

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
Fakulta humanitních studií
Katedra studií občanské společnosti

**ZÁKON Č. 108/2006 SB., O SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH
A BYROKRATIZACE ČINNOSTI NNO**

Diplomová práce

Bc. Filip Kádner

Vedoucí diplomové práce: Mgr. Magdalena Šťovíčková Jantulová

Praha 2011

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval/a samostatně a s použitím pramenů a literatury řádně citovaných a uvedených v seznamu literatury. Práci jsem nevyužil/a k získání jiného nebo stejného titulu.“

„Souhlasím s tím, že tato diplomová práce může být zveřejněna v elektronické knihovně FHS UK a může být využita i jako studijní text.“

.....

Na tomto místě bych rád poděkoval Mgr. Magdaléně Šťovíčkové Jantulové za vstřícnost, cenné připomínky a odborné rady, kterými mne při psaní diplomové práce vedla. Poděkování za projevenou podporu a trpělivost věnuji též své manželce Lucii.

Obsah

Úvod.....	1
1 Teoretické ukotvení zkoumané problematiky	4
1.1 Hodnotová podstata a identita nestátních neziskových organizací.....	4
1.2 Klasický model byrokracie Maxe Webera.....	12
1.3 Kritika a některé dysfunkce Weberova ideálně typického modelu	17
2 Metodologie – obsahová analýza	25
2.1 Analýza témat.....	26
2.2 Tvorba kategorií.....	27
2.3 Vytváření vzorků	32
2.4 Kódování	33
2.5 Hypotézy.....	34
3 Analýza zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách	36
3.1 Dimenze 1 - hierarchická organizační struktura	36
3.2 Dimenze 2 - dělba práce podle odbornosti	40
3.3 Dimenze 3 - systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti.....	42
3.4 Dimenze 4 - standardizace pracovních postupů	45
3.5 Dimenze 5 – neosobnost mezilidských vztahů	47
3.6 Dimenze 6 - selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti.....	50
3.7 Shrnutí výsledků obsahové analýzy v dimenzích 1 až 6.....	53
4 Názory aktérů na zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách	56
4.1 Metodologie - dotazníkové šetření	56
4.2 Výsledky dotazníkového šetření	63
4.3 Shrnutí výsledků dotazníkového šetření	81
Závěr	85
Seznam literatury	88
Přílohy.....	90
Příloha č. 1 - Dimenze 1 - hierarchická organizační struktura.....	90
Příloha č. 2 - Dimenze 2 - dělba práce podle odbornosti.....	95
Příloha č. 3 - Dimenze 3 - Systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti.....	96
Příloha č. 4 - Dimenze 4 - standardizace pracovních postupů.....	97
Příloha č. 5 - Dimenze 5 – neosobnost mezilidských vztahů	99
Příloha č. 6 - Dimenze 6 - Selekcce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti	101
Příloha č. 7 - průvodní dopis.....	103
Příloha č. 8 - Předloha elektronické verze dotazníku	104
Příloha č. 9 - Grafy procentního rozložení odpovědí u jednotlivých otázek dotazníku.....	107
Projekt diplomové práce	113
O autorovi.....	115
Slovník důležitých pojmů.....	116
Rejstřík	117

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá zákonem o sociálních službách (č. 108/2006 Sb.) v souvislosti s procesem byrokratizace činnosti nestátních neziskových organizací (NNO), které jsou poskytovateli sociálních služeb. Prvním cílem práce je zodpovědět otázku, zda zákon obsahuje prvky byrokracie, které zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb. Druhým souvisejícím cílem je zjistit, zda NNO považují prvky byrokracie obsažené v zákoně o sociálních službách za překážky pro způsob jejich fungování a zda v souvislosti s jejich zavedením pozorují v rámci své organizace typické dysfunkce spojené s procesem byrokratizace. Teoretické zázemí a nastavení výzkumných nástrojů práce vychází z výzkumů R.H. Hall a na poli dimenzionální analýzy prvků přítomných ve struktuře byrokratických organizací. Jako výzkumná metoda pro dosažení prvního cíle je v práci využita kvantitativní obsahová analýza. Výsledky analýzy potvrzují, že zákon o sociálních službách obsahuje prvky, které byrokratizují činnost poskytovatelů sociálních služeb. Jako výzkumná metoda pro dosažení druhého cíle diplomové práce slouží kvantitativní dotazníkové šetření mezi reprezentanty NNO v sociálních službách. Závěry šetření ukazují, že NNO považují prvky byrokracie obsažené v zákoně za překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat své cíle a poslání. Přitom však ve většině případů ve své organizaci nepozorují negativní dopady byrokratizace v podobě typických dysfunkcí jako je „přemístění cílů“ nebo selhání spojené s centralizací a formalizací vztahů uvnitř organizace.

This thesis deals with the Social Services Act (No. 108/2006 Coll.) in the context of the bureaucratization of the activities of nongovernmental organizations (NGOs) that are providers of social services. The first order of business is to answer the question whether the law contains elements of the bureaucracy, which the law establishes in the activities of social services providers. A second related objective is to determine whether NGOs consider the elements of bureaucracy contained in the Act on Social Services as the main obstacles for the way they operate and whether in connection with their introduction observe within their organization typical dysfunctions associated with the process of bureaucratization. Theoretical background and set of research tools are based on R.H. Hall's research in the field of dimensional analysis of elements present in the structure of bureaucratic organizations. As a research method to achieve the first objective is used quantitative content analysis. The results of the analysis confirm that the Social Services Act contains elements that bureaucratise activities of social services providers. As a research method to achieve the second objective of the thesis is a quantitative survey among representatives of NGOs in social services. Findings show that NGOs consider the elements of bureaucracy contained in the law as an obstacle to the way trying to meet its goals and mission. Yet in most cases within their organization do not observe the negative effects of bureaucracy in the typical form of dysfunction, such as "goal displacement" or failure associated with centralization and formalization of relations within the organization.

Klíčové pojmy

- Byrokracie
- Dysfunkce byrokracie
- Institucionální isomorfismus
- Organizační identita
- Občanská společnost
- Nestátní nezisková organizace
- Poskytovatelé sociálních služeb,
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Úvod

Je nesporné, že občanský sektor patří spolu s trhem a státem mezi základní regulační prvky současné společnosti. Avšak odpověď na otázku v jakém poměru se mají tyto sektory při řešení společenských problémů uplatňovat, už není zdaleka tak jednoznačná. Příkladem, jímž je možné tuto skutečnost ilustrovat, a který zároveň vymezuje téma mé diplomové práce, je problematická situace v oblasti sociálních služeb spojená se zavedením zákona č. 108/2006 Sb. Zákon o sociálních službách představuje i po čtyřech letech novelizování a úprav výraznou třecí plochu mezi nestátními neziskovými organizacemi (NNO) a odpovědnými orgány veřejné správy.

O skutečnosti, že jde o zákon s řadou sporných důsledků pro poskytovatele těchto služeb, svědčí řada polemik zaznívajících ze strany zainteresovaných NNO, se kterými se ve své profesi pracovníka v sociálních službách setkávám. Kritika zákona ze strany dotčených organizací směřuje k problematice státní regulace jejich činnosti a povinnosti plnit takové požadavky, které je nutí přizpůsobovat svůj vnitřní organizační model systému byrokratického řízení charakteristického spíše pro státní správu. S ohledem na specifické hodnotové zázemí organizací občanského sektoru, které přesahuje do kvality jejich práce, se zákonem vynucovaná formalizace či byrokratizace jeví jako necitlivý zásah do podmínek utváření „organické“ identity „neziskovek“ i charakteru jimi poskytovaných služeb. Nerespektování specifického hodnotového rozměru NNO, by vzhledem k jejich značnému podílu na zajišťování sociálních služeb, mohlo vést k deformacím a selhávání systému těchto služeb, což je jistě důvod, kvůli němuž si analýza zmiňovaného zákona zaslouží pozornost.

Vzhledem k výše uvedenému stanovuji za **cíl mé diplomové práce** zjistit, *zda a v jakých četnostech se v zákoně o sociálních službách (č.108/2006 Sb.) vyskytují prvky byrokratické správy, které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb.*

Základním teoretickým východiskem, jehož prostřednictvím se snažím tohoto cíle dosáhnout, je ideálnětypický model moderní byrokracie představený Maxem Weberem, respektive jeho další rozpracování Weberovými pokračovateli i kritiky. Stěžejní oporu v tomto směru nacházím ve výzkumných závěrech R.H. Halla, jenž operacionalizoval a empiricky ověřil 6 dimenzionálních prvků charakterizující Weberův systém byrokratického řízení a připravil tak půdu pro další výzkumné aktivity na tomto poli. A právě od Hallem vymezených dimenzí odvozuji nastavení analytických nástrojů, které mají přinést odpověď na výše položenou otázku. Konkrétně se jedná o adaptaci hodnotícího

rámce pro analýzu témat obsažených ve zmiňovaném zákoně, jejíž výsledky podají jednoznačnou výpověď o přítomnosti a rozložení znaků byrokracie v zákoně o sociálních službách.

Výsledky obsahové analýzy však neposkytují informaci o tom, jakým způsobem jsou v zákoně obsažené prvky byrokracie v reálu reflektovány neziskovými organizacemi, tj. zda je skutečně vnímají jako překážky pro způsob, jakým vykonávají svou činnost a dosahují svých cílů. **Druhým cílem** práce je proto zodpovědět otázku, ***zda poskytovatelé sociálních služeb z řad NNO považují znaky byrokracie obsažené v zákoně 108/2006 Sb. za překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace a zda v jejich důsledku pozorují v organizaci některé z dysfunkcí byrokracie.***

Data pro zodpovězení druhé výzkumné otázky získávám prostřednictvím dotazníkového šetření, jehož strukturu rovněž odvozuji od dimenzí byrokracie R.H. Halla a popisu dysfunkcí byrokracie, tak jak je uvádějí R.K. Merton, P. Selznick, J. Keller, M. Crozier, W. W. Powell a další.

Struktura práce se odvíjí od položených výzkumných otázek a odlišnosti prostředků potřebných pro jejich zodpovězení, nicméně úvodní teoretická kapitola je společná. Kapitola 1.1 poskytuje přehled vybraných teorií, jejichž prostřednictvím je možné vymezit principy fungování a způsob řízení NNO - zejména s ohledem na způsoby utváření vnitřního organizačního prostředí na pozadí specifických hodnot občanského sektoru. V rámci této kapitoly je pak rozveden způsob utváření organizační identity NNO a její význam pro charakter činnosti těchto organizací (R. Marada). V souvislosti s organizační identitou NNO a zachováním podmínek pro její reprodukci se dále zabývám otázkou podoby ideálních vztahů mezi státem a neziskovými organizacemi v intencích funkcionálního modelu K. Mullera.

Kapitola 1.2 je věnována vymezení znaků charakteristických pro klasický systém byrokratického řízení, tedy představení ideálně typického modelu byrokracie Maxe Webera. Spolu s tím ve stručnosti pojednávám o vývoji dimenzionálního přístupu v rámci empirického zkoumání byrokracie, který představuje výchozí koncepční rámec adaptovaný v empirické části práce. V poslední kapitole teoretického přehledu (1.3) shrnuji argumentační podstatu vybraných teorií, jež reagují na klasické pojetí byrokracie ve smyslu kritiky jejích důsledků. Snahou je zde vymezit některé z nezamýšlených důsledků a selhání vycházejícího z uplatňování byrokratického systému řízení, což je důležité pro ty části práce, které směřují k zodpovězení druhé výzkumné otázky.

Empirická část je rozdělena na dva nezávislé celky. V prvním z nich se zaměřuji na analýzu zákona o sociálních službách zacílenou na identifikaci a sumarizaci znaků byrokracie v příslušných dimenzích. Jedná se o kapitolu specifikující metodologii obsahové analýzy (*kapitola 2*) a analytickou kapitolu prezentující vlastní výsledky v jednotlivých dimenzích (*kapitola 3*).

Navazující *kapitola 4* tvoří druhý celek, v němž uvádím metodologii a výsledky dotazníkového šetření, jehož účelem je zjistit názor dotčených aktérů na konkrétní prvky zákona o sociálních službách a získat tak data pro zodpovězení druhé výzkumné otázky. Každý z celků uzavírám samostatným shrnutím a interpretací dílčích výsledků, jejichž vzájemné porovnání ponechávám na samotný závěr práce.

1 Teoretické ukotvení zkoumané problematiky

Účelem této kapitoly je představit vybrané teoretické koncepty, na jejichž základě je možné vymezit: 1) jaká principy jsou charakteristické pro způsoby vnitřní organizace a fungování nestátních neziskových organizací (NNO)

2) jaké jsou znaky byrokratického systému řízení v rámci ideálně typických modelů a jakým způsobem je možné je měřit

3) jaká rizika představuje uplatnění systému byrokratického řízení v praxi, tj. k jakým dysfunkcím a nezamýšleným důsledkům dochází v praxi oproti předpokladu ideálních modelů byrokracie.

1.1 Hodnotová podstata a identita nestátních neziskových organizací

Oblast neziskového sektoru a fungování neziskových organizací reprezentuje charakteristické hodnoty dobrovolnosti, solidarity, osobní odpovědnosti a iniciativy, tj. že cíle a praxe NNO jsou většinou určovány interními hodnotovými principy přesahujícími hranice normativních předpisů a nároků na profesionalitu – a právě díky tomu také mohou zosobňovat alternativu v přístupu k řešení společenských problémů a potřeb jinak přehlížených společenských skupin (viz Marada, 2003).

Ve známe operacionálně strukturální definici neziskových organizací H.K. Anheiera a L.M. Salamona (Anheier, Salamon, 1992) zaznívají charakteristiky jako neziskovost, dobrovolnost, nezávislost, což jsou hodnoty, které vycházejí z širšího kontextu občanské společnosti či občanského sektoru, jehož charakteristiku podává například J. Sokol (2002) takto: „občanský sektor je spontánní a vždy dílčí sebe-organizace individualizované společnosti okolo veřejných zájmů“. Jde tedy o prostor mezi státem a jeho institucemi, trhem, ziskovými společnostmi a jednotlivými občany, „pokrývá to, co chtějí jednotliví lidé sami od sebe společně dělat, a to v zájmu společnosti a druhých“ (Dohnalová, 2003).

„Rozmanitost tohoto sektoru se odráží v mnoha termínech používaných pro jeho popis. Každý z běžně používaných termínů označuje určitý aspekt jeho charakteru:“ (Frič, Bútora in Potůček, 2005: 154). *Občanský sektor* (důraz na občanský rozměr aktivit, které v něm probíhají), *třetí sektor* (aktivní působení mezi státem a trhem), *neziskový sektor* (pro organizace v něm není cílem vytvářet zisk za účelem rozdělení mezi vlastníky), *dobrovolný sektor*, *neformální sektor*, *sektor nestátních organizací* atd. Jak Frič a Bútora uvádějí, „tyto termíny mají naznačit, že se jedná o sektor organizací, které fungují nezávisle na vládě nebo státu.“ Díky tomuto rysu pak „organizace občanské společnosti pomáhají

plnit materiální, sociální, psychologické, duševní a jiné potřeby a přání, které nemohou být uspokojovány státem nebo trhem.“(ibid.: 155).

Potůček (2005) řadí občanský sektor, respektive NNO spolu s trhem a státem mezi základní regulátory života společnosti, které se vzájemně doplňují a vyrovnávají své nedostatky – efektivní vyvážení regulačních rolí je však otázkou vzájemné diskuse respektování specifík jednotlivých sektorů.

Dále nelze opomenout také zprostředkovatelskou či „překladatelskou“ roli NNO mezi státem a požadavky občanů - tím, že NNO umožňují aktivní zapojení občanů do svých činností, zvyšují tím míru povědomí (postupně i politického) o těchto požadavcích (viz Dohnalová, 2003). Posílení této funkce je patrné i s rozmachem informačních technologií, které podporují rozvoj struktur síťové organizace umožňující toto zprostředkovávání jak na regionální, tak i globální úrovni (viz Bach, Stark, 2004). Ondrušek (2000: 166) uvádí, že: „NNO jsou jakýmsi mostem mezi anonymními institucemi, kde panují výlučně smluvní vztahy, a mezi osobním světem rodiny a známých. Mívají neanonymní, osobní charakter, zároveň však fungují jako určité instituce.“

1.1.1 Podstata organizační identity NNO

Díky výše načrtnutému charakteru NNO jakožto formálně viditelných produktů občanských iniciativ, se tyto organizace vyznačují specifickými principy fungování a nároky na své členy, které je odlišují od ziskové činnosti a výkonu státní autority. NNO mají tedy oproti organizacím z tržního či veřejného sektoru ztíženou situaci v tom, že kromě úspěšnosti čistě odvozené od efektivnosti musí reprezentovat určité hodnoty obecné prospěšnosti, s nimiž se mohou jejich členové identifikovat.

Podrobněji o tom hovoří teorie institucionální identity R. Marady, která vychází z předpokladu, že osobní identita každého člověka není jen psychického rázu, ale také jej situuje do sociálních a kulturních vztahů: „osobní identita je především sociální kategorií: umísťuje člověka do souřadnic sociálních vztahů, pozic a kulturních reprezentací, dává jeho jednání a osobnosti smysl, ...“(Marada, 2003: 159).

Druhým předpokladem, s nímž Marada počítá je, že „člověk může odvozovat vlastní identitu [mimo jiné] také od organizačního prostředí, skrze které dosahuje svých cílů“ (ibid.)Tuto rovinu nazývá organizační identitou, tj. člověk se před sebou i ostatními prezentuje prostřednictvím určité formy či typu organizace, s níž se identifikuje jako člen, klient, sympatizant atd. Takováto organizace však musí mít určitý kulturní status, musí představovat určité hodnoty a nabývat specifického kulturního statusu, nesloužit jen jako

instrumentální zázemí pro dosahování materiálních cílů. A právě NNO jsou toho jedinečným příkladem, protože je zde patrné úzké propojení organizační identity NNO s přesvědčením jejich členů na pozadí občanské hodnotové základny – právě díky tomu vůbec mohou představovat nějaký „sektor“ a zakládat morálně politickou identitu lidí, kteří jsou v nich a skrze ně veřejně aktivní (ibid.: 160).

V souvislosti s popisem procesu, v němž se navzájem podmiňují osobní a organizační identita, používá Marada pojem *sebereflexivita* (vychází z koncepce G. H. Meada). Jde o moment, kdy se na sebe díváme z hlediska objektivního celku, k němuž se hlásíme a tím zároveň tento celek definujeme a aktivně přispíváme k jeho reprodukci (ibid.: 161), tj. svoji identitu neustále potvrzujeme v sociálním jednání, přičemž „občanský sektor slouží jako institucionální zázemí, které umožňuje komunikaci specifických významů a zároveň re-representaci osobních identit v jejich sociálním rozměru“ (ibid.: 161).

Tento „samopohyb“ hodnotové reprodukce se promítá i do sociálních praktik uvnitř organizace. Jak Marada uvádí: „Podstatnou součástí organizační identity NNO je povaha pracovních vztahů uvnitř organizace a způsob výkonu autority v nich“ (Marada, 2003: 172). „Členové NNO si často zakládají na tom, že vztahy v organizaci nejsou ryze pracovního rázu, nejsou podřízeny čistě instrumentální efektivitě dosahování věcných cílů.“ Důležitá je pro ně přátelská povaha vztahů, tj. možnost vnímat vztahy na pracovišti jako osobní vztahy mimo dělbu pravomocí a formální hierarchii.

V tomto směru je například další růst a zvyšování komplexnosti pro NNO překážkou – nevyhnu se totiž formalizaci vnitřních vztahů, což zároveň přináší proměnu stylu práce, vnitřní organizace i způsobu dosahování cílů, tj. celkově se začnou oslabovat atributy, které odlišují NNO od sféry komerční činnosti a výkonu státní autority – jmenovitě: „důraz na dobrovolnost, kooperativní prostředí, neformální vztahy v organizacích, jednoduchá administrativa, více koncentrace na bezprostřední cíle organizace a méně na její udržení v dlouhodobém chodu, nižší míra soutěživosti NNO, založené navíc na jiných kritériích než instrumentálně pojaté efektivnosti výsledků atd.“ (Marada, 2003: 162)

Marada uvádí, že tento duch NNO je provázen určitým vyhýbáním se příliš důkladnému vymezení podrobných pravidel vnitřního chodu. Jde o typický projev organického růstu NNO, kdy se k organizačním výzvám a řešení problémů přistupuje ve chvíli, až když se vyskytnou. Fungování organizace se tak zakládá spíše na vytváření systému nepsaných pravidel, tj. stanovují se zvyklosti a na základě jejich automatizace pak vznikají implicitní vzájemná očekávání. Nově přichozí se seznamují s těmito normami

kontaktem se stávajícími členy, což tyto normy legitimizuje a posiluje osobní charakter vztahů uvnitř NNO. (Marada, 2003: 173)

S uvedeným chápáním interních vztahů souvisí i pojetí individualismu v metodách dosahování cílů NNO. Neziskové organizace vymezují pole odpovědnosti svých členů či pracovníků vágněji a mimo striktní hierarchii – nechávají jim volnější prostor, jak při formulování pracovních projektů a cílů, za něž jsou zodpovědní, tak i v metodách jejich naplnění. Tento způsob stanovování kompetencí souvisí s absencí detailních pravidel, NNO spoléhají na sdílenou vizi a vzájemnou důvěru členů (ibid.: 174). Volnější vymezení individuálních pravomocí umožňuje členům a pracovníkům být ve své práci kreativní, což ve výsledku dává NNO potenciál přistupovat k řešení různých druhů problémů inovativním způsobem a zvyšuje jejich konkurenceschopnost v získávání zdrojů. Podstatnou součástí tohoto procesu je vtahování všech členů do rozhodování o prezentaci NNO navenek, což posiluje jejich identifikaci s organizací i druhými lidmi – jde o impuls sdílené odpovědnosti (ibid.: 175).

1.1.2 Identita NNO a komplementární vztah ke státu

Jak je z předchozí kapitoly patrné, organizační identita NNO je úzce propojena s hodnotovými principy jednotlivců a podléhá neustálému vyjasňování i uvnitř organizace - ochota členů identifikovat se s příslušnou NNO je odvislá od toho, zda je pro ně fungování dané organizace v souladu s představou uvědomělého občanství. Tento rys neustálé sebeartikulace, kterou Marada nazývá *sebe-reflexivitou* (viz výše), je pro formování organizační identity naprosto zásadní, tj. v rámci každé NNO i celého sektoru by mělo kontinuálně probíhat dotazování na principy a podstatu fungování vlastní organizace otázkou: „Chováme se [stále] vskutku jako občanské sdružení [možno doplnit i jinou právní formu], jako věrná reprezentace občanských hodnot?“ (Marada, 2003: 163).

V této souvislosti Marada uvádí, že v ustálených sociálních systémech probíhá naše jednání s ohledem na přizpůsobení se ideálnímu modelu automaticky – z daného kulturního kontextu již víme, co se od nás očekává a příslušné instituce nás k tomu svým přístupem více směřují, přičemž „k reflexivnímu poměřování pak dochází až v kritických situacích... například, když je aplikace právní formy v rozporu s morálním přesvědčením“ (Marada, 2003: 164).

Zde se otevírá otázka vymezení vztahu organizací občanského sektoru vůči státu (a nejen k němu), protože podstata identity je vztahová¹, tj. reflexivní poměřování je možné vždy jen v určitém institucionálním rámci a kulturním kontextu, vůči němuž je možné se vymezit. O profilující kvalitě vztahu mezi občanským sektorem a státem, jenž „vytváří obecný rámec fungování společnosti a zároveň zprostředkuje formování a výkon politické moci“ (Potůček, 1997 s. 14) hovoří Karel Müller (2003: 608) následovně: „Je mimo vší pochybnost, že mezi občanskou společností a demokratickým státem existuje vztah vzájemné závislosti. I když tento vztah je z jistého hlediska charakterizován vztahem nepřímé úměrnosti (čím více občanské společnosti, tím méně státu a naopak), není oprávněné jej posuzovat jako vzájemnou rivalitu či soutěživost. Je vztahem partnerským.“ Ona vzájemnost vychází z faktu, že „stejně tak jako občanská společnost potřebuje spravedlivý a efektivní demokratický stát, aby ji ochraňoval před občasným zneužíváním svobody, tak i demokratický stát si může jen s obtížemi dlouhodobě udržet svoji důvěryhodnost bez rozvinuté občanské společnosti.“ (Müller, 2003: 607).

Müller ve svém konceptu občanské společnosti² představuje normativní model, v němž vymezuje komplementární přístup občanského a státního sektoru prostřednictvím čtyř funkcionálních dimenzí: legitimizační, participační, ochranné a integrační.

Legitimizační funkce vychází z předpokladu, že moc státu je legitimní pouze tehdy, má-li důvěru občanů, přičemž mimopolitický statut občanské společnosti „garantuje mimo jiné „rozumný“ výkon politické moci tím, že si občanská společnost nezávisle na politické moci vytváří veřejné mínění, jež je nicméně pro tuto politickou moc závazné, normativní.“ (ibid.: 611). A aby toto bylo možné, „musí občanská společnost představovat poměrně bohatou strukturu, kde dochází k vyhledávání, pojmenovávání a ověřování společenských zájmů a priorit, jež podmiňují a ospravedlňují demokratický stát i politiku vlády“ (ibid.).

Participační funkce by měla umožňovat efektivnější zapojení občanů do správy veřejných záležitostí, což může „představovat značnou mobilizaci zdrojů díky využití široce rozptýlených informací a znalostí a zajistit tak větší kvalitu výstupu demokratického politického rozhodování. Spíše než politická centralizace je to mnohavrstevná decentralizace, která umožňuje občanům bezproblémový kontakt s veřejnou správou, případně přístup do procesu politického rozhodování a vede k hospodárnějšímu a efektivnějšímu využívání materiálních zdrojů.“ (Müller, 2003: 612) Organizace občanské

¹ Identita: typické rysy jedince či skupiny, obvykle podmíněné sociálními charakteristikami, vědomí o vlastní specifičnosti, založené na určitých jasně definovaných rysech jedince nebo skupiny, obvykle formulovaných ve vztahu k druhým. (Dohnalová, Malina, 2001: 275)

² Müller vypracovává koncept OS na základě analýzy textu A. de Tocquevilla v intencích Giddensovy perspektivy reflexivní modernity (viz Müller, 2003).

společnosti jsou také mnohem úžeji spjaté s konkrétními problémy a jsou tak schopné dříve rozpoznávat a poukázat na vážná rizika či nebezpečí a navrhovat užitečná a zajímavá řešení (ibid.).

V rámci *ochranné funkce* by měla občanská společnost především zajišťovat, aby státní moc příliš nebyla, protože jak Müller uvádí: „Patří k evropské historické zkušenosti,

že každá moc má tendenci, často ve jménu efektivity a akceschopnosti, k centralizaci, čímž roste riziko jejího zneužití. Občanská společnost by tedy kromě výše zmíněného měla vytvářet jakýsi ochranný val proti možné rozpínivosti státní moci“ (Müller, 2003: 612).

Integrační funkce se projevuje na základě účasti na dění v občanské společnosti, které zprostředkovává zkušenost, že pro prosazování zájmů je třeba se spojit s ostatními a že takové jednání má smysl, což posiluje pocit přináležitosti k celé společnosti i politickému systému. „Občanská společnost tím mimo jiné zakládá prostor pro reprodukci společných symbolů, hodnot a norem.“ (Müller, 2003: 612)

Zmiňované funkce pak Müller umísťuje do vzájemných vztahů tak, že na vertikále proti sobě leží funkce ochranná (zajištění právních záruk a prostoru občanské autonomie) a funkce participační (prostor pro politickou seberealizaci a občanské naplnění), které vyjadřují dynamiku vztahů mezi občanskou společností a státem. Na horizontále pak funkce legitimizační (zakládání důvěryhodnosti demokratického státu) a integrační (sebeprodukce občanského sektoru a integrace do politického systému), které vyjadřují vzájemnou závislost a provázanost OS a státu. (Müller, 2003: 612)

Normativní model představuje v reálu nedosažitelnou metu, Müller jej proto srovnává s empirickým modelem, v němž reflektuje oblasti rizik a možných selhání vycházejících z procesu demokratického politického rozhodování, jimiž jsou v obecnosti: riziko ztráty legitimacy a krizi důvěry, úbytek občanské participace, nebezpečí společenské atomizace či nekontrolovaný růst politické moci a byrokracie. (Müller, 2003: 615)

Právě nebezpečí přílišné centralizace a koncentrace politické moci se souvisejícím rizikem jejího zneužívání, může v důsledku rozvíjet tendence způsobující ostatní uvedená rizika (ibid.: 616). Müller uvádí, že úskalí vytváření mechanismů na ochranu před nerovností a odstraňování privilegií jménem rovného zacházení, vede k postupnému hromadění moci v rukou centralizovaného státu – „Ve jménu demokratické rovnosti se stát stává regulátorem, poradcem, učitelem a soudcem, tedy jakousi ochranou i utvářecí mocí, která sama sebe stále méně prezentuje jako násilí, a stále více jako garanta veřejného zájmu. Moc občanské společnosti demokraticky svěřená státu se obrací proti její svobodě.“

(Müller, 2003: 617) S odkazem na Tocquevilla³ či Putnama⁴, lze konstatovat, že „růst státních pravomocí jde na úkor schopností občanské společnosti starat se o různé záležitosti a řešit mnohé konflikty a problémy.“ (ibid.). „A čím méně naléhavých problémů je občanská společnost schopna řešit sama prostřednictvím aktivní účasti svých členů, tím více musí zasahovat stát“ (ibid.: 619), což se dotýká i principu reflexivní identity v občanském sektoru - „pokud je pravda, jak říká Giddens [1998: 139], že znakem modernity je skutečnost, že seberealizace se stává podstatným faktorem pro vytváření vlastní identity, znamená to, že zde existuje bezprostřední vztah mezi občanskou participací a skupinovou i individuální identitou a úbytek občanské participace může vést k vážnému oslabování společenské soudržnosti.

Za institucionální prevenci působící proti centralizaci, byrokratizaci a růstu státní moci lze považovat aktivní kontrolu politické moci nezávislou veřejností - „Ze strany občanské společnosti jde tedy o vytváření předpokladů, mechanismů a forem kontroly státu nezávislou veřejností.“ (ibid.) Ze strany státu jde pak o ústavně dobře zakotvený princip kontroly

a rovnováhy státní moci spolu s právními zárukami pro jednotlivce i skupiny (ibid.). Müller pojmenovává tuto záruku jako „institucionální i praktickou otevřenost procesu demokratického politického rozhodování směrem k veřejnosti. Jde o možnosti vtažení veřejnosti do veřejné správy a procesu politického rozhodování v nejširším slova smyslu a o vytváření institucionálních podmínek pro mnohavrstevnou demokratickou participaci.“ (ibid.:). Takto míněnou zárukou je široce decentralizovaný systém veřejné správy, na straně druhé dílčí opatření ve smyslu zajištění transparentnosti a informační otevřenosti ve veřejné správě (ibid.).

Müller svou studii uzavírá konstatováním, že „mezi zmíněnými čtyřmi funkcionálními dimenzemi ve vztahu občanské společnosti a státu existují četné vazby a rezonance“ (Müller, 2003: 622) a není tak vždy možné jednoznačně určit, která rizika představují příčiny a která důsledky rozkladu funkcionálních dimenzí ve vztahu občanské společnosti a státu. Je nicméně jisté, že všechna představují vážná rizika pro bezpečnost a stabilitu demokracie, přičemž „koncept občanské společnosti není motivován ničím menším, než snahou hledat záruky demokratického vývoje, rozpoznávat jeho rizika a nebezpečí, analyzovat jejich příčiny a pokoušet se jim čelit a předcházet, předvídat jejich důsledky a snažit se je mírnit a redukovat“ (ibid.: 622).

³ Tocqueville de, Alexis 1992. *Demokracie v Americe I., II.* Praha: Nakladatelství Lidové noviny.

⁴ Putnam, Robert 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.

Tematizaci vztahu státu a neziskového sektoru, respektive NNO, lze najít i u dalších autorů, například podle Friče a Bútory (in Potůček, 2005) může být vztah mezi státem a NNO buď kooperativní anebo konfliktní. Kooperativní modely vycházejí z teorie vzájemné závislosti, podle které NNO i stát nutně docházejí k poznání, že cesta vzájemné kompenzace nedostatků je efektivnější než konflikt. (Frič, Bútor in Potůček, 2005: 170). Autoři dále rozlišují následující možné scénáře kooperace (ibid.: 171-172):

A) NNO sledují problémové oblasti společnosti, identifikují problémy a vyvíjejí nátlak na stát, aby se o problémy začali příslušné instituce zajímat. Stát zareaguje vstřícně, spolu se zástupci NNO vypracuje program, jak problém řešit, alokuje potřebné zdroje a pak se obrátí na NNO i komerční subjekty, aby poskytly příslušné služby (ibid.: 171).

B) Ve druhém scénáři kooperace zprvu stát na tlak řešit identifikované problémy nereaguje a NNO se je snaží řešit samostatně. Po čase pak stát přeci jen shledá (např. pod tlakem veřejnosti), že řešení je ve veřejném zájmu a začne NNO podporovat. Autoři zmiňují, že tento model je charakteristický pro NNO v evropských postkomunistických zemích ČR nevyjímaje. (ibid.)

C) Konfliktní model nastává tehdy, když NNO přicházejí s novými problémy, nápady a metodami jejich řešení, ale stát je neakceptuje jako legitimní. Proti tomu se NNO bouří a poukazují na neefektivnost státních organizací a zkosnatělost jejich postupů (ibid.: 172).

Dle Potůčka (1997: 97) lze identifikovat tři základní funkční polohy vztahu mezi státem a neziskovým sektorem, kdy NNO působí jako: 1) **náhražka nefungujícího státu** (NNO dokáží reagovat na nové sociální problémy mnohem rychleji než stát – Potůček uvádí například reakce NNO na fenomén bezdomovectví po roce 1989 – viz ibid.: 99), 2) **v roli doplňku působení státu** nebo iniciátora legislativních změn (například vytvoření legislativy v oblasti ochrany životního prostředí na počátku 90. let), 3) **nástroj prosazování zájmových skupin** ovlivňující ve svůj prospěch selhávající a nedostatečně zodpovědnou státní správu. Dle Potůčka (1997: 100-103) nejsou sice vztahy mezi oběma sektory bez problémů či poruch, v souhrnu vzato má však každý z nich své výhody a nevýhody, specifické domény svého efektivního uplatnění a efektivita každého z nich závisí na míře sladění jejich činnosti.

V ideálním případě by mělo jít o simultánním uplatnění (trhu) státu a občanského sektoru. Společně hrají nezastupitelnou regulační roli sociálních aktérů a je třeba lépe poznávat a hledat možnosti optimalizace jejich působení při řešení naléhavých společenských problémů.

Na základě historické zkušenosti, kdy se pohled na roli státu a ostatních sektorů odrážel v duchu různých ideologií od jednoho extrémního pólu k druhému, upozorňuje Potůček na scestné chápání jednostranných extrémů, a jak snadno lze vychýlit křehkou rovnováhu ve prospěch různých konstrukcí - „Cesta ke spolupráci, komplementárnímu uplatnění či k funkční symbióze, chcete-li, všech sektorů však nebyla, není a nebude jednoduchá. Na cestě leží příliš mnoho překážek, hlavně v podobě myšlenkových stereotypů, ideologického balastu a předsudků všeho druhu.“ (ibid.: 103).

Ve svém výkladu pak Potůček dospívá ke konstatování, že „**zřejmě neexistuje cosi jako ideální, vždy a všude použitelný model vztahů mezi sledovanými regulátory.**“ (Potůček, 1997: 104). Optimalizace funkcí a postavení jednotlivých sektorů je tedy stále otevřenou otázkou - dynamickým procesem, v němž se nelze obejít bez vzájemného dialogu vedeným s ohledem na účelné využití a rozvoj silných stránek příslušných subjektů a institucí, což lze podložit citací N. Uphoffa (dle Potůčka, 1997: 104), který říká: „Aby bylo možno dosáhnout synergického působení všech regulátorů, je třeba stále zkoumat, jak je možné tyto alternativní, avšak komplementární a navzájem závislé nástroje regulace [sektory] uplatňovat co nejefektivněji s ohledem na kulturní kontext, institucionální prostředí, kvalitu lidských zdrojů a rozvojové trendy.“

1.2 Klasický model byrokracie Maxe Webera

Jak uvádí Jan Keller (1996: 13), „termín „byrokracie“ je výjimečně mnohoznačný. Může zcela nehodnotícím způsobem označovat organizaci veřejné správy. Může však být také označením pro nemoc organizací způsobující jejich neúčinnost“. Kromě toho může označovat státní zásahy do sociálního a hospodářského života či mechanismus omezujícím svobodu. Ve všech významech se však mechanismus byrokracie zakládá na shodných znacích formálních organizací⁵ (ibid.). V rámci této práce je byrokracie chápána ve smyslu slovníkové definice, která pod tímto pojmem chápe organizace hierarchického typu provázející složitější společenské celky, v níž je autorita uspořádána do podoby stupňovité pyramidy, případně tak označuje „nepružný, formalistický způsob úřadování, lpění na předpisech.“ (Dohnalová, Malina, 2006: 92).

Za klasickou analýzu byrokracie je v mnoha ohledech považována ta, kterou představil Max Weber (Merton, 2000, s. 179). Weber se zabýval „typickými způsoby, jimiž mohou být lidé organizováni za účelem dosažení specifických cílů.“ (in Keller, 1996: 20),

⁵ Formální organizace: „vznikají za účelem pokusu o řešení toho, jak zajistit koordinaci společné akce a její stálost, která by byla nezávislá na náhodné výměně konkrétních osob“ (Dohnalová, Malina, 2006: 222).

přičemž vycházel z názoru, že „každý způsob organizace lidí je založen na nerovném postavení sdružených jednotlivců.“ (ibid.) Weber se ve svém nedokončeném díle *Wirtschaft und Gesellschaft*⁶ zabýval otázkou mocenské nerovnosti a pro popis této problematiky vypracoval koncept tzv. *panství*, kterým míní tu situaci, kdy vládce dokáže ovlivnit jednání ostatních (ovládaných) až takovým způsobem, že si oni sami myslí, že jednají ze své vlastní vůle

(in Keller, 1996). Weber rozlišuje tři formy legitimního panství, pro které je typické, že mají podobnou hierarchickou strukturu, kdy „vztahy mezi vládci a masou ovládaných jsou zprostředkovány příslušným správním a vojenským aparátem.“ (In Keller, 1996: 20) Liší se však způsobem dělení moci a legitimizací – jde o panství legální, tradiční a panství charismatické (ibid). A právě od konceptu legálního panství (princip odvozování legitimacy z obecně závazných právních norem pro všechny organizace – in Keller, 1996: 23) se odvíjí Weberův ideálně typický model byrokracie, pro nějž stanovuje základní znaky moderní byrokracie, přičemž zdůrazňuje, že se vyvíjely postupně přes řadu mezistupňů a jsou společné jak sféře veřejné státní správy, tak sféře soukromého podnikání (Keller, 1996: 27):

- 1) Byrokratická správa je nepřetržitě **vyřizování záležitostí na základě** více či méně pevných a více či méně vyčerpávajících **pravidel abstraktního charakteru**.
- 2) Členové byrokratického aparátu mají **pevně stanovené kompetence**, to znamená jasně ohraničené oblasti úřední pravomoci a úředních povinností, které vymezují obsah jejich kvalifikace.
- 3) Existuje **princip úřední hierarchie**, který umožňuje kontrolu a dohled vyšších úřadů nad nižšími a naopak právo odvolání či stížnosti nižších úřadů vůči vyšším.
- 4) Ovládnutí pravidel, na jejichž základě se rozhoduje, vyžaduje zpravidla **odborné vyškolení**. Znalost příslušných pravidel představuje základ specializovaného vědění úředníků.
- 5) Úřední jednání je **fixováno písemnou formou**, přičemž písemná akta zhotovuje štáb podřízených úředníků.
- 6) Materiální **správní prostředky nejsou ve vlastnictví úředníků**. Úřední a soukromý majetek je oddělen, právě tak jako je oddělen úřad od bydliště úředníka. Podobně **jednoznačně ohraničena je i pracovní doba** úředníka ve vztahu k jeho volnému času.

⁶ *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922. Tübingen, Mohr.

Podle Webera je při zajišťování nepřetržité činnosti v jakékoliv oblasti jen dvojitá volba, buď správa diletantská, nebo správa formální – byrokratická (Keller, 1996: 30), přičemž každá „formální, racionálně organizovaná sociální struktura se neobejde bez jasně definovaných vzorců činnosti, v nichž je v ideálním případě každý sled kroků funkčně spojen s účely organizace.“ (Merton, 2000: 178). Weberovo stanovisko je ve své podstatě založeno na dehumanizujícím principu, tj. vychází z předpokladu, „že organizace fungují neúčinněji tehdy, podaří-li se jim přeměnit lidský faktor ve zcela zautomatizovaný nástroj plnící příkazy přicházející z řídicího centra“ (Keller, 1996: 19). Ideálem je dosažení exaktnosti přírodních věd, kdy se systém předepsaných vztahů mezi různými úřady vyznačuje vysokým stupněm formálnosti a jasně definovanou sociální distancí mezi lidmi zaujímajícími tyto pozice (Merton, 2000: 178), přičemž „autorita, moc řídit a kontrolovat, která plyne z uznávaného postavení, tkví v úřadě, nikoliv v člověku, který tuto úřední roli vykonává“ (Merton, 2000: 178). Byrokrat je tak jen prvkem soukolí, které nedokáže sám uvést do chodu nebo jej zastavit – má zájem, aby systém fungoval stále ve stejném rytmu - nemůže odstranit či změnit byrokratický aparát, který spočívá na odborném školení složité dělbě práce (Keller, 1996: 31).

Tato formálnost a odosobnění však není dle Webera projevem zlovůle, nýbrž funkční ochranou v té míře, v jaké ochraňuje klienty před libovůlí a osobními antipatiemi či náklonnostmi úředníků – čím více se byrokracie „odlidsťuje“, tj. čím rozhodněji vylučuje z procesu rozhodování osobní prvky vymykající se chladnému kalkulu, tím je práce účinnější (Keller, 1996: 22).

Weberova teorie spatřuje hlavní přednosti byrokracie (oproti patrimoniální správě) v technické výkonnosti s prvořadým důrazem na přesnost, rychlost, odborný dohled, kontinuitu, uvážlivost a optimální návratnost vložených prostředků. Takováto účinnost je však dosažitelná jen za předpokladu odhlédnutí od specificky lidských hodnot, které mají tendenci odvádět účelové úsilí lidí jiným směrem (Keller, 1996: 19) a jak poznamenává Merton (2000: 180): „Tato struktura se svou povahou blíží naprosté eliminaci osobních vztahů a neracionálních ohledů (nepřátelství, strachu, citové angažovanosti atd.)“.

1.2.1 Empirické zkoumání míry byrokratizace v organizacích

Weberův ideální model byrokracie byl mnohými výzkumníky adaptován jako analytický nástroj pro zkoumání organizační struktury (Yücel, 1999: 3). Otázka měření míry byrokracie však s sebou přinesla konceptuální otázky, které bylo třeba vyjasnit. První vlna případových studií hodnotících byrokratické prvky organizační struktury představovala tzv. unidimenzionální přístup, který vychází z předpokladu, že organizaci je

možné prohlásit za byrokratickou pouze tehdy, jsou-li u ní ve významné míře naplněny všechny charakteristické znaky byrokracie (Yücel, 1999: 3). Unidimenzionální přístup byl proto následně přehodnocován s ohledem na to, že všechny charakteristiky byrokracie nemusejí být naplněny naráz, nemusejí být stejně výrazné či mohou být na sobě nezávislé, tj. mohou ve svých kombinacích vytvářet různé typy byrokracie (Yücel, 1999: 3). Kupříkladu A. Gouldner namítal: „ne každá formální organizace bude vykazovat všechny znaky ideálně typického modelu byrokracie. Ideální typ lze chápat jako měřítko, které nám umožňuje určit, ve kterých konkrétních dimenzích je daná organizace byrokratická“ – v některých více v jiných méně (in Hall, 1963: 33). S. H. Udy (1959) namítal, že Weberovy ideálně typické kategorie nelze přímo použít pro analýzu empirických dat – „V tomto smyslu nepředstavuje jeho [Weberova] specifikace „racionální správy“ tolik systém analytických kategorií, jako spíše snahu o zachycení „ducha“ současné administrativy.“ (Udy, 1959: 792). Udy operacionalizoval Weberovy charakteristické znaky a rozdělil je do dvou skupin – na prvky byrokratické a racionální (viz Udy, 1959: 793), jejichž vzájemné vztahy a charakteristiky sledoval prostřednictvím dichotomie přítomné-nepřítomné (Hall, 1963: 33). Udy dospěl ke zjištění, že byrokracie je stav, který se vyskytuje spíše spojitě mezi jednotlivými dimenzemi, než jako stav, který je možné zhodnotit v rámci dichotomie (přítomné - nepřítomné), což vedlo k obecnému přesvědčení, že pro zkoumání tohoto jevu je vhodnější dimenzionální přístup (ibid.).

Na základě Gouldnerových a Udyho prací pak R.H. Hall konstatoval, že „charakteristiky či dimenze, které jsou typicky připisovány byrokracii, se ukazují jako proměnné, kterými je možné systematicky měřit míru, do jaké jsou či nejsou organizace byrokratické.“ (Hall, 1963: 32) a po obsáhlém zkoumání teoretických koncepcí vyvinul nástroj pro měření míry byrokracie o šesti dimenzích (1963: 33):

- 1) ***hierarchická organizační struktura*** (*well-defined hierarchy of authority*),
- 2) ***dělbá práce podle odbornosti*** (*division of labor upon functional specialization*),
- 3) ***systém pravidel a nařízení*** stanovující práva a povinnosti (*rules and regulations covering rights and duties*),
- 4) ***standardizace pracovních postupů*** (*procedures dealing with work situations*),
- 5) ***neosobnost mezilidských vztahů*** (*impersonality of interpersonal relations*),
- 6) ***selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti*** (*promotion and selection on technical competence*).

„V ideálně typickém modelu by měla byrokratická organizace naplňovat znaky ve všech vymezených dimenzích ve vysokém stupni, zatímco nebyrokratizované či malé organizace by měly vymezené znaky naplňovat jen velmi málo,“ tj. vysoce byrokratizované organizace charakterizuje složitý systém dělby práce; víceúrovňová hierarchická struktura; rozsáhlá pravidla chování na pracovišti; podrobně popsané a dodržované pracovní postupy; mezilidské vztahy, uvnitř i směrem ven, řízené normami zdůrazňujícími interakci na bázi pracovních pozic než na osobní rovině; vybírání a povyšování zaměstnanců jen na základě úspěšnosti a výkonu. Naopak nebyrokratické organizace mají relativně jednoduchou a vertikálně členěnou hierarchii, jednodušší dělbu práce atd. (Hall, 1963: 33-34).

Hallova práce (1961) se stala základnou pro zkoumání byrokracie označované jako dimenzionální přístup (Yücel, 1999: 9), jehož základními hypotézami je, že „byrokracie je stav, který se nevyskytuje v dichotomii přítomná-nepřítomná, ale spíše v různých stupních v průřezu šesti dimenzí“; „míra byrokratizace v jednotlivých dimenzích se může lišit“ a „míra byrokratizace určitých dimenzí se může lišit, bez ohledu na míru byrokratizace v ostatních dimenzích.“ (Hall, 1961: 27).

Hallův nástroj čítá 62 položek (každá z dimenzí po 10 a dimenze týkající se hierarchie 12), využívá pětistupňovou Likertovu hodnotící škálu – odpovědi jsou v každé z šesti dimenzí sečteny a tyto celkové součty potom zprůměrovány podle počtu respondentů v dané organizaci, výsledkem je celkové skóre byrokratizace organizace ve zmiňovaných dimenzích (Hall, 1961: 35).

Po vytvoření odpovídajícího měřicího nástroje, který zjišťuje čím je určována míra byrokracie v organizaci, je dalším metodologickým problémem vymezení oblasti identifikace znaků byrokracie – předpokládá se, že znaky byrokracie jsou obsaženy ve formální organizační struktuře nebo se odrážejí v chování členů organizace, případně je lze pozorovat

v obojím (Meyers, 1972: 8). V prvním případě jde přímo o analýzu samotných strukturálních charakteristik organizace a hledání důkazů o byrokratizaci v jejich rámci. S druhou možností se pojí otázka, koho se na míru byrokratizace dotazovat, zda nezávislých pozorovatelů nebo se spolehnout na názor zúčastněných členů organizace (ibid.). Hall v tomto smyslu poznamenává, že vnímání vlastní organizace může u zúčastněných členů odchylovat od oficiálně stanovené struktury, nicméně jak dodává „oficiální struktura je významná jen do té míry, do jaké je dodržována.“ (Hall, 1963: 35) - přesné měření názoru respondentů tak může poskytnout validní a spolehlivé údaje o aktuální organizační struktuře (ibid.).

1.3 Kritika a některé dysfunkce Weberova ideálně typického modelu

V organizačním modelu vytvořeném Weberem platí, že principy, na nichž je založena byrokratická organizace, maximalizují racionálnost správního rozhodování a zvyšují administrativní účinnost, tj. každé byrokratické opatření podporuje hladkost chodu organizace a její účinnost. (Keller, 1996: 47). Nicméně jak uvádí Jan Keller, „jak prostá osobní zkušenost, tak systematické výzkumy fungování byrokraticky řízených organizací však ukazují, že tyto organizace se v praxi nijak nepřibližují ideálně typickému modelu svého fungování“ (ibid). Weberův model je podrobován kritice již od 30. let 20. st. a jedním z prvních, kdo zpochybnil Weberovu koncepci otázkou, zda opravdu existuje tak úzká vazba mezi racionalizací řízení organizace a skutečně dosaženou organizační účinností byl R.K. Merton (ibid.: 48). Merton a jeho následovníci vypracovali několik teorií dysfunkce byrokracie, které konstatují, že právě ta opatření, která mají za úkol zvýšit účinnost organizací, nevedou ve svých důsledcích ke zvýšení, ale naopak k poklesu efektivity jejich činností (ibid.).

1.3.1 Kvalifikovaná neschopnost a přemístění cílů

Merton ve své stati *Bureaucratic Structure and Personality* (1940) neodporuje Weberovu vymezení znaků byrokracie, avšak na rozdíl od něj má za to, že tyto rysy brzdí organizační účinnost (Keller, 1996: 48) – „zdůrazňují se pozitivní vymoženosti a funkce byrokratické organizace a vnitřní tlaky a napětí takových struktur se téměř zcela opomíjejí“ (Merton, 2000: 182). Merton zkoumá negativní aspekty byrokracie optikou konceptu *kvalifikované neschopnosti* T. Veblena⁷, tj. stavu, „kdy schopnosti člověka fungují jako nedostatky či slabiny“ (ibid.). V případě byrokracie může jednání opírající se o školení a dovednosti, které byly s úspěchem uplatněny v minulosti, vyústit za změněné situace v nevhodné reakce, tj. sama důkladnost a správnost výcviku může vést k přijetí nesprávného postupu. (ibid.). Merton má na zřeteli ambivalentní postoj k posuzování organizačního jednání a kritizuje Webera, že se zabývá pouze tím, co byrokratická struktura dosahuje a přehlíží meze a nedostatky organizací, jež mají dosahovat cílů byrokratické organizace (ibid.: 183). „Má-li byrokratická struktura fungovat, musí dospět k vysokému stupni spolehlivosti chování, k neobyčejně vysoké míře konformity s předepsanými vzorci jednání,“ (ibid.) pro což je zásadní význam disciplíny, ta je však zajišťována intenzivněji, než je nezbytně nutné – nátlak, aby byrokrat vyhověl předepsaným povinnostem, vede k přenesení vazby „od cílů organizace na jednotlivé detaily chování vyžadovaného

⁷ *The Theory of the Leisure Class: an economic study of institutions, 1899*

pravidly. Dodržování těchto pravidel se pak transformuje v cíl o sobě a dochází k *procesu přemístění cílů*, „v němž se instrumentální hodnota stává hodnotou konečnou.“ (ibid.: 184). Merton dále dodává, že „důraz plynoucí z přemístění původních cílů přerůstá v rigidnost a neschopnost pohotově se přizpůsobit. Výsledkem je formalismus až ritualismus – bezpodmínečné trvání na doslovné dodržování formalizovaných postupů.“ (ibid.) Tento proces může nakonec dospět tak daleko, že, „primární starost o vyhovění cílům začne být překážkou v dosahování cílů organizace.“ (Merton, 2000: 185).

V důsledku *kvalifikované neschopnosti* pracovníci organizace ovládají pravidla příslušných procedur a pro sebemenší úkon hledají precedens v předpisech, avšak svým klientům nakonec nejsou schopni poskytnout potřebnou pomoc, protože vše, co nevyhovuje pravidlům, odmítají řešit. Dodržování pravidel, které bylo původně zamýšleno jako pomocný prostředek, se proměňuje v účel sám o sobě (Keller, 1996: 50). Důraz na odosobnění vztahů má přímý podíl na *kvalifikované neschopnosti*, „jelikož funkcionáři redukuje osobní vztahy na minimum a uchylují se ke kategoriím, často ignorují zvláštnosti individuálních případů“ (Merton, 2000: 189).

Odosobňující princip byrokratické struktury je i zdrojem vnějších konfliktů - „proběhne-li proces přemístění cílů, uspokojí to byrokracii, vede to však ke konfliktům s veřejností.“ (Keller, 1996: 50), protože každý z klientů má přirozeně zájem na specifických rysech svého případu, ovšem neosobnost vztahů a „stereotypizované chování není uzpůsobeno naléhavým potřebám individuálních problémů“ (Merton, 2000: 189). Další třetí plochou je byrokratická hierarchie, monopol na služby a nadřazené postavení vůči klientovi. Podle Kellera vede požadavek předvídatelnosti a kontrolovatelnosti dosahovaný systémem předepsaných rolí, popisem řešení situací a snahou o zvnitřnění pravidel pracovníky organizace, ke strnulému chování pracovníků a rituálním postojům, které vytvářejí propast mezi nimi a veřejností. (Keller, 1996: 51). „V souvislosti se vztahy mezi úředníky a klienty je tak jedním ze strukturálních zdrojů konfliktů tlak na formální a neosobní zacházení, zatímco klient touží po individualizovaných, osobních ohledech. Konflikt lze potom chápat jako plynoucí ze zavedení nevhodných postojů a vztahů.“ (Merton, 2000: 192). Z uvedených prvků je složen řetěz dysfunkčního působení byrokracie – z potřeby kontrolovat jednání členů organizace pro zajištění jejího hladkého chodu se stává neefektivní samoúčelnost, tj. „jisté rysy ideálního typu byrokracie vedou k neočekávaným důsledkům, které jsou často protikladné původním cílům organizace. Samotný ideální typ tak v sobě obsahuje zdroj chronické neúčinnosti.“ (Keller, 1996: 52).

1.3.2 Dysfunkce plynoucí z existence formální organizace

Podobně jako Merton upozorňuje na proces *přemístění cílů*, argumentuje i P. Selznick⁸, který uvádí, že organizace vytvořená za účelem sledování daných cílů se samotnou svou existencí dostává do problémů, jejichž řešení ji od těchto cílů odvádí (in Keller, 1996: 55). Selznick definuje obecné znaky formálních organizací a zároveň vymezuje situace, v nichž může docházet k nezamýšleným důsledkům. S ohledem na byrokratický systém řízení lze zmínit důsledky plynoucí z respektování organizačních imperativů: „každá organizace vznáší řadu požadavků, čistě jen z potřeby udržet se jako fungující systém. Jakmile vstoupíme na cestu organizovaného jednání, musíme respektovat požadavky řádu, disciplíny, jednoty, souhlasu a podobně. Tyto organizační imperativy mohou zastínit původní cíle organizace“ (in Keller, 1996: 54) – organizace tak například prosazuje jen malou část původního programu, který vyhovuje všeobecné shodě. Obdobně může být zdrojem nezamýšlených důsledků institucionalizace cílů a procedur do podoby pevně ustanovených vzorů přípustného jednání, které pak členové organizace využívají pro své vlastní cíle, bez ohledu na jejich původní význam. (in Keller, 1996: 55). Selznickovo zjištění lze shrnout jako fakt, že každá formální organizace musí reflektovat požadavky vnějšího prostředí, vyžadovat jistou míru uniformity, formálnost procedur atd., což je ovšem nezbytným předpokladem pro získání legitimacy. Vyhnout se této tendenci je velmi obtížné a organizace se mohou na situaci adaptovat tím, že sníží úsilí o dosažení původních cílů. Svou energii a zdroje pak zaměří na uspokojení potřeb, související s jejich existencí. V extrémním případě mohou původní cíle zcela atrofovat. (in Keller, 1996: 76). Merton (in Keller, 1996: 76) v tomto smyslu rozlišuje cíle organizace na latentní a manifestní. Keller poukazuje na skutečnost, že manifestní cíle mohou být čistě iluzorní a uvádí příklad léčebny s 5000 chovanci a 5 doktory, kdy skutečným cílem není manifestovaná léčba, ale latentní cíl izolovat – „původně vyhlášený cíl se stává pouze prostředkem k ospravedlnění existence organizace“ (ibid.).

Strukturně funkcionálního pojetí organizace, jehož představiteli jsou právě Merton a Selznick, chápe organizace jako zvláštní sociální útvary odlišné od svého sociálního prostředí, které plní specifické cíle a k jejichž dosažení jsou jistým způsobem strukturovány (Keller, 1996: 75). Stanovené cíle jsou jedním ze zdrojů legitimacy organizace, ospravedlňují její aktivity i celou její existenci. Každá formálně ustavená organizace má sice určitý orgán s pravomocí určovat a měnit její cíle, v praxi, ale bývá stanovování cílů výsledkem tlaků skupin uvnitř organizace i nátlaku z vnějšku (Keller, 1996: 75). Pro popis

⁸ Foundations of the Theory of Organization (1948)

tohoto mechanismu lze strukturně funkcionální přístup doplnit o perspektivu institucionální teorie v podání W. W. Powella a P. J. DiMaggia, která nazírá na organizace a jejich prostředí jako na určité *pole (field)*, v jehož rámci vstupují dotyčné organizace do vzájemných interakcí a zároveň jsou omezovány regulačními, normativními a kognitivními strukturami. Regulativní struktury představuje soubor pravidel možného jednání – zákony. Normativní strukturu tvoří očekávání vzhledem k obecně přijímaným způsobům jednání. Kognitivní složkou jsou teorie a modely efektivního dosahování cílů. Tyto tři prvky utvářejí institucionální formu, která je pod určitým tlakem prosazována, těmi činiteli, kteří mají v daném *poli* moc (Palmer, aj. in Baum, 2002: 259).

Kořeny institucionální teorie se dotýkají Weberova konceptu byrokratického řízení, který je, jak již bylo řečeno, založen na teleologickém principu racionalizace všech procesů a vztahů v organizaci, za účelem dosažení vyšší organizační efektivity. Powell a DiMaggio tvrdí, že podstata procesu byrokratizace a racionalizace se již změnila – organizace se sice stávají stále více homogenními a byrokratická správa stále zůstává převažující formou řízení, autoři však tento proces neodvozují jen od potřeby dosáhnout vyšší organizační efektivity, nýbrž hovoří o institucionálním isomorfismu podmíněném strukturací příslušného organizačního pole (Powell, DiMaggio, 1983: 147). Oproti Weberovi dále tvrdí, že změny ve struktuře organizací nejsou již podněcovány jen snahou uspět v soutěži na volném trhu či potřebou efektivity, nýbrž jde o tendenci přizpůsobit se struktuře a kultuře daného *organizačního pole*⁹, tj. že motivací přizpůsobit se obecně propagovanému modelu, ještě nutně nemusí být záměr získání vyšší efektivity. V tomto smyslu pak přestávají být zdrojem homogenizace organizačních procesů jednotliví soupeři zápasící na volném trhu, ale stávají se jimi stát a garanti odbornosti v daných profesích (ibid.).

Vztáhnou-li pro názornost teorii institucionálního isomorfismu ke kontextu zkoumanému v této práci, představují neziskové organizace poskytující sociální služby přesný příklad organizačního pole. A ačkoliv je zde určitý neformální základ tohoto typu organizací spolu s vazbou na hodnoty mimo měřítko materiálního úspěchu, i NNO procházejí určitým organizačním rozvojem, který je nutně spojen s potřebou racionálního řízení (viz Marada, 2000). Spolu s tím, jak se *pole* organizací stává komplexnější, dostávají se nevyhnutelně do konkurenčních vztahů s podobně zaměřenými organizacemi a musí řešit otázku vlastního přežití a udržení, tj. získávání kritických zdrojů, legitimacy, společenského přijetí – „Organizace soupeří nejen o zdroje a klienty, ale též o politickou moc a legitimitu, soupeří o statut sociálního i ekonomického zdraví“ (Powell, DiMaggio,

⁹ *Organizační pole*: Soubor organizací, které tvoří určitý institucionální rámeček: klíčoví dodavatelé, zdroje, klienti, kontrolní orgány, podobné organizace atd.

1983: 150) – což je právě onou motivací, proč přistupují na tlaky zvyšující institucionální homogenitu. Navíc „jakmile je již jednou ustaveno¹⁰ *organizační pole*, přichází s ním i neúprosný tlak směrem k homogenizaci“ (DiMaggio, Powell, 1983: 148).

Jak uvádějí citovaní autoři, organizace podnikají pod tlakem spojeným s potřebou získávat důležité zdroje takové kroky, jimiž ustavují a potvrzují vlastní organizační pole, zároveň je však takto potvrzované institucionální prostředí nutí k homogenizaci a znemožňuje jim pozdější změnu (viz Powell, DiMaggio, 1983: 148-9). Pro označení tohoto procesu používají Powell a DiMaggio pojem *institucionální isomorfismus* a uvádějí tři jeho hybné mechanismy (ibid.: 150-153): *donucovací (coercive)*, *mimetický (mimetic)* a *normativní (normative)*.

Donucovací isomorfismus vychází z uplatňování politického vlivu a potřeby získávat legitimitu. Jde o výsledek formálních i neformálních tlaků vyvíjených ze strany dalších subjektů, na nichž je daná organizace závislá a rovněž tak i kulturních zvyklostí a očekávání, v jejichž rámci organizace funguje.

Už samotná existence obecného legislativního rámce ovlivňuje mnoho aspektů jednání i struktury organizací - „centralizace státní správy, centralizace kapitálu a centralizovaná koordinace filantropie, to vše podporuje homogenizaci organizačních modelů prostřednictvím přímého vztahu s autoritami.“ (ibid.: 151) - a jak Powell a DiMaggio uvádějí, tyto tlaky bývají vnímány jako přinucení či přesvědčování. V některých případech je organizační změna přímou reakcí na vládní nařízení, kdy se organizace chovají tak, aby vyhověly zákonným požadavkům (Powell, DiMaggio, 1983: 150). V této souvislosti zde autoři zmiňují výzkumné závěry Pfeffera a Salancika (ibid.), kteří identifikují dva nepříznivé znaky politicky korigovaných odvětví – politici často nemají přímou vazbu a zkušenost s důsledky svého rozhodování; za druhé, že politická rozhodnutí jsou aplikována napříč širokého spektra organizací, což činí tyto regulace méně citlivé a flexibilní.

V citovaném textu je též zmíněn zajímavý poznatek (Meyer a Rowan) rezonující s Mertonovým konceptem *kvalifikované neschopnosti*, a sice že rozšiřování státní moci nad společenským životem vede k ritualizované konformitě vůči státním a dalším vlivným institucím. Struktura organizací odráží státem institucionalizovaná a legalizovaná pravidla – méně je pak určují požadavky jejich vlastní činnosti a spolu s tím se oslabuje vzájemná

¹⁰ O určitém *organizačním poli* lze hovořit jen natolik, nakolik je institucionálně definováno. Proces institucionálního či strukturálního definování zahrnuje čtyři složky: 1) nárůst vzájemných interakcí mezi organizacemi daného pole 2) vznik jasně vymezených pravidel pro vzájemnou spolupráci 3) nárůst objemu informací, s nimiž organizace musejí v daném poli operovat 4) rozvoj systému vzájemné informovanosti a společných podniků. (DiMaggio, Powell, 1983: 148)

důvěra a solidarita mezi organizacemi, které místo toho jen využívají ritualizované vzorce jednání (ibid.: 150-151). Tato skutečnost přináší problémy právě organizacím vycházejících z hodnot občanské společnosti - Powell a DiMaggio uvádějí příklady organizací, jejichž řízení je založeno na komunitních principech a systému přímé demokracie (sousedské organizace, alternativní školy atd.), jež jsou však svým okolím nuceny vytvářet zcela odlišnou organizační hierarchii, aby se vůbec mohly stát partnery pro jednání s hierarchicky složitějšími a rozvinutějšími organizacemi (viz Kanter, Milofski, Swidler).

Další hybnou složkou isomorfismu je *Mimetický* princip. Jde o obecnou reakci na nejistotu v organizačním *poli*, tj. například když má organizace nejasně stanovené cíle a způsoby jejich dosahování, když čelí problémům s nejasnými příčinami atd. Tyto a podobné vlivy způsobují, že se organizace snaží vědomě i nevědomky modelovat podle těch, které považují za více legitimní a úspěšné. Modely úspěšného jednání mohou být šířeny nepřímo či nezáměrně prostřednictvím fluktuace pracovníků nebo záměrně skrze poradenské firmy a organizace. (Powell, DiMaggio, 1983: 151).

Normativní nátlak spojují autoři textu především s nárokem na profesionalizaci a snahou nabídnout totéž co konkurence. Profese jako takové podléhají stejným donucovacím a mimetickým tlakům jako organizace (ibid.: 152). Za hlavní zdroje normativního nátlaku považují Powell a DiMaggio spoléhání se na systém formálního vzdělávání a růst profesních sítí, skrze něž se pak rychle šíří nové organizační modely a legitimizované způsoby chování. Takovéto prostředí produkuje určitý typ profesionálů, kteří v průřezu organizací daného odvětví působí na stejných postech a mají vlastně pod kontrolou formování a propagování unifikovaných modelů organizačního chování.

Dalším ze zásadních mechanismů normativního isomorfismu je tzv. „*kádrové filtrování*“ (*filtering of personell*), což znamená omezení přijímání pracovníků z určitého typu vzdělávacích institucí, úzké vyprofilování vstupní úrovně odborných dovedností pro vykonávání dané práce a obdobně podmíněného kariérního růstu (ibid.).

Zvyšování profesionální úrovně je vždy spojeno s narůstající strukturací organizačního pole. Sdílení informací mezi profesionály vede k vytvoření obecně přijímané názorové hierarchie, tedy vymezení co je ve středu zájmu a co na okraji. Organizace, které získají v rámci těchto informačních a personálních toků vlivnou pozici, pak svůj status dále posilují – například navázáním spolupráce s vládními institucemi, získáním veřejných grantů nebo zakázek, což jim dodá další publicitu a legitimitu – ostatní organizace pak kopírují jejich strukturu a operační procedury v naději, že se jim dostane stejné odměny (ibid.: 153). V případě neziskového sektoru, kde jsou menší bariéry pro vzájemnou

spolupráci organizací, probíhá popisované přejímání struktur úspěšných organizací ještě mnohem rychleji (Powell, DiMaggio, 1983: 153).

Výše zmiňované procesy institucionálního isomorfismu nejsou v praxi takto čistě rozlišitelné, vždy jde o kombinaci všech tří vlivů v různém poměru. Důležitou poznámkou je, že těmto procesům dochází i bez zjevného důkazu o tom, že by se jejich přijetí nějak odráželo na zvýšení efektivity práce. Konformní organizace jsou zkrátka odměňovány za to, že se snaží vlastní strukturu připodobnit k ostatním v organizačním poli – je pak pro ně snadnější navazovat vzájemnou spolupráci, přitahovat schopné pracovníky, získat statut legitimních

a uznávaných organizací, snadněji zapadnou do administrativních kategorií, které vyhovující veřejným grantům atd. Nic ze zmiňovaného však nezaručuje, že přizpůsobivé organizace dělají svou práci lépe a efektivněji než jejich méně konformní kolegové (ibid.: 153).

1.3.3 Nezamýšlené důsledky neosobní kontroly a centralizace rozhodování

Obdobně jako Merton a Sleznick se i A. W. Gouldner¹¹ snažil poukázat na to, jak určitá technická opatření zavedená původně k zajištění kontroly chodu organizace, ve svých důsledcích deformují fungování celého systému a degradují jeho účinnost (Keller, 1996: 55). Gouldner se zaměřil na problematičnost zavádění neosobních pravidel, které podle něj zakrývají vztahy moci, což na jednu stranu snižuje napětí mezi vedením a podřízenými v organizaci, protože je přijatelnější podřízovat se neosobním pravidlům (in Keller, 1996: 56), avšak na druhé straně lze z těchto pravidel vyčíst, jaké chování je ještě považováno za krajní a tudíž nepostižitelné, tj. např. jaký je nejnižší možný výkon, disciplína atd. Využijí-li zaměstnanci této možnosti, obrací se pak systém neosobních pravidel proti vymezeným cílům organizace a spouští se „bludný kruh byrokracie“ – zvýšení kontroly opět odhaluje skryté mocenské vztahy a zvyšuje napětí v organizaci – následné řešení vytvořením dalších neosobních pravidel jen vede k dalším možnostem pro minimalizaci aktivity (in Keller, 1996: 56). Gouldner dále kritizuje Weberův předpoklad nekonfliktnosti mezi úsudkem odborníků

a požadavkem disciplíny vůči nadřízenému, tj. Weber předpokládá, že úsudek nadřízeného je automaticky kvalifikovanější, ve skutečnosti ale nadřízení nemohou být kvalifikovaní ve všech dílčích procesech a vyžadují souhlas s pravidly pod hrozbou trestů – v tomto smyslu Gouldner vymezuje fungování punitivního typu byrokracie (ibid.).

¹¹ Patterns of Industrial Bureaucracy (1954)

Merton, Selznick a Gouldner se snažili poukázat na vnitřní rozpornost Weberova ideálního typu byrokracie. Na základě rozboru organizačních procedur určených ke kontrole chodu členů organizace argumentují, že mechanické chápání lidského jednání nelze zcela uzpůsobit potřebám organizace a hlavně, že tyto procedury vedou k nezamýšleným důsledkům, které paradoxně posilují zpravidla ty tendence, kvůli kterým byly zavedeny. Naopak například rozvoj neformálních vztahů, často přispívá k efektivnějšímu chodu pracovní skupiny, ačkoliv se směr působení neformálních prvků nedá zcela přesně stanovit (Keller, 1996: 57). Na zmiňovanou kritiku Weberovského modelu racionálně fungující byrokracie navázal M. Crozier, podle něhož je byrokratický systém charakteristický tím, že ztratil schopnost korigovat své vlastní fungování na základě informací o svých omylech (in Keller, 1996: 94), tj. ukáže-li se dané pravidlo jako neefektivní, neupustí od něj a lpí na něm, ještě s větším důrazem (in Keller, 1996: 94).

Crozier se zaměřil na analýzu dvou typických rysů byrokracie - neosobnosti pravidel a centralizaci rozhodování - prostřednictvím nichž popisuje mechanismus byrokratických dysfunkcí (in Keller, 1996: 95). Dle Croziera přináší snaha formálních organizací upravovat systémem neosobních pravidel vše od funkcí organizace, postupů pro zaměstnance po výběr osob do funkcí, paradoxní výsledek - čím více situací je pravidly reglementováno, tím více moci nadřízených nad podřízenými ztrácejí. Možnost odvolání se na systém norem je příčinou vertikální izolovanosti každého člena organizace, která jej chrání před tlakem shora i zdola (in ibid.: 96). „Každý je zcela osvobozen od všech pout osobní závislosti, zároveň je však zbaven každé možnosti vyvinout větší iniciativu a je naprosto podřízen pravidlům, která sám nevytvořil.“ (in Keller, 1996: 95).

Druhým znakem formální struktury je rozsáhlá centralizace rozhodování, jež zamezuje osobnímu tlaku na vedoucí pracovníky ze strany těch, kteří jsou jejich rozhodnutím dotčeni – ti jsou v kontaktu jen s řadovými pracovníky, kteří za rozhodnutí svých nadřízených neodpovídají (in Keller, 1996: 95).

Hierarchické členění zamezuje vytváření neformálních skupin členů z různých vrstev organizace a mohou vznikat jen vztahy ve skupinách kolegů na stejné úrovni, což vede k ritualizovanému chování, které zmiňuje Merton, přičemž „každá skupina uvnitř organizace má zájem využít své relativní izolace vzhledem k nadřízeným i podřízeným proto, aby plně ovládla svou doménu a mohla ignorovat obecné cíle organizace“ (In Keller, 1996: 95). Na rozdíl od Mertona zde Crozier chápe ritualizované jednání byrokratů jako aktivní skupinovou strategii, která se projevuje vždy, když se vyskytnou záležitosti, u nichž je

aplikování pravidel problematické - kolem sporných oblastí se pak vytvářejí paralelní mocenské vztahy. (ibid.: 96).

Na základě obou těchto znaků konstruuje Crozier koncept *zablokované společnosti*¹² (In Keller, 1996: 102). Centralizovaný systém poskytuje distanci mezi těmi, kdo mají rozhodovat a těmi, jichž se rozhodnutí dotýkají, tj. ti kdo rozhodují, nemohou dostatečně poznat dopady svého rozhodnutí a ti kdo tyto důsledky znají, nemají možnost rozhodovat. Ve výsledku se řídicí pracovníci nebojí, že by pocítili důsledky svých rozhodnutí a podřízení se nemusejí bát zodpovědnosti za zasahování do situace, kterou dobře znají (in ibid.).

Takto hierarchizovaný systém je sice stabilní a předvídatelný, ale krajně nepružný a vynucuje si od svých členů dodržování předeepsaných rutinních praktik (in Keller, 1996: 102). Především je však neschopný korigovat svou vlastní činnost v závislosti na svých omylech, protože „zablokovaná administrativa se vyznačuje metodou rozhodování, která je založena na špatné komunikaci“ (ibid.: 103). Crozier rozlišuje tři organizační úrovně (zaměstnanci, podřízené kádry, řídicí pracovníci) přičemž všichni preferují zablokovanost, která je zbavuje nutnosti riskovat a nést odpovědnost (ibid.: 104).

Struktura zablokované organizace funguje dle Croziera ze dvou třetin jako ochranná vrstva znemožňující kontakt mezi řídicími a výkonnými složkami organizace a zbavuje oba póly zodpovědnosti, tj. zaměřuje veškerou aktivitu organizace na vnitřní problémy plynoucí ze hry hrané v rámci organizační hierarchie. V důsledku pak nezbývá energie na řešení problémů, kvůli kterým organizace vlastně původně vznikla (in Keller, 1996: 104).

¹² Crozier, M., *Lasociété blocqué*. 1970 Seuil Paris

2 Metodologie – obsahová analýza

2.1 Analýza témat

Položená výzkumná otázka, *zda a v jakých četnostech se v zákoně o sociálních službách (č.108/2006 Sb.) vyskytují prvky byrokratické správy, které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb*, se přímo vztahuje k obsahovým prvkům textu zmiňovaného zákona. Je proto nasnadě zvolit za nástroj pro zodpovězení této otázky metodu obsahové analýzy.

Dle vyjádření jednoho ze zakladatelů této metody K. Mertena, nelze obsahovou analýzu chápat jako jedinou metodu nebo postup (in Pálka, 2003). „Spíše je nutno na ni nahlížet jako na souhrnný a ne příliš šťastně zvolený pojem označující velké množství navzájem různých metod a postupů vzájemně se lišících podle cílů, východisek, postupů i náročnosti.“ (in ibid.). Merten ve své knize *Inhaltsanalyse: Einführung in Theorie, Methode und Praxis*¹³ vypracovává typologii metod obsahové analýzy. Ve svém schématu rozlišuje podle *cílů* (sem řadí komunikátora, recipienta a komunikační situaci) a *prostředků* (sémiotické roviny¹⁴) (in Pálka, 2003). Metoda, kterou zde využívám, se typově nejvíce shoduje s *analýzou témat*, která se v Mertenově třídícím schématu ve svém předmětu zkoumání (cíli) zaměřuje na odesílatele obsahu *komunikátora*¹⁵, za užití analytických prostředků na *sémanticko-sémantické* úrovni. Metody na *sémanticko-sémantické* úrovni jsou využitelné k obsahovému zjišťování sémantických vlastností textů a textových prvků, které lze pak třídit na základě obsahových hledisek (Pálka, 2003).

Analýza tématu se mi jeví pro účely této práce jako vhodná, protože mezi její hlavní přednosti patří, „že témata (obsahy) libovolného druhu jsou tříděna do poměrně malého počtu předem definovaných *kategorií*“ (Pálka, 2003), což přesně odpovídá potřebě analyzovat obsah zákona z perspektivy dimenzí charakteristických znaků byrokracie, tak jak jsou představeny v kapitole 2.2.1 *Empirické zkoumání byrokracie*. O konkrétním způsobu utváření kódovacích kategorií je pojednáno v následující kapitole 3.2.

Důležitou metodickou poznámkou, kterou Merten uvádí u logičnosti vývodů a závěrů z textu na kontext, je podmínka prokázání platnosti inference u každé analýzy - tedy

¹³ Merten, K., *Inhaltsanalyse: Einführung in Theorie, Methode und Praxis*, 1983 Westdeutscher Verlag.

¹⁴ „Prostředkem analýzy jsou nazývána sémiotické roviny, na něž se opírá analýza. Při jemnějším dělení sémiotických rovin dochází Merten k šesti rovinám, z nichž tři pokládá za pragmatické. Pak mu v kombinaci

s cíli následně vychází matice osmnácti (3x6) skupin metod, do nichž lze při čistém popisu začlenit všechny metody obsahové analýzy.“ (Pálka, 2003)

¹⁵ „Komunikátorem nazýváme odesílatele obsahu, což může být jak nefyzická osoba - korporace (vláda, orgán místní správy, sdružení, politická strana ap.), nebo skupina fyzických osob nebo jednotlivec.“ (in Pálka, 2003).

zavedení pragmatické hypotézy o záměru komunikátora (*analýza intence*) (in Pálka, 2003). Výjimku tvoří případ, kdy je *analýza témat* využita výhradně jen k popisu obsahů, nebo je možné uplatnit tzv. *model reprezentace* neboli Mertenův předpoklad, že to, co zobrazuje obsah,

je také ve skutečnosti, resp. komunikátorem a recipientem, přijímáno jako pravdivé (in Pálka, 2003). Vzhledem k tomu, že zde podrobuji analýze text zákona, zcela přijímám předpoklad shody obsahu se skutečností a inference provedené na základě kódování tak považuji za dostatečně průkazné.

Postup realizace *analýzy témat* má tři fáze, které Merten popisuje jako: a) Tvorba kategorií b) Vytváření vzorků a c) Kódování (in Pálka, 2003). V rámci této práce navrhovaný postup následuji a blíže ke každému z bodů se vyjadřuji v navazujících kapitolách.

2.2 Tvorba kategorií

Jak Merten uvádí, „*Analýza témat* předpokládá nejdříve popis textů podle *kategorií*. *Kategorie* jsou třídy nadřazeného a tím abstrahujícího pořadacího systému, který může být vyvinut z různých hledisek“, je však třeba dodržovat závazná pravidla¹⁶ (Pálka, 2003).

V duchu pravidel vymezovaných Mertenem přistupuji k tvorbě schématu pro kódování deduktivní cestou, tj. *kategorie* formuluji na základě teoretického rámce (*Deductive category application* – Mayrink, 2000), který zde představuje Hallova operacionalizace Weberova ideálně typického modelu byrokracie¹⁷.

S ohledem na záměr této analýzy, identifikovat v textu zákona prvky byrokratizace, které jsou zaváděny do činnosti poskytovatelů sociálních služeb, se při vymezování kategorií co nejvíce přidržuji původního konceptu Hallova měřicího nástroje, který, jak je již zmíněno v kapitole 2.2.1, rozlišuje šest na sobě nezávislých (dimenzionální přístup), jednoznačně definovaných a především empiricky ověřených dimenzí s vyčerpávajícím výčtem znaků byrokratizace v organizacích.

¹⁶ Kriteria k vymezení kategorií jsou dle Mertena (in Pálka, 2003):

1. Schéma kategorií má být teoreticky odvozeno, tj. má odpovídat cílům výzkumu.
2. Schéma kategorií má být úplné, tj. má postačovat k zachycení všech možných obsahů.
3. Kategorie mají být navrženy jako vzájemně se vylučující
4. Kategorie mají být navzájem nezávislé.
5. Kategorie mají vycházet z jednotného třídícího principu.
6. Kategorie mají být definovány jednoznačně.

¹⁷ Koncept operacionalizace vyvinutý R. H. Hallem je představen již v kapitole 2.2.1. *Empirické zkoumání míry byrokracie v organizacích* v souvislosti s popisem vývoje dimenzionálního přístupu k empirickému zkoumání byrokracie (založeno na textu *The concept of bureaucracy: An empirical assessment*, 1963).

Jistým limitujícím faktorem pro dokonalou adaptaci položek Hallova nástroje je v našich podmínkách problematická dostupnost stěžejního díla¹⁸ tohoto autora, v němž konstruuje a empiricky ověřuje 62 z jeho položek. Nicméně ve své následné publikační činnosti R.H. Hall závěry svého výzkumu komentuje a zároveň je jeho koncept hojně rozvíjen dalšími výzkumníky, zejména v oblasti byrokratizace školství¹⁹, a právě těchto nepřímých zdrojů využívám při adaptaci Hallova nástroje pro výzkumný záměr této práce.

Ve smyslu prvního Mertenova pravidla pro definování kategorií i s ohledem na zamýšlenou návaznost na empiricky ověřený koncept měření byrokratizace, vymezuji systém kategorií analogicky k Hallem definovaným dimenzím. Zároveň se uchyluji k terminologickému sloučení pojmů „kategorie“ a „dimenze“, protože nadále označuji kategorie kódování také jako dimenze.

Kódové položky v jednotlivých kategoriích/dimenzích jsou odvozeny od některých položek Hallova měřicího nástroje (1961), případně dalších adaptací jeho konceptu v pracích jiných autorů (viz Yücel, 1999). Počet položek v každé dimenzi neodpovídá původnímu nástroji, důvodem je zejména zohlednění třetího Mertenova pravidla (vzájemná výlučnost kategorií) a relevance položek pro aplikaci výzkumné metody *analýzy témat* na výše zmiňovaný zákon.

Ve všech dimenzích uvádím u každé definiční položky tématu v poznámce zdrojovou položku Hallova měřicího nástroje, respektive nástrojů dalších autorů, v původním znění, pro jasné doložení a odvoditelnost věcné podstaty každé položky. Důvodem je též názornější zachování souvislosti adaptovaných položek s původním konceptem. Přehled všech dimenzí, vždy s Hallovou (potažmo Weberovou) definicí a jednotlivými podkategoriemi pro kódování témat jsou uvedeny v následující kapitole 3.2.1.

¹⁸ An empirical study of bureaucratic dimensions and their relation to other organizational characteristics. Doctoral dissertation. Ohio State University (1961)

¹⁹ Kupříkladu: K. F. Punch: *Bureaucratic structure in schools and its relationship to leader behavior* (1967)
B. D. Anderson: *Bureaucratization and alienation: An empirical study in secondary schools* (1970),
G. B. Isherwood: *Bureaucracy, alienation and teacher work values* (1971)
D. A. Sousa: *Measuring bureaucracy in schools: a comparison of Hall and Aston Approaches* (1980)

2.2.1 Přehled kategorií pro kódování textu zákona o sociálních službách

Dimenze 1 - Hierarchická organizační struktura.

Hierarchický způsob organizace je pro Halla „míra do jaké je v organizaci strukturálně vymezeno, na jakých úrovních probíhá rozhodování.“ (Hall, 1968: 95). Weber hovoří o principu kontroly a dohledu vyšších úřadů nad nižšími a právu odvolání či stížnosti nižších úřadů vůči vyšším (in Keller, 1996: 27). Vztaheno k textu zákona o sociálních službách definuji tuto dimenzi jako: *Požadavky a opatření zákona vymezující úrovně rozhodování, kontrolní procedury či samotnou organizační strukturu v organizacích poskytovatelů sociálních služeb.*

Kategorie pro kódování tématu:

- Taxativní vymezení struktury, řízení a způsobu provádění činností.²⁰
- Interní agenda podléhající kontrole institucí veřejné správy.²¹
- Nutnost žádat o povolení před vykonáváním činnosti (registrační princip).²²
- Povinnost hlásit organizační události a změny na vyšší úroveň (registrující orgán).²³

Dimenze 2 - Dělbá práce podle odbornosti.

Weberův znak byrokracie v podobě pevně stanovených kompetencí mezi členy byrokratického aparátu založeném na obsahu jejich kvalifikace (In Keller, 1996: 27) operacionalizuje Hall jako „míru v jaké organizace rozděluje pracovní úkoly podle funkční specializace.“ (Hall, 1968: 95). Zde definováno jako: *Ustanovení zákona, která ukládají poskytovatelům sociálních služeb vytvářet formální strukturu dělení pracovních úkolů a pracovních pozic podle specifických kvalifikačních nároků.*

Kategorie pro kódování tématu:

- Požadavky zavádějící komplexní dělbou práce v celé organizaci.²⁴
- Zavedení agendy vyžadující pracovníky úzce zaměřené na jeden typ činnosti.²⁵
- Povinnost písemně zaznamenávat u každého pracovníka jakou funkci zastává.²⁶

²⁰ Odvozeno od: „Only administrators can decide how things are to be done.“ Hall (in Yücel, 1999: 35), „Any decision I make (do not) has to have boss’s approval.“ Hall (in Yücel, 1999: 35) a „Staff members of this school always get their orders from higher up.“ Sousa (in Yücel, 1999: 35)

²¹ Odvozeno od: „Everyone here has one superior to whom he regularly reports.“ Hall (in Yücel, 1999: 35)

²² Odv. od: „There can be little action until an administrator approves a decision“ Hall (in Yücel, 1999: 35) a „I get approval for decisions I make.“ Punch (in Yücel, 1999: 35)

²³ Odvozeno od: „Even small matters must be referred to someone higher up for a final answer.“ Punch (in Yücel, 1999: 35)

²⁴ Odvozeno od: „This organization is characterized by complex division of labor.“ Hall (in Yücel, 1999: 36).

²⁵ Odvozeno od: „One-thing teacher like in this school is the variety of work.“ Hall (in Yücel, 1999: 36).

Dimenze 3 - Systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti.

Weberovská byrokratická správa je „nepřetržité vyřizování záležitostí na základě více či méně pevných a více či méně vyčerpávajících pravidel abstraktního charakteru“ (in Keller, 1996: 27). Hall definuje přítomnost pravidel jako „míru, v jaké je jednání členů přímo řízeno organizací“ (Hall, 1968: 95). Obsahová analýza zákona o sociálních službách je z hlediska této dimenze problematická, protože už zákon o sobě by bylo možné chápat jako vše objímající systém pravidel a nařízení. Za témata, která odpovídají zmiňovanému kódu tak považují takové pasáže, které *přímo nařizují poskytovatelům sociálních služeb vytvářet interní systém pravidel a kontroly jednání jejich členů, ve smyslu systému příkazů a zákazů*. Tato významová rovina je jednoznačně patrná z příslušných položek Hallova měřicího nástroje, viz poznámky u témat pro kódování (a dále srov. Yücel, 1999).

Kategorie pro kódování tématu:

- Povinnost vytvářet pravidla možného chování, které musí pracovníci dodržovat (etický kodex).²⁷
- Povinnost kontrolovat pracovníky, zda neporušují stanovená pravidla chování.²⁸
- Pracovníci nemohou pracovat na základě neformálních pravidel, která si sami vytvářejí.²⁹

Dimenze 4 – Standardizace pracovních postupů.

Odbornost vyplývající ze znalosti a ovládnutí pravidel představuje pro Webera základ specializovaného vědění úředníků (in Keller, 1996: 27). V Hallově konceptu jde o „Množství situací, ve kterých musí členové jednat podle organizací definovaných pracovních metod.“ (Hall, 1968: 95). Zde definováno jako *povinnost poskytovatelů sociálních služeb vytvářet a dodržovat systém standardizovaných pracovních postupů*.

Kategorie pro kódování tématu:

- Povinnost vytvářet popisy postupů a řešení většiny situací, které mohou nastat.³⁰
- Důraz kladený na dodržování standardizovaných metod a procedur.³¹

²⁶ Odvozeno od: „Everyone has a specific job to do.“ a „Every employee has a specific function, which he has to perform.“ Hall (in Yücel, 1999: 36).

²⁷ Odv. od: „The school has a manual of rules and regulations to be followed.“ Hall (in Yücel, 1999: 37).

²⁸ Odvozeno od: „Teachers are constantly being checked upon for rule violation“ Hall (in Yücel, 1999: 37).

²⁹ Odvozeno od: „Employees are expected to follow written orders without questioning them.“ a „People here make their own rules on the job.“ Hall (in Yücel, 1999: 37).

³⁰ Odvozeno od: „Whatever situation arises, we have procedures to follow in dealing with most matters.“ a „Standard procedures are to be followed in almost all situations.“ Hall (in Yücel, 1999: 38)

³¹ Odvozeno od: „The organizations stresses following the established procedures.“ a „We are to follow strict operating procedures at all times.“ Hall (in Yücel, 1999: 38)

Dimenze 5 - Neosobnost mezilidských vztahů.

Pro Webera je znak neosobního úředního jednání fixovaného písemnou formou podmínkou zajištění rovného přístupu bez rozdílu ke všem (in Keller, 1996: 27). U Halla je dimenze neosobních vztahů definována jako: „míra, do jaké je ke členům organizace i k lidem mimo ni přístupováno bez ohledu na jejich osobní kvality“ (Hall, 1968: 95). Zde: *Povinnost vytvářet univerzální písemná pravidla pro jednání s lidmi uvnitř i vně organizace.*

Kategorie pro kódování tématu:

- Požadavek vytvoření formálních pravidel pro jednání s klienty.³²
- Povinnost zajistit podmínky rovného zacházení, bez ohledu na situaci dotyčné osoby.³³
- Nastavení formálních vztahů uvnitř organizace³⁴
- Požadavek na vytvoření formálních komunikačních standardů organizace (PR).³⁵

Dimenze 6 - Selektce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti.

Hall v této dimenzi sleduje, „do jaké míry jsou v organizaci užívány při výběru a povyšování zaměstnanců „univerzalisticky“ nadefinované normy“ (Hall, 1968: 95). S ohledem na aplikaci této dimenze pro analýzu zákona 108/2006 Sb. upravuji definici jako: *Stanovení povinnosti pro poskytovatele sociálních služeb, obsazovat pracovní pozice podle standardizovaných norem.*

Kategorie pro kódování tématu:

- Stanovení minimální kvalifikačních úrovní pro pracovní pozice³⁶.
- Povinnost zvyšovat kvalifikaci pracovníků.³⁷
- Povinnost pravidelně hodnotit pracovníky, zda dobře dělají svou práci³⁸.
- Standardizovaný systém odměňování pracovníků na základě zásluh.³⁹

³² Odvozeno od: „People are to be treated within the rules, no matter how serious a problem they may have.“ Hall (in Yücel, 1999: 39).

³³ Odvozeno od: „No Matter how serious a person’s problem are, he is to be treated the same as anyone else.“ Hall (in Yücel, 1999: 39).

³⁴ Odvozeno od: „The relationship in this organization is really very impersonal.“ Hall (in Yücel, 1999: 39).

³⁵ „Everyone who calls the organization from outsider is treated in exactly same manner.“ Hall (in Yücel, 1999: 39) a „People who are in contact with patients and other citizens are instructed in proper procedures for greeting and talking with them.“ Sousa (in Yücel, 1999: 39).

³⁶ Odvozeno z: „All executives have experience qualifying them for the job.“ Hall (in Yücel, 1999: 40)

³⁷ Odvozeno z: „Staff members must possess aboveaverage qualifications before they are hired in this school.“ (in Yücel, 1999: 40).

³⁸ Převzato: „Employees are periodically evaluated to see how well they do their job.“ Hall (in Yücel, 1999: 40)

2.3 Vytváření vzorků

Dalším metodickým krokem *analýzy témat* je určení vzorku, přičemž musí být současně určeno, co bude platit jako *jednotka výběru* a co jako *analytická jednotka* (in Pálka, 2003).

Obvykle „jsou definovány jako jednotky výběru celé množiny (vydání, stránky atd.) jednotek šetření (články, odstavce, věty, slova). V tištěných médiích je obvykle používám článek jako jednotka šetření.“ (in Pálka, 2003).

V případě analýzy zákona o sociálních službách, jistě nelze hovořit o rozsáhlém souboru periodik či jiných dokumentů. Tato skutečnost si vyžaduje užití specifické techniky vzorkování, kterou Klaus Keippendorf označuje jako vzorkování dle relevance (*relevance sampling*), jehož podstatným rysem je, že se „zaměřuje na všechny textové jednotky, které mohou přispět k zodpovězení zadaných výzkumných otázek. Díky tomu, že je výsledný vzorek definován přímo předmětem analýzy, se označuje vzorkování dle relevance také jako *účelové vzorkování* [*purposive sampling*].“ (Krippendorf, 2004: 119).

Podstatou účelového vzorkování je systematická redukce vzorku dokumentů na přijatelnou úroveň, čemuž předchází počáteční úvaha nad tím, jaký typ dokumentů bude pro analýzu relevantní, kde je najít a co by měly obsahovat z hlediska položených výzkumných otázek. Krippendorf tuto techniku zmiňuje zejména v souvislosti s využitím internetových vyhledávačů, kdy počet obsahů dosahuje neobsáhnutelných měřítek a zároveň dodává, že: „Relevantní vzorkování není pravděpodobnostní. Využívá-li výzkumník tuto metodu vzorkování, postupuje v konceptuální hierarchii tak, že systematicky snižuje počet jednotek, které je nezbytné do analýzy zahrnout. Výsledný soubor textů, tak nepředstavuje reprezentativní vzorek, spíše jde o populaci relevantních textů, přičemž textové jednotky, které neobsahují relevantní informace, jsou vyloučeny.“ (Krippendorf, 2004: 119). Je sice evidentní, že objem legislativních dokumentů, které upravují oblast sociálních služeb, nedosahuje rozsahu, který Krippendorf popisuje ve svém příkladu (Krippendorf, 2004: 119), nicméně princip selekce dokumentů řízený výzkumným záměrem (výzkumnými otázkami) zde funguje stejně dobře.

Jednotku výběru (universum) tedy stanovují jako ***jednotlivé zákony a jejich prováděcí předpisy ČR v platném znění***, což při použití *účelového vzorkování*, s ohledem na cíl analyzovat text jednoho konkrétního zákona, dává vzniknout množině dokumentů o dvou položkách – jednak samotný zákon č. 108/2006 Sb. v aktuálně platném znění, tak i jeho prováděcí předpis, vyhláška 505/2006 Sb. včetně příloh, taktéž v platném znění.

³⁹ Odvozeno z: „Promotions are based on merit in this organization.“ Hall (in Yücel, 1999: 40)

Důvod, proč je do výběru zahrnut i prováděcí předpis, vychází už z právní podstaty vztahu mezi těmito dokumenty – vyhláška upřesňuje význam právních norem obsažených přímo v zákoně. V řadě ustanovení se zákon odvolává na upřesnění požadavku ve vyhlášce a značné množství povinností tak pro poskytovatele služeb stanovuje jaksí nepřímou. Zvláště markantní je tento vztah například u zákonem ukládané povinnosti dodržovat standardy sociálních služeb, přičemž k nařízení obsaženému v jediném paragrafu se vztahuje samostatná příloha vyhlášky s detailním popisem jednotlivých standardů. Analýza textu samotného zákona by tak nebyla s to postihnout tyto relevantní, avšak nepřímou zaváděné prvky. Nadále, pokud používám pojem zákon, mám tím na mysli výše vymezenou množinu dokumentů.

Analytickou jednotkou jsou v tomto specifickém případě *jednotlivá písmena v paragrafech zákona*, respektive písmena standardů v příloze č. 2 vyhlášky 505/2006 Sb. V případě, že není daný paragraf členěn na písmena, považuji za analytickou jednotku jednotlivé odstavce.

2.4 Kódování

Následujícím krokem po vytvoření kódovacích kategorií a definování vzorků je vlastní analýza. V klasickém případě *analýzy témat* popisovaném Mertenem, je každá jednotka šetření nejdříve přiřazena k určité kategorii, přičemž „přiřazováním se zde nazývá to, že podle kategorií je sečten počet příslušných článků (nebo jinak definovaných jednotek šetření), přičemž váhy se zvyšují se zvětšující se plochou příslušného článku, což zlepšuje přesnost. Přesně vzato je nutno odměřit počet písmen na článek, resp. při vizuálních obsazích např. délku vysílání atd.“ (in Pálka, 2003). „Tím obdržíme popis obsahu podle témat resp. kategorií, tedy výsledek textové analýzy.“ (in ibid.).

Při kódování textu zákona ve stanovených kategoriích využívám obdobný způsob kvantifikace, tj. v každé dimenzi je sečten počet *analytických jednotek*, které obsahují témata vymezená rámcem dimenzí reprezentujících znaky byrokracie. Plocha, kterou analytické jednotky zabírají je pak vyjádřena, nikoliv počtem znaků, jak uvádí Merten, ale relativně, jako procento vyjadřující poměr analytických jednotek vyhovujících kódům k celkovému počtu jednotek v daném paragrafu. Pro účely porovnání dimenzí mezi sebou vypočítávám celkové skóre dimenze jako průměrný počet analytických jednotek obsahujících kódované téma na jednu tematickou kategorii. Celkové skóre dimenze a sumarizaci kódovaných položek v kategoriích uvádím v přehledové tabulce na začátku kapitoly popisující danou dimenzi. Konkrétní rozložení témat v textu zákona uvádím

v tabulkách na závěr každé podkategorie, kterým vždy předchází citace ze zákona podávající informaci o kontextu kódovaných pasáží.

Výsledkem je tedy popis obsahu zákona podle dimenzí (kategorií témat) vymezených v kapitole 3.2.1 spolu s procentním vyjádřením váhy jednotlivých kódů v analyzovaném textu, což umožňuje porovnat míru byrokratizace v jednotlivých dimenzích a jednoznačně potvrdit či vyvrátit stanovené hypotézy.

2.5 Hypotézy

Obsahovou analýzu (*analýzu témat*) zákona č. 108/2006 Sb. používám jako nástroj, jenž má na základě kategorií znaků ideálně typického modelu byrokratické správy přinést odpověď na otázku, ve kterých dimenzích tyto znaky zákon naplňuje, respektive prověřit dílčí výzkumné hypotézy a ve výsledku tak potvrdit nebo vyvrátit hypotézu hlavní, jež zní:

H1: Zákon o sociálních službách (č.108/2006 Sb.) zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb prvky byrokratické správy.

Dílčí hypotézy pokrývají dimenze znaků byrokracie vypracované R. H. Hallem (viz kapitola 2.2.1) a jejich účelem je podat jednoznačný výsledek o tom, zda a potažmo v jaké četnosti se prvky byrokracie daných dimenzí v zákoně vyskytují.

H1.1: Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 1 (hierarchická organizace), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb.

H1.2: Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 2 (dělba práce podle odbornosti), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb.

H1.3: Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 3 (Systém pravidel a nařízení), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb.

H1.4: Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 4 (Standardizace pracovních postupů), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb.

H1.5: Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 5 (Neosobnost mezilidských vztahů), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb.

H1.6: Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 6 (Selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb.

Operacionalizace hypotéz

Zákon o sociálních službách = zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách v platném znění, prováděcí předpis vyhláška č. 505/2006 Sb. včetně příloh.

Poskytovatel sociálních služeb = právnické osoby poskytující služby podle zákona č. 108/2006 Sb.

Prvky byrokratické správy = znaky definované v dimenzích 1 až 6.

Zavádění prvků byrokratické správy = text zákona obsahuje znaky byrokracie alespoň v jedné z definovaných v dimenzí 1 až 6.

Činnost poskytovatelů sociálních služeb = management a interní agenda spojená s poskytováním služeb.

3 Analýza zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách

3.1 Dimenze 1 - hierarchická organizační struktura

Hierarchický způsob organizace je pro Halla „ústřední dimenzí, od níž se pak odvíjí celková míra byrokratizace v organizaci“ (Yücel, 1999: 14). Způsob jakým je členěna struktura řízení a rozhodování o vlastní činnosti organizace, je tedy základní rovinou pro rozvoj byrokratického systému řízení. V případě výsledků analýzy zákona 108/2006 Sb. se z hlediska četnosti výskytu kódovaných témat v této dimenzi Hallovo zjištění potvrzuje. Kategorie, která sleduje téma vymezení struktury, řízení a provádění činností prostupuje velkou část analyzovaného textu a zdaleka převyšuje kategorie ostatní. Rovněž tak je velmi četný výskyt témat kontroly a související ohlašovací povinnosti. Celkový přehled četnosti a rozsahu témat v dimenzi 1 uvádí tabulka 1 níže. Konkrétní rozložení témat v paragrafech, respektive standardech, je uvedeno v tabulkách u jednotlivých kategorií.

Tabulka 1 - Souhrn témat v kategoriích a skóre dimenze 1			
<i>Požadavky a opatření zákona vymežující úroveň rozhodování, kontrolní procedury či samotnou organizační strukturu v organizacích poskytovatelů soc. služeb</i>			
Kategorie Dimenze	Analytické. jedn. celkem	Kódované ant. jedn.	Rozsah témat
Taxativní vymezení struktury, řízení a provádění činností	506	497	98%
Interní agenda podléhající kontrole institucí veřejné správy	78	48	62%
Nutnost žádat o povolení před vykonáváním činnosti (registrační princip)	116	33	28%
Povinnost hlásit organizační události a změny na vyšší úroveň (registrující orgán)	74	6	8%
Celkem	774	584	75%
Průměrné skóre dimenze	-	146	-

3.1.1 Taxativní vymezení struktury, řízení a provádění činností.

Témata, týkající se zásahů do způsobu organizace a provádění činnosti poskytovatelů sociálních služeb, jsou v textu zákona jednoznačně identifikovatelná. Velmi rozsáhlá část zákona i prováděcího předpisu je věnovaná typologii sociálních služeb a přesnému určení toho, co daná služba zahrnuje za činnosti a jak mají být prováděny. O značném důrazu, který zákon na vymezení těchto strukturních prvků klade, svědčí velmi vysoká četnost kódovaných analytických jednotek, jež zdaleka převyšuje četnost u témat ve všech ostatních kategoriích a dimenzích vůbec (497). Kromě četnosti je pro tuto kategorii také charakteristické rozložení témat napříč značného počtu samostatných paragrafů, přičemž rozsah témat kódovaných v jejich rámci zabírá v průměru 98% z celkové plochy. Kódovaná témata tak lze považovat za velmi explicitně vyjádřená, což opět svědčí o důrazu, který je

v rámci zákona na strukturaci systému poskytování sociálních služeb kladen. Detailní přehled rozložení témat poskytuje *Tabulka 1.1*.

Zmiňovaná strukturace služeb je závazná a ve své podstatě zásadním způsobem dopadá na strukturu interní agendy poskytovatelů - před zavedením zákona nebyla činnost poskytovatelů nijak kategorizována (agenda spojená se zajištěním činnosti = veškerá vyvíjená činnost), se zavedením zákona přišla povinnost „vtěsnat“ činnost organizace do zákonem vyjmenovaných kategorií a vést administrativní agendu každé z nich odděleně (každá služba = vlastní agenda).

V tomto smyslu naplňuje kategorizace sociálních služeb znak byrokracie, tak jak o něm hovoří například Merton v souvislosti *trénované neschopnosti*⁴⁰ či Powell a DiMaggio, když konstatují, že struktura organizací odráží státem institucionalizovaná a legalizovaná pravidla, aby získali dostatečnou legitimitu pro jednání s hierarchicky složitějšími a rozvinutějšími organizacemi či institucemi (Powell, DiMaggio, 1983: 150-151). O kontextu jednotlivých kódů se lze přesvědčit v *Příloze 1*.

Tabulka 1.1 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Taxativní vymezení struktury, řízení a provádění činností</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 32	3	3	100%
§ 33	4	4	100%
§ 34	21	20	95%
§ 35	16	15	94%
§ 37	7	7	100%
§ 39 - 47	61	61	100%
§ 48	14	10	71%
§49 - 52	39	39	100%
§54 - 70	84	84	100%
§ 3 - 35 (vyhláška 505/2006 Sb.)	203	203	100%
§ 71	4	3	75%
§ 72	12	12	100%
§ 73	10	9	90%
§ 74	6	5	83%
§ 75	15	15	100%
§ 76	6	6	100%
Standard 11 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	1	1	100%
celkem	506	497	98%

⁴⁰ „Obecnost pravidel vyžaduje neustálé užívání kategorizace, jíž se jednotlivé problémy a případy klasifikují na základě stanovených kritérií a v souladu s tím řeší.“ (Merton, 2000: 179) Tj. jakýkoliv požadavek, který neodpovídá zavedené kategorizaci není možné řešit.

3.1.2 Interní agenda podléhající kontrole institucí veřejné správy.

Systém kontroly je nedílnou součástí principu byrokratické hierarchie, který Weberovými slovy, umožňuje kontrolu a dohled vyšších úřadů nad nižšími a naopak právo odvolání či stížnosti nižších úřadů vůči vyšším (in Keller, 1996: 27). Téma kontroly se v zákoně o sociálních službách objevuje nejčastěji v popisu role registrujícího a kontrolního orgánu (krajský úřad), avšak zaznívá zde i povinnost zavádět kontrolní principy do interní agendy poskytovatelů (505/2006 Sb., příl. č.2, standard 15). Kontext kódovaných pasáží je patrný z citací uvedených v *Příloze 1*. Z kvantitativního hlediska jde o druhou kategorii s nejvyšší četností kódovaných jednotek (48), jejichž rozložení protíná poměrně značný počet paragrafů, přičemž plocha, jíž v nich kódované analytické jednotky zabírají, dosahuje v průměru 62%. Obdobně jako v případě předchozí kategorie lze hovořit o tom, že téma kontroly je v zákoně zastoupeno ve vyšší míře než prvky ostatních kategorií a rovněž je dosti explicitně vyjádřeno. Jak již zaznělo, strukturace činnosti přináší i potřebu kontroly a na základě významně vyššího skóre u obou těchto témat lze konstatovat, že tento předpoklad se zde z kvantitativního hlediska potvrzuje. Kompletní přehled o rozložení a relativní ploše témat nabízí *Tabulka 1.2*.

Tabulka 1.2 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Interní agenda podléhající kontrole institucí veřejné správy</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 1	2	1	50%
§ 38 (vyhláška 505/2006 Sb.)	9	5	56%
§ 82	10	1	10%
§ 82a	3	3	100%
§ 85	8	3	38%
§ 87	3	1	33%
§ 97	4	4	100%
§ 98	8	2	25%
§ 107	22	22	100%
§ 108	5	5	100%
Standard 15 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	1	25%
celkem	78	48	62%

3.1.3 Nutnost žádat o povolení před vykonáváním činnosti (registrační princip).

Se systémem kontroly a dohledu se pojí i systém autorizační. Jakmile je organizační struktura hierarchizována do různých úrovní rozhodování, aktivita nižších složek je odvislá od schválení na vyšších úrovních. Z Weberova hlediska je tak zajišťována efektivita rozhodování, protože předpokládá, že nadřízený je k rozhodnutí vždy kompetentnější, než podřízený (in Keller, 1996). Tento předpoklad je však kritizován jako zdroj dysfunkcí, což zmiňuje například Crozier ve svém konceptu *zablokované společnosti* (in Keller, 1996) nebo Merton v souvislosti s popisem ritualizovaného jednání v rámci byrokracie (viz Merton, 2000). O skutečnosti, že nutnost žádat před výkonem dané činnosti o povolení na vyšší organizační úrovni, je esenciálním znakem byrokratického řízení, se lze přesvědčit i při pohledu na položky Hallova měřicího nástroje, od nichž je tato kategorie odvozena⁴¹.

V zákoně se téma objevuje explicitně ve vztahu registrující orgán – poskytovatel, tj. zákon přímo nezavádí povinnost vytvářet v organizaci hierarchii rozhodování, nicméně svým směřováním k registračnímu principu do vnitřních poměrů značně zasahuje a de facto podmiňuje i její strukturaci (významový rozměr je možné vyčíst z *Přílohy 1*). Z hlediska číselného vyjádření, které shrnuje *Tabulka 1.3*, jde o tematický prvek, jehož výskyt v analyzovaném textu je poměrně značný, ovšem v průřezu paragrafů je mu věnována znatelně menší plocha (28%) než u předchozích dvou kategorií. Nicméně i zde lze nalézt paragrafy, které kladou důraz výhradně na toto téma - v souvislosti s popisem procesních náležitostí registrace, které musí poskytovatelé sociálních služeb splnit.

Tabulka 1.3 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Nutnost žádat o povolení před vykonáváním činnosti (registrační princip)</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 78	2	1	50%
§ 79	22	8	36%
§ 80	1	1	100%
§ 81	7	7	100%
§ 82	10	9	90%
§ 101	14	1	7%
§ 101a	12	1	8%
§ 104	7	1	14%
§ 105	1	1	100%
§ 107	22	2	9%
§ 120	18	1	6%
celkem	116	33	28%

⁴¹ Hall, R. H. (1961). *An empirical study of bureaucratic dimensions and their relation to other organizational characteristics.*

3.1.4 Povinnost hlásit organizační události a změny na vyšší úroveň (registrující orgán).

Ohlašovací povinnost zcela logicky navazuje na autorizační princip uvedený v předchozí kategorii a rovněž rozvíjí téma kontroly v kategorii 4.1.2. Pasáže s explicitním kódem obsahují § 82, 84, 85, 88, 91 a 107 a významově se vztahují opět k podmínkám registrace, respektive k sankcím či zastavením činnosti při jejich nedodržení (viz *Příloha 1*).

Četnost kódů obsahující ohlašovací povinnost je v porovnání s předchozími kategoriemi poměrně nízká (pouze 6 výskytů) a ani rozložení kódu není příliš koncentrované (8%) – detailně viz *Tabulka 1.4*. Jinými slovy, zákon se v případě tohoto tématu nevyjadřuje s tolik jednoznačnou důrazností jako u ostatních tematických kategorií, z čehož ovšem nelze usuzovat na nižší významnost sledovaného tématu (to už je otázka kvalitativního posouzení).

Tabulka 1.4 - Kvantifikace rozložení tématu			
Povinnost hlásit organizační události a změny na vyšší úroveň (registrující orgán)			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 82	10	1	10%
§ 84	6	1	17%
§ 85	8	1	13%
§ 88	11	1	9%
§ 91	17	1	6%
§ 107	22	1	5%
celkem	74	6	8%

3.2 Dimenze 2 - dělba práce podle odbornosti

Znaky, které se dotýkají segmentace pracovní činnosti odvislé od kompetencí a funkční specializace, představují jednu ze základních podmínek fungování byrokracie – „Jak uvádí Weber, byrokracie vyžaduje přesné rozdělení povinností vlastní úřadu.“ (Merton, 2000: 178). V případě analyzovaného zákona se témata obsahující povinnost vytvářet formální strukturu dělení pracovních úkolů a pracovních pozic podle specifických kvalifikačních nároků objevují v menším počtu, nicméně v některých případech o to výrazněji (rozsah 31% v kategorii 4.2.1). Celkově jde z perspektivy četnosti témat o dimenzi s druhým nejnižším průměrným výsledkem (3,7), nelze však říci, že by z obsahového hlediska byla bezvýznamná (kontext kódovaných pasáží přibližuje *Příloha 2*). Lze konstatovat, že zákon jednoznačně obsahuje prvky byrokratické správy vymezené

druhou dimenzí, které zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb, jejichž rozložení uvádějí níže uvedené tabulky.

Tabulka 2 - Souhrn témat v kategoriích a skóre dimenze 2 <i>Ustanovení zákona, která ukládají poskytovatelům sociálních služeb vytvářet formální strukturu dělení pracovních úkolů a pracovních pozic podle specifických kvalifikačních nároků</i>			
Kategorie Dimenze	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
Požadavky zavádějící komplexní dělbu práce v celé organizaci	16	5	31%
Zavedení agendy vyžadující pracovníky úzce zaměřené na jeden typ činnosti	26	4	15%
Povinnost písemně zaznamenávat u každého pracovníka jakou funkci zastává	26	2	8%
Celkem	68	11	16%
Průměrné skóre dimenze	-	3,7	-

3.2.1 Požadavky zavádějící komplexní dělbu práce v celé organizaci.

Jak už vyplývá z výčtu Weberových znaků byrokracie i Halloových dimenzí, segmentace pracovních činností do systému úzce vymezených pracovních funkcí je podstatným přívlastkem byrokracie (viz kapitola 2.2). Nejpřímočařeji je požadavek vyjádřen ve standardech v příloze vyhlášky 505/2006 Sb., kde se ve standardu 9 uvádí jednak povinnost toto členění zavádět a zároveň je uvedeno i pravidlo pro jeho optimalizaci (viz Příloha 2).

Po kvantitativní stránce podává přehled *Tabulka 2.1*. Ve srovnání s kategoriemi ostatních dimenzí je četnost nalezených témat poměrně malá (5) a ve svém plošném rozsahu jsou témata zastoupena méně výrazně.

Tabulka 2.1 - Kvantifikace rozložení tématu <i>Požadavky zavádějící komplexní dělbu práce v celé organizaci</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 116	12	4	33%
Standard 9	4	1	25%
celkem	16	5	31%

3.2.2 Zavedení agendy vyžadující pracovníky úzce zaměřené na jeden typ činnosti.

Charakteristikou organizace odrážející systém komplexní dělby práce je nutně výskyt pracovníků zaměřených na plnění jen úzce vymezeného okruhu činností (viz kapitola 2.2). V textu zákona lze v tomto smyslu kódovat ty pasáže, které pro poskytovatele služeb ať už přímo či nepřímo reprezentují povinnost pracovní činnosti takto členit nebo pro ně využívat úzce zaměřené odborníky (viz Příloha 2). Obdobně jako v předchozí kategorii je četnost

témat velmi nízká (4) a lze tvrdit, že až na jednotlivé výjimky (individuální plánování) zákon povinnost členit pracovní činnost mezi úzce zaměřené pracovníky nijak rozsáhle neurčuje.

Tabulka 2.2 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Zavedení agendy vyžadující pracovníky úzce zaměřené na jeden typ činnosti</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 110	9	1	11%
§ 116	12	1	8%
Standard 5	5	2	40%
celkem	26	4	15%

3.2.3 Povinnost písemně zaznamenávat u každého pracovníka jakou funkci zastává.

Ve smyslu povinnosti vytvářet formální strukturu dělení pracovních úkolů a pracovních pozic podle specifických kvalifikačních nároků se zákon vyjadřuje prostřednictvím vyhlášky, respektive standardů sociálních služeb. Zde tomuto kódu jasně odpovídá písmeno b) standardu 9, které tyto nároky na poskytovatele explicitně vznáší (viz *Příloha 2*). Po kvantitativní stránce jde o kategorii s mizivou četností témat (2) s relativně malým rozsahem vzhledem k celkovému počtu analytických jednotek. Po přihlédnutí ke kvalitativnímu rozměru se zde však opět ukazuje omezení kvantitativní analýzy témat, která není sto zohlednit významovou závažnost i takto málo zastoupeného tématu, které má pro praxi poskytovatelů sociálních služeb nepochybně svůj význam.

Tabulka 2.3 - Kvantifikace tématu			
<i>Povinnost písemně zaznamenávat u každého pracovníka jakou funkci zastává</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 79	22	1	5%
Standard 9	4	1	25%
Celkem	26	2	8%

3.3 Dimenze 3 - systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti

Vytváření systému pravidel možného jednání členů organizace je nedílným prívlastkem byrokratického systému řízení, alespoň jak uvádí R.K. Merton: „formální, racionálně organizovaná sociální struktura se neobejde bez jasně definovaných vzorců činnosti“ (Merton, 2000: 178) a jak chápe podstatu této dimenze R.H. Hall (srov. Hall,

1968: 95). Přestože je fungování formální organizace bez toho prvku těžko představitelné a většina organizací k jeho vytváření v nějaké formě dobrovolně přistupuje⁴² (např. etický kodex), zákon se ohledně podoby systému interních pravidel chování vyjadřuje jen velice marginálně a v zásadě tuto oblast ponechává bez regulace, o čemž svědčí i mizivý nebo nulový počet kódovaných jednotek v níže uvedených kategoriích – jde o dimenzi s vůbec nejnižším skóre. Souhrn nabízí *Tabulka 3* a kontext kódovaných témat *Příloha 3*.

Tabulka 3 - Souhrn témat v kategoriích a skóre dimenze 3			
<i>Povinnost vytvářet interní systém formálních pravidel a kontroly jednání členů organizace, ve smyslu systému příkazů a zákazů</i>			
Kategorie Dimenze	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
Povinnost vytvářet pravidla možného chování, které musí pracovníci dodržovat (etický kodex)	4	3	75%
Povinnost kontrolovat pracovníky, zda neporušují stanovená pravidla chování	4	2	50%
Pracovníci nemohou pracovat na základě neformálních pravidel, která si sami vytvářejí	0	0	0%
Celkem	8	5	63%
Průměrné skóre dimenze	-	1,7	-

3.3.1 Povinnost vytvářet pravidla možného chování, které musí pracovníci dodržovat (etický kodex).

Jak již bylo zmíněno, zákon se ve smyslu tohoto tématického kódu vyjadřuje jen velmi omezeně a interní vztahy v zásadě ponechává bez regulace. Nicméně mezi povinnosti, které se zmiňovaného tématu dotýkají, lze jako jediný zařadit závazek mlčenlivosti uvedený v samostatné páté části zákona (§ 100). Velmi malou četnost a rozptýl tohoto tématu v textu zákona svým způsobem vyrovnává jeho koncentrovanost do jednoho paragrafu (75%), z čehož vyplývá i zvýšený důraz na tento obsahový prvek a jeho explicitní požadavek.

Tabulka 3.1 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Povinnost vytvářet pravidla možného chování, které musí pracovníci dodržovat (etický kodex)</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 100	4	3	75%
celkem	4	3	75%

⁴² Jako příklad lze uvést standardizovaný etický kodex sociálních pracovníků, jehož původcem je Společnost sociálních pracovníků ČR – k dispozici zde: <http://sspcr.xf.cz/code.html>.

3.3.2 Povinnost kontrolovat pracovníky, zda neporušují stanovená pravidla chování.

Na povinnost vytvářet vnitřní pravidla nutně navazuje kontrola jejich dodržování. Vzhledem k omezené četnosti předchozího tématu, omezuje se i zde výskyt relevantních pasáží na dva odstavce § 106, který se povinnosti kontrolovat, zda pracovníci dodržují stanovená pravidla, nepřímo dotýká v podobě stanovení sankce při nedodržení závazku mlčenlivosti zmiňovaného v § 100. Opět jako v předchozím případě je nízká četnost spojena se značným důrazem na tento prvek vyjádřený jakožto rozsah témat z celkového počtu analytických jednotek daného paragrafu (50%).

Tabulka 3.2 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Povinnost kontrolovat pracovníky, zda neporušují stanovená pravidla chování</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované ant. jedn.	Rozsah témat
§ 106	4	2	50%
celkem	4	2	50%

3.3.3 Pracovníci nemohou pracovat na základě neformálních pravidel, která si sami vytvářejí.

Vymezenému kódu neodpovídá žádná pasáž zákona, tj. zákon explicitně nezakazuje poskytovatelům sociálních služeb rozvíjet systém neformálních pravidel a vztahů mezi pracovníky.

3.4 Dimenze 4 - standardizace pracovních postupů

Témata spojená se zaváděním a povinnostmi dodržovat systém přesně popsanych pracovních postupů a metodik, která ve Weberovském smyslu představují esenciální prvek efektivního fungování byrokracie⁴³, se v zákoně objevují poměrně často. V obou níže uvedených kategoriích odpovídají kódovaná témata od Halla odvozenému definičnímu vymezení⁴⁴ v dosti explicitní podobě, tj. jednoznačně určují poskytovatelům sociálních služeb, pro jaké oblasti jejich činnosti musí vypracovávat vyčerpávající popis pracovních postupů a řešení možných problematických situací – jejichž specifikaci doprovází utvrzením, že takto poskytovatel postupuje. Specifickou oblastí výskytu kódovaných témat je příloha č. 2 vyhlášky 505/2006Sb. Kódy pokrývají oblast většiny Standardů sociálních služeb – konkrétní rozložení upřesňují tabulky 4.1. a 4.2 v následujících podkapitolách. Souhrnné hodnoty uvedené v *Tabulce 4* prokazují výraznou četnost pasáží příkazujících popisovat pracovní postupy, která spolu s 46% rozsahem témat, jednoznačně naplňují rozměr weberovské byrokracie. Z kvantitativního hlediska vykazuje tato dimenze druhé nejvyšší průměrné skóre (20,5), hned za průměrným skóre dimenze 1 (146).

Tabulka 4 - Souhrn témat v kategoriích a skóre dimenze 4 <i>Povinnost poskytovatelů sociálních služeb vytvářet a dodržovat systém standardizovaných pracovních postupů</i>			
Kategorie Dimenze	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
Povinnost vytvářet popisy postupů a řešení většiny situací, které mohou nastat	52	24	46%
Důraz kladený na dodržování standardizovaných metod a procedur.	38	17	45%
Celkem	90	41	46%
Průměrné skóre dimenze	-	20,5	-

3.4.1 Povinnost vytvářet popisy postupů a řešení většiny situací, které mohou nastat.

K povinnosti vytvářet standardizované pracovní postupy a řešení možných situací se zákon vztahuje nepřímo prostřednictvím § 88 (specifikace povinností poskytovatelů sociálních služeb), v němž je položka z hlediska tematického rozsahu zastoupena velmi málo (18%). Odkazem na vyhlášku 505/2006 Sb. se však četnost příslušných témat radikálně zvyšuje (24). Ostatně, jak ukazuje *Tabulka 4.1*, kódy prostupují většinu standardů a zabírají v nich značnou plochu

⁴³ srov. Keller, 1996 a Merton, 2000

⁴⁴ „Množství situací, ve kterých musí členové jednat podle organizací definovaných pracovních metod.“ (Hall, 1968: 95)

(v průměru 46%). Hodnoty sumarizované v *Tabulce 4.1* vypovídají o jednoznačném záměru zákona ve smyslu unifikace činností spojených s poskytováním sociálních služeb, což nelze nespojovat s důsledky procesů *institucionálního isomorfismu*, jež popisují Powell a DiMaggio (viz kapitola 2.3.2) – nicméně na úrovni obsahové analýzy mohou konstatovat pouze koncepční potenciál zákona pro rozvoj negativních procesů isomorfismu.

Tabulka 4.1 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Povinnost vytvářet popisy postupů a řešení většiny situací, které mohou nastat</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované ant. jedn.	Rozsah témat
§ 88	11	2	18%
Standard 1 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	2	50%
Standard 2 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	3	100%
Standard 3 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	2	67%
Standard 4 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	1	33%
Standard 5 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	5	2	40%
Standard 6 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	2	67%
Standard 7 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	2	50%
Standard 9 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	2	50%
Standard 10 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	5	4	80%
Standard 14 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	1	33%
Standard 15 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	1	25%
celkem	52	24	46%

3.4.2 Důraz kladený na dodržování standardizovaných metod a procedur.

Pasáže, které obsahují kód zdůraznění povinnosti postupovat podle standardizovaných postupů, se v textu zákona, respektive jeho vyhlášce, vyskytují v těsné návaznosti na pasáže, jež tyto postupy a pravidla specifikují (viz předchozí kategorie). V zásadě lze říci, že kopírují výskyt kódů v předcházející kategorii a dosahují obdobné četnosti (17). Rozsah témat v analytických jednotkách je ve srovnání s ostatními dimenzemi poměrně vysoký, tj. v průměru téměř polovina (46%) jednotek v rámci každého standardu klade důraz na dodržování unifikovaných pracovních postupů.

Tématické rozpětí kódovaných pasáží je rozsáhlé, jejich společným znakem jsou však opakovaně používaná slovní spojení: „...podle tohoto programu...“, „...podle tohoto systému...“ nebo „...podle těchto pravidel poskytovatel postupuje“. Více o kontextu kódovaných pasáží se rozvádí *Příloha 4*.

Tabulka 4.2 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Důraz kladený na dodržování standardizovaných metod a procedur.</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
Standard 1 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	2	50%
Standard 2 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	3	100%
Standard 3 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	2	67%
Standard 4 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	1	33%
Standard 5 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	5	1	20%
Standard 6 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	3	1	33%
Standard 7 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	1	25%
Standard 9 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	2	50%
Standard 10 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	5	3	60%
Standard 15 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	4	1	25%
celkem	38	17	45%

3.5 Dimenze 5 – neosobnost mezilidských vztahů

Weberem i Hallem (viz kapitola 1.2) zmiňovaný znak dodržování pravidly předepsaných neosobních vztahů uvnitř i navenek organizace, ve smyslu zajištění rovného přístupu všech a ke všem, je jedním z nejpodstatnějších přívlastků byrokraticky fungujícího systému. V analyzovaném textu nejsou zmiňované kódy přítomny z hlediska četnosti nijak výrazně (20), přičemž relativní plocha, kterou zabírají je v průměru spíše nižší (18%). V rámci dimenze lze pozorovat výkyvy, kdy je na některá témata kladen větší důraz, podtržený vyšší četností inkriminovaných pasáží (formální pravidla pro jednání s klienty – 10 a standardizovaná komunikační strategie 6) a na druhé straně nulový výskyt kódu pro téma formalizace vztahů uvnitř organizace. Na základě rozložení, které uvádí *Tabulka 5* je patrné, že se zákon soustřeďuje na formalizaci a unifikaci organizačních vztahů směrem navenek. Jde především o vymezení smluvního vztahu mezi klientem a poskytovatelem (19%) a unifikovaný způsob veřejné prezentace poslání a cílů organizace (25%). Zmiňované disproporce ovlivňují celkové skóre dimenze, které ve srovnání s dalšími dimenzemi patří mezi ta nižší (5).

Tabulka 5 - Kvantifikace tématu			
<i>Povinnost vytvářet univerzální písemná pravidla pro jednání s lidmi uvnitř i vně organizace</i>			
Kategorie Dimenze	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
Požadavek na vytvoření formálních pravidel pro jednání s klienty.	54	10	19%
Povinnost zajistit podmínky rovného zacházení, bez ohledu na situaci dotyčné osoby	36	4	11%
Nastavení formálních vztahů uvnitř organizace.	0	0	0%
Požadavek na vytvoření formálních komunikačních standardů organizace (PR).	24	6	25%
Celkem	114	20	18%
Průměrné skóre dimenze	-	5	-

3.5.1 Požadavek vytvoření formálních pravidel pro jednání s klienty.

Znak byrokratické správy, který srovnává do stejných mantinelů jednání s každým vně organizace, zde tedy jednání se zájemcem o službu či klientem, kódují v případě zákona o sociálních službách jako snahu postihnout tento vztah formální smlouvou (viz Příloha 5). Téma je v zákoně oproti ostatním v dimenzi zastoupeno výrazněji (10). Rozložení kódu prezentované v *Tabulce 5.1*, ukazuje, že téma zasahuje do několika paragrafů a jednoho celého standardu (100%) a i když průměrný rozsah tématu nepřesahuje 19%, je patrné, že na formální vymezení vztahů mezi poskytovatelem a klienty je v zákoně kladen zvýšený důraz (oproti ostatním kategoriím v dimenzi).

Tabulka 5.1 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Požadavek vytvoření formálních pravidel pro jednání s klienty</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 88	11	2	18%
§ 91	17	4	24%
§ 107	23	1	4%
Standard 4	3	3	100%
celkem	54	10	19%

3.5.2 Povinnost zajistit podmínky rovného zacházení, bez ohledu na situaci dotyčné osoby.

Povinnost zajišťovat podmínky rovného přístupu ke všem, bez ohledu na závažnost jeho situace, lze chápat ze dvou hledisek. Na jedné straně tento apel představuje Weberovské pozitivum byrokracie ve smyslu objektivního, spravedlivého a rovnoprávného přístupu ke všem bez rozdílu. Na straně druhé může vést soustředění se na dodržování

formálních zásad přístupu ke klientům k dysfunkci byrokracie plynoucí z principu *přemístění cílů* (viz kapitola 2.3.1), kdy je dodržování kategorického přístupu nadřazeno řešení specifických individuálních potřeb klienta. Zvláště u této kategorie platí, že i velmi dobře míněná opatření a pravidla se mohou nakonec obrátit proti svému prvotnímu účelu, čehož se dotýká věcná podstata položky Hallova měřicího nástroje⁴⁵, nicméně v rámci této obsahové analýzy nelze tyto konečné důsledky obsáhnout.

Četnost tématu je v zásadě nízká (4), výrazněji se však objevuje ve standardu 2, kde zabírá 2 ze 3 písmen, což svědčí o zvýšeném důrazu na povinnost vytvářet podmínky pro ochranu práv klientů.

Tabulka 5.2 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Povinnost zajistit podmínky rovného zacházení, bez ohledu na situaci dotyčné osoby</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 35	16	1	6%
§ 88	17	1	6%
Standard 2	3	2	67%
celkem	36	4	11%

3.5.3 Nastavení formálních vztahů uvnitř organizace.

Obdobně jako se předchozí kategorie zaměřuje na to, zda zákon zavádí povinnosti formalizující vztahy navenek organizace, tj. ke klientům a širší veřejnosti, jde v této kategorii o postižení téhož, avšak uvnitř organizace. Zákon se však v tomto ohledu přímo nevyjadřuje a formálnost interních vztahů ponechává bez regulace, tj. zvolenému tématu neodpovídá žádná pasáž zákona.

⁴⁵ „No Matter how serious a person’s problem are, he is to be treated the same as anyone else.“ Hall (in Yücel, 1999: 39)

3.5.4 Požadavek na vytvoření formálních komunikačních standardů organizace (PR).

Mezi znaky formální byrokracie patří i důraz na jednotnou formu komunikace organizace směrem navenek, tj. kontrola nad tím, jak pracovníci komunikují s lidmi mimo organizaci (viz položky nástroje in Yücel, 1999). Pasáže s kódem, jež přímo takovouto strategii vyžaduje, se vyskytují ve standardech sociálních služeb (505/2006 Sb., příloha č. 2) a § 88 (povinnosti poskytovatelů), zejména ve smyslu standardizování komunikace se zájemci o sociální služby:

Tabulka 5.4 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Požadavek na vytvoření formálních komunikačních standardů organizace (PR)</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anl. jedn.	Rozsah témat
§ 88	16	2	13%
Standard 1	4	1	25%
Standard 3	3	2	67%
Standard 12	1	1	100%
celkem	24	6	25%

3.6 Dimenze 6 - selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti

Dle definice R.H. Halla představuje míra, v jaké hrají roli při managementu lidských zdrojů standardizované normy, jeden z dimenzionálních znaků byrokraticky řízené organizace (Hall, 1968: 95). V kontextu zákona o sociálních službách jde o poměrně přímočaře propagovaný prvek, jemuž je vymezen prostor osmé a deváté části⁴⁶. Zde lze také kódovat většinu pasáží, které odpovídají kategoriím definovaným s ohledem na zachycení přenosu této povinnosti do organizací poskytovatelů sociálních služeb (viz Příloha č. 6). Jako kvantitativně významnější se však ukazuje jen kategorie 4.6.1 a zbylé se podepisují na nižším celkovém skóre dimenze. Je nesporné, že obsahové prvky příslušné ke znakům byrokracie šesté dimenze jsou v analyzovaném textu přítomny a i ve svém nižším počtu naplňují Hallův definiční rozměr. Na druhé straně je z procesu kódování patrné, že čistě kvantitativní metoda nemůže zcela postihnout význam zásadních, leč nízko skórovaných témat.

⁴⁶ „PŘEDPOKLADY PRO VÝKON POVOLÁNÍ SOCIÁLNÍHO PRACOVNÍKA“, respektive „PŘEDPOKLADY PRO VÝKON ČINNOSTI V SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH“.

Tabulka 6 - Kvantifikace tématu <i>Stanovení povinnosti pro poskytovatele sociálních služeb, obsazovat pracovní pozice podle standardizovaných norem</i>			
Kategorie Dimenze	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
Stanovení minimální kvalifikační úrovně pro pracovní pozice.	38	15	39%
Povinnost zvyšovat kvalifikaci pracovníků.	25	3	12%
Povinnost pravidelně hodnotit pracovníky, jak dobře dělají svou práci.	5	1	20%
Standardizovaný systém odměňování pracovníků na základě zásluh	5	1	20%
Celkem	73	20	27%
Průměrné skóre dimenze	-	5	-

3.6.1 Stanovení minimální kvalifikační úrovně pro pracovní pozice.

Pasáže, které explicitně odpovídají kódu, se v zákoně objevují v souvislosti s vymezením odborné způsobilosti sociálních pracovníků a obecněji pak pracovníků v sociálních službách (viz *Příloha č. 6*).

Zaznamenanou četností (15) i rozsahem kódovaných jednotek (39%) se téma kvalifikačních požadavků vymyká hodnotám kategorií v této dimenzi. Ve dvou případech přesahuje rozsah tématu v paragrafech 50% a lze tedy tvrdit, že jde o prvek, jemuž je přikládána vyšší důležitost a na rozdíl od následujících témat se objevuje v průřezu několika různých paragrafů – viz *Tabulka 6.1*.

Tabulka 6.1 - Kvantifikace rozložení tématu <i>Stanovení minimální kvalifikační úrovně pro pracovní pozice.</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 110	9	6	67%
§ 116	12	4	33%
§ 116a	2	2	100%
§ 120	15	3	20%
celkem	38	15	39%

3.6.2 Povinnost zvyšovat kvalifikaci pracovníků.

K formálnímu vymezení kvalifikačních požadavků se vztahuje i povinnost dalšího vzdělávání všech pracovníků v sociálních službách, kterou zákon přenáší na poskytovatele služeb. Četnost tématu není vysoká (3) a ani rozsahem ostatní kategorie nepřevyšuje, z číselného vyjádření tedy nelze usuzovat na významně zastoupené téma, ovšem při zohlednění významové stránky (viz *Příloha 6*) jde o prvek významně zasahující do fungování poskytovatelů sociálních služeb, to však zde zvolené metodě nepřísluší.

Tabulka 6.2 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Povinnost zvyšovat kvalifikaci pracovníků.</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
§ 111	8	1	13%
§ 116	12	1	8%
Standard 10 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	5	1	20%
Celkem	25	3	12%

3.6.3 Povinnost pravidelně hodnotit pracovníky, jak dobře dělají svou práci.

K systému pracovních pozic s předepsanou odborností se nutně pojí i povinnost pracovníky standardizovaným způsobem hodnotit. Zákon tuto povinnost stanovuje nepřímou, a sice odvoláním na povinnost dodržovat Standardy sociálních služeb (§ 88), přičemž standard 10 tuto povinnost ukládá všem poskytovatelům sociálních služeb, kteří nejsou jen fyzickou osobou (viz *Příloha č. 6*). Významově jistě podstatný prvek se však v numerickém vyjádření stává zanedbatelným při jediném výskytu pětinné rozloze – z tohoto pohledu zákon téma zmiňuje, ale dále jej příliš nezdůrazňuje.

Tabulka 6.3 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Povinnost pravidelně hodnotit pracovníky, jak dobře dělají svou práci.</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
Standard 10 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	5	1	20%
Celkem	5	1	20%

3.6.4 Standardizovaný systém odměňování pracovníků na základě zásluh.

Kódovat v této kategorii lze pouze požadavek vyskytující se ve vyhlášce 505/2006 Sb. Po kvantitativní stránce je téma téměř bezvýznamné a ani ve svém rozsahu nedosahuje významnějších hodnot.

Tabulka 6.4 - Kvantifikace rozložení tématu			
<i>Standardizovaný systém odměňování pracovníků na základě zásluh</i>			
Paragraf/standard	Analytické jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
Standard 10 (vyhláška 505/2006 Sb., příloha č.2)	5	1	20%
Celkem	5	1	20%

3.7 Shrnutí výsledků obsahové analýzy v dimenzích 1 až 6

Výsledky provedené analýzy témat jednoznačně vypovídají o skutečnosti, že zákon č.108/2006 Sb., o sociálních službách, obsahuje prvky byrokracie, které přenáší do činnosti poskytovatelů sociálních služeb. Toto tvrzení lze opřít o zjištěné hodnoty četností a rozsahu prvků byrokracie v příslušných dimenzích⁴⁷. Četnost témat a jim věnovaný prostor se mezi některými dimenzemi výrazně liší. Tato skutečnost však patří k předpokladům, s nimiž dimenzionální přístup počítá a zakládá na ní svůj interpretační potenciál (srov. Hall, 1963). Přehled dimenzí seřazených sestupně podle dosaženého skóre⁴⁸ uvádí *Tabulka 3.7*.

Podle úrovně, které dosáhla četnost byrokratických prvků v *Dimenzi 1* (146), lze konstatovat, že hypotéza *H1.1 (Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 1 (hierarchická organizace), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb)* je potvrzena. Četnost a rozsah témat, v nichž se objevuje povinnost poskytovatelů soc. služeb vymezovat úroveň rozhodování, kontrolní procedury či další prvky hierarchické organizační struktury, je vzhledem k ostatním dimenzím nadprůměrně vysoká (584).

Obdobě jednoznačné potvrzení platí i v případě hypotézy *H1.4 (Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 4 (Standardizace pracovních postupů), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb)*, pokrývající prvky byrokracie zavádějící povinnost vytvářet a dodržovat systém standardizovaných pracovních postupů. Skóre *Dimenze 4* nedosahuje takové výše jako v případě *Dimenze 1*, nicméně hodnota 20,5 výrazně převyšuje výsledky ve zbylých oblastech.

Shodné třetí nejvyšší skóre (5) je zaznamenáno u *Dimenze 5* a *6*, což je relativně nízká hodnota, avšak dostatečná pro potvrzení příslušných hypotéz *H1.5 (Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 5 (Neosobnost mezilidských vztahů), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb)* a *H 1.6 (Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 6 (Selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb)*. Míra v jaké se zákon zmiňuje o prvky zavádějící neosobní mezilidské vztahy a personální management na základě standardizovaných norem není tak výrazná jako u předchozích dimenzí, stále se však jedná o hodnoty, které poukazují na významnost těchto prvků.

⁴⁷ 1) *Hierarchická organizační struktura* 2) *Dělb práce podle odbornosti* 3) *Systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti* 4) *Standardizace pracovních postupů* 5) *neosobnost mezilidských vztahů* 6) *selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti*

⁴⁸ Průměrný počet analytických jednotek (písmeno/odstavec) obsahujících kódované téma na jednu tematickou kategorii (paragraf).

Relativně nízké skóre (3,7) získala *Dimenze 2*, tj. míra byrokratizace ve smyslu zavádění formální struktury dělení pracovních úkolů a pracovních pozic podle specifických kvalifikačních nároků se z hlediska kvantitativního vyjádření jeví jako nižší. To ovšem nebrání potvrzení hypotézy *H1.2 (Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 2 (dělba práce podle odbornosti), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb)*, protože příslušné prvky byrokracie jsou v zákoně přítomny v jednoznačné a explicitní podobě.

Na posledním místě s průměrným skóre 1,7 stojí *Dimenze 3* vymezená prvky zavádějící povinnost regulovat možné jednání členů organizace prostřednictvím systému interních pravidel a kontroly (příkazů a zákazů). Jak již zaznívá v *Kapitole 3.3*, zákon ponechává tuto oblast téměř bez regulace. Potvrdit hypotézu *H1.3 (Zákon obsahuje prvky byrokracie definované v dimenzi 3 (Systém pravidel a nařízení), které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb)* je tedy možné pouze na základě výskytu velmi okrajového tématu (závazek mlčenlivosti).

Z výše uvedeného je jasně patrné, že podmínka stanovená pro potvrzení hlavní hypotézy, tj. aby text zákona obsahoval znaky byrokracie alespoň jedné z šesti definovaných dimenzí, je splněna. Tudíž předpoklad hlavní hypotézy, že **zákon o sociálních službách (č.108/2006 Sb.) zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb prvky byrokratické správy, lze považovat za potvrzený.**

První část výzkumné otázky, zda se v zákoně vyskytují prvky byrokratické správy je prostřednictvím hypotézy *H1* zodpovězena. Její druhou část tážající se na četnosti byrokratických prvků zodpovídá přehledová *Tabulka 3.7* a v detailech i podkapitoly věnované jednotlivým dimenzím (3.1 až 3.6). Pořadí dimenzí dle dosaženého skóre podává zprávu

o tom, které z prvků byrokracie jsou v zákoně nejvíce zdůrazňované. Jako nejsilnější záměr zákona zde jednoznačně vychází snaha taxativně vymezit strukturu sociálních služeb a standardizovat úkony a činnosti v rámci kategorií definovaných služeb. Výsledky v rámci dimenze 1 také odhalují silnou tendenci zákona regulovat činnost poskytovatelů sociálních služeb prostřednictvím registračního principu a souvisejícího systému kontrol.

Podle četnosti prvků byrokracie spadajících do šesté a páté dimenze, klade zákon znatelný důraz i na prvky formalizující a odosobňující mezilidské vztahy v organizacích poskytovatelů. Zde je třeba poznamenat, že zákon se snaží regulovat jen ty vztahy, které směřují od poskytovatelů služeb k jejich klientům, do formalizace interních mezilidských

vztahu poskytovatelům sociálních služeb nezasahuje. S uvedenou skutečností nepochybně souvisí velmi nízké skóre *Dimenze 3*, která reprezentuje povinnost vytvářet v organizaci systém příkazů a zákazů vymezujících možné jednání jejích pracovníků.

Tabulka 3.7 - srovnání skóre dimenzí a přehled souvisejících hypotéz

Dimenze	Hypotéza	Potvrzena*	Skóre dimenze	Anlt. jedn. celkem	Kódované anlt. jedn.	Rozsah témat
<i>Dim.1</i> (hierarchická organizační struktura)	<i>H 1.1</i>	ano	146,0	774	584	75%
<i>Dim.4</i> (standardizace pracovních postupů)	<i>H 1.4</i>	ano	20,5	90	41	46%
<i>Dim.6</i> (selekce zam. dle výkonu a odb. způsob.)	<i>H 1.6</i>	ano	5,0	73	20	27%
<i>Dim. 5</i> (neosobní vztahy)	<i>H 1.5</i>	ano	5,0	114	20	18%
<i>Dim.2</i> (dělba práce podle funkční specializace)	<i>H 1.2</i>	ano	3,7	68	11	16%
<i>Dim.3</i> (systém příkazů a zákazů)	<i>H 1.3</i>	ano	1,7	8	5	63%
* Hypotéza je potvrzena na základě skóre příslušné dimenze, které je větší než 0.						

4 Názory aktérů na zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách

4.1 Metodologie - dotazníkové šetření

Druhým cílem této práce, který navazuje na výsledky obsahové analýzy zákona 108/2006 Sb., je zodpovědět otázku, *zda poskytovatelé sociálních služeb z řad NNO považují znaky byrokracie obsažené v zákoně 108/2006 Sb. za překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace a zda v jejich důsledku pozorují v organizaci některé z dysfunkcí byrokracie.*

Při volbě vhodné techniky pro zodpovězení výzkumné otázky, respektive ověření hypotéz z ní vycházejících (viz *Kapitola 4.1.3*), navazuji opět na výzkumnou práci R. H. Halla, kterou zde popisují již v kapitole *2.2.1 Empirické zkoumání míry byrokratizace v organizacích*. Pro účely dotazníkového šetření, které se mi jeví pro získání názoru aktérů na zkoumaný problém jako nejvhodnější, adaptuji Hallův měřicí nástroj, jenž ve své původní podobě čítá 62 položek rozčleněných do 6 dimenzí, které respondenti hodnotí na 5 bodové Likertově škále (hodnocení kontinuálních proměnných). Od Halla tedy přebírám dimenzionální rozčlenění a též způsob kontinuálního hodnocení na Likertově škále u jednotlivých položek dotazníku. Soubor sledovaných proměnných odpovídá tématům kódovaným při obsahové analýze, tj. respondenti se dotazují na konkrétní témata obsažená v zákoně o sociálních službách, přičemž zachovávám jejich dimenzionální příslušnost.

Výzkumným záměrem šetření není sledovat vztahy mezi proměnnými (prvky byrokracie), ale získat popis o rozložení názorů aktérů ve vztahu ke každé sledované proměnné, neboli zjistit, za jak velkou překážku daný prvek byrokracie považují z hlediska způsobu, jakým v praxi naplňují cíle své organizace.

4.1.1 Metoda zpracování dat

Vzhledem k tomu, že dotazník je distribuován elektronicky a respondenti jej odesílají rovněž v digitální podobě přímo na server *vypInTo.cz*, je proces zpracování dat značně ulehčen a zautomatizován. Data získaná prostřednictvím zmiňované služby je však třeba dále zpracovat, přičemž se znovu obracím k adaptaci Hallova výzkumného nástroje. Hall nejprve vypočítává skóre byrokratizace na šestibodové škále pro každého respondenta. Celkové skóre vyjadřující míru byrokratizace v organizaci, pak vypočítává jako průměr ze součtů tohoto skóre podle počtu respondentů z dané organizace (in Yücel, 1999: 12).

Pro účely této práce adaptuji Hallův model v tom smyslu, že nejprve vypočítám průměrnou četnost odpovědí v dané dimenzi (celkový počet daného typu odpovědi dělený počtem položek v dimenzi) a ze získaných průměrných četností pak vypočítávám celkové skóre dimenze, na jehož podkladě je možné konstatovat potvrzení či vyvrácení stanovené hypotézy. Vzorec pro výpočet celkového skóre jsem sestavil tak, aby se do výsledné hodnoty promítala váha jednotlivých typů odpovědí. Podoba vzorce je následující:

$$CS = n^{soulhasím} + \frac{n^{spíše soulhasím}}{2} - \frac{n^{spíše nesoulhasím}}{2} - n^{nesoulhasím}$$

Jednoznačné odpovědi (*soulhasím*, *nesoulhasím*) přiřazují hodnotu 1, odpovědím *spíše soulhasím* a *spíše nesoulhasím*, přiřazují poloviční hodnotu. Výsledná hodnota se buď pohybuje v kladných číslech a vyjadřuje, že většina respondentů s předpokladem příslušné hypotézy souhlasí nebo v číslech záporných, což je známka toho, že potřebné většiny pro ověření hypotézy nebylo dosaženo. Výsledek rovný nule reprezentuje přesnou polovinu.

Na základě těchto výsledků je pak při adoptování Hallova východiska, že názory respondentů odrážejí skutečnou organizační strukturu (Hall, 1963, s. 35), možné ověřit hypotézy stanovené níže v *Kapitole 4.1.3*.

4.1.2 Výzkumný vzorek

Populaci nestátních neziskových organizací, které poskytují sociální služby v ČR, představují dle rozlišovaných právních forem *občanská sdružení*⁴⁹, *obecně prospěšné společnosti*⁵⁰ a *úcelová zařízení církví*⁵¹. *Nadace a nadační fondy* se nepochybně význačnou měrou podílejí na chodu NNO v sociální oblasti, avšak jde o úcelová sdružení majetku (zákon č. 227/1997 Sb., § 1), tudíž nemají servisní funkci a nelze je tedy v tomto smyslu do zkoumané populace zahrnovat.

Dotazníkové šetření není nutné provádět v rámci celé populace, pro získání validních dat postačí zvolit reprezentativní vzorek (srov. Disman, 2002: 97). Aby však bylo možné závěry šetření zobecnit na celou populaci, „musí struktura vzorku imitovat složení populace tak přesně, jak je to jen možné.“ (Disman, 2002: 94). V tomto smyslu příhodnou vlastností populace NNO v sociálních službách je, že díky níže zmiňovanému registru poskytovatelů soc. služeb jsou struktura a vlastnosti zkoumané populace velmi přesně ohraničené. Je proto možné využít pro sestavení vzorku *kvótní výběr*, který „imituje ve struktuře vzorku známé

⁴⁹ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

⁵⁰ Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech.

⁵¹ Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností.

vlastnosti populace“ (Disman, 2002: 94), čímž je zajištěna dostatečná reprezentativnost výzkumného vzorku (srov. Punch, 2008).

Výzkumný vzorek reprezentující tuto populaci by tedy měl v ideálním případě obsahovat rovnoměrné zastoupení všech právních forem NNO a zároveň vyvážené zastoupení organizací podle typu poskytovaných sociálních služeb. Jelikož zákon 108/2006 Sb. platí na celém území ČR stejně, větší variabilita odpovědí se dá očekávat spíše při rozlišení mezi jednotlivými typy služeb, než při rozlišování mezi lokalitami. Konkrétní podoba vzorku je proto sestavena systematicky, výběrem každého šestého⁵² poskytovatele s odpovídající právní formou (NNO) ze seznamu pro systematický výběr sestaveného podle údajů *Registru poskytovatelů sociálních služeb*⁵³, tak aby byla naplněna následující kvóta: **30 zástupců z každého z definovaných typů služeb (32)**. Výzkumný vzorek by tedy měl v ideálním případě dosáhnout 960 respondentů. Reálná situace je však taková, že u některých typů služeb je celkový počet poskytovatelů nižší než 30 nebo jejich právní forma neodpovídá kritériu výběru, skutečný vzorek proto dosáhl jen 659 respondentů.

Strategii přístupu k respondentům vybraným do vzorku zcela opírám o možnosti, které skýtá internet a elektronická komunikace. Respondenty kontaktuji prostřednictvím e-mailu,

a sice na adresu uvedenou v registru poskytovatelů. Obecným adresátem je tedy organizace, přičemž předpokládám, že osoba vyřizující korespondenci na této adrese je kompetentní k zodpovězení otázek v dotazníku, tj. má přehled o managementu poskytování služeb a má představu o problémech každodenní praxe v organizaci.

Obsahem rozesílaného e-mailu je průvodní dopis (viz *Příloha č. 7*), jenž kromě představení průzkumu obsahuje odkaz na elektronický dotazník (předloha viz *Příloha č. 8*) na serveru *vyplnto.cz*. Respondent má tedy možnost ihned po obdržení dopisu vyplnit dotazník s vynaložením minimálního úsilí z hlediska zajištění jeho návratnosti. Jednoduchost procesu by sice měla zajistit potřebnou návratnost dotazníků, ale na druhé straně je elektronická komunikace dosti zprofanovaná a nemusí mít dostatečný potenciál vznítit u respondenta zájem dotazník vyplnit.

Vzhledem k rychlosti elektronické komunikace a mému předpokladu, že pokud respondenti nevyplní dotazník ihned nebo dvou dnů po obdržení průvodního dopisu, tak se k jeho vyplnění již nevrátí, stanovuji dobu sběru dat na relativně krátkou dobu 7 dní,

⁵² Odstup je vypočítán jako podíl celkového počtu záznamů v registru (5409) počtem respondentů ve vzorku (960). První je vždy vybrán náhodně (srov. Disman, 2002: 105).

⁵³ *Registr poskytovatelů sociálních služeb* provozuje MPSV ČR na adrese <http://iregistr.mpsv.cz/socreg>. Výhodou registru je, že nabízí kontaktní informace na veškeré poskytovatele sociálních služeb v ČR (ve smyslu formálních organizací) a představuje tak kompletní seznam populace.

s plánem provést po prvních 3 dnech sběru dat vyhodnocení návratnosti a v případě nedostatečného počtu vyplněných dotazníků (méně než 50%) rozeslat na adresy upomínku případně doplnit vzorek o další respondenty podle výše zmiňovaného postupu.

4.1.3 Hypotézy

Pro získání podkladů k zodpovězení výzkumné otázky, rozpracovávám hlavní hypotézy na několik dílčích. V případě hypotézy *H2* je struktura dílčích hypotéz dána počtem

a obsahem Hallem stanovených dimenzí byrokracie. Dělení hypotézy *H3* odráží tři tematické okruhy dysfunkcí byrokracie.

H2: Většina reprezentantů NNO poskytujících sociální služby zastává názor, že prvky byrokracie obsažené v zákoně č. 108/2006 Sb., představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.

Hdim.2.1: *Většina NNO zastává názor, že prvky hierarchického organizování, které stanovuje zákon 108/2006 Sb., představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.*

Hdim.2.2: *Většina NNO zastává názor, že požadavky zákona 108/2006 Sb. zavádějící dělbu práce podle odbornosti, představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.*

Hdim.2.3: *Většina NNO zastává názor, že zákonem 108/2006 Sb. ukládaná povinnost vytvářet a dodržovat v organizaci stanovený systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti, představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.*

Hdim.2.4: *Většina NNO zastává názor, že standardizace pracovních postupů, jak je stanovuje zákon 108/2006 Sb., představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.*

Hdim.2.5: *Většina NNO zastává názor, že zákon 108/2006 Sb. zavádí do jejich činnosti takové organizační prvky, které vytvářejí neosobní mezilidské vztahy, což považují za překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.*

Hdim.2.6: *Většina NNO zastává názor, že povinnost dodržovat zákonem 108/2006 Sb. stanovené normy odbornosti pro výběr a odměňování pracovníků v sociálních službách, představuje překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.*

H3: Většina reprezentantů NNO je toho názoru, že se v jejich organizaci vyskytují prvky dysfunkcí charakteristické pro byrokratický systém řízení, které považují za důsledek zákona 108/2006 Sb.

Hdysf.1: *Většina reprezentantů NNO je toho názoru, že se v jejich organizaci vyskytují dysfunkce „přemístění cílů“, které připisují zákonu 108/2006 Sb.*

Hdysf.2: *Většina reprezentantů NNO je toho názoru, že se v jejich organizaci vyskytují dysfunkce „z existence formální organizace“, které připisují zákonu 108/2006 Sb.*

Hdysf.3: *Většina reprezentantů NNO je toho názoru, že se v jejich organizaci vyskytují dysfunkce „zablokované společnosti“, které připisují zákonu 108/2006 Sb.*

4.1.3.1 Operacionalizace hypotéz

Většina = Více než 50%; průměrné skóre dimenze > 0.

NNO = Reprezentativní vzorek poskytovatelů sociálních služeb obsahující právní formy: občanská sdružení, obecně prospěšná společnost a účelová zařízení církve.

Požadavky zákona 108/2006 Sb. = Ustanovení a povinnosti, které zákon ukládá poskytovatelům sociálních služeb, a jsou obsaženy v tematických kategoriích obsahové analýzy zákona.

Překážka pro způsob naplňování cílů organizace = Společným jmenovatelem teoretických přístupů, jež kritizují Weberův koncept efektivní byrokracie, je konstatování, že právě ta opatření, která mají za úkol zvýšit účinnost postupů, kterými se organizace snaží dosahovat svých cílů, nakonec ve svých důsledcích nevedou ke zvýšení efektivity, ale naopak, působí jako „**překážka**“ (in Keller, 1996, Merton, 2000). Pod „**způsobem**“ rozumím kvalitativní přesah v povaze činnosti NNO, který sahá za hranice instrumentální efektivity a dotýká se identity jednotlivých aktérů i organizací občanského sektoru (srov. Marada, 2003, shrnutí viz kapitola 2.1 *Hodnotová podstata a identita NNO*).

Dysfunkce charakteristické pro byrokratický systém řízení = vybrané typy dysfunkcí a selhání byrokracie, o kterých je podrobněji pojednáno v kapitolách 2.3.1 *Kvalifikovaná neschopnost a přemístění cílů*, 2.3.2 *Dysfunkce plynoucí z existence formální organizace*, 2.3.3 *Nezamýšlené důsledky neosobní kontroly a centralizace*.

Dysfunkce přemístění cílů = dysfunkce byrokracie popisovaná v rámci konceptu R.K. Mertona, viz kapitola 2.3.1 *Kvalifikovaná neschopnost a přemístění cílů*.

Operační rovina:

- Odklon od cílů organizace (otázky 28, 29)
- „Trénovaná neschopnost“ (otázka 30)
- Ritualizace jednání (otázka 31)

Dysfunkce z existence formální organizace = dysfunkce byrokracie popisovaná v rámci konceptu trénované neschopnosti a přemístění cílů R.K. Mertona a teorie isomorfismu W. W. Powella a P. J. Di Maggio, viz kapitola 2.3.2 *Dysfunkce plynoucí z existence formální organizace*.

Operační rovina:

- Soupeřivost a snížená solidarita mezi organizacemi (otázka 32)
- Homogenizace - snaha se přizpůsobit pravidlům zákona 108/2006 Sb. (otázka 33, 34)
- Kádrové filtrování (otázka 35)

Dysfunkce „zablokované společnosti“ = dysfunkce byrokracie popisovaná v rámci konceptu M. Croziera, viz kapitola 2.3.3 *Nezamýšlené důsledky neosobní kontroly a centralizace rozhodování*.

Operační rovina:

- Neschopnost opustit nefunkční pravidlo (otázka 36)
- Nepružnost v reagování na aktuální potřeby – neschopnost řešit problémy organizace. (otázka 37)
- Špatná komunikace řadových pracovníků s vedením (otázka 38)

(2.1) Prvky hierarchické organizace =

Koncepční rovina: „míra, do jaké je v organizaci strukturálně vymezeno, na jakých úrovních probíhá rozhodování.“ (Hall, 1968: 95)

Operační rovina:

- Taxativní vymezení struktury, řízení a provádění činností. (otázky 1-5)
- Interní agenda podléhající kontrole institucí veřejné správy. (otázky 6-8)
- Nutnost žádat o povolení před vykonáváním činností. (otázky 9, 10)
- Povinnost hlásit organizační události a změny na vyšší úroveň (registrující orgán). (otázka 11)

(2.2) Dělbba práce podle odbornosti =

Koncepční rovina: „míra v jaké organizace rozděluje pracovní úkoly podle funkční specializace.“ (Hall, 1968: 95).

Operační rovina:

- Komplexní dělbba práce v organizaci (otázka 12)
- Popis oprávnění a povinností u každého pracovníka (otázka 13)
- Agenda vyžadující pracovníky úzce zaměřené na jeden typ činnosti (otázky 14,15)

(2.3) Systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti =

Koncepční rovina: „míra, v jaké je jednání členů přímo řízeno organizací“ (Hall, 1968: 95).

Operační rovina:

- Pravidla možného chování, které musí pracovníci dodržovat (otázka 16)

(2.4) Standardizace pracovních postupů =

Koncepční rovina: „Množství situací, ve kterých musí členové jednat podle organizací definovaných pracovních metod.“ (Hall, 1968: 95).

Operační rovina:

- Povinnost vytvářet a vždy dodržovat standardizované postupy a řešení situací, které mohou nastat. (otázka 17)

(2.5) Neosobnost mezilidských vztahů =

Koncepční rovina: „míra, do jaké je ke členům organizace i k lidem mimo ni přístupováno bez ohledu na jejich osobní kvality“ (Hall, 1968: 95)

Operační rovina:

- Formální písemná pravidla pro jednání s klienty (otázky 18 - 20)
- Povinnost zajistit podmínky rovného zacházení (otázka 21, 22)
- Formálních komunikačních standardy organizace (otázka 23)

(2.6) Normy odbornosti pro výběr a odměňování pracovníků =

Koncepční rovina: „do jaké míry jsou v organizaci užívány při výběru a povyšování zaměstnanců „univerzalisticky“ nadefinované normy“ (Hall, 1968: 95).

Operační rovina:

- Stanovená minimální kvalifikačních úrovní pro pracovní pozice (otázka 24)
- Zvyšování kvalifikace pracovníků (otázka 25)
- Pravidelné hodnocení pracovníků (otázka 26)
- Standardizovaný systém odměňování pracovníků. (otázka 27)

4.2 Výsledky dotazníkového šetření

Dotazníkové šetření mezi reprezentanty nestátních neziskových organizací, které poskytují sociální služby, probíhalo od 12. 6. do 17. 6. 2011. V rámci stanoveného výzkumného vzorku se podařilo doručit email s průvodním dopisem 659 organizacím. Z celkového počtu oslovených reprezentantů pak dotazník vyplnilo 152 z nich, návratnost tedy dosáhla 23.1%.

Přehled o rozložení odpovědí na každou z položených otázek obsahují níže uvedené tabulky (4.1 až 4.9). Ke každé přehledové tabulce náleží též graf, který vyjadřuje procentuální zastoupení průměrných hodnot, z nichž je vypočítáno skóre každé dimenze (uvedeno v příslušné tabulce).

S ohledem na ověření stanovených hypotéz, lze výsledky rozdělit na dvě části. První z nich se vztahuje k hypotéze $H2^{54}$, respektive $Hdim.2.1$ až $Hdim.2.6$, a sleduje názory respondentů na dimenze znaků byrokracie obsažených v zákoně č. 108/2006. V druhé části jsou prezentovány výsledky potřebné pro ověření hypotézy $H3^{55}$ rozpracované do dílčích hypotéz $Hdysf.3.1$ až $Hdysf.3.3$, které se zaměřují na výskyt projevů dysfunkcí byrokracie v organizacích dotazovaných aktérů.

⁵⁴ Většina reprezentantů NNO poskytujících sociální služby považuje dimenze prvků byrokracie, které se objevují v zákoně 108/2006 Sb., za překážky pro efektivní fungování jejich organizace.

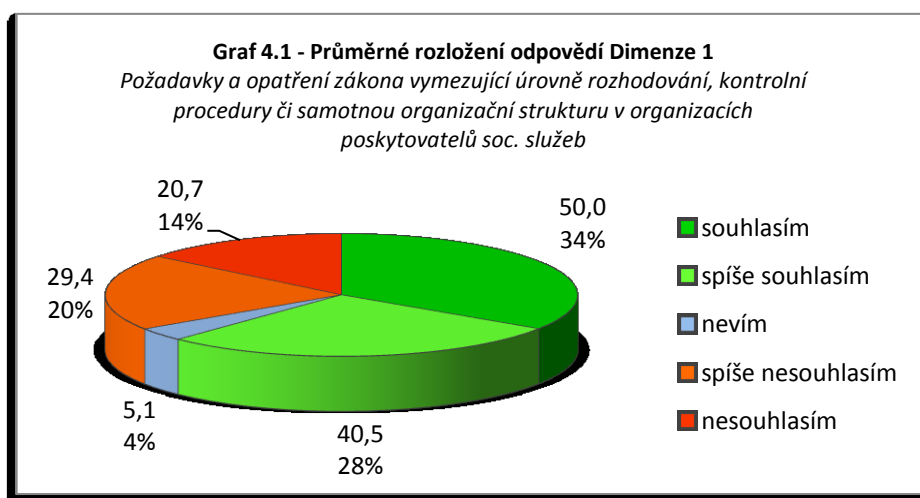
⁵⁵ Většina reprezentantů NNO je toho názoru, že se v jejich organizaci vyskytují prvky dysfunkcí charakteristické pro byrokratický systém řízení, které považují za důsledek zákona 108/2006 Sb.

4.2.1 Názor aktérů na prvky byrokracie v dimenzích 1 až 6

4.2.1.1 Dimenze 1 – hierarchická organizační struktura

Konkrétní prvky byrokracie, které R. H. Hall v obecnosti definuje jako „propracovaný systém hierarchické organizace“ (1968: 95), se v zákoně o sociálních službách vyskytují velmi často (viz kapitola 3.1), přičemž v otázce ověření dílčí hypotézy (Hdim.2.1), že: *Většina NNO zastává názor, že prvky hierarchického organizování, které stanovuje zákon 108/2006 Sb., představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace*, lze konstatovat, že získané výsledky tuto hypotézu potvrzují.

Jak je patrné z grafu 4.1, v průměru se 34% respondentů zcela ztotožňuje s tím, že zákonem vynucované prvky hierarchické organizace jsou na překážku způsobu, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace a 28% respondentů se k tomuto názoru kloní (spíše souhlasí). Na základě skutečnosti, že se 62% respondentů vyjádřilo, že *zákon č. 108/2006 Sb. zavádí prvky hierarchického organizování, které představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace*, je možné předpoklad dílčí hypotézy Hdim.2.1 potvrdit.



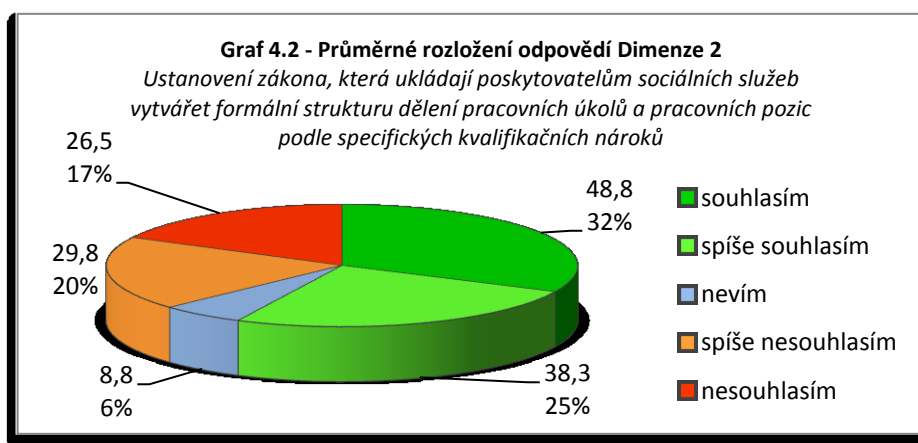
Z detailních výsledků stojí za vyzdvižení názor respondentů na prvky byrokracie spojené s kontrolním dohledem veřejné správy na činnost NNO (otázky 6-8) a samotným registračním principem (otázky 9 a 10). Výrazně negativně z hlediska činnosti NNO je dotazovanými vnímána *možnost poskytovat službu jen na základě oprávnění (registrace)*, dále povinnost *odevzdávat registrujícímu orgánu doklady nebo jejich úředně ověřené kopie prokazující odbornou způsobilost pracovníků a povinnost odevzdávat pro účely registrace popis personálního zajištění služby*. Naopak jako nejméně palčivý problém se ukázala povinnost *dodržovat zákonem stanovenou výši maximální účtované sazby za službu*.

Kompletní přehled rozložení respondentů u jednotlivých odpovědích uvádí *Tabulka 4.1* a grafickou podobu procentního zastoupení poskytují příslušně pojmenované grafy v *Příloze č. 9*.

Tabulka 4.1 - Rozložení odpovědí a skóre Dimenze 1						
<i>Požadavky a opatření zákona vymezující úrovně rozhodování, kontrolní procedury či samotnou organizační strukturu v organizacích poskytovatelů soc. služeb</i>						
otázka	Prvky hierarchické organizace	souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Taxativní vymezení struktury a provádění činností						
1	Povinnost rozdělovat činnost organizace podle zákonem vyjmenovaných typů sociálních služeb (každá služba = vlastní administrativní agenda)	40	46	4	41	21
2	Povinnost poskytovat v rámci služby všechny zákonem vyjmenované základní činnosti.	49	49	4	28	22
3	Povinnost dodržovat předepsaný systém úhrad za službu (bez úhrady, částečná úhrada, plná úhrada nákladů)	40	33	17	36	26
5	Povinnost dodržovat zákonem stanovenou výši maximální účtované sazby za službu.	26	17	1	31	14
Kontrola interní agendy						
6	Poskytovat sociální služby lze jen na základě oprávnění (registrace).	85	29	4	14	20
7	Povinnost odevzdávat registrujícímu orgánu doklady nebo jejich úředně ověřené kopie prokazující odbornou způsobilost pracovníků v sociálních službách.	70	32	2	25	23
8	Povinnost odevzdávat pro účely registrace popis personálního zajištění služby.	64	47	7	22	12
Registrační princip						
9	Povinnost vyhovět způsobu kontroly plnění podmínek stanovených pro registraci (inspekce plnění povinností a standardů kvality).	44	50	5	31	22
10	Povinnost průběžně kontrolovat a hodnotit, zda je způsob poskytování sociální služby v souladu s definovaným posláním a cíly.	47	62	1	27	15
Ohlašovací povinnost						
11	Povinnost do 15 dnů písemně oznámit registrujícímu orgánu všechny změny týkající se údajů vyžadovaných k registraci a doložit tyto změny příslušnými doklady.	35	40	6	39	32
Průměrná četnost respondentů		50,0	40,5	5,1	29,4	20,7
Skóre dimenze		34,9				

4.2.1.2 Dimenze 2 – dělba práce podle odbornosti

Prvky byrokracie obsažené v zákoně o sociálních službách, které se dle Hallovy definice dotýkají způsobu rozdělování pracovních úkolů podle funkční specializace (Hall, 1968:33) se ukazují, dle vypočítaných průměrných hodnot, pro většinu respondentů jako problematické. Jak ukazuje procentní rozložení odpovědí v *Grafu 4.2*, 32% z dotazovaných tento názor sdílí bezvýhradně (souhlasí) a 25% k němu inklinuje. Na základě toho, že většina respondentů (57%) souhlasí s předpokladem dílčí hypotézy *Hdim.2.2 (Většina NNO zastává názor, že požadavky zákona 108/2006 Sb. zavádějící dělbu práce podle odbornosti, představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace) lze ji považovat za ověřenou.*



Z povahy získaných odpovědí se jako největší překážka pro efektivní dosahování cílů v organizacích respondentů ukazuje *povinnost mít stanovená oprávnění a povinnosti jednotlivých zaměstnanců* (ze 152 respondentů 66 souhlasí a 44 spíše souhlasí). Nadpoloviční většina respondentů, kteří odpověděli, že *souhlasí* nebo *spíše souhlasí* je zaznamenána

u otázky na povinnost poskytovatelů sociálních služeb *mít stanovenou strukturu a počet pracovních míst a povinnost mít pro každého klienta určeného tzv. „klíčového“ pracovníka.*

Jediný prvek byrokracie v této dimenzi, u nichž se respondenti přiklánějí na opačnou stranu, je nařízení, podle něhož může *u zaměstnanců vydávat lékařský posudek o zdravotní způsobilosti jen lékař závodní preventivní péče.* Je zajímavým zjištěním, že povinnosti vytvářet a popisovat strukturu pracovních míst a povinností pracovníků reflektují zástupci neziskových organizací jako překážku pro jejich činnost, avšak požadavek, jenž je příkladem dělení práce dle funkční specializace *par excellence* (závodní lékař), většině z nich nevadí.

Kompletní přehled získaných odpovědí (uvedeny jsou počty respondentů) nabízí *Tabulka 4.2* a procentní vyjádření je možné dohledat v grafech *Přílohy č. 9*.

Tabulka 4.2 - Rozložení odpovědí a skóre Dimenze 2						
<i>Ustanovení zákona, která ukládají poskytovatelům sociálních služeb vytvářet formální strukturu dělení pracovních úkolů a pracovních pozic podle specifických kvalifikačních nároků</i>						
otázka		souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Komplexní dělba práce v organizaci						
12	Povinnost mít stanovenou strukturu a počet pracovních míst, včetně pracovních profilů, kvalifikačních požadavků a osobnostních předpokladů zaměstnanců.	46	50	7	33	16
Popis oprávnění a povinností jednotliv. zam.						
13	Povinnost mít stanovena oprávnění a povinnosti jednotlivých zaměstnanců.	66	44	5	24	13
Pracovníci na jeden typ činnosti						
14	Povinnost mít pro každého klienta určeného (klíčového) pracovníka pro individuální plánování	48	40	5	32	27
15	U zaměstnanců může vydávat lékařský posudek o zdravotní způsobilosti jen lékař závodní preventivní péče.	35	19	18	30	50
Průměrná četnost respondentů		48,8	38,3	8,8	29,8	26,5
Skóre dimenze		26,5				

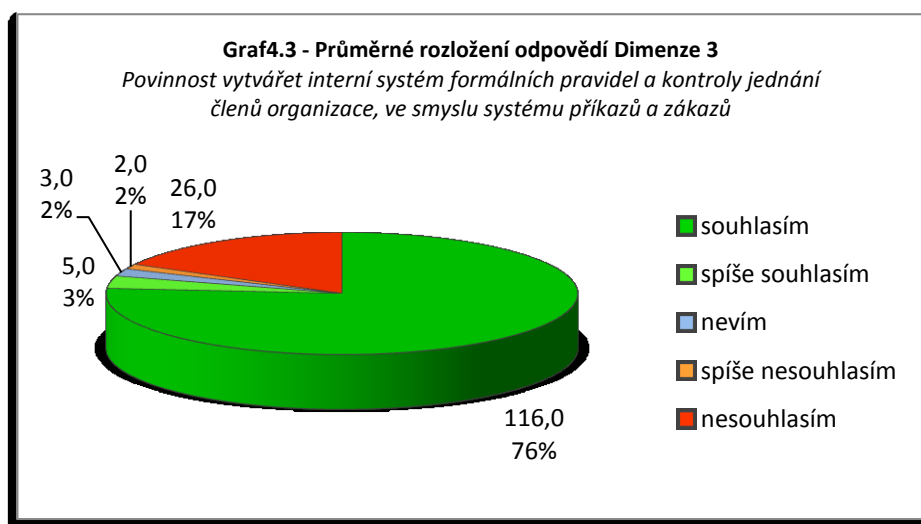
4.2.1.3 Dimenze 3 – systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti

Prvky byrokracie spadající do třetí dimenze, jež jsou podle výsledků obsahové analýzy v zákoně o sociálních službách obsaženy, představují z hlediska své četnosti v zásadě marginální oblast, kterou zákon reguluje. Z tohoto důvodu bylo také v dotazníkovém šetření možné zjišťovat názor respondentů pouze na jednu položku – *Povinnost pracovníků zachovávat mlčenlivost o údajích týkajících se klientů*. O to více jsou však výsledky v této dimenzi překvapivé. Jak ukazuje *Graf 4.3*, hypotéza *Hdim.2.3(Většina NNO zastává názor, že zákonem 108/2006 Sb. ukládaná povinnost vytvářet a dodržovat v organizaci stanovený systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti, představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.)* je potvrzena vůbec nejvyšším počtem souhlasných odpovědí. 76% dotazovaných považuje povinnost zachovávat mlčenlivost za překážku pro způsob, jakým naplňují cíle organizace, 3% se k tomuto názoru přiklání a jen 17% rezolutně nesouhlasí.

Na základě velmi výrazně převažujícího počtu respondentů, kteří na položenou otázku odpověděli kladně (*souhlasím*) je důvodem, proč celkové skóre dimenze dosahuje

nejvyšší hodnoty (91,5) mezi v porovnání s ostatními dimenzemi. Výsledek vypovídá o jednoznačnosti, s jakou je tento prvek byrokracie neziskovými organizacemi vnímán jako překážka pro způsob fungování odpovídající jejich hodnotám.

Přehled získaných dat (četnost respondentů) shrnuje *Tabulka 4.3* níže a její grafické znázornění představuje *Graf 4.3*.



Tabulka 4.3 - Rozložení odpovědí a skóre Dimenze 3
Povinnost vytvářet interní systém formálních pravidel a kontroly jednání členů organizace, ve smyslu systému příkazů a zákazů

otázka	Prvky kontroly jednání členů organizace	souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Systém příkazů a zákazů						
16	Povinnost pracovníků zachovávat mlčenlivost o údajích týkajících se klientů.	116	5	3	2	26
Průměrná četnost respondentů		116,0	5,0	3,0	2,0	26,0
Skóre dimenze		91,5				

Z významové podstaty prvků byrokracie, které ukládají organizacím povinnost prostřednictvím příkazů a zákazů přímo řídit jednání svých členů (srov. Hall, 1968: 95), se dá očekávat, že pro organizace, které jednají dle hodnot občanského sektoru (viz *Kapitola 1.1 Hodnotová podstata a identita NNO*) budou tyto prvky silně nepřijatelné. Na druhé straně se lze domnívat, že i v organizacích komunitního typu je silný zájem dodržovat základní lidská práva, mezi které právo na zachování soukromí nepochybně patří⁵⁶. Teoretického východisko, na němž se tato práce zakládá, je pro interpretaci takto

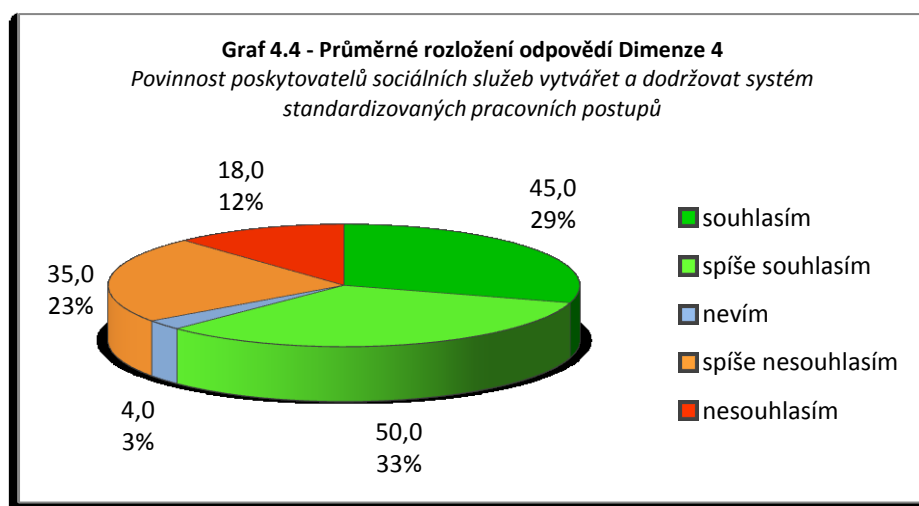
⁵⁶ Srov. *Listina základních práv a svobod*, článek 10. (ústavní zákon č. 162/1998 Sb.)

rozporuplného výsledku velmi omezené, alespoň se zde ukazuje možné zacílení dalšího zkoumání na poli této problematiky.

4.2.1.4 Dimenze 4 - standardizace pracovních postupů

Obdobně jako v dimenzi 3, i zde respondenti odpovídali pouze na jednu otázku, a sice zda považují *povinnost vytvářet a vždy dodržovat popisy pracovních postupů a řešení situací, které mohou nastat za překážku pro způsob, jakým dosahují cíle své organizace.*

Z rozložení výsledků, které vizualizuje *Graf 4.4*, jednoznačně vyplývá, že nadpoloviční většina respondentů s uvedeným tvrzením souhlasí - 29% dotazovaných vyjádřilo naprostý souhlas a 33% se vyjádřilo, že s výše uvedeným tvrzením spíše souhlasí. Na základě těchto hodnot lze konstatovat, že podmínka pro ověření hypotézy *Hdim.2.4 (Většina NNO zastává názor, že standardizace pracovních postupů, jak je stanovuje zákon 108/2006 Sb., představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.)* byla i v tomto případě naplněna.



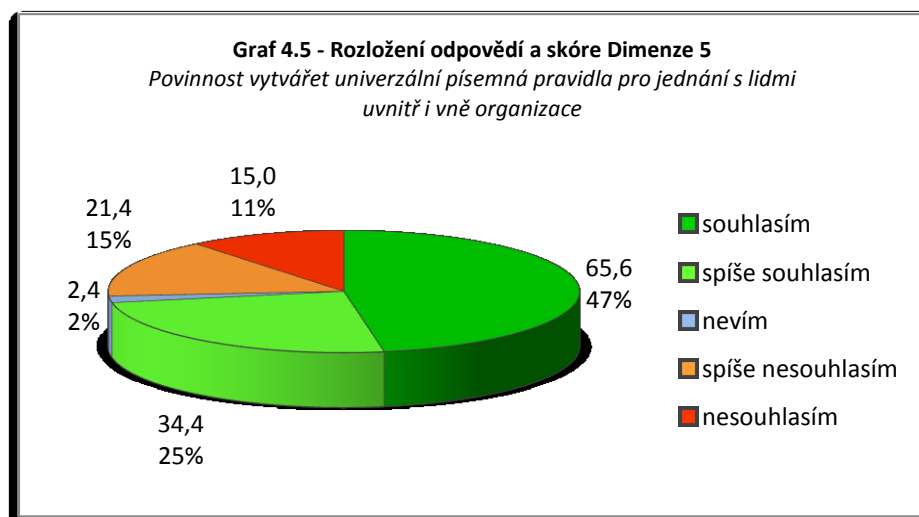
Tabulka 4.4 - Rozložení odpovědí a skóre Dimenze 4 <i>Povinnost poskytovatelů sociálních služeb vytvářet a dodržovat systém standardizovaných pracovních postupů</i>						
otázka	Prvky standardizace pracovních postupů	souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Standardizované postupy						
17	Povinnost vytvářet a vždy dodržovat popisy pracovních postupů a řešení situací, které mohou nastat (např. popis průběhu poskytování služby, uzavírání smlouvy, podávání a vyřizování stížností, zaškolování zaměstnanců a jejich hodnocení, plánování služby atd.).	45	50	4	35	18
Průměrná četnost respondentů		45,0	50,0	4,0	35,0	18,0
Skóre dimenze		34,5				

Bez ohledu na poměrně jistou převahu názorů, že povinnost poskytovatelů sociálních služeb vytvářet a dodržovat systém standardizovaných pracovních postupů nepřispívá k efektivnímu fungování NNO, představuje skóre dimenze druhou nejnižší hodnotu (34,5). Jak ukazuje analýza četnosti byrokratických znaků přítomných v zákoně 108/2006 Sb. (viz *Kapitola 3.4*), je povinnost formalizovat a standardizovat pracovní postupy v zákoně poměrně frekventovaným tématem. Přičemž jak uvádí R. Marada (2003: 172), NNO si často zakládají na tom, že vztahy v organizaci nejsou ryze pracovního rázu a nejsou podřízeny čistě instrumentální efektivitě dosahování věcných cílů. Dalo by se tedy očekávat, že názory respondentů na povinnost standardizovat svou činnost bude více vyhraněné, ve smyslu nesouhlasu se zaváděním takovýchto prvků byrokracie. Pro nezanedbatelnou část dotazovaných (23%), představuje povinnost vytvářet pracovní popisy prvek, který jim v dosahování cílů nepřekáží nebo jim případně i pomáhá⁵⁷.

4.2.1.5 Dimenze 5 - neosobnost mezilidských vztahů

Dimenzi 5 reprezentují prvky byrokratické správy, které se podílejí na formalizaci mezilidských vztahů, tj. Hallovými slovy, jejich zaváděním v organizaci se zvyšuje „míra, do jaké je ke členům organizace i k lidem mimo ni přístupováno bez ohledu na jejich osobní kvality“ (Hall, 1968: 95). Jak vyplývá ze závěru obsahové analýzy, zákon tematizuje pouze na formalizaci vztahů s lidmi vně organizace, tj. především vzhledem ke klientům poskytovatelů sociálních služeb. Na základě odpovědí se jednoznačně potvrzuje, že byrokratické prvky formalizující mezilidské vztahy představují pro organizace respondentů značné překážky pro jejich fungování. V průměru 47% respondentů vyjádřilo souhlas, že příslušné prvky byrokracie obsažené v zákoně pro ně znamenají překážku ve způsobu jejich práce a 25% souhlasem slabším (viz *Graf 4.5*). U 72% respondentů tedy tento názor převažuje, což je nepochybným argumentem ověřující dílčí hypotézu *Hdim.2.5*, tj. že *Většina NNO zastává názor, že zákon 108/2006 Sb. zavádí do jejich činnosti takové organizační prvky, které vytvářejí neosobní mezilidské vztahy, což považují za překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.*

⁵⁷ Přestože z výsledků šetření není možné rozlišit, zda daný byrokratický prvek činnosti NNO nejen nepřekáží, ale i pomáhá, dovoluji si data takto interpretovat, protože v nich tento význam může být v nespecifikované míře obsažen.



Rozložení odpovědí je při porovnání všech položek v dimenzi velice vyrovnané v duchu většinového souhlasu (viz *Tabulka 4.5*), nicméně velmi výrazně je v tomto směru hodnocena *povinnost poskytovatelů soc. služeb mít písemně definováno a zveřejněno poslání, cíle a zásady poskytované sociální služby a okruh osob, kterým je určena*. Za relativně nejmenší překážku považují reprezentanti NNO *povinnost mít vypracovaná pravidla pro uzavírání smluv o poskytování služby*. Celkový přehled nabízí *Tabulka 4.5* a procentuální rozložení získaných odpovědí pak znázorňují grafy v *Příloze č. 9*.

Tabulka 4.5 - Rozložení odpovědí a skóre Dimenze 5 <i>Povinnost vytvářet univerzální písemná pravidla pro jednání s lidmi uvnitř i vně organizace</i>						
otázka	Prvky neosobních mezilidských vztahů	souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Formální jednání s klienty						
19	Povinnost mít vypracovaná vnitřní pravidla pro uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby.	51	33	0	22	13
20	Povinnost uzavírat písemnou smlouvu o poskytování sociální služby.	60	23	2	17	17
Rovné zacházení						
21	Povinnost vytvářet vnitřní pravidla pro předcházení situacím, v nichž by mohlo dojít k porušení základních lidských práv a svobod klientů.	64	41	8	25	14
22	Povinnost mít vymezená pravidla pro postup v situacích, kdy by mohlo dojít ke střetu zájmů poskytovatele soc. služeb se zájmy klientů.	69	39	2	27	15
Komunikační standardy						
23	Povinnost poskytovatelů soc. služeb mít písemně definováno a zveřejněno poslání, cíle a zásady poskytované sociální služby a okruh osob, kterým je určena.	84	36	0	16	16
Průměrná četnost respondentů		65,6	34,4	2,4	21,4	15,0
Skóre dimenze		57,1				

Výše uváděné výsledky jsou i základem pro druhé nejvyšší skóre mezi dimenzemi – 57,1. Opět je zde zajímavým poznatkem, že dimenze byrokratických znaků, kterým je po stránce rozsahu v zákoně věnován menší prostor a je na ně kladen menší důraz (viz *Kapitola 3.5*), vyvolává u neziskových organizací značnou negativní odezvu.

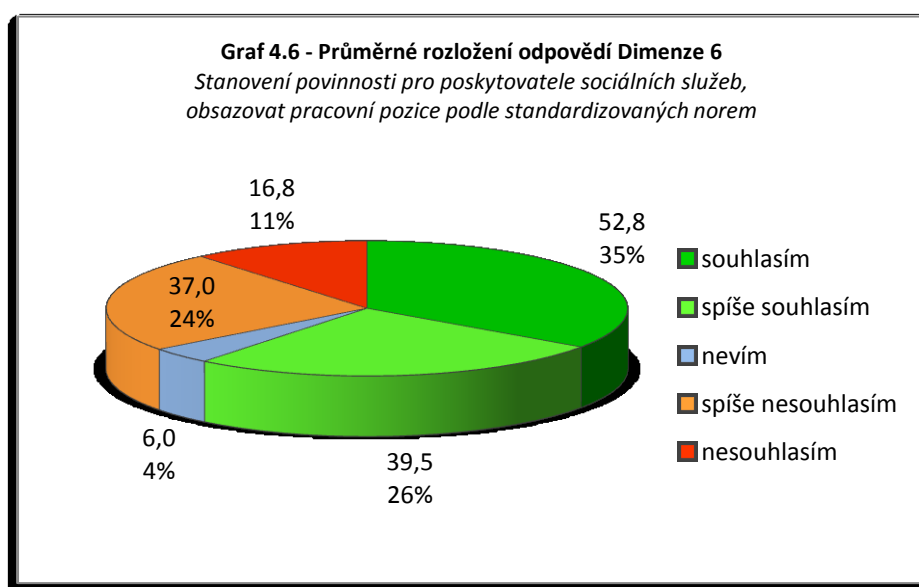
Pochopitelně při zohlednění významové stránky těchto prvků byrokracie se podstata této skutečnosti odhaluje. Organizační prvky, které podporují formalizaci a odosobnění mezilidských vztahů, jsou pro Webera zárukou rovného a profesionálního přístupu, bez něhož by nebylo možné zajistit efektivitu moderní byrokracie - „organizace fungují neúčinněji tehdy, podaří-li se jim přeměnit lidský faktor ve zcela zautomatizovaný nástroj plnící příkazy přicházející z řídicího centra“ (in Keller, 1996: 19). Kdežto princip fungování NNO vychází z procesu sebe-reflexivního utváření organizační identity (srov. Marada, 2003), jehož podstatnou součástí je povaha pracovních vztahů, jež mohou pracovníci vnímat jako osobní mimo dělbu pravomocí a formální hierarchie (Marada, 2003: 172). Podstata naplňování cílů není v neziskových organizacích zkrátka podřízena jen čistě instrumentální efektivitě, neméně podstatnou součástí jejich činnosti je i reprezentace hodnot, které vyžadují právě osobní přístup a zaujetí. A jedině díky tomuto hodnotovému rozměru mohou aktéři vyvíjející činnost v NNO nalézat potvrzení vlastní identity a re-reprezentovat i identitu organizační (ibid.: 161).

Při srovnání obou zmiňovaných přístupů je evidentní, že i sebemenší povinnost směřující k odosobnění a formalizaci organického fungování, musí neziskové organizace chápat jako ohrožující překážku pro svoji činnost, přičemž výsledky v této dimenzi tomu skutečně nasvědčují.

4.2.1.6 Dimenze 6 – selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti

V názoru na prvky byrokratické správy, prostřednictvím nichž zákon o sociálních službách stanovuje povinnost obsazovat pracovní pozice podle standardizovaných norem, se rovněž jako u ostatních dimenzí, většina respondentů kloní k závěru, který potvrzuje stanovenou dílčí hypotézu *Hdim.6*, tj. *Většina NNO zastává názor, že povinnost dodržovat zákonem 108/2006 Sb. stanovené normy odbornosti pro výběr a odměňování pracovníků v sociálních službách, představuje překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace.*

Graf 4.6 podává důkaz o tom, že s předpokladem hypotézy v průměru souhlasí 35% respondentů bezvýhradně a 26% spíše souhlasí. Přehled konkrétních výsledků je obsažen v *Tabulce 4.6* a procentní rozložení odpovědí u každé otázky zobrazují grafy v *Příloze č. 9*.



Z konkrétních prvků byrokracie v této dimenzi, které zákon obsahuje, je za nejvíce přitěžující pro způsob naplňování cílů NNO považována *povinnost pracovníků v sociálních službách splňovat zákonem předepsanou odbornou způsobilost*. Proti této povinnosti se svým souhlasem postavilo 71% dotazovaných (45% souhlasí, 26% spíše souhlasí). Další výraznější převaha souhlasných odpovědí se vyskytla u povinnosti *provádět pravidelné hodnocení pracovníků* (33% souhlasí a 28% spíše souhlasí). Za relativně nejméně problematický prvek byrokracie v této dimenzi považují respondenti povinnost *vypracovávat a dodržovat písemně zpracovaný systém finančního a morálního oceňování zaměstnanců*. Zde je poměr souhlasných (53%) a nesouhlasných (40%) odpovědí v zásadě vyrovnaný.

Tabulka 4.6 - Rozložení odpovědí a skóre Dimenze 6
*Stanovení povinnosti pro poskytovatele sociálních služeb,
 obsazovat pracovní pozice podle standardizovaných norem*

otázka	Prvky kvalifikačních standardů	souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Předepsaná kvalifikační úroveň						
24	Povinnost pracovníků v sociálních službách splňovat zákonem předepsanou odbornou způsobilost (= sociální pracovníci a pracovníci v přímé péči musí mít příslušné vzdělání v sociálním oboru nebo akreditovaný kurz).	69	39	3	29	12
Povinné zvyšování kvalifikace						
25	Povinnost zajistit další vzdělávání pracovníků v sociálních službách (min. 24 hodin ročně).	49	38	5	43	17
Pravidelné hodnocení pracovníků						
26	Povinnost provádět pravidelné hodnocení Pracovníků.	50	43	5	37	17
Standardizovaný systém odměn						
27	Povinnost vypracovávat a dodržovat písemně zpracovaný systém finančního a morálního oceňování zaměstnanců.	43	38	11	39	21
Průměrná četnost respondentů		52,8	39,5	6,0	37,0	16,8
Skóre dimenze		37,3				

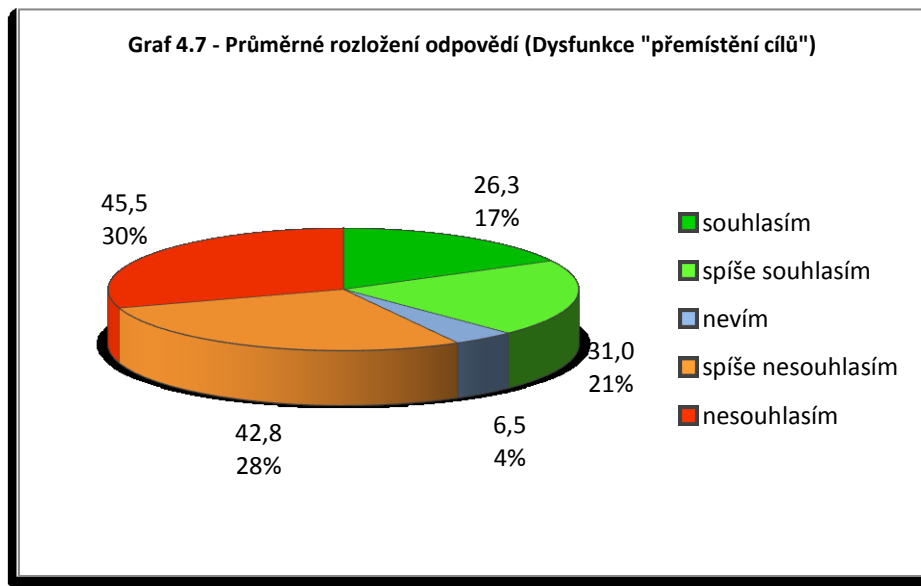
4.2.2 Názor aktérů na výskyt dysfunkcí byrokracie v jejich organizaci

4.2.2.1 Dysfunkce „přemístění cílů“

Popisu dysfunkce byrokracie, kterou R. K. Merton nazývá „přemístění cílů“ je věnována příslušná kapitola v úvodním teoretickém přehledu této práce (*Kapitola 1.3.1*). Zjednodušeně lze proces selhání popsat jako situaci, kdy je za účelem potřeby zajistit vysoký stupeň spolehlivosti chování, jakožto základní prerekvizity byrokracie, kladen ve vysoké míře důraz na konformitu s předepsanými vzorci jednání (Merton, 2000). Tato tendence se ve výsledku projevuje jako rigidnost a neschopnost pohotově se přizpůsobit situacím, v nichž standardizované jednání selhává. Silný formalismus má pak dle Mertona podobu ritualizovaného jednání, v němž se dodržování pravidel transformuje v cíl o sobě a dochází k procesu *přemístění cílů*, kdy se „instrumentální hodnota pravidel stává hodnotou konečnou.“ (ibid.: 184).

V dotazníkovém šetření se respondenti vyjadřovali k několika prvkům tohoto procesu, jež lze tematicky rozčlenit na *odklon od cílů organizace, trénovanou neschopnost a ritualizaci jednání* (kompletní přehled všech prvků dysfunkce nabízí *Tabulka 4.7*) .

Každý z dotazovaných měl vyjádřit svůj názor, zda souhlasí či nesouhlasí s tvrzením, že příslušné prvky dysfunkce v jejich organizaci projevují. V průměru odpověděla převážná většina, že nikoliv, tj. s tvrzením nesouhlasili (30%) nebo spíše nesouhlasili (28%). Ve výsledku tedy menšina souhlasných odpovědí (38%), která je jasně patrná z *Grafu 4.7*, nedovoluje potvrdit hypotézu, že většina reprezentantů NNO je toho názoru, že se v jejich organizaci vyskytují dysfunkce „přemístění cílů“, které připisují zákonu 108/2006 Sb.



Jedinou položkou, která se vymyká typickému rozložení názorů v této oblasti dysfunkcí, je výrazný souhlas s tvrzením, že v organizaci respondentů *jde plněním zákonem požadovaných administrativních povinností na úkor vlastní práce s klienty*. V ostatních případech odpovídá rozložení průměrným hodnotám popisovaným výše. Grafické znázornění výsledků je možné dohledat v příslušné části *Přílohy č. 9*.

Celkové skóre, které se pohybuje v záporných číslech (-25,1) je nepochybným důkazem vyvracejícím předpoklad, že většina poskytovatelů sociálních služeb z řad NNO reflektuje přítomnost dysfunkcí „přemístění cílů“ ve své organizaci. Jediným případem, kdy tom tak je, je výše zmiňovaná skutečnost, že plněním zákonem vyžadovaných administrativních povinností nepřiměřeně odvádí poskytovatele od vlastní práce s klienty. Výsledek, jenž se zde nemohl na celkovém skóre příliš odrazit, si vykládám jako logický následek nárůstu administrativních povinností, které zákon o sociálních službách do činnosti poskytovatelů prokazatelně přináší (viz výsledky obsahové analýzy). Na druhé straně zjištěné hodnoty podávají zprávu o bytostném zaměření NNO na smysl vlastního poslání a práci s klienty, místo na snahu vytvářet instrumentální aparát pro zajištění služeb, což svým způsobem celkové skóre v této dimenzi dysfunkcí potvrzuje.

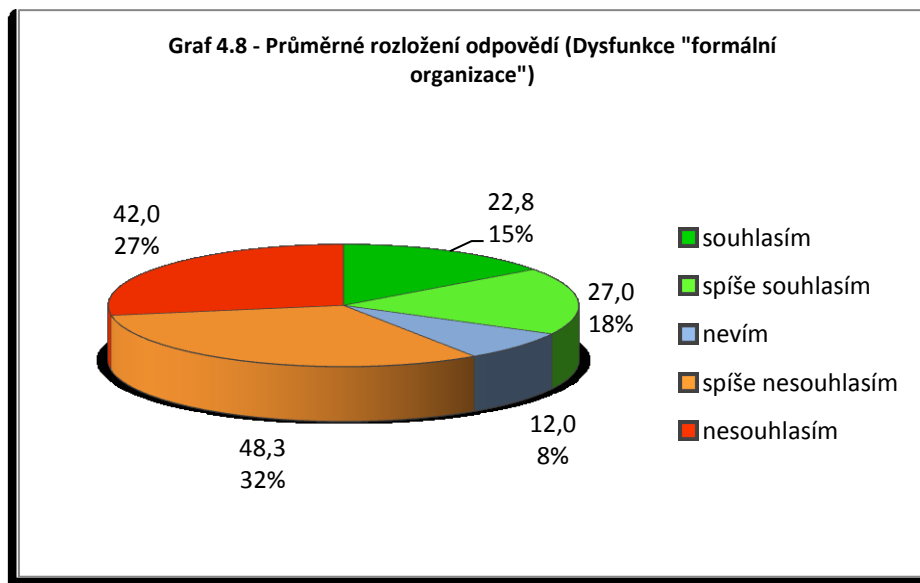
Tabulka 4.7 - Rozložení odpovědí a skóre Dysfunkce "přemístění cílů"

otázka	Dysfunkce	souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Odklon od cílů organizace						
28	Ve Vaší organizaci jde plnění zákonem požadovaných administrativních povinností na úkor vlastní práce s klienty	56	42	7	32	15
29	Ve Vaší organizaci je splnění zákonem požadovaných administrativních povinností důležitější, než kvalita vlastní práce s klienty.	5	15	6	52	74
"Trénovaná neschopnost"						
30	Kvůli zákonem definovanému obsahu a způsobu poskytování služeb má Vaše organizace problém pružně přizpůsobovat své služby k potřebám klientů.	29	47	9	35	32
Ritualizace jednání						
31	Jednání s klienty probíhá rutinně, podle pravidel popsaných na základě Standardů kvality sociálních služeb.	15	20	4	52	61
Průměrná četnost respondentů		26,3	31,0	6,5	42,8	45,5
Skóre		-25,1				

4.2.2.2 Dysfunkce vyplývající z existence formální organizace

Vybraným teoriím popisující dysfunkce vyplývající ze samotné existence formální organizace je věnován prostor v *Kapitole 1.3.2*, konkrétně jde o popis procesů homogenizace spojených s potřebou organizací získávat legitimitu a udržet se jako funkční systém, čemuž se žádná formální organizace nemůže vyhnout a nutně musí řešit dilema mezi sledováním vlastních cílů a přizpůsobením se tlaku vnějšího prostředí (srov. Selznick in Keller, 1996).

Podrobnější popis jakým způsobem funguje proces unifikace, zejména ve vztahu organizací v určitém odvětví a státními institucemi regulujícími jejich životní podmínky, poskytuje teorie institucionálního izomorfismu W. W. Powella a P. J. DiMaggia. A právě na základě této teorie jsem vybral prvky, u nichž měli dotazovaní vyjadřovat svůj názor, zda je ve své organizaci pozorují v souvislosti se zavedením zákona 108/2006 Sb. Tematicky jsou rozděleny na *soupeřivost mezi organizacemi*, samotný *proces homogenizace* a tzv. „*kádrové filtrování*“. Úplný přehled položek nabízí *Tabulka 4.8. Graf 4.8* podává zprávu o průměrné rozložení odpovědí, z něhož je jasně patrné, že hypotéza: *Většina reprezentantů NNO je toho názoru, že se v jejich organizaci vyskytují dysfunkce „z existence formální organizace“, které připisují zákonu 108/2006 Sb. se nepotvrdila.*



Rozložení názorů je u většiny položek velmi konzistentní až na jednu výjimku, jíž je projev „kádrové filtrování“ ve smyslu *vyločení dobrovolníků nebo osob s jinou než požadovanou odborností* při výběru pracovníků organizace. Zde se četnosti odpovědí vyrovnávají a poukazují na to, že nároky zákona na profesionalizaci způsobují nemalému procentu NNO problémy. Dalším prvkem, který představoval pro respondenty problém, bylo zhodnocení soupeřivosti mezi podobně zaměřenými organizacemi v důsledku zavedení zákona o sociálních službách. Je patrné, že problémová zde byla především položená otázka, protože nebyvalé množství dotazovaných (24%) zvolilo únikovou odpověď *nevím*, což svědčí buď o nejasně formulované otázce, nebo o skutečnosti, kterou není značná část respondentů schopna zhodnotit. Bez ohledu na tuto výjimku, kopíruje rozložení odpovědí model vyjádřený průměrnými hodnotami. Názornost uváděných výsledků podporují grafy uvedené v *Příloze č. 9*.

Tabulka 4.8 - Rozložení odpovědí a skóre Dysfunkce "formální organizace"						
otázka	Dysfunkce	souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Soupeřivost mezi organizacemi						
32	Po zavedení zákona o sociálních službách se zvýšila soupeřivost mezi Vaší a konkurenčními organizacemi (např. o klienty, sponzory, o konexe na úřadech atd.).	23	25	36	34	34
Proces homogenizace						
33	Vaše organizace přizpůsobuje rozsah své činnosti tak, aby vyhověla zákonem vymezeným kategoriím služeb (= Na co není kategorie, to raději nedělá).	18	23	6	55	50
34	Vaše organizace nastavuje charakter poskytovaných služeb více podle parametrů udávaných zákonem než podle potřeb klientů.	13	26	3	58	52
Kádrové filtrování						
35	Jako pracovníci Vaší organizace jsou vybíráni jen ti , kteří mají zákonem stanovenou odbornost pro pracovníky v sociálních službách (= vyloučení dobrovolníků nebo osob s jinou než požadovanou odborností).	37	34	3	46	32
Průměrná četnost respondentů		22,8	27,0	12,0	48,3	42,0
Skóre		-29,9				

Celkové skóre -29,9 přesvědčuje o tom, že většina neziskových organizací z výzkumného vzorku netrpí neduhy dysfunkcí vycházejících z nutnosti formální organizace přizpůsobovat se vnějším institucionálním podmínkám. Je tomu navzdory, že zákon prokazatelně obsahuje prvky byrokracie, které logicky k uváděným selháním vedou (viz *Kapitola 3.7*). Z toho lze usuzovat na značný potenciál NNO vyrovnávat se s nátlakem, který na ně jejich institucionální prostředí klade. Pravděpodobně málokterá nezisková organizace si může dovolit hazardovat se zajištěním své existence tím, že bude při sledování svých cílů bojkotovat zákonem vznášené nároky, z výsledků lze spíše usuzovat na významnou schopnost tohoto druhu organizací přidržovat se svého poslání a především způsobu jakým jej naplňují.

Vyhovět zákonným normám a při tom nepodlehout transformaci vnitřní struktury do podoby byrokratického aparátu se všemi příslušnými neduhy je fenomén, který si jistě zaslouhuje další pozornost a podrobnější zkoumání.

Poměrně jednoznačný výsledek v této dimenzi též považuji za jisté podtržení Maradova (2003) výkladu sebe-reflexivní podstaty organizační identity u organizací

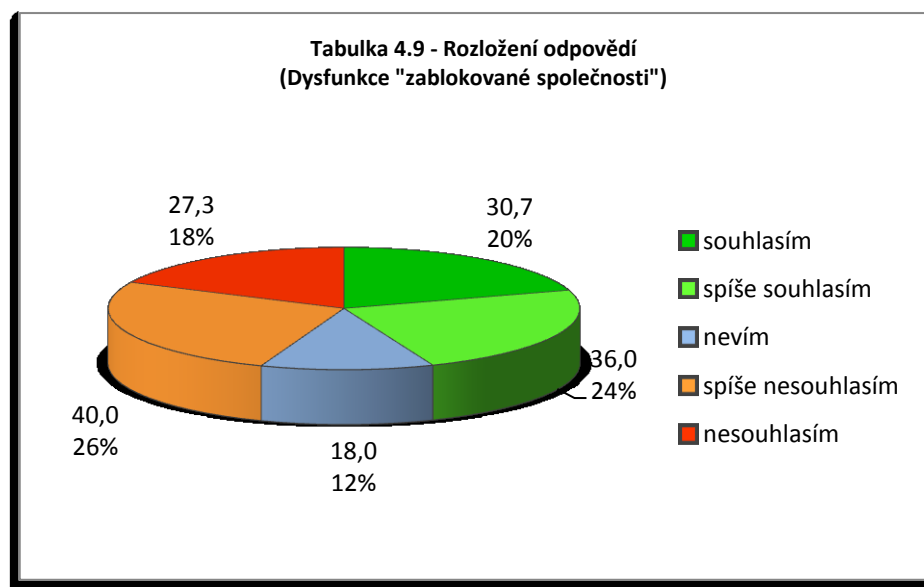
vycházejících z hodnot občanské společnosti. Zároveň se domnívám, že právě tento hodnotový přesah je jedním z činitelů, díky němuž si mohou sociální služby poskytované neziskovými organizacemi zachovávat lidský rozměr i v podmínkách, které organizace v tomto odvětví směřují k adoptování principů instrumentální účelnosti.

4.2.2.3 Dysfunkce „zablokované společnosti“

Výsledky získané při dotazování na prvky „zablokované společnosti“ patří mezi zde zkoumanými dysfunkcemi k nejvíce nejednoznačným. Jak ukazuje *Graf 4.9*, každá z odpovědí je v průměru zastoupena téměř rovným dílem a ve výsledku jsou tak názory respondentů rozděleny na dvě identické poloviny 44% souhlasných odpovědí a 44%.

Za takové situace je ověření předpokladu, že *Většina reprezentantů NNO je toho názoru, že se v jejich organizaci vyskytují dysfunkce „zablokované společnosti“, které připisují zákonu 108/2006 Sb.* poněkud problematické a hypotéza by se spíše ukazovala jako nepodložená, nicméně přesná polovina respondentů ať už jednoho nebo druhého názorového spektra není zanedbatelné množství. Nerozhodný stav řeší až způsob výpočtu průměrného skóre, v němž jsou zohledněny významové nuance mezi jednoznačnou a méně jednoznačnou odpovědí (viz kapitola 4.1.2 *Metoda zpracování dat*). Na základě téměř nejmenšího možného přesahu celkového skóre do kladných čísel (1,3) je možné, byť s jistou obezřetností, konstatovat, že výsledky šetření stanovenou dílčí hypotézu potvrzují.

Patovou situaci znázorňuje *Graf 4.9* a přehled přesného rozložení odpovědí u jednotlivých prvků reprezentující dysfunkce „zablokované společnosti“ pak prezentuje *Tabulka 4.9* a grafy uvedené v *Příloze č. 9*.



Názor respondentů na výskyt příznaků selhání v jejich organizaci, které M. Crozier (viz *Kapitola 1.3.3*) připisuje na vrub neosobní kontrole a centralizace řízení, je poněkud nekonzistentní. Výrazná většina dotazovaných odmítá tvrzení, že by jejich organizace dodržovala i ta zákonem vyžadovaná pravidla, která se v praxi ukazují jako nevhodná (31% nesouhlasí a 49% spíše nesouhlasí). V tomto bodě tedy výše uvedená hypotéza neplatí. Obdobná situace platí i tvrzení, že se v organizaci respondentů v souvislosti splněním zákonných povinností *zhoršuje komunikace mezi řadovými pracovníky a vedením organizace*.

Naopak výrazná většina dotazovaných souhlasí s tím, že *plnění některých z povinností vyžadovaných zákonem, komplikuje řešení problémů, které se ve Vaší organizaci vyskytnou*. Skóre u této položky díky významnému zastoupení jednoznačných odpovědí 34% (*souhlasím*) vyrovnává negativní odpovědi s menším důrazem a posunuje tak celkové skóre do kladných čísel.

Tabulka 4.9 - Rozložení odpovědí a skóre Dysfunkce "zablokované společnosti"						
otázka	Dysfunkce	souhlasím	spíše souhlasím	nevím	spíše nesouhlasím	nesouhlasím
Neschopnost opustit nefunkční pravidlo						
36	Pokud se některé ze zákonem zaváděných pravidel pro poskytování služeb v praxi ukazuje jako nevhodné, Vaše organizace je přesto dále dodržuje.	17	31	24	49	31
Neschopnost řešit problémy organizace						
37	Plnění některých z povinností vyžadovaných zákonem, komplikuje řešení problémů, které se ve Vaší organizaci vyskytnou.	52	42	20	23	15
Zablokovaná komunikace v hierarchii org.						
38	Plnění některých z povinností vyžadovaných zákonem, zhoršuje komunikaci mezi řadovými pracovníky a vedením organizace.	23	35	10	48	36
Průměrná četnost respondentů		30,7	36,0	18,0	40,0	27,3
Skóre		1,3				

K výše uvedenému lze dodat, že celkové skóre nezohledňuje únikové odpovědi, kterých je v případě uváděného komplexu dysfunkcí značné množství. Tento jev si vysvětlují jako možný důsledek možná nejasně či příliš obecně formulovaným otázek, což může být i příčinou nerozhodného skóre. V duchu nejednoznačnosti, která tuto dimenzi protíná je však možné získané údaje interpretovat i jako známku toho, že v organizacích poskytovatelů sociálních služeb dochází v souvislosti s plněním zákonných povinností

k procesům, které blokují interní komunikační kanály a tím i jejich schopnost řešit vnitřní organizační problémy.

Svým způsobem si výsledky v této dimenzi odporují s interpretací dat u dysfunkcí z podstaty formální organizace, patrně zde ale hrají důležitou roli další vlivy a v případném dalším zkoumání tohoto fenoménu by jednoznačnějším výsledků jistě pomohlo zavedení kontrolních proměnných, jako je například velikost organizace.

4.3 Shrnutí výsledků dotazníkového šetření

V případě zjišťování názoru dotčených aktérů na prvky byrokracie v dimenzích 1 až 6, v jejich konkrétní podobě, jak jsou obsaženy v zákoně o sociálních službách, lze konstatovat, že všechny z dílčích hypotéz se potvrdily. Tj. nadpoloviční většina respondentů souhlasila s tvrzením, že příslušné prvky byrokracie pro ně představují překážku z hlediska způsobu, jakým je v jejich organizaci dosahováno cílů. Celkové skóre všech dimenzí se pohybuje s výraznou rezervou v kladných číslech, tudíž hlavní hypotézu, že **Většina reprezentantů NNO poskytujících sociální služby zastává názor, že prvky byrokracie obsažené v zákoně č. 108/2006 Sb., představují překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace, je možné považovat za ověřenou.** Přehled sestupně seřazených dimenzí podle dosažených hodnot uvádí *Tabulka 4.10*, detaily se zabývají příslušné kapitoly výše.

Tabulka 4.10 - Přehled skóre dimenzí a ověřovaných hypotéz			
Dimenze	Hypotéza	Potvrzena*	Skóre dimenze
<i>Dimenze 3 (systém příkazů a zákazů)</i>	H2.3	Ano	91,5
<i>Dimenze 5 (neosobní vztahy)</i>	H2.5	Ano	57,1
<i>Dimenze 6 (výběr zam. dle výkonu a odb. způsobilosti)</i>	H2.6	Ano	37,3
<i>Dimenze 1 (hierarchická organizační struktura)</i>	H2.1	Ano	34,9
<i>Dimenze 4 (standardizace pracovních postupů)</i>	H2.4	Ano	34,5
<i>Dimenze 2 (dělba práce podle funkční specializace)</i>	H2.2	Ano	26,5

* Hypotéza je potvrzena v případě, že skóre příslušné dimenze je větší než 0.

Z uvedených výsledků vyplývá, že za nejproblematictější prvky byrokracie obsažené v zákoně 108/2006 Sb. vnímají reprezentanti neziskových organizací ty, které se dotýkají zavádění regulace možného jednání členů organizace (*Dimenze 3*), zde poněkud paradoxně

v podobě povinnosti dodržovat mlčenlivost o osobních údajích klientů (podrobněji viz *Kapitola 4.2.1.3*). Další velmi citlivou dimenzí byrokratických znaků je oblast reprezentovaná formalizací a odosobňováním mezilidských vztahů (*Dimenze 5*). Za největší překážku zde pro své fungování chápou NNO povinnost *mít písemně definováno a zveřejněno poslání, cíle a zásady poskytované sociální služby a okruh osob, kterým je určena*. Obdobně jsou hodnoceny též povinnosti spojené s vymezováním situací a postupů pro řešení momentů, kdy by mohlo dojít ke střetu zájmů či porušení práv klientů. Detailní přehled je k dispozici v *Kapitole 4.2.1.5*. Přibližně shodných hodnot ve středu spektra dosahují prvky byrokracie náležející k *Dimenzím 6, 1 a 4*. Za reprezentativní zmínku zde stojí například výrazně negativní názor respondentů na povinnost *pracovníků v sociálních službách splňovat zákonem předepsanou odbornou způsobilost (Dimenze 6)*, kterou označilo vzhledem k povaze praxe v organizaci za přitěžující 71% dotázaných. Dále se neziskové organizace silně ohrazují proti skutečnosti, že sociální služby je možné poskytovat jen na základě oprávnění (registrace) a neméně problémové se jim jeví povinnosti *odevzdávat registrujícímu orgánu doklady nebo jejich úředně ověřené kopie prokazující odbornou způsobilost pracovníků a též odevzdávat pro účely registrace popis personálního zajištění služby (Dimenze 1)*.

Jako nejméně problematická, avšak stále významná, se ukazuje *Dimenze 2*, tj. oblast dělby práce podle odbornosti. Zde nejvíce ve způsobu dosahování cílů neziskovým organizacím překáží povinnost *mít stanovená oprávnění a povinnosti jednotlivých zaměstnanců* a též povinnost *mít stanovenou strukturu a počet pracovních míst*.

Přestože hodnoty dimenzí v dotazníkovém šetření a hodnoty dimenzí obsahové analýze není možné přímo porovnávat, je možné pracovat alespoň s pořadím dimenzí, jak jej určuje dosažené skóre. Srovnání umožní zhodnotit, zda intenzitě v jaké se zákon prvky byrokracie prosazuje, odpovídá i povaha názorů na tyto prvky ze strany respondentů. Názorný přehled ukazuje *Tabulka 4.11*.

Tabulka 4.11 - Srovnání pořadí dimenzí OA a DOT dle dosaženého skóre			
Pořadí dimenzí (obsahová analýza)	Skóre dimenze	Pořadí dimenzí (dotazníkové šetření)	Skóre dimenze
<i>Dimenze 1</i> (hierarchická organizační struktura)	146,0	<i>Dimenze 3</i> (systém příkazů a zákazů)	91,5
<i>Dimenze 4</i> (standardizace pracovních postupů)	20,5	<i>Dimenze 5</i> (neosobní vztahy)	57,1
<i>Dimenze 6</i> (výběr zam. dle výkonu a odb. způsobilosti)	5,0	<i>Dimenze 6</i> (výběr zam. dle výkonu a odb. způsobilosti)	37,3
<i>Dimenze 5</i> (neosobní vztahy)	5,0	<i>Dimenze 1</i> (hierarchická organizační struktura)	34,9
<i>Dimenze 2</i> (dělbá práce podle funkční specializace)	3,7	<i>Dimenze 4</i> (standardizace pracovních postupů)	34,5
<i>Dimenze 3</i> (systém příkazů a zákazů)	1,7	<i>Dimenze 2</i> (dělbá práce podle funkční specializace)	26,5

Nejmarkantnější rozdílnost, která se v řazení dimenzí mezi oběma stranami tabulky objevuje, se nepochybně týká *Dimenze 3*. Zatímco zákon ohledně podoby systému interních pravidel chování v podstatě mlčí, ze strany NNO je takto malý náznak vnímán jako problematický s obrovskou intenzitou. S menším rozpětím je situace stejná i u *Dimenze 5*. Tatáž záměna pořadí, jen v opačném gardu, platí i v případě standardizace pracovních postupů, kterou zákon velice zdůrazňuje, ale podle skóre dosaženého v dotazníkovém šetření, dotyčným organizacím překáží tyto prvky byrokracie téměř nejméně. Zajímavé je i shodné pořadí u prvků *Dimenze 6* na třetí pozici, což vybízí k interpretaci, že důraz kladený na tyto prvky je shodný jak v případě zákona, tak i ze strany neziskových organizací.

Uvedeným srovnáním nelze podkládat žádné závěry, lze jej však chápat jako určitou ukázkou toho, že nízká četnost určitých prvků byrokracie v zákoně ještě neznamená, že by se byly ve svém dopadu na fungování organizací bezvýznamné. Toto zjištění je i známkou toho, že v případě obsahové analýzy zmiňovaného zákona by bylo vhodné zohlednit kromě kvantitativní stránky i významové přesahy kódovaných analytických jednotek.

Odpoř' na druhou řást vřzkumnř otřzky, tj. *zda poskytovatelř sociřlnřch sluřeb z řad NNO pozorujř v souvislosti se zavedenřm zřkona ve svřch organizacřch nřkterř z dysfunkcř byrokracie*, podřvř druhř řást vřsledkř dotaznřkovřho řetřenř. Z přehledu uvedenřho v *Tabulce 4.12* je jasnř patrnř, ře dřlřř hypotřzy předpoklřdajřcř vřskyt dysfunkcř plynoucř z „přemřstřnř cřlř“ a samotnř podstaty formřlnř organizace ve vřtřinř organizacř se nepotvrdily. Skřre v obou přřpadech vřraznř překrořilo hranici zřpornřch řřsel a podalo tak doklad o tom, ře neziskovř organizace majř patrnř díky svřmu hodnotovřmu zřzemř, znařnou schopnost se s negativnřmi dopady byrokratizace vyrovnřvat a přřdrřovat charakter svř řinnosti v intencřch lidskřho a osobnřho přřstupu.

K dysfunkcřm „zablokovanř spoleřnosti“ se vřak vztahujř velmi nejednoznařnř data. Vyrovnřnř pořty nřzorř respondentř popisovanř v *Kapitole 4.2.2.3*, řeřř s velmi třsnřm vřsledkem ve prospřch ověřovanřho předpokladu ař vřpořet celkovřho skřre.

Vzhledem k popisovanř povaze vřsledkř nelze potom ani hlavnř hypotřzu, ře vřtřina reprezentantř NNO je toho nřzoru, ře se v jejich organizaci vyskytujř prvky dysfunkcř charakteristickř pro byrokratickř systřm řřenř, kterř považujř za dřsledek zřkona 108/2006 Sb. uznat jako potvrzenou.

Tabulka 4.12 - Přehled skřre dimenzř a ověřovanřch hypotřz			
Typ dysfunkce	Hypotřza	Potvrzena*	Skřre dimenze
Dysfunkce „přemřstřnř cřlř“	H3.1	Ne	-25,1
Dysfunkce z existence formřlnř org.	H3.2	Ne	-29,9
Dysfunkce „zablokovanř spoleřnosti“	H3.3	Ano	1,3
* Hypotřza je potvrzena v přřpadř, ře skřre přřsluřnř dimenze dysfunkcř je vřtřř nřř 0.			

Závěr

Poskytovatelé sociálních služeb z řad nestátních neziskových organizací často kritizují zákon o sociálních službách v tom smyslu, že je nutí přizpůsobovat svůj vnitřní organizační model systému byrokratického řízení charakteristického spíše pro státní správu.

Prvním cílem mé diplomové práce proto bylo zjistit, *zda a v jakých četnostech se v zákoně o sociálních službách (č.108/2006 Sb.) vyskytují prvky byrokratické správy, které zákon zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb.*

Jako základní konceptuální rámec, jenž se odráží ve struktuře i nastavení výzkumných metod v celé práci, jsem využil závěry výzkumné práce R. H. Halla na poli dimenzionální analýzy prvků obsažených ve struktuře byrokratických organizací. Konkrétně jsem převzal systém kategorizace prvků byrokracie v 6 dimenzích, tematizovaných jako *hierarchická organizační struktura, dělba práce podle odbornosti, systém pravidel a nařízení, standardizace pracovních postupů, neosobnost mezilidských vztahů a selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti.*

Konkrétní metodou, jež měla prokázat či vyvrátit přítomnost prvků byrokratické správy v zákoně o sociálních službách, byla kvantitativně pojatá obsahová analýza. Na základě výsledků této analýzy lze konstatovat, že zákon č. 108/2006 Sb. prokazatelně obsahuje znaky byrokracie, které přenáší do organizací poskytovatelů sociálních služeb. V zákoně jsou přítomny prvky byrokracie ze všech uvedených dimenzí, avšak jak předpokládá dimenzionální přístup, míra jejich četnosti je různá. Při porovnání skóre jednotlivých dimenzí se ukázalo, že mezi zákonem nejvíce zdůrazňované prvky byrokracie (nejvyšší četnost výskytu), které musí poskytovatelé sociálních služeb ve své činnosti reflektovat, patří povinnosti spojené s *hierarchizací a strukturací samotného systému sociálních služeb* (kategorizace činností, povinnost registrace, kontrola institucí veřejné správy a další), s *nároky na standardizaci pracovních postupů* (vytváření a dodržování písemných pracovních postupů, dodržování standardizovaných procedur) či s *dodržováním specifické kvalifikační úrovně pracovníků v sociálních službách.*

Druhým cílem mé práce bylo zodpovědět výzkumnou otázku, *zda poskytovatelé sociálních služeb z řad NNO považují znaky byrokracie obsažené v zákoně 108/2006 Sb. za překážku pro způsob, jakým se snaží naplňovat cíle své organizace a zda v jejich důsledku pozorují v organizaci některé z dysfunkcí byrokracie.*

Jako výzkumnou metodu vhodnou pro zjištění názoru aktérů z řad NNO v sociálních službách na znaky byrokracie a odpovídající dysfunkce, jsem zvolil kvantitativní

dotazníkové šetření. Na pozadí výsledků provedeného šetření lze s jistotou tvrdit, že pro většinu reprezentantů nestátních neziskových organizací, které poskytují sociální služby, představují prvky byrokracie obsažené v zákoně č. 108/2006 Sb. překážku z hlediska způsobu, jakým se snaží naplňovat poslání a cíle své organizace. Z prvků byrokracie, které zákon obsahuje a prosazuje, jsou za nejvíce problematické z pohledu představitelů NNO považovány ty z nich, které se dotýkají **kontroly a řízení možného jednání členů organizace** (vytváření systému, příkazů, zákazu a penalizací), které **zavádějí formalizaci a odosobnění mezilidských vztahů** (smluvní vztahy s klienty, standardizovaný způsob jednání) nebo ty, které **výkon profese pracovníků v sociálních službách podmiňují určitými kvalifikační nároky a standardy** (specifický typ vzdělání, povinné další vzdělávání atd.). Hypotézy, jejichž podstatou bylo tvrzení, že většina NNO považuje v zákoně obsažené prvky byrokracie za překážku v naplňování svých cílů a poslání, se bez výjimky potvrdily. Naopak v případě projevu typických dysfunkcí doprovázející proces byrokratizace v organizacích poskytovatelů se situace obrátila. Výsledky dotazníkového šetření poukázaly na skutečnost, že ve většině případů nepozorují reprezentanti NNO ve své organizaci v souvislosti s plněním zákonných povinností projevy vybraných dysfunkcí byrokracie. Hypotézy předpokládající u většiny organizací projevy dysfunkcí popisovaných jako „**přemístění cílů**“ a **dysfunkcí plynoucích z podstaty formálních organizací** se jednoznačně nepotvrdily. V případě selhání označovaných jako **dysfunkce „zablokované společnosti“** se sice stanovená hypotéza potvrdila, avšak jen velmi těsnou většinou odpovědí potvrzujících projevy tohoto typu dysfunkcí v organizacích respondentů. Nelze tudíž hovořit o zcela spolehlivém ověření této hypotézy.

Na základě závěrů dotazníkové šetření, lze tedy konstatovat, že prvky byrokratického systému řízení, které zákon č. 108/2006 Sb. zavádí do činnosti poskytovatelů sociálních služeb, představují pro většinu neziskových organizací překážku vzhledem k tomu, jakým způsobem se snaží naplňovat poslání a cíle své organizace. A naopak očekávání, že byrokratizace činnosti oslovených organizací vlivem zákona bude doprovázena i charakteristickými selháními byrokratického aparátu, se neprokazuje.

Protikladnost tohoto zjištění implikuje otázku, jak je možné, že NNO považují řadu prvků zákona za byrokratizující, ale zároveň u sebe nepozorují typické dysfunkce spojené s tímto procesem. Plnohodnotné vysvětlení by si jistě zasloužovalo cílenější výzkum, nicméně i z charakteru získaných odpovědí u položek dotýkajících se principů vlastních právě organizacím neziskového sektoru, lze usuzovat na významnou schopnost tohoto druhu organizací přidržovat se svého poslání a především způsobu jakým jej naplňují. Na

základě povahy údajů získaných v dotazníkové m šetření, docházím k přesvědčení, že ve většině případů se NNO nehodlají smířit se zaváděním organizačních prvků odporujících jejich hodnotovému založení. To jest, pokud zákon do jejich činnosti zavádí „cizorodé“ prvky byrokratického řízení, nezůstávají u jejich dogmatického dodržování a nacházejí způsob jak vyhovět zákonným normám a při tom nepodlehnout transformaci vnitřní struktury do podoby byrokratického aparátu se všemi příslušnými neduhy. Hledání odpovědi na to zda a kde tkví vnitřní potenciál NNO snižovat negativní dopady byrokratizace je nepochybně jedním z možných směrů kam zaměřit další výzkumné počiny v této oblasti. Osobně se domnívám, že zmiňovaný potenciál úzce souvisí s bytostným propojením těchto organizací na hodnotový rámec organicky pulzující občanské společnosti. Alespoň v tom smyslu, jak naznačuje výklad sebe-reflexivní utváření organizační identity R. Marady i dalších teoretiků.

Při pohledu na dosažená zjištění v širším kontextu, se jednoznačně otevírá problematika vztahů a regulačních rolí mezi občanským a státním sektorem, čímž se vracím zpět k podnětům, které mne tematickému zacílení práce vůbec přiměly. Z perspektivy normativního modelu K. Müllera, uvedeného v úvodní teoretické kapitole, má vztah mezi občanskou společností a demokratickým státem povahu vzájemné závislosti, která se zakládá na potřebě občanské společnosti ochraňovat před zneužíváním svobody a potřebě demokratického státu udržovat si svou legitimitu a důvěryhodnost. Proces byrokratizace činnosti neziskových organizací v sociálních službách a tendence transformovat jejich organizační strukturu do podoby sourodé se státním aparátem, lze považovat za ilustraci nevyvážených vztahů mezi ochrannou funkcí, kterou má poskytovat právní řád a participační funkcí poskytující volný prostor pro občanské naplnění. Z obsahové stránky zákona o sociálních službách je patrné, že řadu aspektů zákon formalizuje se záměrem ochránit práva klientů a zajistit jim rovné podmínky. Nicméně jak upozorňuje K. Müller, neregulované vytváření mechanismů na ochranu před nerovností a odstraňování privilegií jménem rovného zacházení, vede paradoxně k postupnému hromadění moci v rukou centralizovaného státu.

S ohledem na zmíněná rizika nevyváženého vztahu mezi funkcemi státu a občanské společnosti je na jednu stranu dobrým znamením, že neziskové organizace v sociálních službách se přidržují svých tradičních hodnot a dovedou tlumit negativní dopady normativních opatření na svou vnitřní strukturu, nicméně na druhé straně je třeba věnovat pozornost tomu nakolik je v zájmu zajištění státem garantované „kvality“ služeb a rovných podmínek pro všechny omezována jejich participační funkce.

Seznam literatury

- ANHEIER, H. K.; SALAMON, L. M. (1992) In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 3(2): 125-151.
- BACH, J.; STARK, D. (2004) *Link, Search, Interact The Co-evolution of NGOs and Interactive Technology* [online]. [cit. 2011-06-22]. Dostupné z WWW: <www.coi.columbia.edu/pdf/bach_stark_lsi.pdf>.
- BAUM, J.A.C. (2002) *Companion to Organizations*. Oxford: Bleckwell.
- DOHNALOVÁ, M. (2003) *Občanský sektor* [online]. [cit. 2011-06-22]. Dostupné z WWW: <http://www.e-cvns.cz/soubory_diskuse/obcansky_sektor.pdf>.
- DOHNALOVÁ, M., MALINA, J. (2006) *Slovník antropologie občanské společnosti*. Brno: Cerm.
- DISMAN, M. (2002) *Jak se vyrábí sociologická znalost: Příručka pro uživatele*. Praha: Karolinum.
- HALL, R. H. (1961) *An empirical study of bureaucratic dimensions and their relation to other organizational characteristics*. Doctoral dissertation. Ohio: Ohio State University.
- HALL, R. H. (1963) The concept of bureaucracy: An empirical assessment. *American Journal of Sociology* 69 (1): 32-40.
- HALL, R. H. (1968) Professionalization and Bureaucratization. *American Sociological Review* 33 (1): 92-104. Dostupné z WWW: <<http://www.jstor.org/stable/2092242?origin=JSTOR-pdf>>
- HANDEL, M. J. (2003) *The Sociology of organization*. London: Sage.
- HATCH, M. J. (1997) *Organization theory. Modern, Symbolic and Posmodern Perspectives*. Oxford: University Press.
- KELLER, J. (1996) *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: SLON.
- KRIPPENDORF, K. (2004). *Content analysis: an introduction to its methodology*. London: Sage.
- MAYRING, P. (2000) Qualitative Content Analysis. *FORUM: QUALITATIVE SOCIAL RESEARCH* [online]. [cit. 2011-06-22]. Dostupné z WWW: <<http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0002204>>.
- MARADA, R. (2003) *Občanský sektor a organizační identita. Utváření občanských identit po roce 1989*. In: Szalo, C., Nosál, I. (ed.): *Mozaika v re-konstrukci. Formování sociálních identit v současné střední Evropě*. Brno: MU.
- MERTON, R. K. (2000) *Studie ze sociologické teorie*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- MÜLLER, K. (2003) Koncept občanské společnosti: pokus o komplementární přístup: Tocquevillovské dědictví a giddensovká perspektiva. *Sociologický časopis* 39 (5): 607-624.
- MEYERS, R. (1972) *School System Bureaucratization and Teachers Sense of Power*. Chicago
- ONDRUŠEK, D., ZELENÁKOVÁ, M. (2000) *Čítanka pre pokročilé neziskové organizácie*. Bratislava: Partners for Democratic Change – Slovakia.

- PÁLKA, P. (2003) *Klaus Merten: Typologie metod obsahové analýzy: (překlad kapitoly z díla Inhaltsanalyse)*. [online]. [cit. 2011-06-22]. Dostupné z WWW: <web.ff.cuni.cz/~rada/taoa/~RTFverze/METOBSAN.rtf>.
- POTŮČEK, M. (1997) *Nejen trh*. Praha: SLON.
- POTŮČEK, M. a kol. (2005): *Veřejná politika*. Praha: SLON.
- POWELL, W., W., DIMAGGIO, P., J. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- PUNCH, K.F. (2008): *Základy kvantitativního šetření*. Praha: Portál.
- SOKOL, J. (2002) *Společnost jako komunikace*. In: Dohnalová, M., Anderle, P. *Občanský sektor: Úvahy a souvislosti*. Moravský Beroun: Univerzita Karlova – Fakulta humanitních studií.
- UDY, S. H. (1959) "Bureaucracy" and "Rationality" in Weber's Organization Theory: An Empirical Study. *American Sociological Review*, roč. 24, čís.6, s. 791-795. Dostupné z WWW: <http://www.jstor.org/stable/2088566?origin=JSTOR-pdf>.
- YÜCEL, C. (1999) *Bureaucracy and Teachers' Sense of Power* [online]. Blacksburg. Dizertační práce. Virginia Polytechnic Institute and State University. Dostupné z WWW: <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-113099-012147/>.

Legislativní dokumenty a normy

- ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon o sociálních službách. In *Sbírka zákonů ČR*. 2006 Sb., částka 37, číslo 108.
- ČESKÁ REPUBLIKA. Vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. In *Sbírka zákonů ČR*. 2006, částka 164, číslo 505.
- ČSN ISO 690. *Bibliografické citace: Obsah, forma a struktura*. Praha: ČESKÝ NORMALIZAČNÍ INSTITUT, 1996.
- ČSN ISO 690-2. *Bibliografické citace : Část 2: Elektronické dokumenty nebo jejich části*. Praha : ČESKÝ NORMALIZAČNÍ INSTITUT, 2000.

Přílohy

Seznam příloh:

Příloha č. 1 - Dimenze 1 - hierarchická organizace.	90
Příloha č. 2 - Dimenze 2 - dělba práce podle odbornosti	95
Příloha č. 3 - Dimenze 3 - Systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti.....	96
Příloha č. 4 - Dimenze 4 - standardizace pracovních postupů.	97
Příloha č. 5 - Dimenze 5 – neosobnost mezilidských vztahů.....	98
Příloha č. 6 - Dimenze 6 - Výběr a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti.....	100
Příloha č. 7 - Průvodní dopis.....	103
Příloha č. 8 - Předloha elektronické verze dotazníku.....	104
Příloha č. 9 – Grafy procentního rozložení odpovědí	107

Příloha č. 1 - Dimenze 1 - hierarchická organizační struktura

4.3.1 Taxativní vymezení struktury, řízení a provádění činností.

Zákon ve své popisnosti udává výčet všech možných typů sociálních služeb, které člení do následujících tří kategorií:

- „Sociální služby zahrnují a) **sociální poradenství**, b) **služby sociální péče**, c) **služby sociální prevence**.“ (§ 32)

V § 33 navazuje na předchozí dělení a určuje formy poskytování sociálních služeb, což vymezuje odstavce (1) a odstavce (2), (3) a (4) pak uvádějí jejich definice:

- „Sociální služby se poskytují jako **služby pobytové, ambulantní nebo terénní**.“ (§ 33, odst. 1)

Následující § 34 vymezuje možná zařízení sociálních služeb:

- „**Pro poskytování sociálních služeb se zřizují tato zařízení sociálních služeb: a) centra denních služeb, b) denní stacionáře, c) týdenní stacionáře, d) domovy pro osoby se zdravotním postižením, t) zařízení následné péče**.“ (§ 32, odst. 1, písm. a - t)

K vlastnímu způsobu poskytování služeb, respektive výčtu činností, které musí poskytovatelé vždy zajistit se pak vztahuje § 35, jenž v odstavci 1 v **písmenech a – m** tyto činnosti vyjmenovává. Odstavec 2 následně odvoláním na vyhlášku 505/2006 Sb. specifikuje rozsah zmiňovaných činností.

- „Rozsah úkonů... ..u jednotlivých druhů sociálních služeb **stanoví prováděcí právní předpis**.“ (§ 35, odst. 2)
- „**Základní činnosti uvedené u jednotlivých druhů sociálních služeb v § 37, 39 až 52 a §54 až 70 jsou poskytovatelé sociálních služeb povinni vždy zajistit**.“ (§ 35, odst. 3)

§ 37, 39 - 52 a §54 – 70 vyjmenovávají jednotlivé typy služeb, definují je, specifikují cílovou skupinu klientů (pro koho je služba ve svém obsahovém vymezení určena) a určují okruh základních činností. Vyhláška 505/2006 Sb. pak následně v § 3 – 35 tyto konkretizuje typy a rozsah úkonů, které musí poskytovatelé ve službě vždy zajistit a dále u některých služeb určují limity úhrad za poskytnuté služby. Zmiňované části zákona jsou velmi obsažné a jejich citování zde by zabralo neúměrný prostor, přehled o kódovaných položkách proto uvádím jen v souhrnné tabulce na konci této kapitoly.

Vymezení způsobu poskytování služeb se dotýká i standard 11 (*Místní a časová dostupnost poskytované sociální služby*):

- „**Poskytovatel určuje místo a dobu poskytování sociální služby podle druhu sociální služby, okruhu osob, kterým je poskytována, a podle jejich potřeb.**“ (505/2006 Sb., příl. č. 2, standard 11)

Do sledovaného tématu - zákonem vymezené procedury, které se dotýkají i organizační struktury poskytovatelů - patří i určení způsobu financování a úhrad sociálních služeb. Zákon jednak stanovuje, že některé služby se poskytují za úhradu a jiné bez úhrady (§ 71), což je konkretizováno v § 72, respektive §73 až 76. Níže uvádím namátkové příklady, úplné počty kódovaných pasáží obsahuje tabulka 1.1.

- „**Sociální služby se poskytují osobám bez úhrady nákladů nebo za částečnou nebo plnou úhradu nákladů.**“ (§ 71, odst. 1)
- „**Bez úhrady nákladů se poskytují... sociální poradenství (§ 37, raná péče (§ 54), telefonická krizová pomoc (§ 55),...**“ (§ 72, písm. a - c)
- „**Úhrada za péči se stanoví při poskytování... pobytových služeb, s výjimkou týdenních stacionářů, ve výši přiznaného příspěvku,**“
- „**Úhrada za péči nezaopatřenému dítěti 22) se stanoví při poskytování... pobytových služeb v domovech pro osoby se zdravotním postižením ve výši přiznaného příspěvku**“ (§ 74, odst. 4, písm. a)
- „**Za poskytování... osobní asistence (§ 39), pečovatelské služby (§ 40), tísňové péče (§ 41)...**“ (§ 75, odst. 1, písm. a - c)
- „**Za poskytování sociálních služeb v nízkoprahových denních centrech (§ 61) hradí osoby úhradu za stravu ve výši stanovené poskytovatelem.**“ (§ 76, odst. 3)

4.3.2 Interní agenda podléhající kontrole institucí veřejné správy.

- „**Poskytovatel průběžně kontroluje a hodnotí, zda je způsob poskytování sociální služby v souladu s definovaným posláním, cíly a zásadami sociální služby a osobními cíly jednotlivých osob**“ (standard 15, písm. a)

Téma kontroly se však objevuje dokonce již v samotném předmětu úpravy zákona:

- „**Tento zákon upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory... prostřednictvím... podmínky pro vydání oprávnění k poskytování sociálních služeb... inspekci poskytování sociálních služeb a předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách.**“ (§ 1, odst. 1)

Další výskyt tématického kódu se týká popisu nástroje kontroly jímž je v § 1 zmiňovaná inspekce sociálních služeb:

- „**Inspekci poskytování sociálních služeb... provádí... a) krajský úřad, s výjimkou uvedenou v písmenu b) b) ministerstvo u poskytovatelů sociálních služeb, vůči nimž kraj vykonává funkci zřizovatele nebo zakladatele.**“ (§ 97, odst. 1, písm. a, b)
- „**Předmětem inspekce u poskytovatelů sociálních služeb je a) plnění povinností poskytovatelů sociálních služeb stanovených v § 88 a 89, b) kvalita poskytovaných sociálních služeb.**“ (§ 97, odst. 2, písm. a, b)

- *„Postup při provádění inspekce podle tohoto zákona se řídí zákonem o státní kontrole...“*
(§ 98, odst. 1)
- *„Inspekce se provádí vždy v místě poskytování sociálních služeb.“* (§ 98, odst. 2)
- *„Registrující orgán kontroluje plnění podmínek stanovených pro registraci u poskytovatelů sociálních služeb, kterým vydal rozhodnutí o registraci.“* (§ 82a, odst. 1)
- *„Registrující orgán je oprávněn ukládat poskytovatelům sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při této kontrole.“* (§ 82a, odst. 2)
- *„Pro účely kontroly registračních podmínek platí obdobně ustanovení § 79 odst. 3 věty čtvrté a páté.“* (§ 82a, odst. 3)
- *„Příslušný krajský úřad kontroluje správnost a úplnost těchto údajů.“* (§ 85, odst. 5)

K tématu se vztahuje i popis konkrétní metody, jak se hodnotí, zda poskytovatel plní zákonné požadavky, což uvádí vyhláška 505/2006 Sb. v § 38 (Hodnocení plnění standardů), v odstavcích (1) a (3):

- *„Plnění standardů kvality sociálních služeb se hodnotí podle stupně splnění jednotlivých kritérií systémem bodového hodnocení, ...“* (505/2006 Sb., § 38, odst. 1)
- *„Poskytovatel... splňuje standardy kvality sociálních služeb výborně, jestliže celkový počet bodů činí 90 až 100 % z maximálního celkového počtu bodů, kterého podle přílohy č. 2 může dosáhnout“* (505/2006 Sb., § 38, odst. 3, písm. a)
- *„...dobře, jestliže celkový počet bodů činí 70 až 89 %...“* (ibid., písm. b)
- *„... částečně, jestliže celkový počet bodů činí 50 až 69 %...“* (ibid., písm. c)
- *„...nesplňuje standardy..., jestliže 1. některé z kritérií, které je označeno... ...jako zásadní, není hodnoceno počtem bodů podle odstavce 1 písm. a) nebo b), nebo 2. celkový počet bodů je nižší než 50 %...“* (ibid., písm. d)

Dalším kontextem, kdy se v zákoně hovoří o kontrole je registr poskytovatelů, kde je výsledek kontroly zveřejňován:

- *„Registr v listinné podobě obsahuje... ...kopii inspekční zprávy...“* (§ 85, odst. 3, písm. c)
- *„Registr v elektronické podobě obsahuje... ...informaci o výsledku provedené inspekce.“*
(§ 85, odst. 4)
- *„Registr je veřejným seznamem v části, která obsahuje údaje uvedené v § 79... ... a informaci o výsledku provedené inspekce“* (§ 87, odst. 2)

Poslední obsah, se kterým se téma kontroly spojuje, je definice správních deliktů a postihu při nedodržení kontrolovaných povinností, jímž je pokuta nebo zrušení registrace a tudíž nemožnost dále poskytovat služby, což zmiňují § 82 a následně je pak téma kontroly souhrnně vyjádřeno v § 107 (všechna písm. v odst. 1-5) a 108. V citacích níže jsou uvedeny jen některé příklady, celkové počty kódovaných témat jsou zaneseny v tabulce 1.2.

- *„Registrující orgán rozhodne o zrušení registrace, jestliže... ... poskytovatel sociálních služeb nesplňuje standardy kvality (§ 99) a k nápravě nedošlo ani na základě uložených opatření při inspekci sociálních služeb“* (§ 82, odst. 3, písm. c)
- *„Právník nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování...“* (§107, odst. 1)

- „...poskytovatel sociálních služeb [se] dopustí správního deliktu tím, že... ..**nesplní** ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem **opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole** registračních podmínek podle § 82a odst. 2“ (§ 107, odst. 3, písm. n)
- „**Správní delikty** podle tohoto zákona v prvním stupni **projednávají** v rozsahu své působnosti **obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad a ministerstvo.**“ (§ 108, odst. 4)

4.3.3 Nutnost žádat o povolení před vykonáváním činnosti (registrační princip).

Tématu registrace je v zákoně věnován vlastní oddíl, přičemž §78 ihned stanovuje nemožnost vykonávat činnost, ve smyslu poskytování služeb, bez registrace a § 120 totéž vztahuje v rámci přechodných ustanovení k poskytovatelům fungujícím před platností zákona 108/2006 Sb.

- „**Sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb, není-li v § 83 a 84 stanoveno jinak; toto oprávnění vzniká rozhodnutím o registraci.**“ (§78, odst. 1)
- „**Právnícké a fyzické osoby, které přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona poskytovaly služby sociální péče nebo sociální služby podle dosavadních právních předpisů a hodlají v této činnosti pokračovat... .. jsou povinny podat žádost o registraci ve lhůtě 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona...**“ (§ 120, odst. 5)

Odstavce a písmena §79 pak specifikují nutné podmínky registrace, čímž vlastně podmiňují i strukturu administrativní agendy uvnitř organizací poskytovatelů:

- „**Podmínkou registrace je... ..podání písemné žádosti o registraci, která obsahuje náležitosti uvedené v odstavci 5**“ (§79, odst. 1, písm. a)
- „**Žádost o registraci obsahuje tyto údaje a připojené doklady...**“ (§79, odst. 5)
- „**je-li žadatelem právnická osoba, obchodní firmu nebo název, sídlo nebo umístění její organizační složky, identifikační číslo a statutární orgán**“ (§79, odst. 5, písm. a)
- „... 4. **popis realizace poskytování sociálních služeb, 5. popis personálního zajištění poskytovaných sociálních služeb, 6. časový rozsah poskytování sociálních služeb, 7. kapacita poskytovaných sociálních služeb, 8. plán finančního zajištění sociálních služeb, 9. způsob zajištění zdravotní péče ...**“ (§79, odst. 5, písm. d)
- „...**doklady nebo jejich úředně ověřené kopie prokazující odbornou způsobilost fyzických osob uvedených v odstavci 1 písm. b)**“ (§79, odst. 5 písm. f)
- „**rozhodnutí o schválení provozního řádu zařízení sociálních služeb...**“ (§79, odst. 5 písm. g)
- „**doklad o vlastnickém nebo jiném právu k objektu nebo prostorám, v nichž budou poskytovány sociální služby, z něhož vyplývá oprávnění žadatele tyto objekty nebo prostory užívat**“ (§79, odst. 5 písm. h)
- „**je-li žadatelem právnická osoba, úředně ověřené kopie zakladatelských dokumentů a dokladů o registraci... , popřípadě výpis z obchodního rejstříku nebo jiné evidence podle zvláštních právních předpisů**“ (§79, odst. 5 písm. i)
- „**Registrující orgán vydá rozhodnutí o registraci, jestliže žadatel prokáže, že splňuje podmínky uvedené v § 79 odst. 1**“ (§81, odst. 1)

Další podmínka, která působí jako autorizace pro samotné poskytování služby je uvedena v § 80, a sice povinnost uzavřít pojistku:

- **„Poskytovatel sociálních služeb je povinen před započítáním jejich poskytování uzavřít pojistnou smlouvu pro případ odpovědnosti za škodu... Poskytovatel sociálních služeb je povinen do 15 dnů ode dne uzavření pojistné smlouvy zaslat její úředně ověřenou kopii registrujícímu orgánu.“** (§80, odst. 1)

V návaznosti na § 80 jsou v § 82 specifikovány podmínky změny a zrušení registrace, tj. odejmutí oprávnění poskytovat sociální služby:

- **„Registrující orgán rozhodne o změně registrace na základě oznámení podle odstavce 1 nebo na žádost poskytovatele sociálních služeb.“** (§82, odst. 2)
- **„Registrující orgán rozhodne o zrušení registrace, jestliže... poskytovatel sociálních služeb požádá o zrušení registrace; ...byla uložena sankce za správní delikt; nesplňuje standardy kvality; požádá o zrušení registrace; zneužije prostředky k úhradě...“** (§82, odst. 3, písm. a -e)
- **„Rozhodnutí o registraci pozbývá platnosti, jestliže poskytovatel sociálních služeb nezapočne poskytovat sociální služby ve lhůtě do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o registraci.“** (§82, odst. 5)
- **„Registrace je nepřevoditelná a pozbývá platnosti dnem zániku právnické osoby nebo dnem úmrtí fyzické osoby.“** (§82, odst. 6)

Souvisejícím kontextem, v němž je zásadním způsobem podepřena ukládaná podmínka poskytovat sociální služby pouze s oprávněním (registrací), je obsažena v § 101, 101a, 104 a 105. Paragrafy vylučují možnost získat na neregistrované služby dotace z veřejného rozpočtu, což se přímo dotýká existenční podstaty poskytovatelů a působí jako silný faktor nutící k přizpůsobení se zákonem propagovanému systému v sociálních službách (v tomto smyslu lze otevřeně hovořit o normativním tlaku představeném v rámci institucionální teorie v kapitole 2.3.2).

- **„Dotace ze státního rozpočtu se poskytuje na zajištění poskytování sociálních služeb poskytovatelům sociálních služeb, kteří jsou zapsáni v registru.“** (§101, odst. 1)
- **„Kraj rozhoduje... o poskytnutí finančních prostředků z dotace poskytovatelům sociálních služeb, kteří jsou zapsáni v registru podle § 85 odst. 1.“** (§101a, odst. 2)
- **„Ze státního rozpočtu mohou být... poskytovány účelové dotace... poskytovatelům sociálních služeb, kteří jsou zapsáni v registru.“** (§104, odst. 1)
- **„Obec nebo kraj může poskytnout ze svého rozpočtu účelové dotace... poskytovatelům sociálních služeb, kteří jsou zapsáni v registru.“** (§105)

Poslední oblastí, kde lze téma registračního principu kódovat je vymezení sankcí v § 107, jenž v písmenech a) a i) klasifikuje porušení této povinnosti jako správní delikt:

- **„neposkytuje sociální služby v rozsahu stanoveném v rozhodnutí o registraci podle § 81 odst. 2,“** (§ 107, písm. a)
- „nesplní lhůtu k podání žádosti o zrušení registrace podle § 82 odst. 3 písm. d) nebo odst. 4,“** (§ 107, písm. i)

4.3.4 Povinnost hlásit organizační události a změny na vyšší úroveň (registrující orgán).

- „Poskytovatel sociálních služeb je povinen **do 15 dnů písemně oznámit** registrujícímu orgánu **všechny změny týkající se údajů obsažených v rozhodnutí o registraci a údajů obsažených v žádosti o registraci** a změny v dokladech předkládaných podle § 79 odst. 5 a doložit tyto změny příslušnými doklady...“ (§ 82, odst. 1)
- „Fyzická nebo právnická osoba uvedená v odstavci 1 [fyzická nebo právnická osoba se sídlem v jiném členském státě EU] **je povinna oznámit krajskému úřadu ... zahájení činnosti na území České republiky a předložit doklad, který ji opravňuje k poskytování sociálních služeb v jiném členském státě Evropské unie, a to ve lhůtě 8 dnů ode dne zahájení této činnosti.**“ (§ 84, odst. 2)
- „Registr... **...obsahuje údaje, podle kterých se sleduje kapacita, způsob zabezpečení a nákladovost jednotlivých sociálních služeb. Poskytovatel.....je povinen tyto údaje sdělovat krajskému úřadu... na tiskopisu předepsaném ministerstvem, a to ve lhůtě do 30. června za předchozí kalendářní rok**“ (§ 85, odst. 5)
- „**neprodleně písemně oznámit... ukončení poskytování pobytové služby sociální péče osobě, která se může bez další pomoci a podpory ocitnout v situaci ohrožující její život a zdraví, pokud tato osoba s takovým oznámením souhlasí.**“ (§ 88, písm. k)
- „**Jestliže poskytovatel sociálních služeb odmítne uzavřít s osobou smlouvu o poskytnutí sociální služby... vydá o tom osobě na její žádost písemné oznámení s uvedením důvodu odmítnutí uzavření smlouvy.**“ (§ 91, odst. 7)

V návaznosti na ustanovení ohlašovací povinnosti se obsahově k tématu vztahuje i určení sankcí při jejím nedodržení. Jako správní delikt související s finanční sankcí kategorizuje nesplnění ohlášení změn § 107:

- „**nesplní oznamovací povinnost podle § 88 písm. k)**“ (§ 107, písm. j)

Příloha č. 2 - Dimenze 2 - dělba práce podle odbornosti

4.3.5 Požadavky zavádějící komplexní dělbu práce v celé organizaci.

- „Poskytovatel má stanovenou **strukturu a počet pracovních míst, pracovní profily, kvalifikační požadavky a osobnostní předpoklady zaměstnanců uvedených v § 115 zákona o sociálních službách; organizační struktura a počty zaměstnanců jsou přiměřené druhu poskytované sociální služby, její kapacitě a počtu a potřebám osob, kterým je poskytována**“ (standard 9, písm. a)

Nepřímo lze v kontextu požadavku komplexní dělby práce kódovat pasáže, které se nějakým způsobem zmiňují o rozsahu povinností jednotlivých typů pracovníků či pracovních pozic. Konkrétně v § 116, odst. (1) se uvádí:

- „Pracovníkem v sociálních službách je ten, **kdo vykonává...**“
„**přímou obslužnou péči o osoby... spočívající v nácviu jednoduchých denních činností, pomoci při osobní hygieně a oblékání, manipulaci s přístroji, ...**“ (odst. 1, písm. a)
- „**základní výchovnou nepedagogickou činnost spočívající v ...**“ (odst. 1, písm. b)

- *„pečovatelskou činnost v domácnosti osoby spočívající ve vykonávání prací spojených s přímým stykem s osobami s fyzickými a psychickými obtížemi, komplexní péči o jejich domácnost, zajišťování sociální pomoci, provádění sociálních depistáží **pod vedením sociálního pracovníka**,... ..organizační zabezpečování a komplexní koordinování pečovatelské činnosti a provádění osobní asistence“* (odst. 1, písm. c)
- *„**pod dohledem sociálního pracovníka** činnosti při základním sociálním poradenství, depistážní činnosti, výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti, činnosti při zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, činnosti při poskytování pomoci při uplatňování práv a oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.“* (odst. 1, písm. d)

4.3.6 Zavedení agendy vyžadující pracovníky úzce zaměřené na jeden typ činnosti.

- *„Poskytovatel má pro postup podle písmene b) a c) **pro každou osobu určeného zaměstnance**“* (standard 5, písm. d)
- *„Poskytovatel zajišťuje pro zaměstnance, kteří vykonávají přímou práci s osobami, kterým je poskytována sociální služba, **podporu nezávislého kvalifikovaného odborníka**.* (standard 5, písm. e)

Přímo v textu zákona 108/2006 Sb. se tento kód objevuje v souvislosti s povinností ověřovat předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka, respektive pracovníka v sociálních službách:

- *„Zdravotní způsobilost zjišťuje a lékařský posudek o zdravotní způsobilosti vydává praktický lékař a **u zaměstnanců lékař závodní preventivní péče**“.* (§ 110, odst. 3)
Identicky se pasáž vyskytuje také v § 116, odst.4

4.3.7 Povinnost písemně zaznamenávat u každého pracovníka jakou funkci zastává.

- *„...má písemně zpracovávánu **vnitřní organizační strukturu**, ve které jsou **stanovena oprávnění a povinnosti jednotlivých zaměstnanců**“* (standard 9, písm. b)

Další pasáž, která odpovídá kódu, lze nalézt v souvislosti s vymezením podmínek registrace sociální služby, kde § 79, odstavec 5, písmeno d) požaduje jako součást žádosti o registraci: *„**popis personálního zajištění poskytovaných sociálních služeb**“.*

Příloha č. 3 - Dimenze 3 - Systém pravidel a nařízení stanovující práva a povinnosti

4.3.8 Povinnost vytvářet pravidla možného chování, které musí pracovníci dodržovat.

- *„Zaměstnanci obcí a krajů, zaměstnanci státu a zaměstnanci **poskytovatelů sociálních služeb jsou povinni zachovávat mlčenlivost** o údajích týkajících se osob, kterým jsou poskytovány sociální služby... ..Tato povinnost trvá i po skončení pracovního vztahu.“* (§ 100, odst. 1)
- *„**Povinnost mlčenlivosti** stanovená v odstavci 1 **platí obdobně pro fyzické osoby**, které jsou poskytovateli sociálních služeb nebo se jako přizvaní odborníci účastní inspekce anebo při poskytování sociálních služeb působí jako **dobrovolníci**.“* (§ 100, odst. 2)

- „Údaje týkající se osob, kterým jsou poskytovány sociální služby nebo příspěvek, které se subjekty uvedené v odstavcích 1 a 2 při své činnosti dozvědí, sdělují jiným subjektům, jen stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní zákon; **jinak mohou tyto údaje sdělit jiným subjektům jen s písemným souhlasem** [dotyčné] **osoby...**“ (§ 100, odst. 3)

4.3.9 Povinnost kontrolovat pracovníky, zda neporušují stanovená pravidla chování.

- „**Zaměstnanec uvedený v § 100 odst. 1 se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost mlčenlivosti podle § 100 odst. 1.**“ (§ 106, odst. 1)
- „**Přizvaný odborník uvedený v § 100 odst. 2 se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost mlčenlivosti podle § 100 odst. 2**“ (§ 106, odst. 2)

Příloha č. 4 - Dimenze 4 - standardizace pracovních postupů.

4.3.10 Povinnost vytvářet popisy postupů a řešení většiny situací, které mohou nastat.

Povinnost vytvářet a dodržovat systém standardizovaných pracovních postupů ukládá poskytovatelům explicitně § 88 v písmenech d) a e), kde se uvádí povinnost:

- „**zpracovat vnitřní pravidla zajištění poskytované sociální služby, včetně stanovení pravidel pro uplatnění oprávněných zájmů osob...**“
- „**zpracovat vnitřní pravidla pro podávání a vyřizování stížností osob, kterým poskytují sociální služby...**“

Tyto požadavky nepřímo konkretizuje písmeno h) stejného paragrafu nařizující „dodržovat standardy kvality sociálních služeb“. Četnost témat, které explicitně přenášejí na poskytovatele byrokratizující povinnost vytvářet písemnou formou postupy a řešení možných situací, je ve standardech poměrně vysoká. Pasáže odpovídající vymezenému kódu jsou zpravidla uvedeny frází „*Poskytovatel vytváří pravidla...*“, „*Poskytovatel má písemně zpracovány pracovní postupy...*“. Konkrétně lze v této kategorii kódovat následující pasáže:

- „...**zaručující řádný průběh poskytování sociální služby a podle nich postupuje**“ (standard 1, písm. c)
- „...**pro předcházení situacím, v nichž bymohlo dojít k porušení základních lidských práv a svobod osob, a pro postup, pokud k porušení těchto práv osob dojde;**“ (standard 2, písm. a)
- „**Poskytovatel vytváří a uplatňuje vnitřní pravidla pro ochranu osob před předsudky a negativním hodnocením, ke kterému by mohlo dojít v důsledku poskytování sociální služby.**“ (standard 1, písm. d)
- „...**ve kterých vymezuje situace, kdy by mohlo dojít ke střetu jeho zájmů se zájmy osob, kterým poskytuje sociální službu, včetně pravidel pro řešení těchto situací**“ (standard 2, písm. b)
- „...**pro přijímání darů**“ (standard 2, písm. c)
- „...**podle kterých informuje zájemce o sociální službu**“ (standard 3, písm. a)
- „...**pro postup při odmítnutí zájemce**“ (standard 3, písm. c)

- „... *pro uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby*“ (standard 4, písm. a)
- „..., *kterými se řídí plánování a způsob přehodnocování procesu poskytování služby*“ (standard 5, písm. a)
- „*Poskytovatel vytváří a uplatňuje systém získávání a předávání potřebných informací mezi zaměstnanci o průběhu poskytování sociální služby jednotlivým osobám.*“ (standard 5, písm. e)
- „...*pro zpracování, vedení a evidenci dokumentace o osobách, kterým je sociální služba poskytována, včetně pravidel pro nahlížení do dokumentace.*“ (standard 6, písm. a)
- „*Poskytovatel má stanovenou dobu pro uchování dokumentace*“ (standard 6, písm. c)
- „...*pro podávání a vyřizování stížností*“ (standard 7, písm. a)
- „*Poskytovatel stížnosti eviduje a vyřizuje je písemně*“ (standard 7, písm. c)
- „... *pro přijímání a zaškolování nových zaměstnanců a fyzických osob, které nejsou v pracovně právním vztahu s poskytovatelem.*“ (standard 9, písm. c)
- „... *pro působení těchto osob při poskytování sociální služby*“ (standard 9, písm. d)
- „*Poskytovatel má písemně zpracován postup pro pravidelné hodnocení zaměstnanců*“ (standard 10, písm. a)
- „*Poskytovatel má písemně zpracován program dalšího vzdělávání zaměstnanců*“ (standard 10, písm. b)
- „*Poskytovatel má písemně zpracován systém výměny informací mezi zaměstnanci o poskytované sociální službě*“ (standard 10, písm. c)
- „*Poskytovatel má písemně zpracován systém finančního a morálního oceňování zaměstnanců*“ (standard 10, písm. d)
- „*Poskytovatel má písemně definovány nouzové a havarijní situace, a postup při jejich řešení*“ (standard 14, písm. a)
- „...*pro zjišťování spokojenosti osob se způsobem poskytování sociální služby*“ (standard 15, písm. b)

4.3.11 Důraz kladený na dodržování standardizovaných metod a procedur.

Výskyt tématu lze doložit na následujících místech, která ve většině případů kopírují rozložení kód v předchozí dimenzi:

Vyhláška 505/2006 Sb. příloha č.2 Standardy sociálních služeb:

Standard 1, písm. a) a c); standard 2, písm. a), b) ,c); standard 3, písm. a), c); standard 4, písm. a); standard 5, písm. a); standard 6, písm. a) standard 7, písm. a); standard 9, písm. c), d); standard 10, písm. b), c), d); standard 15, písm. b).

Příloha č. 5 - Dimenze 5 – neosobnost mezilidských vztahů

4.3.12 Požadavek vytvoření formálních pravidel pro jednání s klienty.

O povinnosti uzavírat smlouvy o poskytování služby se zmiňují nejen vlastní díl zákona (*Díl 3 Smlouva o poskytnutí sociální služby*), ale též § 88 shrnující povinnosti poskytovatelů, § 91 pojednávající o konkrétních parametrech smlouvy a povinnosti ji uzavírat. Rovněž tak kódují text vyhlášky, respektive standardu 4 a §107 pojednávající o deliktech při nedodržení zákonem ukládaných povinností. Rozložení témat sumarizuje tabulka 5.1.

- „**uzavřít s osobou smlouvu o poskytnutí sociální služby...**“ (§ 88, písm. i)
- „**vést evidenci žadatelů o sociální službu, se kterými nemohl uzavřít smlouvu o poskytnutí sociální služby...**“ (§ 88, písm. g)
- „*O poskytnutí sociální služby uzavírá osoba smlouvu s poskytovatelem sociálních služeb... Smlouva o poskytnutí sociální služby poskytované podle § 39 až 52, 57, 58, 64, 67 a 68 musí být uzavřena v písemné formě. Smlouva o poskytnutí sociální služby poskytované podle § 54, 56, 60, 60a, 65 a 70 musí být uzavřena v písemné formě, pokud alespoň jedna smluvní strana při jednání o uzavření smlouvy tuto formu navrhne.*“
(§ 91, odst. 1)
- „**Smlouva obsahuje tyto náležitosti...**“ (§ 91, odst. 2)
- „*Poskytovatel má... vnitřní pravidla pro uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby s ohledem na druh poskytované sociální služby a okruh osob, kterým je určena*“
(standard 4, písm. a)
- „*Poskytovatel při uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby postupuje tak, aby osoba rozuměla obsahu a účelu smlouvy*“ (standard 4, písm. b)
- „*Poskytovatel sjednává s osobou rozsah a průběh poskytování sociální služby...*“ (standard 4, písm. c)
- „*Poskytovatel sociálních služeb může odmítnout uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb pouze, pokud...*“ (§ 91, odst. 3)
- „*Jestliže poskytovatel sociálních služeb odmítne uzavřít s osobou smlouvu... vydá o tom osobě na její žádost písemné oznámení s uvedením důvodu odmítnutí uzavření smlouvy*“ (§ 91, odst. 7)
- „*...poskytovatel sociálních služeb se dopustí správního deliktu tím, že... neuzavře s osobou smlouvu o poskytnutí sociální služby podle § 88 písm. i)*“ (§ 107, odst. 2, písm. d)

4.3.13 Povinnost zajistit podmínky rovného zacházení, bez ohledu na situaci dotyčné osoby.

V případě zákona se kódy tohoto druhu objevují zejména v záměru ochránit práva klientů- konkrétně v § 88 je uložena povinnost:

- „**vytvářet při poskytování sociálních služeb takové podmínky, které umožní osobám, kterým poskytují sociální služby, naplňovat jejich lidská i občanská práva, a které zamezí střetům zájmů těchto osob se zájmy poskytovatele sociální služby**“ (§ 88, písm. c)

Rovněž lze kód nalézt ve vymezení základních činností poskytovatelů sociálních služeb:

- „**pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů...**“ (§ 35, písm. j)

Dále se kódy objevují v příloze vyhlášky 505/2006 Sb., ve standardech soc. služeb:

- „...**vnitřní pravidla pro předcházení situacím**, v nichž by v souvislosti s poskytováním sociální služby mohlo dojít k **porušení základních lidských práv a svobod osob, a pro postup, pokud k porušení těchto práv osob dojde**“ (standard 2, písm. a)
- „...**vnitřní pravidla, ve kterých vymezuje situace, kdy by mohlo dojít ke střetu jeho zájmů se zájmy osob, kterým poskytuje sociální službu, včetně pravidel pro řešení těchto situací**“ (standard 2, písm. b)

4.3.14 Požadavek na vytvoření formálních komunikačních standardů organizace (PR).

- „**Poskytovatel má písemně definováno a zveřejněno poslání, cíle a zásady poskytované sociální služby a okruh osob, kterým je určena, a to v souladu se zákonem stanovenými základními zásadami poskytování sociálních služeb, druhem sociální služby a individuálně určenými potřebami osob, kterým je sociální služba poskytována;**“ (standard 1, písm. a).
- „...**vnitřní pravidla, podle kterých informuje zájemce o sociální službu srozumitelným způsobem o možnostech a podmínkách poskytování sociální služby**“ (standard 3, písm. a)
- „...**vnitřní pravidla pro postup při odmítnutí zájemce o sociální službu z důvodů stanovených zákonem**“ (standard 3, písm. c)
- „**Poskytovatel má zpracován soubor informací o poskytované sociální službě, a to ve formě srozumitelné okruhu osob, kterým je služba určena.**“ (standard 12)

„**Poskytovatelé sociálních služeb jsou povinni...**“

- „**zajišťovat dostupnost informací o druhu, místě, cílech, okruhu osob, jimž poskytují sociální služby, o kapacitě...**“ (§ 88, písm. a)
- „**informovat zájemce o sociální službu o všech povinnostech, které by pro něho vyplývaly ze smlouvy o poskytování sociálních služeb, ... a to způsobem pro něj srozumitelným**“

(§ 88, písm. b)

Příloha č. 6 - Dimenze 6 - Selekce a odměňování zaměstnanců dle výkonu a odborné způsobilosti

4.3.15 Stanovení minimální kvalifikační úrovně pro pracovní pozice.

Konkrétní požadavky rozvádí § 110 v odstavci (4) následujícím způsobem:

„Odbornou způsobilostí k výkonu povolání sociálního pracovníka je:

- „**vyšší odborné vzdělání**... .. v oborech vzdělání zaměřených na **sociální práci a sociální pedagogiku, sociální pedagogiku, sociální a humanitární práci, sociální práci, sociálně právní činnost, charitní a sociální činnost,**” (odst. 4, písm. a)
- „**vysokoškolské vzdělání** získané studiem v bakalářském, magisterském nebo doktorském studijním programu zaměřeném na **sociální práci, sociální politiku, sociální pedagogiku, sociální péči, sociální patologie, právo nebo speciální pedagogiku,**“ (odst. 4, písm. b)
- „**absolvování akreditovaných vzdělávacích kurzů v oblastech uvedených v písmenech a) a b)** v celkovém rozsahu **nejméně 200 hodin a praxe** při výkonu povolání sociálního pracovníka v trvání **nejméně 5 let**, za podmínky ukončeného vysokoškolského vzdělání v oblasti studia, která není uvedena v písmenu b)“ (odst. 4, písm. c)
- „**absolvování akreditovaných vzdělávacích kurzů v oblastech uvedených v písmenech a) a b)** v celkovém rozsahu **nejméně 200 hodin a praxe** při výkonu povolání sociálního pracovníka v trvání **nejméně 10 let**, za podmínky **středního vzdělání s maturitní zkouškou** v oboru sociálně právním, ukončeného nejpozději 31. prosince 1998.“ (odst. 4, písm. d)

Odstavce (5) a (6) dále s odkazem na další zákony vymezují kvalifikační podmínky pro výkon povolání sociálního pracovníka ve zdravotnických zařízeních a podmínky pro uznání odborné kvalifikace státních příslušníků členských států Evropské unie.

Obdobným způsobem se vyskytují kódy v § 116, odst. (5), který stanovuje odbornou způsobilost pracovníků v sociálních službách:

- „...**základní vzdělání nebo střední vzdělání a absolvování akreditovaného kvalifikačního kurzu;** (odst. 5, písm. a)
- „... **střední vzdělání s výučním listem nebo střední vzdělání s maturitní zkouškou a absolvování akreditovaného kvalifikačního kurzu;** (odst. 5, písm. b)
- „...**základní vzdělání, střední vzdělání, střední vzdělání s výučním listem, střední vzdělání s maturitou nebo vyšší odborné vzdělání a absolvování akreditovaného kvalifikačního kurzu**“ (odst. 5, písm. c)
- „... **základní vzdělání, střední vzdělání, střední vzdělání s výučním listem, střední vzdělání s maturitní zkouškou nebo vyšší odborné vzdělání a absolvování akreditovaného kvalifikačního kurzu;**“ (odst. 5, písm. d)

Další kódovaný výskyt je v § 116a, který stanovuje odbornost pro profesi manželských a rodinných poradců a dalších odborníků:

- „...**vysokoškolské vzdělání** získané řádným ukončením studia **jednooborové psychologie** nebo magisterského programu na vysoké škole **humanitního zaměření** současně s absolvováním **postgraduálního výcviku v metodách manželského**

poradenství a psychoterapie v rozsahu minimálně 400 hodin nebo obdobného dlouhodobého psychoterapeutického výcviku akreditovaného ve zdravotnictví.“ (odst. 1)

- „Odbornou způsobilostí dalšího odborného pracovníka uvedeného v § 115 odst. 1 písm. e) je **vysokoškolské vzdělání**“ (odst. 2)

Další kontext, ve kterém se kódy objevují jsou přechodná ustanovení, ve smyslu upřesnění lhůt pro naplnění kvalifikačních podmínek, pokud je pracovníci nesplňují:

- „**Zaměstnanec, který... ..tento předpoklad nesplňuje, je povinen splnit tento kvalifikační předpoklad ve lhůtě: a) 7 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona... ..b)10 let ode dne...**“ (§ 120, odst. 11)
- „Ustanovení odstavce 11 neplatí, jestliže... ..zaměstnanec... ..**dosáhl věku 50 let; u těchto osob se považuje kvalifikační předpoklad uvedený v § 110 odst. 4 za splněný**“ (§ 120, odst. 11)
- „Zaměstnanec, který... ..vykonával činnost, na niž se vztahuje povinnost absolvování akreditovaného kvalifikačního kurzu..., je povinen absolvovat tento kurz **nejpozději do 2 let...**“ (§ 120, odst. 13)

4.3.16 Povinnost zvyšovat kvalifikaci pracovníků.

Výslovný kód obsahuje § 111 a § 116:

- „Zaměstnavatel je povinen zabezpečit sociálnímu pracovníku další vzdělávání v rozsahu nejméně 24 hodin za kalendářní rok, kterým si obnovuje, upevňuje a doplňuje kvalifikaci.“ (§ 111, odst. 1)
- „Zaměstnavatel je povinen zabezpečit pracovníku v sociálních službách další vzdělávání v rozsahu...“ (§ 116 odst. 9).

Současně je povinnost poskytovatelů zvyšovat kvalifikaci pracovníků zavedena nepřímo povinností dodržovat standardy sociálních služeb (§ 88, písm. h):

„Poskytovatel má písemně zpracován **program dalšího vzdělávání zaměstnanců; podle tohoto programu poskytovatel postupuje.**“ (505/2006 Sb., příl.č.2, standard10, písm. b).

4.3.17 Povinnost pravidelně hodnotit pracovníky, jak dobře dělají svou práci.

- „Poskytovatel má písemně zpracován postup pro **pravidelné hodnocení zaměstnanců, který obsahuje zejména stanovení, vývoj a naplňování osobních profesních cílů a potřeby další odborné kvalifikace;**“ (505/2006 Sb., příl. č.2, standard 10, písmeno a).

4.3.18 Standardizovaný systém odměňování pracovníků na základě zásluh.

- „Poskytovatel má písemně zpracován **systém finančního a morálního oceňování zaměstnanců; podle tohoto systému poskytovatel postupuje.**“ (standard10, písm. d)

Příloha č. 7 - průvodní dopis

Dobrý den,

jakožto student na Katedře občanských studií FHS UK a zároveň jako pracovník v sociálních službách, si Vás dovoluji oslovit s žádostí o účast na mém výzkumu.

Ve své diplomové práci se zabývám otázkou, jak vnímají zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách poskytovatelé sociálních služeb z řad nestátních neziskových organizací (NNO).

Účelem průzkumu je zjistit, zda reprezentanti NNO považují vybrané povinnosti, které zákon ukládá, z hlediska své praxe za překážku, která jim brání ve způsobu, jakým se snaží dosahovat cíle organizace.

Na Vás se obracím s prosbou o zodpovězení několika otázek v podobě dotazníku, který naleznete pod následujícím odkazem.

<http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz/>

Dotazník je neveřejný a zcela anonymní. Jeho elektronická forma umožňuje snadné vyplnění a okamžité odeslání. Celková doba pro vyplnění by neměla zabrat více než 15 minut.

Výsledky šetření poslouží k výzkumným účelům mé práce a zároveň budou v případě zájmu dostupné i Vám (pokud na konci dotazníku zadáte email, výsledky Vám na něj přijdou).

Pro získání spolehlivých údajů je třeba získat dostatečný počet dotazníků, proto jej prosím vyplňte nejpozději do pátku 17.6. 2011 (20:00).

Předem děkuji za ochotu a spolupráci.

S přáním pěkného dne

Filip Kádner
filip.kadner@gmail.com

Katedra občanských studií
Fakulta humanitních studií UK

Příloha č. 8 - Předloha elektronické verze dotazníku

Úvodní text

Dobrý den,
dovoluji si Vás požádat o účast na mém výzkumu.

Ve své diplomové práci se zabývám otázkou, jak vnímají zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách poskytovatelé sociálních služeb z řad nestátních neziskových organizací (NNO).

Účelem průzkumu je zjistit, zda reprezentanti NNO považují vybrané povinnosti, které zákon ukládá, z hlediska své praxe za překážku, která jim brání ve způsobu, jakým se snaží dosahovat cíle organizace.

Dotazník je neveřejný a zcela anonymní. Celková doba pro vyplnění by neměla zabrat více než 15 minut.

Výsledky šetření poslouží k výzkumným účelům mé práce a zároveň budou v případě zájmu dostupné i Vám (pokud zadáte email, výsledky Vám na něj přijdou).

Děkuji za ochotu a spolupráci.

(Prosím pokračujte kliknutím na tlačítko „Vyplnit dotazník“)

Filip Kádner
filip.kadner(zavináč)gmail.com

Katedra občanských studií
Fakulta humanitních studií UK

Nápověda

U otázek 1 až 27 vyjádřete prosím svou míru souhlasu či nesouhlasu podle toho, **zda považujete zákonem uloženou povinnost za překážku vzhledem ke způsobu, jakým se snažíte naplňovat cíle Vaší organizace.**

(Souhlasím a Spíše souhlasím použijete pokud považujete povinnost za překážku, Nesouhlasím a Spíše nesouhlasím pokud povinnost za překážku nepovažujete)

U otázek 28 až 38 vyjádřete prosím svou míru souhlasu či nesouhlasu podle toho, **zda uvedený výrok platí v případě Vaší organizace.**

(Souhlasím a Spíše souhlasím použijete pokud výrok vystihuje situaci ve Vaší organizaci, Nesouhlasím a Spíše nesouhlasím pokud výrok situaci ve Vaší organizaci nevystihuje)

Otázky dotazníku

Souhlasím – Spíše souhlasím – nevím – Spíše nesouhlasím – Nesouhlasím

Dim1

- 1) Povinnost rozdělovat činnost organizace podle zákonem vyjmenovaných typů sociálních služeb (každá služba = vlastní administrativní agenda).
- 2) Povinnost poskytovat v rámci služby všechny zákonem vyjmenované základní činnosti.
- 3) Povinnost dodržovat předepsaný systém úhrad za službu (bez úhrady, částečná úhrada, plná úhrada nákladů)
- 4) **Poskytuje Vaše organizace službu, u níž zákon stanovuje výši maximální účtované sazby (maximální částka za hod., den atd.)?** (ano> 4, ne>5)
- 5) Povinnost dodržovat zákonem stanovenou výši maximální účtované sazby.
- 6) Poskytovat sociální služby lze jen na základě oprávnění (registrace).
- 7) Povinnost odevzdávat registrujícímu orgánu doklady nebo jejich úředně ověřené kopie prokazující odbornou způsobilost pracovníků v sociálních službách.
- 8) Povinnost odevzdávat pro účely registrace popis personálního zajištění služby.
- 9) Povinnost vyhovět způsobu kontroly plnění podmínek stanovených pro registraci (inspekce plnění povinností a standardů kvality).
- 10) Povinnost průběžně kontrolovat a hodnotit, zda je způsob poskytování sociální služby v souladu s definovaným posláním a cíly.
- 11) Povinnost do 15 dnů písemně oznámit registrujícímu orgánu všechny změny týkající se údajů vyžadovaných k registraci a doložit tyto změny příslušnými doklady.

Dim2

- 12) Povinnost mít stanovenou strukturu a počet pracovních míst, včetně pracovních profilů, kvalifikačních požadavků a osobnostních předpokladů zaměstnanců.
- 13) Povinnost mít stanovena oprávnění a povinnosti jednotlivých zaměstnanců.
- 14) Povinnost mít pro každého klienta určeného (klíčového) pracovníka pro individuální plánování.
- 15) U zaměstnanců může vydávat lékařský posudek o zdravotní způsobilosti jen lékař závodní preventivní péče.

Dim3

- 16) Povinnost pracovníků zachovávat mlčenlivost o údajích týkajících se klientů.

Dim4

- 17) Povinnost vytvářet a vždy dodržovat popisy pracovních postupů a řešení situací, které mohou nastat (např. popis průběhu poskytování služby, uzavírání smlouvy, podávání a vyřizování stížností, zaškolování zaměstnanců a jejich hodnocení, plánování služby atd.).

Dim5

- 18) **Poskytuje Vaše organizace službu, u níž zákon stanovuje povinně uzavírat písemnou smlouvu o poskytování služby?**(ano> 18, ne>23)
- 19) Povinnost mít vypracovaná vnitřní pravidla pro uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby.
- 20) Povinnost uzavírat písemnou smlouvu o poskytování sociální služby.
- 21) Povinnost vytvářet vnitřní pravidla pro předcházení situacím, v nichž by mohlo dojít k porušení základních lidských práv a svobod klientů.
- 22) Povinnost mít vymezená pravidla pro postup v situacích, kdy by mohlo dojít ke střetu zájmů poskytovatele soc. služeb se zájmy klientů.

23) Povinnost poskytovatelů soc. služeb mít písemně definováno a zveřejněno poslání, cíle a zásady poskytované sociální služby a okruh osob, kterým je určena.

Dim6

24) Povinnost pracovníků v sociálních službách splňovat zákonem předepsanou odbornou způsobilost (= sociální pracovníci a pracovníci v přímé péči musí mít příslušné vzdělání v sociálním oboru nebo akreditovaný kurz).

25) Povinnost zajistit další vzdělávání pracovníků v sociálních službách (min. 24 hodin ročně).

26) Povinnost provádět pravidelné hodnocení pracovníků (kvalita práce a plán profesního rozvoje).

27) Povinnost vypracovávat a dodržovat písemně zpracovaný systém finančního a morálního oceňování zaměstnanců.

Hdysf.1

28) Ve Vaší organizaci jde plnění zákonem požadovaných administrativních povinností na úkor vlastní práce s klienty.

29) Ve Vaší organizaci je splnění zákonem požadovaných administrativních povinností důležitější, než kvalita vlastní práce s klienty.

30) Kvůli zákonem definovanému obsahu a způsobu poskytování služeb má Vaše organizace problém pružně přizpůsobovat svou činnost k potřebám klientů.

31) Jednání s klienty probíhá rutinně, podle pravidel popsanych na základě Standardů kvality sociálních služeb.

Hdysf.2

32) Po zavedení zákona o sociálních službách se zvýšila soupeřivost mezi Vaší a konkurenčními organizacemi (např. o klienty, sponzory, o konexe na úřadech atd.).

33) Vaše organizace přizpůsobuje rozsah své činnosti tak, aby vyhověla zákonem vymezeným kategoriím služeb (= Na co není kategorie, to raději nedělá).

34) Vaše organizace nastavuje charakter poskytovaných služeb více podle parametrů udávaných zákonem než podle potřeb klientů.

35) Jako pracovníci Vaší organizace jsou vybíráni jen ti, kteří mají zákonem stanovenou odbornost pro pracovníky v sociálních službách (= vyloučení dobrovolníků nebo osob s jinou než požadovanou odborností).

Hdysf.3:

36) Pokud se některé ze zákonem zaváděných pravidel pro poskytování služeb v praxi ukazuje jako nevhodné, Vaše organizace je přesto dále dodržuje.

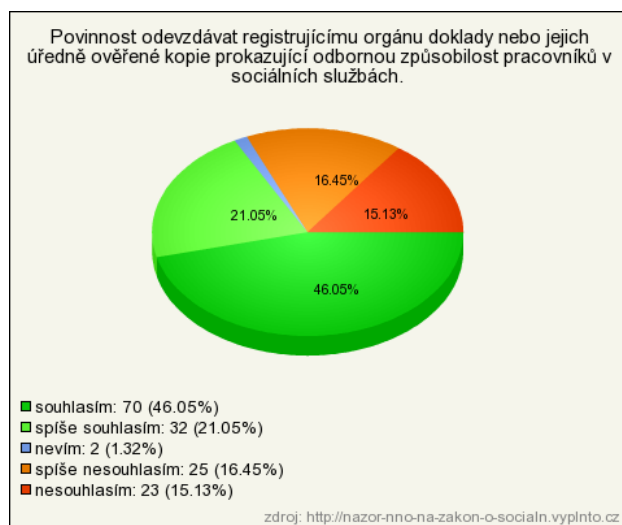
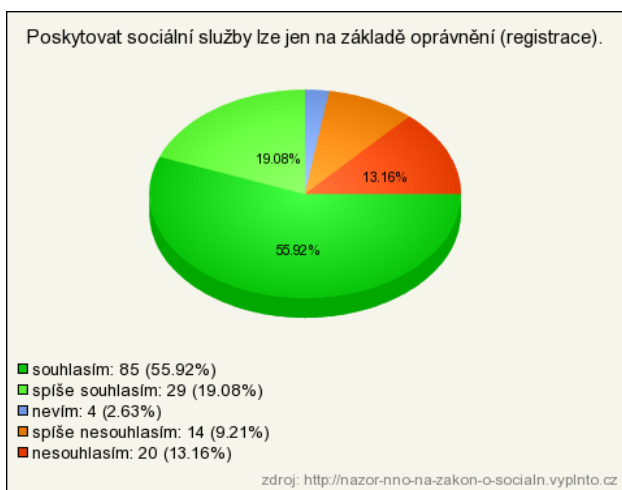
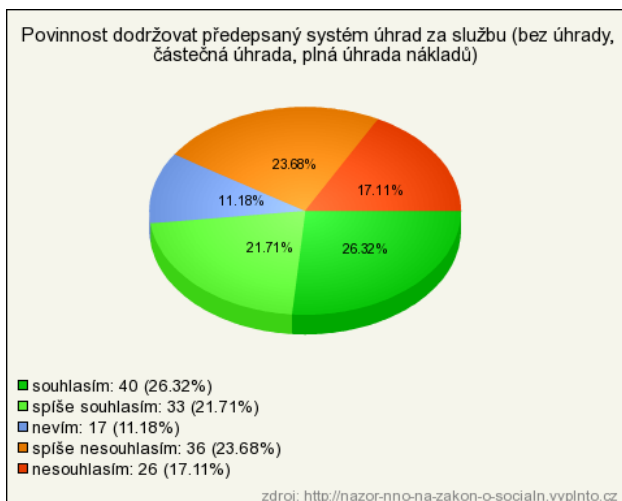
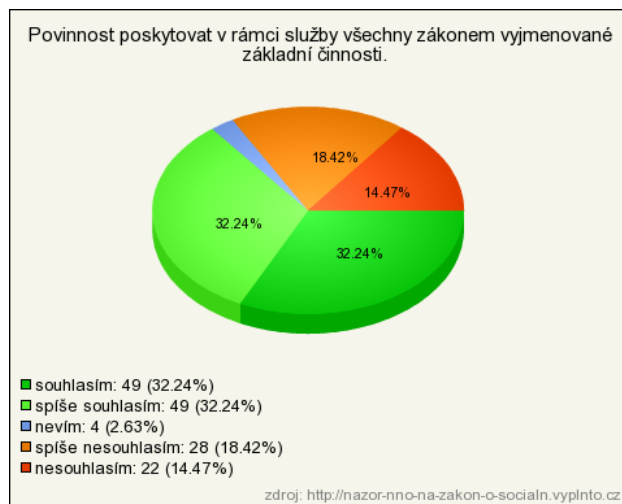
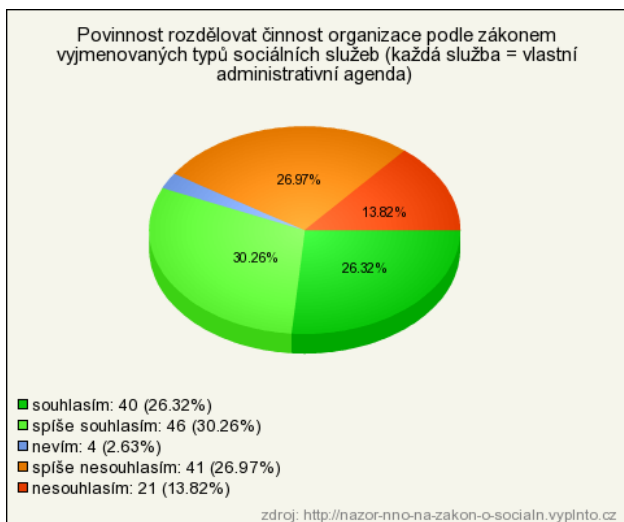
37) Plnění některých z povinností vyžadovaných zákonem, komplikuje řešení problémů, které se ve Vaší organizaci vyskytnou.

38) Plnění některých z povinností vyžadovaných zákonem, zhoršuje komunikaci mezi řadovými pracovníky a vedením organizace.

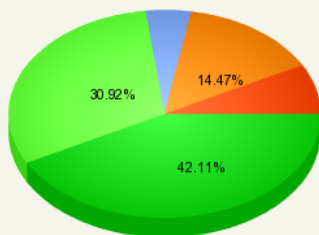
39) Pokud máte zájem o zaslání výsledků dotazníkového šetření, vyplňte svůj email.

Příloha č. 9 - Grafy procentního rozložení odpovědí u jednotlivých otázek dotazníku

Dimenze 1



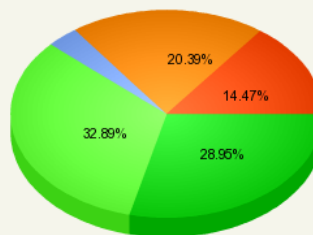
Povinnost odevzdávat pro účely registrace popis personálního zajištění služby.



■ souhlasím: 64 (42.11%)
 ■ spíše souhlasím: 47 (30.92%)
 ■ nevím: 7 (4.61%)
 ■ spíše nesouhlasím: 22 (14.47%)
 ■ nesouhlasím: 12 (7.89%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

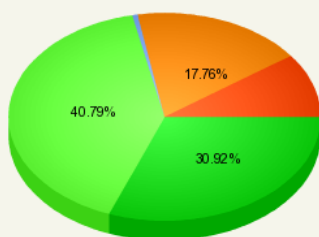
Povinnost vyhovět způsobu kontroly plnění podmínek stanovených pro registraci (inspekce plnění povinností a standardů kvality).



■ souhlasím: 44 (28.95%)
 ■ spíše souhlasím: 50 (32.89%)
 ■ nevím: 5 (3.29%)
 ■ spíše nesouhlasím: 31 (20.39%)
 ■ nesouhlasím: 22 (14.47%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

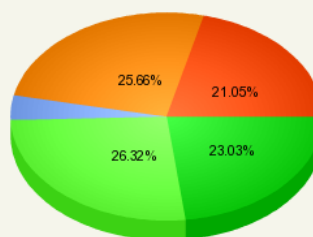
Povinnost průběžně kontrolovat a hodnotit, zda je způsob poskytování sociální služby v souladu s definovaným posláním a cíly.



■ souhlasím: 47 (30.92%)
 ■ spíše souhlasím: 62 (40.79%)
 ■ nevím: 1 (0.66%)
 ■ spíše nesouhlasím: 27 (17.76%)
 ■ nesouhlasím: 15 (9.87%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Povinnost do 15 dnů písemně oznámit registrujícímu orgánu všechny změny týkající se údajů vyžadovaných k registraci a doložit tyto změny příslušnými doklady.

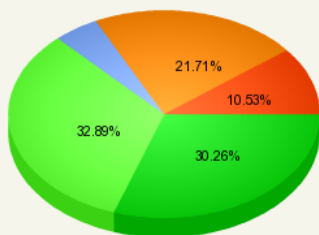


■ souhlasím: 35 (23.03%)
 ■ spíše souhlasím: 40 (26.32%)
 ■ nevím: 6 (3.95%)
 ■ spíše nesouhlasím: 39 (25.66%)
 ■ nesouhlasím: 32 (21.05%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Dimenze 2

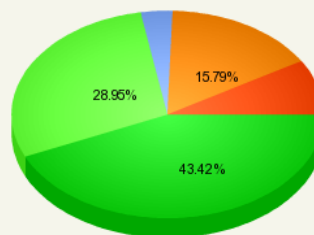
Povinnost mít stanovenou strukturu a počet pracovních míst, včetně pracovních profilů, kvalifikačních požadavků a osobnostních předpokladů zaměstnanců.



■ souhlasím: 46 (30.26%)
 ■ spíše souhlasím: 50 (32.89%)
 ■ nevím: 7 (4.61%)
 ■ spíše nesouhlasím: 33 (21.71%)
 ■ nesouhlasím: 16 (10.53%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

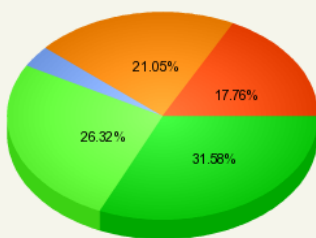
Povinnost mít stanovená oprávnění a povinnosti jednotlivých zaměstnanců.



■ souhlasím: 66 (43.42%)
 ■ spíše souhlasím: 44 (28.95%)
 ■ nevím: 5 (3.29%)
 ■ spíše nesouhlasím: 24 (15.79%)
 ■ nesouhlasím: 13 (8.55%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

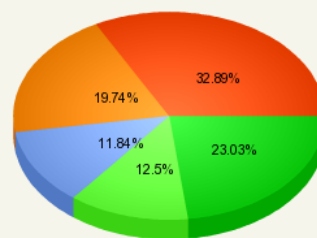
Povinnost mít pro každého klienta určeného (klíčového) pracovníka pro individuální plánování.



■ souhlasím: 48 (31.58%)
 ■ spíše souhlasím: 40 (26.32%)
 ■ nevím: 5 (3.29%)
 ■ spíše nesouhlasím: 32 (21.05%)
 ■ nesouhlasím: 27 (17.76%)

zdroj: <http://hazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

U zaměstnanců může vydávat lékařský posudek o zdravotní způsobilosti jen lékař závodní preventivní péče.

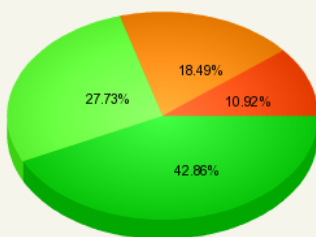


■ souhlasím: 35 (23.03%)
 ■ spíše souhlasím: 19 (12.5%)
 ■ nevím: 18 (11.84%)
 ■ spíše nesouhlasím: 30 (19.74%)
 ■ nesouhlasím: 50 (32.89%)

zdroj: <http://hazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Dimenze 5

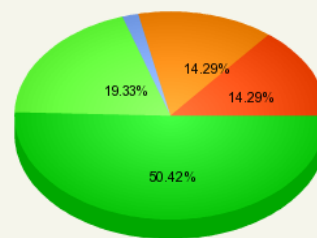
Povinnost mít vypracovaná vnitřní pravidla pro uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby.



■ souhlasím: 51 (42.86%)
 ■ spíše souhlasím: 33 (27.73%)
 ■ nevím: 2 (1.68%)
 ■ spíše nesouhlasím: 22 (18.49%)
 ■ nesouhlasím: 13 (10.92%)

zdroj: <http://hazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

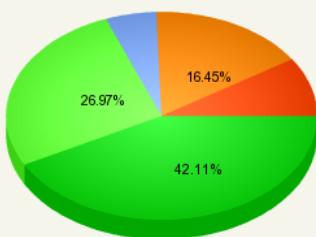
Povinnost uzavírat písemnou smlouvu o poskytování sociální služby.



■ souhlasím: 60 (50.42%)
 ■ spíše souhlasím: 23 (19.33%)
 ■ nevím: 2 (1.68%)
 ■ spíše nesouhlasím: 17 (14.29%)
 ■ nesouhlasím: 17 (14.29%)

zdroj: <http://hazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

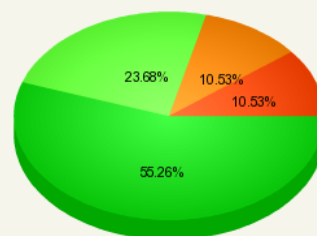
Povinnost vytvářet vnitřní pravidla pro předcházení situacím, v nichž by mohlo dojít k porušení základních lidských práv a svobod klientů.



■ souhlasím: 64 (42.11%)
 ■ spíše souhlasím: 41 (26.97%)
 ■ nevím: 8 (5.26%)
 ■ spíše nesouhlasím: 25 (16.45%)
 ■ nesouhlasím: 14 (9.21%)

zdroj: <http://hazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

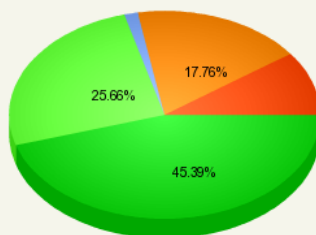
Povinnost poskytovatelů soc. služeb mít písemně definováno a zveřejněno poslání, cíle a zásady poskytované sociální služby a okruh osob, kterým je určena.



■ souhlasím: 84 (55.26%)
 ■ spíše souhlasím: 36 (23.68%)
 ■ spíše nesouhlasím: 16 (10.53%)
 ■ nesouhlasím: 16 (10.53%)

zdroj: <http://hazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Povinnost mít vymezená pravidla pro postup v situacích, kdy by mohlo dojít ke střetu zájmů poskytovatele soc. služeb se zájmy klientů.

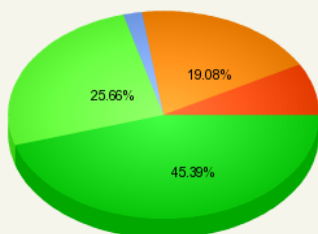


■ souhlasím: 69 (45.39%)
 ■ spíše souhlasím: 39 (25.66%)
 ■ nevím: 2 (1.32%)
 ■ spíše nesouhlasím: 27 (17.76%)
 ■ nesouhlasím: 15 (9.87%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Dimenze 6

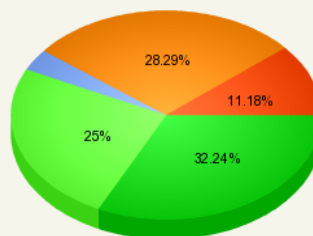
Povinnost pracovníků v sociálních službách splňovat zákonem předepsanou odbornou způsobilost (= sociální pracovníci a pracovníci v přímé péči musí mít příslušné vzdělání v sociálním oboru nebo akreditovaný kurz).



■ souhlasím: 69 (45.39%)
 ■ spíše souhlasím: 39 (25.66%)
 ■ nevím: 3 (1.97%)
 ■ spíše nesouhlasím: 29 (19.08%)
 ■ nesouhlasím: 12 (7.89%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

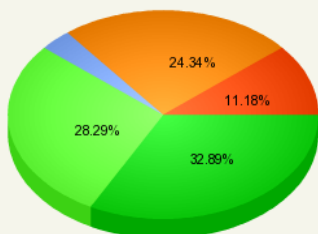
Povinnost zajistit další vzdělávání pracovníků v sociálních službách (min. 24 hodin ročně).



■ souhlasím: 49 (32.24%)
 ■ spíše souhlasím: 38 (25%)
 ■ nevím: 5 (3.29%)
 ■ spíše nesouhlasím: 43 (28.29%)
 ■ nesouhlasím: 17 (11.18%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

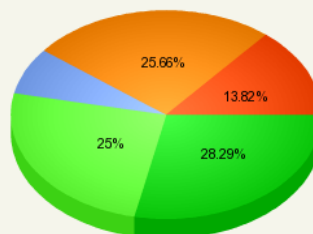
Povinnost provádět pravidelné hodnocení pracovníků (kvalita práce a plán profesního rozvoje).



■ souhlasím: 50 (32.89%)
 ■ spíše souhlasím: 43 (28.29%)
 ■ nevím: 5 (3.29%)
 ■ spíše nesouhlasím: 37 (24.34%)
 ■ nesouhlasím: 17 (11.18%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

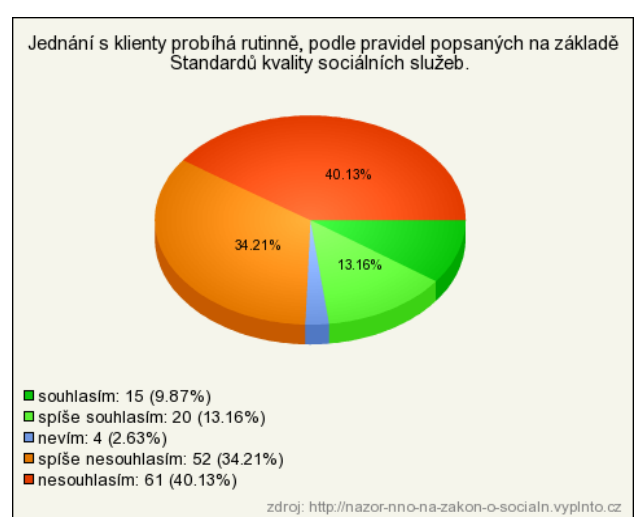
Povinnost vypracovávat a dodržovat písemně zpracovaný systém finančního a morálního oceňování zaměstnanců.



■ souhlasím: 43 (28.29%)
 ■ spíše souhlasím: 38 (25%)
 ■ nevím: 11 (7.24%)
 ■ spíše nesouhlasím: 39 (25.66%)
 ■ nesouhlasím: 21 (13.82%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

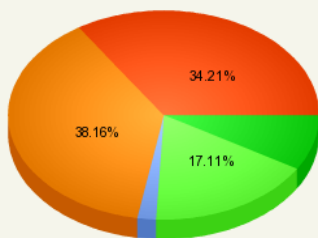
Dysfunkce „přemístění cílů“



Dysfunkce „formální organizace“



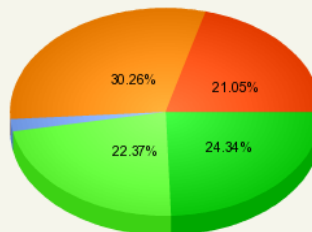
Vaše organizace nastavuje charakter poskytovaných služeb více podle parametrů udávaných zákonem než podle potřeb klientů.



- souhlasím: 13 (8.55%)
- spíše souhlasím: 26 (17.11%)
- nevím: 3 (1.97%)
- spíše nesouhlasím: 58 (38.16%)
- nesouhlasím: 52 (34.21%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Jako pracovníci Vaší organizace jsou vybíráni jen ti, kteří mají zákonem stanovenou odbornost pro pracovníky v sociálních službách (= vyloučení dobrovolníků nebo osob s jinou než požadovanou odborností).

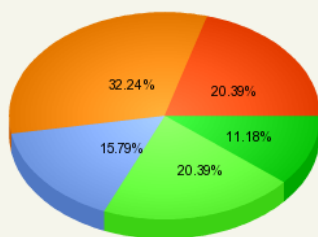


- souhlasím: 37 (24.34%)
- spíše souhlasím: 34 (22.37%)
- nevím: 3 (1.97%)
- spíše nesouhlasím: 46 (30.26%)
- nesouhlasím: 32 (21.05%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Dysfunkce „zablokované společnosti“

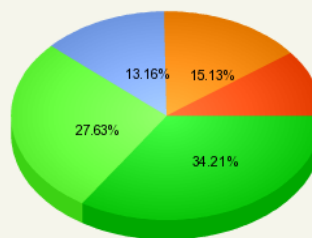
Pokud se některé ze zákonem zaváděných pravidel pro poskytování služeb v praxi ukazuje jako nevhodné, Vaše organizace je přesto dále dodržuje.



- souhlasím: 17 (11.18%)
- spíše souhlasím: 31 (20.39%)
- nevím: 24 (15.79%)
- spíše nesouhlasím: 49 (32.24%)
- nesouhlasím: 31 (20.39%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

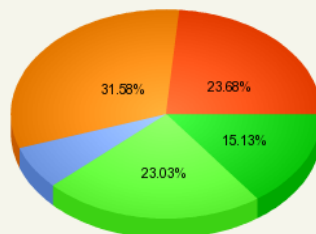
Plnění některých z povinností vyžadovaných zákonem, komplikuje řešení problémů, které se ve Vaší organizaci vyskytnou.



- souhlasím: 52 (34.21%)
- spíše souhlasím: 42 (27.63%)
- nevím: 20 (13.16%)
- spíše nesouhlasím: 23 (15.13%)
- nesouhlasím: 15 (9.87%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Plnění některých z povinností vyžadovaných zákonem, zhoršuje komunikaci mezi řadovými pracovníky a vedením organizace.



- souhlasím: 23 (15.13%)
- spíše souhlasím: 35 (23.03%)
- nevím: 10 (6.58%)
- spíše nesouhlasím: 48 (31.58%)
- nesouhlasím: 36 (23.68%)

zdroj: <http://nazor-nno-na-zakon-o-socialn.vyplnto.cz>

Projekt diplomové práce,
(pouze tištěná verze)

O autorovi



Filip Kádner

Narodil se v r. 1982 v Praze. Během docházky na základní školu se přestěhoval s rodiči do malé vesnice u Českého brodu, ve kterém také vystudoval gymnázium. Poté se opět vrátil do Prahy a studoval bakalářský program (studium humanitní vzdělanosti) na Univerzitě Karlově – na Fakultě humanitních studií. Během studia se oženil (2001) a začal spolupracovat, nejprve dobrovolnicky, poté i profesně s Centrem Slunečnice – nově vznikajícím střediskem, které se zaměřuje na podporu samostatnosti lidí s tělesným a kombinovaným postižením.

Na základě zkušeností z neziskového sektoru a zájmu o něj se rozhodl studovat obor Občanský sektor na stejné fakultě.

V Centru Slunečnice, které působí již 10 let na poli sociálních služeb, pracuje jako zástupce vedoucí - zajišťuje prezentaci organizace na webu, podílí na metodické práci střediska a na jeho uplatnění a dalším směřování na trhu sociálních služeb. Od r. 2009 se zabývá problematikou fyzických bariér ve městě a od r. 2010 vede projekt Mapování bariér na Praze 14. Vedle uvedených činností se věnuje i přímé práce s klienty – pracuje s nimi na plánech osobního rozvoje, vede individuální program Základy práce na PC a skupinový program v keramické dílně, kde uplatní svůj zájem o výtvarnou tvorbu i svou manuální dovednost. Kromě umění většinu volného času tráví u počítače, kde s občasným protestem své manželky zjišťuje a ověřuje nové poznatky z oblasti informačních technologií. Dále rád jezdí na kole, kolečkových bruslích a chodí po výletech s Anglickým špringrspanělem - miláčkem rodiny.

Slovník důležitých pojmů

Byrokracie - organizace hierarchického typu vznikající za účelem pokusu o řešení toho, jak zajistit koordinaci společné akce a její stálost, která by byla nezávislá na náhodné výměně konkrétních osob (Dohnalová, Malina, 2006: 222). V diplomové práci pojem reprezentuje

organizační model M. Webera založený na maximální racionalizaci správního rozhodování za účelem zvyšování administrativní účinnosti (srov. Keller, 1996).

Dysfunkce byrokracie – důsledek reálné nedosažitelnosti podmínek Weberova ideálně typického modelu byrokracie, kdy zaváděná opatření, která mají za úkol zvýšit účinnost postupů, kterými se organizace snaží dosahovat svých cílů, nakonec ve svých důsledcích nevedou ke zvýšení efektivity, ale naopak, působí jako překážka. (Keller, 1996, Merton, 2000)

Nestátní nezisková organizace – různé druhy dobročinných, sociálních, občanských a jiných organizací občanské společnosti. (Dohnalová, Malina, 2006: 463)

Organizační identita - Teorie institucionální identity R. Marady vychází z předpokladu, že osobní identita každého člověka není jen psychického rázu, ale že ji může odvozovat také od organizačního prostředí, skrze které dosahuje svých cílů „...“ (Marada, 2003). Tuto rovinu nazývá organizační identitou.

Občanská společnost – sféra autonomní společenské sebeorganizace mimo sféru politické moci. Občanská společnost stojí v distinkci vůči státu, nicméně má politickou relevanci a její priority jsou pro demokratický stát závazné. (Dohnalová, Malina, 2006: 475)

Poskytovatelé sociálních služeb – obecně veškeré právnické i fyzické osoby, které vyvíjejí činnost, na kterou se vztahuje zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. V kontextu diplomové práce je pod tímto pojmem chápán úzký okruh neziskových organizací s právní formou: občanské sdružení, obecně prospěšná společnost, účelové zařízení církve.

Přemístění cílů – projev selhání byrokracie popisované R.K. Mertonem plynoucí z nadměrného z ritualizovaného ritualizovaných pravidel, (srov. Merton, 2000)

Institucionální isomorfismus – teorie popisující proces, jakým se organizace přizpůsobují nátlakům vnějšího institucionálního prostředí. Proces má tři složky – donucovací, normativní a mimetický (Powell, DiMaggio, 1983)

Zablokovaná společnost – pojem M. Croziera postihující selhání byrokracie v důsledku zavádění neosobní kontroly a centralizace rozhodování v organizaci, kdy zablokovaná komunikace v organizaci omezuje její schopnost efektivně řešit problémy kvůli nimž vlastně vznikla (in Keller, 1996: 104)

Rejstřík

B

Bútorá M. · 6, 13
byrokracie · 3, 4, 6, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 25, 28, 30,
34, 35, 36, 38, 40, 42, 46, 49, 50, 51, 54, 55, 57, 60,
61, 62, 64, 65, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 77, 79, 80,
81, 83, 86, 111

C

centralizace · 10, 11, 23, 25, 26, 61, 62, 78, 111

D

decentralizace · 10
dělbá práce · 30, 54, 63
DiMaggio, J.D. · 21, 22, 23, 24, 38, 47
dimenze · 17, 18, 29, 31, 32, 34, 35, 37, 42, 44, 46, 48,
49, 51, 55, 56, 58, 61, 64, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 74,
79, 80, 81
Dohnalová M. · 6, 7, 10, 14, 87, 111

F

formální organizace · 8, 15, 16, 18, 20, 21, 26, 30, 42, 43,
44, 48, 49, 50, 55, 61, 62, 68, 72, 76, 77, 79, 81

G

Gouldner A. · 16, 25

H

Hall R.H. · 17, 18, 29, 30, 31, 32, 40, 44, 46, 50, 51, 54, 57,
58, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 71
hierarchická struktura · 17

I

institucionální teorie · 21, 92

K

Krippendorf K. · 33
kvalifikovaná neschopnost · 19, 23

L

legitimizace · 10, 11
legitimní · 10, 13, 23

M

Marada R. · 4, 6, 7, 8, 9, 22, 61, 71, 72
Merton R.K. · 4, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 25, 26, 38, 40, 42,
44, 46, 61, 74, 111
Müller K. · 10, 11, 12, 84

N

NNO · 3, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 22;

O

občanské sdružení · 9, 111
občanský sektor · 3, 6, 7, 8
organizační identita · 8, 9, 86
organizační pole · 22

P

Pálka P. · 27, 28, 33, 34
poskytovatel sociálních služeb · vi, 3, 27, 29, 30, 31, 35,
36, 37, 42, 43, 46, 51, 52, 54, 55, 59, 61, 67, 70, 71,
75, 79, 83, 84, 89, 90, 95, 98
Potůček M. · 6, 7, 10, 12, 13, 14
Powell W.W. · 4, 21, 22, 23, 24, 38, 47
přemístění cílů · vi, 19, 20, 50, 61, 62, 74, 75, 81, 84

S

sebereflexivita · 8
Selznick P. · 4, 20, 21, 25, 76
Sokol J. · 6
Standardizace · 31, 35, 54, 63, 111
stát · 10, 11, 12, 13, 22, 23, 111

U

Udy S. H. · 17
úřední hierarchie · 15

W

Weber M. · 15, 25, 30, 42, 87

Y

Yücel, C. · 16, 18, 29, 30, 31, 32, 37, 50, 57