

Zavedení občanské služby

Strategická inovace

19.5.08

PhDr. Libor Stejskal

1. Stručná charakteristika strategické inovace a aktuálních či budoucích problémů, na něž chce reagovat

Návrh strategické inovace **občanské služby** spočívá v zavedení roční dobrovolné služby, kterou by vykonávali mladí muži i ženy formou společensky prospěšné práce ve veřejných institucích nebo v občanském sektoru. Občanská služba je koncipována na principu dobrovolnictví, nicméně měla by se stát standardní součástí vzdělání mladých lidí. Každý zájemce dostane možnost vybrat si ze široké nabídky společensky prospěšných aktivit tak, aby odpovídala jeho kvalifikaci a schopnostem, ale i veřejnému zájmu a místní poptávce. Organizace, v rámci jejichž působnosti bude občanská služba vykonávána, si budou moci vybírat zájemce podle vlastních požadavků a potřeb. Občanskou službu bude možné vykonávat mimo jiné v těchto oblastech a veřejných institucích:

- Sociální služby (domovy seniorů, ústavy sociální péče, rozvoj systému *home care*)
- Zdravotnictví (nemocnice, léčebny, ústavy)
- Hasičský záchranný sbor (resp. další součásti Integrovaného záchranného systému, ČČK, horská služba)
- Ozbrojené síly (územní obrana, aktivní zálohy)
- Vzdělávací systém (školy, zařízení pro volný čas)
- Ochrana přírody (správy velkoplošných chráněných území)
- Policie
- Zahraniční rozvojová a humanitární pomoc

Historický kontext

Občanskou službu, její formu a smysl je třeba vnímat v historickém kontextu, tedy jako částečnou náhradu a odpověď na dnes odbouranou služební povinnost, která byla ukládána občanům moderních společností v 19. a 20. století. Tato reakce ale respektuje realitu 21. století.

Služební povinnost se realizovala především institutem povinné vojenské služby, která plnila (ve většině západních společností) funkci

- nejefektivnějšího nástroje obranyschopnosti státu,
- významného nástroje socializace, výchovy a společenské integrace.

Tato situace ale patří minulosti: obrana se zajišťuje kolektivně pomocí malých profesionálních sborů, a sociální soudržnost je natolik subtilním jevem, že žádný hrubý a mechanický nástroj už není relevantní. To platí i pro země, které se základní vojenské služby dosud z jakýchkoli důvodů nevzdaly.

V mnoha evropských zemích (v zásadě i v České republice) se velmi osvědčila její alternativa – civilní služba. Jejím prostřednictvím byly a/nebo jsou uspokojovány vybrané veřejné zájmy a společenské potřeby, pro jejichž realizaci je výhodné využít personál, který sice podléhá legitimní služební povinnosti, ale není třeba jej připravovat k obraně vlasti (ve zbrani). V některých evropských zemích (Německo, Rakousko) navíc postupně došlo k určitému prolnutí institutu povinné vojenské či civilní služby s institutem dobrovolnictví.

Současný rámec občanské služby

Občanská služba nabízí přidanou hodnotu kvalitativně novým spojením služby a dobrovolnosti. Mladí lidé nejsou odváděni pod hrozbou trestu do cizího prostředí, nýbrž se budou moci zapojit podle vlastního uvážení do uspokojování různorodých potřeb ve svém nejbližším okolí. Zároveň se tím nabízí alespoň příspěvek k řešení několika významných **společenských problémů**.

Část odborné i široké veřejnosti v ČR i v dalších zemích EU vnímá a formuluje potřebu bránit atomizaci společnosti a erozi sociální soudržnosti, jež se konkrétně projevují mj. slábnoucí identifikací mladých lidí se společností a nízkým pocitem sounáležitosti s ostatními sociálními skupinami. Aktuálních a potenciálních problémů, k jejichž řešení může občanská služba přispět, je ale v dlouhodobé perspektivě víc. Prvním okruhem tedy je:

- nedostatečná míra občanské angažovanosti, občanské odpovědnosti a slábnoucí identifikace mladých lidí se společností;
- potenciální další fragmentace společnosti podle etnických, náboženských, ekonomických a sociálních dělicích linií.

Druhým okruhem je:

- demografické stárnutí populace, které zvýší poptávku po veřejně poskytovaných sociálních službách, a zároveň zhorší možnosti rekrutace potřebného personálu (s tradičně vysokým podílem mladých pracovníků);
- rostoucí životní úroveň, vzdělanost a blahobyt, které mj. snižují možnosti přilákat dostatek pracovníků (coby zaměstnanců) do mnoha z výše uvedených oborů. Práce v nich vyžaduje značnou motivaci, vysokou kvalifikaci a je vysoce hodnotná (např. povolání zdravotní sestry nebo hasiče), ale společnost ji zatím nedokáže náležitě ocenit.

Třetím problémovým okruhem je:

- měnící se bezpečnostní prostředí a povaha hrozeb, které mohou v budoucnu vyžadovat výrazně vyšší procento populace připravené k sebeochraně či nasazení v případech krizových situací a ohrožení veřejného pořádku.

2. Specifikace předpokládaných pozitivních změn v kvalitě a udržitelnosti života (jejich ekonomického, sociálního, bezpečnostního a environmentálního pilíře), očekávaných v důsledku její realizace

Občanská služba se stane organickou součástí vzdělání mladých Čechů jako občanů. V podmínkách současné stále komplexnější společnosti by měla představovat nadstavbu a završení občanské výchovy a vést k praktické zkušenosti a poznání, jak funguje sféra poskytující společnosti a občanům veřejné služby – a to jak její veřejná či státní, tak občanská, nevládní složka.

Zkušenost tohoto druhu má na mladé lidi prokazatelný pozitivní vliv. Zatímco vliv povinné vojenské služby byl v posledních desetiletích velmi problematický, občanská služba se může úskalí podobné demoralizace vyhnout, a to díky dobrovolnosti, spjatosti s komunitou, výběrové atraktivitě a konkrétním pobídkám. Vhodně zvolená občanská služba:

- pozitivně ovlivní individuální osobnostní zrání mládeže v období vstupu do dospělosti;
- umožní získat či prohloubit kvalifikaci pro výkon budoucího povolání;
- poskytne užitečné zkušenosti a praxi před dalším studiem na vysoké škole;

- pomůže zformovat elementární zkušenost se sociálními vztahy a fungováním společnosti jako takové;
- posílí pocit sounáležitosti se společenským organismem na lokální či regionální úrovni a solidarity s příslušníky ostatních sociálních skupin;
- prohloubí vnímání jinakosti a plurality;
- podpoří rozvoj samostatnosti a odpovědnosti (podobně jako vojenská služba nebo první zaměstnání).

Ekonomický přínos nebude v krátkodobém horizontu příliš výrazný a bezprostřední. Dopady občanské služby budou zřetelnější na úrovni jednotlivých komunit, obcí a krajů. Záměrem není čerpání relativně levné pracovní síly, jako spíš uspokojení potřeb, které za stávajících mechanismů zůstávají nepokryty – mj. i kvůli relativně nízkému objemu prostředků protékajících obecními rozpočty. Ve vzdálenějším horizontu může občanská služba přispět k omezení dopadu nedostatku pracovních sil na mikroúrovni.

Sociální přínos je jednoznačně pozitivní. Přímo podpoří rozvoj sociálních služeb, usnadní výběr lidí na tzv. *job-intensive* práci v „terénu“ (např. pro rozvoj domácí péče) a přinese prohloubení mezigenerační sounáležitosti zvýšenou participací. Mladá generace se snáze setká s potřebami a problémy nejrůznějších skupin populace.

Z environmentálního hlediska bude přínosem zapojení mladých lidí do projektů nevládních organizací i dobrovolných sborů při orgánech ochrany přírody. Bude možné rozvinout systém Stráže ochrany přírody při CHKO a NP, ale i zlepšovat životní prostředí ve městech a obcích.

Bezpečnostní přínos bude jednoznačně pozitivní. Výrazně vyšší počet osob, které podstoupí základní výcvik v bezpečnostních a záchranných sborech (armáda, hasiči, policie, horská služba, záchranná služba), radikálně zvýší připravenost populace na krizové situace. Do rámce občanské služby lze hypoteticky zakomponovat dosud zoufalý koncept aktivní zálohy Armády ČR. Zásadní inovací by byla občanská služba u Policie ČR a u profesionálních hasičů (HZS ČR). I krátkodobá a posléze „víkendová“ příslušnost k uvedeným sborům (podobná fungování skandinávských domobran) zvýší jejich kapacitu pro zajišťování *homeland security*.

3. Charakteristika způsobů a nástrojů, kterými mají být tyto změny dosaženy

Občanská služba bude specifickou **politikou** se zpracovanou koncepcí. Po předložení a prodiskutování návrhu by mělo politické rozhodnutí nabýt formu zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou PČR. Samotný program bude řízen Ministerstvem vnitra ČR (alternativně MŠMT), ustaven bude také výbor zástupců ostatních resortů a nejvýznamnějších veřejných a nevládních organizací, které jsou zapojeny. Realizace bude velmi decentralizovaná, s vysokým stupněm zapojení krajských úřadů, měst, obcí i specifických komunit (v identifikaci potřeb, plánování a zajišťování průběhu).

Program občanské služby bude fungovat na principu dobrovolného kontraktu. **Princip dobrovolnosti** bude doplněn systematickou podporou ze strany škol, veřejné správy a médií, neboť funkčnost programu závisí na stabilní rotaci zájemců v konkrétních institucích. Nemá smysl vytvářet místa pro občanskou službu tam, kde lze předpokládat minimální nebo vysoce proměnlivý zájem.

Cílem je získat pro občanskou službu status přirozené součásti vzdělávacího cyklu, nezbytné v životopisu pro získání určitých zaměstnání. Významnou součástí programu budou **pobídky**. Základní typy budou:

- přiměřená peněžní odměna (předpokládá se, že nemusí být srovnatelná se standardní mzdou při plném pracovním poměru; většina adeptů bude ve věku, kdy jim zázemí ještě poskytuje společná domácnost s rodiči);
- získání či prohloubení kvalifikace pro výkon budoucího povolání;
- výkon občanské služby jako nutný předpoklad pro přijetí do zaměstnaneckého či služebního poměru na pozici ve veřejném sektoru, zvláště pak ve státní správě;
- výkon občanské služby bude plnohodnotnou alternativou úhrady školného v případě jeho zavedení na vysokých školách;
- období občanské služby bude z hlediska důchodového zabezpečení započítáváno jako plnohodnotně odpracovaná doba. Sociální i zdravotní pojištění bude za účastníky hradit stát. Podobně jako roční dobrovolnou službou v Německu a Francii se tímto způsobem bude regulovat míra nezaměstnanosti absolventů škol.

Vhodný věk nastává během studia na střední škole, končí v období obvyklého nástupu do zaměstnání po ukončení vysokoškolského studia. Občanská služba bude otevřená a přístupná pro všechny občany v uvedeném věku, muže i ženy. Zdravotní postižení není důvodem k vyloučení; dostatek příležitostí pro osoby se změněnou pracovní schopností se sice nepodaří zajistit všude, prointegrační potenciál je přesto zřetelný.

4. Uvedení aktérů a zdrojů, s nimiž inovace počítá

Státní správa zajistí prostřednictvím příslušných ministerstev a jejich územních pracovišť vytvoření části z potřebného variabilního množství vhodných pozic v institucích poskytujících uvedené veřejné služby. Koordinace bude svěřena Ministerstvu vnitra ČR / Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR. V každém kraji bude fungovat koordinační centrum.

Střední a vysoké **školy** budou studenty informovat o možnostech zapojení do občanské služby a zajistí komunikaci mezi zájemci a místně příslušným koordinačním centrem, aby se dařilo v dostatečném předstihu zajistit a nabízet vhodné příležitosti pro konkrétní uchazeče.

Spolupráce s **občanským sektorem** je logická a nezbytná, jelikož většina dobrovolnických aktivit v této oblasti veřejných služeb se realizuje právě prostřednictvím nevládních neziskových organizací. Bude tedy třeba využít jejich organizační kapacity a zkušenosti.

Kromě **organizačních a finančních zdrojů** je nutné zajistit **veřejnou a politickou podporu**. To je velmi obtížné, zvláště pokud se inovace prosazuje z úrovně ústřední státní správy. **Legitimita** bude snáze získána postupným ověřováním, dobrými a přesvědčivými výsledky. Budování programu na bázi dobrovolnosti zabrání ideologicky motivovanému odmítnutí, které lze očekávat u části veřejnosti.

Naopak je třeba využít pozitivní naladění té části veřejnosti, která vyznává komunitariánské **hodnoty**. Porozumění pro občanskou službu lze očekávat u občanů a organizací se sociálnědemokratickou, konzervativní, vlasteneckou i nacionalistickou orientací, mezi zelenými, křesťany a obhájci občanské autonomie i občanské společnosti obecně. Občanská služba se díky svému hodnotovému zakotvení stane pozitivní alternativou ke kultuře dravého egoismu a konzumního životního stylu.

5. Vymezení rozdílů proti současnému stavu či způsobu uspokojování potřeb (pokud jsou již pokrývány)

Občanská služba není koncipována jako východisko z nouzové situace, jako by tomu bylo např. za válečného stavu nebo při akutním nedostatku personálu v sociálních službách. Tyto

společenské potřeby jsou dnes plně či převážně pokrývány pomocí profesionálních zaměstnanců, třebaže v některých oblastech panuje nedostatek zájemců (ať už kvůli nízkému společenskému statusu či nízkému mzdovému ohodnocení).

Z dlouhodobého hlediska je podstatnější, že některé společenské potřeby dnes nejsou dostatečně uspokojovány veřejným a občanským sektorem. Konkrétně můžeme uvést obranyschopnost země, některé sociální služby (např. péči o děti předškolního věku, domácí péči o seniory a handicapované občany), udržování veřejného pořádku, anebo přímý dohled nad dodržováním pravidel ve velkoplošných chráněných územích.

Zavedením občanské služby lze tento stav do jisté míry změnit. Dodatečná personální kapacita umožní rozšíření – a za určitých okolností i zkvalitnění – aktuálně poskytovaných veřejných služeb, a také bude možné provádět dosud chybějící či jen hypoteticky zákonem předjímané činnosti. Mimo to však bude možné snáze a pružněji reagovat na aktuální poptávku po veřejných službách v konkrétních místech a regionech.

Významným rozdílem bude i samotné intenzivnější zapojení mladé generace a posílení její sounáležitosti se společností. **Občanská služba sama o sobě ale tento požadavek splnit nemůže** – nutným předpokladem je výrazné zkvalitnění občanské výchovy a jejích výukových metod na základních a středních školách. Posílení solidarity a sociální soudržnosti lze očekávat, jen pokud je studentům vštěpováno v mnohem nižším věku.

6. Možné negativní důsledky realizace SI

Program občanské služby bude představovat určitou administrativní a organizační zátěž pro každou organizaci, která se do programu zapojí. Decentralizovaný model řízení se jeví jako vhodnější, jinak hrozí vznik ústředního orgánu, zahlceného rozsáhlou byrokracií.

Hrozbou je i nedořešení provázanosti mezi stávajícím systémem dobrovolnické služby (upravené vlastním zákonem, se specificky nastavenými pravidly výběru a zaučování dobrovolníků a materiálního zajištění jejich činnosti) a systémem občanské služby. Je třeba provést analýzu dobrovolnické služby a v jejím rámci zavedené *good practices* přenést na širší rámec občanské služby.

Ostatní důsledky – ať už pro jednotlivé mladé lidi či pro organizace – nelze označit jako negativní, jsou spíše otázkou volby a preferencí. (Jedinec, který projde občanskou službou, možná ukončí studium na vysoké škole později než jeho spolužák, který po maturitě nastoupí rovnou na univerzitu. Ale možná také nikoli, protože nebude muset hradit školné jako kolega, který si na jeho úhradu bude muset při studiu vydělávat.)

7. Překážky, které stojí v cestě její realizace

Překážek lze definovat celou řadu, od technických až po principiální.

Základní technickou překážkou jsou **nedostatečné kapacity** a **mechanismy** na straně potenciálních organizátorů pro plánování vhodných aktivit a zabezpečení podmínek pro zájemce. Potíží by byla patrně i jen sama evidence zájemců o výkon občanské služby. Vhodné veřejné a občanské organizace dnes nedisponují ani potřebnými **materiálními** kapacitami (vybavení, prostory apod.). Organizace takového programu je tedy spojena s hrozbou rozsáhlé administrativní zátěže jak pro ústřední koordinační orgán, tak pro samotné realizátory.

Zásadnějším problémem se může stát nesoulad či spíše střet se stávající **praxí nevládních neziskových organizací a existujícím systémem dobrovolnické služby**. Mnohé organizace využívají dobrovolníky velmi účelně v rámci současné státní podpory (od registrace

organizací, přes nábor a přípravu dobrovolníků až po možnost čerpání státních dotací). Existuje tedy obava, že nový program občanské služby naruší systém, který funguje dobře, byť v omezeném rozsahu.

Stejně zásadní otázkou je i zájem či nezájem nevládních organizací o dobrovolníky tohoto typu. Mnohé NGOs jednoznačně preferují vysoce motivované profesionály s vysokou kvalifikací a dovednostmi. Rozhodně se jim nevyplatí věnovat potřebný čas a úsilí na zaškolení mladých lidí kvůli krátkodobé spolupráci. Pro tyto organizace by se mnoho zájemců v programu občanské služby mohlo stát spíše přítěží. Debata, zda poskytovat statky a služby prostřednictvím menšího počtu „dražších“ profesionálů, anebo zapojit větší počet „levnějších“ dobrovolníků v občanské službě je tedy v posledu otázkou ekonomické efektivity.

Zdrojem kontroverze se může stát i samotná motivace programu občanské služby. Pokud je hlavním cílem zvýšení občanské participace a společenské soudržnosti, musí být nabízené aktivity dostatečně **atraktivní** a spojené s dostatečně vysokým statutem (jako například ve Francii v dobrovolnických programech pro absolventy univerzit, často realizovaných v zahraničí). Je zřejmé, že občanská služba **nemůže** být koncipována s cílem získat dostatek levné pracovní síly pro uspokojení deficitu ve veřejných službách (například v budoucnosti při péči o rostoucí počty seniorů). Mladí lidé, kteří projevují zájem o dobrovolnou činnost, jednoznačně dávají přednost „čisté práci“, která jim přináší nejen pocit smysluplnosti, ale také radost a potěšení. Evidentně tedy nelze počítat s obnovením modelu obvyklého u civilní služby, kdy šlo často o zajištění prací, které v dané instituci nikdo jiný dělat nechce.

Bariérou se může stát ale i nepřipravenost politických elit k podpoře občanské služby. Ta je jen odrazem **nepřipravenosti společnosti** jako celku na projekt, který před mladého občana klade výzvu, aby věnoval část svého času a energie k činnosti prospěšné pro společnost. Princip občanské služby překračuje současný rámec „minimálních občanských povinností“ (zaplatit daně a svědčit u soudu). Tento aspekt je logicky předmětem ideového sporu mezi zastánci individualistické, hedonistické a egoistické orientace, a přístupem respektujícím existenci společenského dobra a z toho plynoucí výzvy.

Největším úkolem při další přípravě programu občanské služby je zpracování přesvědčivé **ekonomické analýzy** možných nákladů a přínosů. Stejně důležité bude provést přesný **právní rozběr** (analýzu možných kolizí a synergií se stávajícími normami, např. zákonem o dobrovolnické službě nebo zákony o bezpečnostních sborech).

8. Odkazy na další prameny

Pernica, Bohuslav. 2007. Fenomén civilní služby: nezabíjet pro stát, přesto sloužit národu. Brno: Univerzita obrany

Shaw, Martin. 1991. Post-Military Society. Philadelphia: Temple University Press

European Youth Portal > Volunteering / Exchanges: http://europa.eu/youth/volunteering_-_exchanges/index_eu_en.html

Conscription in Germany: http://en.wikipedia.org/wiki/Conscription_in_Germany

Voluntary civil service in France to help the youth: <http://www.ambafrance-uk.org/Integration-Voluntary-civil.html>