

Nestandardní finanční pomoc potřebným ze strany obcí: případová studie vlivu úředníků na design politiky¹

Eva M. Hejzlarová²

Katedra veřejné a sociální politiky, Fakulta sociálních věd, UK, Praha

Financial Aid Above the Legal Standard at the Municipal Level: Case Study of the Influence of Civil Servants on Policy Design. Článek zkoumá nastavení politiky (policy design) u opatření nestandardní přímé finanční pomoci fyzickým osobám ze strany obcí v České republice a zachycuje specifika opatření iniciovaných úředníky. Teoreticky využívá teorie sociální konstrukce cílových populací, dále konceptu byrokracie liniiových pracovníků a forem spolupráce mezi politickou reprezentací a úředníky. Případová studie devíti opatření přímé finanční pomoci fyzickým osobám v pěti českých municipalitách ukazuje, že role úředníka jako (spolu)tvůrce politiky je odvozena od jeho vztahu s příslušným politikem, z něhož vyplývá volný prostor k úředníkovu rozhodování. Opatření iniciovaná úředníky jsou ve srovnání s těmi, jež iniciují politici, méně finančně náročná a cílí na užší okruh příjemců, zároveň ale podporují jedince ze spíše negativně vnímaných populací, kterým jsou jinak adresovány spíše represivní politiky.

Sociológia 2019, Vol. 51 (No. 1: 44-63)

<https://doi.org/10.31577/sociologia.2019.51.1.3>

Key words: *Social construction of target populations; policy design; bureaucrats; civil servants; social policy; municipality*

Ukazuje se, že i v době vládních škrťů v sociální oblasti a obecné averze vůči lidem na dávkách a tzv. nepřizpůsobivým (srov. např. Mertl 2016) jsou některé obce v Česku schopny jít proti tomuto trendu a zavádět podpůrná politická opatření adresovaná těm nejpotřebnějším. Tato situace přímo volá po detailnějším zkoumání a vysvětlení tohoto jevu. Možných způsobů, jak jej ozřejmit, je více. (Srov. Hejzlarová – Kotrusová 2016) Z mého podrobného zkoumání nicméně vyplývá, že klíčovou roli v iniciativě i designu těchto mimořádných opatření mají často úředníci – vedoucí sociálních odborů. V článku se proto zaměřím právě na vliv těchto úředníků při (spolu)tvorbě a implementaci opatření, která jdou nad rámec zákonných povinností municipalit a která lze souhrnně označit jako přímou finanční pomoc fyzickým osobám.

Cílem mého textu je vysvětlit vlivu úředníka – vedoucího sociálního odboru na městském úřadě na proces utváření a implementace veřejně-politických opatření, jež jdou nad rámec povinností stanovených zákonným rámcem. Proto, abych mohla tohoto cíle dosáhnout, je zapotřebí soustředit se za prvé na vykreslení role úředníka, a to s důrazem na jeho vztah s politikem, který formálně nese za úředníkovy kroky politickou zodpovědnost. Teoreticky charakteristiky úředníka zakotvím v teorii byrokracie tzv. liniiových pracovníků (Lipsky

¹ Článek vznikl díky podpoře projektu GAČR 16-20553S „Komparativní výzkum cílových populací v České republice: záleží na obsahu veřejných politik?“

² Adresa: Mgr. Eva M. Hejzlarová, Katedra veřejné a sociální politiky, Fakulta sociálních věd, U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice, Česká republika. E-mail: eva.hejzlarova@fsv.cuni.cz

1980; 2010) a teoretických přístupech akcentujících politický rozměr úředníků a jejich role; to vše se zřetelem ke kontextu role úředníků v rámci české samosprávy. V diskuzi pak zohledním slovenský kontext. Za druhé je nutné se teoreticky opřít o koncept zkoumající policy design, tj. nastavení politiky či opatření. V tomto případě jsem zvolila teorii sociální konstrukce cílových populací (Schneider – Ingram 1993; 1997; 2005; Schneider – Sidney 2009; Pierce et al. 2014), která se zabývá designem veřejně-politických opatření ve vztahu k tvůrcům politiky na straně jedné a jejím příjemcům na straně druhé. Teorie se věnuje primárně politikům jakožto tvůrcům politiky a na jiné aktéry (např. úředníky) se soustředí o poznání méně, takže zacílení článku může znamenat dílčí příspěvek do příslušné teoretické diskuze. Z výše uvedeného cíle jsem odvodila následující výzkumné otázky: Jaké jsou charakteristiky designu opatření přímé finanční pomoci fyzickým osobám na úrovni obcí (s důrazem na opatření iniciovaná úředníky)? Jaká jsou specifika a předpoklady úředníkovy vlivu na design těchto opatření?

Empiricky se text opírá o případovou studii, při níž byl uplatněn smíšený výzkumný design. V jeho rámci bylo realizováno rozsáhlé – převážně kvantitativní – dotazníkové šetření provedené mezi obcemi III. stupně (vysvětlení viz dále) stran přímé finanční pomoci fyzickým osobám poskytované v samostatné působnosti (tj. nad rámec povinností), a podrobnější zkoumání pěti municipalit, resp. devíti opatření, za pomoci rozhovorů a dokumentů.

Úředník jako (ne)politický aktér

Teoretickou diskuzi o roli úředníků ve veřejné správě zahájil Max Weber, jehož představa úředníka počítala se striktním rozdělením sfér na politickou, která přísluší voleným zástupcům, a byrokratickou, která je mj. charakteristická vysokou mírou formalizace a nezaujatým výkonem politické vůle. Z pozdější problematizace této dichotomie vzešel mj. směr věnující se různým typům kontroly, již jsou nebo nejsou úředníci při svém rozhodování vystaveni a která ovlivňuje jejich úlohu při tvorbě politiky. (Epstein – O'Halloran 1999; Huber – Shipan 2002; Svara 2006; Page 2012)

Jedním z průlomů v přemýšlení o úřednících jako politických aktérech se stal Lipskyho koncept „liniových pracovníků“ (Lipsky 1980; 2010), tj. pracovníků, kteří jsou v přímém kontaktu s klientem. Koncept popisuje způsoby, jakými může liniový pracovník (např. policista, sociální pracovník) ovlivňovat výsledky politik, které má v popisu práce implementovat – přesněji řečeno, jak může způsobovat selhání těchto politik. Ve prospěch chápání úředníka jako politického aktéra a tvůrce politiky argumentuje Lipsky repertoárem rozhodnutí, jež úředník činí a jež jsou hlavními dimenzemi veřejné politiky – rozhoduje o „povaze výhod, o způsobnosti v přístupu k nim a o nastavení pravidel, omezení a služeb“. (Lipsky 2010: 14) Lipskyho perspektiva sleduje zejména vztah

liniového pracovníka a jeho nadřízených, a celkový kontext situace. Současné aplikace teorie rozvíjejí další analytické kategorie, jež vedou k lepšímu pochopení vlivu liniových pracovníků na implementaci politiky. (Srov. Evans – Harris 2004; Gofen 2014) Kritika teorie se pak soustředí na analýzu případů, kdy naopak jednání liniových pracovníků je ve shodě s cíli politik (např. May – Winter 2009), případně jde v duchu politiky, ale nad její rámec. (Maynard-Moody – Musheno 2003)

Lipskyho teorie naopak zůstává nosná v popisu dynamik, které ovlivňují liniového pracovníka ve vztahu k jeho nadřízeným a klientům. Nadřízení jsou do značné míry závislí na výsledcích práce liniových pracovníků, a proto se snaží na jedné straně respektovat jejich nároky, a na straně druhé minimalizovat jejich autonomii, aby nedošlo k přílišnému odklonu od cílů politiky. Liniový pracovník se naopak (mj. v zájmu svých klientů) snaží zvětšit prostor své autonomie, čímž ale může dojít k tomu, že jeho záměry „nejsou často v souladu s cíli samotné organizace“. (Horák – Horáková 2009: 371) To se děje v případě, že jeho chování není „byrokratické“ ve smyslu sledování legálních a organizačních postupů a pravidel, ale „profesionální“, tedy sledující především principy a normy dané profesí, které vyplývají ze specifického vzdělání a zkušeností (ibid.: 372).

V situaci liniového pracovníka se z velké části nachází i úředník – vedoucí sociálního odboru. Implementuje veřejněpolitická opatření, za které (přínejmenším formálně) nese odpovědnost politická reprezentace, a je v přímém kontaktu s klienty (byť méně intenzivním než zaměstnanci jeho odboru). Podobný je také rozhodovací repertoár, ve kterém mohou kolidovat různé identity úředníka. Oproti Lipskyho pojetí je sledovaná výzkumná situace odlišná v tom, že zatímco Lipsky klade důraz na fázi implementace, pro můj výzkum je podstatná role úředníka nejen při implementaci, ale zejména při tvorbě opatření. Tento deficit nahradí studie Svary a Page (viz dále), kteří zkoumají vliv úředníků na tvorbu politik.

Další odlišností je kontext hierarchické státní správy na straně jedné a samosprávy na straně druhé – samospráva vytváří lepší podmínky pro vyšší zapojení úředníků (ve smyslu nastavování cílů politik a dílčích opatření např. v rámci komunitního plánování sociálních služeb) a je zde rovněž jiná míra diskrece jakožto volného prostoru pro rozhodování. Zdaleka nejpodstatnějším rozdílem je nicméně specifikum rolí nadřízeného a liniového pracovníka na úrovni místní samosprávy. Municipální politik totiž není typickým nadřízeným v Lipskyho pojetí. Jednak většinou nedisponuje přílišnými znalostmi týkajícími se povahy agendy, jednak mají obce III. stupně často jen několik málo uvolněných radních, kterým typicky přísluší i jiné oblasti než sociální záležitosti, a proto ani kapacity věnovat se této agendě nejsou nijak vysoké. Konečně je životnost politika v jeho pozici o mnoho kratší než doba, kterou ve své pozici

stráví vedoucí odboru sociálních věcí. Úředník je zároveň pro politika jediným protějškem v této pozici (zatímco sociálních pracovníků je na úřadě zaměstnáno více, vedoucí odboru sociálních věcí je jen jeden). Vztahy moci jsou zde komplikovanější. V tomto bodě může Lipskyho perspektivu vhodně doplnit Crozier (1965), který sleduje jak formální, tak neformální pravidla byrokratické organizace, a moc interpretuje obecně jako schopnost předvídat jednání svého protějšku a v rámci vzniklého prostoru realizovat své cíle.

Tvorba politiky je další úrovní, na níž lze sledovat vztah mezi úředníkem a politikem. Svára (Mouritzen – Svára 2002; Svára 2006) přichází s modelem čtyř podob tohoto vztahu v závislosti na míře kontroly, kterou nad úředníkem politik vykonává, a distance mezi nimi v oblasti norem. (Svára 2006: 955-956) Politickými normami přitom Svára míní kariérní růst či získání výhody pro politickou stranu, prosazování osobní agendy a úsilí o lepší pozici v rámci politické strany a o výhody pro podporovatele. Úřednické normy naopak odkazují k obecným hodnotám, jakými jsou spravedlnost, nestrannost nebo konzistentnost, k hodnotám profesních skupin a expertů a k legislativním normám.

Typy „standardních“ vztahů jsou v tomto pojetí následující: 1) „Oddělené role“ – úředník je plně podřízen politikovi a ani jedna strana nepřebírá normy té druhé. 2) „Autonomní úředník“ – úředníci jsou zapojeni do tvorby politiky, přičemž politici nepřejímají normy úřednické; úředníci tedy mají stejný vliv jako politici nebo i větší. 3) „Poslušný úředník“ – úředník je jednoznačně podřízený volenému zástupci a ve vztahu dominují politické normy. 4) „Překryv rolí“ – volení zástupci a úředníci se navzájem ovlivňují a své role sdílejí s tím, že ani jedna strana nemá nutně navrch a není nucena přijmout normy té druhé.

V souvislosti s místními samosprávami odkazuje Svára na výzkumy, jež odpovídají druhému (Gruber 1987; Jones 1995 in Svára 2006), resp. čtvrtému modelu. (Self 1972 in Svára 2006) Svárová typologie je obecně přijímaná, dílčí kritiky zdůrazňují dichotomii úřednické a politické role. (Srov. Overeem 2006)

V podobném duchu kategorizuje způsoby tvorby politických opatření také Page (2012), který sleduje úlohu politiků a úředníků při tvorbě politiky. Politici mohou být podle jeho analýzy iniciátory opatření, mohou být také aktivními účastníky tvorby, a konečně mohou hrát roli těch, kteří dané opatření „podepíší“ (a legitimizují) ve chvíli, kdy je úředníky připraveno (ibid.: 147).

Výše uvedené teoretické přístupy poskytují pro představu úředníka jako politického aktéra následující opěrné body. Úředník může aktivně vstupovat nejen do procesu implementace, ale i tvorby politiky. Jeho aktivitu pak mohou ovlivňovat zejména vztah s nadřízeným politikem, míra diskrece, míra identifikace úředníka s byrokratickým, resp. profesionálním typem jednání a schopnost využívat formálních pravidel k realizaci svých cílů. Tyto faktory nelze vnímat izolovaně, ale jako dynamický systém, který úředníkovi umožňuje vstupovat do veřejněpolitického procesu jinak, než si představoval Weber.

Design politických opatření jako důsledek sociální konstrukce a politické moci cílové populace

Obsah politiky, resp. přesněji policy design, je ústředním tématem teorie sociální konstrukce cílových populací (TSKCP). (Schneider – Ingram 1993; 1997; 2005; Schneider – Sidney 2009; Pierce et al. 2014) Ta vysvětluje podobu konkrétního policy designu zejména tím, jaké charakteristiky má populace, na niž daná politika cílí. Podle toho, jakou má cílová populace sociální konstrukci (pozitivní, resp. negativní), a jakou politickou mocí disponuje (vysokou, resp. nízkou), lze modelovat, jaké charakteristiky bude design politiky mít. Mechanismus, jak se cílová populace promítá do designu politiky, pak spočívá v rukou tvůrců politik, v tomto případě volených zástupců. Ti zohledňují sociální konstrukci dané populace a její moc jako jeden z faktorů, jež mají vliv na jejich znovuzvolení. Schneider a Ingram tvrdí, že při tvorbě politiky uvažují politici nad potenciální reakcí populace, již je daná politika adresována – tj. např. nad tím, zda ji dokáže daná populace ocenit v příštích volbách – a také nad reakcí ostatních populací (zda jim politika pro danou cílovou populace bude připadat adekvátní). Tabulka č. 1 ukazuje, jak konkrétní typ designu politiky koreluje s konkrétním typem cílové populace: zasloužilými, uzurpátory, potřebnými a devianty.

Tabulka č. 1: Typy cílových populací, jejich charakteristiky a jim odpovídající designy politiky

	Zasloužilí (např. vědci)	Uzurpátoři (např. tabákové firmy)
Konstrukce	Pozitivní	Negativní
Moc	Velká	Velká
Design politiky	Benefity: silný důraz, univerzální nárok, vysoká alokace prostředků Zátěže: slabý důraz, diferencované, nízká alokace	Benefity: slabý důraz, diferencované, nízká alokace prostředků (benefity skryté) Zátěže: silný důraz, diferencované, nízká alokace
	Potřební (např. matky s dětmi)	Deviantí (např. lidé závislí na ilegálních drogách)
Konstrukce	Pozitivní	Negativní
Moc	Malá	Malá
Design politiky	Benefity: slabý důraz, diferencované (vysoká míra kontroly, testování), nízká alokace prostředků; typově jde o dávky (riziko stigmatizace) Zátěže: střední důraz, diferencované, nízká alokace	Benefity: v podstatě žádný důraz na benefity, velmi diferencovaný nárok, velmi nízká alokace prostředků Zátěže: velmi silný důraz, univerzální, značná alokace prostředků

Zdroj: Autorčina syntéza na základě Schneider – Ingram 1997 a 2005.

Pro TSKCP jsou klíčovými koncepty design politiky, a to zejména distribuce benefitů a zátěží, a cílová populace, konkrétně její sociální konstrukce a politická moc. Policy designem rozumějí Schneider a Ingram obsah dané politiky ve veřejněpolitických dokumentech, praktiky, jejichž prostřednictvím je politika prováděna, a širší kontext těchto praktik. (Schneider – Ingram 1997: 2) Velmi významná je v designu distribuce benefitů a zátěží a specifitější pravidla jejich přidělování. Na benefitech jsou postavené politiky adresované zvyrodněným; přístup k těmto benefitům je typicky univerzální a alokace prostředků vysoká. Pro design politik, který cílí na zasloužilé, nejsou zátěže typické. Omezený přístup k benefitům pak mají potřební: pro jejich získání musejí splnit určité podmínky, zároveň jsou vystaveni vysoké míře kontroly. Politiky adresované deviantům jsou naopak příznačné univerzálními zátěžemi a absencí benefitů. U uzurpátorů jsou zátěže diferencované a zpravidla jsou jejich reálné dopady mnohem menší, než jak tvůrci politik deklarují. V souvislosti s pravidly pro distribuci benefitů a zátěží je třeba dodat, že z hlediska efektivity nejsou tyto distribuovány rovnoměrně. Zatímco u zasloužilých dochází k distribuci benefitů ve větší míře, než by bylo z hlediska efektivity žádoucí, u potřebných je distribuce benefitů suboptimální. Totéž platí u deviantů, kterým jsou adresovány tvrdší postihy, než by bylo reálně třeba, a uzurpátorů, kteří těží z opačné situace. Pro cílové populace, tj. skupiny, jimž je adresovaná politika, jsou nejpodstatnějšími atributy politická moc a sociální konstrukce, kterou lze definovat jako charakteristiky, asociace, hodnoty a symboly spojené s určitou populací.

Za slabinu TSKCP lze považovat to, že více nepracuje s prostředím, kde se politika tvoří a implementuje, a abstrahuje je pouze na politické zástupce a okrajově další specifické tvůrce. Tento deficit je v mém výzkumném přístupu jedním z podstatných východisek – díky zkoumání specifik policy designů tvořených úředníky mohu přiblížit vliv, který úředníci na tvorbu opatření mají.

Předchozí část jsem uzavírala popisem dynamického systému faktorů, které umožňují, aby se úředník aktivně zapojil do veřejně-politického procesu. Design konkrétního veřejně-politického opatření, které úředník případně iniciuje, pak může být svědectvím o tom, jakým způsobem úředník toto své zapojení realizuje a jaká má jeho vliv specifika, např. jak pracuje s cílovou populací či distribucí benefitů.

Kontext sociální politiky na úrovni obcí

Pro pochopení role úředníka samosprávy, konkrétně vedoucího sociálního odboru, je podstatné také porozumění kontextu, v jakém svou práci vykonává.

Sociální politika na úrovni obcí je v Česku vykonávána jak v samostatné, tak přenesené působnosti. (Kuchařová 2001; Liedermanová 2011) Na úrovni 205 obcí s rozšířenou působností (obcí III. stupně) a jim odpovídajících 22

pražských městských částí (dále municipality), jež jsou předmětem mého zájmu, přitom byly v kontextu nedávné minulosti zásadní dva milníky. Prvním byl rok 2002, kdy došlo v rámci reformy územní veřejné správy ke zrušení okresních úřadů a přesunu části jejich agendy na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, resp. na úřady městských částí. Na municipality tehdy přešla agenda sociálně-právní ochrany dětí a výplaty nepojistných sociálních dávek. Druhý milník nastal o devět let později, kdy byl v rámci tzv. sociální reformy převeden systém nepojistných sociálních dávek z municipalit na úřady práce. (Kotrusová – Výborná 2014) Kromě těchto dvou velkých agend, jejichž výkon stát obcím propůjčil, resp. odňal, se na jednotlivých municipalitách a v součinnosti s dalšími aktéry rozvíjí lokálně nastavený systém sociálních služeb, zřizují se organizace sociálních služeb, zajišťuje se sociální bydlení apod. (Horecký 2011)

Sociální politika v samostatné i přenesené působnosti organizačně spadá typicky pod odbor sociálních věcí. Vedoucí sociálního odboru je pak zodpovědný jak tajemníkovi úřadu a politické reprezentaci za činnost vykonávanou v rámci samostatné působnosti, tak kraji a příslušnému ministerstvu za činnost vykonávanou v přenesené působnosti.

Rozsah samostatné působnosti obcí je vymezen v zákoně o obcích³ a nabízí municipalitám poměrně široké pole k realizaci vlastních veřejně-politických opatření. Přestože typově mohou být opatření více či méně podobná, každá municipalita má svůj vlastní mix opatření. Jedním z nich může být i přímá finanční pomoc fyzickým osobám, které se věnují v tomto článku.

Metody a data

Přímá finanční pomoc fyzickým osobám⁴, která je předmětem mého zájmu, je opatření, které může vypadat velmi různě. V některých municipalitách je stabilní součástí místní sociální politiky, jinde bylo využito třeba jen jednou; někde dosahuje roční alokovaná částka až stovek tisíc korun, jinde jde řádově o stovky až tisíce; podobně se liší počet podpořených osob i částka, která je jim poskytnuta. Jednotlivé municipality se také liší v dalších parametrech, jako jsou podmínky čerpání pomoci nebo její adresáti, případně zda je opatření zakotveno v nějakém veřejně dostupném dokumentu.

³ Zákon 128/2000, § 35, odst. 2: „Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

⁴ Tento název je souhrnným označením, které nemá oporu v legislativě a pochází od autorky článku. Samosprávná působnost umožňuje obci činit cokoli, co není zapovězeno zákonem, a proto je přímá finanční pomoc fyzickým osobám individuálním projevem snahy té které municipality o pomoc svým občanům v (zejména) sociální oblasti. Municipality se zde opírají o obecně zakotvený úlohy obce (viz výše) s tím, že v každé obci může mít toto opatření (pokud zde existuje) velmi různé podoby.

Jako výzkumný design jsem zvolila mnohonásobnou instrumentální případovou studii. Instrumentální případová studie (Stake 2003) umožňuje lépe než jiné typy výzkumných designů zaměřit pozornost na jeden zkoumaný jev a lépe navazovat na již dosažené poznání a zvolené teorie. Jako ideální pro případovou studii jsem zvolila smíšený přístup, konkrétně explanační přístup a výběr případů. (Creswell – Plano Clark 2007: 73) Pro tento přístup je charakteristický sběr kvantitativních dat, na základě jejichž analýzy je možné zvolit případy pro následné kvalitativní šetření. Výsledná interpretace tak čerpá z obou typů dat.

V letech 2011 a 2015 jsem realizovala dvě dotazníková šetření zaměřená na roky 2010 a 2014, pokaždé na vzorku všech 205 obcí s rozšířenou působností a 22 pražských městských částí, jejichž situace je obcím s rozšířenou působností podobná. návratnost dotazníku byla 78 % (177 municipalit), resp. 82 % (186 municipalit). Z šetření vyplynulo, že v roce 2010 uplatnilo opatření přímé finanční pomoci podle svých slov 23 ze 177 municipalit, typicky šlo o opatření kompenzující či doplňující systém státní pomoci v hmotné nouzi či obtížnou situaci spojenou s deregulací nájemného. V roce 2014 odpovědělo, že tuto možnost realizovalo, 17 municipalit ze 186. Účel opatření byl podobný jako dříve, nově se ale objevily municipality, které tímto opatřením reagovaly na sociální reformu v roce 2012. (Hejzlarová – Kotrusová 2016)

Na základě získaných dat a relativně malému významu zkoumaných opatření v rámci samospráv jsem se rozhodla zkoumat více případů; jako případ jsem si definovala jedno opatření. Při jejich volbě jsem hledala tzv. kritické případy, a to z důvodu lepší možnosti zobecnění. Kritérii pro výběr opatření, byl celkový objem pomoci (jedním extrémem byla alokace pod 20 000 Kč ročně, druhým nad 150 000 Kč⁵) a existence dokumentu, o který se poskytování pomoci opírá (zastoupení jsem chtěla mít jak variantu, kdy dokument existuje, tak variantu opačnou). Následně jsem z výběru vyřadila municipality, které v roce 2010 pomoc poskytly, ale v roce 2014 nikoli, protože jsem usilovala o zachycení praktikujících municipalit. Kritéria výběru splnilo jedenáct municipalit; konečné slovo pak měly samy municipality, kdy s výzkumem souhlasilo pět ze šesti oslovených. V daných municipalitách bylo realizováno devět opatření spadajících do oblasti mého zájmu (srov. tabulka č. 2, kde jsou uvedena jak objem pomoci a ne/existence psaného dokumentu jako kritéria, tak i další charakteristiky, které vzešly z podrobnějšího zkoumání).

⁵ Odpovídá méně než cca 800 Eur a více než cca 5800 Eur.

Tabulka č. 2: Přehled opatření přímé finanční pomoci fyzickým osobám v rámci samostatné působnosti municipalit

Označení opatření	Municipalita	Iniciátor	Cíl opatření	Cílové populace	V rozpočtu municipality vyčleněno ^{a)}	Reálně se utratí	Řádový počet příjemců opatření ročně	Existence pravidel poskytování	Medializace
1	Otmavice	Politická reprezentace	Kompenzace deregulace	Senioři, lidé se zdravotním postižením, samoživitelky s těžce nemocným dítětem	Nad 150 tis.	75 %	Nižší řád stovek lidí	Ano	Ano
2	Prokopín	Politická reprezentace	Podpora volnočasových aktivit a reprezentace města	Talentované děti	80-100 tis.	Údaj není k dispozici	Údaj není k dispozici	Ano	Ano
3	Tomašín	Politická reprezentace	Pomoc v akutní tíživé situaci (zdraví)	Lidé s vážným onemocněním	80-100 tis.	50 %	Jednotky	Ano	Ano
4	Prokopín	Úředníci	Podpora volnočasových aktivit	Děti ze sociálně slabých rodin	80-100 tis.	80 %	Desítky	Ano	Ano
5	Prokopín	Úředníci	Pomoc v akutní tíživé situaci (bydlení)	Lidé v tíživé situaci (adm. poplatky)	20-40 tis.	20-80 %	Údaj není k dispozici	Ne	Ne
6	Prokopín	Úředníci	Pomoc v akutní tíživé situaci (obecně)	Lidé v akutní tíživé situaci	20-40 tis.	50 %	Jednotky	Ne	Ne
7	Radimov	Úředníci	Pomoc v akutní tíživé situaci (obecně)	Lidé v akutní tíživé situaci	40-60 tis.	5-20 %	Jednotky	Ne	Ne
8	Slavojná	Úředníci	Pomoc v akutní tíživé situaci (bydlení)	Lidé v akutní tíživé situaci	120-150 tis.	60-80 %	Jednotky	Ano	Ne
9	Tomašín	Úředníci	Pomoc v tíživé situaci (obecně)	Lidé v akutní tíživé situaci	do 20 tis.	10 %	Jednotky	Ne	Ne

Pozn. a: V souladu se snahou o anonymizaci jsou použity intervaly 0–20 000 Kč, 20 001–40 000 Kč, 40 001–60 000 Kč, 60 001–80 000 Kč, 80 001–100 000 Kč, 100 001–120 000 Kč, 120 001–150 000 Kč, nad 150 000 Kč.

Se zástupci municipalit jsem provedla osm polostrukturovaných rozhovorů⁶ a analyzovala dokumenty vztahující se ke zkoumanému opatření. Pět rozhovorů bylo provedeno s příslušnými úředníky – vedoucími sociálních odborů⁷, ve třech případech i s dalšími aktéry (Otmarovice – opoziční politik, Tomašín – radní, bývalý úředník). Počet rozhovorů se může zdát nízký, ovšem v mém případě by bylo rozšíření spektra respondentů o politiky spíše kontraproduktivní: ve chvíli, kdy by úředníci věděli, že realizují rozhovor i s jejich politickými nadřízenými, by jejich otevřenost nebyla pravděpodobně zdaleka tak vysoká.

Dalším zdrojem dat pro mě byly dokumenty úřadu (koncepce sociálních služeb, příslušné směrnice vztahující se k opatření, zápisy z jednání Rady/zastupitelstva, počty podpořených osob v jednotlivých letech) a doplňkově (se snahou o triangulaci) také mediální výstupy v lokálním tisku. Při volbě metody analýzy dat jsem se inspirovala interpretativním přístupem (Yanow – Schwartz-Shea 2007), pro který je klíčová rekonstrukce významu, jež aktéři svému konání připisují.

Součástí informovaného souhlasu, který před pořízením rozhovoru informační partneři podepsali, byl i můj závazek municipality v maximální možné míře anonymizovat. Anonymizace je v textu patrná na více úrovních: předně je municipalita označena fiktivním názvem, dále (a zejména vzhledem k tomu, že některá data z dotazníkových šetření byla publikována již dříve) nejsou uvedena přesná čísla (počty a částky) a „rozostření“ se týká také citací z dokumentů, které jsou spíše parafrázemi, aby nebylo možné je prostřednictvím internetu snadno dohledat.

Přestože jsem se snažila limity výzkumu maximálně ošetřit, dvě omezení přetrvávají. Za prvé nejsem schopná posoudit jednotlivá opatření ve vztahu k dalším opatřením v obci, což je pro TSKCP, která na zvýraznění rozdílů mezi jednotlivými opatřeními v daném kontextu do velké míry staví, důležité. Toto omezení je nicméně kompenzováno zvolenou komparativní perspektivou, která zvýrazňuje a umožňuje sledovat pravidelnosti a rozdíly ve srovnání více opatření jednoho typu. Druhým omezením je, že jsem u jedné z municipalit nebyla s ohledem na delší historii opatření schopná hovořit s iniciátorem opatření.

⁶ U všech citací jsou jejich autory vedoucí sociálních odborů dané municipality. Závorka za citací označuje, o jakou municipalitu šlo (např. S znamená „Slavojná“).

⁷ Mezi těmito pěti vedoucími převažovaly ženy, délka zkušenosti s řízením sociálního odboru se značně různila (4, 6, 7, 12, 14 let). S ohledem na teoretické zakotvení článku jsem sledovala mj. profesní zázemí respondentů a jejich politickou příslušnost. Dva z pěti respondentů vystudovali sociální práci, další dva obory v oblasti veřejné správy a poslední obor nesouvisející se sociální prací. Žádný z respondentů není a nikdy nebyl členem politické strany.

Opatření přímé finanční pomoci fyzickým osobám ve vztahu k teorii sociální konstrukce cílových populací

Každé ze sledovaných opatření má svou jedinečnou podobu a kontext vzniku. V tabulce č. 2 jsou zachyceny jejich charakteristiky kombinující kritéria výběru (finanční alokace a ne/existence pravidel) a další specifika, která se jako významná vynořila v průběhu výzkumu. Kromě analýzy designu politiky se zaměřím na cílové populace a následně se budu věnovat specifikům opatření iniciovaných⁸ úředníky.

Design opatření iniciovaných politiky a úředníky – vedoucími sociálních odborů

Ve všech sledovaných opatřeních jde o distribuci benefitů. Výše přímé finanční podpory je co do celkového objemu spíše nižší, stejně tak jsou nízké i dílčí příspěvky. Pro přiznání benefitů je typická vysoká míra kontroly nejčastěji v podobě dokládání příjmů, ale i potvrzení o řádné školní docházce dětí, nebo spolupráce se sociálním pracovníkem. Jedinou výjimkou z tohoto pravidla je opatření č. 2 – i zde je relativně vyšší míra kontroly, nicméně na rozdíl od ostatních opatření nejsou příjemci vystaveni riziku stigmatizace a jde o jednoznačný benefit, nikoli jen o kompenzaci nějakého nedostatku.

Designy opatření 1-4 má jasná pravidla a zneužití pomoci je v podstatě vyloučeno; samotné opatření č. 5 pravidla explicitně formulovaná nemá, ale zneužití fakticky zabraňují pravidla vážící se k nároku na sociální bydlení. Opatření 6-9 jsou svou konstrukcí podobné mimořádné okamžité pomoci (srov. zákon o pomoci v hmotné nouzi 111/2006 Sb.), nicméně jdou nad její rámec a poskytují finanční příspěvek i ve chvíli, kdy by úřad práce, který mimořádnou okamžitou pomoc aktuálně přiznává, dávku neschválil. Explicitně formulovaná pravidla pak nemají krom opatření č. 5 také opatření č. 6, č. 7 a č. 9 – pravidla jsou v těchto případech situační nebo zvyková a rozhoduje o nich vedoucí, případně jemu podřízení úředníci.

Díky rozboru rysů jednotlivých opatření je nyní snadnější zaměřit se na rozdíly mezi opatřeními iniciovanými politiky (1-3) a těmi, která se zrodila v rámci sociálních odborů (4-9). Kromě výše uvedených rozdílů ve výši alokace, v podílu vyčerpané částky, v jednoznačnosti pravidel spočívají i ve vymezení cílové populace a konečně v medializaci opatření.

⁸ Iniciátor je v tabulce č. 2 popisován v rámci dichotomie politická reprezentace – úředníci, která sleduje oficiální role aktérů, jež nicméně nemusí být rolemi výhradními. Toto zjednodušení bylo motivováno za prvé zjištěními z rozhovorů s respondenty – úředníky, kteří jsou bez výjimky bez politické příslušnosti a v rámci rozhovorů se vůči politikům (na přímou otázku týkající se možnosti být ve volené rozhodovací pozici) vymezovali. Za druhé jde toto zjednodušení na vrub zvoleným metodám; případná politizace úředníků by se mohla projevit při zúčastněném pozorování, které není součástí mého výzkumného designu, nebo sledování implementace řádově rozsáhlejšího opatření, kdy by např. bylo možné realizovat rozhovory s příjemci (v mém případě jde spíše o obtížně dosažitelné jednotlivce). Při rozhodování o iniciátorech pro mě byly určující informace z rozhovorů.

Opatření nesená politiky jsou typicky robustnější a připravená podrobit se veřejné kontrole – očekávat se u nich dá buď pozitivní ohlas veřejnosti přímo, anebo prostřednictvím různých ocenění (např. typu Nejlepší obec v oblasti sociálních služeb, jak vyplynulo z jednoho rozhovoru), která opatření legitimizují. „Úřednická“ opatření oproti tomu hospodaří s menším rozpočtem (z něho také často čerpají menší podíl), ne vždy se opírají o jednoznačná pravidla a často se nemedializují. Liší se také cílové populace politických opatření na jedné straně a „úřednických“ opatření na druhé straně. Adresáti opatření 1-3, tj. senioři, talentované děti a vážně nemocní lidé, jsou obecně vnímáni pozitivněji než cílové populace 4-9, jež jsou sociálně a ekonomicky více „na okraji“.

Podstatným rozdílem mezi opatřeními 1-5 a 6-9 (zde je hranice trochu posunutá a zcela nerespektuje dělení na opatření iniciovaná politiky, resp. úředníky) je potom schvalovací proces. Přestože téměř ve všech případech formálně končí podpisem voleného zástupce, u posledně zmiňovaných opatření je přítomna velká míra diskrece úředníka. Ten může rozhodnout a finanční pomoc vyplatit a až ex post nechává své rozhodnutí legitimizovat politického zástupce, případně rozhoduje v rámci předem schválené položky v rozpočtu, o jejímž konkrétním čerpání zastupitelstvo nehlasuje. Podobně má úředník velkou volnost u opatření, která nemají jednoznačná psaná pravidla (zejména 6, 7, 9). U „úřednických“ opatření také zaujme ne-medializace opatření, která je vědomou odpovědí na možné negativní reakce veřejnosti. Ta je zde vyloučena nejen z diskuze, ale i z prosté informovanosti.

Cílové populace: potřební a jednotlivci

Cílové populace jednotlivých opatření lze rozdělit do dvou množin. První množinu (opatření 1-5) představují populace, které jsou jasně vymezené pravidly programů a kde je zároveň jasně deklarován účel příspěvku. Ve druhé množině (opatření 6-9) jsou jak cílová populace, tak účel příspěvku, vymezeny vágněji.

V rámci první množiny najdeme (1) seniory, lidi se zdravotním postižením, samoživitelky s těžce nemocným dítětem (na bydlení), (2) talentované děti (na rozvoj svého talentu), (3) lidi s vážným onemocněním, (4) děti ze sociálně slabých rodin (na kroužky a tábor), (5) lidi v tíživé situaci (odpuštění poplatku spojeného s možností bydlení v obecním bytě). Způsobů, jak jsou opatření s ohledem na svou cílovou populaci obhajována a konstruována, je více, společným jmenovatelem všech cílových populací je přitom relativně malá politická moc.

V případě Otmarovic (1) se hovoří o adresátech tohoto opatření (seniorech) jako o „lidech, kteří v Otmarovicích strávili celý život“ a měli by mít možnost zde i dožít. Uplatňuje se zde tedy spojení vysokého věku, který má spíše pozitivní konotace v tom smyslu, že je zde potřebná jistá míra ohleduplnosti, a lokálního patriotizmu, jenž je – zejména v kontextu lokální politiky – vnímán

jednoznačně pozitivně (pravidla sice formálně vzato nevyžadují, aby daný adresát žil v Otmarovicích celý život či jeho podstatnou část, ale to nebrání zdůraznění tohoto aspektu v rámci propagace v místních novinách a zdůvodnění tohoto opatření). Podstatným rámcem je rovněž deregulace nájemného, tedy jev, jemuž senioři mohou typicky čelit jen s obtížemi a nijak jej nezavinili. Senioři jsou pak dominující cílovou populací tohoto opatření, přestože v zásadách jsou uvedené i populace jiné. Cílové populace tohoto opatření tedy spadají do kategorie potřebných, a to na základě pozitivní konstrukce, relativně malé politické moci a vysoké míry kontroly při přiznávání příspěvku.

Také tomašínský fond podporující lidi s vážným onemocněním (3) spadá konstrukcí adresátů mezi opatření, jež cílí na potřebné. Podmínkou daru není režim hmotné nouze, takže nemusí jít o lidi „na okraji“; situace vážného onemocnění či zranění je obecně vnímána jako nezaviněná a hodná soucitu a solidarity.

Podobně je jako potřebná konstruována cílová populace v opatření č. 4, kde je pozitivní konstrukce dětí posílena srovnáním s jejich deviantními rodiči („*Ty děti by neměly trpět za svoje rodiče. (...) A určitě je dobré, že ty děti nesedí doma, ale že třeba mají nějaký pohyb a třeba mají talent a jenom chybí to rozvinout.*“ (P)). V souvislosti s kroužky se v rozhovoru objevuje téma systematické činnosti dětí, která kontrastuje s vykreslením rodičů jako dlouhodobě nezaměstnaných, kteří „*nikdy pracovat nebudou*“ (P). Podpurným argumentem pro přiznání potřebnosti je i talent, který děti rozvíjejí.

Talent je klíčovým atributem také pro cílovou populaci dalšího prokopínského opatření, č. 2, jež má podobu dotačního programu na podporu talentovaných dětí. Základní podmínkou je, aby dítě reprezentovalo organizaci sídlící v Prokopíně, maximální výše dotace na jednu akci je až několik tisíc korun. Toto opatření je zároveň jediným, kde lze uvažovat o zařazení cílové populace mezi zasloužilé.

Poslední cílovou populací, která je relativně jasně vymezená, jsou lidé v režimu hmotné nouze aspirující na bydlení v obecním bytě v Prokopíně (5). Odpuštění administrativního poplatku za exekuční doložku lze na jedné straně vnímat jako vstřícný krok vůči potřebným, pro které je v jejich situaci alternativou ubytovna či jiná forma bezdomovství, zároveň ale i jako gesto chránící obec před potenciální deviací skupiny, která se může projevit neplatičstvím. Poplatek je nicméně plošný a netýká se jen této skupiny, takže opatření lze vykládat opět spíše jako adresované potřebným (byť hraničně).

Cílová populace v opatřeních 6-9 je obecně vymezena nízkým příjmem (stanoveným násobkem životního minima), v případě, že k opatření neexistuje opora v podobě dokumentu, je implicitním předpokladem režim hmotné nouze. Zaměříme-li se detailněji na osoby, které podporu získaly, zjistíme, že se jedná o značně různorodé případy. V Prokopíně dostali příspěvek na akutní péči muž

na vozíku ve špatném zdravotním a sociálním stavu a dále seniorka, jež neměla peníze na přestěhování. V případě municipality Radimov šlo za posledních několik let o ženu s poruchou příjmu potravy, která potřebovala ošetření zubů, samoživitelku dlužící školkovně z důvodu neposlaných alimentů, ženu bydlicí na ubytovně v akutní finanční nouzi (vinou státního sociálního systému) a ženu v důchodovém věku, která se potřebovala přestěhovat z většího bytu do menšího. V Tomašíně je také těžké najít jiného společného jmenovatele než obtížnou životní situaci daných osob. Výjimkou je Slavojná, kde jde o relativně kompaktní skupinu nízkopříjmových seniorů, byť s velmi různými životními trajektoriemi.

Tato pestrost nás přivádí k otázce, zda je kategorie cílové populace vždy relevantní a zda v tomto případě není přesnější mluvit o vnímání jednotlivců. Tento posun by ostatně mohl pomoci vysvětlit, proč se daří (i když v malé míře) podporovat osoby, které jsou jako cílová populace obecně vnímány negativně (kombinace nízkého příjmu a dlouhodobé neaktivity na oficiálním trhu práce apod.). Zatímco u cílových populací je možné pracovat se stereotypy a případné příklady jednání, jež ze stereotypu vybočují, diskvalifikovat jako výjimky z pravidla, u jednotlivců je snazší soustředit pozornost rozhodovatelů pouze na ně samé. Nadto disponují vedoucí sociálních odborů nad politiky výraznou argumentační převahou, protože mají díky těsnému kontaktu s potenciálním příjemcem významnější povědomí o jeho situaci. Při jejím vykreslování pak mají možnost zdůrazňovat rysy indikující potřebnost, a naopak potlačovat ty, které by ji zpochybňovaly. „*Já se dost často koukám i na tu historii toho člověka (...) co jsme zkoušeli za věci, co se neosvědčilo, a mně ta historie pomáhá najít zase jinou cestu k tomu klientovi a jinou cestu té pomoci. (...) My doopravdy víme, komu jsme dali ty příspěvky, víme, jak to funguje. Takže k té žádosti je potřeba tedy písemně jejich žádost o ten příspěvek, vyjádření pracovníka, který s nima pracuje k té žádosti a já to s nima pak jakoby s tím pracovníkem prodiskutuju, jestli jakoby doopravdy v plné výši, i když je to tisícikoruna a není to zas taková vysoká částka, a hlavně jaké důvody nás k tomu vedou, abych já měl tu obhajobu před tou komisí sociální, která pak řekne jo, peníze se vynaložily v tomto případě dobře.*“ (T) Tento posun by ale sám o sobě pravděpodobně nestačil – legitimizace těchto opatření je v daných případech odvozována jen částečně od samotného statutu příjemců pomoci a jejich vlastností. Podobně podstatným momentem je perspektiva původu či původce situace, v níž se dotyční ocitli. Ta je přičítána třetím stranám (a to i ve chvíli, kdy vina třetí strany není úplně jednoznačná, viz žena s poruchou příjmu potravy), typicky státu. Úředníci odkazují na systémově nízkou operativnost úřadů práce: „*Úřad práce má pondělí středu. Když přijde někdo ve čtvrtek nebo v pátek tak to má smůlu, do pondělka nějak musí přežít. Takže tohleto jsou ty akutní případy.*“ (R), případně na mezery v péči o sociálně slabé (Slavojná,

Tomašín, částečně Prokopín). Argument nedostatečné funkce státu, resp. nutnosti kompenzovat limitní kapacity státních politik, v kombinaci s příběhem jednotlivce jsou něčím, co je pro design opatření přímé finanční pomoci fyzickým osobám na municipální úrovni příznačné. Zároveň může daný argument přijít na pořad dne ve chvíli, kdy příslušný aktér disponuje poměrně dobrým přehledem o výkonu státní správy a situaci sociálně potřebných. Opakujícím se motivem je tak úřednickova expertiza. Lze zároveň předpokládat, že tento „nedostatek“ ve vymezení cílové populace – minimálně ve vztahu k designu politiky – musí být kompenzován jinými charakteristikami opatření (z hlediska rozpočtu zanedbatelnou výší pomoci a mírou kontroly vykonávané nad příjemcem) a kontextem, ve kterém se rozhodování odehrává, konkrétně charakteristikami úředníka a jeho vztahem s politikem.

Úředník – vedoucí sociálního odboru jako politický aktér

Obrátíme-li pro tuto chvíli pozornost k úředníkovi – vedoucímu sociálního odboru, je z výzkumu patrné napětí mezi byrokracií a profesionalitou v kontextu Lipskyho. Sledovaní vedoucí tvoří velmi malý vzorek, přesto byl nápadný rozdíl mezi těmi, kteří vystudovali obor sociální práce, a těmi, kteří mají jiné profesní zázemí. Tento rozdíl spočívá v tom, že jedni více akcentovali přemýšlení o podobě a kontextu iniciovaných opatření a potřebách konkrétních lidí, a druzí kladli větší důraz na byrokratické či manažerské zvládnutí práce.

Obecně lze říci, že pro úředníka je klíčové to, jak je vyjednávan a vyjednán vztah mezi ním a jemu nadřazeným politikem. V tomto vztahu je politik tím, kdo disponuje mocí v podobě možnosti odvolání úředníka, úřednickova moc pak spočívá typicky v dlouholeté expertize a udržování agendy v chodu. Vedle těchto atributů moci však vyvstávaly v rámci výzkumu jako silné motivy důvěra a loajalita, které mohou být vnímány jako typ neformálních pravidel dle Croziera (1965). Ta pomáhají v organizaci ustavit hierarchii, jež je komplementární s hierarchií formální, a jež je definována jako „konkrétní sociální vztahy nadřazenosti a podřízenosti, které vyplývají ze sociálních interakcí a v jejich každodenním opakování se postupně stávají trvalými“. (Diefenbach – Sillince 2011) Ze strany politika (vnímáno perspektivou úředníka) jde o neformální pravidlo v podobě důvěry, která se opírá o úřednickovy znalosti a zkušenosti a bezproblémový chod agendy, ale která je částečně i vynucená okolnostmi v případě, že politik sociální politice nerozumí, případně nemá kapacitu se jí věnovat. Důvěra, jejíž extrémní variantou může být i nezájem, je pochopitelně každodenně vyjednávaná a prověřovaná v chodu úřadu: „*Tohle vedení už o tom takové povědomí nemá, ze začátku se jim to vysvětlilo, když se jim tam dávaly ty příspěvky ke schválení, a není tendence, že by se to zrušilo. Takže se v tom pokračuje, ale že by se o to nějak zajímali, to si myslím, že ne. Ono dokud to běží a ty lidi nějak neremcají, tak jako se nezajímají.*“ (O) Někteří úředníci

hovoří o tom, že pokud někde prostor své autonomie rozšiřují, kompenzují riziko tohoto manévru při jiných příležitostech. Ze strany úředníka pak jde o loajalitu, jejíž projevy pomáhají udržovat politikovu důvěru. Tato důvěra a loajalita mohou pochopitelně mít různé projevy a mohou být z každé strany prožívány a inscenovány různě. Každopádně ukazují na význam neformálních pravidel a jejich umné využívání, které je zásadní jak pro dlouhodobé fungování politicko-úřednického vztahu, tak pro případné politické aktérství úředníka.

Z hlediska výše nastíněného Svarova modelu (2006) mohou ve sledovaných případech spadat interakce mezi politikem a úředníkem v rámci politického procesu do dvou kategorií, jimž je společná nízká míra kontroly politika nad úředníkem. Tento aspekt není pro lokální politiku netypický, protože např. podle Jonese (1995) není kontrola na této úrovni reálně možná. Prvním modelem je „autonomní úředník“, kdy je míra politické iniciativy úředníka vysoká a politik je úředníkovi hodnotově i co do možností kontroly vzdálen. (Svara 2006: 959) Druhým je „překryv rolí“, kdy mají úředníci významný podíl na formulování politiky a politici mohou zasahovat do procesních detailů implementace. V tomto modelu nejsou role vnímány jako antagonistické, ale spíše komplementární. V případě „autonomního úředníka“ hovoří Svara o riziku deficitu demokratické kontroly (ibid.: 965), v případě „překryvu rolí“ pak o rozostření hranic mezi oběma sférami, jež mohou také v praxi působit problémy v rozdělení kompetencí. Na základě rozhovorů by se vztahy dotazovaných vedoucích s politiky na pomyslném kontinuu blížily více „autonomnímu úředníkovi“, a to s ohledem na relativně výrazný motiv politiků, kteří jsou zaneprázdnění a nemají kapacity nebo zájem do podoby sociální politiky výrazněji zasahovat.

V případě zkoumaných municipalit se objevují rovněž všechny polohy zmínované Pagem (2012); výrazný byl případ „politicky neřízené tvorby politiky“ (ibid.: 149), kdy nemá úředník žádné instrukce (nebo jen velmi nepřímé) k tomu, co má vytvořit, a iniciativa je tedy na něm. Page k tomu dodává, že tato situace je pravděpodobnější ve chvíli, kdy jsou opatření z hlediska počtu podpořených osob i alokovaných peněz marginální, což odpovídá zjištěním výzkumu. Politici se o opatření těchto parametrů nezajímají, protože jsou pod jejich rozlišovací úroveň (ibid.: 155). Podobu vytvořených opatření pak Page odvozuje více od organizační kultury veřejné správy a byrokracie obecně než ze specializace úředníků (ibid.: 159-171); tento výzkum naznačil, že podstatným rozměrem je naopak profesionální identita a odbornost ve smyslu Lipskyho (viz výše).

Diskuze

Česko a Slovensko jsou státy, které se díky své společné historii nabízejí k různým komparacím; nejinak je tomu i v tomto případě, kdy by bylo díky

srovnání možné odhalit další předpoklady aktivního zasahování úředníků do tvorby (a implementace) politiky.

Základní rozvrh samosprávy a jejich kompetencí je v obou zemích podobný – obce jsou relativně malé a mají velkou volnost v realizaci vlastních opatření. (Nemec 2018) Na Slovensku je nicméně terčem kritiky finanční a kapacitní nedostatečnost v realizaci komunitní sociální politiky, zejména sociálních služeb. (Botek et al. 2014) Bylo by proto zajímavé získat data např. o personálních kapacitách a jejich pracovní náplni v obou zemích v návaznosti na zjištění tohoto článku.

Další intervenující proměnnou, kterou by komparace mohla přiblížit, je odlišný systém spojené, resp. oddělené veřejné správy, kdy v Česku vykonávají obce i přenesenou působnost, zatímco na Slovensku pouze samosprávní. Na první pohled by se mohlo zdát, že tento faktor nemůže mít na samosprávu vliv, ovšem z provedeného výzkumu vyplynuly dva aspekty, díky kterým může být spojený model pro úřednickou iniciativu výhodný. Prvním je fyzická blízkost oddělení státní správy (např. orgán sociálně právní ochrany dětí) a samosprávy (např. sociálních služeb) v rámci odboru sociálních věcí, která s sebou nese detailnější povědomí o situaci a potřebách potenciálních příjemců pomoci. Je nicméně možné, že tento relativní nedostatek kompenzuje na slovenských úřadech těsnější kontakt s agendou sociálních služeb. Druhým aspektem je vědomé navazování na státní systém přidělování dávek u opatření iniciovaných úředníky (např. v podobě operování s násobkem životního minima). Dávky hmotné nouze se v Česku do roku 2011 vyplácely na městských úřadech, a není nepravděpodobné, že úředníci si díky této zkušenosti nesou nejen určitou kontinuitu, ale i sebevědomí dávkové agendy a know-how, které mohou využít v opatřeních typu přímé finanční pomoci.

Bez ohledu na specifika obou států by pak bylo přínosné rozšířit podobně laděný výzkum o politiky jako respondenty, případně zkoumat pouze politiky a jejich vztah k úředníkům a agendě, již mají v gesci.

Závěr

V rámci mnohonásobné případové studie jsem zkoumala designy nestandardního opatření přímé finanční pomoci a vliv, který má na design daného opatření úředník.

Analýza jednotlivých opatření ukázala relativně velký rozptyl designů, ovšem i některá jednoznačná zjištění. Prvním je rozdíl mezi designy opatření, která byla iniciována politiky, a těmi, která iniciovali úředníci. Opatření nesená úředníky byla typicky finančně méně náročná a určená menšímu okruhu příjemců. Bylo by tedy možné obecně říci, že dosah jejich aktérství je nižší. Zároveň se ale ukázalo, že rozdíl mezi oběma typy designu nespočívá pouze v rozsahu pomoci, ale také v typu příjemců. Zatímco politická opatření pracují

téměř výhradně s pozitivně vnímanými cílovými populacemi, v případě, že byl iniciátorem opatření úředník, bylo pravděpodobnější, že příjemcem podpory bude příslušník populace vnímané negativněji, na kterou typičtěji cílí spíše represivní než podpůrné politiky. Rozsah dat to neumožňuje tvrdit s jistotou, ale zdá se, že míra ochoty k opatřením, která odporují očekávanému schématu, souvisí s mírou profesionální identity úředníka. Uvedený posun v zacílení opatření, kdy podpora zahrnuje i populace typicky konstruované jako deviantní, je pravděpodobně umožněn díky nízké alokaci prostředků, specifické práci s konstrukcí cílové populace, resp. příjemcem a v neposlední řadě díky expertize úředníka. Záběr úřednických opatření je tak na jednu stranu užší, na druhou stranu může být tato pomoc pro příjemce materiálně i symbolicky velmi hodnotná, a lze konstatovat, že úředník může přinášet do tvorby politiky specifickou kvalitu, protože dílčím způsobem narovnáva suboptimální distribuci benefitů. Výzkum nepřináší zjištění o tom, jak často se úředníci do podobné situace dostávají, i přesto je nicméně možné říci, že ve chvíli, kdy bylo prokázáno, že úředník za určitých okolností umí převzít politickou iniciativu, by jeho role měla být zohledňována ve zkoumání designu politik (minimálně těch lokálních). Kromě doplnění TSKCP, která s vlivem úředníků v podstatě nepracuje, by bylo prokreslení úřednicko-politické dynamiky přínosné i v kontextu výzkumu zapojování veřejnosti do rozhodování, které bývá redukováno na tenzi mezi politiky, občany a externími odborníky.

Další zjištění se týkají předpokladů politické iniciativy úředníka. Zásadní vliv na možnosti úředníka aktivně zasahovat do veřejně-politického procesu má zejména specifický kontext výkonu politiky na lokální úrovni. Agenda sociální politiky je relativně komplikovaná a zastupitelé se ve vedení zkoumaných municipalit střídali o poznání více než vedoucí odborů. Přestože formálně nesou politickou odpovědnost volení zástupci, nemusí být na pozici politika odpovědného za sociální záležitosti uvolněný radní či zastupitel. I v případě, že uvolněný je, nedisponuje zpravidla znalostmi ani zkušenostmi pro efektivní kontrolu agendy. Motiv „absentujícího“ nebo alespoň vzdáleného politika byl v rámci případové studie relativně silný – napovídá tomu mj. zastoupení Svarova „autonomního úředníka“ v rámci zkoumaných municipalit nebo Pageovy „politicky neřízené tvorby politiky“. Objevil se ale i model „překryvu rolí“, který předpokládá těsnější spolupráci obou stran. Lze říci, že politická aktivita úředníka je z velké části umožňována vztahem, jenž je mezi ním a politikem vyjednána. V rozhovorech se jako důležitá kategorie ukázala důvěra ze strany politika, který dává úředníkovi prostor k rozšiřování jeho autonomie a k aktivním politickým krokům v oblasti iniciativy politiky. Důvěra je přitom živena provozním zvládnutím agendy sociálních věcí a odborností, jíž úředník disponuje, a kterou politik nemá šanci kontrolovat. V případě přímé finanční pomoci na úrovni obcí tak vychází diskrece nejen z legislativy či jiných formalizova-

ných zdrojů, jak je u úředníků obvyklé, ale v nemalé míře i z neformálních vztahů mezi ním a politikem.

Eva M. Hejzlarová vystudovala *Veřejnou a sociální politiku na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy*; na *Katedře veřejné a sociální politiky* nyní působí jako odborná asistentka. Výzkumně se soustředí především na *design veřejných politik a na lokální sociální politiku, aktuálně se věnuje analýze kontroverze ohledně domácích porodů v České republice.*

LITERATURA

- BOTEK, O. – KÁLLAY, A. – PAVELEK, L. – SLANÁ, M., 2014: Transformation of Society, Social Policy and Social Work in Slovakia. *ERIS Web Journal* 5. č. 1, s. 12.
- CRESWELL, J. W. – PLANO CLARK, V. L., 2007: *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications.
- CROZIER, M., 1965: *The Pureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- EPSTEIN, D. – O'HALLORAN, S., 1999: *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge University Press.
- DIEFENBACH, T. – SILLINCE, J., 2011: Formal and Informal Hierarchy in Different Types of Organization. *Organization Studies* 32, č. 11, s. 1515-1537.
- EVANS, T. – HARRIS, J., 2004: Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *The British Journal of Social Work* 34, č. 6, s. 871-895.
- GOFEN, A., 2014: Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24, č. 2, s. 473-493.
- HEJZLAROVÁ, E. – KOTRUSOVÁ, M., 2016: 'Kdyby neproběhla reforma, tak bychom fond nezřizovali.': finanční pomoc na úrovni obcí jako reakce na sociální reformu. *Proměny obcí jako lokálních sociálních systémů. Sociální práce/Sociálna práca* 16, č. 2, s. 5-21.
- HORÁK, P. – HORÁKOVÁ, M., 2009: Role liniových pracovníků ve veřejné politice. *Sociologický časopis* 45, č. 2, s. 369-395.
- HORECKÝ, J., 2011: Role a kompetence obcí v sociálních službách. *Fórum sociální politiky* 5, č. 2, s. 28-29.
- HUBER, J. D. – SHIPAN, C. R., 2002: *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- JONES, B. D., 1995: Bureaucrats and Urban Politics: Who Controls? Who Benefits? In: Judge, D. – Stoker, G. – Wolman, H. (eds.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, s. 72-95.
- KOTRUSOVÁ, M. – VÝBORNÁ, K., 2014: Zhodnocení institucionální reformy veřejných služeb zaměstnanosti v roce 2011 v České republice. *Fórum sociální politiky* 8, č. 6, s. 10-17.

- KUCHAŘOVÁ, V., 2001: Výkon sociální práce na pověřených obecních úřadech v podmínkách rostoucích nároků. Praha: VÚPSV.
- LIEDERMANOVÁ, I., 2011: Sociální práce a obec v samostatné působnosti. Aktuální otázky sociální politiky – teorie a praxe 5, č. 1, s. 53-59.
- LIPSKY, M., 1980: Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- LIPSKY, M., 2010: Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: The Russell Sage Foundation.
- MAY, P. J. – WINTER, S. C., 2009: Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory 19, č. 3, s. 453-476.
- MAYNARD-MOODY, S. – MUSHENO, M., 2003: Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service. Ann Arbor: University of Michigan.
- MERTL, J., 2016: Vše v rámci trhu, nic proti trhu, nic mimo trh: neoliberální devianti a dohled nad nimi skrze sociální pomoc. Sociologický časopis / Czech Sociological Review 52, č. 2, s. 179-208.
- MOURITZEN, P. E. – SVARA, J. H., 2002: Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- NEMEC, J., 2018: Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?). The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy 11, č. 1, s. 115-134.
- OVEREEM, P., 2006: In defense of the dichotomy: A response to James H. Svara. Administrative Theory & Praxis 28, č. 1, s. 140-147.
- PAGE, E. C., 2012: Policy Without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective. Oxford: Oxford University Press.
- PIERCE, J. J. – SIDDIKI S. – JONES, M. D. – SCHUMACHER, K. – PATTISON, A. – PETERSON, H., 2014: Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. Policy Studies Journal 42, s. 1-29.
- SCHNEIDER, A. – INGRAM, H., 1993: Social Construction of Target Populations for Politics and Policy. The American Political Science Review 87, č. 2, s. 334-347.
- SCHNEIDER, A. – INGRAM, H., 1997. Policy Design for Democracy. Lawrence: University Press of Kansas.
- SCHNEIDER, A. – INGRAM, H. (eds.), 2005: Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy. Albany: State University of New York.
- SCHNEIDER, A. – SIDNEY, M., 2009: What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? The Policy Studies Journal 37, č. 1, s. 103-119.
- STAKE, R. 2003. Case studies. In: Denzin, N. K. – Lincoln, Y. S. (eds.). Strategies of Qualitative Inquiry. Thousand Oaks, CA: Sage, s. 134-164.
- SVARA, J. H., 2006: Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes and Issues in the Literature. International Journal of Public Administration 29, č. 12, s. 1-44.
- YANOW, D. – SCHWARTZ-SHEA, P. (eds.), 2006: Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn. Armonk, NY: M. E. Sharpe.