

# Zaměstnávání cizinců v ČR a jejich integrace<sup>1</sup>

Jiří Vyhřídál, Miroslava Rákoczyová, Robert Trbola, Pavel Kofroň

**Česká republika se během posledních dvaceti let proměnila ze země, kde emigrace převažovala nad imigrací, v zemi, která se stále častěji stává pro migranty cílovou. Jejich příchod a usazování s sebou nese jak nesporné klady, tak i výzvy, kterým je třeba čelit. Jednou z těchto výzev je integrace legálních imigrantů do české společnosti. V předkládaném textu se zabýváme rolí zaměstnavatelů zahraničních zaměstnanců v tomto procesu.**

Analyzovaná data pochází z dotazníkové-  
ho šetření provedeného na vzorku 1002  
zaměstnavatelů, kteří:

- a) buďto získali v roce 2006 povolení  
zaměstnávat zaměstnance nepocházející  
ze zemí EU/EHP a Švýcarska,
- b) nebo v roce 2006 zaměstnávali cizince ze  
zemí EU/EHP, Švýcarska a cizince s trva-  
lým pobytem v ČR.

Nabízíme alespoň stručnou analýzu vztahu českých zaměstnavatelů k zahraniční pracovní síle. Pokusíme se naznačit, kdo vlastně jsou tito zaměstnavatelé a jaké důvody je vedou k zaměstnávání zahraničních zaměstnanců. V závěru textu se budeme věnovat také otázce sociální integrace zahraničních pracovníků s ohledem na některé výsledky dotazníkové šetření zaměstnavatelů.

## Zaměstnavatelé

Zaměstnavatelé cizinců se liší svými záměry i důvody, proč cizince zaměstnávají, liší se i podmínkami, které cizincům nabízejí. Stejně tak představují značně heterogenní skupinu i zahraniční zaměstnanci, kteří se o pracovní místa ucházejí. Mechanismy, které propojují jednotlivé zaměstnavatele a zahraniční zaměstnance a jejichž výsledkem je struktura pracovního trhu v segmentu zahraničních zaměstnanců, není možné přímo odvodit z dat, která máme k dispozici. Z těchto dat je však patrné, že nabídka a poptávka jsou na tomto trhu určitým způsobem vychýlené a zahraniční pracovníci získávají pracovní místa v některých segmentech národního hospodářství s větší pravděpodobností než v jiných. Na jedné straně je to dáno množstvím sociálního a kulturního kapitálu, se kterým zahraniční pracovníci přicházejí, na straně druhé strategiemi zaměstnavatelů a jejich připraveností tyto osoby zaměstnávat.

Tabulka č. 1 představuje horizontální (sektorovou) stratifikaci zaměstnavatelů zaměstnávajících zahraniční pracovníky v rámci národního hospodářství. Organizace zaměstnávající zahraniční pracovníky se nejčastěji vyskytují v sektoru obchodu a služeb (22,5 %), ve zpracovatelském průmyslu (20,1 %) a ve stavebnictví (13 %). Zaměstnání v těchto odvětvích jsou charakteristická fyzicky namáhavou a/nebo jednotvárnou prací, nepravidelnou pracovní dobou a obvykle nízkými mzdami. Čeští zaměstnanci o taková pracovní místa často nemají zájem a vytváří se tak poptávka a prostor pro příliv zahraničních pracovníků.

Tato horizontální stratifikace zaměstnavatelů zahraničních pracovníků (nikoli však nutně zahraničních zaměstnanců) v jednotlivých sektorech národního hospodářství ukazuje, že nejvíce je otevřen zahraničním zaměstnancům terciární sektor. Největší podíl zaměstnavatelů (45,8 %) zaměstnávajících zahraniční pracovníky patří právě do tohoto sektoru. Čtyři pětiny všech zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají zahraniční zaměstnance, spadají do terciárního nebo sekundárního sektoru.

Mezi zaměstnavateli zahraničních pracovníků v naprosté většině převažovaly organizace soukromého ziskového sektoru (86 %). V rámci veřejného sektoru jsou zahraniční pracovníci zaměstnáváni především ve zdravotnictví, školství a ve výzkumných institucích. Určitý podíl cizinců sledujeme i v oblasti kultury, obzvláště pak v uměleckých oborech. Nestátní neziskové organizace se na zaměstnávání cizinců podílejí zhruba třemi procenty. Zvláštní formu vlastnictví organizace tvoří družstva, jejichž podíl na civilním sektoru národního hospodářství je nejnižší, nicméně zájem družstev o zaměstnávání cizinců začíná narůstat. Nemusí jít přitom

jen o družstva soukromých zemědělců, ale také o výrobní družstva, veřejné obchodní společnosti aj.

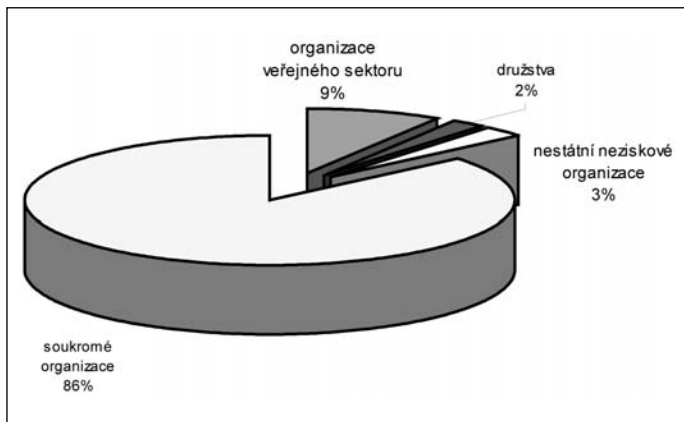
Přestože existují sektory a obory, ve kterých je podíl zaměstnavatelů zaměstnávajících zahraniční zaměstnance výrazně vyšší než v ostatních (obchod, služby, zpracovatelský průmysl, stavebnictví), alespoň potenciální prostor pro získání zaměstnání se cizincům otevírá prakticky ve všech sektorech a oborech národního hospodářství. Žádná z oblastí se nezdá být zahraničním zaměstnancům a priori uzavřena. Záleží především na konkrétní situaci na daném lokálním trhu práce a ochotě zaměstnavatelů zahraniční pracovníky zaměstnávat.

Stručně shrnuto, podle vlastnických a právních forem (viz graf. č. 1) jsou zaměstnavateli zahraničních zaměstnanců v sekundárním i terciárním sektoru ponejvíce soukromé organizace a firmy. Devět z deseti zaměstnavatelů zahraničních zaměstnanců v těchto dvou sektorech jsou soukromé společnosti. V primárním sektoru tvoří soukromé společnosti více než dvě třetiny zaměstnavatelů zahraničních zaměstnanců a na jejich zaměstnávání se v tomto sektoru

**Tabulka č. 1: Klasifikace zaměstnavatelů zahraničních pracovníků dle sektorů národního hospodářství podle OKEČ**

sektory národního hospodářství	četnost	%	redukováné sektory
zemědělství, lesnictví, veterinární činnosti, rybolov	34	3,5	primární sektor
těžba nerostných surovin	7	0,7	
<b>celkem</b>	<b>41</b>	<b>4,2 %</b>	sekundární sektor
zpracovatelský průmysl	197	20,1	
výroba a rozvod elektřiny a plynu	17	1,7	
stavebnictví	128	13,0	
<b>celkem</b>	<b>342</b>	<b>34,9 %</b>	terciální sektor
obchod, služby	221	22,5	
opravy vozidel, výrobků pro osobní potřebu a dom.	15	1,5	
ubytování, stravování, pohostinství	43	4,4	
doprava, skladování a spoje	47	4,8	
činnosti v oblasti nemovitostí a pronájmu	11	1,2	
finanční zprostředkování	12	1,2	
poradenské činnosti	14	1,4	
zprostředkování práce	13	1,3	
informační technologie	33	3,4	
média	9	0,9	
ostatní veřejné a sociální služby	29	3,0	
činnosti domácností	2	0,2	
<b>celkem</b>	<b>449</b>	<b>45,8 %</b>	kvartérní sektor
instituce veřejné správy	9	0,9	
obrana	2	0,2	
vzdělávání, výzkum, kultura	76	7,7	
zdravotní a sociální péče	58	5,9	
exteriorní organizace a instituce	4	0,4	
<b>celkem</b>	<b>149</b>	<b>15,2 %</b>	
<b>celkem</b>	<b>981</b>	<b>100,0 %</b>	

**Graf č. 1: Podíl organizací zaměstnávajících cizince podle formy vlastnictví**



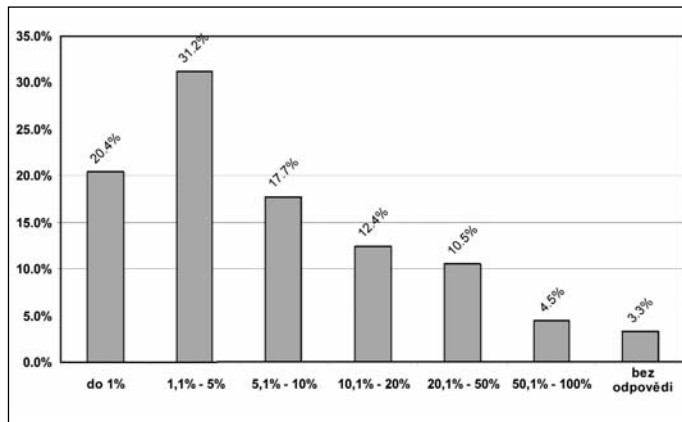
významně podílí také družstva. V kvartérním sektoru zaměstnávají zahraniční pracovníky nejčastěji organizace veřejného sektoru, na druhém místě jsou to soukromé organizace (viz tabulka č. 2).

Pokud se na tutéž problematiku budeme dívat nikoli z pohledu jednotlivých sektorů národního hospodářství, ale podle jednotlivých vlastnických forem, pak soukromé organizace zaměstnávají zahraniční zaměstnance nejčastěji v terciárním sektoru a družstva v primárním sektoru. Organizace veřejného sektoru spolu s nestátními neziskovými organizacemi zaměstnávají zahraniční zaměstnance převážně v kvartérním sektoru národního hospodářství.

Tak jako u sektorů a oborů národního hospodářství i u forem vlastnictví jednotlivých zaměstnavatelů se zahraničním pracovníkům otevírá možnost zaměstnání u zaměstnavatelů všech zmíněných typů vlastnictví. Vzhledem k tomu, že privátní firmy jsou nejčastější právní formou organizace, je pravděpodobnost získat zaměstnání právě zde nejvyšší.

V čem se jednotlivé sektory národního hospodářství vzájemně příliš neliší, je podíl, v jakém nalézáme zahraniční zaměstnance u jednotlivých zaměstnavatelů. Ve všech sektorech převažují zaměstnavatelé, u nichž podíl zahraničních zaměstnanců na celkovém počtu zaměstnanců nepřesahuje 5 %. To nakonec naznačuje i graf č. 2, který shrnuje situaci za všechny sektory. Jen u 4,5 %

**Graf č. 2: Podíl organizací v závislosti na podílu zaměstnaných zahraničních pracovníků**



všech zaměstnavatelů je podíl zahraničních zaměstnanců vyšší než 50 %. V tomto ohledu se od ostatních sektorů odlišuje primární sektor se 13 % zaměstnavatelů, u nichž je podíl zahraničních zaměstnanců vyšší než 50 %. V ostatních sektorech se tento podíl pohybuje mezi 1 % a 6 %.

### Zaměstnávání cizinců

Důvody zaměstnávání zahraničních zaměstnanců se liší především podle toho, na jaké funkci nebo pozici jsou cizinci zaměstnáváni. Zaměstnavatelé mohli v tomto případě uvést více důvodů současně, proč na dané pozici zaměstnávají zahraniční pracovníky. U manuálních pracovníků, ale i u odborníků a specialistů zaměstnavatelé nejčastěji uvádějí jako důvod pro zaměstnávání zahraničních zaměstnanců nedostatek domácích zaměstnanců (u manuálních pracovníků je to 75 %, u odborníků a specialistů 61 %). Nedostatek domácích zaměstnanců je jako důvod často uváděn i u zahraničních zaměstnanců na administrativních a THP pozicích (42 %). U zahraničních zaměstnanců na manažerských postech je situace odlišná, ale ne zcela. Primárním důvodem je sice pro zaměstnavatele odbornost a kvalifikace těchto zaměstnanců (63 %), případně jejich zájem pracovat v dané firmě (60 %), ale i zde byl nedostatek domácích zaměstnanců zmíněn poměrně často (47 %).

Další důvody přijímání zahraničních pracovníků naznačují odlišnou situaci v oblasti manuálních a nemanuálních prací. U nemanuálních pracovních pozic je přijímání cizinců odůvodňováno vedle nedostatku vhodných domácích pracovníků především osobním zájmem cizinců o práci v ČR a jejich specifickou odborností. Naopak u manuálních pracovních pozic je nedostatek domácích pracovníků, který vede k přijímání cizinců, dán zejména mzdovými důvody - domácí pracovníci totiž (na rozdíl od zahraničních) nejsou ochotni přijmout manuální zaměstnání za nabízenou mzdu. Zaměstnávání zahraničních manuálních pracovníků tak směřuje zejména k minimalizaci nákladů na pracovní sílu.

Přestože je průměrný podíl zahraničních zaměstnanců v jednotlivých firmách, jak jsme již zmínili, velmi nízký, jejich význam pro fungování těchto firem je značný. Bez mála třetina zaměstnavatelů (31,7 %) uvedla, že by bez těchto zaměstnanců nemohla existovat, alespoň ne v současné podobě. Problém závislosti na zahraniční pracovní síle se týká především zaměstnavatelů s vyšším celkovým počtem zaměstnanců a samozřejmě zaměstnavatelů s vyšším podílem zahraničních pracovníků. Tato závislost je nerovnoměrně distribuována mezi jednotlivé sektory národního hospodářství. Nejčastěji jsou na zahraniční pracovní síle závislí zaměstnavatelé v primárním sektoru, což vyplývá z již zmíněného vyššího průměrného podílu zahraničních zaměstnanců na celkovém počtu zaměstnanců v tomto sektoru. Naopak nejméně často jsou na těchto zaměstnancích závislí zaměstnavatelé v terciárním sektoru (viz tabulka č. 3).

Najímání zahraničních pracovníků se tedy celkově zdá být spíše řešením akutního nedostatku domácích pracovních sil než promyšlenou strategií. Tedy alespoň pro značnou část dotazovaných zaměstnavatelů. Dokládá to i fakt, že bezmála polovina (47 %) dotazovaných zaměstnavatelů nemá zkušenost s aktivním nábořem zahraničních pracovníků a více než polovina z nich (53 %) využívá při náboru zahraničních pracovníků neformální kontakty. Důsledkem tohoto stavu je, že zaměstnavatelé zdaleka ne vždy dostávají, měřeno

**Tabulka č. 2: Podíl organizací s určitým typem vlastnictví v jednotlivých sektorech národního hospodářství (řádková a sloupcová procenta)**

forma vlastnictví organizace	oblasti národního hospodářství				celkem
	primární sektor	sekundární sektor	terciální sektor	kvartérní sektor	
soukromá organizace	3,54	39,70	50,95	5,82	100,00
	68,29	91,81	89,76	30,87	80,63
organizace veřejného sektoru	0,00	8,43	24,10	67,47	100,00
	0,00	2,05	4,45	37,58	8,46
družstvo	40,91	27,27	31,82	0,00	100,00
	21,95	1,75	1,56	0,00	2,24
nestátní nezisková organizace	0,00	0,00	32,14	67,86	100,00
	0,00	0,00	2,00	12,75	2,85
non-response	7,02	26,32	17,54	49,12	100,00
	9,76	4,39	2,23	18,79	5,81
celkem	4,18	34,86	45,77	15,19	100,00
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

vzděláním zahraničních zaměstnanců, to, co požadují. Téměř deset procent zaměstnavatelů najímajících zahraniční manažery přijímá na tyto pozice pracovníky i s nižším než požadovaným vzděláním. Naopak u zahraničních zaměstnanců na manuálních pozicích je významný podíl tzv. „overqualified“ pracovníků (zaměstnává je 26 % zaměstnavatelů). I pětina zaměstnavatelů administrativních a THP pracovníků pocházejících ze zahraničí konstatovala, že tito zaměstnanci mají vyšší než požadované nebo dostačující vzdělání (viz tabulka č. 4).

Tato čísla jen potvrzují, že rekrutace zahraniční pracovní síly je českými zaměstnavateli značně podceňována. Tím, co zaměstnavatele od cíleného nábory zahraničních zaměstnanců často odrazuje, je komplikovaná administrativní spojená se zaměstnáváním cizinců ze třetích zemí. Bezmála polovina oslovených zaměstnavatelů (46,4 %) uvedla, že právě administrativní náročnost je nejčastější překážkou při zaměstnávání zahraničních zaměstnanců.

Výsledkem této situace je pak strukturální nesoulad mezi nabídkou zahraničních zaměstnanců a poptávkou po nich, což ve svém důsledku poškozuje jak zaměstnavatele, tak zaměstnance.

## Sociální integrace

Stručný přehled některých výsledků dotazníkového šetření českých zaměstnavatelů zahraniční pracovní síly především ukazuje, že:

- zahraniční zaměstnanci tvoří většinou jen velmi malý podíl zaměstnanců,
- zaměstnavatelé nevěnují dostatečnou pozornost rekrutaci a výběru zahraničních zaměstnanců,
- vzdělání a dovednosti zahraničních zaměstnanců často neodpovídají požadavkům zaměstnavatelů.

Zahraniční pracovní síla slouží českým zaměstnavatelům především jako prostředek okamžitého a do značné míry nahodilého vykrývání nedostatku domácích pracovních sil. Situace je jiná u manažerů, odborníků a specialistů, u nichž jsou často již v procesu výběru zohledňovány odborné předpoklady. Cílené aktivity zaměřené na nábor ostatních zahraničních zaměstnanců s odpovídajícími dovednostmi a znalostmi jsou spíše výjimkou. Tyto skutečnosti nás vedou k předpokladu, že integrace zahraničních zaměstnanců prostřednictvím trhu práce bude v mnoha případech jen velmi obtížná. Dokumentuje to např. i skutečnost, že z poskytování závodní zdravotní péče, která je poskytována zahraničním zaměstnancům velmi často, je část manuálních pracovníků, ale i manažerů vyloučena. A z hlediska sociální integrace je významné, že pouze 7,3 % zaměstnavatelů poskytuje svým zahraničním zaměstnancům v manuálních profesích kursy českého jazyka. Pracovní uplatnění zahraničních pracovníků se navíc vyznačuje značnou nejistotou (nestabilitou) a omezeným přístupem k pracovnímu

**Tabulka č. 3: Souvislost schopnosti organizace zajistit své fungování v současné podobě i bez zaměstnávání zahraničních pracovníků a sektorů národního hospodářství (v %)**

Sektory národního hospodářství	Zajistila by Vaše organizace své fungování v současné podobě i bez zaměstnávání zahraničních pracovníků?			celkem
	ano	ne	neodpověděl	
primární sektor	41,5	58,5	0,0	100,0
sekundární sektor	62,6	36,5	0,9	100,0
terciální sektor	76,4	23,2	0,4	100,0
státní správa, zdravotnictví, výzkum	61,7	37,6	0,7	100,0
<b>celkem</b>	<b>67,9</b>	<b>31,5</b>	<b>0,6</b>	<b>100,0</b>

**Tabulka č. 4: Stupeň dosaženého vzdělání zahraničních zaměstnanců podle typu pracovní pozice (v %)**

	vždy odpovídá	vyšší vzdělání	nižší vzdělání	vyšší i nižší	nevím	celkem
manuální pracovníci	40,8	26,0	12,9	14,6	5,3	100
administrativa a THP	49,8	20,6	10,5	15,4	3,2	100
odborníci a specialisté	68,1	11,0	6,8	11,9	2,3	100
manažeři	56,3	16,1	9,2	13,8	4,0	100

**Tabulka č. 5: Preference délky pracovního poměru zahraničních pracovníků podle typu pracovní pozice**

	manuální		administrativní a THP		odborníci		manažeři	
		%		%		%		%
krátkodobý (sezonní)	84	12,9	5	2,2	10	3,1	0	0
časově omezený (na dobu určitou)	229	35,1	59	26,3	97	29,7	33	20,2
dlouhodobý (na dobu neurčitou)	371	56,9	170	75,9	244	74,6	141	86,5
počet zaměstnavatelů	652	-	224	-	327	-	163	-

*Pozn.: Někteří respondenti zvolili současně více preferovaných typů pracovního poměru z hlediska délky trvání*

mu výcviku a vzdělávání, a to zejména u zaměstnanců na manuálních pozicích.

Z dat o zaměstnavatelích zahraničních pracovníků lze usuzovat, že cizinci v ČR (podobně jako v dalších evropských zemích) vykonávají dočasná zaměstnání častěji než domácí pracovníci. Přístup k pracovnímu poměru na dobu neurčitou mají ztížený zejména pracovníci v manuálních pozicích, což odpovídá deklarovaným preferencím zaměstnavatelů a je navíc podpořeno skutečností, že značná část manuálních pracovníků přichází do ČR ze třetích zemí (a podléhá tedy povinnosti získat pracovní povolení). Téměř 40 % zaměstnavatelů zahraničních pracovníků na manuálních pozicích uvedlo, že ani jeden z nich není zaměstnán na dobu neurčitou. Vedle dočasných zaměstnání představují nestabilní pracovní uplatnění práce vykonávané mimo pracovní poměr - dohody o pracovní činnosti a dohody o provedení práce, jichž je poměrně často využíváno (viz tabulka č. 5). Tyto dohody poskytují pracovníkům ještě méně stability než pracovní poměr a mohou být navíc zdrojem dalších znevýhodnění. Pro zaměstnavatele však dohody mohou být nástrojem dosažení numerické flexibility, neboť se jedná o práce časově omezené a s výrazně snazší možností ukončení.

Sociální integrace zahraničních zaměstnanců je do značné míry závislá na ochotě zaměstnavatelů investovat do získávání nových znalostí a kompetencí jejich zahraničních zaměstnanců (osvojení si jazyka, seznámení se s kulturou). Tato ochota však bude limitovaná v případě, kdy kvalifikace, znalosti a dovednosti zahraničních zaměstnanců neodpovídají požadavkům zaměstnavatele. Zaměstnavatelé mohou na jedné straně deklarovat svou závislost na těchto zaměstnancích, zároveň je však mohou kdykoli nahradit zaměstnanci domácími, pokud budou ochotni akceptovat podmínky nabízené zaměstnavateli, nebo jinými zahraničními zaměstnanci. Zahraniční zaměstnanci tak často ztrácejí svou původní kvalifikaci bez toho, aby získali novou. Posléze namísto znalostí a dovedností nabízejí potenciálním zaměstnavatelům jen maximální možnou míru flexibility (mzdové, časové i prostorové).

Segmenty pracovního trhu, na kterých se pohybuje významná část zahraniční pracovní síly, se vyznačují svým důrazem na flexibilitu, kterou, zdá se, často domácí pracovní síla není ochotna akceptovat. Zahraniční zaměstnanci pak často pro tyto zaměstnavatele nejsou nejlepší možnou, ale spíše jedinou možnou volbou.

## Závěr

Přestože průměrný podíl zahraničních zaměstnanců na celkovém počtu zaměstnanců není ve firmách nijak vysoký (nejčastěji do 5 %), jejich význam pro samotnou existenci těchto firem je značný. Pozornost věnovaná rekrutaci zahraničních zaměstnanců tomu však neodpovídá, stejně jako podmínky, které jim zaměstnavatelé nabízejí.

Přitom i k nám ze zahraničí přicházejí stále lidé spíše mladší a poměrně vzdělaní. Je to příležitost pro obě strany. Jejich potenciální šance na úspěšnou integraci na trhu práce i do společnosti jsou alespoň na počátku

poměrně vysoké. Zaměstnavatelé však nejsou schopni jejich potenciál plně využívat a rozvíjet, což je obvykle ztrátou pro obě strany.

<sup>1</sup> Tento text je výstupem grantového projektu MŠMT 2D06002 „Migrující osoby v České republice - postavení na trhu práce a sociální integrace“, na jehož řešení spolupracují Výzkumný ústav práce a sociálních věcí - výzkumné centrum Brno a Institut pro výzkum reprodukce a integrace společnosti - FSS MU Brno.

<sup>2</sup> Podíl zahraničních zaměstnanců v jednotlivých sektorech národního hospodářství závisí na průměrném počtu pracovních míst, které zaměstnavatelé v daném sektoru obsadí zahraničními pracovníky.

<sup>3</sup> Mezi organizacemi přitom výrazně převažují právě ty, které zaměstnávají hlavně manuální pracovníky (65,6 %).

<sup>4</sup> Pracovníci například nemají nárok na placenou dovolenou. Na druhou stranu pracovník, který vykonává práci na dohodu o provedení práce, nemusí odvádět na zdravotní a sociální pojištění.

<sup>5</sup> Dohoda o provedení práce je omezena rozsahem 150 hodin na pracovníka za rok; u dohody o pracovní činnosti je omezeno množství hodin odpracovaných pracovníkem v průběhu 1 týdne (v průměru nesmí přesáhnout polovinu stanovené pracovní doby).

*Autoři jsou pracovníky brněnského pracoviště Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí.*

## Poznatky z praxe

# Harmonizace priorit obecní politiky v oblasti sociálních služeb s aktuálními potřebami

Pavel Bareš

***Odpovědi na otázku, jaké jsou priority obce v sociální oblasti, se patrně budou lišit, položíme-li tuto otázku občanům obce, skupině uživatelů určitého typu sociálních služeb, osobám zvoleným do obecního zastupitelstva, pracovníkům referátu sociálních věcí obecního úřadu (případně referátu sociálních věcí a zdravotnictví), zaměstnancům finančního odboru téhož obecního úřadu, pracovníkům organizace poskytující určitou sociální službu, která byla zřízena obcí, či pracovníkům neziskové organizace. V tomto výčtu by se přirozeně dalo dále pokračovat a identifikovat řadu jiných skupin osob, jejichž představy o prioritách obecní politiky v sociální oblasti budou značně specifické. Odpovědi budou nepochybně značně diferencované také mezi osobami reprezentujícími stejnou skupinu dotazovaných. Rozdílné odpovědi bychom patrně zaznamenali jak při hodnocení obecnějších priorit v sociální oblasti, tak i při konkrétnějším dotazu na priority v oblasti sociálních služeb.***

Představa o nevhodnějších prioritách se tedy může značně lišit mezi jednotlivými aktéry, kteří formování obecní politiky určují, nebo ji mohou přímo či nepřímo ovlivnit. Stejně tak se ovšem jednotliví aktéři liší co do míry svého vlivu na formování obecní politiky a definování jejích priorit. A to jak v obecnější rovině, tak i přímo v oblasti sociálních služeb. Faktické zařazení určité oblasti mezi priority se tak neodvíjí pouze od existujícího spektra názorů (respektive od názoru většinového), ale od zájmů a možností klíčových aktérů určitou oblast jako prioritní stanovit. Ty přitom určují nebo naopak limitují rozličné faktory: legislativní, politické, ekonomické, sociodemografické, personální. Některé z těchto faktorů (především legislativní, zčásti pak i politické či ekonomické) mají obecnější (celostátní či krajskou) platnost, jiné (obecní politika, hospodaření s obecními prostředky, sociodemografické charakteristiky obyvatel obce, personální obsazení obecního úřadu) jsou velmi často místně specifické. Právě tato druhá skutečnost je i důvodem, který zakládá rozdíly v nastavení priorit v sociální oblasti mezi obcemi.

Z uvedených souvislostí je zřejmé, že odpověď na otázku, jaké nastavení priorit obecní politiky v sociální oblasti reflektuje

existující potřeby a jak priority a potřeby vzájemně sladit, komplikují tři hlavní okolnosti:

1. objektivní rozdíly v potřebnosti poskytování určitých typů služeb mezi obcemi,
2. rozdíly ve vnímání priorit mezi jednotlivými aktéry a lišící se schopnost jednotlivých aktérů je prosazovat,
3. kritérium potřebnosti té které sociální služby je pouze jedním z hledisek, která se promítají do rozhodování o prioritách obcí v oblasti sociálních služeb.

Při rozhodování o prioritách obecní politiky jsou proto uplatňovány principy a využívány postupy, jejichž smyslem je tyto skutečnosti reflektovat (ať už jde o principy a postupy obecné, či o principy a postupy uplatňované specificky v oblasti sociálních služeb).

Pro první uvedenou skutečnost jsou klíčové principy subsidiarity, uniformity a variability. První jmenovaný princip je v sociální politice definován jako rozvrstvení solidarity (Víšek, 1995 : 11), tedy jako snaha řešit sociální otázky zásadně na nejnižší úrovni řízení, přičemž na vyšších úrovních mohou být upraveny pouze tehdy, není-li nižší úroveň správy z důvodů ekonomických nebo sociálních schopna otázku uspokojivě řešit, nebo je-li ekonomicky nebo sociálně výhodnější řešit ji na vyšší

úrovni správy (Tomeš, 2002 : 58). V souladu s tímto principem je tedy takové rozdělení kompetencí, kdy se ústřední orgány zabývají převážně koncepčními záležitostmi, zatímco ostatní jsou zajišťovány na úrovni obcí či regionů (Smutek, 2003 : 5).

Uplatňování principu subsidiarity dnes nachází důležitou oporu především v Evropské chartě regionální samosprávy, jež zakotvuje právo na regionální samosprávu a zdůrazňuje nejdůležitější předpoklady jeho poskytování (Peková, 2004 : 32-34, 37). Tento dokument schválený členy Rady Evropy v roce 1985 vstoupil v platnost 1. 9. 1998. V ČR byl ratifikován v roce 1998 a v platnost vstoupil k 1. 9. 1999. Zřízení územní samosprávy obnovené v roce 1990 a obnova krajského zřízení z konce 90. let 20. století však většinu ustanovení tohoto dokumentu respektovaly již před jeho přijetím. Nedostatků lze potom spatřovat obzvláště v oblasti financování (rozpočet, daňové pravomoci) a hospodaření územní samosprávy (ibidem : 32-34).

Princip uniformity vyjadřuje zájem státu zabezpečit určité aktivity státu na celém jeho území podle stejných pravidel, princip variability vyjadřuje potřebu reagovat při zabezpečování určitých aktivit na místní a regionální podmínky, potřeby, politické