocity byly posilovány a vynucovány jak silným mandátem, který představoval výraznou většinu poslanců v Poslanecké sněmovně ČR (118 mandátů), jež byla do té doby velmi ojedinelá, tak obsahem Koaliční smlouvy, který jasně vymezoval principy koaliční spolupráce.

**Tabulka 48: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Analytické kapacity**

Dimenze	Indikátor	Zhodnocení
Proces	Čerpali předkladatelé politiky v průběhu rozhodování o podobě politiky z odborných analýz?	Nerealizováno
	Byla součástí schvalovacího procesu odborná diskuse založená na znalostech a zkušenostech aktérů? (ne ideologie)	Nerealizováno
Program	V případě, že tvůrci politiky čerpali z odborných analýz, obsahovaly tyto analýzy plán implementace (s ohledem na časové, prostorové, personální a technické kapacity a potřeby)?	Nerealizováno
Politika	Čerpali tvůrci politiky z odborných názorů opozičních poslanců, případně jiných analýz, názorů či zkušeností?	Nerealizováno

## **8.2 Otevřená a participativní politika**

Předpokladem tohoto kritéria je, že využití znalostí a zkušeností veřejných profesionálů může pomoci při tvorbě kvalitní a dobré veřejné politiky, čímž může zároveň docházet k předcházení selhání jak v rovině procesu schvalování, tak v rovině implementace.

V průběhu schvalování reformy nedocházelo k diskusi se zaměstnanci úřadu práce a sociálními pracovníky na obcích, kterých se politika bezprostředně dotýkala. Reforma byla realizována velmi rychle, od první myšlenky až po centralizaci úřadů práce uběhlo pouze několik měsíců. V té době už probíhala i příprava novely zákona o hmotné nouzi, a tedy přechod pracovníků z obcí pod úřady



práce. Oslovení respondenti přiznávají, že komunikace neprobíhala, zároveň se nemohli podílet na rozhodování o podobě samotné reformy. Důkazem jsou zjištěné pocity odcizení od politiky, především pak pocity bezmoci na strategické a taktické úrovni. To znamená, že zaměstnanci úřadů práce se nemohli podílet na rozhodování, týkající se obsahu politiky a způsobu její realizace uvnitř jejich organizace.

Vláda zároveň schválila reformu, aniž by jí podporovala opozice a samotní zaměstnanci úřadů práce. Opozice byla v průběhu schvalovacího procesu v podstatě všudypřítomná, pracovníci nesouhlasili s organizačními změnami, o čemž svědčí také došlé připomínky, které nebyly respektovány a v průběhu jejich zasílání došlo naopak ke stažení vládního návrhu zákona a předložení poslanecké iniciativy. Je tedy možné říci, že podpora připravované reformy ze strany pracovníků úřadů práce a opozice v podstatě neexistovala.

Zároveň nedocházelo k podpoře reformy ani v průběhu její implementace, což bylo umocněno problémy, které souvisely s nedostatečnou přípravou (nedostatek personálu, vhodných prostor, problémy s ICT systémem apod.). Důkazem je vznik profilu na facebooku „Občané proti nesmyslným reformám“ či webová stránka „Úředníci proti reformám“, kterou vytvořili zaměstnanci úřadů práce. V reakci na provedenou reformu a nefungující systém se pro pořad 168 hodin veřejně vyjádřil také jeden z ředitelů úřadů práce.

Z těchto akcí je patrné, že jak v průběhu schvalování reformy, tak v průběhu její implementace, čelila vládní koalice zřejmému opozičnímu tlaku, nezískala politickou podporu napříč politickým spektrem, přesto tuto kontroverzní reformu protlačila silou a navzdory nesouhlasným názorům. Evidenci potvrzující tuto skutečnost je způsob hlasování ve Výboru pro sociální politiku i způsob hlasování ve všech třech čteních při pojednávání Návrhu zákona o ÚP ČR, při kterých hlasovali pro přijetí vždy koaliční poslanci a proti opoziční poslanci. Obdobný postup byl patrný také u novely zákona o hmotné nouzi.<sup>50</sup>

**Tabulka 49: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Otevřená a participativní politika**

Dimenze	Indikátor	Zhodnocení
Proces	Docházelo v procesu schvalování k diskusi a komunikaci se zainteresovanými aktéry?	Nerealizováno
	Podíleli se zaměstnanci úřadů práce na rozhodování o podobě politiky?	Nerealizováno
	Získala vláda podporu pro tvorbu politiky v průběhu schvalovacího procesu od všech zainteresovaných aktérů?	Nerealizováno
Program	Získala vláda podporu pro tvorbu politiky v průběhu implementace politiky?	Nerealizováno
Politika	Byl způsob vládního řízení v průběhu tvorby a implementace reformy poklidný a bezproblémový?	Nerealizováno
	Získala politika v průběhu procesu i implementace politickou podporu napříč politickým spektrem?	Nerealizováno

<sup>50</sup> Ačkoliv ve třetím čtení hlasoval pro zákon poslanec ČSSD Jiří Koskuba.

### **8.3 Idea kvality a rozvoje**

Toto kritérium je založené na názoru, že nelze stanovit cíle nové politiky pouze s ohledem na úsporu a efektivitu. Naopak, podstatná je také kvalita, a tedy cíle související s vyšší kvalitou služeb a s proškolením a zvyšováním kvalifikace zaměstnanců. Celkově je tedy toto kritérium posuzováno na základě stanovených cílů reformy.

Hlavním deklarovaným cílem reformy úřadů práce byla úspora finančních prostředků, což je patrné z Důvodové zprávy k návrhu zákona o ÚP ČR, z názorů samotných představitelů vládní koalice a také tehdejších předkladatelů Zákona o ÚP ČR, z názorů opozičních poslanců, a také z názorů oslovených odborníků a pracovníků úřadů práce. V dotazníkovém šetření tento záměr jako hlavní cíl identifikovala téměř třetina všech respondentů (30,5 % z oblasti zaměstnanosti a 28,4 % z oblasti NSD). Cíl vztahující se ke zlepšení služeb poskytovaných klientům nebyl explicitně tehdejším vedením MPSV deklarován. Lze ho pouze vyvodit například z cíle zavedení jednotného organizačního uspořádání, díky nemuž by realizace veřejných služeb zaměstnanosti měla být poskytována za stejných podmínek všem klientům na všech úřadech práce. Další deklarovaný cíl souvisel se snížením administrativní zátěže pro klienty. Otázka kvality služeb však uváděna nebyla a z realizovaného dotazníkového šetření na úřadech práce také nevyplývala.

Stejně tak lze z výsledků analýzy usoudit, že cíle související se zaměřením na rozvoj zaměstnanců úřadů práce nebyly brány v potaz. Žádný deklarovaný záměr o tom nesvědčí, stejně jako žádné vyjádření tehdejších koaličních poslanců. Naopak v té době docházelo k veřejnému negativnímu smýšlení, zaměstnanci úřadů práce byli ministrem Jaromírem Drábkem posuzováni jako neschopní. Pozitivně jím byly hodnoceny soukromé personální agentury práce.

Stanovené cíle související především s finanční úsporou a centralizací nebyly požadovány většinou zainteresovaných aktérů, v důsledku čehož nedošlo ze strany zaměstnanců, ale i dalších odborníků, ke ztotožnění s deklarovanými cíli. Ty naopak vyvolaly nechtěný zájem výzkumníků o zhodnocení reformy (např. Musil 2012, Havlíková 2013, Kotrusová a Výborná 2014 a 2015), ale také zájem médií, veřejného ochránce práv či Nejvyššího kontrolního úřadu. V důsledku úsporných opatření došlo k zavedení nových, avšak velmi kontroverzních služeb (DONEZ, sKarta, veřejná služba), které byly nakonec zakázány či ukončeny (pod vlivem rozhodnutí Ústavního soudu, výrazného zájmu ombudsmana či Nejvyššího kontrolního úřadu).

Zároveň je ale podstatné dodat, že cíle, které se vztahovaly k jednotnému organizačnímu uspořádání úřadů práce byly posuzovány jako žádoucí, vychází to již z odborných analýz Kotíkové (2000) a autorů Kofroňové, Kotíkové, Sirovátky a Winklera (2003). Někteří oslovení pracovníci úřadů práce hodnotili tento cíl kladně i z hlediska jeho dosažení, které však proběhlo spíše na krajské úrovni. Výtky se vztahovaly především ke způsobu provedení, tedy příliš rychlému, nepřipravenému a nediskutovanému procesu schvalování a zavádění změn.

Co se týká naplnění cílů, bez ohledu na jejich zaměření na kvalitu služeb a rozvoj zaměstnanců, můžeme reformu zhodnotit především jako neúspěšnou. Dokonce je možné konstatovat, že dva podcíle ekonomické efektivity (úspora provozních nákladů a kontrola), jejichž splnění je minimálně diskutabilní, vedly v konečném důsledku k několika problémům, jež následně způsobily negativní dopady reformy – jak na zaměstnance úřadů práce (jejich pocity pracovní nespokojenosti a odcizení od politiky), tak na klienty. Samozřejmě je třeba vzít v potaz i další aspekty, které měly vliv na způsob schvalování a implementaci reformy. Jedná se především o rychlost, nepřipravenost, nedostatek odborných analýz, a nedostatek komunikace a diskuse.

Přínos organizační reformy úřadů práce pro klienty a pro její zaměstnance byl tedy minimální. Jak je z analýzy zřejmé, negativní pocity ovlivňovaly způsob práce s klientem. Zároveň docházelo díky nedostatku zaměstnanců, ne zcela funkčnímu ICT systému, vysokému počtu nezaměstnaných i zvyšujícímu počtu žádostí o dávky k redukci sociální práce s klientem. Z té se vytratila pomoc, poskytování poradenství, sociální šetření, osobní a individuální přístup a navázání vztahu s klientem. V té době, pod vlivem úsporných opatření, ale také centralizace, došlo k redukci aktivní politiky zaměstnanosti. Dle oslovených zaměstnanců úřadů práce, ale i dle tehdejšího náměstka MPSV, nebyla reforma pro klienty přínosná. Například z dotazníkového šetření vyplývá, že zaměstnanci úřadu práce, kteří prožili reformu, hodnotili její zavedení a její vliv na klienty poměrně negativně.

Jak uvádí Allan McConnell (2015), i na poměrně negativním hodnocení se dají vždy nalézt pozitivní aspekty politiky, byť jen minimální. Mezi ty je možné dle oslovených respondentů zařadit lepší komunikaci mezi zaměstnanci z oblasti NSD a zaměstnanosti, lepší a jednotnější krajské vedení (metodiky práce s klientem, rozhodování o schválení či neschválení nástrojů APZ) či odpolitizování výplaty sociálních dávek. Pozitivně, za účelem efektivnějšího vyplácení finančních příspěvků, byly hodnoceny zvolené rekvalifikace jako tehdy nově zavedený nástroj APZ. Celkově lze však tato pozitiva posoudit jako nepříliš zamýšlená, a navíc nefungující napříč celou republikou. Není tedy možné tvrdit, že reforma výrazně zlepšila práci s klienty úřadů práce.

**Tabulka 50: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Idea kvality a rozvoje**

Dimenze	Indikátor	Zhodnocení
Proces	Byly stanovené a deklarované cíle politiky zaměřeny také na kvalitu a rozvoj služeb poskytovaných klientům?	Spíše nerealizováno
	Byly stanovené a deklarované cíle politiky zaměřeny také na rozvoj zaměstnanců?	Nerealizováno
	Byly stanovené a deklarované cíle zainteresovanými aktéry vysoce ceněny?	Spíše nerealizováno (s respektem k některým cílům)
Program	Vedly stanovené cíle politiky k vyšší kvalitě poskytovaných služeb?	Nerealizováno (pouze s minimálními úspěchy)

Politika	Panoval v Parlamentu ČR souhlas s cíli, hodnotami a ideologií vládní koalice?	Nerealizováno
----------	---	---------------

## 8.4 Politická stabilita

Toto kritérium vychází z předpokladu, že bez politické stability, stability v průběhu implementace a bez silné vlády nemůžeme očekávat, že realizovaná politika bude úspěšná. Na počátku volebního období bylo postavení tehdejší vládní koalice, složené z TOP 09, ODS a Věcí veřejných stabilní. Koalice měla jasný program, v němž věřila v ideologii úspor a zavádění rozsáhlých reforem. Její stabilita byla dána také silným mandátem, díky čemuž mohla při schvalování zákonů vždy nadpoloviční většinou poslanců přehlasovat jak opozici, tak rozhodnutí Senátu i Prezidenta ČR. Ačkoliv v delším horizontu, z důvodu problémů v jednotlivých politických stranách, došlo k předčasnému ukončení vlády Petra Nečase (cca o jeden rok), v průběhu schvalování reformy můžeme zhodnotit vládní koalici jako stabilní a udržitelnou. Především při schvalování Návrhu zákona o ÚP ČR.

Problémy, které narušily stabilitu tehdejší vlády v dlouhodobějším horizontu a zároveň měly vliv na předčasném ukončení jejího mandátu, jsou spojovány především s korupčními kauzami. Některé z nich jsou spojeny s tehdejším vedením MPSV, především s náměstkem Vladimírem Šiškou. Nadační fond proti korupci podal v únoru 2012 trestní oznámení na tehdejšího ministra MPSV Jaromíra Drábka, jeho tehdejšího prvního náměstka Vladimíra Šišku a na neznámého pachatele. Důvodem bylo podezření ze spáchání trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku, zneužití informace a postavení v obchodním styku a dalších. Po 5 rocích, 3 měsících a 22 dnech byl Vladimír Šiška odsouzen ke čtyřem letům odnětí svobody za to, že zneužil svou pravomoc a sjednal společnosti Fujitsu Technology Solutions výhodu při zadání veřejné zakázky. Jednalo se o tehdy nově etablovaný a nedostatečně připravený jednotný ICT systém, který byl od ledna 2012 zavedený na úřadech práce. (NFPK 2017) V souvislosti s trestním oznámením podal v říjnu 2012 Jaromír Drábek demisi, obžalován však nikdy nebyl.

V rétorice současné politické reprezentace můžeme usoudit, že politické strany, které získají svůj mandát v demokratických volbách, získají zároveň legitimitu pro tvorbu zamýšlené politiky. Nicméně legitimitu v mém posouzení získává ta vláda, která respektuje schvalovací proces, názory opozice, odborů, veřejného ochránce práv, zkušenosti odborníků a veřejných profesionálů, které následně zahrnuje do tvorby reformy, a tím získává oprávnění pro realizaci rozsáhlých reforem. V průběhu schvalovacího procesu se však objevily velmi sporné záležitosti vůči legitimitě vládní koalice, respektive vůči způsobu schvalování Zákona o ÚP ČR i celé reformy. Jednalo se především o již několikrát popsany proces schvalování tohoto zákona, který byl nakonec předložen poslaneckou iniciativou, díky čemuž se nedostal do Legislativní rady vlády ani do připomínkového řízení. Jeho průběh byl velmi rychlý, hodnocený jako degradace postavení Poslanecké sněmovny a s upozorněním na dlouhodobý negativní dopad na úřady práce a systém sociální ochrany.

Co se týče průběhu implementace, ten nelze hodnotit jako stabilní, naopak byl poznamenán řadou problémů, některé z nich jsou na úřadech patrné dodnes. Jednalo se především o problémy s nepřipraveným přechodem sociálních pracovníků pod úřady práce, s nově zavedeným, nedostatečně připraveným a nefunkčním informačním systémem, s nedostatečným personálním zajištěním (jak z oblasti zaměstnanosti, tak z oblasti nepojistných sociálních dávek), se způsobem realizace nástrojů APZ (bez možnosti realizovat např. veřejné zakázky), s nevhodnými prostory pro výkon sociální práce a nevyhovujícím technickým vybavením.

Zároveň se v průběhu implementace objevily již výše zmíněné formy aktivního protestu zaměstnanců úřadů práce (vznik webových stránek, prohlášení v České televizi), ale také nesouhlasné názory členů vládní koalice (například Lenky Kohoutové, Ivany Řápkové či Martina Vacka).

Politická stabilita, jako jedno z kritérií uváděných také Allanem McConnellem (2015), souvisí mimo jiné s reputací a úspěchem vládní koalice a jednotlivých politických stran, které se podílely na realizaci reformy. Přestože nelze zhodnotit neúspěch politické strany TOP 09, ODS a Věcí veřejných jen v souvislosti s organizační reformou na úřadech práce, zcela jistě má svůj podíl na jejich selhání v dalších volbách do Poslanecké sněmovny ČR.

Dle výsledků CVVM (celorepublikového výzkumu veřejného mínění) docházelo v průběhu vlády Petra Nečase k neustále rostoucí nedůvěře v jeho vládu. Po volbách v květnu 2010 si vláda získala důvěru 63,9 % obyvatel, nicméně již v září stejného roku klesla tato důvěra na 29,9 % a nedůvěra se rapidně zvýšila na 65,5 %. V průběhu tří let funkčního období vlády Petra Nečase se nedůvěra postupně zvyšovala, v lednu 2013 dosáhla hodnoty 86,1 %.

S tím souvisely také volební preference občanů ČR vůči politickým stranám tehdejší vládní koalice. K rapidnímu snižování docházelo u Věcí veřejných, jejich volební preference dosahovaly dle CVVM v květnu 2010 hodnoty 10 %, v prosinci téhož roku klesly na 5 % a dále se postupně snižovaly. Kromě reformy měly na toto snižování vliv také vnitrostranické spory patrné především v roce 2012, které vyústily v rozpolcení strany. V květnu 2012 byly dle CVVM preference Věcí veřejných na 1 %.

Zajímavé změny v preferencích provázely také stranu ODS, která dle CVVM začínala na 15 %, postupně se preference snižovaly, ale ne rapidně a zároveň se jednalo stranu, která měla až do konce roku 2012 nejvyšší preference ze všech vládních stran (10 %). V lednu 2013 ji však v preferencích přeskočila TOP 09 (z 6 % v listopadu 2012 na 10 % v lednu 2013, přičemž ODS klesla na 8,5 %). Nicméně volební preference se v celkovém hodnocení snižovaly i TOP 09. Z 10,5 % v květnu 2010 na již zmíněných 6 % v listopadu 2012.

Nespokojenost občanů s vládou Petra Nečase byla patrná již v roce 2011. V této době si dle průzkumu agentury Millward Brown (dle ČTK 2011) 90 % občanů nepřálo, aby vládl kabinet Petra

Nečase. O necelý rok později, v březnu 2012, nespokojenost s vládou pokračovala. Dle průzkumu společnosti SANEP si více než polovina dotázaných (62,2 %) přála, aby kabinet Petra Nečase skončil svržením nebo rezignací premiéra a odchodem celé vlády. O další rok později, v březnu 2013, se nespokojenost ještě zvýšila. Dle CVVM bylo s vládou Petra Nečase nespokojeno 89 % lidí. Nesouhlas s vyhlášením vládních reforem byla patrná u 70 % oslovených. „Nečasova vláda je tak nejhůře hodnocená od roku 1998, kdy CVVM s průzkumy začalo.“ (ČTK 2013)

Znovuzvolení v následujících volbách do Poslanecké sněmovny, které se konaly 25. a 26. září 2013, dosáhly pouze dvě ze tří politických stran tehdejší vládní koalice. Jednalo se o TOP 09 (11,99 %) a ODS (7,72 %). Oproti předchozím volbám si obě pravicované strany velmi pohoršily, především pak ODS (z výsledku 20,22 % v roce 2010 na 7,72 % v roce 2013). TOP 09 si pohoršila o 4,71 %. Ani jedna ze stran se v dalším volebním období nedostala do vládní koalice.

**Tabulka 51: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Politická stabilita**

Dimenze	Indikátor	Zhodnocení
Proces	Bylo postavení vládní koalice udržitelné a stabilní?	Částečně realizováno (pouze ale v době schvalování reformy)
	Získala a udržela si vláda legitimitu v průběhu procesu schvalování reformy?	Nerealizováno
Program	Byl průběh implementace reformy stabilní a bez výraznějších problémů?	Nerealizováno
Politika	Dosáhla vládní koalice zlepšení své volební reputace?	Nerealizováno
	Dosáhly politické strany vládní koalice znovuzvolení?	Částečně realizováno (TOP 09 a ODS se do Poslanecké sněmovny dostaly, ale s výrazněji nižším procentem hlasů)
	Byly politické strany v dalším volebním období součástí vládní koalice?	Nerealizováno

## 8.5 Moudrost v pomalosti

Se stabilitou vlády souvisí také požadavek na pomalé rozhodování, především u rozsáhlých reforem. Předpokladem pro úspěšnou politiku je, že předložená rozhodnutí většinou nepřeruší ani změna vlády, protože na nich panovala shoda napříč politickým spektrem.

Proces schvalování reformy byl velmi rychlý a neprošel připomínkovým řízením ani rozsáhlou diskusí se všemi zainteresovanými aktéry. O myšlence vzniku jednoho „superúřadu“, tedy centralizaci úřadů práce, se začalo diskutovat ihned po nástupu vlády Petra Nečase. Tehdejší ministr MPSV Jaromír Drábek v tiskové zprávě čtrnáct dní po svém nástupu do funkce oznámil, že status úřadů práce se změní. (MPSV 2010c) Příprava nového Návrhu k zákonu o Úřadu práce České republiky trvala 59 dní (počítáme-li ji od první oficiální zmínky o nové organizační struktuře úřadů

práce, tedy od 27. 7. 2010 až do podání vládního návrhu zákona do připomínkového řízení, tedy do 24. 9. 2010). Celý proces schvalování trval 164 dní (5 a půl měsíce). Jednalo se tedy o značně rychlý proces, který navíc probíhal bez důkladné komunikace a diskuse se zainteresovanými aktéry (s opozicí, odborníky a zaměstnanci úřadu práce). Vláda tehdy využila svojí moc a přehlasovala negativní stanoviska opozice, Senátu i Prezidenta ČR. Podobným způsobem probíhala i druhá část reformy. Hledání a plánování možného způsobu řešení bylo rozhodnuto už na počátku mandátu vlády, opět neprobíhala názorová kolečka či diskuse.

Stejně rychle proběhla i implementace reformy v obou jejích fázích. V dubnu 2011 vešla v účinnost centralizace úřadů práce s lhůtou 60 dnů pro přechod všech zaměstnanců úřadů práce pod ÚP ČR. O několik měsíců později, od 1. ledna 2012 byl realizován přechod sociálních pracovníků pod úřady práce (ze dne na den), zároveň došlo k zavedení do té doby neotestovaného ICT systému a k novele Zákona o zaměstnanosti, která představovala zřízení nových služeb, například vznik veřejné služby a zvolených rekvalifikací. V mezidobí docházelo ke třem vlnám hromadného propouštění a ke snižování platů na úseku zaměstnanosti. Zaměstnanci úřadů práce i obcí tak neměli příliš času adaptovat se na změnu v poskytování služeb, naopak docházelo k nespokojenosti a neztotožnění s realizovanou reformou.

V Poslanecké sněmovně ČR nepanoval konsensus nad obsahem i způsobem implementace reformy. Naopak, při schvalování Návrhu zákona o ÚP ČR byl obejit standardní legislativní proces, dle některých oslovených respondentů z důvodu, že přicházející připomínky z připomínkových míst i z úřadů práce docházely k jiným názorům a stanoviskům, než tehdejší vláda předpokládala. Opoziční poslanci v průběhu schvalování zákona vyjadřovali nesouhlas s připravovanou reformou, nicméně díky silnému mandátu byly oba zákony (o ÚP ČR a novela o hmotné nouzi) schváleny. Na druhou stranu je třeba připustit, že i přes negativní veřejná prohlášení opozičních poslanců, nebyly na úřadech práce v novém funkčním období, za vlády Bohuslava Sobotky, realizovány žádné podstatné organizační změny. Došlo pouze ke změně organizačního řádu ÚP ČR, pravomoci o zabezpečování uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti byly převedeny zpět pod kontaktní pracoviště (s účinností od 1. března 2014). Dále docházelo ke zvyšování počtu pracovníků, především na oddělení hmotné nouze.

**Tabulka 52: Kritéria posuzování politiky v rámci indikátoru Moudrost v pomalosti**

Dimenze	Indikátor	Zhodnocení
Proces	Předcházelo procesu schvalování identifikování problému, hledání a plánování možného způsobu řešení, názorové kolečko či diskuse nad jejich výsledky?	Nerealizováno
Program	Byla politika implementována v několika fázích s dostatkem času na adaptaci zaměstnanců i klientů vůči nové politice?	Nerealizováno
Politika	Probíhalo jednání ve výborech a poslanecké sněmovně formou diskuse a deliberace?	Nerealizováno

## **8.6 Shrnutí**

Z výše uvedeného hodnocení je zřejmé, že organizační reformu úřadů práce je možné považovat za politické selhání, a to ve všech kritériích. Totální selhání, což znamená selhání bez jakéhokoliv úspěchu, případně pouze minimálního, je patrné zejména u kritéria analytické kapacity, otevřené a participativní politiky a moudrosti v pomalosti. V případě hodnocení politické stability v dlouhodobějším horizontu, tedy po celé období mandátu vlády Petra Nečase a následně úspěchu vládních politických stran po volbách, je i toto kritérium možné posoudit jako totální selhání. Rozbor kritéria idea kvality a rozvoje ukázal, že ačkoliv byly hlavní cíle reformy zaměřeny na ekonomickou efektivitu a úsporu, jiné cíle, související například se zavedením jednotnosti v organizačním uspořádání úřadů práce, byly některými oslovenými respondenty respektovány a posuzovány za oprávněné. Kritika souvisela spíše se způsobem realizace cílů. Nicméně i v tomto kritériu došlo k totálnímu selhání reformy, byť s minimálními úspěchy.

Z celkového hodnocení je tedy patrné, že reforma nesehala pouze v implementaci. Naopak jí předcházela řada selhání a problémů již v průběhu procesu, tedy schvalování politiky. Obě tyto dimenze jsou zároveň spojeny také se selháním politické dimenze, zejména s nedostatečnou podporou, komunikací a diskusí mezi poslanci vládní koalice a opozice. Přestože docházelo ke střetu názorů, nebyla odlišná stanoviska brána v potaz.

## **9 Nový pohled na teorie selhání a úspěchů veřejných politik**

Při výše uvedené souhrnné analýze úspěchů a selhání veřejných politik, která pramenila ze zkoumání organizační reformy úřadů práce, jsem vycházela především z pojetí Allana McConnella (2015) a jeho tří dimenzí pro zhodnocení způsobu procesování a implementace reformy (viz předešlá kapitola). Tento rozbor byl postaven na předpokladu, že se jedná o komplexnější přístup, než jak je tomu v podání Bovense a 't Harta (2011), kteří se zaměřovali pouze na dvě dimenze – program a politiku. Následující kapitoly se zaměřují na obecnější rámec zkoumání úspěchů a selhání veřejných politik. První část je věnována analýze nově objevené dimenzi polity, druhá část popisuje praktické limity při posuzování úspěchu či neúspěchu politik.

### **9.1 Polity jako chybějící dimenze při zkoumání selhání veřejných politik**

Jak je patrné z cíle disertační práce, jehož záměrem bylo přispět k pochopení toho, proč některé politiky selhávají a jiné jsou úspěšné, a tím případně rekonceptualizovat stávající teorie selhání a úspěchů veřejných politik, je tato kapitola věnována analýze organizační reformy úřadů práce v širším rozsahu, než je tomu v předešlé části. Hluběji se zaměřuji na vnímání a posuzování



selhání, případně úspěchů, z pohledu politiků, odborníků na veřejnou a sociální politiku a odborníků z praxe (působících na MPSV, úřadech práce či jiných institucích).

Konkrétně se zaměřuji na následující výzkumné otázky:

- 1) Jakým způsobem vnímají čeští odborníci, politici či zaměstnanci úřadů práce selhání a úspěchy veřejných politik?
- 2) Je toto jejich vnímání totožné s teoretickými předpoklady Marka Bovense a Paula 't Harta a Allana McConnella? Neboli, je možné na základě těchto výsledků potvrdit či naopak rekonceptualizovat a vylepšit teorii selhání a úspěchů?

Analýza je postavena na 24 hloubkových polostrukturovaných rozhovorech, jejichž funkce souvisí s rekonceptualizací a tvorbou teorie (podrobněji rozebráno v podkapitole 4.5.4). Zároveň je analýza postavena na teoretických předpokladech Marka Bovense, Paula 't Harta a Allana McConnella. Cílem analýzy bylo hledat znaky, které přispěly k selhání reformy na úřadech práce a konceptualizovat je do tří zmíněných dimenzí – proces, program a politiku – a tím potvrdit, že teorie selhání a úspěchů je aplikovatelná i v praktickém výzkumu. Při hloubkovém rozboru a hledání jistých pravidelností, jsem však kromě těchto dimenzí objevila ještě čtvrtou dimenzi, do té doby explicitně nezkoumanou a nedefinovanou, avšak neméně podstatnou. Nazvala jsem ji „polity“. Zjistila jsem, že v českém prostředí a ve způsobu demokratického vládnutí v ČR má tato dimenze zásadní význam pro tvorbu politiky.

Nejprve se ale zaměřím na stručnou analýzu tří základních dimenzí, jak jsou popisovány Allanem McConnellem (2015). Následně se hlouběji zaměřím na novou dimenzi polity a její jednotlivé znaky. Každou dimenzi, definovanou McConnellem (2015) jsem analyzovala na základě kritérií, jež jsou uvedeny v následující tabulce.

**Tabulka 53: Kritéria pro analýzu dimenzí selhání a úspěchů veřejných politik**

Dimenze procesu	Dimenze programu	Dimenze politická
Nastavení cílů, odborné analýzy, způsob komunikace, schvalovací proces	Dosažení cílů, plán postupu, způsob implementace (včetně deficitů), způsob komunikace	Konflikty mezi koalicí a opozicí, způsob komunikace s různými aktéry, vliv ideologie

Zdroj: autorka

První potvrzenou dimenzí je *dimenze procesu*, která se vztahuje k zapojování vlády do procesu produkce politických rozhodnutí. Hodnocení politiky se tedy neomezuje pouze na rozhodování a dopady konkrétní politiky, ale na celý proces jejího schvalování a vytváření. Potvrdit ji mohou výroky spojené s příliš rychlým a nestandardním schvalovacím procesem, který byl spojován s absencí odborných analýz (R3, R13, R14) a s nedostatkem jakékoliv diskuse a vyjednávání o podobě reformy s opozičními politiky, odborníky i pracovníky úřadů práce (většina respondentů kromě R18). Příkladem nedostatku komunikace jsou následující konkrétní výroky: „*Nebyl velký prostor k nějakému oponování ... natvrdo se to prosazovalo.*“ (R16), „*My jsme se to dozvídali*

*v podstatě jenom z médií ... nekomunikovalo se ani s vedením úřadů práce.“ (R2), „Informace se nestačily předávat.“ (R17)*

Rychlost, neočekávanost a nepřipravenost změn byla v rozhovorech také velmi často patrná. Příkladem může být například výrok R15: *„Zákon o úřadu práce byl velmi nečekaně, aniž by to konzultovali.“* Nebo výrok R20: *„Nikdo pořádně nevěděl, co a jak. No absolutně nepřipravené a lidé z toho byli zmatení.“*

Součástí dimenze procesu je dle McConnella také hodnocení nastavených cílů, jež byly oslovenými respondenty často zpochybňovány (především v oblasti ekonomické úspory). *„Myslím, že zde byl problém už v nastavení cílů, nejen v jejich dosažení či nedosažení.“ (R22)* Na druhou stranu se objevily také výroky, které některé cíle, především související se sjednocením organizační struktury a rozhodování, případně také s převedením NSD pod úřady práce, nezpochybňovaly. Někteří respondenti je dokonce uvítali (R6, R14, R17, R18). V souladu s těmito vyjádřeními jsou také analýzy Kotíkové (2000) či autorů Kofroňové, Kotíkové, Sirovátky a Winklera (2003). Jiní respondenti upozornili na problémy při následné implementaci, a tedy nemožnost jejich dosažení (R1, R10, R19). V otázce cílů upozorňovali také někteří respondenti na implicitní cíle (R1, R2, R3, R8, R10, R11, R13, R19).

*Dimenze programu* neboli způsob definování a řešení problému, tedy tvorba konkrétních programů politiky se zaměřením na její dopady v procesu implementace, byla v rozhovorech taktéž patrná. Ačkoliv někteří respondenti přiznávali, že myšlenka centralizace, případně sjednocení postupů nebyla nová, způsob implementace, kterému předcházeli již zmíněný nestandardní a velmi rychlý proces schvalování, nepovažovali za vhodný. Mezi taková vyjádření patřily například výroky: *„Já si právě myslím, že ta myšlenka byla dobrá, ale prostě nedá se dělat tímto způsobem.“ (R17)* nebo *„Myšlenka za jedna mínus, ale provedení mezi čtyřkou a pětkou.“ (R13)*

Samotná kritika způsobu implementace souvisela především s její rychlostí a nepřipraveností (tedy absencí jakéhokoliv jasného plánu postupu). Na tom se shodla většina respondentů (kromě R18). R3, R15, R17 a R19 zároveň upozorňovali na zahraniční zkušenosti a delší způsob přípravy i následného času pro implementaci jakékoliv reformy. V důsledku nepřipravenosti a rychlosti zároveň uváděli problémy s ní spojené, především nedostatek pracovníků, nefungující ICT systém a následně také absence individuální práce s klienty.

Kromě již výše uvedeného zhodnocení cílů se respondenti velmi často odkazovali na jejich nenaplnění, případně na zpochybnění jejich naplnění (kromě R18). Pro přehled se jedná například o následující výroky: *„Spíše to zkomplikovalo roli státu v aktivní politice zaměstnanosti.“ (R1), „Nedošlo tolik k úsporám v té oblasti chodu úřadu práce.“ (R17), „Spíše to vedlo k ochromení práce s klientem.“ (R10), „Celý ten systém se začal rozpadat.“ (R3).* Na druhou stranu někteří respondenti upozorňovali na dílčí splnění cílů (R1, R9, R11, R17).

*Politická dimenze* je postavená na předpokladu, že vlády dělají politiku (politics), při které prosazují či neprosazují své zájmy a hodnoty, a následně formou konfliktu či konsensu utvářejí a schvalují veřejné politiky (policy). V rozhovorech se vyskytovaly výroky, které souvisely se zdůrazňováním, že se jednalo o politickou akci, která měla být prosazena, bez ohledu na názory dalších aktérů, na čemž se shodli respondenti napříč profesnímu zaměření (R1, R3, R9, R10, R13, R14, R16, R17). Příkladem takových výroků může být vyjádření tehdejšího náměstka MPSV: „Zákon se stal politikum, vláda ten zákon chtěla prosadit za každou cenu, prostě pouze z politického hlediska ... když dal prezident veto tomu zákonu, tak převládla myšlenka, že to musíme přehlasovat, protože je to demonstrace síly, že vláda to má pevně v ruce.“ (R17), či R13: „Tenkrát si prosadil svojí pan ministr Drábek.“, nebo R3: „Parlament byl pod takovým vlivem pravicové síly, že si ani neuvědomovali přesně, co dělají a nechali to projít.“ V důsledku demonstrace politické síly, bez ohledu na názory ostatních, docházelo k nedostatku podpory při schvalování i implementaci reformy, která se projevovala častými konflikty mezi koalicí a opozicí či aktivními projevy neztotožnění se s reformou u zaměstnanců úřadů práce (příkladem může být již několikrát zmíněný web Úředníci proti reformám či organizování v odborech).

O prosazování hodnot a vstupu na politickou scénu hovořil také bývalý ministr MPSV: „Šel jsem do funkce s tím, že budu dělat nepopulární rozhodnutí, nepočítal jsem s tím, že budu v politice dlouho.“ (R18) Jeho setrvání v politice bylo opravdu krátké, pod vlivem trestního oznámení podal v říjnu 2012 demisi.

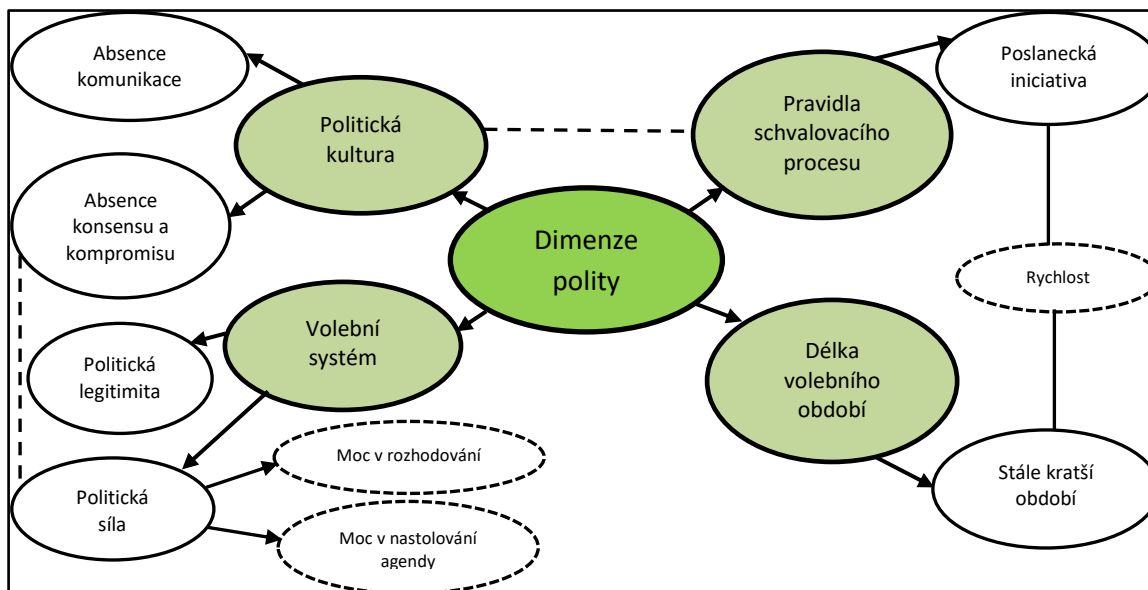
Kromě výše popsaných výroků, které vycházely z teoretického pojetí McConnella (2015) a Bovense a t Harta (2011), jsem v rozhovorech našla další znaky, které nesouvisely s uvedenými třemi dimenzemi. Hodnocení úspěchů a selhání politiky bylo respondenty hodnoceno také na základě problémů s nastaveným politickým systémem v zemi. Nově zkoumaný faktor, vzešlý ze způsobu uskutečňování politik v České republice, jsem tedy nazvala jako **dimenze polity**. Jedná se o politický řád a politické uspořádání, které je dle Hajera (2003) odvozeno ze vzájemných vztahů mezi třemi prvky – politicko-správními institucemi, společenskými procesy a kulturními adherencemi. Fiala a Schubert (2000) rozlišují tři obsahové aspekty – normativní, strukturální a ústavní. Pro vymezení politického řádu je dle nich podstatný normativní charakter neboli výroky a definice o tom, jak má či nemá tento řád vypadat. Podstatné jsou v této oblasti tedy politické idee a ideologie, ze kterých v konečném důsledku vyplývá formální institucionální řád politických systémů. Tato institucionální dimenze je dána ústavou, právním řádem, tradicí a také nastavenými pravidly politického řádu.

Na rozdíl od pojmu „governance“ se „polity“ primárně vztahuje k politickému režimu v zemi, její pojetí je specifitější a vztahuje se především k národnímu kontextu a „popisu jednacího rámce politiky a určení podmínek, za kterých je politika nastavená a uskutečňovaná.“ (Institut politického marketingu 2013) Koncept governance můžeme pojmut jako více normativní, a především širší

svým obsahem, protože se zabývá mimo jiné způsoby interakce mezi státem a nadnárodními institucemi, ale také mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem uvnitř i vně státu. (Ochrana 2010)

Z rozhovorů vyplynulo několik základních znaků, které tuto dimenzi charakterizují: politická kultura, pravidla schvalovacího procesu, volební systém a délka funkčního období vlády. Každý tento znak je zároveň složený z dalších faktorů, jak je zřejmé z následujícího modelu.

### Model 7: Dimenze polity jako selhání veřejné politiky



Zdroj: autorka

**Politická kultura** je v této analýze vnímána především jako politické chování, jako způsob komunikace mezi politickými stranami a jako způsob hlasování v průběhu schvalování zákonů. V rozhovorech se projevil slovy Jiřího Pehe (1997) „sklon české politiky k bezduchému, slepému partajničeni.“ Typickým znakem tohoto chování je kladení důrazu na ideologii, ideologizování věci, a to na úkor věcné diskuse. Obecně řečeno, uvnitř politického systému v České republice chybí komunikace, především mezi opozičními stranami. Na roli komunikace v průběhu schvalování veřejné politiky upozornil například R4, dle kterého je v zemích, „*kde je tradičně více rozvíjející se politická kultura, také silnější úspěch veřejné politiky.*“ Jakousi uzavřenost a ideologické partajničeni uvedl také tehdejší opoziční poslanec R16: „*Demokraticky dostal každý prostor říct, co chce, ale nikdo nebral v úvahu to, co bylo řečeno. Protože oni měli v koaliční smlouvě napsáno, že žádná strana nemůže podpořit návrh opozice.*“ Zároveň tento respondent přiznal, že volil proti Návrhu zákona o Úřadu práce ČR, protože to byl „*nástroj pravice*“. Ve stejném duchu hovořil také bývalý ministr MPSV, jako tehdejší člen pravice: „*Nedostatek komunikace není argument, protože opozice vždy hlasuje proti.*“ (R18). Tato slova víceméně potvrdili také oba oslovení předkladatelé Zákona o ÚP ČR, jeden z nich uvedl, že „*opozice se stavěla ke všemu, co jsme řekli negativně.*“ (R13)

V souladu s komentáři respondentů je také názor českého politologa Jiřího Pehe (1997), který uvedl, že tento zideologizovaný politický systém souvisí „s uzavřeným charakterem politických stran, s tím, jak se vytvořily, s tím, že to jsou jakési téměř politické klany, které mají svůj vlastní jazyk, jímž fungují, a svůj vlastní image sebe samých, ale málo toho jde z nich směrem ven, k veřejnosti.“ S tím souvisí také role sebereflexe, kterou dle něho české politické strany nemají. Svědčí o tom již výše uvedený výrok tehdejšího ministra MPSV, že do politiky šel s tím, že nebude populární. Jeho tvorba politiky tak byla předurčená k tvrdému prosazování moci, bez jakékoliv komunikace. Dle jeho názorů byla reforma potřebná a osobně neviděl důvod k přehodnocování svého jednání: „*Nevidím dneska, kdybych se vrátil o pět let zpátky, že bych nějaké informace vyhodnotil špatně a udělal bych to jinak.*“ (R18) Můžeme tento výrok hodnotit jako nedostatek sebereflexe, ale zároveň také jako čistě technokratický přístup.

S politickou kulturou souvisí také *pravidla schvalovacího procesu*, respektive jejich využívání v praxi. Dle Ústavy ČR může být nový návrh zákona předložen čtyřmi orgány, jedná se o skupinu poslanců, vládu, krajské samosprávy a Senát. Předložení návrhu zákona tzv. poslaneckou iniciativou, který neprochází připomínkovým řízením ani stanoviskem Legislativní rady vlády, lze dle Mansfeldové a Linka (2009: 72) považovat za značně nestandardní, protože zákon neprochází standardním legislativním procesem jeho přípravy ve vládě. Je možné ho definovat jako zjednodušený a zkrácený proces schvalování, který je například dle vyjádření tehdejšího prezidenta Václava Klause, u takto rozsáhlých reforem, považován za obejití vlády. (Stanovisko prezidenta republiky 2010) Díky způsobu předložení zákona poslaneckou iniciativou (v případě Návrhu zákona o ÚP ČR se navíc jednalo o koaliční poslance) se předkladatelé vyhnuli komunikaci s opozičními poslanci a zástupci připomínkových míst.

R15 se k tomu vyjádřil následovně: „*Poslanecká iniciativa bývá vždycky plán B. Když to nevyjde takhle (myšleno ministerský návrh), tak aby to netrvalo tak dlouho, tak se osloví několik poslanců a ti to píšou za sebe. Samozřejmě s tím, že spolupracují s ministerskými úředníky.*“ Tento přístup byl potvrzen také oslovenými předkladateli Zákona o ÚP ČR (R13 a R14) a tehdejším náměstkem MPSV (R17). „*Bylo to za koalici. A z jakého důvodu? Byla to určitě otázka rychlosti ... Ten, kdo o politice něco ví, tak ví, že musí pracovat velice rychle, aby něco protlačil.*“ (R14) V podobném smyslu se vyjádřil R17: „*To byla poslanecká iniciativa, která samozřejmě vznikla z popudu ministra nebo minimálně s jeho vědomím. A pro urychlení, protože tím se samozřejmě obešlo projednávání ve vládě, v legislativní radě a tak dále.*“

Dalším důležitým znakem dimenze polity je *délka funkčního období vlády*. V ČR trvá období mandátu čtyři roky, nicméně mezi lety 1990 a 2011 byly pouze dvě vlády, které vládly po celou dobu.<sup>51</sup> S tím může souviset zakořeněná představa politiků, že se jedná o krátké období pro realizaci

<sup>51</sup> Jedná se o první vládu Václava Klause (2. 7. 1992 – 4. 7. 1996) a vládu Miloše Zemana (22. 7. 1998 – 12. 7. 2002)

jakýchkoliv zásadnějších změn. Když si zároveň uvědomíme, že politické chování politiků je ovlivněno upřednostňováním ideologie na úkor věcné diskuse, výsledkem je zrychlený proces schvalování nových veřejných politik, protože mezi politiky se šíří představa, že v České republice se musí jakékoliv rozsáhlé změny realizovat rychle, protože další vláda, která získá mandát, v nastaveném návrhu politiky nebude pokračovat. Tato stanoviska potvrzují především tehdejší členové vládní koalice (R13, R14, R17 a R18). Pro ilustraci jsem vybrala pouze jeden z názorů: „*Politici jsou do toho dneska tlačeni, protože my nemáme už ani čtyřletý volební období, máme ta volební období čím dál tím kratší a nejistější.*“ (R17)

**Volební systém** do Poslanecké sněmovny představuje další znak, který vzešel z analýzy rozhovorů. V případě České republiky se jedná o menšinovaný volební systém, který pro rozdělení mandátů využívá D'Hondtova dělitele. Ten bývá většinou odborníků označován jako disproporční, zejména s přihlédnutím k jeho modifikaci, která byla vytvořena českými zákonodárci (Lebeda 2001). Díky tomu může být spojován s určitými nevýhodami, jež mohou vést k selhání politiky. Může totiž vyprodukovat velmi disproporční výsledky a tím favorizovat velké politické strany, tedy politické strany, které získaly ve volbách velký počet hlasů, čímž zvyšuje jejich dominanci při vládnutí. Příkladem může být vytvoření silné koalice, která má v Poslanecké sněmovně ČR více než 101 poslanců (čím více, tím lépe), a tím je pro ní schvalovací proces snadnější, protože má větší jistotu podpory u předložených návrhů zákonů, případně má možnost přehlasovat negativní stanoviska opozice, Senátu a Prezidenta. Opodstatněnou námitkou mohou být výhody takového volebního systému, protože pocit moci nemusí být problémem, pokud se s ním nakládá s pochopením, rozvahou a respektem k odlišným názorům. Jak však bylo poznamenáno výše, pro českou politickou scénu je typické, že poslanci většinou hlasují dle partaje, jejíž jsou součástí, nikoliv dle posouzení vhodnosti a důležitosti navrhovaných politik.

V souvislosti s touto charakteristikou výše uvedeného volebního systému souvisí také způsob uplatňování **moci**, ať už ve fázi rozhodování o podobě politiky či v nastolování agendy. Výsledkem takové moci může být nedostatek komunikace, kooperace, konsensu a kompromisu, který může ovlivnit proces schvalování i implementaci veřejné politiky. Uvědomování si větší moci související s rozhodováním je zřejmé například z výroku R16, který komentoval tehdejší způsob vlády následovně: „*Všichni si můžete říct, co chcete, ale pak my si rozhodneme, jak to bude.*“ Patrné je to i z tohoto komentáře: „*Jejich arogantní způsob vládnutí se neseťkával s nadšením.*“ (R15)

Větší **moc v nastolování agendy** je patrná z výroků především zaměstnanců úřadů práce, které změna organizačního uspořádání velmi překvapila. Většina oslovených respondentů kritizovala, že nebyli přibráni ke komunikaci, případně, že jejich názory nebyly pro tehdejší vládu podstatné. Přestože ředitelé úřadů práce byli v první fázi osloveni (nicméně až po oficiálním oznámení, že změna se chystá) a měli možnost se vyjádřit, jejich zkušenosti, odbornost a názory nebyly brány v potaz. Svědčí o tom nejen následující výroky: „*Jakmile vznikl Úřad práce České republiky, tak*

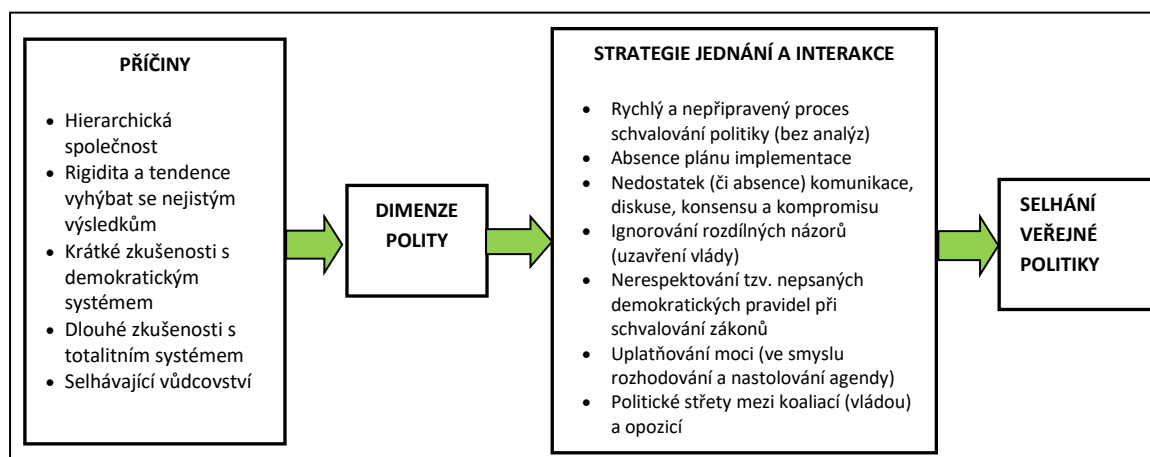
*tím diskuse skončila a začal se vyvíjet nátlak.*“ (R1) či *„To byla okupace, protože to bylo o nás bez nás.“* (R11), ale také již na předchozích stránkách zmíněné prohlášení ředitele Ivana Vilíma k postupu tehdejšího vedení na MPSV.

Oslovení respondenti zároveň připouštěli, že způsob vlády byl řízen ze shora, uplatňováním *moci také v rozhodování*. R4 například uvedl: *„Jeden vrcholný představitel státní správy byl přesvědčen o své pravdě, s nikým jiným ji pořádně nediskutoval, především s těmi, kteří mají výkon té politiky realizovat.“* Obdobný výrok uvedl také R3: *„Měli jsme velmi krátkou schůzku s panem Šiškou ... pan Šiška s námi velmi sprostě vymetl. Úplně arogantně nám sdělil, že pan ministr nemá čas se těmto věcem věnovat a že oni mají jiné představy“* Svědčí o tom i průběh schvalovacího procesu, především u Zákona o ÚP ČR. V té době vládní koalice přehlasovala stanoviska Senátu i Prezidenta ČR.

Volební systém v ČR je součástí reprezentativní demokracie, tedy politického a ústavního pořádku v zemi. Občané ve volbách do Poslanecké sněmovny volí politické strany, které díky tomu po formální stránce získávají legitimitu. Dle odborníka na veřejnou a sociální politiku (R23) se jedná o *“právo vytvářet politiky způsobem, kterým chtějí.”* V této perspektivě má vláda právo vytvářet a schvalovat takové zákony, které uzná za vhodné. Nicméně toto pojetí nekoresponduje s požadavkem otevřené a participativní politiky a tedy získání podpory pro své návrhy zákonů. Dle tohoto východiska získává legitimitu takový návrh zákona, který je podporován všemi zúčastněnými aktéry.

Pro hlubší porozumění nově definované dimenze polity níže uvádím paradigmatický model, který umožňuje systemicky přemýšlet o jevech a vzájemně je mezi sebou propojovat, případně zjistit, které faktory předcházejí určitému způsobu jednání. Tvorba paradigmatického modelu dimenze polity byla inspirována popisem tvorby teorie dle Strausse a Corbinové (1999). Ústředním jevem je dimenze polity, kterou vyvolávají určité příčinné podmínky a výsledkem jsou pak určité strategie jednání nebo interakcí, jež nakonec mohou vést k úspěchu či selhání veřejných politik. Důležité je zohlednit také kontext, tedy vnější podmínky, které mohou ovlivňovat strategie jednání. Jedná se například o nenadálé události (celosvětová hospodářská krize), osobní a profesní zkušenosti, případně odborné zaměření představitelů vlády, ale také vliv politického uspořádání a vývoj jiných sousedních států (hrozící státní bankrot v Řecku). Díky vytvořenému paradigmatickému modelu můžeme pozorovat jisté pravidelnosti, díky kterým může docházet k selháním veřejných politik.

### Model 8.: Paradigmatický model dimenze polity na příkladu selhání veřejné politiky



Zdroj: autorka

Příčiny uvedené ve schématu vycházejí z různých teorií, nelze je však brát jako konečný výčet. A to zejména proto, že se vztahují k posuzování politické scény v ČR. V tuto chvíli se jedná spíše o diskusi a úvahu, které by stály za důkladnější ověření.

Na způsob politického uspořádání v zemi, dimenzi polity, mohou působit kulturní znaky ovlivněné mimo jiné historickými zkušenostmi. Například podle The Hofstede Insights Culture Compass<sup>52</sup> je ČR typická svou hierarchickou strukturou a rigiditou, tedy snahou vyhýbat se nejistým výsledkům.<sup>53</sup> Občané dle tohoto výzkumu tedy očekávají hierarchické vedení a jsou zvyklí na centralizaci a řízení ze shora dolů. Toto smýšlení může být ovlivněno dlouholetými zkušenostmi s totalitním systémem a zároveň relativně krátkou zkušeností s demokratickým zřízením. Na druhou stranu, nová generace, zvyklá žít podle jiných pravidel, může již očekávat jiný způsob řízení. Zejména přihlédneme-li ke skóru faktoru, který činil 57 ze 100, jeho výše tedy není až tak výrazná.

Faktor vypovídající o snaze vyhýbat se nejistým výsledkům a být vůči změnám relativně rigidní, může být spojován se selháním v oblasti realizování velkých reforem, navíc s nedostatečně vysvětleným záměrem a absencí diskuse. Zůstat ve statusu quo je vždy snadnější a pohodlnější cesta. Ve vztahu k selhání organizační reformy úřadů práce je třeba si uvědomit, že úřady práce fungovaly od svého založení na klasickém decentralizačním způsobu řízení a rychlé a neočekávané změny, realizované lidmi s jinými profesními zkušenostmi, mohly způsobit značnou nevoli. V té

<sup>52</sup> <https://www.hofstede-insights.com/>

<sup>53</sup> Oproti tomu Švédsko je země, kde je typická pro svou snahu o decentralizaci, rovná práva či participativní demokracii (i vedení organizace). Je tedy opakem hierarchické společnosti. Zároveň je to země s relativně nízkou mírou netolerance a vyhýbání se inovacím či nejednoznačným záměrům. Další odlišná země, Singapur, je typická vysokou úrovní hierarchie, která je založena na konfuciánském učení, jehož prvkem je mimo jiné důraz na stabilitu společnosti, která je založena na nerovném vztahu mezi lidmi, na kontrole, na řízení ze shora dolů. Na druhou stranu se jedná o kulturu, pro kterou je typická velmi nízká úroveň vyhýbání se nejistotám.



době neprobíhala diskuse, nerealizoval se žádný plán postupné implementace a samotní zaměstnanci úřadů práce upozorňovali na možné problémy a nejistý výsledek. Velká část z nich se s novým organizačním řízením neztotožnila a stále pocítují pocity politické bezmoci.

Selhávající vůdcovství jako další možná příčina selhání veřejných politik je spojována s neschopností vládnout, plánovat, mít vizi a především pak s neschopností komunikovat, diskutovat a získat souhlas a podporu pro tvorbu politiky. Na tuto problematiku upozornil Stein Ringen (2017: 15), dle kterého musí ve vládě zároveň „existovat nějaká morálka a nějaký sdílený pocit morálního aspektu kulturního tkaniva.“ Každý vůdce musí zároveň uvažovat demokraticky a vnímat vzájemný vztah mezi svobodou a odpovědností.

Jak je z paradigmatického modelu dále patrné, dimenzi polity můžeme rozumět i jako zastřešujícímu rámci, který ve výsledku může ovlivňovat další tři dimenze. Očividné je to především z faktoru strategie jednání a interakce. Popsaný způsob chování ovlivňuje proces schvalování politiky (dimenze procesu), způsob implementace (dimenze programu) i způsob jednání a komunikaci mezi vládou a opozicí (dimenze politiky). Definovat selhání politiky (ve smyslu policy) jen z pohledu politického cyklu se zaměřením na úroveň politiky, se tedy jeví dle výše uvedených výsledků jako nedostačující. Při hodnocení selhání a úspěchů veřejných politik je nezbytné vycházet také z úrovně polity a zkoumat způsob nastavení politického systému v zemi.

Z tohoto důvodu jsem navrhla novou definici selhání veřejné politiky, která vychází z teoretického pojetí Marka Bovense, Paula 't Harta, Allana McConnella a z výsledků výzkumu realizovaného v této práci:

*Veřejná politika selhává tehdy, když vláda nezíská/získá velmi malou až neexistující podporu pro tvorbu politik, v průběhu schvalování a implementace politiky se naopak objeví silná opozice, cíle politiky jsou hodnoceny jako nepřínosné a nežádoucí a zároveň nedochází k jejich naplnění, a to vše nejen díky chybě politických rozhodovatelů, ale také z důvodu politického uspořádání v zemi (především v souvislosti s politickým chováním a institucionálními mechanismy).*

## **9.2 Praktické limity při posuzování úspěchů a selhání veřejných politik**

Jak je uvedeno v teoretické části, posoudit, zda daná politika selhává nebo je úspěšná, záleží na různých faktorech. Se všemi jsem se při psaní této práce setkala. Je tedy nutné podotknout, že zhodnotit politiku nepodléhá žádné vytvořené metodice postupu (s jasně definovanými a strukturovanými kroky), naopak se slovy Allana McConnella (2015) jedná o určitý druh umění, který závisí na výzkumníkově vynalézavosti, invenci, představivosti či imaginaci.

V průběhu psaní jsem narazila na několik otázek, které ve mně vyvolávaly nejistotu, zda postupuji správně. Čím více a hlouběji jsem o způsobu hodnocení a svých výsledcích přemýšlela, tím více jsem si uvědomovala, že se nelze ubránit normativnímu pohledu. Již samotný výběr teorie, která vysvětluje, proč organizační reforma úřadů práce selhala, podléhá mým profesním zkušenostem, odbornému zaměření i názorům na tvorbu úspěšné politiky (který je patrný ze stanovených kritérií pro posuzování selhání a úspěchu politiky). Nejprve jsem začala zkoumat reformu na základě teorie skupinového myšlení, jež byla z mého pohledu pro vysvětlení selhání reformy podstatná. Nicméně při další a hlubší analýze rozhovorů, která je uvedena v předešlé kapitole, jsem si začala uvědomovat, že problém selhání organizační reformy může vycházet již ze strukturálního pojetí, tedy ze způsobu politického a institucionálního uspořádání. Poměrně obrazně, slovy Bovense a 't Harta (2011), lze říci, že jsem se při hodnocení příčin selhání reformy stala z optimistky pesimistkou.

Mému hodnotovému přesvědčení podléhají také závěry v případové studii, tedy způsob realizace výzkumu, interpretace výsledků i celkové hodnocení organizační reformy úřadů práce. Pro některé čtenáře se tak mohou zdát závěry troufalé, už z podstaty, že perspektivy výzkumníků se různí. Avšak výsledky hodnocení reformy jsou v souladu s obdobnými studiemi na stejné téma (Musil 2012, Havlíková 2013, Kotrusová a Výborná 2014 a 2015, Horák 2017).

Další pocity nejistoty ve mně vyvolával časový rámec zkoumání názorů všech zainteresovaných aktérů. Analýza organizační reformy je retrospektivní, výzkum byl realizován po pěti až šesti letech.<sup>54</sup> Nevýhoda takového zkoumání může být spojována se ztrátou některých dat, především vzpomínek respondentů, které už nemusí být tolik přesné. A to v důsledku zapomínání a dlouhodobého odstupu od přímé a osobní zkušenosti se způsobem schvalování a implementací reformy. Tehdy pociťované emoce, jak pozitivní, tak negativní, mohou být dnes již otupělé. Na druhou stranu považuji tuto zpětnou rekonstrukci celého případu za pozitivní. A to jednak z důvodu zvýšení objektivity, a tedy snížením subjektivní zainteresovanosti mé jako výzkumníka, ale také oslovených respondentů. A druhý důvod vychází z předpokladu, že v případě, že zaměstnanci pociťují důsledky reformy i po několika letech, mají výsledky studie stále velký význam. Dlouhodobý časový rámec se v tomto případě ukázal jako velmi podstatný, a to především v souvislosti s praktickou tvorbou veřejné politiky.

Další problém, se kterým jsem se v průběhu psaní disertační práce setkala, bylo zhodnocení politiky na základě jejich cílů (ve smyslu jejich nastavení i dosažení). Jak upozorňují čeští i zahraniční odborníci (např. Bovens a 't Hart 2011, Howllet 2015, McConnell 2015, Veselý a Nekola 2007), jedná se o velmi podstatný faktor, nicméně je to také faktor velmi kontroverzní. Pokud pominu hodnocení charakteru cílů, je třeba upozornit, že jejich stanovení bylo v případě organizační

---

<sup>54</sup> Rozdíl v letech je dán dvěma fázemi reformy úřadů práce, které na sebe navazovaly a proběhly ve dvou odlišných letech (2011 a 2012)

reformy popsáno velmi obecně a nejednoznačně, tedy bez jakýchkoliv indikátorů potřebných pro zhodnocení jejich dosažení. Pouze cíl finanční úspory, který se týkal provozních nákladů, byl v Důvodové zprávě k Návrhu zákona o ÚP ČR konkretizován. Nebylo však vůbec zřejmé, z čeho byla uvedená suma vypočítána. Další problém při hodnocení cílů byl spojen s možnými skrytými motivy, které mohly být ovlivněny soukromými zájmy či ideologií tvůrců reformy. Respondenti například upozorňovali na zprivatizování úřadů práce či na důvod související s korupcí některých představitelů tehdejšího vedení MPSV. Jejich posouzení však nebylo možné, protože se jedná o záměry nezveřejněné, vycházející spíše z tehdejších pocitů a názorů oslovených respondentů.

Dalším praktickým limitem při posouzení úspěchu a neúspěchu jsou data, která jsem měla k dispozici. Ačkoliv jsem jako bývalý zaměstnanec úřadu práce měla k dispozici interní data, například mailovou korespondenci či připomínky k Návrhu zákona o ÚP ČR z jednoho pracoviště úřadu práce, je třeba připustit, že některé informace jsou veřejnosti skryty, případně není možné se k nim dostat. Jak uvádí Marsh a McConnell (2010), při tvorbě politiky dochází k zákulisním jednáním a k určitému způsobu interní komunikace, ke kterým výzkumník většinou nemá přístup. Musí tak často pracovat s informacemi, které má k dispozici a nemůže si tedy být nikdy jist, zda jsou jeho závěry relevantní a přesné. Jedná se například o záznamy z interních porad či schůzek mezi představiteli vlády, ale také mezi vládou a opozicí. V této souvislosti je velice těžké, či spíše nemožné, objektivě posoudit například zveřejňované názorové odlišnosti mezi vládou a opozicí při schvalování reformy.

Posuzování úspěchu či neúspěchu politiky má své praktické omezení nejen z výše uvedených důvodů, které byly odborníky již popsány. Souvisí také s porozuměním vztahu mezi úspěchem a neúspěchem. Na základě této perspektivy rozlišuje Allan McConnell (2015) různé úrovně selhání, od snesitelného (tolerovaného), přes konfliktní (střetávající se se stejnou mírou úspěchu) až k totálnímu. Úspěch i neúspěch jsou dle něho dva konce jednoho kontinua. Otázkou však je, jak co neobjektivněji posoudit onu míru úspěchu a neúspěchu. Když jsem v kapitole 8 analyzovala reformu úřadů práce v perspektivě teorie selhání a úspěchu veřejných politik, bylo pro mě velmi složité posoudit, zda stanovené kritérium bylo splněno, částečně splněno či nesplněno. Jak jsem již několikrát uvedla, při celkovém zhodnocení je nutné si uvědomit, že výsledky jsou závislé na normativním předpokladu výzkumníka a respondentů.

Při posuzování míry úspěchu a neúspěchu politiky (jak uvádí Allan McConnell) existuje zároveň předpoklad, že snížením neúspěchu zvýšíme úspěch či naopak, že čím větší úspěch politika má, tím menší má také neúspěch. Limitem tohoto uvažování ale je, že tato přímá úměra není při skutečném hodnocení aplikovatelná. Úplně stejné chyby mohou být jinak posuzované při hodnocení procesu schvalování a implementace komplexní politiky s několika cíli a jinak při hodnocení relativně konkrétní politiky. Je tedy třeba připustit nepřímou úměru a uvědomit si, že *snížením neúspěchu, případně vyhybáním se mu, nemůžeme zaručit, že daná politika bude úspěšná.*

Limitem v posuzování úspěchu či neúspěchu veřejných politik je také zhodnocení, zda šlo selháním předejít. Toto kritérium vychází z definice Bovense a 't Harta (2011). Na počátku svého výzkumu jsem byla přesvědčena, že selháním souvisejícím s organizační reformou úřadů práce, šlo předejít. Nicméně při hlubším zkoumání jsem zjistila, že selhání reformy mohlo vycházet ze samých struktur politického a institucionálního uspořádání, a v tomto kontextu nelze jednoznačně dojít k závěru, že selháním bylo možno předejít. Naopak, faktor institucionálních mechanismů může ovlivňovat způsob schvalování politiky, kterému je velmi složité se vyhnout, neakceptovat ho, změnit či obejít.

## 10 Doporučení aneb co snižuje neúspěch veřejných politik

Na počátku této disertační práce jsem uváděla, že selhání veřejných politik jsou všudypřítomná a součástí našeho politického i mediálního světa. A to i přestože v odborných kruzích můžeme pozorovat snahy o analyzování těchto politických selhání, a tím zlepšovat způsob vládního rozhodování v politice. Jedním z důvodů mohou být již mnohokrát zmiňované odlišné hodnoty i kritéria pro posouzení úspěchu a selhání veřejných politik. Přesto se v následujících řádcích zaměřuji na doporučení, která vzešla z výzkumu popsaném v této práci. Považuji však za důležité dodat dovětek k názvu kapitoly: „Doporučení aneb co snižuje neúspěch veřejných politik, *ale nezaručuje nutně její úspěch*“. Důvodem není alibismus, ale předpoklad, že stejně jako nelze napsat jeden konkrétní a jasně strukturovaný postup pro hodnocení veřejných politik, nelze ani jednoznačně definovat, jaké konkrétní aspekty zaručí jejich úspěch.

První doporučení: „***Základním stavebním kamenem je komunikace, diskuse a participace***“

Jedná se o doporučení, na kterém se shoduje velká část odborníků, z tohoto důvodu ho považuji za základní stavební kámen pro realizaci úspěšné veřejné politiky. Jako prioritní ho hodnotí například Bovens, 't Hart a Peters (2001), Tummers a jeho kolegové (2009 a 2012), McConnell (2015), Ringen (2017) a Janis (1972).

Všichni víceméně vycházejí z předpokladu rovnocenného vztahu mezi vládou a opozicí, mezi vládou a odborníky, mezi vládou a veřejnými profesionály či mezi vládou a nevládními organizacemi. Slovy Steina Ringena (2017), je potřeba všechny zainteresované aktéry vtáhnout na jedno hřiště či přibrat na palubu. Předpokladem tedy je, aby politika nebyla utvářena striktně ze shora, ale ve spolupráci s ostatními. Využití znalostí a zkušeností odborníků a veřejných profesionálů totiž může pomoci při tvorbě kvalitní a dobré veřejné politiky s nízkým předpokladem selhání jak v rovině procesu schvalování, tak v rovině implementace, a to v dlouhodobém horizontu.

Díky způsobu takové spolupráce mohou vládní rozhodovatelé získat informace o problémech, se kterými se občané setkávají, o jejich potřebách a následně mohou stanovovat cíle, které budou

relevantní, užitečné a prospěšné. Dále získají informace nejen o tom, *co* by se mělo dělat, ale především *jak* je možné to udělat. Respektováním dalších názorů poskytne vláda i ostatním aktérům reálný vliv při tvorbě politiky a její šance úspěchu a ztotožnění se s nastavenými cíli, bude mnohem větší.

Námitkou k tomuto doporučení může být samozřejmě kritika samotné perspektivy, která je postavena na aktivitě a ochotě všech zúčastnit se rozhodování o podobě připravované politiky. Další nevýhodou mohou být přílišná očekávání aktérů, která však nejsou ve výsledku uspokojena, protože nedojde ke konsensu (v této perspektivě je tedy třeba se zaměřovat spíše na kompromis). Dále se může jednat o námitku, jež je zmíněna již na předchozích stránkách a která je charakterizována jako vliv kultury dané země, tedy i politického chování, rigidity a tendence vyhýbat se nejistým výsledkům či dlouhodobé zkušenosti s totalitním hierarchickým systémem. Avšak v případě neustálého ohlížení se do minulosti a neochotě ke změnám, nedosáhneme v budoucnosti transformace a nových možností. A kdy jindy začít než nyní. Předpoklad, že je důležité sdílet vládu s politiky, si uvědomoval již v 17. století první ministr Francie Jules Mazarin, který prohlásil: „Vládněte! Politici vám musí sloužit, ne poroučet!“

Způsob vlády postavený na participaci, diskusi a komunikaci neznamena, že se bude jednat o přímou komunikaci s každým občanem, veřejným profesionálem, pracovníkem z nevládní organizace či členem parlamentu, ale komunikaci skrze určité platformy, na kterých je možné vyjadřovat své názory a navrhnout případná řešení. Platformou pro takovou komunikaci a diskusi by mohly být konzultativní komise, kulaté stoly, veřejné rozpravy či internetové diskuse, případně jiné formy elektronické komunikace. Požadavkem tedy je, aby byly tyto způsoby realizovány v době schvalování politiky i následně v období implementace. Návrhy a komentáře by následně měly být brány v potaz jako další možnosti pro tvorbu úspěšné politiky.

Druhé doporučení: „***Důraz na odborné znalosti, nikoliv na ideologii***“

Toto doporučení vychází z předpokladu, že diskuse a rozhodování o podobě politiky by mělo být založené především na odborných znalostech, nikoliv na osobních zájmech či ideologii. V ideálním případě by cíle veřejné politiky měly vycházet z definovaného a uznaného problému. S tímto předpokladem souvisí i výše uvedené doporučení, protože opět předpokládám, že rozhodování by mělo proběhnout napříč politickým spektrem a ve spolupráci s veřejnými profesionály, odborníky a nevládními organizacemi.

Tento způsob můžeme nazvat realizací „názorového kolečka“, jehož výsledkem by měla být shoda na obsahu veřejné politiky. Součástí je samozřejmě nutné pečlivé plánování veškerých změn, protože pouze tímto způsobem předložená rozhodnutí nepřeruší ani změna vlády.

Jak je na základě analýzy organizační reformy úřadů práce patrné, politická kultura může ohrozit demokratické hodnoty a principy, protože vzniklé defekty a nedodržování neformálních pravidel a

konvencí může být posuzováno jako něco normálního. Jednat tedy pouze na základě ideologie a rozhodovat se pod vlivem partaje, ke které náležím, může způsobit politickou slepotu a absenci otevřeného myšlení. Ringen (2017) v tomto kontextu píše o potřebě kulturní revoluce.

Třetí doporučení: „*Podpora jako nutná podmínka pro udržitelnost politiky*“

Díky realizaci předchozích dvou doporučení může vláda získat podporu pro tvorbu své veřejné politiky a tím dosáhnout její dlouhodobou udržitelnost. Neboli bez komunikace a spolupráce a bez respektování odborných názorů všech zainteresovaných aktérů, nemá vláda velkou šanci získat podporu pro realizaci úspěšné politiky v dlouhodobém horizontu. Jak píše Stein Ringen (2017), občané, veřejní profesionálové, ale i opoziční poslanci mohou být neochotní a někdy i nepřátelští, přesto je vláda potřebuje. Nejde jen o to, vtáhnout je do rozhodování a získat souhlas pro zavedení vládní politiky, ale je třeba, aby ji také podporovali.

Aby vláda byla schopná tento předpoklad naplnit, měla by mít jasnou vizi a přesvědčit ostatní, že pokud budou všichni táhnout za jeden provaz, požadované záměry se naplní a politika bude úspěšná. Slovy Winstona Churchilla, „chce-li se někdo stát politikem, musí mít schopnost předpovídat, co se bude dít zítra, příští týden, příští měsíc anebo příští rok... A potom schopnost vysvětlit, proč k tomu nedošlo.“ Všichni zainteresovaní aktéři musí mít možnost porozumět těmto záměrům, diskutovat o nich, vyjadřovat své názory a díky tomu spolupracovat a podporovat zaváděnou politiku.

Čtvrté doporučení: „*Bez kompromisu to nejde*“

František Ladislav Rieger poznamenal, že „v politice je nejlepším měřítkem moudrosti výsledek.“ V kontextu již zmíněných doporučení se nabízí dodat ke slovu výsledek přídavné jméno *úspěšný*. Aby však byl výsledek úspěšný, musí vycházet ze spolupráce a komunikace se všemi zainteresovanými aktéry, z respektu k jiným odborným názorům a ze snahy o kompromis. Kompromis je možné definovat jako snahu vlády nevycházet pouze z názorů a přesvědčení svých členů, ale také z názorů ostatních, a tím se upínat k tomu, co *můžeme* udělat, nikoliv co *chceme* udělat.

Díky takovému kompromisu, vzešlému z diskuse se všemi zainteresovanými aktéry a z porozumění záměrů vlády pro realizaci politiky, pravděpodobně dojde také k podpoře politiky, ke ztotožnění s jejími cíli, a tedy i k dlouhodobé udržitelnosti.

Páté doporučení: „*Nespoléhejte se pouze na moc*“

Jedná se o doporučení, které vychází z předpokladu, že není vhodné se spoléhat pouze na moc, kterou získají vlády díky volbám a díky vytvořené koalici. V případě, že tomu tak bude, dojde pravděpodobně k podceňování všech výše uvedených faktorů, které přispívají k úspěchům veřejných politik. Jak je z analýzy reformy úřadů práce patrné, často pak dochází k příliš rychlému

prosazení vlastních zájmů a ideologicky nastavených názorů, a to bez dostatečného promyšlení a bez spolupráce s opozicí, odborníky a veřejnými profesionály. Pravděpodobnost úspěchu je pak minimální.

Takto unáhlená rozhodnutí a přílišné prosazování vlastní moci se totiž kromě nezdaru v průběhu rozhodování a implementace politiky, mohou promítnout také do prestiže samotné vlády. Poměrně obrazně je možné vyjádřit důsledek tvrdého prosazování moci citátem české spisovatelky Zdeňky Ortové: „Nejhorší kocovinou bývá postižen politik, jenž se tak dlouho opájí vlastní mocí, až způsobí vystřízlivění národa.“ Aby k tomuto vystřízlivění národa nedošlo a vláda si zachovala voličskou základnu a důvěru občanů, je třeba se vyhnout unáhleným rozhodnutím a místo moci získat respekt.

Šesté doporučení: **„Být výborný státník, nikoliv politik“**

Toto doporučení je příhodné uvést slovy Davida Lloyda George, který je považován za jednu z klíčových postav mnoha britských reforem, které položily základ sociálního státu: „Politik je člověk, s jehož politikou nesouhlasíš. V opačném případě je to státník.“

Umět komunikovat, mít charisma, mít vizi, umět vysvětlit své plány, vycházet z potřeb občanů, umět spolupracovat a vyjednávat, a tím získat podporu pro veřejnou politiku. To jsou základní schopnosti a dovednosti schopného státníka. V opačném případě se jedná o politika bez dostatečné podpory, tedy o politika, který není příliš respektován a není schopen plánovat a udržet svou vizi a plánovanou politiku. Přidanou hodnotou také je, pokud politik disponuje následujícími charakterovými vlastnostmi – je odvážný, zásadový a konzistentní ve svých názorech, umí ustát problémy, získat si respekt, umí komunikovat s médii a vyzařuje zdravou sebedůvěru. Zároveň umí reprezentovat, je příjemný a milý, na druhou stranu se nebojí rozhodnutí, respektuje názory ostatních a nebojí se přijít s kůží na trh.

Toto doporučení vychází z názoru, že tvůrce politiky považují za velmi významné, a to ačkoliv je z předchozího čtení patrné, že podstatná pro tvorbu politiky je komunikace a vyjednávání s veřejnými profesionály i nevládními organizacemi (především u veřejných politik, kdy je vyjasňování cílů a potřeb nezbytné). V terminologii Colebatche (2005: 79) považují volené lídry za „řidiče vozidla“, nikoliv za „pouhé hráče ve hře.“

## ZÁVĚR

Základním cílem práce bylo otevřít téma selhání a úspěchů veřejných politik a zároveň porozumět tomu, proč některé politiky selhávají a jiné jsou úspěšné. Tento obecný cíl byl demonstrován na konkrétním příkladu organizační reformy úřadů práce, která proběhla ve dvou fázích. První organizační změna byla realizována v roce 2011 a druhá obsahová změna byla uskutečněna v roce 2012.

Výsledky analýzy reformy úřadů práce velmi detailně popisují tři základní stanovené perspektivy pro zkoumání reformy. Nejprve je v případové studii systematicky a komplexně popsán vývoj úřadů práce od roku 1990 z hlediska organizačních a obsahových změn při poskytování veřejných služeb zaměstnanosti. Konkrétně je však tato část zaměřena na etapu vlády Petra Nečase s detailním popisem způsobu schvalování a implementace organizační reformy úřadů práce. Této vládě nechyběly ambice ani sebevědomí, nové politiky zaváděla téměř ve všech oblastech, vždy s hlavním cílem ušetřit a zefektivnit poskytované služby.

Nicméně změny v organizačním i obsahovém řízení úřadů práce byly v roce 2011 a 2012 doprovázeny spoustou problémů jak v oblasti schvalování a rozhodování o podobě reformy, tak v oblasti implementace. Proces schvalování byl odborníky i pracovníky úřadů práce hodnocen jako nepřipravený, rychlý, neuvážený, nestandardní a bez jakékoliv hlubší diskuse a komunikace. V průběhu implementace došlo k problémům s nedostatkem personálního zajištění, k technickým problémům s nově zavedeným ICT systémem, k problémům v oblasti nedostatečného prostorového zázemí i k problémům souvisejících s poskytováním služeb nezaměstnaným.

Další zkoumanou perspektivou v případové studii bylo odhalení, proč došlo k přijetí Zákona o ÚP ČR a následně celé organizační reformy, a to optikou teorie skupinového myšlení (Janis 1972). Na základě provedené analýzy jednotlivých osmy symptomů, jež byly podpořeny získanou a diagnostikovanou evidencí, lze usuzovat, že na organizační reformu úřadů práce je možné skrz tuto teorii nahlížet. Každý symptom byl do jisté míry potvrzen, někde s větší či menší jistotou. Pro jasné a definitivní potvrzení závěrů je však nutné si uvědomit a přihlídnout k tomu, že rozhodování je v každé politice často skryté a probíhá za zavřenými dveřmi. Zároveň je nutno připustit, že vzhledem k technice sběru dat (a nedostupností některých interních dokumentů), si nemůžeme být nikdy zcela jistí, že daný jev byl popsán správně. Nicméně veškeré nalezené indicie směřují k tomu, že došlo k potvrzení všech tří základních znaků teorie skupinového myšlení, tedy znaku soudržné skupiny, izolace od informací z vnějšku a prosazování vlastního řešení z pohledu vedoucího skupiny.

Třetí perspektiva v případové studii byla zaměřena na analýzu důsledků organizační reformy, ať v jejich pozitivní či negativní podobě. Konkrétně byla práce zaměřena na evaluaci tří kategorií: 1) ekonomická efektivita (prostřednictvím úspory a kontroly), 2) účinnost (ve vztahu ke klientům)



a 3) orientace na zaměstnance (optikou teorie pracovní spokojenosti a teorie odcizení od politiky). Výsledky této analýzy poukázaly na negativní aspekt ekonomicky definovaných cílů, který v konečném důsledku vedl k negativním dopadům reformy – jak na zaměstnance úřadů práce (jejich pocity pracovní nespokojenosti a odcizení od politiky), tak na klienty. Ve spojení s dalšími aspekty jako je rychlost, nepřipravenost, nedostatek odborných analýz, a nedostatek komunikace a diskuse, nebyla vláda schopná mobilizovat pro reformu úřadů práce veřejné profesionály. Svou nepatřičnou těžkopádností, direktivním a agresivním řízením si je odcizila.

Ačkoliv nelze jednoznačně dokázat, že radikální a ze shora zaváděná reforma měla kauzální dlouhodobé důsledky na zaměstnance úřadů práce, výsledky indikují, že minulé zkušenosti respondentů (například velmi silné zkušenosti s vysokou pracovní zátěží a realizovanými přesčasy), mohou mít vliv také na současnost. A to nejen v rovině pracovní (ne)spokojenosti, ale také v rovině pocitů odcizení, což mohlo ve výsledku vést k nižšímu pracovnímu výkonu. Důsledkem takového direktivního řízení může být selhání politiky nejen z hlediska hodnocení cílů, ale také samotného procesu schvalování.

Všechny uvedené výsledky plynoucí ze zkoumání organizační reformy byly využity pro zobecnění, budování a rekonceptualizování teorie selhání a úspěchů veřejných politik, především se zaměřením na konkrétní dimenze selhání a úspěchů. Záměrem výzkumu bylo hledat znaky, které přispěly k selhání reformy na úřadech práce a konceptualizovat je do tří dimenzí, vycházejících především z pojetí Allana McConnella – proces, program a politika – a tím potvrdit, že teorie selhání a úspěchů je aplikovatelná i v praktickém výzkumu a v kontextu ČR. Při hloubkovém rozboru a hledání jistých pravidelností, jsem však kromě těchto dimenzí objevila ještě čtvrtou dimenzi, kterou jsem nazvala „polity“. Zjistila jsem, že v českém prostředí a ve způsobu demokratického vládnutí v ČR má tato dimenze zásadní význam pro tvorbu politiky, protože významně ovlivňuje její selhání či úspěchy.

Z původního optimistického pojetí zkoumání příčin selhání (definovaného Bovensem a 't Hartem 2011) jsem tedy dospěla k pesimistické perspektivě. Ačkoliv jsem výzkum příčin selhání postavila na předpokladu, že za selhání jsou odpovědní jedinci (s nedostatkem dobrých a kvalitních informací), nikoliv instituce a politické struktury, po odhalení nové dimenze polity je třeba se zamyslet, zda předpokladem neúspěchu politik není ještě další, zásadnější faktor. Příčinou selhání může být totiž také způsob nastavení politického systému, tedy rozpor zakořeněný v politických strukturách společnosti. Definovat selhání politiky jen z pohledu politického cyklu se zaměřením na úroveň politics, se tedy ukázalo jako nedostačující. Nově pojmenovaná dimenze „polity“ může totiž ve výsledku ovlivňovat ostatní již zmíněné dimenze (proces, program a politiku).

Mnou vytvořená definice selhání politiky je tedy postavená na kombinaci uvedených přístupů Marka Bovense a Paula 't Harta a Allana McConnella, zároveň však vychází z výsledků výzkumu

v této práci. Její vymezení je následovné: Veřejná politika selhává tehdy, když vláda nezíská/získá velmi malou až neexistující podporu pro tvorbu politik, v průběhu schvalování a implementace politiky se naopak objeví silná opozice, cíle politiky jsou hodnoceny jako nepřínosné a nežádoucí a zároveň nedochází k jejich naplnění, a to vše nejen díky chybě politických rozhodovatelů, ale také z důvodu politického uspořádání v zemi (především v souvislosti s politickým chováním a institucionálními mechanismy).

Kromě zmíněného teoretického přínosu má práce také zřejmý praktický přínos, který souvisí s uvedeným doporučením pro tvůrce politiky. Jedná se o šest dílčích faktorů, které se díky výsledkům případové studie a na základě prostudované literatury jeví jako nejtypičtější a na jejich podkladě je tedy možné stanovit obecné pravidlo úspěšné politiky. V případě, že zaváděná a implementovaná veřejná politika bude tato doporučení respektovat a realizovat, předpoklad jejího úspěchu bude vysoký. A naopak, pokud nebude vláda doporučení dodržovat, je selhání politiky velice pravděpodobné.

Vycházím totiž z předpokladu, že prevencí jakéhokoliv selhání je diskusní a komunikující politický design tvorby politik, který bude respektovat odlišné názory členů opozice, odborníků, veřejných profesionálů i zástupců nevládních organizací. Díky tomu nebude vláda uzavřena informacím zvnějšku, naopak bude postavena na hledání kompromisu, a tím zvýší pravděpodobnost podpory pro tvorbu své veřejné politiky a zvýší předpoklad její dlouhodobé udržitelnosti. Především veřejní profesionálové jsou pro realizaci úspěšné politiky nenahraditelní, protože v konečném důsledku ovlivňují způsob její implementace a poskytování služeb klientům. Dalším důležitým aspektem pro úspěšnou tvorbu politiky je uvědomění, že vláda nemůže rozhodovat pouze na základě ideologie a pod vlivem partaje, ke které její členové náleží, ale musí naopak umožnit komunikaci a spolupráci při rozhodování o podobě politiky napříč politickým spektrem a napříč vládní koalicí a opozicí. S tímto doporučením souvisí také předpoklad, že není vhodné se spoléhat pouze na moc, kterou získají vlády díky volbám a díky vytvořené koalici. A v neposlední řadě je doporučení postavené na dobrém vůdcovství a na uskutečňování, vysvětlování a získávání podpory pro plánovanou vizi a veřejnou politiku.

Stejně jako každá jiná práce, má i tato své limity. První může souviset s výběrem designu výzkumu, který je postaven na zkoumání jednoho případu a jehož ambicí je generalizovat a budovat nové či vylepšovat stávající teorie. Tento způsob nepovažuje Yin (2009) za příliš vhodný, osobně preferuje aplikaci více případů, minimálně dvou. Nicméně jak uvádí Gerring (2004) či Flyvbjerg (2006), i s použitím jednoho případu můžeme výsledky zevšeobecnit. V tomto kontextu není ani tak důležitý počet případů, jako spíše způsob jejich výběru. V respektu se slovy Johna Millse (1998: 171), že „dobrá práce v sociálních vědách dnes není – a obvykle nemůže být – odvozena z jednoho vyhraněného empirického výzkumu“, je samozřejmě žádoucí zkoumat další úspěšné a neúspěšné

veřejné politiky. Přesto má z mého pohledu tento metodologický i teoretický způsob zpracování konkrétního politického fiaska zřejmý pozitivní přínos pro budoucí výzkum i teorie.

Druhou, z mé strany uvědomovanou námitkou, může být výhrada spojená se začleňováním veřejných profesionálů do politiky. Důvodem mohou být kulturní odlišnosti, přílišná očekávání zainteresovaných pracovníků (která nemusí být ve výsledku uspokojena, protože pro vládu může být těžké vypořádat se s velkým množstvím rozličných zájmů a názorů) a rozporování ochoty a angažovanosti veřejných profesionálů. Námitkou může být i předpoklad, že u některých politik, tvořených ze shora, nedochází k selhání, naopak tento způsob tvorby politiky může být velice efektivní. Jedná se například o kuřáckou politiku (spojenou se zákazem kouření v restauracích) či o politiky, které se vztahují k relativně technickým postupům jako vydávání občanských a řidičských průkazů. Na druhou stranu, v mém předpokladu, politiky, které potřebují pro svoji implementaci veřejné profesionály, by měly být otevřené a zahrnout tyto zkušené a odborné pracovníky do rozhodování o podobě a realizaci nové politiky.

## SUMMARY

The main goal of the thesis is to open the issue of policy failure and success and contribute to better understanding why some policies fail while others are successful. This general objective is pursued and presented on a concrete case of organizational reform of labor offices in the Czech Republic, which was realized in two stages. The first change – aiming at changes in organization and management – was implemented in 2011, while the second change – focusing more on the substance – was made in 2012.

Our results are based on detailed analysis of the case. The analysis of labor offices reform seeks to answer the following questions: 1) how the reform failed, 2) why it failed, and 3) what impact it had. First, we systematically described the historical development of labor offices with emphasis on organizational and substantial changes from 1990, with special emphasis on the government period of Petr Nečas (13. 7. 2010 – 10. 7. 2013). We describe and analyze in detail the organizational reform of labor offices, its change in organizational structure (from decentralized to centralized management) and substantial changes (incorporation of all non-insurance social benefits). We also depicted problems in policy-making process and implementation process. The policy-making process is generally considered to have been too quick, non-standard and unprepared. Stakeholders complained that during the decision-making process, communication with management was lacking, and the timing of the reform was ill-considered (during the worldwide financial crisis). Implementation problems included the dismissal of many employees resulting in a labor shortage in the offices, an untested and unworkable new integrated ICT system as well as inappropriate space in the offices

Second, we analyzed why the reform failed. Our research explored the causes of failure of the reform and analyzed the process of the adoption of the Act of Labor Office of the Czech Republic (as a basic and principal change of the reform) through the lens of groupthink theory. We found that this process can indeed be fruitfully understood in terms of groupthink theory. Each of eight symptoms was up to certain degree presented. The most evidence was found to confirm the illusion of invulnerability, the belief in group's inherent morality, the collective rationalization, the stereotypes of out-groups and the illusion unanimity. Less evidence was found to support the self-censorship and the direct pressure on dissenters. It might be partially explained by the unavailability of internal policy documents. Nevertheless, according to our diagnostic evidence we concluded that groupthink theory can at least partially explain the reform decision-making process (at least in three basic features of groupthink: the group was very strongly cohesive, isolated from different opinions of outside members, and leaders supported their own solution).

Third perspective was focused on the analysis of consequences of the reform (both positive and negative). Specifically, the analysis was based on the evaluation of three categories: 1) economic

efficiency (through savings and better control), 2) effectiveness (in relation to clients), and 3) employees' orientation (lens of the job satisfaction and policy alienation theory). The results of this research highlighted the negative consequences of goals defined exclusively in terms of economic efficiency, which ultimately led to the negative impact of the reform – both on employees of labor offices (their feelings of job dissatisfaction and alienation of policy) as well as on clients. Although due to research design limitations it cannot be clearly demonstrated that the radical and top-down reform has had causal long-term implications for labor office staff, the results indicate that past experiences of respondents (for example, strong experience with excessive workload and overtime) may also affect the present job satisfaction and policy alienation.

All above mentioned results of the organizational reform survey have been used to generalize, re-conceptualize, refine, complement and innovate the theory of policy failure and policy success. We primarily focused on the specific dimensions of failure and success. The goal was to apply the theoretical background developed by Mark Bovens, Paul 't Hart and Allan McConnell and analyze whether it is applicable in the Czech context. In addition to their theoretical dimension (process, program and policy) we have discovered that a fourth dimension – entitled as "polity" – is highly relevant for our context. We have found that in the Czech context and in the way of democratic governance in the Czech Republic, this dimension is crucial for policy-making because it significantly affects its failure or success.

We can say that from the original optimistic concept of investigating the causes of failure defined by Bovens and 't Hart (2011), we have come to a more pessimistic perspective. Originally we had assumed that individuals, not institutions and political structures, are mostly responsible for policy failure (lack of good and high quality information).. The introduction of polity dimension leads to reconceptualization of theory. The causes of policy failure might have deeper roots in a political system, and the political structures of society.

Following the findings, we created a definition of policy failure: Public policy fails when the government receives no or very little support for policy-making, in the course of policy-making process and implementation a strong opposition is formed, policy objectives are judged to be unbeneficial and undesirable and not fulfilled, not solely because of policy-makers' mistakes, but also because of the political order in the country (especially in connection with political behavior and institutional mechanisms).

In addition to the theoretical contribution mentioned above, the thesis also has practical implications. Six recommendations for policy makers on how to design public policies that are more likely to succeed, are formulated. It is argued that the basic prevention of policy failure is a discussion and communication during policy-making process that respect differing views of

members of the opposition, experts, public professionals and representatives of non-governmental organizations.

As with all studies, this research has several limitations. The first limitation relates to generalization of the results (from one case study only). Nevertheless, as argued by Gerring (2004), Flyvbjerg (2006) and others, in this context, it is not important how many cases are chosen. Second limitation concerns the involvement of employees in decision-making process. Sometimes the expectations of public professionals are difficult to fulfill and it can be difficult for the government to deal with a great deal of different and sometimes contradictory interests and opinions. It is also possible that employees do not want to participate in policy-making process. Certainly, there might be top-down public policies that are successful (especially those with a technical problem requiring a clear solution). However, our view supported by the findings is that for public policies that depend on experienced and skilled public inclusion of professionals in policy-making process substantially increases the chance that the policy will succeed.

## POUŽITÁ LITERATURA

- Adams, D., Colebatch, H. K. & Walker, CH. K. (2015). Learning about learning: discovering the work of policy. *Australian Journal of Public Administration*, 74(2), 101-111.
- Aiken, M., & Hage, J. (1966). Organizational alienation: A comparative analysis. *American Sociological Review*, 31(4), 497-507.
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of occupational psychology*, 63(1), 1-18.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown.
- Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. *Governance*, 23(1), 7-35.
- Angle, H. L., & Perry, J. L. (1981). An empirical assessment of organizational commitment and organizational effectiveness. *Administrative science quarterly*, 26(1), 1-14.
- Ashforth, B. E. (1989). The experience of powerlessness in organizations. *Organizational behavior and human decision processes*, 43(2), 207-242.
- Barber, G. (1986). Correlates of job satisfaction among human service workers. *Administration in Social Work*, 10(1), 25-38.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor (MI): University of Michigan Press.
- Beck, P., Hacaperková, D., Králová, J. & Niederle, P. (2012). *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. Olomouc: ANAG.
- Befani, B., & Mayne, J. (2014). Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation. *IDS Bulletin*, 45(6), 17-36.
- Blaikie, N. (2008). *Approaches to social enquiry: Advancing knowledge*. Cambridge: Polity Press.
- Blanche, M. T., & Durrheim, K. (1999). *Research in practice: Applied methods for the social sciences*. Cape Town: University of Cape Town Press
- Blauner, R. (1964). *Alienation and freedom: The factory worker and his industry*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bovens, M., & 't Hart, P. (2011). *Understanding policy fiascoes*: Transaction publishers.

- Bovens, M. A., 't Hart, P., & Peters, B. G. (2001). *Success and failure in public governance: A comparative analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Boxx, W. R., Odom, R. Y., & Dunn, M. G. (1991). Organizational values and value congruency and their impact on satisfaction, commitment, and cohesion: An empirical examination within the public sector. *Public Personnel Management*, 20(2), 195-205.
- Boyne, G. A. (2003). What is public service improvement? *Public administration*, 81(2), 211-227.
- Brackett, M. A., Palomera, R., Mojsa-Kaja, J., Reyes, M. R., & Salovey, P. (2010). Emotion-regulation ability, burnout, and job satisfaction among British secondary-school teachers. *Psychology in the Schools*, 47(4), 406-417.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Brož, V. (2015). *Vznik veřejných služeb zaměstnanosti v České republice*. Praha: MPSV.
- Brožová, D. (2003). *Společenské souvislosti trhu práce*. Praha: Slon.
- Butler, B. B. (1990). Job satisfaction: Management's continuing challenge. *Social Work*, 35(2), 112-117.
- Campbell, D. T. (1975). „Degrees of freedom“ and the case study. *Comparative political studies*, 8(2), 178-193.
- Campbell, D. T., & Stanley, J. C. (2015). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally.
- Clegg, D. (2007). Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarkian Welfare States. *Social Policy and Administration*, 41(6), 597-617.
- Cole, D., Panchanadeswaran, S., & Daining, C. (2004). Predictors of job satisfaction of licensed social workers: Perceived efficacy as a mediator of the relationship between workload and job satisfaction. *Journal of Social Service Research*, 31(1), 1-12.
- Colebatch, H. K. (2005). *Úvod do policy*. Brno: Barrister & Principal.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(04), 823-830.
- Collins, S. (2008). Statutory social workers: Stress, job satisfaction, coping, social support and individual differences. *British Journal of Social Work*, 38(6), 1173-1193.



- Černá, L. (2007). *Analýza vztahů mezi inflací a nezaměstnaností v zemích V4*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta. Diplomová práce. [12. 3. 2016] Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/76010/esf\\_m/DP\\_76010.txt](https://is.muni.cz/th/76010/esf_m/DP_76010.txt)
- Červenka, J. (2015). Spokojenost s celkovým pracovním životem: co představuje a s čím souvisí? *Naše společnost*, 13(1), 34-43.
- ČSÚ (2015). Česká republika od roku 1989 v číslech. [12. 2. 2016] Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ceska-republika-od-roku-1989-v-cislech>
- ČSÚ (2014). *Statistická ročenka ČR – 2014*. [12. 2. 2016] Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/statisticka-rocenka-ceske-republiky-2014-n-zi0tqklk5k>
- ČT (Česká televize). (2012). *Drábkova politika je haněbná, tvrdí ředitel ÚP Vilím*. Článek k pořadu 168 hodin [online]. [30. 4. 2014]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/174175-drabkova-politika-je-hanebna-tvrdi-reditel-up-vilim/>
- ČT (Česká televize). (2013a). *DONEZ skončí. Nezaměstnaní už se nebudou muset hlásit na poštu*. Článek k pořadu ČT24 [online]. [30. 4. 2017]. Dostupné z: [www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1121573-donez-skonci-nezamestnani-uz-se-nebudou-muset-hlasit-na-poste](http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1121573-donez-skonci-nezamestnani-uz-se-nebudou-muset-hlasit-na-poste)
- ČT (Česká televize). (2013b). *Kolik zatím stály sKarty? Müllerová předloží účet*. Článek k pořadu ČT24 [online]. [30. 4. 2017]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1098568-kolik-zatim-staly-skarty-mullerova-predlozi-ucet>
- ČTK. (2011). 9 z 10 Čechů si přeje konec Nečasovy vlády. [30. 4. 2017]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/9-z-10-cechu-si-preje-konec-necasovy-vlady/r~i:article:702361/?redirected=1529426567>
- ČTK. (2013). S činností Nečasovy vlády je nespokojeno 89 procent lidí. [30. 4. 2017]. Dostupné z: [https://www.denik.cz/z\\_domova/s-cinnosti-necasovy-vlady-je-nespokojeno-89-procent-lidi-20130325.html](https://www.denik.cz/z_domova/s-cinnosti-necasovy-vlady-je-nespokojeno-89-procent-lidi-20130325.html)
- Davis, M. L., & Hayes, K. (1993). The demand for good government. *The review of economics and statistics*, 75(1), 148-152.
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.
- DeSantis, V. S., & Durst, S. L. (1996). Comparing job satisfaction among public-and private-sector employees. *The American Review of Public Administration*, 26(3), 327-343.

- Doubrava, P. (2004). Reforma je paskvil, říká primátor. *Pardubické noviny*, 3/30, 2004, 7.
- Diefenbach, T., & Todnem By, R. (2012). Bureaucracy and Hierarchy—what Else!?. In *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy—from the Bureau to Network Organizations*. Emerald Group Publishing Limited.
- Disman, M. (2009). *Jak se vyrábí sociologická znalost*. Praha: Karolinum.
- Drulák, P. (2008). *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.
- Druláková, R., & Drulák, P. (2007). *Tvorba a analýza zahraniční politiky*. Praha: Oeconomica.
- Důvodová zpráva. (2010). [1. 4. 2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=131> [1. 4. 2016]
- Elpers, K., & Westhuis, D. J. (2008). Organizational leadership and its impact on social workers' job satisfaction: a national study. *Administration in Social Work*, 32(3), 26-43.
- European Working Conditions Survey (2015). Eurofound. [cit. 18. 8. 2017] Dostupné z: <https://www.eurofound.europa.eu/cs/data/european-working-conditions-survey>
- EUROSTAT. (2015). The unemployment rate. [29. 3. 2016] Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450>
- Farmer, D. (2011). Increasing Job Satisfaction among Social Workers. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1(18), 1-8.
- Fiala, P., & Schubert, K. (2000). *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Foster, J. B., & Magdoff, F. (2009). *Velká finanční krize: příčiny a následky*. Všeň: Grimmus.
- Furlong, P., & Marsh, D. (2010). A skin not a sweater: Ontology and epistemology in political science. In: Marsh, D., & Stoker, G. *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave Macmillan.
- Gerring, J. (2008). Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. In: Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E. & Collier, D. *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press.
- Gerring, J. (2007). Is there a (Viable) Crucial-case Method? *Comparative Political Studies*, 40(3), 231-253.

- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American political science review*, 98(2), 341-354.
- Gojová, A. (2012). *(Bez)mocná sociální práce*. Ostrava: Ostravská univerzita, Fakulta sociálních studií.
- Goulet, L. R., & Frank, M. L. (2002). Organizational commitment across three sectors: Public, non-profit, and for-profit. *Public Personnel Management*, 31(2), 201-210.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2), 175-195.
- Hammerschmid, G., Oprisor, A., & Štímac, V. (2013). COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe.
- Hartl, P., & Hartlová, H. (2000). *Psychologický slovník*. Praha: Portál.
- Havlíková, J., Hubíková, O., Kubalčíková, K., & Musil, L. (2013). Typy pojetí sociální pomoci poskytované příjemcům dávek pomoci v hmotné nouzi pracovníky ÚP ČR po sociální reformě: tři případové studie. *Fórum sociální politiky*, 7(6), 2–9.
- Hayesová, N. (1998). *Základy sociální psychologie*. Praha, Portál.
- Heller, D., Judge, T. A., & Watson, D. (2002). The confounding role of personality and trait affectivity in the relationship between job and life satisfaction. *Journal of Organizational Behavior*, 23(7), 815-835.
- Helliwell, J. F., Huang, H., Grover, S., & Wang, S. (2014). *Empirical linkages between good government and national well-being* (working paper 20686). National Bureau of Economic Research.
- Helliwell, J. F., & Huang, H. (2008). How's your government? International evidence linking good government and well-being. *British Journal of Political Science*, 38(4), 595-619.
- Heller, D., Judge, T. A., & Watson, D. (2002). The confounding role of personality and trait affectivity in the relationship between job and life satisfaction. *Journal of Organizational Behavior*, 23(7), 815-835.
- Hendl, J. (2012). *Kvalitativní výzkum*. Praha: Portál.
- Hendl, J., & Remr, J. (2017). *Metody výzkumu a evaluace*. Praha: Portál.
- Heywood, A., & Masopust, Z. (2004). *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Hiekischová, M. (2017). Důsledky organizační reformy úřadů práce: Pociťují zaměstnanci pocit bezmoci, bezvýznamnosti a pracovní nespokojenosti? In: Mlčák, Z. (ed) Sborník příspěvků Psychologické aspekty pomáhání 2016. Ostrava, Filosofická fakulta: Ostravská univerzita.

- Hiekischová, M. (2017). Policy Alienation of Employees in Labor Office of the Czech Republic. In: Vaňková, I. (ed.) Proceedings of the 12th International Scientific Conference Public Economics and Administration 2015. Ostrava: VŠB - Technical University of Ostrava, 2017. pp. 128-133.
- Hiekischová, M. (2018). Pracovní spokojenost na úřadech práce v České republice z perspektivy teorie odcizení od politiky. *Sociológia - Slovak Sociological Review*, 50(2), 119-148.
- Hiekischová, M. (2015). Sociální práce na úřadech práce – od stresu k bezmoci? *Sociální práce/Sociálna práca*, 15(5), 79-88.
- Hiekischová, M. (2015). Vliv reformy systému služeb zaměstnanosti v ČR na realizaci sociálních šetření u agendy hmotné nouze. Praha: *Fórum sociální politiky*, 7(5), 9-15.
- Hiekischová, M. (2016). Vývoj úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti. *Scientia et Societas*, 7(4), 109-129.
- Hiekischová, M. (2017). Vznik Úřadu práce ČR: Příklad skupinového myšlení? *Politologická revue*, 23 (1), 33-61.
- Historie vstupu ČR do EU. [18. 3. 2016] Dostupné z:  
[http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr\\_eu/index\\_cs.htm#zadost](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr_eu/index_cs.htm#zadost)
- Homola, A., & Kotrusová, M. (1998). Politika trhu práce v České a Slovenské republice po roce 1989. In: Potůček, M., & Radičová, I. *Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989*. Praha: Karolinum.
- Horák, P. (2012). Měření governance jako způsobu řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných politik a programů na regionální a lokální úrovni. *Fórum sociální politiky*, 6(4): 2-10.
- Horák, P. (2008). Role sociálních pracovníků v prostředí státních organizací. *Sociální práce / Sociálna práca*, 8(4), 106–123.
- Horák, P. (2018). Zhodnocení reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy změn ve způsobu jeho řízení a správy. *Fórum sociální politiky*, 17(1): 2-12.
- Horák, P., & Horáková, M. (2009). Role liniových pracovníků ve veřejné politice. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 45(02), 369-395.
- Houston, D. J., & Delevan, S. M. (1990). Public administration research: An assessment of journal publications. *Public Administration Review*, 50(6), 674.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 209-220.

- Hyett, N., Kenny, A., & Dickson-Swift, V. (2014). Methodology or method? A critical review of qualitative case study reports. *International journal of qualitative studies on health and well-being*, 9(1).
- Chci uzavřít rozumný kompromis, Ministr Petr Miller pro ČN. (1991). *Rudé právo*, 1/30, 1991, 1.
- Checkel, J. T. (2006). Tracing causal mechanisms. *International Studies Review*, 8(2), 362-370.
- ILO. (1948). *Convention Concerning the Organization of the Employment Services*. San Francisco: ILO. [15. 3. 2016] Dostupné z: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C088](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C088)
- Imran, H., Arif, I., Cheema, S., & Azeem, M. (2014). Relationship between job satisfaction, job performance, attitude towards work, and organizational commitment. *Entrepreneurship and innovation management journal*, 2(2), 135-144.
- Institut politického marketingu. (2013). *Slovník politického marketingu: Trojdimenzionální pojetí politiky*. [15. 3. 2018] Dostupné z <http://politickymarketing.com/glossary/polity-politics-policy>
- Janebová, R. (2015). Mediální kauzy sociální práce, jejich rizika a příležitosti. *Sociální práce/Sociálna práca*, 15(1), 1-3.
- Janis, I. (1991). Groupthink. In E. Griffin (Ed.) *A First Look at Communication Theory*. New York: McGrawHill
- Janis, I. (1972). *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Oxford, England: Houghton Mifflin.
- Judge, T. A., Parker, S., Colbert, A. E., Heller, D., & Ilies, R. (2001a). Job satisfaction: A cross-cultural review. *Handbook of industrial, work and organizational psychology*, 2, 25-52.
- Judge, T. A. (1997). The dispositional causes of job satisfaction: A core evaluations approach. *Research in organizational behavior*, 19, 151-188.
- Judge, T. A., Thoresen, C. J., Bono, J. E., & Patton, G. K. (2001b). The job satisfaction–job performance relationship: A qualitative and quantitative review. *Psychological bulletin*, 127(3), 376-407.
- Jurgensen, C. E. (1978). Job preferences (What makes a job good or bad?). *Journal of Applied psychology*, 63(3), 267-276.
- Kalekin-Fishman, D. (2000). Unravelling Alienation: From an Omen of Doom to a Celebration of Diversity,” in Quah, S. R. and Sales, A., *International Handbook of Sociology*, London: Sage Publication.

- Kalinová, L. (2012). *Konec nadějí a nová očekávání. K dějinám české společnosti 1969 – 1993*. Praha: Academia.
- Kanungo, R. N. (1982). *Work alienation: An integrative approach*. New York: Praeger.
- Kaufmann, J. C. (2010). *Chápající rozhovor*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Kay, A., & Baker, P. (2015). What can causal process tracing offer to policy studies? A review of the literature. *Policy Studies Journal*, 43(1), 1-21.
- Klesnou poplatky? (1991). *Rudé právo*, 1/01, 1991, 1.
- Koaliční smlouva. (2010). [1. 10. 2016] <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/petr-necas/prehled-byvalych-clenu-vlady-petra-necase-96390/>
- Kofroňová, O., Kotíková, J., Sirovátka, T., & Winkler, J. (2003). *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti*. Praha a Brno: NVF, MU Brno.
- Kohout, P. (2012). Groupthink: Pod diktátem konsensu. *Virtually.cz*, 4/4, 2012.
- Konopásek, Z. (2007). Co znamená interpretovat text? [13. 11. 2017] Dostupné z: <http://zdenek.konopasek.net/docs/Konopasek-Co-znamenat-interpretovat-text.pdf>
- Kostecký, T., & Patočková, V. (2006). Fungování národních, regionálních a lokálních vlád – problém měření výkonu vlád. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 42(5), 913-936.
- Kotíková, J. (2000). *Úloha politiky zaměstnanosti v oblasti pracovního poradnictví při zprostředkování zaměstnání*. Praha: VUPSV, v.v.i.
- Kotrusová, M., & Výborná, K. (2015). A policy fiasco: The institutional (non-) reform of Czech public employment services in 2011. *Central European Journal of Public Policy*, 9(1), 148-158.
- Kotrusová, M., & Výborná, K. (2014). Zhodnocení institucionální reformy veřejných služeb zaměstnanosti v roce 2011 v České republice. *Fórum sociální politiky*, 8(6), 10-17.
- Kratochvíl, P., & Drulák, P. (2009). *Encyklopedie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál.
- Krejčí, J. (2008). *Kvalita sociálněvědních výběrových šetření v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Krejčí, J., 2006. Problém nízké návratnosti dotazovacích výběrových šetření. In: SDA Info 7, č. 11.
- Kuchař, P. (2007). *Trh práce – sociologická analýza*. Praha: Karolinum.
- Lebeda, T. (2001). Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, 37(4), 425-448

- Lee, G., Benoit-Bryan, J., & Johnson, T. P. (2012). Survey research in public administration: Assessing mainstream journals with a total survey error framework. *Public Administration Review*, 72(1), 87-97.
- Lincoln, Y. S., Lynham, S. A., & Guba, E. G. (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences, revisited. *The Sage handbook of qualitative research*, 4, 97-128.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Locke, E. A. (1976). The nature and causes of job satisfaction *Handbook of industrial and organizational psychology*. Chicago: Rand McNally.
- Lunenburg, F. C. (2010). Group decision making: the potential for groupthink. *Int. J. of Management, Business and Administration*, 13(1), 1-6.
- Machová, M., & Novák, J. (2012) Vláda na odstřel. Rozhoupána jsou křesla 6 ministrů. *Aktualne.cz*, 3/20.
- Mahoney, J. (2012). The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570-597.
- Mansfeldová, Z., & Linek, L. (2009). *Legislativní proces a činnost v parlamentu*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Mareš, P. (1994). *Nezaměstnanost jako sociální problém*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Mareš, J. (2015). Tvorba případových studií pro výzkumné účely. *Pedagogika*, 65(2), 113-142.
- Markovits, Y., Davis, A. J., Fay, D., & Dick, R. v. (2010). The link between job satisfaction and organizational commitment: Differences between public and private sector employees. *International Public Management Journal*, 13(2), 177-196.
- Marsh, D., & McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public administration*, 88(2), 564-583.
- Marx, K. (1961). *Ekonomicko-filosofické rukopisy z roku 1844*. Praha: Státní nakladatelství politické literatury.
- Matoušek, O., Kolářková, J. & Kodymová, P. (2005). *Sociální práce v praxi*. Praha: Portál.
- Mazak, J. (2017). Process Tracing: zkoumání kauzality v případových studiích. *Sociologia*, 49(1), 55-80.
- McConnell, A. (2010a). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(03), 345-362.

- McConnell, A. (2010b). *Understanding policy success: Rethinking public policy*. Ney York: Palgrave Macmillan.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242.
- McCurdy, H. E., & Cleary, R. E. (1984). Why can't we resolve the research issue in public administration?. *Public Administration Review*, 44(1), 49-55.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human resource management review*, 1(1), 61-89.
- Meyer, J. P., Allen, N. J., & Smith, C. A. (1993). Commitment to organizations and occupations: Extension and test of a three-component conceptualization. *Journal of Applied psychology*, 78(4), 538-551.
- Mills, C. W. (1968). *Sociologická imaginace*: Praha: Mladá fronta.
- Mlčák, Z. (2017). Předmluva. *Psychologické aspekty pomáhání*. Ostrava, Filosofická fakulta: Ostravská univerzita.
- Musil, L., Hubíková, O., Havlíková, J., & Kubalčíková, K. (2013). Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi. Praha: VÚPSV, v.v.i.
- Mocek, M. (1996). Memorandum vysvětluje přihlášku do unie. *Mladá fronta DNES*, 1/24, 4.
- MPSV (2000). *Deset let služeb zaměstnanosti v České republice*. Praha: MPSV.
- MPSV (2009). *Služby zaměstnanosti a trhu práce*. Praha: MPSV.
- MPSV (2010a). *Kontroly agentur práce a firem zaměstnávajících cizince budou posíleny* (tisková zpráva). 20. 7. 2010. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [3. 3. 2016]
- MPSV (2010b). *Ministr práce a sociálních věcí Jaromír Drábek oznámil priority a organizační změny v resortu* (tisková zpráva). 14. 7. 2010. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [3. 3. 2016]
- MPSV. (2010c). *Statut úřadů práce se po dvaceti letech jejich existence mění*. (tisková zpráva). 27. 7. 2010. Online: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [1. 4. 2016]
- MPSV (2011a). *Vláda přijala základní body sociální reformy I* (tisková zpráva). 18. 5. 2011. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [5. 2. 2016]
- MPSV (2011b). *V boji s nelegálním zaměstnáním MPSV přitvrzuje* (tisková zpráva). 18. 5. 2011. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [5. 2. 2016]
- MPSV (2012a). *Rok existence Úřadu práce ČR* (tisková zpráva). 1. 4. 2012. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [3. 3. 2016]



- MPSV (2012b). *Vyjádření MPSV k dnešnímu jednání s odbory* (tisková zpráva). 3. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [8. 2. 2016]
- MPSV (2012c). *Zajištění ICT potřeb MPSV vyjde v součtu v následujících třech letech a tři miliardy korun, bez úsporných opatření by tato částka bylo o víc než 1,5 miliardy vyšší* (tisková zpráva). 18. 3. 2012. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [1. 3. 2016]
- MPSV (2012d). *MPSV: Vyhodnocení projektu DONEZ za prvních pět měsíců provozu* (tisková zpráva). 3. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [5. 3. 2018]
- MPSV (2012e). *Základní informace k sKartě*. 26. 6. 2012. (tisková zpráva). Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [5. 3. 2018]
- MPSV (2013a). *Systém docházky nezaměstnaných DONEZ končí. Kontrola nelegální práce nikoliv*. (tisková zpráva). 30. 9. 2013. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [5. 3. 2018]
- MPSV (2013b). *MPSV a ÚP se připravují na ukončení sKaret*. (tisková zpráva). 13. 8. 2013. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [5. 3. 2018]
- MPSV (2015). *Personální posílení ÚP ČR vstupuje do druhé fáze* (tisková zpráva). 15. 4. 2015. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32> [3. 3. 2016]
- MPSV (2014). Stanovisko MPSV a Úřadu práce ke zprávě ke kontrolní zprávě NKÚ 12/35.
- Myant, M., & Drahekoupil, J. (2013). *Tranzitivní ekonomiky. Politická ekonomie Ruska, východní Evropy a střední Asie*. Praha: Academia.
- Návrh zákona o Úřad práce České republiky a změně souvisejících předpisů. (2010). [1. 4. 2016] <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=131>
- Neberte si do huby naše starosty. Žijete v luxusu, útočil Gazdík na Sobotku. (2010) *Parlamentní listy.cz*, 1/05.
- Nekola, M., Geissler, H., & Muralová, M. (2011). *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum.
- Newman, A., & Sheikh, A. Z. (2012). Organizational commitment in Chinese small-and medium-sized enterprises: the role of extrinsic, intrinsic and social rewards. *The International Journal of Human Resource Management*, 23(2), 349-367.
- Newman, J., Cherney, A., & Head, B. W. (2017). Policy capacity and evidence-based policy in the public service. *Public Management Review*, 19(2), 157-174.
- NFPK (Nadační fond proti korupci). (2017). Úspěch fondu v kauze MPSV. [1. 2. 2018] Dostupné z: <http://www.nfpk.cz/tz/5027>

- Nica, E. (2013). Organizational culture in the public sector. *Economics, Management and Financial Markets*, 8(2), 179.
- NKÚ (2013). Kontrolní akce pod číslem 12/35: Vznik Úřadu práce České republiky a hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státního rozpočtu a Evropské unie souvisejícími se vznikem a činností tohoto úřadu a s přípravou a realizací projektů v oblasti informačních systémů pro výplatu sociálních dávek.
- Nulty, D. D. (2008). The adequacy of response rates to online and paper surveys: what can be done?. *Assessment & evaluation in higher education*, 33(3), 301-314.
- Novák, F. (2010) Ivana Řápková: Karty nehraji, hazardu neholduji. *Parlamentní listy*, 1/ 01, 10.
- Nový ministr chce sjednotit sociální dávky a vytvořit 'superúřad' (2010). *Lidové noviny*, 7/19.
- NRP (2012). Národní program reforem České republiky 2012. [7. 2. 2018] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/narodni-program-reforem-ceske-republiky-2012-95577/>
- Od našeho zvláštního zpravodaje (1996). *Hospodářské noviny*, 1/ 23, 1.
- OECD (1999). *Decentralization Employment Policy: New Trends and Challenges*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2000). *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016). *The World of Public Employment services*. Paris: OECD Publishing.
- Ochrana, F. (2009). *Metodologie vědy: úvod do problému*. Praha: Karolinum.
- Ochrana, F. (2010). *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress.
- Onwuegbuzie, A. J., & Leech, N. L. (2006). Linking research questions to mixed methods data analysis procedures 1. *The Qualitative Report*, 11(3), 474-498.
- Palier, B., Martin, C. (2007). From „a Frozen Landscape“ to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy and Administration*, 41(6), 535-554.
- Parker, R., & Bradley, L. (2000). Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(2), 125-141.
- Paterson, B. (2010). Within-case analysis. *Encyclopedia of case study research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Paulík, K. (2013). Jak hodnotí pracovníci úřadů práce svou pracovní zátěž. 15(2), 165-172.

- Pavlík, M. (2009). *Implementace zdravotní politiky v ČR* Disertační práce, Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta.
- Pehe, J. (1997). *Politická kultura v České republice*. [5. 4. 2017]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/clanky/1997/politicka-kultura-v-ceske-republice>
- Perri 6 & Bellamy, Ch. (2012). *Principles of methodology: research design in social science*. London: Sage.
- Perry, J. L., & Porter, L. W. (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of management review*, 7(1), 89-98.
- Pernecký, T. (2016). *Epistemology and metaphysics for qualitative research*. Sage Publications.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*: Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 261-276.
- Plchová, Z., Dostál, D. (2011). Jaromír Drábek. *Profit*, 1/ 24, 24.
- Podpory podnikání, které lze získat ze zahraničních zdrojů. (1994). *Rudé právo*, 1/14, 12.
- Potůček, M. (1999). *Křižovatky české sociální reformy*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Potůček, M. (2016). *Veřejná politika*: Praha: C. H. Beck.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Programové prohlášení vlády. (1990). [1. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1990-1992-csfr/petr-pithart/prehled-ministru-24626/>
- Programové prohlášení vlády. (2002). [1. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/vladimir-spidla/prehled-ministru-24636/>
- Programové prohlášení vlády. (2010). [1. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/petr-necas/prehled-byvalych-clenu-vlady-petra-necase-96390/>
- Předkládací zpráva (2010). [1. 11. 2016] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK8A5JSMQK>

- Předvstupní nástroje – Phare. [18. 2. 2016] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006/Historie-regionalni-politiky-EU-v-Ceske-republice/Predvstupni-nastroje/Phare>
- Půček, M., & Kocourek, S. (2005). *Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy: soubor příkladů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- Punton, M., & Welle, K. (2015). Straws-in-the-wind, Hoops and Smoking Guns: What can Process Tracing Offer to Impact Evaluation? *Centre for development impact, practice paper*.
- Purkrábek, M. (1994a). Analýza událostí – pokus o poznání kvalitativních rysů veřejné politiky. In: Potůček, M.; Purkrábek, M. & Háva, P. *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. Praha: Vesmír.
- Purkrábek, M. (1994b). K metodologii výzkumu formování a realizace veřejné politiky. In: Potůček, M.; Purkrábek, M. & Vavroušek, J. *Zrod a teorie veřejné politiky v České republice*. Praha: Vesmír.
- Rákosník, J., & Tomeš, I. (2012). *Sociální stát v Československu: právně-institucionální vývoj v letech 1918-1992*. Praha: Auditorium.
- Ringen, S. (2017). *Národ d'áblů: Proč si necháváme vládnout?*, Brno: Masarykova univerzita.
- Rodriguez, V. (2010). Drábek byl na koberečku. Dostal tři týdny na zlepšení systému dávek. *Lidové noviny*, 3/13.
- Rose, J. D. (2011). Diverse perspectives on the groupthink theory—a literary review. *Emerging Leadership Journeys*, 4(1), 37-57.
- Rys, V. (2003). *Česká sociální reforma*. Praha: Karolinum.
- Ryšavý, D. (2009). Kvalita výzkumů ve správě věcí veřejných: příklady šetření městských zastupitelů a klientů městských úřadů. *Data a výzkum-SDA Info*, 3(2), 171-185.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*: Westview Press.
- Sedláček, M. (2007). Případová studie. In Švaříček, R., & Šed'ová, K. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál.
- Sedláková, R. (2015). *Výzkum médií: nejužívanější metody a techniky*. Praha: Grada Publishing.
- Seeman, M. (1959). On the meaning of alienation. *American sociological review*, 24(6), 783-791.
- Sirovátka, T. (2016). Česká sociální politika v perspektivě „sociálních investic“. *Fórum sociální politiky*, 10 (5): 7-14.
- Sirovátka, T., Horáková, M., Kulhavý, V., Rákoczyová, M. (2003). *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce*. Brno: VÚPSV, v.v.i.

- Sirovátka, T. & Winkler, J. 2010. Význam „nových sociálních rizik“ v současné společenské vědě. *Sociální studia*, 7(2), 7–21.
- Sněmovní tisk 131. (2011) Návrh zákona o Úřadu práce České republiky. [17. 11. 2016]  
Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=131>
- Sněmovní tisk 131/7. (2011) Stanovisko prezidenta Václava Klause. [12. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=131&ct1=7>
- Sněmovní tisk 131/7. (2003) Vládní návrh zákona o zaměstnanosti - EU. [12. 12. 2014]  
Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=527>
- Soukup, P., & Rabušic, L., (2007). Několik poznámek k jedné obsesi českých sociálních věd – statistické významnosti. *Sociologický časopis*, 43(2), 379–395.
- Spector, P. E. (1997). *Job satisfaction: Application, assessment, causes, and consequences*. Sage publications.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stenoprotokoly. (2010). 5. a 7 schůze. [12. 9. 2016] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/index.htm>
- Strauss, A. & Corbin, J. (1999). *Základy kvalitativního výzkumu*, Brno: Sdružení Podané ruce.
- Stride, C., Wall, T. D., & Catley, N. (2008). *Measures of job satisfaction, organisational commitment, mental health and job related well-being: a benchmarking manual*: John Wiley & Sons.
- Šed'ová, K. (2007). Zakotvená teorie. In: Švaříček, R., & Šed'ová, K. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál.
- Škodová, H. (2010). Sociální dávky čeká revoluce. Budou jen tři. *Hospodářské noviny*, 8/17, 3.
- Štrach, P. (2007). Tvorba výukových a výzkumných případových studií. *Acta Oeconomica Pragensia*, 15(3), 22-36.
- Švaříček, R., & Šed'ová, K. (2007). *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál.
- Šveřepa, M. (2005). Sociální práce a média. *Sociální práce/Sociálna práca*, 4, 111-119.
- Syllová, J, et al. (2008). *Parlament České republiky*. Praha: Linde.
- t Hart, P. (1990). *Groupthink in government: A study of small groups and policy failure*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Thompson, E. R. (2007). Development and Validation of an Internationally Reliable Short-Form of the Positive and Negative Affect Schedule (PANAS). *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 38(2), 227-242. doi: 10.1177/0022022106297301
- Ting, Y. (1997). Determinants of job satisfaction of federal government employees. *Public Personnel Management*, 26(3), 313-334.
- TOP 09 představila v Ústí volební program. (2010) *Mladá fronta DNES*, 4/08, 3.
- Tortajada a Biswas 2017. *What made Singapore tick: Soft options and hard rules*. [12. 3. 2018] Dostupné z: <http://global-is-asian.nus.edu.sg/index.php/made-singapore-tick-soft-options-hard-rules/>
- Tummers, L. (2012). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-525. doi: 10.1111/j.1540-6210.2011.02550.x
- Tummers, L. (2012b). Policy alienation and work alienation: two separate worlds? In: Tummers, L. *Policy alienation: Analyzing the experiences of public professionals with new policies*. Rotterdam: Optima Grafische Communicatie
- Tummers, L. (2013). *Policy alienation and the power of professionals: Confronting new policies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2012). Policy alienation of public professionals: A comparative case study of insurance physicians and secondary school teachers. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 259-271.
- ÚOOÚ. (2013). Tisková zpráva. [12. 2. 2018] Dostupné z: <https://www.uoou.cz/tiskova-zprava/d-2675>
- Úředníci radnic přejdou v kraji na úřady práce. (2004). *Mladá fronta DNES*, 3/16, 3.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., van Twist, M., & 't Hart, P. (2015). How to see failure: Attempts by the Inspectorate of Education to detect and disarm failure in Dutch education policy. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 320-341.
- Van Engen, N. (2017). A Short Measure of General Policy Alienation: Scale Development Using a 10-Step Procedure. *Public Administration*, 95(2), 512-526.

- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Večerník, J. (1998). *Zpráva o vývoji české společnosti 1989 – 1998*. Praha: Academia.
- Veselý, A. (2013). Conducting Large-N Surveys on Policy Work in Bureaucracies: Some Methodological Challenges and Implications from the Czech Republic. *Central European Journal of Public Policy*, 7(2), 88–113.
- Veselý, A. (2015). Národní rada pro vzdělávání 1994–2014: Geneze záměru a příčiny jeho neuskutečnění. *Orbis scholae*, 9(1), 11-28.
- Veselý, A. (2014). The profile and work of officials in central and regional administration compared: The case of the Czech Republic. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 7(1), 107-128.
- Veselý, A. (2011). Veřejněpolitický a „klasický“ sociálněvědní výzkum: podobnosti a odlišnosti. In: Nekola, M., Geissler, H. & Mouralová, M. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum.
- Veselý, A. (2009). *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum.
- Veselý, A., & Nekola, M. (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Veselý, A., Wellstead, A., & Evans, B. (2014). Comparing sub-national policy workers in Canada and the Czech Republic: Who are they, what they do, and why it matters? *Policy and Society*, 33(2), 103-115.
- Veselý, J. (2010) Lídr TOP 09: Nejsme strana na jedno použití. *Mladá fronta DNES*, 3/08, 1.
- Veřejný ochránce práv. (2012). Ochránce upozorňuje na protiprávní aspekty tzv. karty sociálních systémů (sKarty). [18. 1. 2016] Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/ochrance-upozorňuje-na-protipravni-aspekty-tzv-karty-socialnich-systemu-skarty/>
- Vinopal, J. (2011). Indikátor subjektivní kvality pracovního života. *Czech Sociological Review*, 47(5), 937-966.
- Vlková, J. (2010). Jaromír Drábek: Superdávky bude za pár let vyplácet superúřad. *MF Dnes*, 8.
- Volební anketa lídrů. (2010). *Lidové noviny*, 5/25, 7.
- Volební program ODS (1992). [18. 1. 2016] Dostupné z: <https://www.ods.cz/programy/archiv>
- Volební program ODS (2010). [18. 1. 2016] Dostupné z: <https://www.ods.cz/programy/archiv>
- VÚPSV (2015). *Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů ČR*. [18. 1. 2016] Dostupné z: [http://www.vupsv.cz/index.php?p=economic\\_social\\_indicators&site=default](http://www.vupsv.cz/index.php?p=economic_social_indicators&site=default)

- Výbor pro sociální politiku (2010) Zázpis z jednání č. 5. [18. 11. 2016] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=67725>
- Vyplácení některých dávek převezmou úřady práce. (2004). *Deník Lučan*, 3/ 09, 16.
- Výsledky voleb a referent. [cit. 18. 3. 2016] Dostupné z: <http://www.volby.cz/>
- Východ vs. Západ – čím se tyto kultury liší? (2017). [cit. 18. 3. 2018] Dostupné z: <http://www.asianstyle.cz/kultura/9075-vychod-vs-zapad-cim-se-tyto-kultury-lisi>
- Warr, P., Cook, J., & Wall, T. (1979). Scales for the measurement of some work attitudes and aspects of psychological well-being. *Journal of occupational psychology*, 52(2), 129-148.
- Watson, D., Clark, L. A., & Tellegen, A. (1988). Development and validation of brief measures of positive and negative affect: the PANAS scales. *Journal of personality and social psychology*, 54(6), 1063.
- VUPSV. (2015). Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů ČR. [cit. 18. 3. 2016] Dostupné z: [http://www.vupsv.cz/index.php?p=economic\\_social\\_indicators&site=default](http://www.vupsv.cz/index.php?p=economic_social_indicators&site=default)
- Weber, M. (1998). *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: Oikoymenh.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (1989). *Policy analysis: Concepts and practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2005). *Policy analysis: Concepts and practice*. (4th edition), Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Wildavsky, A. (1987). *Speaking truth to power: Art and craft of policy analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Winkler, J. & Klímplová, L. (2010). *Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky*. Brno: Masarykova univerzita.
- Wright, B. E., & Davis, B. S. (2003). Job Satisfaction In The Public Sector: The Role of the Work Environment. *The American Review of Public Administration*, 33(1), 70-90. doi: 10.1177/0275074002250254
- Yin, R. K. (2011). *Applications of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods (applied social research methods)*. London and Singapore: Sage.
- Za Drábka hrozí lidem z úřadů práce, že si sami budou hledat místa. (2010) *Parlamentní listy.cz*, 7/23, 3.
- Zittoun, P. (2015). Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 243-260.



Zmeškal, T. (2005). Měření indexu spokojenosti – zjišťování spokojenosti zaměstnanců ústředních orgánů státní správy. In: *Sborník příspěvků 2. národní konference kvality ve veřejné správě*, Praha: Ministerstvo vnitra.

## PŘÍLOHY

### 1 Struktura hloubkového rozhovoru

#### Otázky vztahující se k zaměstnání:

Co konkrétně obsahuje Vaše pracovní pozice?

Jaká je Vaše náplň práce?

#### Otázky vztahující k záměrům reforem:

Jakými cíli odůvodňovalo MPSV schválení a následnou realizaci reformy před rokem 2011?

Existuje dle vás nějaký hlavní cíl (záměr, myšlenka) této reformy? Jaký?

Existují dle vás také jiné záměry (implicitní povahy)? Pokud ano, jaké?

Považujete záměry za přínosné pro klienty? Pro pracovníky?

Byly záměry reformy dle vás dostatečně vysvětleny všem pracovníkům úřadů práce? Pokud ano, jakým způsobem?

#### Otázky vztahující se ke změnám v oblasti APZ:

K jakým konkrétním změnám v oblasti APZ došlo?

- Z hlediska nových nástrojů?
- Z hlediska personálního zajištění?
- Z hlediska technických podmínek?

Měla centralizace vliv na tvorbu veřejných zakázek? Jak probíhají? Co se tím změnilo?

Považujete některé tyto změny za přínosné? Považujete některé tyto změny za nepřínosné?

#### Otázky vztahující se ke změnám v oblasti NSD:

K jakým konkrétním změnám v oblasti NSD došlo?

- Z hlediska personálního zajištění?
- Z hlediska prostorových podmínek?
- Z hlediska technických podmínek?

Změnil se tento způsob práce s nezaměstnanými po reformě v roce 2011 (či v jejím průběhu)?

Pokud ano, jakým konkrétním způsobem? Co bylo dle vás příčinou?

- Konkrétně rozeberte změny z oblasti metodického vedení
- Konkrétně rozeberte změny v oblasti dokumentace
- Konkrétně rozeberte změny v oblasti realizace sociálních šetření

Probíhá u vás spolupráce se sociálními pracovníky z obcí? Pokud ano, jakým způsobem? Pokud ne, jaký je dle Vás důvod?

Přinesla reforma změny v poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi? Pokud ano, jaké?

Považujete některé tyto změny za přínosné? Považujete některé tyto změny za nepřínosné?

#### Otázky vztahující se k organizační reformě (obecně):

Byly snahy o nové organizační uspořádání služeb zaměstnanosti již v minulosti (ještě před rokem 2011? Jaké a v jakém období?

Definoval byste organizační reformu jako příklad úspěšné nebo neúspěšné politiky?

V případě, že neúspěšné, považuje selhání za tolerované, konfliktní nebo naprosté? V jakých aspektech?

Jaké jsou dle vás příčiny selhání?

Kdo je dle vás zodpovědný za selhání (na čí straně je vina)?

#### Otázky vztahující se k legislativnímu procesu:

Z jakého důvodu (s jakým úmyslem) a jakým konkrétním způsobem jste se zapojil(a) do přípravy tohoto zákona?

Vycházeli jste z nějakých dokumentů (podkladů, analýz) při tvorbě návrhu zákona o UP? Z jakých konkrétně?

Z jakého důvodu byl návrh zákona o UP podán poslancekou iniciativou?

Probíhalo před či v průběhu schvalování tohoto zákona připomínkové řízení? Pokud ano, s jakým výsledkem? Pokud ne, z jakého důvodu?

Došlo k připomínkování také ze strany úřadů práce? Pokud ano, víte s jakým výsledkem?  
 Probíhala komunikace při schvalování tohoto zákona mezi resorty? Mezi koalicí a opozicí? Mezi poslaneckou sněmovnou a senátem?  
 Proces schvalování tohoto zákona byl velice rychlý. Z jakého konkrétního důvodu k tomu došlo?

#### **Otázky vztahující se k odcizení od politiky:**

Došlo ze strany MPSV k průzkumu názorů pracovníků úřadů práce před zahájením reformy služeb?  
 Pokud ano, byla dle vás zpětná vazba akceptována? Jakou formou k ní došlo?  
 Pokud ne, myslíte si, že jste měl(a) právo vyjádřit svůj názor?  
 Máte pocit, že jste jako zaměstnanec UP měl(a) možnost ovlivnit podobu reformy a způsob implementace?  
 Máte pocit, že se v současné době (po reformě) můžete svobodně rozhodovat o tom, jakým způsobem vykonáváte svoji práci? Pokud ne, proč?  
 Myslíte si, že reforma vedla k účinnější a efektivnější práci s klienty?  
 Jak důležitá byla role státního úředníka v uváděných záměrech (cílech) reformy? (na škále od 1 - nejnížší do 10 - nejvyšší)

#### **Otázky vztahující se ke spokojenosti:**

S jakými aspekty práce jste spokojená a s jakými nespokojená?  
 Přemýšlíte o jiné práci? Změně profese nebo jen změně zaměstnavatele?  
 Pociťujete loajalitu vůči zaměstnavateli?  
 Máte pocit, že na vaši spokojenost měla vliv organizační reforma úřadů práce? (případně, od kdy vnímáte tuto nespokojenost)

#### **Otázky vztahující se k pozitivním a negativním dopadům:**

Pokuste se definovat hlavní (klíčová) slova této reformy?  
 Měla reforma pozitivní dopady? Pokud ano, jaké?  
 Měla reforma negativní dopady? Pokud ano, jaké?  
 Vnímáte některé znaky reformy jako užitečné do budoucna? Jaké a proč?

#### **Otázky vztahující se k selhání a úspěchům veřejných politik:**

Jak si představujete „good government“ (dobrou správu), jaké má znaky?  
 Jaké jsou podle Vás znaky úspěšné politiky ("Policy success")?  
 Jaké jsou podle Vás znaky neúspěšné (selhávající) politiky ("Policy failure")?  
 Můžete, prosím, uvést příklad konkrétní politiky v ČR, realizované v posledních 10 letech, kterou považujete za úspěšnou? (Buďte, prosím, co nejkonkrétnější)  
 Můžete, prosím, uvést příklad konkrétní politiky v ČR, realizované v posledních 10 letech, kterou považujete za neúspěšnou (selhávající)? (Buďte, prosím, co nejkonkrétnější).

## **2 Dotazník**

### **V jaké pracovní oblasti pracujete?**

- Zaměstnanost
- Státní sociální podpora a pěstounská péče
- Hmotná nouze
- Péče o osoby se zdravotním postižením

### **Vyberte prosím Vaší konkrétní pracovní oblast:**

- Zprostředkování zaměstnání, evidence a podpor v nezaměstnanosti
- Poradenství a další vzdělávání
- Trh práce

**Byl(a) jste na úřadu práce zaměstnán(a) v době organizační reformy a vzniku jednoho Úřadu práce ČR, tedy v roce 2011? Organizační reformou je myšlena centralizace úřadů práce a vznik jednoho Úřadu práce ČR a čtrnácti Krajských poboček, zároveň je s ní spojen přechod všech nepojistných sociálních dávek pod Úřad práce ČR.**

- Ano  
 Ne

**Byl(a) jste na úřadu práce zaměstnán(a) v době přechodu všech nepojistných sociálních dávek pod Úřad práce ČR, tedy v roce 2012?**

- Ano  
 Ne

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Dle mého názoru měli pracovníci úřadu práce příliš malou moc ovlivnit organizační reformu úřadů práce z roku 2011 (R)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pracovníci úřadu práce byli naprosto bezmocní v průběhu zavádění organizační reformy úřadů práce v roce 2011 (R)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pracovníci úřadu práce nemohli vůbec ovlivňovat vývoj organizační reformy na národní úrovni (MPSV, Parlament ČR) (R)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Pracovníci úřadu práce mohli rozhodovat o tom, jakým způsobem bude organizační reforma zavedená do praxe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pracovníci úřadu práce se zúčastnili rozhodování o provádění reformy (například prostřednictvím pracovních skupin nebo pracovních setkání)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vedení MPSV mělo zapojit pracovníky úřadu práce mnohem více do realizace organizační reformy na úřadech práce (R)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pracovníci úřadu práce nebyli vyslyšeni při zavádění organizační reformy (R)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pracovníci úřadu práce se mohli zúčastnit diskuse o způsobu realizace organizační reformy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Já a moji kolegové jsme byli absolutně bezmocní při zavádění organizačních reformy na úřadu práce (R)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
I přes zavedení centralizace úřadů práce, se svobodně rozhoduji o tom, jak vykonávám svoji práci	( )	( )	( )	( )	( )
Ačkoliv došlo k organizační změně úřadů práce, poskytují služby zaměstnanosti v souladu s potřebami svých klientů	( )	( )	( )	( )	( )
Po zavedení organizační reformy se cítím jako spoutaný(á) v poutech, ze kterých nelze uniknout (R)	( )	( )	( )	( )	( )
Po zavedení centralizace úřadu práce musím dodržovat přísné a striktní postupy (R)	( )	( )	( )	( )	( )
Po zavedení organizační reformy, nemohu dostatečně přizpůsobit poskytování služeb zaměstnanosti potřebám svých klientů (R)	( )	( )	( )	( )	( )
Po zavedení centralizace úřadů práce mohu mít při práci s klienty vlastní názor a úsudek	( )	( )	( )	( )	( )

**Jakým záměrem (cílem) byla, podle Vašeho názoru, především odůvodněná realizace organizační reformy úřadů práce? Vyberte jednu odpověď.**

- Úspora finančních prostředků
- Zavedení jednotnosti v rozhodování
- Sjednocení vnitřní organizační struktury všech pracovišť úřadu práce
- Zlepšení komunikace a spolupráce krajského úřadu práce s krajským úřadem, krajskou samosprávou a dalšími aktéry na trhu práce
- Rozšíření kontrolní činnosti
- Efektivní zacílení a zajištění adresnosti sociálních dávek
- Zjednodušení systému sociální ochrany
- Zajištění maximální možné účelnosti dávek
- Zneužití pravomoci úřední osoby (korupce)
- Snížení administrativní zátěže pro klienty
- Nebyla odůvodněna
- Nevím
- Jiné

**Jakým tedy jiným záměrem (cílem) byla dle Vašeho názoru odůvodněna reforma?**

.....

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Myslím si, že zavedení reformy úřadů práce povede v dlouhodobém horizontu (nad 5 let) k dosažení cílů (záměrů)	( )	( )	( )	( )	( )
Myslím si, že zavedení reformy úřadů práce povede v krátkodobém horizontu	( )	( )	( )	( )	( )

(do pěti let, tedy do konce roku 2016) k dosažení cílů (záměrů)					
Myslím si, že zavedení reformy již vedlo k dosažení cílů (záměrů)	( )	( )	( )	( )	( )
Obecně si myslím, že zavedení reformy úřadů práce povede k dosažení cílů (záměrů)	( )	( )	( )	( )	( )

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Po zavedení reformy (centralizace úřadů práce a přechodu nepojistných sociálních dávek), mohou lépe řešit problémy svých klientů	( )	( )	( )	( )	( )
Zavedení organizační reformy je ku prospěchu mých klientů	( )	( )	( )	( )	( )
Po zavedení organizační reformy mohou klientům pomáhat efektivněji než předtím	( )	( )	( )	( )	( )
Myslím si, že zavedení reformy (centralizace úřadů práce a přechod nepojistných sociálních dávek) je ve svých důsledcích pro klienty výhodné	( )	( )	( )	( )	( )

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Dle mého názoru měli sociální pracovníci příliš malou moc ovlivnit organizační změnu (přechod všech NSD pod Úřad práce ČR) z roku 2012 (R)	( )	( )	( )	( )	( )
Sociální pracovníci byli naprosto bezmocní v průběhu zavádění přechodu NSD pod Úřad práce ČR v roce 2012 (R)	( )	( )	( )	( )	( )
Sociální pracovníci nemohli vůbec ovlivňovat vývoj přechodu NSD pod Úřad práce ČR na národní úrovni (MPSV, Parlament ČR) (R)	( )	( )	( )	( )	( )

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Sociální pracovníci mohli rozhodovat o tom, jakým způsobem bude přechod NSD pod Úřad práce ČR zaveden do praxe	( )	( )	( )	( )	( )

Sociální pracovníci se zúčastnili rozhodování o provádění reformy, tedy přechodu NSD pod Úřad práce ČR (například prostřednictvím pracovních skupin nebo pracovních setkání)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vedení MPSV mělo zapojit sociální pracovníky mnohem více do realizace organizačních změn souvisejících s přechodem NSD pod Úřad práce ČR (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sociální pracovníci nebyli vyslyšeni při zavádění přechodu NSD pod Úřad práce ČR v roce 2012 (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sociální pracovníci se mohli zúčastnit diskuse o způsobu realizace přechodu NSD pod Úřad práce ČR	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Já a moji kolegové jsme byli absolutně bezmocní při zavádění přechodu NSD pod Úřad práce v roce 2012 (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Postupně si přečtěte následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
I přes zavedení přechodu NSD pod Úřad práce ČR, se svobodně rozhoduji o tom, jak vykonávám svoji práci	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ačkoliv došlo k organizační změně a přechodu NSD pod Úřad práce ČR, poskytuji služby zaměstnanosti v souladu s potřebami svých klientů	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Po zavedení přechodu NSD pod Úřad práce ČR se cítím jako spoutaný(á) v poutech, ze kterých nelze uniknout (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Po zavedení přechodu NSD pod Úřad práce ČR musím dodržovat přísné a striktní postupy (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Po zavedení přechodu NSD pod Úřad práce, nemohu dostatečně přizpůsobit poskytování služeb zaměstnanosti potřebám svých klientů (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Po zavedení přechodu NSD pod Úřad práce ČR mohu mít při práci s klienty vlastní názor a úsudek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Jakým záměrem (cílem) byla, podle Vašeho názoru, především odůvodněná realizace organizační reformy úřadů práce? Vyberte jednu odpověď.**

- Úspora finančních prostředků
- Zavedení jednotnosti v rozhodování
- Sjednocení vnitřní organizační struktury všech pracovišť úřadu práce
- Zlepšení komunikace a spolupráce krajského úřadu práce s krajským úřadem, krajskou samosprávou a dalšími aktéry na trhu práce
- Rozšíření kontrolní činnosti

- Efektivní zacílení a zajištění adresnosti sociálních dávek
- Zjednodušení systému sociální ochrany
- Zajištění maximální možné účelnosti dávek
- Zneužití pravomoci úřední osoby (korupce)
- Snížení administrativní zátěže pro klienty
- Nebyla odůvodněna
- Nevím
- Jiné

**Jakým tedy jiným záměrem (cíle) byla dle Vašeho názoru odůvodněna reforma?**

.....

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Myslím si, že přechod NSD pod Úřad práce ČR povede v dlouhodobém horizontu (nad 5 let) k dosažení cílů (záměrů)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Myslím si, že přechod NSD pod Úřad práce ČR povede v krátkodobém horizontu (do pěti let, tedy do konce roku 2016) k dosažení cílů (záměrů)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Myslím si, že zavedení organizačních změn již vedlo k dosažení cílů (záměrů)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Obecně si myslím, že zavedení přechodu NSD pod Úřad práce ČR povede k dosažení cílů (záměrů)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Postupně si přečtete následující výroky, které se vztahují k organizační reformě úřadů práce z roku 2011. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Po zavedení přechodu NSD pod Úřad práce ČR mohou lépe řešit problémy svých klientů	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zavedení organizační změny (přechodu NSD pod Úřad práce ČR) je ku prospěchu mých klientů	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Po zavedení přechodu NSD pod Úřad práce ČR mohou klientům pomáhat efektivněji než předtím	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Myslím si, že zavedení přechodu NSD pod Úřad práce ČR je ve svých důsledcích pro klienty výhodné	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Postupně si přečtete následující výroky, které se týkají Vaší pracovní spokojenosti. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne



Jsem velmi spokojený s typem práce, kterou vykonávám	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Moje současná pozice dobře odpovídá mým potřebám	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Svoji práci bych ostatním nedoporučil(a) (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Přemýšlím o jiné práci v jiné organizaci (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Do jaké míry jste spokojen(a) s následujícími aspekty Vaší práce?**

	Rozhodně spokojen(a)	Spíše spokojen(a)	Ani spokojen(a), ani nespokojen(a)	Spíše nespokojen(a)	Rozhodně nespokojen(a)
Jistota práce	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zajímavost práce	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Délka pracovní doby	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organizace pracovní doby (příchody, odchody, přestávky)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vztahy s přímým nadřízeným	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pracovní zátěž	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Možnost povýšení	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Možnost profesního rozvoje	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Platové ohodnocení	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vztahy v pracovním kolektivu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zaměstnanecké výhody	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Máte ve svém zaměstnání možnost využívat supervize?**

- Ano  
 Ne

**Do jaké míry souhlasíte, nebo nesouhlasíte s tvrzením, že Vám supervize pomáhá ve zvládnutí problémů souvisejících s Vaší prací?**

- Rozhodně souhlasím  
 Spíše souhlasím  
 Ani ano, ani ne  
 Spíše nesouhlasím  
 Rozhodně nesouhlasím

**Do jaké míry souhlasíte, nebo nesouhlasíte s tvrzením, že supervize má být dle Vašeho názoru součástí Vašeho zaměstnání?**

- Rozhodně souhlasím  
 Spíše souhlasím  
 Ani ano, ani ne  
 Spíše nesouhlasím  
 Rozhodně nesouhlasím

**Postupně si přečtete následující výroky, které se týkají Vaší pracovní spokojenosti. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Rád(a) bych strávila zbytek své pracovní kariéry v této organizaci (na úřadu práce)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cítím, že problémy úřadu práce jsou také mými problémy	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nepocítuji, že „patřím“ k této organizaci (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Necítím se „emocionálně spojený“ s úřadem práce (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Necítím, že by tato organizace byla jako „součást mé rodiny“ (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Úřad práce má pro mě velký význam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Postupně si přečtete následující výroky, které se týkají Vaší pracovní spokojenosti. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Na úřadu práce zůstávám i proto, že nemám jinou možnost	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bylo by pro mě těžké nyní opustit úřad práce, dokonce i kdybych chtěl(a)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Příliš by mi to zkomplikovalo můj život, kdybych se nyní rozhodl(a) opustit úřad práce	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cítím, že mám příliš málo jiných pracovních možností k uvažování o odchodu z úřadu práce	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kdybych už nemohl(a) dát úřadu práce více, uvažoval(a) bych o práci jinde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeden z mála problémů mého odchodu z úřadu práce by byl nedostatek jiných pracovních možností	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Postupně si přečtete následující výroky, které se týkají Vaší pracovní spokojenosti. Pro každý z nich uveďte, do jaké míry s ním souhlasíte, nebo nesouhlasíte?**

	Rozhodně ano	Spíše ano	Ani ano, ani ne	Spíše ne	Rozhodně ne
Necítím žádnou povinnost zůstat u svého současného zaměstnavatele (R)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I přestože by to pro mě mohlo být výhodné, nepovažuji za správné nyní odejít z úřadu práce	( )	( )	( )	( )	( )
Cítil(a) bych se provinile, kdybych nyní odešel(la) z úřadu práce	( )	( )	( )	( )	( )
Úřad práce si zaslouhuje mojí loajalitu	( )	( )	( )	( )	( )
Nemohl(a) bych nyní odejít z úřadu práce, protože cítím povinnost vůči lidem, kteří v něm pracují	( )	( )	( )	( )	( )
Úřadu práce hodně dlužím	( )	( )	( )	( )	( )

**Do jaké míry jste spokojen(a) s pracovními podmínkami ve Vaší práci?**

- Velmi spokojen(a)  
 Spokojen(a)  
 Nepříliš spokojen(a)  
 Zcela nespokojen(a)

**V následující škále se vyskytují různé emoce a pocity. Přemýšlejte o sobě a ohodnoťte každou z nich ve smyslu, do jaké míry se obecně cítíte.**

	Velice trochu nebo vůbec	Trochu	Někdy/občas	Docela dost	Velice často
Rozčilený	( )	( )	( )	( )	( )
Odmítavý a vzdorující vůči změnám	( )	( )	( )	( )	( )
Pohotový/bdělý	( )	( )	( )	( )	( )
Cítím se zahanbený	( )	( )	( )	( )	( )
Tvůrčí a nápaditý	( )	( )	( )	( )	( )
Nervózní a napjatý	( )	( )	( )	( )	( )
Rozhodný	( )	( )	( )	( )	( )
Koncentrovaný (soustředěný a pozorný)	( )	( )	( )	( )	( )
Ustaraný/dělám si starosti	( )	( )	( )	( )	( )
Vitální/mám elán	( )	( )	( )	( )	( )

**Na závěr několik demografických otázek, které potřebujeme pro statistické zpracování.**

**Jste:**

- Muž  
 Žena

**V jakém roce jste se narodil(a). Vyberte jednu z následujících možností.**

- 1941 - 1998

**Jaké je Vaše nejvyšší ukončené vzdělání?**

- Základní  
 Vyučení bez maturity, střední škola bez maturity  
 Vyučení s maturitou  
 Středoškolské s maturitou - střední odborná škola  
 Středoškolské s maturitou - gymnázium  
 Středoškolské s maturitou - lyceum  
 Vyšší odborné  
 Vysokoškolské bakalářské  
 Vysokoškolské magisterské  
 Vysokoškolské doktorské

**V jakém kraji pracujete?**

- Středočeský kraj
- Jihočeský kraj
- Plzeňský kraj
- Karlovarský kraj
- Ústecký kraj
- Liberecký kraj
- Královéhradecký kraj
- Pardubický kraj
- Kraj Vysočina
- Jihomoravský kraj
- Olomoucký kraj
- Zlínský kraj
- Moravskoslezský kraj
- Praha

**Jaká je Vaše pracovní pozice?**

- Odborný řadový pracovník
- Vedoucí pracovník
- Metodik

**Kolik let jste na Úřadu práce ČR zaměstnán(a)?**

- Méně než 1 rok
- 1 až 2 roky
- 3 až 5 let
- 6 až 8 let
- Více než 9 let