

3



FÓRUM ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS
sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 1

2007

Editorial

Stati a studie

Úvaha o perspektívách solidarity a ekvivalence v sociálních systémech
Jana Žížková

"Zemřely" na českých úřadech práce profesionálně poskytované individuální akční plány zaměstnanosti?
Pavel Horák, Markéta Horáková, Tomáš Sirovátka

Neviditelná agenda aneb stáří a zdraví v českých médiích
Renáta Sedláková, Lucie Vídovičová

Z Evropské unie

Vývoj evropské spolupráce v oblasti koordinace politik sociálního začleňování

Projekty podporované EU

Podpora kvality sociálních služeb v pražských domovech pro seniory

1	Statistiky a analýzy	
	Přehled změn v sociální oblasti od roku 2008	23
2	Poznatky z praxe	
	Charakteristiky bezdomovců a specifika života na ulici	26
	Finanční gramotnost jako součást přípravy na stáří	28
7	Informační servis čtenářům	
	Recenze	
	Jak zajišťovat kvalitu péče o seniory	29
	Vznikne Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu	30
18	Z konferencí	
	Novinky v knižním fondu ČICSO	32
	Ze zahraničního tisku	32
21	Z domácího tisku	32

For summaries of selected articles see the 3rd page of the cover.

Obsahové zaměření časopisu

Sociální problematika v nejširším vymezení, zejména tyto tematické okruhy:

- sociální teorie, sociální politika,
- sociální služby, státní sociální podpora, hmotná nouze,
- posudková služba, zdravotní postižení,
- rodina, sociálně-právní ochrana dětí, rovné příležitosti,
- pojistné systémy, důchodové, nemocenské a úrazové pojištění,
- příjmová politika,
- zaměstnanost, politika zaměstnanosti,
- služby zaměstnanosti, trh práce, zahraniční zaměstnanost,
- mzdová politika, mzdové a platové systémy,
- bezpečnost práce a pracovní prostředí,
- pracovní podmínky, organizace práce,
- sociální dialog a kolektivní vyjednávání,
- migrace, integrace cizinců,
- mezinárodní spolupráce v oblasti sociálního zabezpečení,
- legislativa upravující všechny tyto oblasti,
- další příbuzná tematika.

Informace pro autory

Časopis se skládá ze dvou částí, v první jsou uveřejňovány pouze recenzované příspěvky. O zařazení do recenzované části časopisu rozhoduje redakční rada na základě výsledků recenzního řízení, které je oboustranně anonymní. Redakce v tomto směru provádí potřebné kroky.

Autoři mohou nabízet příspěvky do obou částí, tj. do recenzované i nerecenzované části, s tím, že uvedou, do které.

Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky v elektronické podobě.

Autor by měl připojit úplnou kontaktní adresu včetně telefonního čísla a e-mailové adresy.

Příspěvky zasílejte v elektronické podobě na e-mailovou adresu: helena.lisa@vupsv.cz.

Uveřejněné příspěvky jsou honorovány.

Formální požadavky

Rukopis v editoru Word musí vedle vlastního textu obsahovat cca 20řádkové resumé a klíčová slova v češtině.

Citace a bibliografické odkazy musí být úplné a v souladu s příslušnou normou, příklady viz www.vupsv.cz.

Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový).

Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory.

Redakce provádí jazykovou úpravu textu.

FÓRUM

sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

3/2007

Vydává Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Palackého nám. 4
128 01 Praha 2
IČO 45773009

Šéfredaktorka: Mgr. Helena Lisá
kontakt: helena.lisa@vupsv.cz
tel. 224 972 645

Redakce: Dagmar Maličká
kontakt: dagmar.malicka@vupsv.cz
tel. 224 972 645

Tisk: Vydavatelství KUFR, s. r. o.
Naskové 3, 150 00 Praha 5

Distribuce a předplatné: Postservis
Poděbradská 39, 190 00 Praha 9
Kontakt: e-mail postabo.prstc@cpost.cz
fax 284 001 847
tel.: 800 10 44 10 (bezplatná infolinka ČR)
www.periodik.cz

Prodej za hotové:
Knihkupectví Karolinum
Celetná 18, 116 36 Praha 1

Cena jednotlivého čísla: 50 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 10. 12. 2007

Registrace MK ČR E 17566
ISSN 1802-5854
© VÚPSV

Redakční rada:

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠE)
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)
PhDr. Věra Kuchařová (VÚPSV)
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (MU)

Vážení čtenáři,

doufáme, že se „FÓRUM“ pro Vás postupně stává zdrojem informací a snad i inspirace při práci. Rádi bychom, abyste pocítili potřebu podělit se naším prostřednictvím o své zkušenosti a výsledky své činnosti s našimi čtenáři.

Prvním příspěvkem zařazeným v recenzované části tohoto čísla je tentokrát „Úvaha o perspektivách solidarity a ekvivalence v sociálních systémech“. Autorka nejprve oba principy vymezuje a definuje a věnuje se významu jejich uplatňování v pojistných sociálních systémech, zejména nastavení správné míry solidarity a potřebě respektovat postoje společnosti k uplatňování tohoto principu. Poté se pokouší stanovit, jaké změny v uplatňování obou principů lze očekávat v souvislosti s nastávajícími demografickými změnami, trendy na trhu práce a potřebou udržet sociální soudržnost a nedopustit nárůst sociální exkluze. Cílem změn má být vzájemná stimulace mezi ekonomickou efektivitou a sociální ohleduplností. V současné době však sociální a ekonomická oblast fungují podle autorky tak, že se v jisté míře vzájemně destruuji. Řešení by proto měla přinést optimalizace rozsahu solidarity spojená s přehodnocováním její míry, účelu, efektů a s posilováním principu ekvivalence.

Článek kolektivu autorů s názvem „Zemřely na českých úřadech práce profesionálně poskytované individuální akční plány zaměstnanosti?“ zkoumá, do jaké míry je úřady práce tento nástroj využíván, jak se posunulo jeho využívání od doby zavádění v roce 2003 do roku 2006. Cílem je odhalit faktory, které přímo či nepřímo ovlivňují zvolený způsob uplatňování, a naznačit možnost případné změny. Na dvou protikladných příkladech je popsána současná situace a učiněn závěr, že i když nejsou všude individuální akční plány zaměstnanosti využívány, je možné identifikovat způsoby práce s nezaměstnanými, které rozvíjejí principy a metody individuálního přístupu a vedou k začlenění na trhu práce.

Autorky příspěvku „Neviditelná agenda aneb stáří a zdraví v českých médiích“ se zaměřily na vliv médií na vnímání stáří, stárnutí a zdraví ze strany společnosti. Vycházejí při tom z výsledků analýzy způsobů a frekvence zpracování tohoto tématu v různých druzích médií. Nejprve charakterizují obraz seniorů v zahraničních a českých médiích, dále téma stáří a zdraví v různých druzích médií. Docházejí k závěru, že téma stárnutí a zdraví nepatří do aktuální mediální agendy českých periodik ani zpravodajských relací.

V nerecenzované části se tentokrát v příspěvku „Vývoj evropské spolupráce v oblasti koordinace politik sociálního začleňování“ věnujeme problematice sociálního vyloučení v Evropské unii. V rubrice věnované projektům podporovaným EU informujeme o projektu zaměřeném na zlepšování kvalifikace pracovníků pro zavádění standardů v domovech pro seniory v Praze. Aktuálně jsme zařadili přehled změn v sociální legislativě účinných od počátku roku 2008. Věnujeme se rovněž bezdomovectví, jeho příčinám a projevům a informujeme o míře informovanosti obyvatelstva o otázkách týkajících se důchodu, například kdy má dotázaný nárok odejít od starobního důchodu, jaká je obvyklá výše důchodu apod. V informačním servisu přinášíme recenzi publikace o sociálních službách, o obsahovém zaměření několika konferencí z poslední doby, stručnou informaci o vládou schváleném návrhu zřídit národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu. Tradičně zde najdete výběr z přírůstků knihovny ČICSO a nejzajímavějších článků ze zahraničních i domácích zdrojů.

S blížícím se koncem roku bychom Vám za redakční radu i redakci rádi popřáli příjemné prožití Vánoc a do roku 2008 mnoho zdraví, štěstí a úspěchů na všech frontách.

Helena Lisá
šéfredaktorka

Úvaha o perspektivách solidarity a ekvivalence v sociálních systémech

Jana Žižková

Sociální systém' se nejen v naší zemi, ale prakticky ve všech evropských vyspělých zemích ocitá v situaci, kdy jsou zásadní změny (reformy) nutností... Od reformem se, souhrnně řečeno, očekává, že přispějí k ozdravení veřejných financí a svou strukturální orientací uvolní zdroje a vytvoří stimuly efektivního ekonomického rozvoje postmoderní společnosti, a to aniž by byla narušena podstata její sociální soudržnosti. I když nelze s dostatečnou konkretizací a jistotou říci, jaké budou její efekty, jisté je, že ke změně dojít musí. Další vývoj sociálního systému stávajícím způsobem a cestami totiž není dost dobře myslitelný a udržitelný, a to ani ve střednědobém horizontu. Příčin je celá řada. Lze je souhrnně označit jako riziko blokáce dalšího společenského rozvoje, které souvisí s možnými negativními dopady na generování zdrojů ekonomického růstu i s negativními dopady na životní podmínky lidí. Je také pravděpodobné, ba jisté, že zásadnější změny v sociálním systému budou nepopulární, leč nutné. Reforma je totiž neuskutečnitelná bez „conditio sine qua non“ spočívající v proměně postojů a chování lidí. A ty se u občanů odchovaných štedrým sociálním státem nebudou měnit ani snadno, ani rychle. Zásadní změny sociálního systému musí vycházet z toho, co je klíčové pro jejich uspořádání - a tím jsou nesporně i dva základní a spojitě, i když ve své podstatě naprosto odlišné principy: ekvivalence a solidarita. Půjde nejen o určitou změnu jejich nazírání, ale i o změnu jejich pozice (váhy) v sociálním systému. Nad některými těmito problémy se zamýšlíme v následujícím článku, který byl zpracován na základě řešení výzkumného úkolu GA 402/07/0165 „Solidarita a ekvivalence v sociálních systémech“.

Vycházíme z teze, že v sociálních systémech mají významnou pozici oba principy, jakkoli každý z nich má oporu v jiné ideologii a jakkoli se od každého z nich očekávají odlišné ekonomické i sociální důsledky. Naopak jsme toho názoru, že další směr vývoje jakéhokoli - a tedy i našeho - sociálního systému musí usilovat o jejich optimální kombinaci a spolupráci a tím přispět k sociální soudržnosti společnosti.

Nejdříve se stručně věnujeme principu ekvivalence. **Ekvivalence** znamená rovnocennost, něco, co má stejnou platnost nebo hodnotu. V sociální politice je princip ekvivalence aplikován zejména v pojistných systémech a je zde interpretován spíše jako princip zásluhovosti či výkonnosti (Krebs a kol., 2007). Předpokládá, že rozdělování důchodů, statků, podmínek atd. jedincům bude rovnocenné (odpovídající) jejich vlastnímu výkonu, pracovní zásluze.²

Princip ekvivalence prochází v současné době určitou renesancí, což jistě souvisí i se skutečností, že současný moderní svět je silně poznamenán ideou individualismu (Potůček, 2002; Machonin, 2005). Tu lze charakterizovat následujícími tezemi:

- a) je žádoucí, aby každý jedinec usilovně a tvrdě pracoval a využíval svých individuálních dispozic k tomu, aby se prosadil na trhu práce a uspěl v konkurenci s ostatními,
- b) jestliže takto tvrdě pracuje, jeho práce je oceněna a je odměněn ekvivalentně vynaloženému úsilí a dispozicím např. důchody, bohatstvím, prestiží... i mocí,
- c) ti, kdo takto tvrdě pracují, jsou schopni zajistit svou existenci a nezávislost ve společnosti, „stojí na vlastních nohách“ a tudíž nepotřebují z tohoto důvodu žádný sociální transfer,

d) ekonomické selhání a nesoběstačnost jedince je způsobena jeho chybou, jeho nedostatečným pracovním úsilím, a proto musí nést i důsledky (např. nízký příjem, ztrátu majetku, chudobu...); sociální transfer směřující k nesoběstačným poskytovaným prostřednictvím státem organizované solidarity je podle neoliberálního konceptu minimální.

Aplikace principu ekvivalence v sociálních systémech podporuje motivaci k práci, směřuje k sociální nezávislosti občanů na státu a k jejich soběstačnosti. Ve svém důsledku vede k menším nárokům na rozsah redistribucí na sociální účely, čímž potenciálně šetří veřejné zdroje, zejména v sociálním zabezpečení. To pak následně umožňuje nižší daňovou zátěž, větší míru investic a vyšší růst HDP. Netřeba zdůrazňovat, že široké uplatňování ekvivalence v sociálních systémech je vstřícné k těm „soběstačným“ (k nadaným, kvalifikovaným, pracovitým apod.), v podstatě k vysokopříjmovým skupinám a je jim také ochotně přijímáno. Pokud jde o ty „nesoběstačné“, kteří nedokážou vyhovět požadavkům ekvivalence a svými příjmy zabezpečit vlastní existenci (nemusí jít nutně o lenochy a lidi programově parazitující a setrvávající v substandardních podmínkách), jsou odkázáni na dobročinnost. Ekvivalence má tedy své přednosti i svá úskalí. Pozitivní aspekty principu ekvivalence je ale nutné využít, a to bez ohledu na to, jaká je jim dáвана ideologická nálepka. Kritériem musí být to, zda ten či onen princip vede k vytvoření funkčního a dlouhodoběji udržitelného sociálního systému.

Ačkoliv se může zdát, že princip ekvivalence je v protikladu k uspořádání sociálních systémů, za jejichž nejtýpickejší znak je

naopak považován princip solidarity, je zde princip ekvivalence poměrně velmi široce využíván, a to zejména v oblasti pojištění. Ekvivalence je např. podmínkou celkové rovnováhy každého systému pojištění a jeho jakási - řekněme - makroekonomická ekvivalence zabezpečuje jeho fungování a kontinuitu i jeho úspěšnost u klientů z hlediska zhodnocování jimi vložených prostředků. To samozřejmě platí jak pro soukromá, tak pro veřejná pojištění (a nic na tom nemění fakt, že případné schodky veřejných pojištění jsou vyrovnávány ze státních rozpočtů), neboť požadavek ekvivalence zde stojí velice kategoricky a je nezbytné mu dostat.³ Princip ekvivalence se v pojištění uplatňuje i jako nástroj sloužící k dosahování rovnováhy mezi výší pojistného a očekávaným rizikem (škodou), které jím lze kompenzovat, ať již jde o ekvivalenci mezi jednotlivým rizikem a výší jemu adekvátního pojistného (princip individuální ekvivalence), nebo o ekvivalenci mezi stejnorodou skupinou rizik a pojistným adekvátní skupiny plátců pojištění (princip kolektivní ekvivalence). V tomto případě nás však úvaha nutně zavede i k otázce solidarity, neboť základem každého pojištění je i ochota se spojit, sdružit k řešení společných problémů - tedy jistá solidarita. Pojistné systémy jsou tak názorným příkladem nutnosti kombinace obou principů i toho, jak těsně jsou v předivu sociálních systémů oba principy propojeny (Quadagno, 2004).

V současné době se na pořad dne dostává otázka, jak by měl systém pojištění vypadat. Jisté je, že společenské podmínky (rozvojové faktory, klima sociální i politické) se oproti minulosti (a zejména oproti období po II. světové válce, kdy solidarismus

v sociálním jištění občanů zaznamenal největší expanzi a takto v něm trvale zakořenil) proměnily⁴. V důsledku toho bude s posilováním solidarismu zřejmě nutné ve větší míře spojovat jiné prvky sociálního systému (dnes těsně spjaté s prosperitou společnosti jako např. vzdělávací sektor) než důchodové a zřejmě i zdravotní pojištění. Mimo to je třeba zvážit i skutečnost, že stávající způsob konstrukce pojistného, resp. jeho promítnutí do nákladů, má z hlediska koloběhu kapitálu ten důsledek, že pojistné de facto zaplatí spotřebitel v cenách výrobků a nikoli pojištěnec či jeho firma. To vše spolu se skutečností, že řešení deficitu systému se doposud - a nutno říci, že neúspěšně - spojovalo pouze s jeho příjmovou stránkou, vede k úvaze, že posílení ekvivalence by bylo žádoucí a bude zřejmě i nutné. Při posílení principu ekvivalence na úkor solidarity se však musí vyloučit riziko, že určité skupiny obyvatel zůstanou bez sociální ochrany, k níž se stát zavázal. Sociální ochranu lze charakterizovat jako etický požadavek, který je testem každé civilizované společnosti, s níž však jsou spojeny mnohé sociální tenze a zejména nutnost vypořádat se s řadou falešných sociálních předsudků.

Aplikaci principu ekvivalence lze v sociálních systémech hledat i mimo sektor pojištění. V určité modifikaci lze o něm hovořit i při poskytování některých sociálních dávek, u nichž se požaduje, aby byly ekvivalentní (přiměřené) např. vlastního úsilí vynakládanému k překonání chudoby, hledání pracovního místa apod. Podobně je to i u některých dávek státní sociální podpory, u nichž se požaduje, aby byly ekvivalentní příjmové situaci rodiny. Ekvivalence tedy není sociálnímu systému zdaleka tak cizí a vzdálená, jak se mnohdy jeví, zvláště z pohledu státního intervencionismu a expandujícího sociálního státu.

Jaké jsou přednosti a rizika ekvivalence v sociálních systémech? Především současná „glorifikace“ sociální soběstačnosti, kterou v sobě ideologie individualismu i její nosný princip - ekvivalence - zahrnuje, může být podle našeho mínění pro sociální systém, resp. pro některé jeho složky přínosná. Týká se to především našeho současného systému důchodového pojištění, který je monolitní, nadmíru solidární a kromě doplňkových systémů nabízí pojištěncům jen omezenou možnost ekvivalence vloženého pojistného. Současný základní systém důchodového pojištění také v důsledku vysokých sazeb pojistného placeného zaměstnavateli zhoršuje konkurenceschopnost českých výrobců a protože je v něm nedostatečně aplikován princip ekvivalence (reakce dávek na zaplacené pojistné je nízká - zejména pro střední a vyšší příjmové skupiny), působí demotivačně i na ekonomicky aktivní obyvatele. Přípravovaná reforma v něm má princip ekvivalence posílit. Ze základního systému by proto měly být poskytovány pouze státem garantované penze, a to v omezenější výši, než je tomu dosud, resp. tyto penze by byly

poskytovány jen těm nejpotřebnějším, kteří se z objektivních důvodů (nízké výdělků z důvodu nemoci, invalidity, dlouhodobé nezaměstnanosti) nemohli na stáří zabezpečit vlastními silami, ať již formou soukromého pojištění nebo úspor. Rovněž změna nastavení parametrů tohoto systému by mělo dojít k omezení solidarity. V dalších předpokládaných prvcích reformovaného důchodového systému (zejména druhý, ale i třetí pilíř) se předpokládá jednak posílení váhy principu ekvivalence, případně jeho úplná dominance (třetí pilíř) a oslabení solidarity v souladu s tezí, že by ti, jejichž příspěvky do systému během jejich produktivního života byly vyšší, pobírali také vyšší a tomu odpovídající důchody. Posílení principu ekvivalence v důchodovém systému má oporu i v ochetě občanů podílet se na zajištění ve stáří formou úspor či připojištění (Večerník, 2006).

Posílení ekvivalence v některých již výše naznačených prvcích sociálního systému by mohlo dlouhodobě vést ke stabilizaci či poklesu redistribuce na sociální zabezpečení jako celek a k omezení přílišné „rozdačivosti“ státu. Od většího důrazu na princip ekvivalence v sociálním zabezpečení lze tedy očekávat úsporu veřejných financí⁵ (a možnost jejich využití v ostatních prvcích sociálního systému) a kromě toho i něco, co není z dlouhodobého hlediska vůbec zanedbatelná záležitost, totiž určitý impulz ke změně sociálního chování občanů. Bez změny postojů obyvatelstva budou reformní kroky víceméně jen dílčí a ne zcela úspěšné.

Tato stručně načrtnutá pozitiva spjatá s posilováním ekvivalence však mají také svá úskalí a ne bezvýznamná rizika. Především, princip ekvivalence je tvrdý vůči těm, které jsme výše nazvali jako „nesoběstačné“. V každé společnosti vždy existují a budou existovat lidé, kteří nejsou s to zajistit svoji existenci v intencích principu ekvivalence, jehož aplikace staví před mnohé vysoké finanční bariéry. Soukromé pojištění si vzhledem ke svým příjmům často nemohou dovolit právě ti, kteří jsou na ně nejvíce odkázáni a kteří je často nejvíce potřebují. Část občanů je proto v jisté míře odkázána i na pomoc druhých, na jejich toleranci, solidaritu. Z řady důvodů je nelze jednoduše odkázat na charitu, jak si představují stoupenci neoliberální doktríny. A to zejména proto, že charitativní činnost by potřeby těchto lidí nepokryla, ale i proto, že chceme respektovat ideje humanismu, nadnárodní závazky a jsme si vědomi i rizika možného, ba pravděpodobného růstu sociálního napětí ve společnosti atd. Zamysleme se proto nyní nad fungováním sociálních systémů z hlediska principu solidarity.

Solidarita je nezbytným prvkem každého sociálního systému. V moderní době je chápána nejen jako vzájemné porozumění a pomoc, ale i jako vzájemná odpovědnost. Je považována za hybnou sílu materiálního, mravního a duchovního vývoje lidstva a za předpoklad pokroku (Krebs, 2007). Je

výrazem lidského porozumění a také odpovědnosti za sebe i za druhé, výrazem toho, že na světě nejsme sami pro sebe, ale i pro druhé. V demokratických státech je založena na svobodné vůli lidí a jejich ochotě podřídit se zájmům širšího společenství. Ta je v demokratických zemích manifestována mechanismy zastupitelské demokracie (Krebs, 2007).

Toto je zpravidla všeobecně přijímané vymezení solidarity, charakterizující její podstatu. Na ní se ani pro budoucnost prakticky nic nezmění, měla by tedy zůstat hodnotou, která může pomoci zajistit důstojné životní podmínky všem občanům, přispět k prevenci sociálního napětí a konfliktů a podpořit sociální soudržnost společnosti. Nemůže však mít takový rozsah a podobu, aby podlamovala ducha soběstačnosti a ekonomickou prosperitu.

Solidarita, jak známo, není zdaleka jednoznačný termín. Může mít různé formy, způsoby realizace, různou míru, různé projevy a důsledky atd. Např. z hlediska vertikálního se hovoří o solidaritě mezinárodní (viz některé aktivity nadnárodních organizací), celospolečenské (organizované a naplňované státem), o solidaritě organizované a naplňované v rámci užších sociálních skupin (solidarita obcí, firem, církví, charit) a o solidaritě jednotlivců, rodin, domácností. Z horizontálního hlediska se nejčastěji hovoří o solidaritě mezigenerační, o solidaritě zdravých s nemocnými a zaměstnaných s nezaměstnanými atd. a také např. o solidaritě náhodné a subvencované. Již z tohoto hrubého výčtu plyne, že solidarita znamená mnoho věcí, a že proto vyžaduje hlubokou analýzu a zkoumání jejich rozličných motivů, souvislostí i důsledků, které se samozřejmě u různých prvků sociálního systému liší. Jen tímto postupem však lze dojít k funkčnosti a zároveň i k finanční udržitelnosti celého sociálního systému v dlouhodobější perspektivě. Bez takové analýzy zde existuje riziko, že úvahy o solidaritě sklouznou k neúčelné generalizaci směřující např. k tomu, že bude posílena tendence vnímat ji jako veskrze pozitivní myšlenkový koncept, mající automaticky jen kladná předznamenání, nebo že bude naopak zavržována jako koncept plodící závislost, nesoběstačnost, demotivaci a nízkou efektivitu ekonomického systému. Pravda je ovšem taková, že solidarita může být jak žádoucí, pozitivní, aktivující a podporovat prosperitu i sociální harmonii, tak i nežádoucí, demotivační a podporující parazitizmus a sociální erozi se zpomalujícími důsledky pro ekonomický vývoj (Tomeš, 1997). Jde o to rozpoznat tyto efekty v konkrétních sociálně politických opatřeních a učinit mezi nimi vědomou volbu.

Mluvíme-li o specifičnosti fenoménu solidarity, nelze opomenout rozdíly mezi solidaritou spontánní (dobrovolnou, skutečnou) a solidaritou vynucenou (nedobrovolnou, reálnou). Dobrovolná solidarita je oceňována všemi, neboť je přirozené, že se člověk některých svých profitů sám o sobě vzdá ve prospěch někoho jiného, ať už jsou

motivem pokrevní vazby, náklonnost, milosrdenství, soucit či prostý fakt, že okolí od něj takový počín očekává. Některými je dokonce považována za jediné přijatelnou⁶ (Bastiat, 1848). **Dobrovolná solidarita** (podporována také liberálním smýšlením) má samozřejmě pro sociální systém rostoucí význam, mimo jiné i proto, že nevytváří tak silný tlak na redistribuce. Má zřejmě i vyšší morální hodnotu než solidarita vynucená. Je také základem všech dobročinných a charitativních aktivit a je třeba ji podporovat. Problémem ale je, že dnes jen s její pomocí nelze zajistit ani fungování systému sociálního zabezpečení, natož fungování sociálního systému jako celku.

Pokud jde o **vynucenou solidaritu**, máme na mysli především tu, která je vynucena státem především daněmi a v určité míře i povinnými veřejnými pojištěními, neboť tato jsou garantována a částečně i subventionována státem. Po druhé světové válce - a to platí doposud - se na rozvoji sociálních systémů v naší zemi i jinde v Evropě výrazně podílela právě tato celospolečenská solidarita organizovaná státem, ať již prostřednictvím daní či subvencí pojištění. Rozvíjí se a sílí sociální stát a jeho vyrovnávací politika. Rozsáhlé sociální jištění obyvatelstva státem vyžaduje i vysokou míru přerozdělování. Při jejím stanovení je třeba mít na paměti jistou protikladnost mezi výkonností a rovností a dbát o to, aby vysoká míra redistribucí neměla brzdný účinek na ekonomiku a aby nevedla k útlumu aktivity jedinců a jejich odpovědnosti za vlastní životní podmínky. Je známo, že vynucené redistribuce nejsou nežádoucí nebo nepřijatelné, ale překročili-li určitou mez, stávají se neprozřetelnými - aktuálně i perspektivně. Skutečný vývoj v posledních letech ukazuje, že toto riziko „neprozřetelné míry redistribuce“ se stalo v ČR velice reálným.

Určitý obrázek o naléhavosti tohoto problému mohou naznačit údaje o stavu veřejných financí: vládní deficit je vysoký (v r. 2006 3,7 % HDP, pro rok 2007 4,0 % HDP) a ČR neplní maastrichtská kritéria (3,0 % HDP). Reálným nebezpečím se stává ztráta kredibility ČR i sankce ze strany EU. Na tomto stavu se výrazně podílí právě mandatorní výdaje (tj. v podstatě výdaje na sociální zabezpečení a na zdravotnictví). Bez reformy v této oblasti - tedy i beze změny stávající míry solidarity a ekvivalence v sociálním zabezpečení a ve zdravotním systému - nelze prakticky dále postupovat, protože v roce 2009 by mandatorní výdaje byly již vyšší než příjmy celého státního rozpočtu a v r. 2013 by již veškeré výdaje státního rozpočtu tvořily právě tyto mandatorní výdaje. Takový vývoj je nemyslitelný, neboť stát musí zabezpečit i další své role, např. v oblasti rozvoje vzdělání, vědy a výzkumu, investic, justice atd. (Reforma veřejných financí).

Dnešní hledání „optimální“ **míry přerozdělování**, resp. státem vynucené solidarity v sociálních systémech není nové a jsme jeho svědky nejméně od počátku 80. let minulého století. Od té doby se růst nákla-

dů na zdravotní péči, penzijní zajištění staroucí populace, růst nezaměstnanosti, ale např. i potřeba zdokonalovat vzdělávací systémy aj. stále zřetelněji dostávají do konfliktu se schopností takovéto rozsáhlé sociální problémy řešit a prostřednictvím solidarity financovat. Zdá se také, že posuny, k nimž došlo v duchu konceptu tzv. post-welfare state a jež byly učiněny správným směrem (důraz na posílení mentality nezávislosti a odpovědnosti, dobrovolného solidarismu, principu subsidiarity, testování dávek apod.), nejsou z dnešního pohledu dostatečné. Prostor k dalšímu omezení celospolečenské solidarity v některých složkách sociálního systému nabízí omezení jejího rozsahu a změna jejího vnímání.

Především pokud jde o **rozsah celospolečenské solidarity**, je státem vynucená solidarita příliš široká. Solidarita je jistě zcela namístě tam, kdy se jejím prostřednictvím člověku v nouzi a bez prostředků dostává pomoci. Je žádoucí a mravné, aby tíhu takového břemene pomohl jedinci překonat stát (jeho spoluobčané). Je ovšem otázkou, zda tatáž solidarita má sloužit i k tomu, aby zvyšovala příjmy četných občanů (např. i středních a vyšších příjmových vrstev) prostřednictvím různých dávek. Dostane-li např. člověk v nouzi podporu k důstojnému žití ve společnosti, je to něco jiného, než dostane-li podporu od státu člověk, jemuž šetří jeho výdaje (a de facto zvyšuje příjmy), které by byl schopen (a mnohdy velice snadno) zaplatit i ze své kapsy. V tomto případě se celospolečenská solidarita jeví jako nadbytečná a tento finanční transfer má rozhodně daleko k přerozdělování od bohatých k chudým, o němž nikdo nepochybuje, že je správné. Je třeba vidět, že problémy tohoto druhu mají své kořeny v expanzi solidarismu spojené s fungováním silných sociálních států po II. světové válce a že byly spojeny s určitou historickou situací a podmínkami a úkoly své doby. Ty jsou však v současnosti jiné a politika solidarity je musí reflektovat.

Další příklad nadměrného rozsahu státem vynucované solidarity lze nalézt v **systému zdravotního pojištění** sloužícího k financování zdravotní péče. O nutnosti významných změn v tomto systému ani o tom, že se bude muset akceptovat snížení váhy solidarity a posílení ekvivalence, téměř nikdo nepochybuje. Je rovněž zřejmé, že lišící se představy o dlouhodobější stabilizaci systému vycházející z vyhraněných téch či oněch ideologických východisek (liberální, egalitářské, utilitární) v přístupu ke zdravotní péči nemohou mít naději na úspěch. Východisko zřejmě spočívá v akceptování určitého souboru objektivně uznávaných požadavků na systém zdravotní péče.⁷ V podstatě je lze vyjádřit třemi axiomy:

- a) zdravotní péči může stát garantovat pouze ve společensky přijatelné míře,⁸
- b) princip solidarity zdravých s nemocnými musí být částečně omezen a nahrazen principem ekvivalence,
- c) čerpání zdravotní péče ze solidárního fondu zdravotního pojištění musí být

podpořeno odpovědným chováním jedince ke zdraví.

Situace, kdy je ze solidárního fondu všeobecného zdravotního pojištění financována prakticky veškerá zdravotní péče, je dlouhodobě neudržitelná. Bude třeba dosáhnout konsenzu o obsahu i rozsahu garantované péče, přesněji vymezit, na co má člověk ze své pojistky nárok, zavést např. určitou formu smlouvy mezi klientem a jeho pojišťovnou. Řešit je nutné pojistné u těch osob, které riskují zdraví a život při extrémních sportech nebo vědomě poškozují své zdraví (alkohol, kouření, drogy), např. tím, že by zdravotní pojišťovny zohledňovaly chování pacientů ke zdraví a v tomto směru se alespoň zčásti chovaly jako komerční pojišťovny.

Nutné je zmínit také nadměrnou solidaritu v **systému základního důchodového pojištění**, o níž jsme již hovořili v souvislosti s principem ekvivalence. Zde jen zdůrazněme, že systém důchodového pojištění je oblastí, která evidentně požadavku posílení principu ekvivalence nejlépe vyhovuje a zároveň pro částečnou náhradu principu solidarity principem ekvivalence skýtá největší prostor⁹. To by mohlo perspektivně uvolnit celospolečenské zdroje např. k financování rozvoje vzdělávacího sektoru, který je mimo jiné nejvíce způsobilý k tomu, aby napomáhal vyrovnávat - a nikoli jen finančně kompenzovat - omezené životní šance. Proto v důchodovém pojištění nelze postupovat jen cestou jakýchsi „kosmetických úprav“ stávajícího základního systému, které se doposud v systému realizovaly, ale pokročit dále, restrukturalizovat ho a posílit v něm váhu ekvivalence.

Dále bude třeba pozměnit vnímání celospolečenské solidarity. Doposud v něm převažuje aspekt pomoci a porozumění a jsou zdůrazňována spíše pozitiva a očekávání. Solidarita však současně znamená i odpovědnost, která může být spojena i s negativními důsledky. To je třeba mít na mysli, právě pokud jde o solidaritu vynucovanou státem. Ta není jenom záležitostí těch, kdo ze solidárních fondů čerpají, ale i těch, kdo jsou povinni do nich přispívat. Neuvědomit si to znamená ztratit vědomí o „ceně“ solidarity. Dnes se více hovoří o přednostech solidarismu, méně o tom, že se může dostat do konfliktu s jinými legitimními zájmy. Solidarita má nesporně etickou i materiální hodnotu pro ty, kteří z ní získávají (dávkou, podporou atd.). Je ale hodnotou i pro ty, jejichž zasloužené příjmy jsou daněmi kráceny a jejichž svoboda je omezoována? Zřejmě nikoliv (Jouvenel, 1998). Objevuje se tu problém úhrad daní a pojistného bez destimulačních důsledků, případně i neochota je platit i problém svoboda versus přílišná regulace. Z tohoto pohledu získává tato celospolečenská solidarita jakýsi „etický atest“ tehdy, je-li přiměřená potřebám rozvoje ekonomiky, přiměřená těm, kteří z ní profitují, i těm, kteří na ni přispívají. Platby na solidární účely musí být „rozumné“, tj. rozumné co do jejich efektu a využití i co do zátěže plátců. Opačný stav

podporuje daňové úniky, pojistné podvody, šedou ekonomikou atd. Současné změny přijaté v daňové oblasti i ve veřejném pojištění naznačují, že vynucovaná solidarita je mnohdy neúčelná a má nepříznivé dopady nejen na veřejné finance, ale i na morálku a sociální chování lidí, mimo jiné i tím, že zužuje prostor pro rozvoj solidarity dobrovolné. A je to nakonec i signál ke změně pravidel jejího nastavení.

Jaké změny v postavení solidarity a ekvivalence v sociálním systému lze očekávat?

Zdá se, že celospolečenská solidarita zažívá určitý otřes, který je spojován s existencí sociálního státu a jeho krizí, resp. především s krizí systému sociálního zabezpečení (Keller, 2005). Zdůrazňuje se, že se sociální stát tím, že se orientuje na garanci blahobytu (tj. minimálního společensky přijatelného životního standardu) svým občanům a že jeho programem je soustavně a prakticky nikdy nekončící zbavování lidí rizik a „nedostatku“ (často spíše kvazinedostatku), de facto orientuje na velmi pohyblivý cíl. Tento cíl je ze své podstaty historicky determinován, v čase se vyvíjí a tím nutně stupňuje nároky na solidaritu.¹⁰ V tomto smyslu pak solidarita ze své podstaty nemá hranice. V čase má tendenci růst, protože sociální problémy, které má řešit, zůstávají (např. dostupná zdravotní péče, podpora nezaměstnaných a chudých) vzdor tomu, že mají jinou kvalitu než v dřívějších letech a že vyžadují stále více finančních zdrojů. Pravdou ovšem je, že sociální problémy nejenže zůstávají, ale jejich četnost roste. Přibývají nové a mnohdy náročnější problémy (např. v důsledku rozpadu rodin, migrace, sociálního vyloučení) a břímě, které má stát řešit cestou solidarity, se soustavně zvyšuje.

Je třeba také respektovat očekávané trendy na trhu práce. Ten se stále více orientuje na nabídku pracovních míst vyžadujících vysokou kvalifikaci a flexibilitu. Nabídka jednoduché práce bude postupně klesat, neboť ji bude vytlačovat computerizace a automatizace a to, co je označováno jako „outsourcing“, tj. stěhování práce za levnější pracovní silou. Investicemi do vzdělání a kvalifikace musí stát zabránit tomu, aby se formovala početná skupina lidí, která bude z titulu neodpovídajících kvalifikačních dispozic vylučována z trhu práce, a tomu, aby nedocházelo k sociálnímu rozštěpení společnosti v důsledku nezaměstnanosti. Je vůbec - jen na základě zde zmíněných skutečností - pro budoucí vývoj reálné, aby stávající zaměření a vysoká míra celospolečenské solidarity byly z ekonomického i společenského hlediska udržitelné, a to i za předpokladu vyrovnaných a příznivých parametrů ekonomického vývoje? A bude vysoká míra redistribuce ochotná a bez problémů akceptována i těmi, kteří do solidárních fondů přispívají?

A konečně, lze zajistit při zachování stávajících schémat rozdělování celospolečenských (solidárních) zdrojů celou vzdělávací oblastí na patřičné úrovni? Na takové otázky je třeba hledat odpovědi.

Také je třeba si uvědomit, že nerovnosti, které v dnešní společnosti existují, se diametrálně liší od těch, které zde existovaly po většinu minulého století a které vedly k široké aplikaci solidarity (vynucené státem) v systémech sociálního zabezpečení. Ukazuje se, že sociální stát právě prostřednictvím solidarity již „...přispěl k podstatné redukci nerovnosti“ (Baroš, 2007) a že v dnešní době mají jinou kvalitu. Snaha zachovat si v minulosti nabyté vymoženosti a současně řešit nově se objevující problémy a úkoly postindustriální společnosti (např. nezaměstnanost, sociální vyloučení, problémy menšin aj.), a navíc v situaci deficitu veřejných financí, vyjde zřejmě naprázdno. Proto se také právem pochybuje o vyrovnávací politice a jejích perspektivách, pokud bude realizována převážně jen tradičními postupy sociálního státu (tlak na dávky a podpory).¹¹ Procesy společenské diferenciace budou samozřejmě ve společnosti přítomny a mohou vyústit do situace, kdy mezi občany vzniknou nepřijatelné rozdíly a bariéry, plynoucí z jejich postavení a přístupu ke zdrojům - např. zaměstnaní versus nezaměstnaní, majetní versus nemajetní, zaměstnaní v odvětvích s vysokými versus s nízkými mzdami, kvalifikovaní versus nekvalifikovaní, většinová populace versus minority atd. Tyto diference jsou ostatně již v současnosti v jisté míře realitou a vytvářejí napětí mezi různými kategoriemi občanů, směřují k polarizaci společnosti a narušují její sociální soudržnost. Ze strany státu je proto nutná - a to i cestou redistribuce veřejných zdrojů - preventivní eliminace nepřijatelných nerovností a podpora sociální soudržnosti. Stejně nám se musí stát začleňování lidí na trh práce. Exkluzi nelze chápat jako nějakou specifickou formu „pracovního poměru“.¹² Nejdůležitější roli v tomto směru bude hrát vzdělávací systém a distribuce vzdělávacích příležitostí ve společnosti (Stehr, 1994). Tzv. vyrovnávací opatření (affirmative action) by měla být koncipována tak, aby vyrovnávala omezené šance (chudých, nezaměstnaných, minorit atd.) a nikoli aby je jen finančně kompenzovala. Úhelným kamenem pro budoucnost musí být především začleňování na trh práce a příslušnost k určité pospolitosti (rodině, obci...), které také implikují jiný režim solidarity, pospolitost spojující a posilující vzájemnou prospěšnost a užitečnost. Pomoc musí být také úzce spojena s požadavkem odpovědnosti a vlastního přičinění. Bylo by chybou solidaritu státu primárně chápat jen jako nástroj odškodňování a poskytování dávek a podpor.

Pro solidaritu je také důležité, aby byly oživovány, podporovány a chráněny takové instituce společenského života, jako jsou rodiny, obce, různé komunity, charity apod., jejichž životaschopnost a aktivity rovněž vnášejí do společnosti solidaritu a generují

sociální soudržnost (Spieker, 1996). Příslušnost k určité pospolitosti a důraz na princip subsidiarity implikuje také jinou solidaritu, odlišnou od té celospolečenské. Tím se tíha břemene solidarity, její organizování a financování nepřenáší jenom na stát, ale i na nestátní instituce a otvírá se i široký prostor solidaritě dobrovolné. Kromě toho je v těchto společenských institucích také mnohem hlouběji zakořeněn požadavek vzájemné prospěšnosti a užitečnosti, který členy pospolitosti sblíží a činí je odpovědnějšími a méně závisлыми na státu a dává prostor ekvivalenci. V současné době stále přetrvává přílišné zaujetí pro celospolečenskou solidaritu i tam, kde to není vhodné či nezbytně nutné, a to vzdor tomu, že tato etastická koncepce solidarity je v příkrém rozporu s možnostmi veřejných financí.

Objevují se také změny dotýkající se systémů veřejného sociálního a zdravotního pojištění. Dosud tyto systémy stojí na určité míře participace a na rozložení odpovědnosti na celou společnost. Tato proporce se ale mění. Je zpochybňována teze, že jedinci (pojištěnci) jsou na tom úplně stejně tváří v tvář určitým typům rizik. Tak tomu samozřejmě není a tato teze se vzhledem k dostupnosti informací stává zjevně nepravdivou a bude měnit stávající paradigma sociálního i zdravotního pojištění. Rizika jsou díky dostupným informacím více individualizovaná a tam, kde jsme dříve viděli spíše smůlu či náhodu, tam lze dnes odhalit předvídatelné příčiny: genetické faktory, osobní postoje a chování, zavinění atd. Dá se předpokládat, že růst znalostí rozdílů mezi pojištěnci (i riziky) podpořený růstem individuální odpovědnosti povede i ke změně nazírání na solidaritu ve veřejných pojištěních. Je jisté, že větší možnosti řešení problémů v rámci veřejných pojištění se nabízejí v intencích principu ekvivalence. Pojištění prostě doposud spíše agregovala rizika a pomocí solidarity je v určité míře přenášela i na společnost (resp. některé její segmenty). Nyní se díky informacím budou pojištění více individualizovat a půjde o jakousi jejich „desolidarizaci.“ To ve výsledném efektu znamená, že státní subvence do pojištění mohou být sníženy, protože bude posílen princip ekvivalence.

Také mechanismus, kterým stát solidaritu na svých občanech vynucuje, se jeví jako na nich nezávislá mašinérie (Keller, 2005), a proto se jim i sama solidarita jeví jako záležitost čistě mechanická, samozřejmá, ale neosobní a jim vzdálená, která je záležitostí státní byrokracie. Kromě toho, že takový přístup vede k demotivaci, plodí nezodpovědnost, rezignaci, pasivitu atd., je de facto v rozporu se samotnou podstatou solidarity v obecném slova smyslu, která vždy vytváří určité neformální sociální sítě a je projevem sociálních vztahů. Toto vytrácení se viditelnosti sociálních vztahů je pro soudržnost společnosti rizikem.

Rozvoj naší společnosti se nachází v situaci určité disharmonie mezi ekonomickou a sociální oblastí. Předěl mezi nimi má dale-

ko ke chtěné harmonii a vzájemné stimulaci mezi ekonomickou efektivitou a sociální ohleduplností, která stála již u zrodu rozvoje welfare state i sociálně tržního hospodářství v západoevropských zemích po II. světové válce. Každá z těchto oblastí funguje vzdor úsilí o jejich sblížení podle své logiky: doménou ekonomiky je efektivnost a výkonnost, doménou sociální sféry je (při určitém zjednodušení) do značné míry pasivní sociální stát postavený především na vynucené solidaritě státu. Obě tyto oblasti fungují tak, že se do značné míry navzájem destruuji. Jaké východisko z tohoto bludného kruhu může být? Zřejmě nikoliv stále vyšší ekonomická výkonnost, živící rostoucí a nikdy nekončící potřeby solidarismu, tak jak je akceptovalo minulé století. Musí to být snaha o optimalizaci rozsahu solidarity, spojená s přehodnocováním její míry, účelu, efektů atd. a také s posilováním principu ekvivalence. Nelze pominout, že názory na chod světa se soustavně vyvíjejí a procházejí procesem přehodnocování. Hodnoty, které jsou v určité době dominantní, souvisí vždy s prožitou historií, se stupněm rozvoje společnosti, jejími úkoly, posláním, perspektivami apod. Nejsou tedy v absolutním slova smyslu jednou provždy definitivní. To plně platí i pro vnímání solidarity a ekvivalence v sociálním systému.

- 1 Pod pojmem sociální systém zde rozumíme sociální sféru, tj. tu součást celospolečenského systému, který tvoří referenční rámec pro sociální politiku, s jeho vnitřními vazbami a souvislostmi i s vazbami na společenské okolí.
- 2 Problem měření zásluhy včetně problematičnosti validity takových měření zde ponecháváme stranou.
- 3 Připomeňme např. výši veřejného zadlužení ČR, které je silně ovlivněno mandatorními výdaji, jako překážku přijetí EMU, nebo např. fúze či bankroty pojišťoven fondů v případě jejich nesolventnosti.
- 4 Dnešní systém sociálního pojištění má své kořeny v poměrně daleké minulosti, v době průmyslové revoluce a neodráží ani současné podmínky růstu produktivity (pracovní síla nemusí být nutně tím přímým a hlavním dynamizujícím faktorem výrobního procesu), ani sociální pozici plátců pojištění.
- 5 Úspory ve veřejných financích je samozřejmě nutno hledat i mimo sociální systém. I mimo něj dochází ke značnému plynutí, např. i proto, že chybí důsledný audit výdajů státního rozpočtu. Spousta věcí je z něj financována neúčelně a bez výběrových řízení. Také různé dotace mají nepřípustnou dynamiku a náš průmysl i jiné hospodářské instituce si zvykly na to, že ze státní pokladny získávají miliardy navíc, aniž by po nich někdo chtěl lepší výsledky či úspory. Tyto problémy, jakož i jiné praktiky (tunelování, úniky daní) rovněž naléhavě vyžadují řešení, ale tomuto problému se zde nevěnujeme.
- 6 „Solidarita je buď spontánní, nebo neexistuje vůbec. Nadekretovat ji znamená zničit ji. Zákon samozřejmě může přinutit člověka, aby se držel nepoctivého jednání. Vniveč přijde jeho snaha nutit ho být solidární.“
- 7 Ten se postupem vývoje utvářel, tak jak se projevily přednosti a nedostatky modelů zdravotní péče, založené na zmíněných vyhraněných ideologických východiscích, a to především v evropském regionu. Odrážejí i situaci v našem zdravotnictví po r. 1989.
- 8 Ta by měla být výsledkem společenského konsenzu. Lze ji vymezit jednak ochotou občanů přispívat do fondu veřejného zdravotního pojištění cestou solidarity a jednak jejich ochotou přijmout určitou úroveň zdravotnických služeb (determinovanou touto solidaritou). Představy lidí o úrovni této péče se samozřejmě liší, čímž se otvírá prostor pro soukromé zdravotní pojištění.

- 9 Výdaje na důchodové pojištění činily v r. 2006 cca 266 mld. Kč a představovaly zhruba 68 % všech výdajů na sociální zabezpečení, tj. 8,3 % HDP.
- 10 Pokud solidaritu nespécifikujeme, máme jí na mysli celospolečenskou solidaritu, vynucovanou státem.
- 11 Výdaje na sociální dávky rostou vysokými tempy. Např. v roce 2007 oproti r. 2006 vzrostou o 17 %, což je podstatně více, než kdyby kopirovaly inflaci (cca 2–3 %), přičemž nejvíce vzrostou výdaje na dávky státní sociální podpory (o více než polovinu).
- 12 Dnes se stále zdá nouzové vyživování vyloučených osob levnější a zejména snadnější, než jejich integrace do pracovního procesu. Je to ale krátkozraký pohled. Nadále nemůže jít jen o to, aby tito lidé byli někde a někým živeni, šaceni, ubytováni atd., ale aby jim bylo pomozeno získat vlastní pracovní uplatnění a tím i uznání jejich sociální funkce ve společnosti.

Literatura:

- Aspalter, CH. *The Welfare State in Emerging – Market Economies*. Case Verde Publishing, 2003.
- Baldwin, P. *Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Baroš, J. *K příčinám krize sociálního státu podle Piera Rosanvallon*. 2007. In www.globalpolitics.cz.
- Bauman, Z. *Úvahy o postmoderní době*. Praha: SLON, 1995.
- Bauman, Z. In *Search of Politics*. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- Beck, U. *V jaké společnosti vlastně žijeme?* Praha: ISV, 2000.
- Behrman, J. R. - , Stancey, N. *The Social Benefits of Education*. The University of Michigan Press, 1997.
- Bělohradský, V. *Globalizace*. In *Sborník podkladů pro Vizi rozvoje České Republiky*. Praha: RASES, 2000.
- Dahrendorf, R. *Svoboda a sociální vazby*. In: *Liberální společnost*. Praha: Filosofie, 1994.
- Dvořák, P. *Finanční krize jako globální problém a možnosti jejího vzniku v ČR*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2004.
- Esping-Andersen, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Frič, P. - Potůček, M. *Model vývoje české společnosti a její modernizace v globálním kontextu*. *Sociologický časopis*, 2004, roč. 40, č. 4.

- Friedman, M. *A Theory of the Consumption Function*. Princeton University Press, 1957.
- Etzioni, A. *Morální dimenze ekonomiky*. Praha: Victoria Publishing, 1995.
- Giddens, A. *Unikající svět. Jak globalizace mění náš život*. Praha: SLON, 2000.
- Hauser, M. et al. *Sociální stát a kapitalismus*. Praha: Svoboda Servis, 2007.
- De Jouvenel, B. *Etika přerozdělování*. Praha: Občanský institut, 1998.
- Keller, J. *Soumrak sociálního státu*. Praha: SLON, 2005.
- Krebs, V. et al. *Sociální politika*. Praha: ASPI, 2007.
- Krebs, V. et al. *Sociální aspekty transformace české ekonomiky*. Praha: *Acta Oeconomica Pragensia*, 2004, č. 4.
- Machonin, P. *Česká společnost a sociologické poznání. Problémy společenské transformace a modernizace od poloviny šedesátých let 20. stol. do současnosti*. Praha: ISV, 2005.
- Newton, K. *Social Capital and Democracy*. *American Behavioral Scientist*, 1997, 40.
- Potůček, M. et al. *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku*. Praha: Gutenberg, 2002.
- Quadagno, J. *Why the United States has no National Health Insurance: Stakeholder Mobilization against the Welfare State 1945-1996*. *Journal of Health and Social Behavior*, 2004, vol. 45.
- Rabušic, L. *Je česká společnost postmaterialistická?* *Sociologický časopis*, 2000, 136.
- Reforma veřejných financí 2007–2010*. www.mfcr.cz.
- Spieker, M. *Sociální stát a jeho krize*. Praha: Česká křesťanská akademie, 1996.
- Stehr, N. *Knowledge Societies*. London: SAGE, 1994.
- Večerník, J. *Naše společnost 2006*, v 06–3, Praha. SOÚ AV ČR, 6. 4. 2006, kód tiskové zprávy ES 60406.
- Willke, H. *Společnost vědění*. In *V jaké společnosti vlastně žijeme*. Praha: ISV, 2000.
- Sternberg, J. *Uspěšná inteligence*. Praha: Grada Publishing, 2001.

Autorka se dlouhodobě zabývá sociální problematikou, působila na nynější katedře hospodářské a sociální politiky Národohospodářské fakulty VŠE.

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala, že připraví **důchodovou reformu**. Jejím cílem je pokusit se pro ni získat většinovou podporu. Za tímto účelem byla ustavena politická komise pro důchodovou reformu, v níž pracují zástupci politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně. K 29. 11. 2007 byla situace následující:

K hlavním opatřením navrhovaným MPSV v I. etapě důchodové reformy patří:

- prodloužení potřebné doby pojištění z 25/15 roků na 35/20 roků v období let 2010 až 2020 (vždy o 1 rok za každý kalendářní rok),
- omezení zápočtu náhradních dob pojištění pro nárok na starobní důchod na 80 % (neplatí pro péči o dítě do 4 let a o závislé osoby),
- zvyšování důchodového věku na 65 let pro ženy i muže, a to nadále ročně o 2 měsíce u mužů a o 4 měsíce u žen,
- zrušení podmínky sjednání pracovněprávního vztahu nejvýše na 1 rok pro nárok na starobní důchod,
- transformace invalidního důchodu na starobní při dovršení 65 let,
- sjednocení věkové hranice pro „trvalý“ nárok na vdovský/vdovecký důchod ze současných 55 let u žen a 58 let u mužů na věk o 4 roky nižší, než je důchodový věk pro muže stejného data narození,
- přehodnocení definice plné a částečné invalidity spočívající v zavedení jediné invalidity ve 3 stupních, přičemž výše invalidního důchodu se bude u jednotlivých stupňů lišit získaným procentem za rok pojištění,

- sjednocení věkové hranice pro stanovení dopočetné doby u mužů a žen - pro všechny je stanoven důchodový věk bezdětných žen,
- krácení dopočetné doby, pokud není doba od dosažení věku 18 let do vzniku invalidity kryta dobou pojištění,
- doba studia probíhající ode dne nabytí účinnosti tohoto opatření se nebude považovat za náhradní dobu pojištění,
- doba studia se bude hodnotit jako náhradní doba pojištění pro účely zjištění potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod,
- zvyšování procentní výměry starobního důchodu za dobu výdělečné činnosti vykonávané po vzniku nároku na důchod při souběžném pobírání poloviny důchodu.

K 29. 11. 2007 nebylo dosaženo shody u těchto opatření:

- prodloužení potřebné doby pojištění z 25/15 roků na 35/20 roků,
- zvyšování důchodového věku na 65 let pro ženy i muže,
- přehodnocení definice plné a částečné invalidity,
- doba studia probíhající ode dne nabytí účinnosti tohoto opatření se nebude považovat za náhradní dobu pojištění.

S cílem dosáhnout většinové shody se MPSV rozhodlo u těchto sporných bodů vypracovat alternativní řešení.

Zdroj: MPSV

„Zemřely“* na českých úřadech práce profesionálně poskytované individuální akční plány zaměstnanosti?

Pavel Horák, Markéta Horáková, Tomáš Sirovátka

Členské státy EU se od začátku 90. let minulého století trvale potýkají s problematikou měnící se struktury pracovních trhů a s rostoucí nezaměstnaností. Ruku v ruce s těmito změnami dochází ke zvýšení nákladů na politiky pracovního trhu, přičemž efektivita vládních intervencí je během této poslední dekády výrazně zpochybněna.

V reakci na tyto výzvy tak dochází v mnoha evropských i mimoevropských zemích k sociálním reformám založeným na podobných principech - jde především o snahu o dosažení rovnováhy mezi právy a povinnostmi subjektů sociálního státu, důraz na zaměstnanost, aktivační politiky, podmíněnost práv, kontraktování (mezi státem a dalšími nestátními poskytovateli služeb a mezi těmito institucemi a klienty), individualizaci, decentralizaci a lokalizaci politik, pluralizaci aktérů a nových forem řízení (tzv. new governance) kladoucích důraz na nepřímé metody vlivu, kooperaci a partnerství (např. Giddens, 1998; Mosley a Sol, 2001; van Berkel a Moller, 2002; Serrano Pascual, 2004; Valkenburg a van Berkel, 2006 aj.).

V předložené stati se zabýváme důsledky některých ze zmíněných trendů, konkrétně dopady aktivity a individualizace na trh práce v ČR. Konkrétně jde o to, k jakému posunu došlo od roku 2003 v ČR ve využívání nově zavedeného nástroje aktivní politiky pracovního trhu, kterým je individuální kontrakt s nezaměstnanými, tzv. individuální akční plán (dále jen „IAP“). Jde o preventivní a současně i kurativní metodu včasné intervence, která je určena především mladým a dlouhodobě nezaměstnaným osobám evidovaným na úřadech práce. Česká republika se již před vstupem do Evropské unie v roce 2002 zavázala, že bude tento nástroj využívat a při jeho zavádění vycházet z dokumentů jednotné koncepce boje evropských zemí proti nezaměstnanosti, tzv. Evropské strategie zaměstnanosti („EES“). V tomto materiálu je uveden velice obecný cíl IAP, kterým je aktivace a motivace uvedených skupin nezaměstnaných osob ke vstupu či návratu na pracovní trh. Přestože na nadnárodní úrovni (v EU) a národní úrovni (v ČR) existují dokumenty, které ukazují cestu naplnění tohoto cíle, kdy předpokládají možný způsob zavádění IAP (jde o tzv. Servisní model veřejných služeb zaměstnanosti a Metodiku pro zprostředkovatele úřadů práce), tyto dokumenty nejsou závazné a žádná země proto striktně nedbá na jejich dodržování (blíže Horák a Horáková, 2005). V těchto dokumentech je IAP prezentován jako metoda založená na filozofii aktivace klientů a na principech profesionálního jednání s nimi (tj. na vzájemně symetrickém vztahu a neformálním, individualizovaném přístupu poradců/zprostředkovatelů²) a profesionalismu (tj. využívání specifických

poznatků a dovedností profese těchto zaměstnanců³). Na druhou stranu je ale možné IAP aplikovat nikoli profesionálně, ale striktně formálním, byrokratickým způsobem (v tomto případě je vztah mezi poradcí/zprostředkovateli a nezaměstnanými asymetrický, životní situace klientů je brána pouze formálně, namísto profesionálních metod intervence jsou využívány rutinní postupy). Možnost poskytovat IAP profesionálně anebo byrokraticky ověřily empirické výzkumy provedené v řadě evropských i mimoevropských zemí. Na jedné straně pak existují státy, jako je Švédsko, Dánsko či Norsko, kde převažuje první z uvedených modelů aktivace nezaměstnaných; na straně druhé je ve státech, jako je Velká Británie či USA, preferován druhý z uvedených modelů⁴.

Při zkoumání realizace IAP v českém prostředí budeme brát v potaz oba naznačené způsoby jejich možné implementace. Předpokládáme přitom, že profesionální poskytování IAP vede k lepším výsledkům u klientů (zejména v oblasti posílení jejich specifického lidského a sociálního kapitálu a vyšších šancí v nalezení zaměstnání) než byrokratické poskytování IAP.

Záměrem této stati je prezentovat výsledky, které byly zjištěny při zkoumání odlišných způsobů využívání IAP v roce 2003 a 2006 na vybraných úřadech práce v různých regionech ČR. Naším cílem je konkrétně zodpovědět výzkumnou otázku, která zní: „Jakým způsobem jsou liniiovými pracovníky vybraných úřadů práce realizovány IAP (byrokraticky, profesionálně či kombinovaně/byroprofesionálně)⁵ za daných implementačních podmínek⁶ v jednotlivých regionech a v časovém odstupu tří let (2003 a 2006)?“ Konkrétně se zaměříme na posuny ve využívání IAP od doby jejich prvotního zavádění v roce 2003 až po současnost, resp. rok 2006. Přitom si budeme všimnout také možných příčin příklonu českých úřadů práce ke konkrétnímu modelu aktivace nezaměstnaných. Jinými slovy, kromě profesionálního vs. byrokratického uplatňování IAP zaměstnanci, kteří s nimi přímo pracují, budeme zkoumat také potenciální vlivy ze strany institucionálního prostředí uvnitř úřadů práce a mimo ně v jednotlivých regionech, kde se tyto úřady nacházejí (všimnat si budeme zejména typu převažující organizační kultury na úřadech práce; povahy a legitimity cílů IAP, legislativy, podmínek na regionálních trzích práce, charakteristik nezaměstnaných i samotných úřadů práce

včetně finančních a personálních zdrojů). Naší snahou je totiž odhalit faktory, které přímo či nepřímo ovlivňují zvolený způsob realizace IAP v daném regionu, a naznačit tak možnost případné změny takového přístupu pracovníků úřadu práce.

K uchopení zkoumaného tématu a zodpovězení uvedené výzkumné otázky využijeme primárně dvou námi provedených empirických studií⁷. První se zaměřuje na identifikaci různých způsobů zavádění IAP do praxe ve čtyřech vybraných regionech ČR v roce 2003 (Horák, 2005). Obsahem druhé, navazující studie, je mapování způsobu využívání IAP tři roky poté, ve dvou ze čtyř původně zkoumaných úřadů práce (Sirovátka, Horák, Horáková, 2007). Šlo o úřady, které v roce 2003 vykazovaly protikladné principy využívání IAP (tj. byrokratický vs. profesionální).

Následující text členíme do pěti částí. Nejprve se krátce zmíníme o IAP a přístupech a podmínkách jejich zavádění v ČR a ve světě. Dále krátce osvětlíme základní teoretické koncepty, pomocí kterých se pokoušíme zvolené téma uchopit (tj. koncepty související se způsobem zkoumání implementace IAP, s předpokládaným a reálným naplňováním oficiálně stanovených cílů IAP, s rolí manažerů a liniiových pracovníků a s institucionálními podmínkami). V třetí a čtvrté části budeme prezentovat výsledná zjištění ze způsobů zavádění či využívání IAP na vybraných úřadech práce v roce 2003 a 2006. V závěru obě období srovnáme, pokusíme se identifikovat hlavní změny a formulovat výsledná doporučení pro realizaci IAP v duchu našeho příklonu k jejich profesionální implementaci.

Vymezení zkoumaných oblastí a výchozí předpoklady

Jak jsme uvedli v úvodu této stati, naším cílem je sledovat v časovém odstupu tří let (2003 a 2006) různé způsoby využívání IAP poradcí/zprostředkovateli na různých regionálních úřadech práce. Přitom je naší snahou brát v potaz jednak vnitroorganizační prostředí úřadu, ve kterém uvedení liniioví pracovníci realizují IAP, jednak vnější prostředí jednotlivých regionálních trhů práce včetně legislativy, která se vztahuje k IAP a její realizaci. Jinými slovy, vedle způsobu naplňování předem stanoveného (oficiálního) cíle IAP nás zajímají také faktory, které ovlivňují příklon pracovníků právě k tomuto způsobu využívání IAP.

Z povahy uvedeného cíle vyplývá, že námi zkoumané téma „implementace IAP“ jsme byli nuceni užít několika směrů, které následně ovlivnily i oblasti, ve kterých jsme zkoumali zmíněné faktory ovlivňující způsob využívání IAP. Při volbě těchto oblastí a souvisejících faktorů jsme brali v úvahu bohatou literaturu institucionálních autorů, která se zabývá vlivem prostředí⁸ regionálních a lokálních organizací na jejich strukturu a fungování (např. Meyer a Rowan, 1977; DiMaggio a Powell, 1983; Zucker, 1987; Scott, 2001), které - v našem případě - implementují politiku. Je přitom zřejmé, že reálné prostředí není možné a priori plně vymezit, ale musí být zjištěno empirickým výzkumem⁹ (DiMaggio a Powell, 1983: 148).

V prvé řadě jsme provedli analýzu výchozích oficiálních záměrů (cílů) IAP, kterých by mělo být dosaženo, a následně i analýzu reálně dosahovaných cílů a způsobů jejich naplňování na regionální a lokální úrovni. Jinými slovy jsme užili dvou základních metodologických přístupů k analýze politiky zahrnující dílčí veřejné programy (jejichž součástí je v politice pracovního trhu i IAP) - metody tzv. shora-dolů (při zkoumání cílů IAP v nadnárodních dokumentech), i tzv. zdola-nahoru (při zkoumání cílů IAP u jednotlivých aktérů uvnitř regionálních úřadů práce).

Při zkoumání reálně dosahovaných cílů IAP a způsobů jejich naplňování jsme se dále zaměřili především na poradce/zprostředkovatele, liniové pracovníky, kteří bývají považováni za reálné tvůrce politik, neboť jim udávají výslednou podobu (např. Lipsky, 1980;1991; Palumbo a Callista, 1990; Vinzant a Crothers, 1998). Opominuli jsme tak určitou měrou případný vliv managementu, jenž byl prokázán jako nepřímý (zejména Riccucci, 2005).

Při sledování naplňování výchozích záměrů tvůrců IAP na nadnárodní a národní úrovni a jejich reálné podoby vycházíme z identifikace poněkud tradiční, ale v našem případě plně funkční typizace cílů veřejných programů. Ta odlišuje na jedné straně cíle oficiální a na straně druhé cíle reálné, operativní (March a Simon, 1958; Perrow, 1961). Užítím tohoto konceptu cílů odmítáme tradiční racionalistický pohled na organizační chování, který nespátřuje sebemenší problém v povaze úředně stanovených cílů.¹⁰ Domníváme se přitom, že ve skutečnosti může existovat neracionální chování ve všech úrovních organizace včetně elity (srv. Thompson a McEwen, 1958; Perrow, 1961).

Na naplňování cílů IAP liniovými pracovníky je možné nahlížet prostřednictvím byrokracie, profesionalismu a byroprofesionalismu (Merton, 1940 (1961); Weber, 1947; Smith, 1970; Forder, 1974; Freidson, 2001; Harris, 1998). Veřejné (byť nezávazné) dokumenty o navrhovaném způsobu realizace IAP obsahují principy profesionalismu, reálně se ale často setkáváme spíše s jejich byrokratickým prosazováním, případně s jejich kombinací. Principy byrokracie a profesionalismu jsou přitom ve své podstatě protikladné a je na ně možné nahlížet

jako na dva odlišně fungující „světy“, které jsou založeny na odlišných „logikách“ (Freidson, 2001).

Významnou roli při implementaci IAP hraje také institucionální prostředí úřadu práce a situace na regionálním trhu práce. Komplexní institucionální rámec představuje konkrétní implementační podmínky dané situací na regionálních trzích práce, charakteristikami cílové skupiny nezaměstnaných a úřadů práce a jeho personálu (včetně charakteristik organizační kultury pracovišť poskytujících IAP). Je přitom zřejmé, že vnitroorganizační prostředí má vedle profesní orientace bezprostřední vliv na pracovní výkon liniových pracovníků. Vnější prostředí, obzvláště s nástupem new governance, má taktéž významný vliv na realizaci IAP, zejména v souvislosti s předpokládanou spoluprací různých zájmových skupin a organizací na řešení životních situací registrovaných nezaměstnaných.

Při zkoumání způsobu využívání IAP na jednotlivých úřadech práce je tedy dle našeho názoru vhodné si všimnout tří klíčových oblastí:

- profesní orientace poradců/zprostředkovatelů jednotlivých úřadů práce (a jejich managementu), resp. jejich míry profesionality využívané při jednání s nezaměstnanými klienty;
- typu a klíčových charakteristik klientů;
- institucionálních prostředí uvnitř úřadu (zejména pracovních podmínek na pracovišti) a mimo něj (tj. zákonů a vlastností a schopností regionálního trhu práce spolupracovat a saturovat cílovou skupinu osob).

Odlišná implementace IAP může být v prvním případě, kdy jsou na úřadě práce přítomni profesionálové, vysvětlena tradičním rozporům mezi požadavky profesionálů a organizace fungující na principech byrokracie (např. Scott, 1969; Blau a Meyer, 1971). Zástupci organizace mohou vyžadovat, aby pracovník postupoval během jednání s klientem podle jasných, předem stanovených, formalizovaných pravidel a klienta vnímal v mocensky podřízené roli, jak je i sám pracovník v organizaci vnímán. Na druhé straně existuje požadavek komunity profesionálů jednat v souladu s profesionálními standardy, které chápou jednání s klientem jako akt mocenské rovnováhy, vzájemně symetrického vztahu.

Způsob a především organizace práce liniového pracovníka s klientem při implementaci IAP sama o sobě podněcuje k byrokratickému jednání, i když se jedná o techniku práce s klientem, která je desítky let užívána profesionálními pracovníky v oblasti sociální práce a psychologie (Horák, 2004). Náročná pracovní podmínky plynoucí z příliší obecného oficiálního cíle IAP, velkého množství nezaměstnaných uchazečů spadajících do cílové skupiny a velmi omezeného času na jednání s nimi (srv. Lipsky, 1980) tak spolu s nízkou profesionalitou pracovníků znemožňují věnovat se uchazečům o zaměstnání individuálně. Při implementaci akčních plánů pak snadno

dochází k podpoře výrazně byrokratického chování pracovníků úřadů práce.

V druhém případě je navíc akční plán určen pro cílovou skupinu klientů (osoby do 25 let věku a dlouhodobě nezaměstnané), která se snadno může dostat díky nedostatečným zkušenostem či nízkému lidskému kapitálu a omezenému potenciálu k jeho zvýšení do situace asymetrického vztahu s pracovníkem-poradcem. Vzhledem k dobrovolnosti poskytování IAP se mohou nezaměstnaní na základě takové zkušenosti participace v programu Nový start či První příležitost sami vzdát anebo nemusí být poradci k této účasti vedeni.

Změnu cílů IAP a způsobů jejich naplňování jsme zkoumali případově celkem na pěti regionálních úřadech práce a čtyřech detašovaných pracovištích. Výběr organizací byl proveden tak, aby se jednotlivé úřady a regiony vzájemně lišily¹¹. Klíčovou jednotku zjišťování tvořili různí aktéři uvnitř těchto organizací. V případě zkoumání změny cílů IAP jsme nejdříve využili analýzy dokumentů a následně polostandardizovaných rozhovorů. Během zkoumání způsobů implementace IAP jsme vedle polostandardizovaných rozhovorů provedli také sekundární analýzu dat a výsledné poznatky jsme mezi jednotlivými regiony srovnali.

IAP jako metoda založená na individuálním kontraktu: její cíle v metodice a v praxi

V důsledku zavádění nových principů a metod práce byl v mnoha zemích v politice trhu práce zrušen státní rozhopol na zprostředkování zaměstnání: rozhodování o způsobu implementace politiky bylo decentralizováno, byla zlepšena právní základna pro soukromé agentury práce a některé aktivity veřejných služeb zaměstnanosti byly privatizovány formou zakázek soukromým poskytovatelům služeb (tj. již několikrát zmíněných kontraktů).

Součástí zavádění nových „metod“ řešení veřejných problémů došlo k reformám v systémech sociální ochrany ve snaze o zavedení filozofie aktivace jako nedílné součásti veřejných služeb zaměstnanosti. Ta spočívá v realizaci takových postupů a opatření na jednotlivých úřadech práce, které umožní aktivovat nezaměstnanou a nezaměstnaností ohroženou zaměstnanou pracovní sílu a motivovat ji k participaci či k opětovnému zapojení na pracovní trh. Jde o nástroje související s procesem zprostředkování zaměstnání (služby zaměstnanosti, individuální i skupinové poradenství, motivační kurzy) a s otázkou vzdělávání a výcviku pracovní síly (výcvikové a rekvalifikační kurzy, přechod mezi vzdělávacím systémem a trhem práce, proces celoživotního učení; bliže Horáková, 2005). Právě v rámci procesu zprostředkování zaměstnání dochází k využívání již zmíněného „individuálního kontraktu“, resp. IAP.

IAP představuje nejen v českých podmínkách písemnou individuální dohodu o vzá-

jemné aktivní spolupráci pracovníka veřejných služeb zaměstnanosti (tzv. „poradce“, resp. „poradce-zprostředkovatele“) a nezaměstnaného klienta. Tato dohoda, jejíž dodržování je stvrzeno podpisy obou zúčastněných, obsahuje informace zjišťující a hodnotící aktuální klientovu situaci na trhu práce a jeho potřeby a aspirace v této oblasti. Jejím cílem přitom je po vzájemné konzultaci poradce a klienta naplánovat kroky směřující k co nejrychlejšímu nalezení pracovního místa. Tento „konečný“ cíl bývá často spojován i s dalšími dílčími opatřeními a cíli (poradenství, motivace, výcvik, pomoc v ostatních aspektech klientovy obtížné životní situace aj.).

Závazné cíle tohoto nástroje, který je explicitně založen na filozofii aktivace, určuje v obecné podobě pro jednotlivé země EU první směrnice Evropské strategie zaměstnanosti, design a způsob jeho implementace poté nezávazný dokument Servisní model veřejných služeb zaměstnanosti (EC, 2000). Jednotlivé státy EU včetně ČR přitom ve svých každoročně (a od roku 2004 každé dva roky) vytvářených Národních akčních plánech zaměstnanosti (resp. Národních programech reformem) přebírají principy uvedené v EES, a tím i obecně formulované cíle IAP (blíže Horák a Horáková, 2005). Každá členská země se může sama rozhodnout, jakým způsobem bude jednotlivá opatření aktivní politiky pracovního trhu včetně IAP implementovat. V případě ČR je IAP obsaženo v „zákoně č. 435/2004“, o zaměstnanosti, a doporučení, jak je implementovat, jsou součástí Metodické příručky (2002) pro poradce/zprostředkovatele vytvořené Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Z rozboru dostupných nadnárodních a národních materiálů o IAP (blíže Horák a Horáková, 2005) vyplývá, že pro jednotlivé země EU včetně ČR je poplatný obecně formulovaný cíl IAP: „předcházet zvyšování počtu [mladých a] dlouhodobě nezaměstnaných a podporovat udržitelnou integraci nezaměstnaných a neaktivních osob do zaměstnání“ (EC 2003: 18). Tato obecná formulace je v ČR mírně zpřesněna zákonem o zaměstnanosti do podoby „zvýšení možnosti uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce“ a ještě více konkretizována v Metodické příručce, která explicitně formuluje cíl IAP jako „...dovedení uchazeče k samostatnému rozhodování o řešení vlastní situace při hledání pracovního uplatnění“.

Ze zjišťování reálně dosahovaných (tzv. operačních) cílů IAP¹² na zkoumaných úřadech práce v různých regionech v roce 2003¹³ ale vyplynulo, že dochází ke změně tohoto oficiálně stanoveného cíle IAP. Díky časové náročnosti spojené s diagnostikou klientů a s nutností vyplnit obsáhlý formulář, který tvoří podstatu IAP, jsou IAP pracovníky úřadů práce většinou vnímány vysoce formalizovaně a proceduralizovaně, resp. jako další projev byrokratické správy, která se navenek projevuje požadavkem rozsáhlé administrativy. IAP potom podle

názorů těchto pracovníků nejsou ničím novým, protože nejsou ne-byrokratickým (profesionálním) způsobem implementovány. Svědčí o tom i výroky pracovníků k individuálnímu přístupu ke klientům jakožto obecné metodě provádění IAP, který je vnímán „většinou“ pracovníků jako něco vágního a samozřejmého. Není však spojován s implementací IAP. Ten není podle všech dotázaných profesionálním řešením, ale dalším byrokratickým opatřením¹⁴.

Změna předepsaného oficiálního cíle IAP bezprostředně souvisí s nepřilíš důslednou informovaností poradců/zprostředkovatelů o materiálech, ve kterých se o IAP pojednává. Ovšem i v případě jejich dobré informovanosti existuje na druhou stranu potřeba oficiálně stanovený cíl zpřesnit, protože je přece jen formulován v příliš obecné poloze.

Samotná změna oficiálního cíle IAP je umožněna existencí decentralizačního trendu soudobých veřejných a sociálních politik vedených již několikrát zmiňovaným novým veřejným managementem a ideou nového řízení, ve kterém je operujícím jednotkám na regionální a lokální úrovni dána větší volnost v rozhodování o způsobech užití fondů, personálu a služeb a o vlastní organizaci programů, než tomu bylo v tradičních administrativních strukturách (srv. Mosley a Sol, 2001).

Skutečný význam IAP (tj. výsledná podoba jeho reálně dosahovaných cílů), který se může mezi jednotlivými regiony výrazně lišit, je proto ovlivněn především volbou specifického designu a vlastního způsobu implementace IAP v dané lokalitě. Jde především o míru profesionality pracovníků úřadu využívané při jednání s nezaměstnanými klienty, typ a klíčové vlastnosti klientů a o samotné institucionální prostředí uvnitř úřadu (zejména pracovní podmínky na pracovišti) a mimo něj (zákony a schopnost regionálního trhu práce spolupracovat

a saturovat cílovou skupinu osob). Zjistili jsme, že s rostoucím počtem problémů na regionálním trhu práce (a tím i s rostoucím počtem zaregistrovaných klientů na jednoho liniového pracovníka) byl počet kritických postojů zaměstnanců úřadů práce vůči významu IAP vyšší. Důvodem byl obzvláště nedostatek času, který pracovníci potřebují k jednání s klienty, a nedostatečný počet vhodných volných pracovních míst v regionu.

Zavádění IAP (rok 2003)

V roce 2003 jsme se pokusili identifikovat reálně využívané způsoby zavádění IAP na úřadech práce ve čtyřech odlišných regionech ČR. Dva z těchto regionů bylo možné považovat za řešící běžné či malé sociální problémy a zbylé dva za řešící sociální problémy většího rázu (toto rozlišení uvádíme na základě sledovaných podprůměrných či nadprůměrných hodnot míry a délky nezaměstnanosti).

Z výsledků srovnání žádoucího a skutečného jednání poradců/zprostředkovatelů s nezaměstnanými klienty při využívání IAP¹⁵ ve vybraných regionech vyplynulo, že mezi jednotlivými úřady práce se způsob implementace IAP vzájemně lišil, což plně korespondovalo se zjištěným typem organizační kultury. Využitím zmiňovaného „Modelu jednotlivých etap poradenského procesu“ (viz poznámka 16) a na jeho základě námi vykonstruovaných podmínek jejich profesionálního využití jsme identifikovali následující modely způsobů implementace IAP (viz schéma č. 1).

Z případových studií provedených ve zkoumaných regionech (blíže Horák, 2005) vyplynulo, že pouze jediný úřad práce A se přibližoval představě Servisního modelu VSZ, a tím i Metodice MPSV, a jako jediný využívá nejvyšší měrou profesionálních principů jednání s klienty. S touto skutečností korespondovala i převažující organic-

Schéma č. 1: Výsledné modely způsobů implementace IAP na čtyřech regionálních úřadech práce

Modely		poradensko-zprostředkovatelský profesionální model (A)	poradensko-zprostředkovatelský profesionální model (B)	poradensko byrokratický profesionální model (C)	administrativně-zprostředkovatelský byrokratický model (D)
Filozofie					
IAP vnímán jako:	- písemná dohoda o spolupráci a porad. proces	+++	++	+	
	- podpis pracovníka a klienta				++
IAP zaměřen:	- na potřeby klienta	+++	+		+
	- na výkon systému		+	++	
Provozní postup					
Diagnostika:	- vyčerpávající	+++		+++	
	- neúplná		+++		+++
Jednání s klientem:	- symetrické	+++		++	++
	- asymetrické		+++		
IAP:	- sestavován	+++	+++		
	- nesestavován			+++	+++
Průběžné a/či závěrečné:	- zhodnocení IAP	+++	++		++
	- nezahodnocení IAP			+++	
Poznámky: +++ velmi silně inklinuje, ++ inklinuje, + slabě inklinuje					

ka kultura liniových pracovišť. Profesionální postupů většiny liniových pracovníků této organizace byla v souladu s jejich vnímáním IAP jako významného poradenského nástroje, umožňujícího aktivizaci obtížně umístitelných klientů pomocí kvalitní a symetrické práce (za významný nástroj jej považovalo 70 % dotázaných, což je největší podíl ze všech úřadů práce). IAP je v tomto regionu cíleně využíván i navzdory tomu, že jde o lokalitu s velkými problémy na straně nabídky i poptávky na pracovním trhu i s ohledem na fakt, že příslušný úřad práce má k dispozici pracovníky, kteří jsou v organizaci delší dobu. Jedním z hlavních důvodů této situace se zdá být silná motivace a vzdělanostní a zkušenostní potenciál vybraných liniových pracovníků, jakož i prostor pro jejich samostatné a individuální jednání s těmi klienty, o kterých se domnívají, že jim mohou pomoci.

Ostatní úřady práce vykazovaly v uvedených dimenzích mezi sebou odlišnosti, které hraničily až do podoby takového způsobu implementace IAP, který vykazoval prvky, které je možné souhrnně označit za „administrativně-zprostředkovatelský byrokratický model“ (D). Byrokratičnost tohoto přístupu spočívala především ve vnímání IAP jako pouhého formálního podpisu, ploché, administrativní diagnostiky, asymetrického jednání zprostředkovatelů s klienty a nevyužívání některých podstatných prvků IAP, stejně jako v malém akcentu na jeho roli při začleňování klientů úřadu práce na pracovní trh. Přestože byly IAP implementovány odlišně a jejich realizace variovala od profesionální až po čistě byrokratickou podobu, nelze říci, že by i u úřadů byrokratického typu neexistoval individualizovaný (byť často asymetrický) přístup zprostředkovatelů-poradců ke klientům. Z dřívějšího šetření (Horák, 2005) totiž vyplynulo, že individuální přístup k nezaměstnaným vůbec nesouvisí s vnímáním individuální práce v rámci IAP. Tuto skutečnost potvrzují i výpovědi zaměstnanců, kteří IAP nepovažují za příliš významný (nějaký smysl v něm spatřuje méně než 50 % dotázaných). Výsledkem je, že management i zprostředkovatelé úřadu, který se vyznačuje administrativně-zprostředkovatelským byrokratickým jednáním, o své práci tvrdí, že již před samotným zavedením IAP vždy pracovali ve snaze přistupovat k nezaměstnaným naprosto individuálně, respektující jejich specifické potřeby a problémy.

Ve všech čtyřech lokalitách byly identifikovány společné charakteristiky institucionálního prostředí, které vypovídají mj. o vyšším počtu nezaměstnaných klientů s nižší kvalifikací, což nadměrně zatěžuje omezené personální kapacity úřadů, samotní pracovníci úřadu práce se navíc vyznačují vyšším věkem. Výjimkou v uvedených charakteristikách prostředí a personálu je již zmiňovaný úřad práce A, který se nejvíce blíží profesionálnímu poskytování IAP. Oproti jiným regionům je zde sice nadměrná zátěž osobami s nízkou kvalifikací (základním vzděláním), ale jako jediný tento

úřad zaměstnává liniové pracovníky, jejichž věková struktura je rovnoměrně rozložena. Pracovníci tohoto úřadu se vyznačují profesionálními kompetencemi, kladou větší důraz na individuálnost přístupu ke klientům a otevřenost vůči zaměstnavatelům než v jiných regionech (důvodem nemusí být pouze obtížnější charakteristiky nezaměstnaných - tj. v tomto případě vysoký počet osob se základním vzděláním, ale i omezená možnost jejich zaměstnání při stávající struktuře zaměstnavatelů v regionu). Pracovníci tohoto úřadu mají díky mírně direktivnímu způsobu řízení volnost v rozhodování o pracovních postupech s klienty. Pracují týmovým způsobem, jsou pravidelně zaškolováni a plně využívají samostatného rozhodování a sebekontroly. Kromě stávajících zprostředkovatelských aktivit tato pracovníci nabízejí také plnohodnotné poradenské služby.

Ze všech identifikovaných modelů implementace IAP vyplývá, že úřady práce v regionech s většími obtížemi na trhu práce využívaly IAP profesionálněji než zbylé úřady. Možným vysvětlením je právě očekávání těchto úřadů, že IAP jakožto nově zaváděné nástroje mohou prostřednictvím užití principů individualizace řešit přetrvávající problémy s nezaměstnaností. Současně se ale zdá, že na úřadu práce A bylo při rozhodování o způsobu implementace IAP mnohem důležitější využít vnitřního potenciálu úřadu práce nežli vnějšího prostředí.

„Rutinní“ aplikace IAP (rok 2006)

V roce 2006 jsme opětovně navštívili dvě z výše uvedených lokalit, které se vyznačovaly příklonem k spíše byrokratické vs. profesionální implementaci IAP (tj. výše uvedený úřad práce A, který jsme označili za „poradensko-zprostředkovatelský profesionální model“ a úřad práce D jakožto „administrativně-zprostředkovatelský byrokratický model“). Pomocí hloubkových rozhovorů s liniovými pracovníky, manažery a oběma řediteli jsme se stejně jako v roce 2003 snažili ověřit „míru“ využívání IAP v době, kdy již byl podle všech předpokladů v „rutinní“ fázi.

Od doby našeho prvotního zkoumání v roce 2003 se výrazně změnilo legislativní a institucionální prostředí politiky pracovního trhu v ČR jako celku a to následně ovlivnilo i způsoby implementace IAP v námi zkoumaných dvou regionech.

Předně došlo ke zvýšení administrativních tlaků na liniové pracovníky českých úřadů práce. V září 2004 nově přijatý zákon o zaměstnanosti (č. 435/2004) totiž zavázal všechny úřady práce k povinnému nabízení IAP všem mladým uchazečům o zaměstnání do 25 let věku s vyhlídkou rozšíření nabídky IAP i na nezaměstnané starší 25 let od roku 2006. Dále zákon definoval „vhodné zaměstnání“, což zvýšilo tlak na klienty směrem k intenzivnějšímu hledání zaměstnání¹⁶. Zákon také umožnil vznik nových subjektů (agentur zaměstnanosti) a opatření (podpora zaměstnavatelů pro zaměstná-

vání nezaměstnaných, krytí nákladů na dopravu a možnost financování lokálních projektů zaměstnanosti).

Od roku 2004 se navíc v jednotlivých regionech otevřely pro politiky aktivace a pro uplatnění individualizovaného přístupu při řešení nezaměstnanosti nové možnosti ve využívání projektů Evropských strukturálních fondů (ESF). Zároveň se objevil a vzrostl počet nevládních organizací a aktérů, kteří spolupracují s úřady práce při řešení problémů evidovaných uchazečů o zaměstnání (platí především pro úřad práce D, méně již pro úřad práce A).

Projekty ESF totiž mají potenciál zlepšit situaci obtížně umístitelných klientů (nezaměstnaných s kumulovanými handicapami) tím, že umožňují štedré financování služeb poskytovaných nezaměstnaným. Tyto projekty přitom předpokládají, že dojde k řetězení opatření nabízených uchazečům, kdy úřady posílí své stávající služby, případně je přesunou na nevládní aktéry a především využijí nových služeb těchto aktérů na trhu práce (těmito opatřeními jsou individuální poradenství a bilanční diagnostika, motivační kurzy, pracovní výcviky kombinované s praxí, podporovaná zaměstnání apod.). Vedle důrazu na aktivizaci klientů ze strany úřadů práce a spolupracujících organizací vně úřadů i na spolupráci se zaměstnavateli (významná je zejména možnost pracovní zkušenosti u zaměstnavatelů, kteří mají možnost čerpat z ESF prostředky nejen na uchazeče o zaměstnání, ale i na vybavení samotného pracoviště).

V posledních letech došlo rovněž k tomu, že Ministerstvo práce a sociálních věcí poté, co byly IAP zakotveny v legislativě a vydalo k nim metodiku, jejich implementaci ponechalo plně v rukou lokálních úřadů práce. Spoléhalo se přitom jednak na nové možnosti regionálních a lokálních úřadů práce vytvářet nové projekty financované dotované z ESF. Zároveň podporovalo vznik nové role liniových pracovníků - „poradců“, kteří by byli oprostěni od větších administrativních úkonů.

Stejně jako v roce 2003 nebyly ani tři roky poté posíleny personální kapacity úřadů práce. Trvale začínají silně tlaky ze strany velkého počtu obtížně zaměstnatelných klientů, které ještě zesílily v důsledku nutnosti organizovat předvýběry účastníků pro projekty financované ESF. Podpora profesionality poradců není - na rozdíl od zemí v sousedství, jako je Rakousko a Německo - příliš rozvinutá. Poradci ke zprostředkování se účastní nepravidelně několikadenních proškolení organizovaných veřejnými službami zaměstnanosti, kde příprava na práci s klientem představuje jen několik hodin a není příliš silně zaměřena na správný způsob práce s IAP, ale spíše na psychologický výcvik, který souvisí s individuálním přístupem ke klientům a s překonáváním pracovního přetížení poradců.

Klíčovým momentem aplikace a rozvoje využití IAP či naopak útlumu je získávání nezaměstnaných pro spolupráci při IAP. Na jedné straně je totiž účast v IAP dobrovolná

a na straně druhé hrozí nezaměstnaným v případě neplnění IAP sankce v podobě vyřazení z registru nezaměstnaných uchazečů. Z tohoto důvodu zaměstnanci obou studovaných úřadů mnohdy klienty o možnosti uzavřít IAP neinformují nebo to činí s malým důrazem (a bez adekvátního tlaku na nezaměstnané).

Za výše uvedených okolností jsou v současnosti IAP chápány sledovanými úřady práce (A i D) jako jedna z možných forem individuální práce, která ale není příliš významná. Jsou-li IAP využívány, pak pouze jako písemný kontrakt, který nesleduje principy této metody (tj. stanovení cílů, kontrola a průběžné vyhodnocování jejich dosahování). Využívání IAP ve skutečnosti představuje posun zpět k běžnému zprostředkování formalizovaným kontraktem.

Přesto je možné mezi oběma regiony identifikovat změny.

Zatímco spíše byrokraticky orientovaný úřad práce D využívá IAP v současnosti ve velmi omezené míře a fakticky je ztotožňuje s běžným zprostředkováním, na úřadě práce A je situace jiná. Na liniovém pracovišti klade vedoucí pracovník silný důraz na sociálně vědní vzdělání svých podřízených a na jejich pravidelné proškolení nabízené specializovanými ziskovými firmami. To vede k posilování poradenských znalostí a technik využitelných pro individuální jednání s klienty. Zároveň je jednotlivým pracovníkům umožněno, aby si organizovali svou práci plně dle vlastního uvážení s ohledem na potřeby klientů.

V prvním případě (byrokratický postup úřadu D) je IAP, tak jak je vymezen v legislativě a příslušných dokumentech, nabízen všem nezaměstnaným jako „dohoda o vzájemném jednání v postupných krocích“. Tato dohoda však postrádá explicitní cíle - pracovníci sice využívají sady cílů, které se postupně vynořují při řešení konkrétních problémů klientů, nikde je ale formálně nezaznamenávají.

V druhém případě (profesionální přístup úřadu A) liniovní pracovníci naopak plně využívají svobody rozhodování, kterou jim poskytuje vedoucí pracovník, k tomu, aby si vybírali výhodnější ty klienty z řad obtížně umístitelných uchazečů, o nichž se domnívají, že potřebují individualizovanou pomoc, byť by nevedla k nalezení zaměstnání. S těmito vybranými klienty, kterým věnují většinu svého pracovního času (a ostatní klienty odsouvají na další, formální schůzky), vypracovávají vlastní plány (tzv. „osobní listy“), které v podstatě replikují principy a filozofii IAP.

Zatímco na spíše byrokraticky orientovaném úřadě práce D došlo k ústupu ve využívání IAP, na úřadě práce A došlo k nahrazení tohoto „shora“ zavedeného opatření naprosto stejným opatřením, které je pouze odlišně nazýváno a jehož využívání plně závisí na svobodném profesionálním rozhodování poradce pro zprostředkování.

Také statistická data potvrzují, že tyto případové studie o odlišném přístupu k aplikaci IAP mají relevanci a dokládají velkou

diverzitu ve využití IAP v ČR: v databázi OKpráce lze například v roce 2005 sledovat, že zatímco dva úřady práce ze 77 realizovaly asi polovinu ze všech IAP uzavřených v republice v daném roce (na každém to bylo 8–9 tisíc), na 37 úřadech se jednalo naopak jen o několik desítek uzavřených IAP¹⁷.

Závěr

Z provedeného výzkumu využívání IAP různými úřady práce ve vybraných lokalitách v letech 2003 a 2006 vyplývá, že během posledních tří let došlo k výrazným změnám v legislativě a v institucionálním prostředí. Tyto změny významně ovlivnily výsledné způsoby implementace IAP, resp. jejich samotné využívání.

V oblasti politiky trhu práce došlo k rozvoji využívání nových opatření, zejména v souvislosti s projekty ESF a s trendem decentralizovat jejich řízení a privatizovat služby (outsourcing). Tato opatření jsou často nabízena organizacemi a aktéry mimo úřad práce a jsou směřována nejen na nezaměstnané uchazeče evidované na úřadech práce, ale i na zaměstnavatele.

Personální kapacity úřadů práce, které nebyly od roku 2003 nijak posíleny, trvale zažívají silné tlaky ze strany velkého počtu nezaměstnaných a v důsledku nutnosti organizovat předvýběry účastníků projektů financovaných z ESF.

Uvedené změny jsou navíc v případě využívání IAP doplněny nepříliš zdařilým legislativním zakotvením tohoto opatření. Na jedné straně je účast v IAP dobrovolná a na straně druhé hrozí nezaměstnaným v případě neplnění IAP sankce v podobě ztráty sociálních dávek. Z uvedených důvodů zaměstnanci studovaných úřadů nekladou na tuto formu práce s nezaměstnanými příliš velký důraz a ani klienty důsledně o této službě neinformují. Mezi zkoumanými regionálními úřady práce je však možné spatřovat rozdíly ve vzdělanostní kapacitě liniových pracovníků a způsobu jejich řízení vedoucími.

Zatímco na spíše byrokraticky orientovaném úřadě práce došlo mezi lety 2003–2006 k poklesu využívání IAP a k velké participaci na masově se rozvíjejících projektech financovaných z ESF, u úřadu práce A je situace opačná. V tomto pro zaměstnavatele neatraktivním regionu, v němž jsme v roce 2003 na úřadě práce identifikovali příklon k profesionální orientaci liniových pracovníků, je využívání projektů ESF minimální. IAP je zde poskytován všem nezaměstnaným jako „dohoda o vzájemném jednání v postupných krocích“. Stejně jako na úřadě práce D jde přitom spíše o využívání formalizovaných postupů běžného zprostředkování zaměstnání klientům, které není založeno na původních principech a filozofii IAP, tak jak se o nich zmiňoval „Servisní model VSZ“ pro EU či „Metodická příručka“ pro ČR.

Liniovní pracovníci tohoto úřadu jsou ale současně s podporou jejich vedoucího trva-

le profesionálně školeni a navíc je jim poskytnuta značná svoboda v rozhodování. Tu využívají k výběru obtížně umístitelných uchazečů, u kterých se domnívají, že potřebují individualizovanou pomoc, a kterým věnují většinu svého pracovního času (ostatní klienty odsouvají na další, formální schůzky). S těmito klienty pracují za pomoci jimi rozvinutých postupů, které plně odpovídají principům a filozofii IAP.

Aktuální situace v regionech s úřady práce A a D tak zjednodušeně vypovídají o významnosti vlivu legislativy (ambivalence v designu IAP), vnějšího prostředí úřadů práce (tj. existence projektů ESF a sítě s úřady spolupracujících organizací a aktérů nabízejících různé služby) a vlivu profesionálních kapacit a kompetencí liniových pracovníků pracujících v prostředí, které podporuje principy professionalismismu (tj. převažující typ organické kultury).

Je možné sledovat trend k opouštění IAP jako poradenské metody a k jeho byrokratizaci (už při zavedení) stejně jako trend omezení rozsahu jeho využití (zejména v pozdější fázi implementace). Na druhé straně je ale možné identifikovat způsoby práce s nezaměstnanými, které rozvíjejí principy a metody individuálního přístupu a vedou k začlenění na trhu práce. Při adekvátní podpoře kapacit a profesionalizace práce veřejných služeb zaměstnanosti může tento posleďně uvedený a zatím spíše slabý pozitivní trend zesílit.

* Vědomě zde užíváme diskursu populačních ekologů a následně i institucionálních teoretiků, kteří využívají při zkoumání organizací a jejich prostředí vedle pojmů typu „legitimita“ a „soutěžení“ (anebo později např. „organizační hustota“) také „narození“ a „smrt“ (blíže např. Zucker, 1987; Hall, 1999 aj. - konkrétně např. Aldrich a Pfeffer, 1976; Meyer a Rowan, 1977; DiMaggio a Powel, 1983; obecně např. Zucker, 1987).

¹ Kromě ČR jsou individuální kontrakty s nezaměstnanými označovány jako IAP (resp. „individual action plan“) také např. v Maďarsku, Švédsku či Dánsku. V ostatních zemích se toto označení liší - hovoří se např. o „jobseeking plan“ (Finsko) „personalised action programme“ (Kypr) „individual integration plan“ (Itálie), „individual (back-to-work) action plan“ (Rakousko), „re-inclusion agreement“ (Německo), „guidance plan“ (Belgie), „conversion agreement“/„convention de conversion“ (Francie), „regular programming and scheduling/Back-to-Work plan“ (Velká Británie).

² Na českých úřadech práce jsou tito liniovní pracovníci, kteří jsou v přímém kontaktu s nezaměstnanými a jejichž klíčovou náplní práce je zprostředkování zaměstnání, často nazýváni „poradci-zprostředkovateli“ anebo „poradci“.

³ Zamýšlená realizace IAP je tak v těchto dokumentech fakticky totožná s tzv. úkolově orientovaným přístupem, metodou po desetiletí úspěšně využívanou v oblasti psychologie a sociální práce (blíže Horák, 2004).

⁴ V prvním případě jde o tzv. sociálně inkluzivní přístup. Je zacílen na přeškolení stávajících zaměstnanců firem a organizací či nezaměstnaných uchazečů ke zlepšení jejich dlouhodobých vyhlídek na zaměstnání. Zakládá se na kurativních aktivitách, které jsou poskytovány univerzálně všem klientům. Zároveň jsou cíleny na dlouhodobě sociálně slabé příjemce dávek, kteří jsou aktivováni pomocí příjmu a výcviku na principu zplnomocnění a rovných šancí. Klientům je věnována plně individuální, neformalizovaná péče, jsou vnímáni jako pracovníkům rovnocenné subjekty, kterým je dána možnost rozvíjet svůj lidský kapitál na základě možnosti volby různých forem aktivace.

Druhý přístup podporuje zaměstnatelnost a zdůrazňuje rychlé nalezení zaměstnání bez ohledu na kvalitu práce. Poskytování dávek je zde silně podmíněno nucenou participací nezaměstnaných na aktivitách souvisejících s prací. Tento model je založen na preventivních aktivitách zaměřených na dlouhodobé, sociálně slabé příjemce dávek, kteří jsou donuceni k práci s cílem začlenit je na trh práce a zvýšit jejich flexibilitu; vybrané kategorie klientů, kterým je věnována individuální, formální péče, jsou vnímány jako podřízené subjekty, které je nutné kontrolovat a případně sankcionovat v rámci omezených forem poskytnutých aktivit. (blíže např. Lodemel a Trickey, 2001; van Berkel a Moller, 2002).

⁵ Vycházíme zde z bohaté literatury, která se zaměřuje na využívání byrokratických (Merton, 1940 (1961); Weber, 1947), profesionálních (Smith, 1970; Forder, 1974; Freidson, 2001), anebo smíšených, byroprofesionálních principů (Harris, 1998) při jednání liniiových pracovníků s klienty.

⁶ Při zkoumání kontextu implementace IAP v jednotlivých regionech jsme brali v potaz rozsáhlou literaturu autorů zabývajících se institucionalismem (zejména Zucker, 1987; a Scott, 2001). Při výzkumu jsme přitom předpokládali, že komplexní institucionální rámec jednotlivých úřadů práce v daném regionu představuje konkrétní implementační podmínky, které lze identifikovat jako charakteristiky tří subjektů našeho zájmu: regionálních trhů práce; cílové skupiny nezaměstnaných; a úřadů práce a jejich personálu (včetně charakteristik organizační kultury pracovišť poskytujících IAP).

⁷ Kromě nich jsme publikovali také výzkum organizační kultury jednotlivých pracovišť vybraných úřadů práce (Winkler, Horák a Žižlavský, 2003) a dále pak výzkum reálné dosahovaných cílů IAP liniiovými pracovníky a manažery na týchž úřadech práce (Horák a Horáková, 2005).

⁸ Neoinstitutionalisté se zmiňují o tzv. „institucionální izomorfické změně“, kdy jsou zkoumány mechanismy, které ovlivňují přizpůsobování organizací jejich prostředí, přičemž organizace s podobným prostředím vykazují podobné reakce (DiMaggio a Powell, 1983). Mezi mechanismy této změny, které představují dílčí oblasti prostředí organizací, patří tzv. nátlakový, mimetický a normativní izomorfismus. Zjednodušeně je možné si ho představit jako vliv politiky a její legitimacy, jakož i vliv organizací a jejich zaměstnanců na neurčitost prostředí a vliv jejich profesionalizace (ibid, s. 150–4).

⁹ Pokus o identifikaci indikátorů, kterých si institucionální teoretici všimají, provedl Zucker (1987). Ten odlišuje indikátory institucionálního prostředí (vnější prvky ovlivňující cíle, zákon, profesionalismus a regulace včetně kontraktů s firmami), stupně institucionální (využití odborného jazyka, určitost úsudku, změna obsahu či zdůvodnění) a následky institucionální (udržení, odpor vůči změně, izomorfismus, centralizace, oddělení a přidělení mocí) (s. 448).

¹⁰ Jediný možný problém, ke kterému podle racionalistů může dojít, je nesoulad mezi racionálně uvažující „manažerskou elitou“ (užívající racionální a logické prostředky k provádění jasných a nespojitých/samostatných výstupů) a přístupem podřízených pracovníků, kteří se chovají neracionálně.

¹¹ Kritérii výběru byla velikost organizace, míra nezaměstnanosti, toky nezaměstnanosti a povaha hospodářství v regionu.

¹² Zjišťovali jsme, má-li dle názoru daného liniiového pracovníka IAP jako nástroj boje s nezaměstnaností význam, pokud ano, jaký a v čem, a pokud ne, jak si tento postoj vysvětluje.

¹³ O IAP se v ČR začalo poprvé debatovat na začátku roku 2002 mezi zástupci 15 pilotních úřadů práce a pracovníky Správy služeb zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Výsledkem několika jednání bylo vytvoření jednotného systému organizování nově implementovaných programů „První příležitost“ a „Nový start“, v jejichž rámci byly IAP poskytovány (blíže Sirovátka, 2003; Horák, 2007).

¹⁴ Téměř polovina dotázaných z řady poradců/zprostředkovatelů a managementu nevidí v IAP vůbec žádný význam. Dvě třetiny dotázaných pracovníků

spojují IAP s nutností vyplňovat formuláře a zdůrazňují problémy, které se vyskytují v oblasti profesionality nabízených služeb. Zároveň proklamují nedostatečnost stimulační a poradenské funkce IAP.

¹⁵ Porovnávali jsme zjištěné pracovní postupy liniiových pracovníků při jednání s klienty s ideálním „Modelem jednotlivých etap poradenského procesu“, který byl navržen v Metodické příručce (2002) pro poradce/zprostředkovatele jako vzor profesionální implementace IAP. Jednotlivé implementační postupy jsme klasifikovali podle toho, vykazovaly-li rysy „profesionality“, „byrokracie“ či jejich kombinace, tj. „byroprofesionality“.

¹⁶ Jde o práci trvající déle než tři měsíce v rozsahu 80% anebo kratšího úvazku, s minimálně polovičním úvazkem u dlouhodobě nezaměstnaných.

¹⁷ Vlastní výpočet podle dat poskytnutých systémem OK-práce.

Literatura:

Aldrich, H., Pfeffer, J. Environments and Organizations. *Annual Review of Sociology*, 1976, no. 2, s. 79–105.

Bardach, E. *Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. The Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

Daguerre, A. Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies From the USA to Britain under New Labour. *Social Policy and Administration*, 2004, vol. 38, no. 1, s. 41–56.

DiMaggio, P.J. - Powell, W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, issue 2, s. 147–60.

EC. *The Service Model of Public Employment Services To Support The Fight Against Long-Term Unemployment*. Working Paper Of The Commission Services, Brussels, 2000.

EC. *The Future of the EES. A Strategy for full employment and better jobs for all*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 2003.

Forder, A. *Concepts in Social Administration: A Framework for Analysis*. London: Routledge and Kegan Paul, 1974. 119–39.

Freidson, E. *Professionalism. The third Logic*. Cambridge: Polity Press, 2001.

Giddens, A. *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.

Hall, R. H. *Organizations, Structures, Processes and Outcomes*. New Jersey: Prentice, 1999.

Harris, J. Scientific Management, Bureau-professionalism and New Managerialism. The Labour Process of State Social Work. *British Journal of Social Work*, 1998, 28, s. 839–62.

Horák, P. Co má společného individuální akční plán a úkolově orientovaný přístup? *Sociální práce/Sociální práce*, 2004, 3, č.1, 85–90.

Horák, P. Odlišné přístupy k implementaci individuálního akčního plánu zaměstnanosti na vybraných českých úřadech práce. In Winkler, Jiří - Klímplová, Lenka - Žižlavský, Martin. *Účelové programy na lokálních trzích práce. Jejich význam, potřeba a realizace*. Brno: FSS MU, 2005.

Horák, P. *Změna cílů státních sociálních programů v průběhu jejich implementace street-level byrokraty. Případové studie individuálních akčních plánů zaměstnanosti (IAP) ve vybraných regionech ČR*. Disertační práce, Brno: Masarykova univerzita, 2007.

Horák, P. - Horáková, M. Změna oficiálních cílů a funkcí veřejné a sociální politiky aktery na lokální úrovni: příklad vybraného opatření aktivní politiky zaměstnanosti v ČR. *Politologický časopis*, 2005, 12 (3): 259–283.

Lipsky, M. *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

Lipsky, M. The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy. In: Adler, M.

- Colin, B. - Clasen, J. and Sinfield, A., Eds. *The Sociology of Social Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991, s. 212–28.

Lodemel, I. - Trickey, H. (eds.) *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press, 2001.

March, J. G. - Simon, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

Merton, R. The Bureaucratic Personality. In: Etzioni, A. *Complex Organizations. A Sociological Reader*. NY: Holt, Rinehart and Winston; česky In: Merton, R. 2000. Studie ze sociologické teorie. Praha: Slon, 1961, s.178–95

Metodická příručka pro poradce ke zprostředkování. Písek: Vzdělávací středisko úřadu práce v Písku, 2002.

Meyer, J. W. - Rowan, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 1977, vol 83, s. 340–63.

Mosley, H. - Sol, E. Process evaluation of active labour market policies and trends in implementation regimes. In De Koning, J. - Mosley, H., *Labour Market Policy and Unemployment*. Cheltenham: Edward Edgar, 2001, s. 163–77.

Nicaise, I. The active welfare state: the response to social exclusion?. *Vives Lecture*, 2002, 23 April, Bruges.

Palumbo, D. J. - Calista, D. J. (eds.) *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press, 1990.

Perrow, Ch. The Analysis of Goals in Complex Organizations. *American Sociological Review*, 1961, 26 (6): 854–66.

Riccucci, N. M. *How Management Matters. Street-level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington: Georgetown University Press, 2005.

Sabatier, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 1986, vol 6, no 1, s. 21–48.

Scott, W. R. *Institutions and organizations. Foundations for Organizational Science*. Thousand Oaks: SAGE, 2001.

Serrano Pascual, A. (ed.) *Are activation policies converging in Europe?* The European employment strategy for young people. Brussels: ETUI, 2004.

Sirovátka, T. et al. *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti*. Výzkumná zpráva. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

Sirovátka, T. Individuální přístup a strategie aktivace v politice na trhu práce v ČR. *Časopis Sociální práce/Sociální práce*, 2005, č.1, s. 40–55.

Sirovátka, T. - Horák, P. - Horáková, M. Emergence of New Modes of Governance in Activation Policies: Czech Experience. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2007, vol 27, Issue 7/8, s. 311–323.

Smith, G. *Social Work and the Sociology of Organizations*. London: Routledge and Kegan Paul, 1970.

Thompson, J. D. - McEwen, W. J. „Organizational Goals and Environment: Goal-setting as an Interaction Process.“ *American Sociological Review*, 1958, 23 (1): 23–31.

Valkenburg, B. - van Berkel, R. (eds.) *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: The Policy Press, 2006.

van Berkel, R. - Möller, I. H. The concept of activation. In van Berkel, R. - Möller, I. H. (eds.). *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?* Bristol: The Policy Press, 2002, s. 15–44.

Vinzant, J. C. - Crothers, L. *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.

Weber, M. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press of Glencoe, 1947.

Winkler, J. - Horák, P. - Žižlavský, M. Institucionální předpoklady politiky trhu práce v etapě vstu-

pu ČR do EU. In *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti*. Část IV. Praha a Brno: Výzkumný projekt FSS MU, VÚPSV, NVF, 2003.

Zákon č. 435/2004, o zaměstnanosti.

Zucker, L.G. Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 1987, vol 13, s. 443-464.

Tato studie vznikla s podporou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR - NPV II, (projekt 2D06009, Nová sociální řízení trhu práce a potřeby reformy jeho politické regulace po vstupu ČR do EU. Monitoring a evaluace potřeb.). Veškeré dotazy a připomínky zasílejte prosím na adresu Pavel Horák, katedra sociální politiky a sociální práce, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně, Joštova 10, 602 00 Brno nebo na e-mail horak@fss.muni.cz.

Pavel Horák je odborným asistentem na katedře sociální politiky a sociální práce. Výzkumně se zabývá především aspekty institucionálního prostředí státních organizací veřejné a sociální politiky, jakož i samotným vnitroorganizačním fungováním státních byrokratických organizací. Svůj zájem zaměřuje zejména na vliv institucionálních podmínek organizací a politik spolu s organizační kulturou daného pracoviště na realizaci intervencí veřejné a sociální politiky (empiricky především politiky trhu práce). Vedle výuky vybraných témat ze sociologie pro SPSP vyučuje předměty zaměřené na sociálně deviantní chování, organizační kulturu a projektování institucí sociální práce.

Markéta Horáková je od roku 2001 studentkou postgraduálního studia oboru sociální politika a sociální práce. Vyučuje vybraná témata kursu Sociální politika a kursu Služby, projekty a práce s nezaměstnanými. Od roku 2002 působí jako výzkumný pracovník VÚPSV (pracoviště Brno). Podílela se jako výzkumný pracovník na projektu „Nezaměstnanost a sociální politika“ a také na projektu MPSV ČR „Moderní společnost“. Publikálně se věnuje především tématům nezaměstnanosti a aktivní politiky zaměstnanosti.

Tomáš Sirovátka působí na katedře sociální politiky a sociální práce a je ředitelem Institutu pro sociální otázky Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Zabývá se výzkumně problematikou pracovního trhu a sociální politikou. Vyučuje kurzy s touto tematikou, přednáší pravidelně v zahraničí, zejména se podílí na mezinárodních výukových programech „Masters of European Social Security“. Vedl a vede řadu národních i mezinárodních výzkumů v oblasti nezaměstnanosti, sociální exkluze, sociální politiky a politiky zaměstnanosti. Úzce spolupracuje s Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí ČR a je autorem řady aplikovaných výzkumných prací a monografií. Publikuje pravidelně v Sociologickém časopise, Politické ekonomii a zahraničních časopisech a monografiích.

Neviditelná agenda aneb stáří a zdraví v českých médiích

Lucie Vidovičová a Renáta Sedláková

Stárnutí Evropských populací je fenoménem 21. století. Česká republika představuje jeden z nejlepších příkladů tohoto vývoje. Zrychlená druhá demografická tranzice, prodlužování naděje na dožití a další hluboké demografické a s nimi provázané sociální změny postupně mění tvář celé české společnosti. Hodnocení těchto změn varuje mezi různými sociálními aktéry od glorifikace nevidaných výtvarných humanit po eugenistické výroky o zhoubném působení stárnutí populací na blahobyt celých společností. Tento fakt samozřejmě legitimně zvyšuje zájem o výzkum biologických, psychologických, sociálních, ekonomických i politických (či politologických) aspektů stárnutí již více než čtyřicet let.

I Česká republika má velkou tradici zejména medicínských oborů věnujících se stáří, přičemž sociálně orientovaný výzkum se u nás začal výrazněji rozvíjet až koncem 80. let 20. století. Jedním z významných výzkumných témat se stávají postoje společnosti ke stárnutí a starým lidem (Haškovcová, 1990; Pacovský, 1997; Kuchařová, 1996; Vidovičová a Rabušic, 2003 aj.). Jen minimální pozornost však dosud byla věnována koncepci stáří jako sociálnímu (sociálně-konstruovanému) fenoménu a úloze médií při tvorbě tohoto konstruktů. Krátký náhled na tyto souvislosti přináší Vidovičová (2005), když v souvislosti s diskriminativními přístupy vůči stáří, média a populární kulturu označuje za jeden z možných zdrojů ageismu (věkové diskriminace). Jsou-li totiž v mediálním diskurzu ageistické představy replikovány, jejich životnost se prodlužuje i v diskurzu veřejném. Z odlišného úhlu pohledu na spojení mezi médii a seniory v ČR nahlíží Pácl (1998) v článku o seniorech jako čtenářích, posluchačích a divácích hromadných sdělovacích prostředků.

Média jako nástroj sociálního vylučování

Podle teoretiků mediálních studií spočívá hlavní vliv médií ve společnosti pozdní modernity v participaci na konstruování reality. Podle konstruktivistického přístupu je realita vytvářena reprezentacemi. Neexistuje předem, ale vzniká až ve chvíli, kdy je uchopena médii a je výsledkem mediálního zpracovávání a interpretování událostí sociálního světa. Realita, či její výseky, je vytvářena a stvrzována prostřednictvím mediálního zobrazení. „Vzniká až jako intersubjektivní dohoda na tom, co budeme za realitu považovat“ (Reifová, 2004: 107n). Zjednodušeně řečeno: co/kdo není v médiích, jako by neexistoval/o. Pouze výseky skutečnosti stvrzené v mediálním zobrazení získávají status reality. Prezentovaná mediální realita má dva zdroje, z jejichž interakce vychází. Prvním jsou ve vnějším světě „objektivně“ existující události a jejich vlastnosti, druhým schémata jejich zpracovávání a pravi-

dla fungování mediálního systému tzv. mediální logiky¹. Oba výrazně formují výslednou podobu mediálních sdělení. Příjemci těchto obsahů pak v interakci s médii přibližují své vidění reality obrazům nabízeným v mediálních sděleních. Média vycházejí z mimomediální skutečnosti a zároveň k ní odkazují.² Jejich výpovědi jsou složeny ze znaků, symbolických systémů, jejichž význam není daný, ale arbitrární.³ Tímto způsobem vytvářejí novou realitu, jež vstupuje do životů mediálních příjemců, kteří s ní dále pracují.⁴ Propojují ji se svými zkušenostmi a se sděleními získanými z jiných zdrojů. Takto je mediální realita korigována, ale zároveň zakomponována do všeobecného povědomí a stvrzována. Protože tvůrci mediálních sdělení jsou zároveň i jejich příjemci a členy stejné kultury, aplikují při vytváření mediálních sdělení kulturně sdílenou představu reality, která tak opět vstupuje do hry a podílí se na pokračování procesu konstruování reality. Vnější svět a mediální realita se tak vzájemně sblíží v realitě našeho každodenního života.

Tento konstruktivistický názor se nevztahuje pouze na žánry označované jako fiktivní, ale také na zpravodajství. Základním principem vzniku zpravodajských sdělení je selekce témat, událostí a aktérů (Reifová, 2004). V důsledku tzv. novinářských rutin, zaběhlých postupů výroby zpráv, dochází ve zpravodajském diskurzu nezřídka ke zjednodušování, generalizacím a opakování stereotypů. K dalším významovým posunům při konstrukci zpravodajských sdělení dochází v důsledku snahy o přilákání co největší pozornosti, která vede k zábavnějším postupům prezentování událostí (tzv. infotainmentu). Výsledkem jsou často šířeji nezakotvená zkratkovitá klipovitá a personalizovaná sdělení (Bennet, 1996).

Pro většinu západní populace představují média v současné době klíčový informační zdroj, který pomáhá orientovat se v okolním světě. V řadě případů jsou média dokonce jediným zdrojem informací o určitých událostech, jevech či osobách. Díky tomuto „informačnímu monopolu“ mohou

ovlivnit či směřovat naše vnímání a uvažování o okolním světě. Tento jejich potenciál narůstá právě v případech, kdy se zobrazují lidé či osobami nemáme osobní zkušenost. Kromě „ostrůvků“ naší každodennosti tak vnější svět (realita) získává podobu reality mediální. Samozřejmě, čím více informačních zdrojů mohou příjemci využívat, tím složitější (ale ne nutně přesnější či objektivnější) jejich představa o vnějším skutečnosti bude. A tím většími možnostmi reflexe mediálních sdělení mohou disponovat. Ale tam, kde tato schopnost a možnost absentuje, je velmi pravděpodobné, že příjemci budou považovat za reálné to, co o daných jevech či skupinách vypovídají média. „Tak dochází za podpory médií ke stereotypizaci rozličných skupin a vzniku stereotypů,“ píše Jiráček a Köpplová (2003: 144). Ačkoli senioři nejsou zcela typickými „neznámými“, také v jejich případě platí, že jsou médii stereotypizováni. Podle Burtona a Jiráčka (2001) vypovídají médiu sdílené a šířené stereotypy především o společnosti, v níž působí. Stereotypy fungují jako nástroje umísťování osob v rámci univerza. Podle Pickeringa (2001) funguje označování druhých a jejich klasifikování jako nástroje vykonávání symbolické moci. A skrze mediální reprezentace se odehrává ritualizovaný proces sociální exkluze (Hall, 1999). Tedy vytlačení za (popřípadě na) okraj, vyčlenění toho nedůležitějšího, z hlediska kulturní normy druhořadého, případně potenciálně nebezpečného. Podle Mareše (2000) lze procesy sociálního vyloučení považovat za univerzální kulturní mechanismus, neboť se s nimi setkáme téměř v každé společnosti. Vyčleňováním určitých jedinců nebo celých sociálních skupin na okraj produkuje společnost skupiny marginalizovaných nebo exkludovaných. Skrze prezentované obrazy se nositelé symbolického vyloučení stávají média, jež se podílejí na definování sociálně přijatelného a nepřijatelného, normálního a patologického, našeho a odlišného/jiného. Média tak fungují nejen jako prostředky nálepkování a vylučování, ale i jako významní šířitelé těchto vyloučení.⁵ A senioři se mohou stát objekty takového vyloučení. Média jako „hlas veřejnosti“ i základní informační kanál politiky jsou nositeli veřejně sdílených hodnot a přesvědčení. Mediální obrazy (marginalizovaných) skupin jsou významnou zbraní pro jejich pojmenování, vymezení a přijetí či odmítnutí. Posuňme tedy pozornost k mediálním obsahům věnovaným seniorům, stáří, stárnutí a zdraví.

Obraz seniorů v zahraničních a českých médiích

Ačkoli tradice výzkumů prezentace seniorů v médiích sahá již do 70. let 20. století, závěry jednotlivých šetření z různých států i typů analyzovaných obsahů jsou až překvapivě unifikované. V podstatě všechny vypovídají o podreprezentaci osob vyššího věku ve zkoumaných médiích. Přibližme krátce některé studie z poslední doby.

Výzkum televizních obsahů vysílaných ve Spojeném království v hlavním vysílacím čase na stanicích BBC1, BBC2, ITV, Channel 4, Channel 5, Sky One a UK Gold přinesl následující zjištění: osoby starší 60 let byly v analyzovaných obsazích podreprezentovány, tvořily pouze desetinu „televizní populace“ zatímco v populaci Spojeného království zaujímají pětinu. Televize navíc výrazně častěji (72 %) zobrazovaly muže než ženy, ačkoli mezi vyššími ročníky tvoří podíl mužů necelou polovinu (43 %). Tyto údaje platí pro fikce i pro faktické pořady (zpravodajství apod.). Senioři v relacích zpravidla nezaujímají významné role. V pořadech fiktivního charakteru vystupovali senioři ve 42 % v hlavních, 29 % ve vedlejších rolích a 29 % ve zcela okrajových rolích. Skoro v polovině případů nesly starší osoby nějaký stereotypní rys. Pouze v necelé desetině (8 %) případů byli senioři zobrazeni jako osoby, jež stereotypy narušují (např. jako uživatelé internetu) (NPOE, 1999).

Studie věnované analýze cílových skupin reklamních sdělení konstatují absenci seniorů jak jako příjemců, tak jako aktérů reklam. Pro objasnění absence osob starších 50 let v reklamních sděleních jsou uváděny následující důvody odrážejících chování současných komerčních společností: 1) strach západních kultur ze smrti; 2) senioři ztratili v našich společnostech většinu svého vlivu; 3) dvacáté století bylo kvůli babyboomu stoletím mládí; 4) v západních společnostech existuje obsese, že jen mladé cílové skupiny jsou považovány za zajímavé; a 5) orientace na seniory zničí naši dlouhodobě budovanou image mladé, dravé společnosti (ORF 2001). Na druhou stranu poslední marketingové studie začínají mluvit o tzv. stříbrné generaci, tedy dobře statusově postavených a finančně zabezpečených seniorech, kteří mají čas, prostředky i chuť užívat si, konzumovat a utrácet a představují tak nově potenciální odbytiště.

Zaměřme se ale na situaci na české mediální scéně, především na zpravodajský diskurz. V rámci projektu *Společnost přátelská všem generacím* (www.spvsg.cz; Diakonie ČCE a spol. Walmark, a. s.) realizovaly Vidovičová a Sedláková (2005) první analýzu mediálního obrazu stáří a seniora v ČR. V šetření byla zkoumána mediální sdělení z roku 2004 otištěná v pěti českých celostátních denících *Blesk*, *Hospodářské noviny*, *Lidové noviny*, *MF Dnes* a *Právo* a odvysílaná v hlavních zpravodajských relacích televízi Nova (*Televizní noviny*), Prima (*Zpravodajský deník*) a České televize (*Události*). Materiály pro analýzu (novinové články a reportáže bez obrazového materiálu) poskytla agentura Newton IT. Na základě klíčových slov (*senior*, *senioři*, *seniorský*, *penze*, *penzista*, *důchod*, *důchodce*, *důchodkyně*, *stáří*, *staří*, *starý*, *stařenka*, *stařeček*, *babička*, *dědeček*) byl vybrán soubor sdělení, která pro přehlednost dále označujeme jako *sdělení obsahující klíčová slova stáří*. Jako hlavní zjištění studie konstatova-

la nedostatečnou reprezentaci seniorské problematiky v médiích, velmi omezené spektrum pokrývaných témat (většina příspěvků dává seniory do souvislosti s kriminalitou nebo spojuje stáří s politickými rozhodnutími a jejich ekonomickým dopadem) a užívání specifických hodnotících jazykových prostředků, které prezentovaným sdělením dávají bulvarizující podobu.

Tyto závěry pravděpodobně odrážejí celkový stav mediálního diskurzu v ČR (a nejsou výhradním specifickým informováním o seniorech a stáří), a ten zase, alespoň do určité míry, odpovídá na „sociální objednávku“ svých čtenářů a diváků. S měnícím se demografickým složením české společnosti se ovšem taková praxe začíná stávat dlouhodobě neudržitelnou. Problém věkové diskriminace (Vidovičová 2005) je problémem veřejným a rostoucí citlivost k otázkám věku zvyšuje jeho prevalence a tím i jeho politický, sociální i psychologický význam. Palmore (1999) hovoří o médiích jako o jednom z hlavních zdrojů ageismu – věkové diskriminace.

Stáří a zdraví v českých médiích

Tento příspěvek využít výše popsaný soubor mediálních sdělení *obsahujících klíčová slova stáří* a věnuje se prezentaci tématu zdraví. Zdraví je jedna z nezákladnějších lidských hodnot a jeho význam s rostoucím věkem spíše stoupá; zajištění péče o zdraví pak patří mezi nejzávažnější a nejlépe sledované politické otázky. Proto jsme se zaměřili na podsoubor sdělení, v nichž se kromě klíčových slov týkajících se stáří vyskytovalo ještě slovo *zdraví*. Odvozené pojmy jako zdravotní stav, zdravotnictví apod. nebyly do této případové studie zahrnuty ve snaze zachovat její kompaktnost. Texty jsme analyzovali pomocí kvantitativní obsahové analýzy (Neuendorf 2002) a kvalitativní techniky interpretativního sociologického čtení (Kronick 1997). Sledovali jsme jak výskyt tématu *zdraví*, tak kontext těchto sdělení i jejich význam, které mohou nést v latentní rovině.

V následující části tohoto textu se věnujeme zjištěním získaným kvantitativní výzkumnou technikou a diskutujeme specifika jednotlivých médií. Dále se zaměříme na interpretativní analýzu kontextu a diskutujeme význam našich zjištění pro obecnou zdravotně-informační politiku stárnoucích společností. V textu uvádíme i vybrané příklady ilustrující některé obecnější závěry z uvedených analýz mediální prezentace stáří a stárnutí v českých médiích. Zároveň připomínáme, že citované ukázky⁶ jsou kráceny a zbaveny kontextu. Byly vybrány pro svoji ilustrativnost, nikoliv jako statisticky významní reprezentanti českého mediálního diskurzu o stáří. Nejsou tedy zpravidla příkladem typické či většinové praxe ani nejsou prezentovány se záměrem kritizovat konkrétní sledovaná média či autory sdělení.

Tabulka č. 1 shrnuje výsledky kvantitativní analýzy. Na základě uvedených četností

Tabulka č. 1: Výskyt vybraných slov a slovních spojení (absolutní četnosti)

Periodikum	celkem sdělení*)	slovo zdraví			celkem	ubližení na zdraví **)	počet slov Alzheimer****)	starší čtenáři#)
		titulek rubriky	název	text				
Blesk	969	1	0	50	51	32	3	35 %
Hospodářské n.	509	2	32	41	75	2	46	34 %
Lidové noviny	725	0	14	44	58	7	23	50 %
Právo	1976	3	1	125	129	26	10	66 %
MF Dnes	6148	8	55	429	492	74	87	27 %
Audiovizuální média - hlavní zpravodajské relace								
TV Nova	97	0	0	3	3	2	0	39 %
ČT 1	75	0	0	4	4	1	5	46 %
Prima	87	0	0	3	3	3	0	45 %

Pozn.: *) Všechna sdělení obsahující klíčová slova stáří publikovaná v roce 2004 **) Z celkového výskytu slov zdraví. ****) Tyto výskyt byly sledovány mimo četnost klíčového slova zdraví #) Podíl čtenářů/diváků ve věku 50–79 let na čtenářské/divácké obci (12–79 let) daného média – relativní četnosti (MédiaProjekt 2005).

je zřejmé, že počty sdělení obsahující klíčová slova stáří v jednotlivých médiích výrazně kolísají. Relativně nejvyrovnanější situace je u televize. Zároveň to vypadá, že čím větší podíl čtenářské obce tvoří lidé nad 50 let, tím menší počet explicitních odkazů na stáří či seniory je v daném médiu. Výraznou výjimku však v tomto směru tvoří deník *Právo*.

Taktéž výskyt slova zdraví výrazně varuje a podobně jako v případě tématu stáří lze říci pouze o MF Dnes, že je pokrývá systematictější. Odkaz na téma zdraví (slovo *zdraví*) se nejčastěji vyskytuje v samotném textu sdělení, případně v názvu rubriky, jako je tomu u MF Dnes a *Hospodářských novin*. Absencí sledovaného pojmu v titulcích lze interpretovat jako málo častou praxi brát zdraví jako nosné téma sdělení. Jen pro srovnání uvedme, že ve všech vybraných státech z deníku MF Dnes otištěných v kalendářním roce 2004 je obsaženo téměř 2,3 miliónu slov. Z toho bylo 1128 se základem slova *vražd-* a např. i slovo *silnic-* je frekventovanější než slovo *zdraví* (771 vs. 492). Velký podíl výskytu slova *zdraví* připadá na sousloví *ubližení/újma na zdraví* ve smyslu kriminálního činu. V případě tištěných periodik tvoří tato sousloví v průměru 25 % všech zaznamenaných výrazů, u televizního zpravodajství dosahuje v průměru 64 % celkového výskytu slova *zdraví* ve sděleních. V případě *Zpravodajského deníku TV Prima* je to dokonce 100 %. Podíl slovního spojení *ubližení na zdraví* v textech se zdá být dobrým indikátorem kvality, formy a podstaty informování o zdravotní tematice ve sledovaných textech. Výzkum obrazu seniorů, stárnutí a stáří v českých médiích (Vidovičová, Sedláková, 2005) odhalil některé základní rysy reprezentace těchto témat v českých médiích. Patří k nim bulvarizace témat, dramatizace sdělení skrze výběr jazykových prostředků, ageismus a infantilizace. Podívejme se na agendu jednotlivých médií přibližně a ukažme si, zda jsou tyto rysy přítomné i ve sděleních s tematikou zdraví.

Tištěná periodika

Deník *Blesk* se tématu *zdraví* věnuje v kombinaci se stáří zcela okrajově. Celkový objem článků kombinujících sledovaná klíčová slova představuje jen malý zlo-

mek všech publikovaných sdělení týkajících se stáří. Za celý rok 2004 se slovo *zdraví* v tomto podsouboru vyskytuje padesátkrát (plus jednou v přímém spojení s dítětem). Odpočítáme-li výskyt sousloví *ubližení (újma) na zdraví*, je výraz *zdraví* ve 12 případech použit v rétorickém slova smyslu, např. „obával se o zdraví“ (3. 1.), „šlo jí o zdraví“ nebo jí „chtěli zničit zdraví“ (17. 2.), a pouze několik málo zbývajících výskytů lze považovat za tematizaci zdraví ve stáří. Jeden z příkladů byl otištěn v rubrice „*Service*“ pod titulem „*O sexu vážně i nevážně – Blesk ví jak na to*“ a věnuje se používání vakuových pump pro dosažení erekce u mužů v domovech důchodců (23. 2.), druhý příklad informuje o výhodách očkování proti chřipce (5. 10.). Zajímavou ukázkou, kdy i rétorický obrat využívající pojmu *zdraví* nese vlastní význam, je příspěvek o 102. narozeninách F. J. Po popisu oslabených ranních rituálů následuje sdělení: „*Po dechovém cvičení, předpažení a upažení si někdy dá i kliky, jindy dřepy a hlavně nesmí chybět jeho »zvedačka« celého těla na rukou ze sedu (...) uvrhoval do obav o jeho zdraví své příbuzné známé vrhem koulí a účastí v kuželkářských soutěžích*“ (*Dělá kliky, dřepy a rád by běhal*, 5. 10.). Jazykovými prostředky je zde komunikován paradoxní vzkaz, že oslabenou aktivitu ohrožují jeho příbuzné, neboť v nich vzbuzují obavy. Uvedeným popisem oslabených aktivit je navíc vytvářen obraz seniora na hranici, nebo spíše až za hranici normality. Sdělení je jednak dramatizováno, aby více vyhovovalo požadavkům infotainmentu a bulvárního média, a za druhé nese ageistický podtext, neboť cvičenec by se pravděpodobně nestal „zprávou“, pokud by se nejednalo o člověka vyššího věku.

Jestliže lze mezi sděleními otištěnými v roce 2004 najít ukázkou dobré praxe, jak psát o zdraví, nemoci a stárnutí, pak by příkladem mohly být *Hospodářské noviny*. Kombinací slov *zdraví* a některého z klíčových slov *stáří* jsme zaznamenali v necelých 15 % všech zkoumaných sdělení (včetně názvů rubrik „Zdraví“). Způsob, jakým je v tomto periodiku zdraví tematizováno, považujeme za příkladný. Články otištěné v *Hospodářských novinách* vedle obecnějších témat, jakými jsou chřipková onemocnění (očkování) či kardiovaskulární choro-

by, tematizují i problematiku specifickou pro vyšší věk jako např. Alzheimerovu chorobu, výživu, andropauzu, inkontinenci, dehydrataci, ale také internetové zdroje o zdraví a nechybí ani jejich komentáře. Většina těchto sdělení přitom není profilována jako čistě seniorské téma, naopak je v rámci obecnější diskuse věnována pozornost významu, jaké má toto téma pro celý životní cyklus i vyšší věk. Takový způsob prezentace sdělení hraje zcela zásadní roli. Nedochází totiž ke ztotožnění stáří a (konkrétní) nemoci a přitom jsou zohledněny specifické potřeby vyššího věku. Informace obsažené v textech jsou často přebírány z odborných časopisů (např. *Psychology and Ageing*), případně jsou založeny na expertním vyjádření konkrétního lékaře či odborníka na danou problematiku.

Lidové noviny sice také v několika otištěných článcích odkazují na vědecké výzkumy (např. 11. 12. „Cesta k věčnému mládí“) nebo se zmiňují o významu očkování proti chřipce, ale mnohem častěji se slovo *zdraví* na jejich stránkách vyskytuje v souvislosti s lékařskými aférami (sporný léčebný postup a s tím spojené soudní procesy) a kritikou zdravotní politiky státu. Několikrát se také vyskytuje ve spojitosti *duševní zdraví* pachatelů obžalovaných z různých trestných činů a jako rétorický obrat (např. „přejeme Vám hodně zdraví“) v závěru rozhovoru se známou osobností vyššího věku. Pro mnohé starší čtenářky mohla být zajímavou perličkou krátká informace o negativním dopadu hlídání vnučat na kardiovaskulární soustavu seniorek převzatá z *American Journal of Public Health* a uvozená titulem „*Vědci: Hlídání vnučat babičkám škodí*“ (27. 1.). Latentní, ale i explicitní ageismus není v českých periodikách žádnou výjimkou. Použité slovní obraty navíc naznačují, že autoři sdělení si nejsou zcela vědomi problematičnosti svých vyjádření. Nejde totiž pouze o obsah sdělení, ale také o jeho formu a způsob. Podobně jako v článku o rozdílech mezi státními a nestátními zdravotnickými zařízeními, ze kterého je následující ukázka:

„[...] Obrázek první: Pondělí, osm hodin ráno. [...] Když vyjde z ordinace sestra, bleskově ji obklopí houf. „Nemohla byste mě, prosím vás, vzít dřív, musím stihnout schůzku,“ žádá nervózně mladá žena. Sestra chápatě kývne, jiná žena v **důchodovém** věku ale hlasitě protestuje: „Co se předbáháte? Já jsem přišla dřív!“ Mladá žena mlčí, chvíli přešlapuje a nakonec to vzdá. Obrázek druhý: Úterý, opět osmá hodina [...] Žena, [...] zamíří do dveří, [...] Kromě ní jsou tady jen tři muži, z toho dva **senioři**. [...] „Když chci dlouhodobě uspět, raději jdu cestou delší a těžší, ale s lepším výsledkem,“ říká muž, který má s českým prostředím [...] zkušenosti [...] Podle něj si hlavně **starší** lékaři obtížněji zvykají na to, že „pacient je také člověk“. (*Perfektní péči lze získat i z pojištění*, 25. 5.)

Uvedená citace je typickým příkladem výrazně ageisticky profilovaného sdělení. Starší (z pohledu reportéra) žena je vylíčena

jako nechápavá a nepřijemná. Text navíc implicitně pracuje s představou, že senioři nemají celý den nic na práci, a proto by měli u lékaře dát přednost mladším a zaměstnanějším, kteří nemají tolik volného času. Toto vyznění je v dalším odstavci podpořeno tvrzením, že v každé čekárně tvoří většinu senioři. I zde mezi řádky zaznívá názor, že návštěva lékaře představuje veškerou náplň jejich dne a jejím hlavním cílem je si v čekárně povykládat, případně postěžovat. Podle tohoto článku to nejsou jen starší pacienti, kteří nemají pochopení, ale také starší lékaři, kteří díky svému stáří nejsou tak dobrými lékaři (protože nechápou pacienta jako člověka a obtížně se přizpůsobují novým poměrům). Intenzita, s jakou je v tomto článku tematizován věk, resp. stáří aktérů a provázanost na stereotypní charakteristiky je pro nás přinejmenším pozoruhodná. Neodvažujeme se tvrdit, že taková prezentace situace byla v tomto případě záměrná (tj. záměrně ageistická), i když zřejmá účelovost vyznění daného sdělení by k takovým závěrům mohla vést.

Na posledním příkladu článku z *Lidových novin* můžeme také ilustrovat infantilizaci, tedy postoj kladoucí rovnítko mezi dětstvem a stáří, seniory a děti: „*Mléko a mléčné výrobky by v hojně míře (v podobném množství jako děti) měly kromě starších lidí konzumovat i ženy v období klimakteria.*“ (20. 4.)

Podíváme-li se detailně na kontext, v jakém se slovo *zdraví* vyskytuje v deníku *Právo* (hovoříme stále o podsouboru sdělení, která obsahují jak některé z klíčových slov stáří, tak slovo *zdraví*), zjistíme, že ve čtvrtině (27 %) sdělení je výraz *zdraví* použit jako současté gratulace nebo jako rétorický obrat typu: „*Nadílka sněhu způsobila potíže nejen na silnicích, také na neuklizených chodnících to bylo o zdraví*“ (Autobusy klouzaly a Pražané chodili pozdě, 23. 11.). Druhým nejvíce zastoupeným případem (22 %) použití slova *zdraví* bylo slovní spojení *újma/ublížení na zdraví* (ve smyslu kriminálního činu); další pětinu sdělení s výrazem *zdraví* zaujímaly informace z různých kontextů (např. soudní proces s komunistou Hofmanem, jehož zdravotní stav byl v souvislosti s přelíčeními zmiňován) včetně případů, kde nebyla přímá návaznost na seniory (např. zdraví dítěte pod dozorem parodiče).

Významným segmentem (16 %) jsou sdělení z kontextu zdravotnictví, resp. zdravotní politiky, tj. články s obsahem typu: „*U všech účastníků, tedy pacientů, poskytovatelů zdravotní péče i těch, kteří zdravotnictví financují, je zapotřebí morálka. Bez ní a etických principů, i když to zní jako fráze, se naše zdravotnictví neuzdraví*“ (Nechci vyšší spoluúčast, 3. 8.). Dále *Právo* zařadilo několik statí (cca 7 %), které zvou na různé akce propagující zdraví.

Pouze zbývajících 8 % statí lze označit za relevantní vzhledem ke zkoumané tematice zdraví a stáří. Jednalo se mimo jiné o články o účincích kořene ženšenu (9. 11.); dvě oznámení o gerontologické konferenci v Třeboni (13. 10. a 21. 10.) anebo propaga-

ce webových stránek „*zdravymuz.cz*“. I zde lze najít příklad infantilizace, resp. ochranně-televisní-ageistického postoje (angl. *patronizing*) k seniorům:

„Magistrát vyhlášku zavedl kvůli ochraně zdraví starších lidí. »Ti si u nás stěžovali zejména na party mladých. Ty důchodcům odpalovaly petardy přímo za zády, což pro ně byly infarktové stavy,« objasnil důvody [...] mluvčí [...]»Stížnosti nám chodily i od chovatelů psů z okrajových částí, jejichž zvířata dělobuchy plašily,« dodal.“ (Petardy mohou Karvinští odpalovat opět po celý rok, 10. 7.).

Z pohledu posledního vývoje novinářské etiky (Evers 1999) nelze takový výrok považovat za politicky korektní, ani v případě, že je citací konkrétního zdroje. Navíc je obecně rozšířené používat citace jako zástěrku pro vyjádření vlastního postoje či názoru. Citace navíc do sdělení často vnáší hodnocení a tak posouvá celé jeho vyznění.

Mladá Fronta Dnes je deníkem, který se pravděpodobně vzhledem ke svému objemu věnuje sledovaným tématům nejčastěji. I když je výskyt sledovaných klíčových slov rozložen do celého kalendářního roku, sdělení se současným výskytem témat *stáří* a *zdraví* lze nalézt zejména v několika časově zhuštěných obdobích, a to především v rubrice *Zdraví*, resp. *Zdraví a životní styl*. V roce 2004 se sledované texty kumulovaly zejména v podzimním období, kdy bylo v několika dnech otlačeno více článků se sledovanými tématy: 17. 9. jsou to články o stresu, cvičení pro seniory a statí s výsledky převzatými z *Psychology and Aging*. O necelý měsíc později (15. 10.) přináší *MF Dnes* tři články o významu očkování proti chřipce a tři články o Alzheimerově chorobě. Ta se jako téma znovu vrací ještě s týdenním odstupem (22. 10.). Celkem se jméno Alzheimer objevuje v několika státech 87krát. Dne 5. 11. vyšly 4 články věnované tématu tzv. anti-ageingu, přestože se tu tento termín přímo nezmiňuje. Jedná se o články o zdravé výživě, potravinových doplncích, prodloužení věku přiměřenou tělesnou aktivitou a uveden je i krátký materiál pro výpočet naděje na dožití a objasňující pojem biologického věku. Za týden nato, 12. 11., vydává deník na první a čtvrté straně dva příspěvky o hormonu mládí – DHEA. Vydání z 19. listopadu je v rámci tipů k předvánočním nákupům věnováno problematice vitamínových preparátů a „prostředků proti stárnutí“, které jsou citovanými lékaři, lékárníky i autory příspěvků představovány jako sice dobré, ale nikoliv všespásné. Tematicky se v průběhu roku v rubrice *Zdraví* osamoceně objevují i problémy mužského stárnutí a sexuality, prevence infarktu, sportování ve vyšším věku a vybrané problémy psychického zdraví – deprese a paměť.

I na stránkách *MF Dnes* jsme zaznamenali ageistickou patronizaci a latentní sdělení o seniorské rigiditě. V následujícím příkladu je tato vyjádřena metaforicky ve srovnání s rigiditou ekonomického systému: „*Překvapivým závěrem je, že problémy nepří-*

jdou tak brzo, jak se dosud čekalo. [...] podle [X.Y.] nelze usnout na vavřínech: »Penzijní systém je tanker naložený dvěma a půl milionem důchodců. Když pohnete kormidlem, tak změní směr nejdív za patnáct let.«“ (České důchody: krach nebo pracovat do 69 let, 28. 12.)

Televizní vysílání

V rámci hlavní televizní zpravodajské relace **ČT 1 – Události** bylo za rok 2004 odvysíláno 75 zpráv obsahujících klíčová slova vázaná na stáří. Pouze 4 z nich také obsahovaly pojem *zdraví*, žádný z nich se ovšem nevěnoval čistě zdraví seniorů. Odvysílány ale byly dvě zprávy zmiňující Alzheimerovu chorobu. První zpráva byla o znevýhodnění sociálních staveb novou úpravou daně z přidané hodnoty a jako příklad takových „staveb v ohrožení“ byly uvedeny domovy pro seniory. Zatímco jejich provozovatelé hovoří o „zvláštním bydlení pro staré lidi“, „objektu“ a „projektech“, redaktor obě stavby nazývá „útulkem“, což konotuje zařízení pro zaběhnutá či odložená zvířata:

„[...] Redaktor: Právě pro lidi, jako je ona, chce [XX] postavit *útulek*. [...] Redaktor: [...] V podobné situaci jsou i jiné neziskové organizace, například společnost [XX] staví v Praze *útulek* pro lidi postižené Alzheimerovou chorobou.“ (Stavby pro seniory se prodají. ČT 1 Události, 1. 4.)

V další reportáži zařazené o dva dny později jiný redaktor informuje, že: „*Na potkanech s genem pro Alzheimerovu nemoc se zkouší léky, které by předcházely rozvinutí povlaku na mozku, který způsobuje demenci. Vědci dokonce také sérum našli, jenže testy na člověku zatím nevyšly.*“ (Pomůžou potkani proti demenci?, 3. 4.)

Mezi příspěvky *Zpravodajského deníku* televize **Prima** jsme v roce 2004 nezaznamenali kombinaci sledovaných klíčových slov (kromě tří výskytů sousloví „ublížení na zdraví“). Na několika místech se zde hovoří o „zdravotním stavu“, ale v kontextu spíše rétorickém, snad s výjimkou příspěvku *Dotace* (4. 3.), ve kterém je zahrnuta krátká informace o fungování služby tísňového volání OS Život 90. Ani Alzheimerova choroba se ve zpravodajství ze sledovaného období neobjevuje.

Televizní noviny TV Nova v roce 2004 uvedly kombinaci sledovaných klíčových slov celkem čtyřikrát. Dvakrát v kontextu „ublížení na zdraví“, jednou seniorovi-oběti, podruhé seniorem-pachatelem; další zpráva mluví o oběti, která se těšila „dobrému zdraví“ předtím, než byla zavražděna ve svých jednoasmdesáti letech (*Jednaosmdesátiletou stařenku zavraždil dvánáctiletý chlapec*, 23. 8.). Dále se hovoří o zdravých seniorech, kteří jsou „odkládaní“ do nemocnic a LDN v době dovolených (*O dovolených se nemocnice plní starými lidmi*, 14. 8.). Ani na Nově se ve sledovaném roce nemluvalo o Alzheimerově chorobě. Zaznamenali jsme však latentně obsažené informace o zdravotním stavu seniorů v širším kontextu jako např. ukončení civilní služby (29. 10.), požár v domově důchod-

ců (31. 1.), péče o umírající (18. 5.), nedovolené testování léků na obyvatelích domovů důchodců v Řecku (30. 5.). Na druhou stranu lze za explicitní zprávu o zdraví seniorů považovat sdělení *Kolapsy z vedra* (6. 8.), kde jsou na příkladu starších lidí ukázány následky dehydratace a působení vysokých teplot. Celá reportáž ale může být zároveň označena za ukázkou nevhodného způsobu vedení preventivně-informační kampaně. Polovina reportáže se odehrává v domově důchodců, kde je ilustrováno, jak velké problémy působí „staré lidi vůbec přesvědčit, že musí pít“, protože, jak v reportáži vysvětluje zdravotní sestra: „Ty lidi to odmítají. Oni se s námi i dokonce jako i perou.“ Tento citovaný příspěvek by měl být příkladem snahy o vypořádání se s informací o rizicích dehydratace ve stáří. Ta jsou nepochybně z fyziologických příčin reálná, ale v tomto případě značně skandalizovaná. Z reportáže navíc vyznívá obviňující tón směřující k nezodpovědným seniorům, kteří svojí nepřiměřenou aktivitou ve velkých vedrech zdvojnásobují počet běžných výjezdů záchranné zdravotní služby, plní přístýlky v nemocnicích, až ty „doslova praskají ve švech“, a „omdlivají“ v domovech důchodců. Pokud měl být příspěvek snahou o prevenci takových stavů, jeho vyznění je zkresleno bulvarizujícím zpracováním a přílišnou dramaturgií. Pokud chápeme prevenci prostřednictvím médií jako snahu vysvětlit problém, jeho příčiny a rizika pro danou specifickou skupinu s cílem zabránit jejímu rizikovému chování, nelze tak činit při současné stigmatizaci této skupiny. V takovém případě může dojít k zablokování možnosti sebeidentifikace se znárodnovanou skupinou a k nepřijetí prezentovaných informací. Podobně je tomu v případě preventivních kampaní proti drogám nebo nemoci AIDS. Mají-li být účinné, musí být problém/nemoc ukázán/a jako jasné negativní fenomén. Typickými jsou v takovém případě obrázky poničených mozkových buněk nebo umírající člověk – a to tak, aby v pozorovateli vzbudil dojem, že to je věc, se kterou nechce přijít do styku, aby si řekl: „takhle nechci skončit“. Pokud se ovšem jedná o kampaň zaměřenou na pomoc lidem závislým nebo (potencionálně) nemocným – např. pozvánka na bezplatné testování, jsou vysvětlena rizika, ale je zdůrazněno, že „věc se může stát každému“ a je tím pádem normalizována, přičemž je vyvinuta velká snaha o eliminaci stigmat s ní spojených. V tomto srovnání citovaná reportáž buduje hetero- i auto-stereotypní postoje: *ano, ti stařečci se v teple chovají jako blázni*, a může tak vytvářet psychický blok zabraňující identifikaci sebe sama jako člena - z pohledu dehydratace objektivně - skupiny rizikové.

Dílčí shrnutí

Již tento krátký a poněkud eklektický exkurz do frekvencí, formy a stylu prezentace stáří a zdraví v českých médiích odkrývá relativně velkou variabilitu mezi jednotlivými médii operujícími na české mediální

scéně. Ačkoli je otázkou, do jaké míry můžeme od současných médií očekávat vzdělávací tendence, jakkoli edukace bývá řazena mezi základní poslání masových médií nebo alespoň médií veřejné služby, z provedené analýzy je zřejmé, že téma stárnutí a zdraví nepatří do aktuální mediální agendy českých periodik ani zpravodajských relací a radí se spíše k tématům zcela okrajovým, které zkoumaná média pokrývají spíše náhodně. Tak jako v obecném hodnocení mediálního diskurzu stáří (Vidovičová, Sedláková, 2005), i v tomto segmentu není zcela možné vést jasnou dělicí linku mezi tzv. tradičními (seriózními) a bulvarními médii. Stylistické prostředky, volba témat i prostor, jaký je jim věnován, lze často z pozice teorie věkové diskriminace hodnotit jako vyššímu věku nepřátelské. Z analyzovaných textů je navíc zřejmé i poměrně nízké povědomí českých žurnalistů o referované problematice a úskalích její prezentace. To je zřejmé z používání nevhodných jazykových obrátů, které sdělení dramaturgizují a posouvají jeho vyznění, podobně jako formulace, jež nesou negativní konotace (např. útluk). Cílená snaha profesionálů zabývajících se stárnutím o užší spolupráci s profesionály na straně mediální by mohla být začátkem změny vnímání stáří v české kultuře. Nelze však očekávat, že půjde o změnu výraznou ani že médii vrátí „žízeň“ po snaze zprostředkovávat kvalitní informace.

- 1 Termín mediální logika slouží k postžení vnitřních pravidel fungování mediálních organizací a vzniku mediálních obsahů. Patří mezi ně dělna práce mezi specializovanými novináři, pracovní rutina, časový rozvrh, zvýšená citlivost na pokrytí určitých informací apod. V jejím důsledku jsou již samotnými aktéry některé události (např. tiskové konference) předem organizovány tak, aby byly snadno mediálně uchopitelné (Reifová 2004: 124). Výsledně zpravodajské sdělení pak vystihuje spíše novinářskou představu, jak by sdělení mělo vypadat, než událost, o které informuje.
- 2 Činí tak ovšem v souladu se svými technickými možnostmi, ale i s ohledem na zájmy svých tvůrců a vlastníků.
- 3 To však neznamená, že je libovolný, naopak je konzervativně dohodnutý.
- 4 Zde do procesu navíc vstupuje individualizovaný způsob recepce mediálních textů, jenž je ovlivněn zkušenostmi, preferencemi, vzděláním a dalšími charakteristikami jednotlivých příjemců.
- 5 Proces sociálního vylučování vykonávaný médii se může odehrávat například skrze fenomén morální paniky popsany v sedmdesátých letech Cohenem (2002).
- 6 Všechny citace jsou vybrány z mediálních sdělení publikovaných zkoumanými médii v roce 2004 a jsou identifikovány datem publikace ve tvaru DD. MM., případně titulkem.
- 7 Toto periodikum je také oblíbeným zdrojem zpravodajského serveru BBC a jako takové je přebíráno i do českého prostředí.

Literatura:

- Bennett, L. W. News: *The Politics of Illusion*. New York: Longman Publishers USA, 1996. ISBN 978-0801311675.
- Burton, G. - Jiráček, J. *Úvod do studia médií*. Praha: Barister (and) Principal, 2001. ISBN 80-85947-67-6.
- Cohen, S. *Folk devils and moral panics*. London: Routledge, 2002. ISBN 978-0415267129.
- Evers, H. *Ageing and Mass Media - Wake up and smell the demographics: silver wave swells*. Working Paper, 1999.

- Hall, S. *Representation: Cultural Representations and Signifying practices*. London: Sage, 1997. ISBN 978-0761954325.
- Haškovcová, H. *Fenomén stáří*. Praha: Panorama, 1990. ISBN 80-7038-158-2.
- Jiráček, J. - Köpplíová, B. *Média a společnost*. Praha: Portál, 2003. ISBN 978-80-7367-287-4.
- Kronick, J. C. „Alternativní metodologie pro analýzu kvalitativních dat“. *Sociologický časopis*, 1997, 33 (1), s. 57–67. ISSN 0038-0288.
- Kuchařová, V. *Život ve stáří*. [online] Praha: VÚPSV, 2006. [cit. 6. 6. 2007]. Dostupné z <http://www.vupsv.cz>.
- Mareš, P. Marginalizace, sociální vyloučení. In Sirovátka (eds.). *Menšiny a marginalizované skupiny v České republice*. Brno: FSS MU, 2000, Georgetown, 2000. ISBN 80-210-2307-4. s. 9-23.
- MediaProjekt 2005 – výzkum realizovaný GfK Praha a společností Median.
- Neuendorf, K. A. *The Content Analysis Guidebook*. London: Sage, 2002. ISBN 978-0761919780.
- NPOE. *Media longevity – a good story*. Vienna: Media Forum, 1999.
- ORF. *Media & Diversity in Europe's Ageing Society*. Materiál k pracovnímu semináři. Vienna, 2001.
- Pácl, P. Seniori jako čtenáři, posluchači a diváci hromadných sdělovacích prostředků. *Sociologický časopis*, 1997, 34 (3), s. 339–346. ISSN 0038-0288.
- Pacovský, V. *Proti věku není léku? Úvahy o stárnutí a stáří*. Praha: Karolinum, 1997.
- Palmore, E. B. *Ageism: Negative and Positive*. New York: Springer, 1999. ISBN 978-0826170026.
- Pickering, M. *Stereotyping: The Politics of Representation*. Basingstoke: Palgrave, 2001. ISBN 978-0333772096.
- Reifová, I. *Slovník mediální komunikace*. Praha: Portál, 2004. ISBN 80-7178-926-7.
- Vidovičová, L. - Rabušic, L. *Seniori a sociální opatření v oblasti stárnutí v pohledu české veřejnosti. Zpráva z empirického výzkumu*. (zpráva z empirického výzkumu) [online] Praha, Brno: VÚPSV, 2003. [cit. 16. 6. 2007]. Dostupné z <http://www.vupsv.cz>.
- Vidovičová, L. *Věková diskriminace – ageismus: úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. (zpráva z empirického výzkumu) [online] Praha, Brno: VÚPSV, 2005. [cit. 6. 5. 2007]. Dostupné z <http://www.vupsv.cz>.
- Vidovičová, L. - Sedláková, R. *Mediální analýza obrazu seniora aneb Co bychom věděli o stáří, kdybychom ho znali jen z médií? Pilotní studie*. [online] 2005. [citováno 20. 5. 2007]. Dostupné z: <www.spvg.cz>.

Poděkování:

Článek je rozšířenou verzí konferenčního příspěvku prezentovaného na Pražských gerontologických dnech 2006. Jeho příprava byla podpořena projekty GA ČR 403/06/1647 (www.ageismus.cz) a grantem „Reprodukce a integrace společnosti“ MSM 002 1622408 (http://ivris.fss.muni.cz).

Renáta Sedláková vystudovala obory sociologie a mediální studia a žurnalistika na FSS MU v Brně. Pracuje jako odborná asistentka na Katedře žurnalistiky FF UP v Olomouci a na Katedře společenských věd PF JU. Věnuje se problematice médií, jejich vlivu a působení ve společnosti pozdní modernity.

Lucie Vidovičová je socioložka a pracuje jako výzkumná pracovnice na Fakultě sociálních studií MU v Brně a Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. Dlouhodobě se věnuje problematice věku a sociologii stáří, věkové diskriminaci, aktivnímu stárnutí a věkovému mainstreamingu.

Vývoj evropské spolupráce v oblasti koordinace politik sociálního začleňování

Zuzana Zajarošová

Problematika boje s chudobou a sociálním vyloučením se stává předmětem zájmu Společenství v 70. letech, kdy dochází k zintenzivnění spolupráce členských států v oblasti sociální politiky. Za významný mezník v této spolupráci je považována deklarace ze setkání hlav států Společenství v Paříži v roce 1972, která vedla k přijetí prvního sociálního akčního programu. V letech 1975 až 1994 byly Radou přijaty tři programy boje proti chudobě, které umožnily velký pokrok v porozumění problémům chudoby a sociálního vyloučení ve Společenství. Čtvrtý program, připravovaný na období 1994 a 1999, nebyl přijat pro nesouhlas Německa a Velké Británie, které vznesly námitku, že boj s chudobou a sociálním vyloučením je v kompetenci národních států a jeho řešení na evropské úrovni porušuje princip subsidiarity.

Krátce po vyhlášení třetího programu proti chudobě zaměřeného na ekonomickou a sociální integraci sociálně vyloučených skupin obyvatelstva přijala v roce 1989 Rada Rozhodnutí [89/C 277/01] K boji se sociálním vyloučením, které vnímá chudobu a sociální vyloučení jako překážku jednotného trhu a navrhuje propojení ekonomické a sociální dimenze. Sociální vyloučení je dle Rozhodnutí způsobeno různými faktory, nejen příjmovou nedostatečností. Pro zmírnění sociálního vyloučení jsou důležité důstojné životní podmínky a nástroje sociální integrace, zejména integrace na trh práce. Rozhodnutí vyzývá členské státy k podpoře nástrojů, které umožní dostupnost vzdělání, zaměstnanosti, celoživotního vzdělávání, bydlení, služeb a zdravotní péče. Zdůrazňuje potřebu řešit problematiku chudoby a sociálního vyloučení jak na úrovni Společenství, tak na úrovni členských států.

Dalším důležitým dokumentem v historii sociálního začleňování je Doporučení [92/441/EEC] O společných kritériích dostatečných zdrojů a sociální pomoci v systémech sociální ochrany. Doporučení podtrhlo význam boje se sociálním vyloučením a doporučilo uznat základní právo jakékoliv osoby na dostatečné prostředky a sociální pomoc, tak aby mohla žít způsobem slučitelným s lidskou důstojností. Toto právo má být na národní úrovni realizováno politikami a programy zaměřenými na sociální a ekonomickou integraci dotčených osob. V témže roce vydala Evropská komise Sdělení Směrem k solidární Evropě [COM (92) 542], jehož cílem bylo jednak přispět k debatě o povaze chudoby a naléhavosti řešení sociálního vyloučení v Evropě, jednak ukázat relevantní aktivity, které Evropská komise v této oblasti dosud podnikla (Daly).

Rostoucí povědomí o podobných problémech a výzvách systémů sociální ochrany v členských státech a potřeba jejich modernizace, tak aby pružně reagovaly na měnící se problémy společnosti, jsou hlavním důvodem spolupráce členských států v oblasti sociální ochrany a sociálního začleňování na evropské úrovni (Marlier et al, 2007). Na nutnosti modernizace systémů sociální ochrany se členské státy shodly

v průběhu diskuse, kterou Evropská komise iniciovala v roce 1995. Sdělení Evropské komise [COM (99) 347] Společná strategie k modernizaci sociální ochrany z července 1999, které vychází z této diskuse, navrhuje prohloubit spolupráci na úrovni Společenství ve čtyřech klíčových oblastech:

- práce se musí vyplatit a poskytovat jistý a zaručený příjem,
- udržitelnost penzijních systémů a stabilita penzí,
- podpora sociálního začleňování,
- zajištění vysoké kvality a udržitelnosti systémů zdravotní a dlouhodobé péče.

Rada se posléze na svém prosincovém zasedání k těmto čtyřem cílům přihlásila.

Po uznání boje se sociálním vyloučením jako oblasti, ve které Společenství doplňuje a podporuje aktivity členských států², se Evropská rada na svém setkání v Lisabonu a Nice v roce 2000 zavázala přijmout opatření, která povedou k radikálnímu snížení míry chudoby a k podpoře sociální soudržnosti ve Společenství. V době vyhlášení Lisabonské strategie žilo v zemích EU pod hranicí chudoby 18 % obyvatelstva (zhruba 60 milionů lidí), z nichž polovina po dobu tří po sobě jdoucích let. Nezaměstnanost činila 8 %, 44 % lidí bylo nezaměstnaných dlouhodobě. Evropská unie používá koncept relativní chudoby. Relativní chudoba je založena na rozložení příjmu v domácnosti a je pohyblivá v závislosti na výši celkové příjmové úrovně v dané zemi. Obvykle je určena vzdáleností od jistého, zpravidla průměrného životního standardu ve společnosti. V Evropské unii je tato hranice stanovena jako 60 % národního vyrovnaného mediánového příjmu.

Příčiny chudoby

a sociálního vyloučení

Chudoba a sociální vyloučení jsou ve vnímání Evropské unie důsledkem strukturálních změn provázejících sociálně ekonomický vývoj společnosti. Jedná se zejména o změny na trzích práce, změny ve struktuře domácností, demografické změny a také např. technologické změny, které znevýhodňují ty obyvatele, kteří nemají přístup k informačním a komunikačním technologiím.

V důsledku těchto změn se zvyšuje riziko ohrožení chudobou a sociálním vyloučením. Negativní vliv v tomto směru mají takové faktory, jako jsou nezaměstnanost (zejména dlouhodobá nezaměstnanost), nízký nebo nepřiměřený příjem, nízká úroveň vzdělání a kvalifikace, rozpad rodiny, špatný zdravotní stav, zdravotní postižení, špatné podmínky bydlení, bezdomovectví, diskriminace, rasismus a další. Velmi nebezpečná je kumulace těchto rizik (Společná zpráva o sociálním začleňování, 2004).

K dosažení závazku výrazně snížit chudobu a sociální vyloučení do roku 2010 se členské státy dohodly využít otevřenou metodu koordinace, která již byla aplikována v Evropské strategii zaměstnanosti. Otevřená metoda koordinace respektuje princip subsidiarity, podle kterého je boj s chudobou a sociálním vyloučením odpovědností členských států. Společenství doplňuje jednání členských států politikami a programy zaměřenými na sociální začleňování přímo i nepřímo (mechanismus podávání zpráv o strategiích sociálního začleňování, komunitární program PROGRESS, Evropský sociální fond). Otevřená metoda koordinace je založena na dohodě členských států na společných cílech a způsobech jejich realizace, na výměně informací a příkladů existujících osvědčených politických přístupů.

Společné cíle v boji s chudobou a sociálním vyloučením členské státy přijaly v roce 2001. Vychází se z logiky, že pro boj s chudobou a sociálním vyloučením je klíčové zaměstnání, a to nejen proto, že vytváří příjem, ale také pro jeho psychosociální vliv na člověka (sociální participace, osobnostní rozvoj). Nezaměstnanost dále výrazně zvyšuje riziko chudoby. Respektuje se široká povaha sociálního vyloučení a pozornost má být mj. zaměřena na dostupnost bydlení, vzdělávání, zdravotních a sociálních služeb, informací, mobility, spravedlnosti, trávení volného času a kultury. Na jedné straně se doporučuje přijímat komplexní opatření k řešení chudoby a sociálního vyloučení a na straně druhé soustředit se na konkrétní opatření směřovaná na nejvíce ohrožené skupiny obyvatelstva. K dosažení cílů je třeba přijmout sociálně politická opatření

k řešení následků chudoby (např. modernizovat systémy sociální ochrany) a současně k jejím předcházení (např. vzdělávání, podpora zaměstnanosti, předcházení sociálně negativních jevů). Důraz je kladen na mechanismy, které jsou využívány při tvorbě politik sociálního začleňování. Proces tvorby politiky musí být transparentní a partnerství a spolupráce mají být podporovány na všech úrovních (Cíle boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, 2001).

Společné cíle jsou realizovány prostřednictvím národních akčních plánů sociálního začleňování, které jsou dvouletými strategiemi v boji s chudobou a sociálním vyloučením. Členské státy si v nich na základě analýzy své sociálně ekonomické situace vytyčí vlastní konkrétní a měřitelné cíle ke snížení úrovně a rizika chudoby a sociálního vyloučení. Ke kvantifikaci cílů mohou členské státy využít národní indikátory nebo osmáct společných indikátorů, tzv. laekenských, nazvaných podle místa zasedání Evropské rady, kde byly přijaty. S použitím indikátorů lze monitorovat následující dimenze sociálního začleňování: příjmovou chudobu a nerovnost, zaměstnanost, zdravotní stav a úroveň vzdělanosti.

Členské státy přistupují k využití společných indikátorů rozdílně. Některé státy je používají téměř výlučně k popisu stavu chudoby a sociálního vyloučení a nevyužívají plně jejich potenciál. Jiné s jejich pomocí své cíle kvantifikují, čímž z nich dělají centrální část svých národních akčních plánů. Členské státy mohou vyvíjet vlastní národní indikátory, které jim pomohou plastičtěji porozumět vlastním problémům chudoby a sociálního vyloučení (Marlier et al, 2007).

První národní akční plány zaměřené na boj s chudobou a sociálním vyloučením připravily členské státy EU 15 v roce 2001, druhé následovaly v roce 2003. Deset nových členských států připravilo své první plány v roce 2004. Od roku 2006 jsou národní akční plány součástí širšího strategického rámce. Evropská komise národní akční plány následně analyzuje a vyhodnocuje ve Společné zprávě o sociálním začleňování (od roku 2005 ve Společné zprávě o sociálním ochrání a sociálním začleňování).

Přípravu svých prvních národních akčních plánů v roce 2001 pojaly členské státy různým způsobem. Jejich přístup se liší v závislosti na výchozí sociálně ekonomické situaci, úrovni sociálního státu a úrovni zkušeností s rozvojem strategií. Většina členských států popsala své systémy sociální ochrany a způsoby, jak tyto systémy chrání občany před hmotnou nouzí a sociálním vyloučením, a odkázala na již existující nástroje v politických oblastech, které jsou spjaty s bojem s chudobou a sociálním vyloučením. Menšina členských států představila nová legislativní opatření. Země jako Irsko, Velká Británie a Francie již měly své národní strategie nebo legislativu zaměřenou na boj se sociálním vyloučením. Jiné státy, jako jsou např. Portugalsko a Švédsko, si vytkly kvantifikované cíle ke snížení chudoby (Atkinson, 2002).

V další vlně plánů již většina členských států rozvinula komplexní přístup k boji s chudobou a sociálním vyloučením, který pokrývá širokou oblast politik. Pozornost je věnována institucionálnímu zabezpečení procesu tvorby, implementace a vyhodnocování strategie sociálního začleňování. Některé státy vytvořily mechanismy mainstreamingu sociálního začleňování a uvedly je ve svoji politickou praxi. Většina států využívá ve svých plánech strategický přístup a stanovuje si konkrétní a měřitelné cíle s použitím vlastních nebo společných indikátorů. Na jejich základě pak hodnotí dopad politiky na úroveň chudoby a sociálního vyloučení (např. hodnocení dopadu přijímaných politik na chudobu v Irsku). V menšině členských států, mezi nimi i v České republice, nejsou kvantifikované cíle téměř vůbec využity. Národní akční plány jsou v těchto státech spíše souhrnem sociálně politických opatření zaměřených na boj s chudobou a sociálním vyloučením. Jejich dopad na chudobu není monitorován ani zpětně vyhodnocován.

S cílem zlepšit znalosti, rozvíjet výměnu informací a osvědčených postupů neboli příkladů dobré praxe a zvýšit tak účinnost a účelnost politik bojujících s chudobou a sociálním vyloučením byl v roce 2001 vyhlášen na období pěti let Akční program Společenství na podporu spolupráce mezi členskými státy v boji se sociálním vyloučením (SEP). Od roku 2007 se komunitární program stal součástí společného programu PROGRESS, jehož cílem je finančně podpořit implementaci cílů Evropské unie v oblasti zaměstnanosti, sociálních věcí a rovných příležitostí. Program je součástí otevřeně metody koordinace a je především zaměřen na důkladnější poznání problému sociálního vyloučení a chudoby prostřednictvím analýz jeho charakteristických rysů, příčin a trendů v tematických průzkumech, studiích nebo sběrem dat a podporou tvorby statistických nástrojů. V rámci programu si členské státy vyměňují informace o politikách a opatřeních, které jsou uvedeny v kapitole Příklady dobré praxe národních akčních plánů, a to prostřednictvím konferencí, peer review seminářů a odborných studií (např. každoročně pořádaná konference kulatý stůl o chudobě). Program podporuje inovativní přístupy k potírání chudoby a sociálního vyloučení a dialog mezi všemi relevantními aktéry na evropské, národní, regionální a místní úrovni. V rámci programu je podporováno zapojení lidí se zkušeností s chudobou a sociálním vyloučením do procesu a jejich spojování do sítí organizací na evropské úrovni.

Česká republika se účastnila několika aktivit a projektů v rámci komunitárního programu. V květnu 2005 se v Praze uskutečnil seminář Peer Review neboli vzájemné hodnocení příkladu dobré praxe uvedené v Národním akčním plánu sociálního začleňování na léta 2004–2006. Hodnoceným příkladem byl program Terénní sociální práce ve vyloučených romských komunitách nestátní neziskové organizace Člověk

v tísní. Semináře Peer Review jsou zaměřeny na vzájemné učení se z osvědčených politických přístupů a jejich přenositelnost v rámci členských států EU. Semináře se zúčastnili zástupci veřejného sektoru a nezávislí experti z Rakouska, Slovenska, Velké Británie, Bulharska a Rumunska, zahraničních i domácích nestátních neziskových organizací a zástupce Evropské komise.

Česká republika se prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí ČR účastnila několikaletého mezinárodního projektu Mainstreaming sociálního začleňování, v jehož rámci došlo k zmapování chápání mainstreamingu sociálního začleňování v partnerských zemích projektu, následně k upřesnění jeho definice a stanovení charakteristik efektivního mainstreamingu sociálního začleňování při tvorbě politických nástrojů. Byla rovněž vytvořena metodika jeho hodnocení.

Dalším zajímavým projektem je informační projekt STOP sociálnímu vyloučení, který realizuje skupina nestátních neziskových organizací s podporou Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Cílem projektu je seznámit veřejnost, neziskové organizace a zástupce obcí a regionů s tématem sociálního začleňování. V rámci projektu vychází pravidelné aktuality, jsou pořádány konference a semináře a je také plánována celostátní mediální informační kampaň.

V roce 2004 byla skupina expertů na vysoké úrovni, vedená bývalým ministerským předsedou Nizozemska Wimem Kokem požádána, aby zhodnotila dosavadní pokrok v naplňování Lisabonské strategie. Ve své zprávě „Vstřícný výzvě – Lisabonská strategie pro růst a pracovní míst“ experti zhodnotili naplňování strategie jako nepřilís uspokojivé: „Lisabon je vším a zároveň ničím, všichni o něm mluví, ale nikdo za něj není odpovědný“. Podle expertů je Lisabonská strategie příliš široká, a proto špatně proveditelná. Experti dále poukázali na špatnou hospodářskou situaci Evropské unie, vyznačující se nízkým ekonomickým růstem, nízkou produktivitou práce, nedostačným využitím potenciálu informačních a komunikačních technologií, nepříznivým demografickým vývojem a neochotou členských států reformovat své důchodové systémy. Z hlediska obsahové náplně Lisabonské strategie experti navrhli soustředit se na ty cíle a opatření, které směřují k podpoře hospodářského růstu a zaměstnanosti. Hospodářský růst a vyšší zaměstnanost jsou vnímány jako předpoklad zajištění sociální soudržnosti a udržitelného rozvoje.

Na jarním zasedání Evropské rady v roce 2005 byla vyhlášena revize Lisabonské strategie a jejích cílů, které jsou primárně orientovány na dosažení vyššího dlouhodobého hospodářského růstu a zaměstnanosti. Nástrojem jejich dosažení jsou tříleté reformní programy, národní programy reform, které v sobě slučují reformy v oblasti hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti. V národních programech reformem členské státy formulují reformní

opatření v makroekonomické a mikroekonomické oblasti a politice zaměstnanosti. První reformní programy členské státy připravily v roce 2005 na období tří let.

Změny ve strategii sociálního začleňování

Spolu se změnou v Lisabonské strategii došlo také ke změnám ve strategii sociálního začleňování. Došlo ke sladění koordinace politik v oblasti sociální ochrany, sociálního začleňování a zdravotní a dlouhodobé péče do jednoho rámce. Evropská unie i nadále považuje za důležité modernizovat systémy sociální ochrany a potírat chudobu a sociální vyloučení, což Evropě pomůže reagovat na budoucí výzvy, které s sebou přináší globalizace a demografické změny (zejména stárnutí obyvatelstva). Došlo k racionalizaci celého procesu spočívající ve sloučení společných cílů dílčích politických oblastí do jednoho celku a ve sloučení samotných strategických dokumentů - Národního akčního plánu sociálního začleňování, Národní zprávy o důchodech a Národní zprávy o zdravotní a dlouhodobé péči - do Společné zprávy o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování. Při přípravě této strategické zprávy by měly členské státy úzce spolupracovat se svými partnery odpovědnými za koordinaci národních programů reforem, tak aby strategie v oblasti sociální ochrany, sociálního začleňování, zdravotní a dlouhodobé péče podporovaly hospodářský růst a zaměstnanost a aby na druhou stranu ekonomické reformy obsažené v národních programech reforem napomáhaly sociálnímu začleňování a sociální soudržnosti ve společnosti.

Zlepšení strategického zaměření národních akčních plánů sociálního začleňování by dále mělo být dosaženo snížením cílů, které si členské státy ve svých plánech vytýčí. Evropská komise v metodickém pokynu k přípravě národních zpráv o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování vyzvala členské státy k identifikaci tří nebo maximálně čtyř klíčových priorit. Cíle, které členské státy stanoví, by měly být kvantifikované, aby mohl být měřen pokrok v jejich dosažení. Stanovená opatření by měla být zaměřena jak na prevenci chudoby a sociálního vyloučení, tak na řešení již vzniklých problémů.

Evropská komise hodnotí negativně ústup od mnohorožnosti českého Národního akčního plánu sociálního začleňování na léta 2006–2008 ve srovnání s plánem z let 2004–2006. Kritika se týká zejména oblasti zaměstnanosti, která byla jednou z klíčových oblastí strategie v letech 2004–2006. V letech 2006–2008 je v otázkách zaměstnanosti odkazováno na Národní program reforem, část zaměstnanost. Národní akční plán se soustřeďuje zejména na rozvoj sociálních služeb. Synergie mezi sociálními politikami a zaměstnaností jsou tak méně patrné (Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začleňování, 2007).

Již po vypracování prvních národních programů reforem v roce 2005 a o rok později také při vypracování prvních národních zpráv o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování se ukázalo, že princip vzájemné propojenosti obou strategických dokumentů není v realitě členskými státy uplatňován. V menšině byly státy, které buď výrazněji zohlednily sociální dimenzi při přípravě svých programů reforem, nebo ji nezohlednily vůbec. Ve většině případů lze poukázat na nedostatek společného základu mezi oběma strategickými dokumenty. Jsou-li sociální cíle v národních programech zastoupeny, jedná se zejména o cíle v oblastech začleňování do trhu práce a celoživotního vzdělávání. Jiné aspekty sociálního začleňování nejsou brány v potaz. Členské státy se téměř vůbec nevěnují tomu, zda hospodářské politiky, zejména ty orientované na zvýšení konkurenceschopnosti, povedou ke zvýšení nebo ke snížení příjmové nerovnosti ve společnosti.

Dle kritiky Evropské komise nebyla v České republice sociální dimenze při přípravě Národního programu reforem zohledněna dostatečně. V části zaměstnanost se program věnuje problémům začleňování na trh práce u mládeže, lidí staršího věku a žen. Program se vůbec nevěnuje problémům začleňování osob se zdravotním postižením, etnických menšin a Romů. Národní program se explicitně nevěnuje dopadu navrhovaných hospodářských reforem a opatření v oblasti zaměstnanosti na sociální soudržnost ve společnosti. Nezávislý expert Evropské komise na problematiku sociálního začleňování pro Českou republiku ve své zprávě konstatuje nedostatečné zapojení všech aktérů do tvorby strategie. Nestátní neziskové organizace působící v sociální oblasti neměly možnost se na tvorbě dokumentu podílet. Část Národního akčního plánu sociálního začleňování Národní zprávy o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování je minimálně provázána s Národním programem reforem, odkazuje se na něj u opatření v oblasti zaměstnanosti (Večerník, 2006).

V létě 2007 byli experti členských států odpovědní za koordinaci politik sociálního začleňování požádáni, aby zhodnotili vzájemnou propojenost mezi národními programy reforem a politikami koordinovanými v rámci otevřené metody koordinace v oblasti sociální ochrany a sociálního začleňování. Experti znovu potvrdili vzájemnou propojenost těchto politických oblastí. Pozitivní výsledky jsou dle zprávy expertní skupiny viditelné např. v oblasti boje s dětskou chudobou a sladění rodinného a pracovního života. Některé členské státy upozornily na nedostatečnou propojenost obou procesů. Problém vidí v nedostatečné horizontální koordinaci, zejména v přetrvávání resortismu při přípravě i implementaci jednotlivých opatření. Experti přiznávají, že sladění dvou komplexně oddělených strategií je na národní úrovni problematické. Většina členských států poukázala na mezery ve svých koordina-

ních mechanismech. Co se týče návrhů budoucích kroků, zejména ze strany Evropské komise, odpověď členských států nebyla jednoznačná. Některé členské státy by uvítaly užší vedení ze strany Evropské komise zaměřené na efektivní propojení Národního programu reforem a otevřené metody koordinace. Jiné státy považovaly sociální dimenzi v Lisabonu za dostatečnou a doporučily soustředit se na zlepšení již existujících nástrojů při implementaci obou procesů. Poslední skupina států by plně podpořila začleňování sociálních cílů do Lisabonských cílů a navrhla vytvořit speciální kapitolu sociální politika v Národním programu reforem.

¹ Na základě principu subsidiarity vyvíjí Společenství činnost v oblastech, které nespadají do jeho výlučné působnosti, jen tehdy, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinku navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím. Princip subsidiarity se stal součástí primárního práva v roce 1992 Smlouvou o EU (čl. 5 SES).

² Legální základ pro spolupráci Společenství v oblasti boje s chudobou a sociálním vyloučením byl položen Amsterodamskou smlouvou. Na jejím základě Společenství podporuje a doplňuje činnost členských států v boji se sociálním vyloučením k naplnění sociálních práv uvedených v Evropské sociální chartě z roku 1961 a Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989.

Literatura:

- Atkinson, T. *Evaluation of National Action Plans on Social Inclusion: the Role of EUROMOD*. EUROMOD. Working Paper No. EM1/02, 2002.
- Begg, I. - Berghman, J. - Marier, E. *First Semester Report 2006, Synthesis Report*, [citováno 2007-10-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_rep_en.htm.
- Commission Staff Working Document [SEC(2006) 345] *Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, [citováno 2007-10-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_en.htm.
- Communication of the European Commission [COM (99) 347] *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*. European Communities, 2007 [citováno 2007-10-15]. Dostupné z URL < <http://eurlex.europa.eu/cs/index.htm> >. Úřední věstník Evropské unie.
- Communication to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions [COM (2003) 773 final] *Joint Inclusion Report 2003, European Communities*, 2007 [citováno 2007-10-15]. Dostupné z URL < <http://eurlex.europa.eu/cs/index.htm> >. Úřední věstník Evropské unie.
- Daly, M. *Social Exclusion as Concept and Policy Template in the European Union*, [citováno 2007-10-20]. Working Paper Series No 135, Centre for European Studies. Dostupné z: www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Daly135.pdf.
- Frazer, H. - Marlier, E. *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU*, [citováno 2007-10-20]. *Social Inclusion Policy and Practice*, CEPS/INSTEAD. Dostupné z: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_rep_en.htm.
- Joint Inclusion Report 2004*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. 253 s. ISBN 92-894-7989-2.
- Kok, W. *Facing the Challenge - Growth and Employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. s 54. ISBN 92-894-7054-2.
- Krebs, V. et al. *Sociální politika*. Praha: ASPI, 2007. 504 s. ISBN 978-80-7357-276-1.

Marlier, E. et al. *The EU and Social Inclusion, Facing the Challenges*. Bristol: The Policy Press University of Bristol, 2007. 303 s. ISBN 101861348843.

New Common Objectives in the Fight Against Poverty and Social Exclusion, [citováno 2007-10-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_en.htm.

Nielsen, R. - Szyszczak, E. *The Social dimension of the European Union*. 3rd ed. Copenhagen: Handelshjuskolens forlag, 1997. 394 p. ISBN 87-16-13357-9

Objectives in the Fight Against Poverty and Social Exclusion, [citováno 2007-10-15]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_en.htm.

Report from the SPC working group on the mutual interaction between the common social objectives of greater economic growth and more and better jobs. Resolution of the Council and of the Ministers for Social Affairs Meeting within the Council [89/C 277] on Combating Social Exclusion. European Communities, 2007 [citováno 2007-10-15]. Dostupné z URL < <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> >. Úřední věstník Evropské unie.

Sdělení Evropské komise [KOM (2005) 33] O sociální agendě. Evropská Společenství, 2007 [citováno

2007-10-15]. Dostupné z URL < <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> >. Úřední věstník Evropské unie.

Sdělení Evropské komise [KOM (2005) 0706] Pracujme společně, pracujme lépe: nový rámec pro otevřenou koordinaci politiky sociální ochrany a začlenění v Evropské unii. Evropská Společenství, 2007 [citováno 2007-10-15]. Dostupné z URL < <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> >. Úřední věstník Evropské unie.

Sdělení Evropské komise [KOM (92) 542] Směrem k solidární Evropě. Evropská Společenství, 2007 [citováno 2007-10-15]. Dostupné z URL < <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> >. Úřední věstník Evropské unie.

Sdělení Evropské komise [KOM (2005) 24] Společně k růstu a zaměstnanosti nový začátek Lisabonské strategie. Evropská Společenství, 2007 [citováno 2007-10-15]. Dostupné z URL < <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> >. Úřední věstník Evropské unie.

Sirovátka, T. *Směrování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie*. Brno: VÚPSV Praha, Výzkumné centrum Brno, 2005.

Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začleňování 2007, [citováno 2007-10-15]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/jrep_en.htm.

Večerník, J. „Feeding in“ and „Feeding out“, and Integrating Immigrants and Ethnic Minorities. A Study of National Policies, [citováno 2007-10-20]. Prague: Institute of Sociology, Academy of Sciences, 2006. Dostupné z: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_rep_en.htm.

Zajarošová, Z. Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2006–2008 v kontextu sladěného procesu koordinace politik sociální ochrany a sociálního začleňování. Příspěvek na konferenci Sociální vyloučení a sociální politika, FSS MU Brno 26. 5. 2006.

Zuzana Zajarošová pracuje na Ministerstvu práce a sociálních věcí, kde se od roku 2004 věnuje problematice sociálního začleňování. V letech 2004–2006 koordinovala přípravu prvních dvou národních akčních plánů sociálního začleňování. Od roku 2006 do konce roku 2007 působí jako národní expertka Ministerstva práce a sociálních věcí při Radě Evropy ve Štrasburku.

Projekty podporované EU

Podpora kvality sociálních služeb v pražských domovech pro seniory

Irena Tomešová

Magistrát hl. m. Prahy má zájem, aby jím zřízované domovy pro seniory poskytovaly svým uživatelům kvalitní služby. Přestože cílem sociální politiky Hlavního města Prahy (dále HMP) je podpora sociálních služeb poskytovaných v přirozeném sociálním prostředí, pobytové služby mají a stále budou mít v systému sociálních služeb své místo, protože stále budou lidé, jejichž potřeby bude obtížné uspokojit v domácím prostředí.

Základní charakteristikou budoucího vývoje věkového složení obyvatelstva bude stárnutí. Podíl dětí i věkové skupiny 15–64 let se bude snižovat i v dalších desetiletích. Podle Českého statistického úřadu by se měl počet osob starších 65 let do roku 2050 více než zdvojnásobit (ze současné jedné sedminy až téměř na třetinu). Nejrychleji poroste počet obyvatel v nejvyšší věkové skupině, počet obyvatel nad 85 let věku by se měl zvýšit až na pětinasobek současného stavu (Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004–2006).

HMP se proto rozhodlo v rámci systémového projektu „Zavádění standardů kvality sociálních služeb v domovech pro seniory zřízených Hlavním městem Prahou“ podpořit domovy pro seniory v zavádění standardů kvality, a to prostřednictvím dlouhodobého vzdělávání, které by mělo zajistit, že proces standardizace budou poskytovatelé vnímat pozitivně a nedojde k nežádoucí formalizaci procesu.

Financování

Finanční prostředky na realizaci systémového projektu získalo HMP z Jednotného

programového dokumentu pro Cíl 3 regionu hlavního města Prahy. Projekt se vztahuje k opatření 2.1 - Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí a naplňuje následující specifické cíle:

Cíl 2: Rozvoj subjektů a organizací zabývajících se programy pro společenskou integraci osob sociálně vyloučených nebo ohrožených sociální exkluzí;

Cíl 3: Vytvoření rámce pomoci pro osoby čelící sociální exkluzi. (Bude zahrnovat přípravu profesního vzdělávání a jeho poskytnutí pracovníkům v této oblasti. Rozvoj a rozšíření stávajícího poskytování sociálních služeb k profesionální pomoci, více cílené a přizpůsobené potřebám.);

Cíl 4: Zavádění opatření k naplnění standardů kvality požadovaných v sociálních službách školením školitelů a následně zadavatelů služeb, manažerů a poskytovatelů; zavedení systému vzdělávání pracovníků v sociálních službách.

Hl. m. Praha zvolilo jako partnera Centrum pro kvalitu a standardy v sociálních službách při Národním vzdělávacím fondu, o. p. s. Důvodem tohoto rozhodnutí byly zejména přístup a vzdělávací metody

CEKAS, kladné reference a doporučení pracovníků Středočeského kraje, kraje Vysočina a pracovníků MPSV a skutečnost, že se jedná o organizaci sídlící v Praze.

Národní vzdělávací fond, o. p. s., (NVF) byl založen v roce 1994 Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky s podporou Evropské komise. NVF podporuje rozvoj lidských zdrojů, zaměstnatelství, další vzdělávání a sociální integraci.

Své poslání NVF realizuje analytickými, koncepčními, metodickými, vzdělávacími, poradenskými, informačními činnostmi a administrací projektů ESF. K jeho hlavním aktivitám v současném období patří:

- podpora strategie rozvoje lidských zdrojů na národní a krajské úrovni,
- správa a rozvoj portálu TopRegion.cz - Inspirační databanky pro strategické řízení rozvoje lidských zdrojů,
- zapojení do realizace projektu Institut trhu práce - podpůrný systém služeb zaměstnanosti ve spolupráci se ŠSZ MPSV ČR a Hospodářskou komorou ČR,
- analýzy trendů a politik v oblasti zaměstnanosti a vzdělávání, výzkum kvality lidských zdrojů,

- podpora poradenských služeb v resortu zaměstnanosti i vzdělávání a projektová činnost v této oblasti - Středisko podpory poradenských služeb,
- programování a implementace Evropského sociálního fondu v ČR.

Národní vzdělávací fond pracuje od svého založení na bázi širokého partnerství s řadou institucí státní správy, zaměstnavatelských a odborových organizací, především s MPSV, MŠMT, Úřadem vlády a Radou vlády pro rozvoj lidských zdrojů, s kraji, vzdělávacími institucemi, výzkumnými ústavy a podniky.

Na mezinárodním poli jsou nejdůležitějšími partnery Evropská komise, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Evropská nadace pro vzdělávání (ETF), Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání (Cedefop), Středoevropská iniciativa (SEI) a další.

V roce 2003 bylo při NVF založeno na základě občanské iniciativy **Centrum pro kvalitu a standardy v sociálních službách** (CEKAS). Cílem centra je být:

- platformou spolupráce nestátního (neziskového) sektoru, státního sektoru (MPSV, MV, MŠMT, MS, MZd) a samosprávy (kraje, města, obce) prostřednictvím partnerských projektů a jiných iniciativ,
- zprostředkovatelem informací a zkušeností s nejlepší praxí v ČR a v zahraničí,
- subjektem podílejícím se na podpoře a provázení poskytovatelů sociálních služeb při postupném zavádění standardů kvality sociálních služeb,
- iniciativou podporující vzdělávání, výcvik odborníků v oblasti hodnocení kvality sociálních služeb a standardů sociálních služeb a podporující supervize v této oblasti,
- realizátorem nebo zprostředkovatelem pilotních projektů v oblasti rozvíjení nových metodik hodnocení a sebehodnocení, v základní i rozvojové oblasti jednotlivých komplexů služeb,
- subjektem, který provádí fundraising pro výše uvedené oblasti.

Cíle projektu

Hlavním cílem je naplněním specifických cílů přispět v hl. m. Praze k poskytování kvalitních sociálních služeb uživatelům ve 12 domovech pro seniory v souladu se standardy kvality.

Specifické cíle:

- podpořit přípravu jednotlivých poskytovatelů sociálních služeb na očekávaný proces registrací a inspekci,
- dosáhnout, aby poskytovatelé postupně přijali konkrétní opatření pro naplňování národních standardů kvality v sociálních službách,
- vyškolit pro potřeby Magistrátu hl. m. Prahy průvodce kvalitou v zařízeních, podpořit vzdělávání vedoucího managementu (ředitelů), středního a nižšího managementu, klíčových pracovníků pro individuální plánování služby a ostatních pracovníků v sociálních službách.

Cílové skupiny

- 1) Vedení (ředitelé) a pracovníci (střední a nižší management, průvodci kvalitou, pracovníci v přímé péči) ze 12 domovů pro seniory (210 pracovníků);
- 2) Pracovníci zřizovatele (3–5 osob).

Koncepce zavádění standardů kvality sociálních služeb v rámci projektu

Principy přístupu ke vzdělávacím procesům

Pro zavádění standardů kvality sociálních služeb do zúčastněných organizací se pracovníci, lektori a konzultanti CEKAS dohodli na dodržování zejména těchto principů:

- provázení (poskytovatelé budou provázení procesem zavádění standardů kvality),
- postupnost (úkoly budou před poskytovatele předkládány postupně),
- zaměření na procesy,
- aplikace hodnot standardů do praxe (opak formálního vytváření dokumentace),
- podpora týmové práce,
- zapojení a spolupráce všech subjektů (zřizovatel, management, pracovníci, uživatelé),
- podpora lidských zdrojů, zejména talentovaných,
- komunikace,
- efektivita,
- subsidiarita.

Základní procesy probíhající u poskytovatelů

- seznámení se standardy kvality sociálních služeb,
- porozumění hodnotám a principům, z nichž standardy vycházejí, a přijetí těchto hodnot,
- přijímání takových procesů a opatření, která povedou k naplnění standardů kvality,
- zpracování nezbytné dokumentace.

Obecný postup

Podpora při naplňování standardů kvality probíhá podle následujícího schématu, které popisuje jednotlivé fáze v konkrétním roce:

- Dohodnutí kontraktu se zadavatelem a poskytovateli na konkrétní období (analýza potřeb, priority, cíl, postupy).
- Zmapování a analýza aktuálního stavu zavádění standardů kvality v jednotlivých 12 pražských domovech pro seniory.
- Vzdělávací podpora ředitelů a dalších vedoucích pracovníků. Cílem vzdělávací podpory je seznámit účastníky s požadavky standardů, kritérií, na modelových situacích vyzkoušet postupy, nastinit postupy, které v organizaci povedou k naplňování standardů.
- Konzultační podpora poskytovatelům - provázení organizace konzultantem (podpora při identifikaci situace organizace, analýzy potřeb, vytváření strategie a opatření, podpora při vytváření dokumentace a základní reflexe dokumentace).
- Kurz individuálního plánování služby s klientem pro klíčové pracovníky s cílem vyškolit v každém zařízení skupinu klíčových pracovníků, kteří dokážou službu plánovat.

- Vzdělávací program pro střední a nižší management s cílem poskytnout podporu vrchním sestrám, staničním sestrám, vedoucím úseků a sociálním pracovníkům na cestě zvyšování kvality a při řízení týmů.
- Vzdělávací modul „Užitečná témata pro pracovníky v přímé péči“ s cílem poskytnout všem pracovníkům možnost absolvovat jednorázové akce zabývající se požadovanými a potřebnými tématy.
- Podpora vytváření portfolia pro mapování procesu zavádění standardů kvality v zařízeních, které je nástrojem pro hodnocení procesu zavádění standardů kvality v podmínkách konkrétního zařízení, zřehledňuje vývoj tohoto procesu v čase a umožňuje reflexi dosavadních výsledků práce na standardech.
- Společná reflexe procesu a výstupů, formulování dalších opatření.
- Analýza výstupů a doporučení pro zadavatele a poskytovatele. Cílem je reflektovat proces, který se v organizacích uskutečnil, a výstupy, ke kterým poskytovatelé dospěli, doporučit poskytovatelům a zadavateli případná opatření.
- Zobecnění zkušeností.
- Vyhodnocení kontraktu.

Průběh projektu

Projekt byl zahájen v prosinci 2006 a do února 2007 proběhla přípravná etapa k provedení analýzy situace naplňování standardů kvality ve všech 12 domovech pro seniory. Odborný garant projektu vypracoval „Sebehodnotící dotazník“, který vyplnili jednotliví poskytovatelé pod jeho odborným vedením na lednovém workshopu. Na fázi sebehodnocení navázaly v průběhu března 2007 konzultace lektorů s cílem rozpoznat úroveň naplňování standardů kvality v podmínkách konkrétních zařízení a identifikovat vzdělávací potřeby pracovníků managementu i pracovníků v přímé péči. Konzultace se uskutečnily přímo v zařízeních. Z jednotlivých konzultací byly vypracovány dva dokumenty „Analýza naplňování standardů kvality. Záznamový arch – Informace o poskytovateli“ a „Okruhy otázek k jednotlivým standardům kvality a kritériím“. Konzultace zajišťovalo 5 lektorů (vyškolených inspektorů kvality). Celkovým výstupem této aktivity je souhrnná „Analýza naplňování standardů kvality poskytovateli pobytových sociálních služeb pro seniory zřizovaných Magistrátem hlavního města Prahy“.

Do konce února 2007 proběhly 2 workshopy pro ředitele, které byly tematicky zaměřeny na seznámení s cíli a náplní vzdělávacího projektu a s výsledky provedené analýzy.

Po provedení analýzy získali odborný garant a projektový a lektorský tým výchozí informace o situaci v oblasti zavádění standardů v jednotlivých domovech. Poté navázaly první tematické workshopy zaměřené na konkrétní standardy a ředitelé prezentovali pracovní verze k některým standardům. Proběhla také první supervizní setkání.

Z praktických zkušeností se skupinou účastníků - ředitelů domovů - vplynuly první závěry a ukázalo se, že bude vhodné přistoupit k určitým změnám plánovaných aktivit. Realizační tým se rozhodl, že využije zkušeností, které získal při realizaci projektů ve Středočeském kraji a kraji Vysočina, ve kterých v jednotlivých zařízeních vyškolil tzv. průvodce kvalitou. Průvodcem kvalitou se stal vybraný pracovník organizace, kterému se dostalo zvláštní podpory ve vzdělávání ve standardech kvality, v problematice kvality, v týmové práci a v sociálních a komunikačních dovednostech. Tento průvodce kvalitou působí jako interní agent změny uvnitř organizace a napomáhá přirozeným způsobem vnášet požadavky kvality dovnitř pracovních týmů. Podílí se aktivně na formulování pravidel, která vyžadují standardy kvality. Realizační tým dospěl k názoru, že poskytovatelům bude užitečný právě takový interní pracovník, který přinese systematictější, přirozenější a dlouhodobější ovlivňování kvality služby v organizaci. Po dohodě s odpovědnými pracovníky Magistrátu HMP byla zahájena příprava tohoto kurzu i po pražské poskytovatele.

Od března do listopadu proběhlo dalších pět workshopů pro ředitele a vedoucí pracovníky zaměřených na standardy kvality a tři supervizní setkání nad konkrétními výstupy v jednotlivých zařízeních. Byl zahájen vzdělávací program pro první skupinu pracovníků středního a nižšího managementu (16 účastníků) a program pro průvodce kvalitou (16 účastníků). Od října také probíhají přímo v jednotlivých zařízeních kurzy individuálního plánování služby s klientem pro klíčové pracovníky (celkem 127 účastníků): každému poskytovateli byl přidělen lektor CEKAS speciálně vyškolený v plánování služby. Ředitelům byly také rozeslány první nabídky jednorázových akcí v rámci „užitečných témat“ a je naplánováno prvních pět vzdělávacích akcí na témata „Standardy v kostce“ a „Inspekce kvality sociálních služeb“.

Kromě výše uvedených aktivit se projektový tým CEKAS dohodl s odpovědnými pracovníky Magistrátu HMP (v souvislosti s povinností uskutečnit inspekce v zařízeních spadajících pod jeho působnost) na realizaci vzdělávacího programu pro inspektory, který prohloubí jejich znalosti standardů kvality a dovedností v provádě-

ní inspekci s využitím lektorů CEKAS - vyškolených inspektorů.

Projekt bude probíhat do konce srpna roku 2008. Hl. m. Praha garantuje další pokračování a rozvoj projektových aktivit i po jeho skončení. Zajištění kvality v sociálních službách v praxi poskytovatelů sociálních služeb cestou vzdělávání je jednou z hlavních priorit HMP v oblasti sociální politiky a sociálních služeb. Po nastartování tímto projektem bude proces standardizace sociálních služeb pokračovat s cílem konkretizovat a aplikovat jednotlivé standardy kvality v zařízeních sociálních služeb v pražském regionu. Standardy kvality sociálních služeb se stanou nedílnou součástí organizačních dokumentů v domovech pro seniory. HMP deklarovalo, že bude pokračovat spolupráce všech zúčastněných subjektů s cílem poskytovat sociální služby v podnětném a důstojném prostředí v zájmu uživatelů a za jejich aktivní účasti.

Informace o projektu jsou uveřejněny a průběžně aktualizovány na webových stránkách NVF – CEKAS www.cekas.cz.

Autorka je vedoucí CEKAS a projektu.

Statistiky a analýzy

Přehled změn v sociální oblasti od roku 2008

Jan Přib

Od roku 2008 dochází v sociální oblasti k řadě změn prakticky ve všech sociálních systémech. Cílem úprav obsažených v zákoně č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, je zastavit růst finančních prostředků potřebných v sociální oblasti, neboť se významně podílejí na deficitu veřejných rozpočtů. Zákon přinesl změny v oblasti životního a existenčního minima, v pomoci v hmotné nouzi, v systému sociálních služeb, státní sociální podpory, v nemocenském a důchodovém pojištění, dále v pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, v zákoníku práce a zákoně o zaměstnanosti. Změny mají jednak věcný (finanční), jednak dílčí, převážně legislativně-technický nebo upřesňující charakter. Hlavní věcné změny v jednotlivých oblastech jsou popsány v následujícím příspěvku.

I. Životní a existenční minimum

Změny se týkají zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Jedná se o tyto hlavní změny:

- **Zpřesnění okruhu příjmů, které se považují za započitatelné příjmy**

Do okruhu započitatelných příjmů pro účely posouzení toho, zda příjem osoby dosahuje částky životního nebo existenčního minima, se bude mj. zahrnovat příjem získaný ve formě náhrady mzdy, platu nebo odměny nebo sníženého platu nebo snížené odměny za dobu dočasně pracovní neschopnosti nebo karantény. Za započitatelný příjem se naopak nebude považovat příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, je-li tato péče vykonávána osobou patřící do okruhu společně posuzovaných osob, a příjem plynoucí z doplatku na

bydlení a mimořádné okamžité pomoci podle zákona o pomoci v hmotné nouzi.

- **Upřesnění okruhu společně posuzovaných osob**

Vypouští se úprava, podle níž se u více-generační rodiny, která trvale užívá byt, posuzuje rodina starobního důchodce samostatně.

- **Zrušení povinné valorizace částek životního a existenčního minima**

Podle dosavadní právní úpravy je vláda povinna zvýšit částky životního a existenčního minima od 1. ledna vždy, je-li naplněna valorizační podmínka, kterou je nárůst spotřebitelských cen o 5 %; zvýšením těchto částek pak dochází automaticky ke zvýšení všech sociálních dávek, jejichž nároky i výše jsou odvozovány od částek životního nebo existenčního minima. Podmínka pro valorizaci těchto částek spočívající v nárůstu spotřebitelských cen alespoň o 5 %

zůstala zachována, avšak obligatorní zvýšení těchto částek při splnění této podmínky bylo od 1. ledna 2008 změněno na fakultativní zvýšení; vláda tyto částky může tedy zvýšit v závislosti na svém uvážení, aniž by byla ze zákona povinna tyto částky zvýšit.

II. Pomoc v hmotné nouzi

Změny se týkají zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Jedná se o tyto hlavní změny:

- **Zpřesnění okruhu osob, které se nepovažují za osoby v hmotné nouzi**

Osobou v hmotné nouzi není mj. osoba, - která je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a bez vážných důvodů odmítla vykonávat krátkodobé zaměstnání nebo se účastnit v cíleném programu k řešení zaměstnanosti, a to po dobu tří kalendářních měsíců následujících po měsíci, ve kterém došlo k odmítnutí,

- která je osobou, které nevznikl nárok na nemocenské proto, že si úmyslně přivodila dočasnou pracovní neschopnost, nebo jí vznikla dočasná pracovní neschopnost zaviněnou účastí na rvačce, bezprostředním následkem opilosti nebo užití omamných prostředků anebo při spáchání úmyslného trestného činu, a proto jí nemocenské nenáleží nebo náleží ve snížené výši.

● **Nové vymezení částky na živobytí u osob dlouhodobě nezaměstnaných**

U osob, které jsou dlouhodobě nezaměstnané, tj. u osob, které nejsou zaměstnány nebo jinak výdělečně činné nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců, je částkou živobytí částka existenčního minima (tj. částka 2020 Kč měsíčně). Tato změna znamená zpřísnění pro osoby, které pobírají příspěvek na živobytí jako dávku pomoci v hmotné nouzi a jejichž úsilí k získání příjmu vlastní prací je nízké nebo žádné (příspěvek na živobytí náleží ve vyšší rozdílu mezi částkou živobytí a příjmem, tj. v tomto případě nejvýše v částce 2020 Kč); jedná se zejména o osoby dlouhodobě vedené v evidenci úřadu práce. Uvedená změna se však nebude týkat některých osob, tj. osob, které dosáhly věku nejméně 55 let, osob se zdravotním postižením a rodiče pečujícího o dítě ve věku do 12 let.

● **Zrušení zvyšování částky živobytí u osoby při dlouhodobém setrvání ve stavu hmotné nouze**

Ustanovení § 31, podle něhož se částka na živobytí zvyšovala o 600 Kč u osoby, která je podle vyjádření úřadu práce osobou, která vyžaduje zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání, po roce nepřetržitého vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a po roce současného pobírání příspěvku na živobytí, bylo zrušeno (toto ustanovení mělo totiž demotivující charakter, neboť fakticky podporovalo setrvávání v evidenci uchazečů o zaměstnání po delší dobu).

III. Sociální služby

Změny se týkají zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Jedná se o tyto hlavní změny:

● **Změna pravidel pro zvyšování příspěvku na péči**

U příspěvku na péči se zrušují pravidla pro automatické zvyšování příspěvku v pravidelném termínu od 1. ledna, pokud růst indexu spotřebitelských cen dosáhl alespoň 5 %; částky příspěvku bude nadále možné zvyšovat jen změnou zákona o sociálních službách, nikoliv již nařízením vlády.

● **Omezení výplaty příspěvku na péči**

Od roku 2008 se příspěvek nebude vyplácet, jestliže oprávněná osoba je po celý kalendářní měsíc v ústavní péči zdravotnického zařízení (nejde-li o poskytování sociálních služeb ve zdravotnických zařízeních ústavní péče), ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy (s výjimkou dětského domova) nebo je ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody; výplata příspěvku se zastaví od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém některá z těchto skutečností nastala, pokud k tomuto dni trvá.

● **Prohloubení kontroly využívání příspěvku na péči**

Příjemce příspěvku bude povinen písemně ohlásit příslušnému obecnímu úřadu, který příspěvek vyplácí, kdo osobě závislé na péči jiné osoby poskytuje pomoc a jakým způsobem, a to do osmi dnů od právní moci rozhodnutí o příspěvku, pokud tato skutečnost již nebyla uvedena v žádosti o příspěvek. Při nesplnění této povinnosti bude výplata příspěvku zastavena. Tímto opatřením se zajišťuje, aby byl příspěvek využíván k účelu, pro který byl zaveden, tj. k zajištění péče o osobu závislou na péči jiné osoby.

● **Změna systému rozhodování o dotacích**

Účinnost systému rozhodování o dotacích se posouvá na 1. červenec 2009 a upřesňuje se rozhodování krajů o poskytnutí finančních prostředků z dotace, kterou obdržel kraj ze státního rozpočtu, jednotlivým poskytovatelům sociálních služeb.

IV. Státní sociální podpora

Změny se týkají zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Jedná se o tyto hlavní změny:

● **Zrušení příspěvku na školní pomůcky**

Příspěvek na školní pomůcky, který náležel ve výši 1000 Kč dítěti, které bylo přihlášeno k zápisu k povinné školní docházce a mělo nárok na přídavek na dítě, byl zrušen.

● **Podmínky nároku a výše přídavku na dítě**

U přídavku na dítě došlo ke změnám v podmínkách nároku i výše. Nárok na přídavek na dítě má nezaopatřené dítě, jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin životního minima rodiny a koeficientu 2,40 (došlo ke snížení z koeficientu 4,00). Výše přídavku na dítě činí za kalendářní měsíc u dítěte ve věku do 6 let 500 Kč, u dítěte ve věku od 6 do 15 let 610 Kč a u dítěte ve věku od 15 do 26 let 700 Kč (nerozlišuje se tedy výše přídavku na dítě ve zvýšené, základní a snížené výměře v závislosti na výši rozhodného příjmu v rodině).

● **Podmínky nároku a výše sociálního příplatku**

U sociálního příplatku se koeficient 2,20 používaný u podmínek nároku a u výše této dávky snižuje na 2,00.

● **Výše a doba poskytování rodičovského příspěvku**

Výše rodičovského příspěvku (který dosud náleží v jednotné výši 7582 Kč měsíčně) se stanoví ve třech různých výměrách v závislosti na věku dítěte, výši peněžité pomoci v mateřství a volbě rodiče. Výše rodičovského příspěvku ve zvýšené výměře činí 11 400 Kč měsíčně, v základní výměře 7600 Kč měsíčně a ve snížené výměře 3800 Kč měsíčně. Rodičovský příspěvek náleží ve zvýšené výměře do dvou let věku dítěte, jestliže rodiči vznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství (peněžitou pomoc) ve výši nejméně 380 Kč denně a rodič zvolil pobírání této varianty rodičovského příspěvku nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v něm dítě dosáhlo 22 týdnů života (31 týdnů v případě vícedětného

porodu). Rodičovský příspěvek náleží v základní výměře do 21 měsíců věku dítěte a poté do tří let věku dítěte, jestliže rodiči nenáleží rodičovský příspěvek ve zvýšené výměře a rodič provedl volbu nároku na rodičovský příspěvek v základní výměře nejpozději do konce kalendářního měsíce, ve kterém dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek dosáhlo 21 měsíců věku; podmínkou přitom je, že rodiči vznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství (peněžitou pomoc) nebo na nemocenské poskytované v souvislosti s porodem. Rodičovský příspěvek náleží v základní výměře do 21 měsíců věku dítěte a poté ve snížené výměře až do čtyř let věku dítěte, pokud nebyla provedena volba pobírání rodičovského příspěvku ve zvýšené výměře do dvou let věku dítěte nebo v základní výměře do tří let věku dítěte. V případě, že se jedná o dítě dlouhodobě zdravotně postižené (dlouhodobě těžce zdravotně postižené), bude rodičovský příspěvek náležet v základní výměře až do sedmi let věku dítěte. Nárok na rodičovský příspěvek zakládá péče o nejmladší dítě v rodině (s výjimkou dlouhodobě zdravotně postiženého dítěte). Byla-li provedena volba pobírání rodičovského příspěvku do dvou nebo do tří let věku dítěte, nelze tuto volbu dodatečně měnit; volbu lze přitom provést jen do budoucna. V důsledku nových podmínek nároku a výše rodičovského příspěvku je třeba, aby dosavadní poživatelé této dávky podali novou žádost o poskytování rodičovského příspěvku od 1. ledna 2008.

● **Výše příspěvku při převzetí dítěte**

U příspěvku při převzetí dítěte jako jednorázové dávky péčovské péče se nově stanoví výše dávky v pevných částkách podle věku dítěte (místo dosavadního součinu částky životního minima dítěte a koeficientu 4,45), a to ve výši 8000 Kč, jde-li o dítě ve věku do 6 let, 9000 Kč, jde-li o dítě ve věku od 6 do 15 let, a 10 000 Kč, jde-li o dítě ve věku od 15 do 18 let.

● **Výše porodného**

U porodného se mění výše dávky; výše porodného se stanoví pevnou částkou (místo dosavadního součinu životního minima dítěte a příslušného koeficientu v závislosti na počtu narozených dětí) a činí 13 000 Kč na každé narozené dítě.

● **Změna podmínek pro nárok na pohřebné**

U pohřebného se zužuje okruh oprávněných osob; místo univerzálního nároku má od 1. ledna 2008 nárok na pohřebné jen osoba, která vypravila pohřeb buď dítěti, které bylo ke dni smrti nezaopatřeným dítětem, nebo osobě, která byla ke dni smrti rodičem nezaopatřeného dítěte.

V. Nemocenské pojištění

V nemocenském pojištění došlo především k dalšímu posunu účinnosti zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a to z 1. ledna 2008 na 1. ledna 2009.

Změny pro rok 2008 se týkají zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, zákona č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, a zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení

mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídávkách na děti z nemocenského pojištění. Jedná se o tyto hlavní změny:

- **Nová pravidla stanovení denního vyměřovacího základu**

Denní vyměřovací základ pro výpočet nemocenského a podpory při ošetřování člena rodiny se do první redukční hranice počítá vždy jen ve výši 90 % a v roce 2008 nedochází ke zvýšení redukčních hranic. Denní vyměřovací základ pro výpočet peněžité pomoci v mateřství, na kterou vznikne nárok za trvání těhož zaměstnání při opakovaném porodu, se stanoví ve výši denního vyměřovacího základu použitého při výpočtu předchozí peněžité pomoci v mateřství, vznikne-li nárok na další peněžitou pomoc do čtyř let věku předchozího dítěte a je-li tento předchozí denní vyměřovací základ vyšší.

- **Zavedení karenční doby u nemocenského**

Nemocenské se poskytuje od čtvrtého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény.

- **Nová výše nemocenského**

Výše nemocenského za kalendářní den činí 60 % denního vyměřovacího základu do 30. dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény), 66 % denního vyměřovacího základu od 31. do 60. dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény) a 72 % denního vyměřovacího základu od 61. dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény).

- **Nová výše podpory při ošetřování člena rodiny**

Podpora při ošetřování člena rodiny za kalendářní den činí 60 % denního vyměřovacího základu.

- **Změny v podpůrcí době u poživatelů starobního a plného invalidního důchodu**

Poživateli starobního nebo plného invalidního důchodu se nemocenské poskytuje v kalendářním roce nejdéle po dobu 81 kalendářních dnů při těžce pracovní neschopnosti nebo při více pracovních neschopnostech a nejdéle do dne, jímž končí zaměstnání, i když ještě nebyla vyčerpána podpůrcí doba 81 kalendářních dnů, a podpora při ošetřování člena rodiny se poskytuje nejdéle do dne, jímž končí zaměstnání, i když ještě nebyla vyčerpána podpůrcí doba, a nenáleží z ochranné lhůty.

- **Změny u peněžité pomoci v mateřství**

Osamělým ženám se peněžítá pomoc v mateřství poskytuje po obecnou podpůrcí dobu 28 týdnů. Peněžítá pomoc v mateřství nenáleží občanům, kteří jsou vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání.

- **Zkrácení ochranné lhůty**

Ochranná lhůta se zkracuje z 42 dní na 7 dní.

- **Zavedení objektivní odpovědnosti za přeplatek při porušení léčebného režimu**

Při porušení léčebného režimu lze nemocenské dočasně snížit anebo odejmout i za dobu, za kterou již bylo vyplaceno, s tím, že toto vyplacené nemocenské se považuje za přeplatek, který je zaměstnanec povinen vrátit.

VI. Důchodové pojištění

Změny se týkají zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Jedná se o tyto hlavní změny:

- **Hodnocení doby péče o osobu mladší 10 let, která je závislá na péči jiné osoby ve stupni I**

Osoba pečující o osobu mladší 10 let, která je závislá na péči jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), je účastna důchodového pojištění a péče o tuto osobu zakládá hodnocení samostatné výdělečné činnosti jako vedlejší.

- **Omezení úhrnu vyměřovacích základů pojištěnce**

Úhrn vyměřovacích základů pojištěnce za kalendářní rok, z něhož se vypočítává osobní vyměřovací základ, je omezen maximálním vyměřovacím základem pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, tj. v roce 2008 částkou 1 034 880 Kč.

VII. Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti

Změny se týkají zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Jedná se o tyto hlavní změny:

- **Zpřesnění vyměřovacího základu zaměstnance**

U vyměřovacího základu zaměstnance se zpřesňuje, co se rozumí zúčtovaným příjmem, který se zahrnuje do tohoto základu. Pro účely stanovení vyměřovacího základu zaměstnance se zúčtovaným příjmem rozumí plnění, které bylo v peněžní nebo nepeněžní formě nebo formou výhody poskytnuto zaměstnavatelem zaměstnanci nebo předáno v jeho prospěch, popřípadě připsáno k dobru nebo spočívá v jiné formě plnění prováděné zaměstnavatelem za zaměstnance. Dále se upřesňuje okruh příjmů, které se nezahrnují do vyměřovacího základu zaměstnance; do vyměřovacího základu zaměstnance se nezahrnuje odměna při skončení funkčního období členů zastupitelstev a plnění, které bylo poskytnuto poživateli starobního nebo plného invalidního důchodu po uplynutí jednoho roku ode dne skončení zaměstnání.

- **Nová pravidla stanovení maximálního vyměřovacího základu**

Zavádí se maximální vyměřovací základ pro zaměstnance; nový maximální vyměřovací základ platí i pro osoby samostatně výdělečně činné. Maximálním vyměřovacím základem pro placení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je částka ve výši čtyřicetiosminásobku průměrné mzdy, tj. v roce 2008 částka 1 034 880 Kč. Průměrnou mzdou se pro účely zákona č. 589/1992 Sb. rozumí částka vypočtená jako součin všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o dva roky předchází kalendářnímu roku, pro který se průměrná mzda zjišťuje, a přepočítacího koeficientu pro úpravu tohoto všeobecného vyměřovacího základu (vypočtená částka se zaokrouhluje na celé koruny směrem nahoru); pro rok 2008 činí částka průměrné mzdy 21 560 Kč. Rozhodným obdobím, z něhož se zjišťuje maximální vyměřovací základ zaměstnan-

ce, je kalendářní rok; maximální vyměřovací základ zaměstnance je tvořen součtem vyměřovacích základů zaměstnance zjištěných v kalendářním roce, za který se maximální vyměřovací základ zjišťuje. U osob samostatně výdělečně činných zůstává rozhodným obdobím kalendářní rok; nová částka maximálního vyměřovacího základu ve výši 1 034 880 Kč platí i pro osoby samostatně výdělečně činné (místo dosavadní hranice 486 000 Kč).

VIII. Zákoník práce

Změny se týkají zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Jedná se o tyto hlavní změny:

- **Upřesnění pravidel pro stanovení náhrady mzdy nebo platu v období prvních 14 dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény)**

Tato náhrada se nebude poskytovat v období prvních tří pracovních dnů dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény a v dalším období prvních 14 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) se bude tato náhrada poskytovat ve výši 60 % průměrného výdělku s tím, že se zpřesňuje použití redukčních hranic z nemocenského pojištění při výpočtu tohoto průměrného výdělku.

- **Poskytování náhrady za ztrátu na výděleku během karenční doby**

V návaznosti na zavedení třídenní karenční doby v nemocenském pojištění (tj. doby, po kterou se neposkytuje nemocenské) se stanoví, že náhrada za ztrátu na výděleku po dobu dočasné pracovní neschopnosti přísluší zaměstnanci do výše jeho průměrného výdělku před vznikem škody i za dobu, kdy mu v době prvních 3 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti nenáleží nemocenské nebo kdy mu nepřisluší náhrada mzdy nebo platu.

- **Nové náležitosti potvrzení o zaměstnání**

V návaznosti na zpřísnění podmínek pro poskytování podpory v nezaměstnanosti se stanoví, že v potvrzení o zaměstnání vydávaném zaměstnavatelem při skončení pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti se uvádí též to, zda byl pracovní právní vztah zaměstnavatelem skončen z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci zvláště hrubým způsobem.

IX. Zaměstnanost

Změny se týkají zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Jedná se o tyto hlavní změny:

- **Vyloučení nároku na podporu v nezaměstnanosti při hrubém porušení povinností vyplývajících z pracovního vztahu**

Nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovní vztah z důvodu porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k jím

vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem [tj. podle § 55 odst. 1 písm. b) a § 52 písm. g) zákoníku práce]; to platí i v případě skončení jiného pracovního vztahu z obdobného důvodu.

● Změna výše příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením

Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, který se poskytuje zaměstnavateli zaměstnávajícímu více než 50 % osob se zdravotním posti-

žením z celkového počtu jeho zaměstnanců, náleží zaměstnavateli měsíčně ve výši skutečně vynaložených mzdových nákladů na zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, které zaměstnavatel za sebe odvedl z vyměřovacího základu tohoto zaměstnance, nejvýše však v částce 9000 Kč za každou zaměstnanou osobu

s těžším zdravotním postižením a 6500 Kč za každou jinou zaměstnanou osobu se zdravotním postižením. Zároveň se vylučuje současné poskytování tohoto příspěvku v případě, že náleží příspěvek na vytvoření pracovních příležitostí v rámci veřejně prospěšných prací pro osobu se zdravotním postižením nebo příspěvek na vyhrazení společensky účelného pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením.

Autor je pracovníkem MPSV.

Poznatky z praxe

Charakteristiky bezdomovců a specifika života na ulici

Táňa Průdková, Přemysl Novotný

***Bezdomovectví je výrazný fenomén dnešní doby, dennodenně zaměstnává zástupy sociálních pracovníků, přidělová vrás-
ky mnoha komunálním politikům a vzbuzuje rozporuplné pocity v laické veřejnosti. O lidech bez domova toho bylo řeče-
no a napsáno již mnoho, přece však málo. Kdo vlastně jsou? Odkud jdou a kam? Jaké jsou jejich strategie přežití? Jak
vidí svou budoucnost? Ve svém příspěvku se pokoušíme různorodou skupinu lidí, kterou bezdomovci jsou, výstižně cha-
rakterizovat a přiblížit jejich způsob života.***

Bezdomovci jsou velmi často lidé „opuštění, bez vztahů, bez zázemí, bez sebevědomí, ...bez naděje, bez smyslu života, lidé zahořklí, zranění, ... někdy dobrodruzi, tuláci, ... jindy ztroskotanci, vydeděnci.“¹ A stát se jedním z nich je tak snadné, že si to většina z nás vůbec neuvědomuje. Vždyť mnozí bezdomovci jsou lidé, kteří ještě donedávna žili stejně jako my, ale v krizové situaci selhali. Někteří se ocitli na ulici doslova ze dne na den a nikdy předtím je ani nenapadlo, že by se jim to mohlo stát, tak jako mnozí z nás si možná říkali, že tak daleko by to nikdy nenechali dojít. Život se jim však vymkl z rukou a oni zůstali sami. Sami se svým smutným životním příběhem, se svým zklamáním, strachem, zlostí, zoufalstvím...

Většina osob bez domova je v **produktivním věku**. Souvisí to pravděpodobně s tím, že řada bezdomovců vzhledem ke svému způsobu života umírá předčasně, a také s tím, že o sociálně potřebné z řad seniorů je zpravidla dobře postaráno. Britský zdroj uvádí, že „... očekávaná délka života u lidí spících na ulici je 42 let...“² Proto je mezi bezdomovci poměrně málo osob v důchodovém věku. Přesto jsou čeští bezdomovci v průměru starší než bezdomovci z jiných zemí Evropské unie.³ Podle našich zkušeností je většina osob bez domova **středního věku**, jsou to ti, kteří se nedokázali přizpůsobit politicko-ekonomické transformaci v 90. letech. Nezanedbatelná je však také skupina **velmi mladých bezdomovců**. Jsou to lidé, kteří prošli ústavní výchovou nebo utekli z domova a nechtějí/nemohou se tam vrátit. Bývají nezralí, postrádají životní zkušenosti a žijí-li ve skupinách, mohou být nebezpeční – obživu jim zpravidla zabezpečuje trestná činnost, k násilí mívají kladný vztah. Mladí bezdomovci se rekrutují nejen

z dětských domovů a výchovných ústavů, ale i z rodin – úplných i rozpadlých. Mladí lidé z rozpadlých rodin odcházejí z domova nejčastěji kvůli střetům s rodiči, mladí lidé z úplných rodin opouštějí domov spíše kvůli vlastnímu chování než kvůli rodičům (užívání drog, kriminalita, u dívky starší přítel atd.).⁴ Řady bezdomovců rozšiřují i mladí lidé z relativně bohatých rodin (úspěšných podnikatelů, politiků...), kteří „utíkají z rodin na důkaz svého protestu, odmítnutí autority.“⁵

Téměř polovina bezdomovců **nikdy nevstoupila do manželství**, jsou to nejčastěji muži s psychiatrickou diagnózou nebo poruchou osobnosti. Zhruba 40 % lidí bez domova tvoří **rozvedení**.⁶ Počet svobodných a rozvedených mezi bezdomovci je tedy srovnatelný a velmi vysoký, odvodějí a ženatí jsou v menšině, avšak počet vdáných žen mezi bezdomovkyněmi pravděpodobně není zanedbatelný. Přesná čísla však bohužel neznáme.

Podíl rozvedených mužů mezi bezdomovci rozhodně stojí za zamyšlení – proč se tolik mužů po rozvodu stane bezdomovci? Někteří z nich žijí rizikovým způsobem života (nadužívání alkoholu, patologické hráčství) už v manželství a žena podává návrh na rozvod manželství právě z těchto důvodů. Jiní žijí – z pohledu většinové společnosti – spořádaným způsobem života, pracují, snaží se rodinu co nejlépe zabezpečit, jejich manželství se však přesto rozpadne. Někteří velkoryse přenechají byt i s vybavením manželce a odejdou z domova s taškou v ruce. U soudu drtivá většina rozvádějících se mužů přijde o byt i o děti, mnozí soudci, resp. soudkyně, stereotypně rozhodují ve prospěch žen, čímž se rozvedený muž dostane do tíživé sociální situace. A vzhledem k míře rozvodovosti v dnešní společ-

nosti rozhodně nelze říci, že se jedná o ojedinelé případy.

„Ukazuje se tedy, že investice do rodiny a jejího fungování by měla být z hlediska tvorby rámcových podmínek i konkrétních programů ze strany státu a veřejné správy jednou z hlavních priorit.“⁷ Vždyť děti žijící v nepřírodných podmínkách bývají v dospělosti nejčastěji ohroženy společenským vyloučením. Podle našich zkušeností je drtivá většina osob poznamenána krizí rodiny v dětství, klienti mívají mnohdy i traumatické zážitky z rodinného prostředí. Rodina je přece základem společnosti! „Děti se potřebují naučit vnitřní svobodě moudrých a vyspělých lidí, která by je chránila v dobách ... omezení svobody vnější. Potřebují se učit smyslu pro pořádek, řádu kázně, sebedisciplině a poslušnosti. Pod moudrým vedením by měl být v dítěti pěstován jeho charakter, talent, emoce, pracovitost, celá osobnost.“⁸

Lidé bez domova dosáhli různého stupně vzdělání a mají různou kvalifikaci. Najdeme mezi nimi osoby se základním vzděláním i vysokoškoláky. Obecně však lze konstatovat, že bezdomovci mají spíše **nízkou úroveň vzdělání**, tzn. že absolvovali pouze základní školu nebo se vyučili. Z našich zkušeností vyplývá, že jsou to nejčastěji lidé se základním vzděláním (nedokonzilí střední školu) a lidé vyučení v oboru, ve kterém dnes už z různých důvodů nemohou nebo nechtějí pracovat. Může to poukazovat na malý význam vzdělání pro tohoto jedince a především pro jeho rodiče, kteří mu pravděpodobně nevytvořili zázemí, které by mu umožnilo doučit se nebo dostudovat. T. Vacínová uvádí, že bezdomovců s dokončeným odborným vzděláním (absolventů středních odborných učilišť, gymnázií a středních odborných škol) je nepatrně

více než bezdomovců se základním vzděláním: 48,5 % středoškolsky vzdělaných a 42 % bezdomovců se základním vzděláním.⁹

Pracují-li, jsou bezdomovci **zaměstnaní** buď **nelegálně**, anebo pracují příležitostně, převážně bez pracovní smlouvy, proto se jim velmi často stává, že nedostanou za práci zaplacení. Často pracují jen za stravu a ubytování nebo obdrží pár korun za několikadenní práci. Sociální a zdravotní pojištění jde samozřejmě stranou. Bezdomovci mají většinou povolání nevyžadující kvalifikaci. M. Barták uvádí, že bezdomovci jsou „celá odtržení od trhu práce...“¹⁰ a nezbyvá, než mu dát zapravdu.

V případě nezaměstnanosti narážíme na **problém trvalého bydliště** – „bezdomovec, který by i splňoval všechny ostatní podmínky k registraci jako uchazeč o zaměstnání, ale nezdržuje se v místě trvalého bydliště, ztratí všechny možnosti, které by mu mohl nabídnout úřad práce.“¹¹ Evidence nezaměstnaného je totiž možná jen na úřadě práce, který je místně příslušný k trvalému pobytu uchazeče. Nezbytné je vždy osobní jednání a bezdomovec bez prostředků nemá možnost tuto podmínku splnit.

Propojenost nezaměstnanosti a bezdomovectví je velmi úzká – kdo nepracuje, těžko může bydlet, a kdo nebydlí, těžko může chodit do práce. Boj s nezaměstnaností lze tedy považovat za prvek boje proti bezdomovectví.

V odborné literatuře se dočteme, že „bezdomovci mají zdraví daleko křehčí a nestálější než ostatní obyvatelstvo,“¹² že zdravotní stav bezdomovců je špatný, protože „nemohou zachovávat ani zdravou životosprávu, ani se vyvarovat škodlivých vlivů působících na zdraví, navíc jejich osobní životní podmínky nedovolují dodržovat ... ani nejzákladnější hygienické zásady.“¹³

Mluvíme-li o zdraví lidí bez domova, je na místě **rozlišovat fyzické a duševní zdraví**. Špatný fyzický stav totiž bývá velmi zřídka příčinou bezdomovectví, zatímco podloměné duševní zdraví dostalo na ulici řadu lidí.

Podle našich zkušeností jsou bezdomovci fyzicky více méně zdraví. Je to paradoxní, ale oni prakticky netrpí běžnými chorobami (chřipka, angína atd.), a to ani v dobách epidemií těchto onemocnění. I kožní a infekční choroby jsou kupodivu spíše ojedinělé. Bezdomovce téměř nepostihují ani civilizační choroby (obezita, kardiovaskulární choroby, diabetes mellitus...). Nekypí samozřejmě zdravím, ale přihlédneme-li k jejich způsobu života, je opravdu s podivem, že není fyzický zdravotní stav lidí bez domova mnohem ubožejší a chatrnější. Vždyť mnozí z nás by v životních podmínkách lidí na ulici (s trochou nadsázky) nedožili rána. Bezdomovci jsou však většinou velmi silní kuřáci a mají sklon k nadužívání alkoholu.

„Překvapivě existuje pouze **málo studií o vztahu drog a zdraví bezdomovců**. ... Existuje velké množství literatury o zneužívání drog, ale pouze malý počet je zaměřen na bezdomovce.“¹⁴ Přitom bezdomovectví a sociální vyloučení úzce souvisí se zneužíváním drog – stres spojený s nocováním na

ulici řeší řada bezdomovců užíváním alkoholu a jiných drog, u některých bezdomovců byly problémy s alkoholem či drogami příčinou bezdomovectví. Většina uživatelů drog žije v chudobě a někteří na ulici, protože pohár trpělivosti jejich příbuzných už přetekl. Těmito souvislostmi je potřeba se podrobněji zabývat, protože sociální zařízení poskytující služby bezdomovcům nejsou zpravidla připravena na bezdomovce-toxikomany.

Duševní zdraví drtivě většiny bezdomovců je oproti tomu fyzickému opravdu velmi oslabené. Máme zkušenost, že velká část lidí na ulici má psychiatrickou diagnózu a/nebo závažnou poruchu osobnosti. Obojí jim komplikuje život a hatí pokusy o návrat do společnosti. Největší problém představují psychózy, závislosti, neurózy a deprese. Duševní nemoci jsou příčinou bezdomovectví i důsledkem tvrdého života na ulici.

Velkým problémem je bezdomovectví vozíčkářů, lidí s amputovanými končetinami a podobně závažnými následky chorob a úrazů a lidí, kteří nejsou v důsledku svého postižení schopni samostatně uspokojovat své základní potřeby (přijímat potravu, provádět hygienu, pohybovat se...). Sociální zařízení pro bezdomovce většinou nejsou bezbariérová a neumožňují tedy vstup vozíčkáře ani jeho pohyb po zařízení. Není v silách pracovníků těchto zařízení zajišťovat celodenní péči o nesoběstačného člověka. Suplovali by činnost jiných odborníků a nutno podotknout, že v praxi jsou k tomu často nuceni.

Lidé, kteří nocují na ulici, jsou mnohem více než bydlící populace **ohroženi na životě**. Riskují, že zemřou násilnou smrtí, smrtí sebevraždou, následkem nehody nebo na následky zápalu plic a podchlazení.¹⁵

Co se týče **kriminality bezdomovců**, „není možné vyloučit, že se mezi bezdomovci vyskytuje poměrně velké množství dříve kriminalizovaných,“¹⁶ vždyť někteří bezdomovci prožili většinu svého dosavadního života za mřížemi a zločin je pro ně součástí strategie přežití. Mnozí propuštění vězni, zvláště ti dlouhodobě vězněni, jsou na první pohled dezorientovaní, nejistí, nevědí, co mají dělat, mohou pocíťovat křivdu a zášť vůči společnosti, která je odvrhla. Často mají upřímnou snahu zařadit se zpět do normálního života, ovšem osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody jsou stigmatizovány trestem a naše společnost není připravená dávat druhou šanci.¹⁷ Pokud skutečně chceme, aby se tyto lidé zařadili zpět do společnosti, musíme jim věnovat podstatně více pozornosti a podpory než dosud. U většiny zaměstnavatelů je prvním filtrem při přijímání do zaměstnání bezúhonnost (a to i v případě dělnických profesí), což propuštění vězni nemohou splnit. Ti jsou někdy úplně sami, příbuzní i přátelé se jich zřekli, nemají kam jít... Podle našich zkušeností se mnoho trestaných osob pohybuje mezi ulicí a vězením jednoduše proto, že se jim při propuštění z vězení nedostalo adekvátní podpory, proto byli nuceni vrátit se ke sta-

rému známému způsobu života (resp. nedokázali samostatně začít jinak).

Bezdomovci jsou pachatelé především **drobných krádeží v obchodech** a je zřejmé, že je to důsledek, ne příčina společenského úpadku.¹⁸ Každý člověk potřebuje jíst. V poslední době se bezdomovci podílejí na krádežích barevných kovů (hliník, měď) a mnohdy tím způsobují značné majetkové škody. „Bezdomovcům jsou často přisuzovány činy, které nejsou schopni spáchat,“¹⁹ nejsou schopni participovat na organizovaném zločinu ani zrealizovat dokonale promyšlené přepadení banky. Objevuje se však nová generace mladých bezdomovců (18–30 let), kteří se už do organizovaného zločinu zapojují, případně mají na svědomí jinou závažnou trestnou činnost (podvody, defraudace, krádeže jízdních kol a aut).

Mnozí bezdomovci si nahlávají, že se v budoucnu něco změní, že na ně něco dobrého čeká, aniž by se o to snažili, něco proto dělali. Jiní rezignovali a uvědomují si, že s každým dalším dnem na ulici se propadají hlouběji a hlouběji,²⁰ neplánují budoucnost a žijí přítomností. Přemýšlejí maximálně několik málo dní dopředu a řeší hlavně to, kde složí hlavu, co budou jíst a pít, případně jak se zahřejí. „Jen malé procento z těch, kteří přespávají nebo žijí na ulici, chce skutečně změnit svůj život,“²¹ pevně se rozhodlo, vyhledalo pomoc a pracuje na změně s vědomím, že před sebou má trnitou cestu.

Prvky bezdomovecké pouliční kultury

Bezdomovci si vytvářejí vlastní, v mnohém specifickou a svéráznou, pouliční kulturu.

Lidé bez domova si **nosí veškerý svůj majetek s sebou**, někomu se vejde do dvou igelitových tašek, jiní jezdí s nákupním vozíkem plně naloženým věcmi, které bychom označili za odpadky.

Oděv bezdomovců je charakteristický nezvyklými kombinacemi, protože v charitních šatnicích se málokdy objevují výstřelky poslední módy a v kontejnerech taktéž. Prioritní je praktická stránka – oblečení má především chránit tělo. Zvláště v zimě na sebe bezdomovci vrství rozličné části oděvu bez ohledu na cokoliv, hlavně aby jim už nebyla zima... Dlouhodobě nošené, zašpiněné oblečení bezdomovci vyhazují a pořízují si jiné, málokdy perou.

Péče o zevnějšek jde u většiny bezdomovců stranou, někteří se však snaží udržovat si přijatelný vzhled. Záleží hlavně na tom, jak dlouho už je dotčený na ulici, zpočátku se zpravidla snaží mýt a měnit si spodní prádlo tak často, jak byl zvyklý, ale lidé žijící roky na ulici se za celou zimu nevysprchují třeba ani jednou a vůbec se nad tím nepozastavují. Z několika týdnů nošeného spodního prádla je vyženu často až cizopasnici. Bezdomovec jednak nemá možnost vysprchovat se, kdykoliv si vzpomene, a také si všimá, že sebepečlivější očista a úprava zevnějšku v podmínkách drsné a špinavé ulice brzy vezmou za své. Navíc

má spoustu jiných starostí, mytí rukou, česání vlasů a holení vousů je druhořadé.

Bezdomovkyně se někdy všemožně snaží pečovat o sebe a zpravidla trpí absencí osobní hygieny mnohem více než muži-bezdomovci. Někdy však rezignují, zvláště holdují-li alkoholu, který jejich zásady a návyky poměrně úspěšně rozvolní. Specifickou kategorií tvoří bezdomovkyně-prostitutky, ty musejí dbát o svůj zevnějšek, aby se mohly živit prostitutí, používají líčidla, upravují si účes, většinou se i častěji myjí.

Kultura bydlení má u bezdomovců zpravidla velmi bídnou úroveň. Někteří přebývají v neuvěřitelném nepořádku, ve špíně, prachu, bahně, uprostřed odpadů, rozkládajících se zbytků potravin a vlastních výkalů, se psy a jinými zvířaty. Jiní si pod svým mostem udržují relativní pořádek, mají provizorní postele, spacáky a deky přes den větrají, vaří si na ohništi a odstraňují odpadky. V poslední době se objevují i bezdomovci, kteří stanují v blízkosti velkých nákupních center, kde lze v kontejnerech nalézt velké množství relativně požitelných potravin.

Zdrojem obživy bezdomovců mohou být žebrání, drobné krádeže potravin, prohrabování se v kontejnerech, v lepším případě odvážejí sběrné suroviny do sběru, prodávají Nový prostor nebo příležitostně pracují. Někteří bezdomovci mají řádný pracovní poměr nebo pracují aspoň příležitostně, jde však spíše o výjimky.

Mluvíme-li o **trávení volného času**, musíme si uvědomit, že většina bezdomovců má veškerý čas volný. Den vyplňují lidé žijící na ulici popíjením levného alkoholu, kouřením cigaret ubalených z nedopalků, které sebrali u odpadkových košů. Někteří pravidelně nebo aspoň občas navštěvují sociální zařízení jim určená. Volnočasových aktivit organizovaných pro bezdomovce se příliš neúčastní, zvláště pokud není zajištěno občerstvení. Jednorázových sportovních akcí se účastní většinou mladší bezdomovci.

Komunikace mezi bezdomovci je specifická tím, že hovoří ne spolu, ale vedle sebe. Každý mluví o svém tématu, řeší si své problémy, vede monolog bez ohledu na to, co říkají ostatní. Dialogy velmi rychle přechá-

zejí v hádku. Někdy bezdomovci vášnivě řeší složité globální nebo filozofické problémy, se kterými si nevědí rady ani odborníci. Domníváme se, že je to forma útěku od vlastních potíží.

My, bydlící lidé, toho o těch bez domova víme zoufale málo a často se ani nesnažíme představit si, jaké to je probouzet se každé ráno na lavičce v parku nebo na nádraží. Raději je paušálně odsuzujeme, opovrhujeme jimi – je to tak snadné! Kdybychom se však sami ocitli na ulici (nikdy neříkejte nikdy...), ať už vlastní vinou nebo nešťastnou náhodou, jak bychom se zachovali, jak bychom vypadali? Po několika marných pokusech o sebezáchranu (měli bychom však na ně sílu?) zřejmě podobně jako ti, na které se dnes díváme skrz prsty.

- 1 Hradecký, I. Profily bezdomovství v České republice: Proč spí lidé venku a kdo jsou ti lidé. Tematická zpráva 2005 zpracovaná pro Evropskou observatoř bezdomovství.
- 2 Fitzpatrick, S. – Kemp, P. - Klinker, S. Bezdomovství. Přehled výsledků výzkumů z Velké Británie, s. 50.
- 3 Srov. Hracecká, V. - Hradecký, I. Bezdomovství - extrémní vyloučení, s. 58.
- 4 Srov. Fitzpatrick, S. – Kemp, P. - Klinker, S. Bezdomovství. Přehled výsledků výzkumů z Velké Británie, s. 58.
- 5 Hradecká, V. - Hradecký, I. Bezdomovství - extrémní vyloučení, s. 60.
- 6 Srov. Barták, M. Zdravotní stav populace bezdomovců v ČR a jeho determinanty I., s. 37.
- 7 Barták, M. Zdravotní stav populace bezdomovců v ČR a jeho determinanty I. Bezdomovství v zrcadle veřejné politiky, s. 41.
- 8 Hradecká, V. - Hradecký, I. Bezdomovství - extrémní vyloučení, s. 51.
- 9 Srov. Vacinová, T. Problematika bezdomovectví. In Kol. Vybrané psychologické aspekty terénní sociální práce, s. 132.
- 10 Barták, M. Zdravotní stav populace bezdomovců v ČR a jeho determinanty I. Bezdomovství v zrcadle veřejné politiky, s. 35.
- 11 Hradecká, V. - Hradecký, I. Bezdomovství - extrémní vyloučení, s. 48.
- 12 Hradecká, V. - Hradecký, I. Bezdomovství - extrémní vyloučení, s. 63.
- 13 Hradecká, V. - Hradecký, I. Bezdomovství - extrémní vyloučení, s. 63.
- 14 Fitzpatrick, S. - Kemp, P. - Klinker, S. Bezdomovství. Přehled výsledků výzkumů z Velké Británie, s. 53.
- 15 Srov. Hradecká, V. - Hradecký, I. Bezdomovství - extrémní vyloučení, s. 63.

- 16 Vacinová, T. Problematika bezdomovectví. In Kol. Vybrané psychologické aspekty terénní sociální práce, s. 132.
- 17 Srov. Vacinová, T. Problematika bezdomovectví. In Kol. Vybrané psychologické aspekty terénní sociální práce, s. 133.
- 18 Srov. Vacinová, T. Problematika bezdomovectví. In Kol. Vybrané psychologické aspekty terénní sociální práce, s. 132.
- 19 Haasová, J. Jak žijí v Olomouci ženy bez domova, s. 20.
- 20 Hradecký, I. Profily bezdomovství v České republice: Proč spí lidé venku a kdo jsou ti lidé. Tematická zpráva 2005 zpracovaná pro Evropskou observatoř bezdomovství.
- 21 Hradecký, I. Profily bezdomovství v České republice: Proč spí lidé venku a kdo jsou ti lidé. Tematická zpráva 2005 zpracovaná pro Evropskou observatoř bezdomovství.

Literatura:

- Barták, M. *Zdravotní stav populace bezdomovců v ČR a jeho determinanty I. Bezdomovství v zrcadle veřejné politiky*. 1. vyd. Kostelec nad Černými lesy: IZPE, 2004. ISSN 1213-8096.
- Fitzpatrick, S. - Kemp, P. - KLINKER, S. *Bezdomovství. Přehled výsledků výzkumů z Velké Británie*. 1. vyd. Kostelec nad Černými lesy: IZPE, 2004. ISBN 80-86625-15-X.
- Haasová, J. *Jak žijí v Olomouci ženy bez domova*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2005. ISBN 80-244-1238-1.
- Hradecká, V. - Hradecký, I. *Bezdomovství - extrémní vyloučení*. 1. vyd. Praha: Naděje, 1996. ISBN 80-902292-0-4.
- Kol. *Vybrané psychologické aspekty terénní sociální práce*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2006. ISBN 80-7044-769-9.
- Matoušek, O. - Kodymová, P. - Koláčková, P. *Sociální práce v praxi: specifika různých cílových skupin a práce s nimi*. 1. vyd. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7367-002-X.

Táňa Průdková vystudovala sociální a charitativní práci na TF JCU, kde od akademického roku 2007/2008 pokračuje v navazujícím magisterském studiu. Pracuje jako sociální pracovnice s uživateli drog a s bezdomovci.

Přemysl Novotný studuje náboženské nauky na TF UK a od akademického roku 2007/2008 sociální pedagogiku na PF JCU. 7 let pracoval jako referent sociálního oddělení výrobního podniku, nyní jako sociální pracovník s bezdomovci (azylový dům, dům na půl cesty).

Finanční gramotnost jako součást přípravy na stáří

Cílem tohoto článku je krátce představit projekt „Finanční gramotnost jako součást přípravy na stáří“ realizovaný VÚPSV, v. v. i., v rámci grantového projektu „Aktivní stárnutí, rodina a mezigenerační solidarita“. Záměrem tohoto výzkumu je analyzovat orientaci populace předdůchodového věku v okruhu otázek spjatých s problematikou individuálního důchodového plánování.

Projekt vychází z předpokladu, že dostupnost kvalitních informací a schopnost jedince s informací pracovat je základem dobrého plánování a finančně zajištěného života v důchodu. Změny provedené v uplynulých letech v rámci systému důchodového pojištění České republiky umožňují a zároveň předpokládají aktivnější přípravu občanů na stáří. Důchodová dávka v významu spořicí a investic k zajištění adekvátní finanční jistoty ve stáří tvoří základní, nikoli však

jedinou osu výzkumu. Individuální důchodové plánování, jímž se zabýváme a které je speciální odnoží finanční gramotnosti, do jisté míry koncept finanční gramotnosti překračuje. Kromě finančního plánování se proto dotýkáme i témat jako zdraví, psychosociální otázky, problematika sociálních vztahů a práce v důchodu. S cílem testovat postoje osob v předdůchodovém věku a objektivní míru jejich finanční gramotnosti a informovanosti s relevancí k výše uve-

dené problematice bylo v uplynulých dnech realizováno výběrové šetření, jehož první dílčí výstupy jsou nyní analyzovány.

Sběr dat pro výzkum byl proveden prostřednictvím osobního dotazování na vzorku 1214 respondentů vybraných na základě kvótního výběru z populace České republiky ve věku 51–61 let u mužů a 47–57 let u žen. Předběžné výsledky výběrového šetření ukazují, že okamžik, kdy dosáhnou zákonitě věkové hranice pro odchod do důchodu,

jsou v cílové skupině správně schopny určit pouze tři osoby z deseti. S tím, jak se nárok na důchod přibližuje, informovanost lidí v tomto ohledu roste (viz graf č. 1). Pouhý rok před dosažením statutárního důchodového věku však není schopna okamžik vzniku nároku na důchod správně určit téměř polovina budoucích důchodců. Řada občanů v předdůchodovém věku deklarujících

dostatek informací o tom, kdy získají nárok na odchod do důchodu, správnou informací ve skutečnosti nemá. Tento výstup potvrzuje závěry některých zahraničních studií zabývajících se problematikou přípravy na důchod, které upozorňují na úskalí měření informovanosti populace o důchodovém nároku postaveném pouze na základě sebehodnocení respondentů. Výsledky šetření

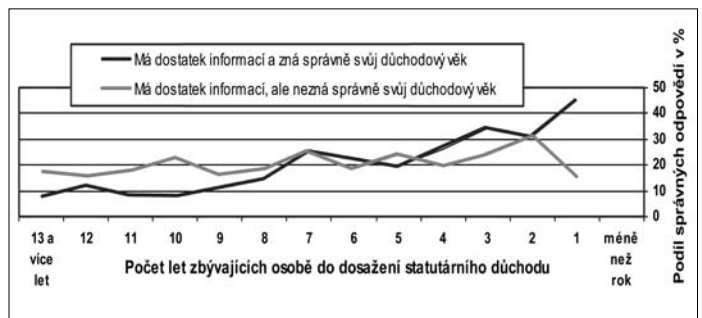
ukazují vztah pozitivní korelace mezi subjektivním pocitem informovanosti a objektivně měřenou informovaností. Nicméně mezi osobami deklarujícími dostatek informací má ve skutečnosti správnou informaci pouze každý druhý, objektivní informovanost strmě roste až před dosažením statutární věkové hranice pro odchod do důchodu (viz graf č. 2).

Graf č. 1: Schopnost osob v předdůchodovém věku správně stanovit okamžik, kdy dosáhnou nároku na starobní důchod



Zdroj: Výzkum „Finanční gramotnost jako součást přípravy na stáří“, předběžné výsledky k 28. 11. 2007.

Graf č. 2: Schopnost osob v předdůchodovém věku správně stanovit okamžik, kdy dosáhnou nároku na starobní důchod u těch, které deklarovaly dostatek informací v této věci



Milan Šlapák, Tomáš Soukup, VÚPSV

Informační servis čtenářům

Recenze: Jak zajišťovat kvalitu péče o seniory

Jabůrková, Milena - Mátl, Ondřej: *Kvalita péče o seniory: Řízení kvality dlouhodobé péče* Praha, Galén 2007, 176 s.

Autoři se věnují zavádění a řízení kvality služeb poskytovaných seniorům, kteří jsou dlouhodobě závislí na pomoci druhé osoby. Cílem publikace je předložit a nabídnout k širší diskusi souhrn výsledků výzkumu zaměřeného na mapování zdrojů, procesů při řízení kvality a na analýzu dopadu řízení jakosti v sociálních a zdravotních službách pro seniory.

Text je strukturován do pěti kapitol. V první autoři prezentují celkový kontext a koncepci výzkumu (jako teoretická východiska volili teorii řadové byrokracie, jako nástroj analýzy využili modifikovaný Demingův cyklus kontinuálního zlepšování). Design výzkumu byl sestaven se značnou pečlivostí. Základní přehled výsledků a zjištění výzkumu slouží k porovnání domácí situace v oblasti řízení kvality služeb s vývojem v zahraničí. Pro větší přehlednost a celkové vyznění lze doporučit, aby v dalším vydání publikace byla tato část zařazena jako samostatná poslední kapitola.

Druhá kapitola obsahuje výstupy z fáze výzkumu zaměřené na revizi literatury. Autoři v textu nabízí nejen přehled dostupné relevantní literatury, ale také podrobnou analýzu shromážděných textů. Předmětem analýzy byly klíčové pojmy „kvalita“, „systémy/metody řízení kvality“, „zavádění kvality“ nebo „řízení kvality“. Analýza shora uvedených termínů poměrně jednoznačně potvrzuje pojmovou nejednotnost a odlišnost v obsahovém uchopení těchto termínů v českém diskurzu. Autentické

výroky osob působících v resortu sociálních služeb jasně dokladují tendence k individuálním výkladům základních termínů a subjektivním percepčním zavádění kvality v sektoru sociálních služeb.

Výstupy z diskuse panelu expertů jsou předloženy v třetí kapitole. Odborníci vesměs reflektovali pozitivní vývoj v daném sektoru, současně však poukazovali na řadu problémů, např. na nejednotnou politiku státu v oblasti péče o seniory, nedostatečnou podporu při zavádění změn, na rizika spojená s formalizací inspekce kvality apod. Z vlastní zkušenosti označili za nejčastěji aplikovaný nástroj zavádění kvality Národní standardy kvality, které jsou však mnohdy implementovány formálně-administrativním způsobem.

Následující kapitola shrnuje výsledky dotazníkového šetření. Jednotkou analýzy byli poskytovatelé dlouhodobé sociální a sociálně-zdravotní péče pro seniory. Byla sledována právní forma dané organizace, nabídka služeb, zavádění a řízení kvality, udržení a zvyšování kvality. Stěžejními službami poskytovanými seniorům jsou terénní pečovatelská služba a domov pro seniory, dále stacionáře a domácí ošetrovatelská péče (home-care). Ostatní druhy služeb vystupují v souboru jako spíše doplňkové. Klíčové jsou právě služby s potenciálem kombinovat uspokojování sociálních a zdravotních potřeb seniora. Nejčastěji jsou služby poskytovány obcemi, kraji a nevládními organizacemi, které

budou nejvíce vystaveny požadavkům na propojení sociální a zdravotní péče. Nejčastěji uplatňovaným nástrojem řízení kvality jsou Národní standardy kvality sociálních služeb. Důvodem zvyšování kvality služeb jsou spokojenost klientů a povinnosti vyplývající z legislativy. Nezbytným faktorem úspěchu procesu zvyšování kvality je vzdělávání pracovníků zařízení a možnost získat dostatek zkušeností. Nedostatek financí a administrativní náročnost procesu změn brání.

Detailnější vzhled do situace v organizacích poskytujících sociální služby pak nabízí kapitola pátá, ve které jsou publikovány výstupy z případových studií. Výsledky vytváří poměrně zřetelný obraz organizace, v níž jsou nástroje řízení kvality úspěšně implementovány a jež se snaží kvalitu kontinuálně sledovat a udržovat. Zdroji motivace jsou jednoznačná orientace na klienta a jeho potřeby, snaha uspět v konkurenci, zachovat či posílit dobré jméno organizace. Nástroje pro řízení a zvyšování kvality jsou v ní vnímány jako prostředek dosažení cíle. K jeho dosažení přispívá systematické a kontinuální vzdělávání managementu a pracovníků; získávání zkušeností z domácí i zahraniční praxe; aktivní vyhledávání informací; zájem spolupracovat s akademickou obcí; sledování aktuálních zpráv resortních ministerstev; zájem participovat na výzkumných či inovačních projektech; aktivní vyhledávání možností čerpat domácí či evropské zdroje; intenzivní komunikace s uživateli či jejich

rodinami a monitoring spokojenosti s poskytováním služeb.

Publikace je přínosná v mnoha ohledech, přináší především řadu nových zjištění a poznatků o poskytování sociálních a zdravotních služeb dlouhodobé péče pro seniory v České republice, přičemž k výzkumu zvoleného tématu využívá komplexní

přístup. Přínosem bude zejména pro pracovníky sociálních a zdravotních služeb, kteří jsou bezprostředně konfrontováni s požadavky praxe. V textu naleznou odpovědi na řadu otázek, které pro ně v každodenním procesu vyvstávají v souvislosti s požadavky nové legislativy. Je třeba ocenit, že text je čtivý a přehledný. Autoři pub-

likace naznačují, jaké potíže je možné při implementaci změn spojených se zaváděním kvality očekávat, na druhou stranu poukazuje i na četná pozitiva, která takové úsilí přináší pracovníkům a uživatelům služeb.

Kateřina Kubalčíková, VÚPSV

Vznikne Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu

Vláda České republiky schválila věcný záměr zákona o zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu a okresních ředitelství pro zaměstnanost a sociální správu. Cílem je sjednotit dosavadní orgány působící v oblasti zaměstnanosti a v sociální oblasti do jednotné specializované sociální správy.

Od 1. ledna 2009 mají být zřízeny Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu (dále jen „národní úřad“) a okresní ředitelství pro zaměstnanost a sociální správu (dále jen „okresní ředitelství“). V jejich působnosti zůstanou činnosti vykonávané dosud úřady práce a činnosti vykonávané krajskými úřady a obecními úřady různých stupňů, z nichž se na novou instituci přenesou kompetence v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek sociální péče těžce zdravotně postiženým občanům, příspěvku na péči a sociálně-právní ochrany dětí. Odstraněna bude i asymetrie ve výkonu agendy státní sociální podpory v Praze. Současně dojde k delimitaci zaměstnanců na národní úřad a na okresní ředitelství.

Důvodem připravovaných změn je snaha o sjednocení administrace sociálních dávek a činností v oblasti zaměstnanosti do jednoho místa, jejich synchronizaci a zvýšení efektivity a dále o vytvoření lepších podmínek pro plnění mezinárodních závazků státu bez ohledu na místní politiku. Sjednocení organizace a řízení přispěje ke zvýšení efektivity reformních kroků sociálních systémů.

Úprava lékařské posudkové služby bude navržena takovým způsobem, aby bylo posíleno řízení lékařské posudkové služby České správy sociálního zabezpečení ze strany MPSV a aby fungovala jako resortní posudková služba.

Organizační uspořádání vychází ze stávající struktury úřadů práce a z konceptu detašovaných pracovišť národního úřadu na krajské úrovni i detašovaných pracovišť okresních ředitelství. Tím bude zachována dostupnost výkonu těchto agend.

Zřízení národního úřadu a okresních ředitelství by nemělo obecně zvýšit výdaje, avšak dojde k jejich strukturálním změnám. Sníží se výdaje obcí na zabezpečování přenesených agend a zvýší se výdaje státního rozpočtu.

Současné uspořádání

● zaměstnanost

Úkolem služeb zaměstnanosti je výkon státní politiky zaměstnanosti, tzn. mimo jiné zprostředkování zaměstnání včetně poskytování podpory v nezaměstnanosti, podpora vytváření nových pracovních příležitostí, podpora profesní mobility formou

rekvalifikací atd. Kromě toho vykonávají další agendy, jako je uspokojování mzdových nároků zaměstnanců při platební neschopnosti jejich zaměstnavatelů, povolání výkonu umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti dětí a poskytování dávek státní sociální podpory. Na pevně vybudované síti úřadů práce a jejich územních pracovišť lze proto stavět při vytváření systému národního úřadu a okresních ředitelství.

● dávky státní sociální podpory

Dávky poskytují úřady práce, o odvoláních rozhodují krajské úřady. V Praze mají působnost prvoinstančního orgánu úřady městských částí a druhoinstančním orgánem je Magistrát hlavního města Prahy. Uspořádání výkonu této agendy tak není na celém území státu jednotné.

● dávky pomoci v hmotné nouzi

Dávky poskytují pověřené obecní úřady, mimořádnou okamžitou pomoc osobám ohroženým sociálním vyloučením poskytuje obecní úřady obcí s rozšířenou působností. O odvoláních proti rozhodnutí v prvním stupni řízení rozhodují krajské úřady. Čím složitější je sociální situace rodiny, tím komplikovanější je získání pomoci a tím více orgánů se na jejím zajištění podílí.

● dávky sociální péče pro těžce zdravotně postižené občany

Dávky poskytují pověřené obecní úřady a obecní úřady s rozšířenou působností. Bezúročné půjčky a mimořádné výhody poskytují obecní úřady obcí s rozšířenou působností. O odvoláních rozhodují krajské úřady.

● příspěvek na péči

Příspěvek se poskytuje lidem závislým na pomoci jiné fyzické osoby. O příspěvku v prvním stupni rozhoduje, příspěvek vyplácí a jeho využití kontroluje obecní úřad obce s rozšířenou působností, který také provádí sociální šetření. Stupně závislosti posuzuje úřad práce. O odvolání rozhoduje krajský úřad.

● sociálně-právní ochrana dětí

Podle zákona zajišťují sociálně-právní ochranu dětí Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obecní úřady. V současnosti spočívají hlavní problémy v rozmělnění výkonu této ochrany.

Nové uspořádání

Základem nově zřízeného národního úřadu a okresních ředitelství, které jsou správními úřady v oblasti zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi, dávek sociální péče pro těžce zdravotně postižené občany, příspěvku na péči a sociálně-právní ochrany dětí, budou příslušné věcné odbory MPSV a krajských úřadů; 77 okresních ředitelství bude vytvořeno ze současné sítě úřadů práce a z příslušných odborů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a pověřených obecních úřadů. Sídlem národního úřadu bude Praha, sídlem okresních ředitelství dosavadní sídla úřadů práce. V zájmu zabezpečení dostupnosti služeb občanovi budou vytvářena detašovaná pracoviště.

Rozdělení kompetencí

MPSV

V kompetenci MPSV zůstanou rozhodující činnosti v oblasti zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi, dávek sociální péče pro těžce zdravotně postižené občany, příspěvku na péči a sociálně-právní ochrany dětí. Na národní úřad se přesouvají veškeré výkonné kompetence včetně metodického řízení. Pravomoc odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociální péče, zůstává ministrové práce a sociálních věcí.

Národní úřad

Národní úřad převezme řídicí činnosti, které ministerstvo doposud vykonávalo v oblasti zaměstnanosti vůči úřadům práce, i činnosti doposud vykonávané krajskými úřady v oblastech státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi, dávek sociální péče pro těžce zdravotně postižené občany, příspěvku na péči a sociálně-právní ochrany dětí. Všechny tyto oblasti bude také metodicky řídit.

V oblasti zaměstnanosti na něj přejdou i některé činnosti dosud vykonávané z úrovně ministerstva (např. agentury práce), činnosti vykonávané doposud pověřenými úřady práce a jednotlivými úřady práce.

V oblasti státní sociální podpory na národní úřad přechází vedle dosavadní činnosti krajských úřadů rovněž možnost prominout podmínku trvalého pobytu, o které dosud krajské úřady rozhodují v prvním stupni.

V oblasti sociálně-právní ochrany dětí se na něj přenášejí činnosti dosud vykonávané krajskými úřady.

K zajištění činnosti národního úřadu bude vytvořen jednotný centrální informační systém, který by měl zajišťovat vazby na další podpůrné informační systémy (ekonomika, finance, účetnictví a další). Na národní úřad budou převedeny také činnosti, které ve vztahu k informačnímu systému dosud vykonávalo ministerstvo.

Okresní ředitelství

Na okresní ředitelství se přenášejí činnosti dosud vykonávané na úřadech práce a obecních úřadech různých stupňů.

V oblasti zaměstnanosti budou zejména vyhodnocovat situaci na trhu práce a spo-

lupracovat se zaměstnavateli, zprostředkovávat zaměstnání uchazečům a zájemcům o zaměstnání, poskytovat poradenské a informační služby, zajišťovat agendu podpor v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci, poskytovat příspěvky na aktivní politiku zaměstnanosti, rozhodovat o statusu osob zdravotně znevýhodněných. Okresní ředitelství budou také rozhodovat o přiznání a výplatě dávek státní sociální podpory, dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek sociální péče pro těžce zdravotně postižené občany a příspěvku na péči. Přísluší jim také rozhodovat o přiznání mimořádných výhod a vydávat průkazy mimořádných výhod. Agenda bezúročných půjček se svěří obcím v samostatné působnosti.

V rámci zajišťování sociálně-právní ochrany dětí budou zejména rozhodovat o výchovných opatřeních a sledovat jejich výkon, pečovat o děti vyžadující zvýšenou pozornost, zajišťovat opatření na ochranu dětí či činnosti spojené se sledováním

výkonu ústavní a ochranné výchovy, výkon opatrovnictví a poručenství a provádět úkony v souvislosti s přestupkovým a trestním řízením proti mladistvým a dětem.

V jednotlivých oblastech působnosti budou okresní ředitelství zajišťovat také činnosti spojené s koordinačními pravidly EU a s mezinárodními smlouvami.

Činnosti, k jejichž přeskupení má dojít, jsou v současné době vykonávány, budou tedy jen jinak uspořádány, je však třeba zajistit přesun zaměstnanců a přesměrování finančních toků. Převedení budou zaměstnanci obcí vykonávající převáděné agendy, krajských úřadů, magistrátů statutárních měst (kteří vykonávají v převáděných agendách úkoly orgánu II. instance) a Magistrátu hlavního města Prahy do resortu ministerstva.

Zdroj: Věcný záměr zákona o zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu a okresních ředitelství pro zaměstnanost a sociální správu

Z konferencí:

V úterý 16. října 2007 se konala **konference „Rodičovská práce nebo rodičovská dovolená?“** organizovaná oddělením Gender & sociologie SOÚ AV, věnovaná rodičovství v rané fázi života dítěte, zejména v souvislosti s genderovými aspekty, podmínkami na trhu práce, dostupností institucionální péče a rodinnou politikou. Cílem bylo otevřít veřejnou i odbornou debatu o změnách v české rodinné politice, diskutovat jejich výhody i nevýhody.

Úvodní příspěvky organizátorek (H. Haškové, H. Maříkové, A. Křížkové a M. Vohlídalové) byly věnovány problematice dostupnosti institucionální péče o děti předškolního věku, míře zapojení otců do péče o děti, diskriminaci žen na trhu práce a jejich větší ohroženosti nezaměstnaností.

Komisař EU Vladimír Špidla zdůraznil rovnost příležitostí a nediskriminaci jako významné hodnoty v současné evropské společnosti. Ženy mají stále nižší průměrné výdělků, zásadní vliv v tomto směru má narození dítěte, později péče o stárnoucí rodinné příslušníky. Tyto faktory určují celkové životní postavení žen. Bez účinné a skutečné rovnosti mužů a žen nelze uspět v evropské konkurenci, nutná je změna v celkové koncepci péče o malé děti i chování celé společnosti.

Sylva Höhne z VÚPSV provedla komparaci systémů péče o děti předškolního věku v ČR a 5 evropských zemích (V. Británii, Švédsku, Německu, Francii a Itálii). Rodičovství má na zaměstnanost českých žen výrazný negativní vliv. Míra zaměstnanosti bezdětných žen je až o 40 p. b. vyšší než žen s dětmi do 6 let. U mužů přítomnost dítěte v rodině zaměstnanost naopak zvyšuje. Zásadní rozdíl mezi ČR a ostatními zeměmi je v podílu lidí, zejména žen, pracujících na zkrácený úvazek. Péče o děti předškolního věku formou mateřské, otcovské a rodičovské dovolené se v těchto zemích odlišuje především délkou a výší dávek. Pro nárok na mateřskou dovolenou se vyžaduje účast na sociálním pojištění po určitou dobu před očekávaným porodem. Výše

příspěvku je vázána na předchozí mzdu, bývá omezena minimální či maximální hranicí. Otcovskou dovolenou má zákonem podporovanou pouze Francie, Švédsko a V. Británie. Rodičovská dovolená zpravidla navazuje na mateřskou dovolenou. Může ji využít matka nebo otec dítěte, většinou až do 3 let věku dítěte. Nezastupitelnou roli má zajištění péče o děti institucionálními službami. V EU by měla být do konce roku 2010 zajištěna institucionální péče pro 33 % dětí mladších 3 let a 90 % dětí od 3 let do začátku povinné školní docházky.

Kateřina Příhodová z oddělení rodinné politiky MPSV prezentovala vládní strategii podpory rodin s dětmi. Cílem je moderní rodinná politika, jež bude souborem provázaných opatření. Je založena na flexibilitě, principu volby (respekt k různým strategiím uspořádání rodiny), podpoře autonomie rodiny a posílení odpovědnosti rodin za vlastní rozhodnutí. K tomu je třeba odstranit legislativní překážky, vytvořit legislativní podmínky a zvýšit informovanost veřejnosti. Od roku 2008 bude umožněno vícerychlostní čerpání rodičovského příspěvku. K dalším prioritám patří podpora služeb péče o děti, flexibilních forem práce a aktivního otcovství.

Rodinnou politiku ve Švédsku analyzoval Steven Saxonberg. Systém denní péče o děti do tří let je ve Švédsku levný, v dobré kvalitě, s 1 dospělým pečujícím maximálně o 3–4 děti a využívá jej 37 % dětí. Rodičovská dovolená trvá 13 měsíců při pobírání 80 % předchozí mzdy, 2 měsíce jsou vyhrazeny pouze pro otce a nemohou být převedeny na ženu, 2 naopak pouze pro matku, ostatní čas si mohou rodiče mezi sebou rozdělit. Po další 3 měsíce rodičovské dovolené náleží rodiči fixní výše příspěvku. Vedle toho má ještě otec nárok na 10 dní volna po narození dítěte. Flexibilní systém umožnil daleko vyšší zapojení mužů do péče o děti v raném dětství.

V závěru proběhla panelová diskuze za účasti zástupců a zástupkyň neziskových organizací, podniků a výzkumných institucí.

Diskutována byla výše rodičovského příspěvku, délka rodičovské dovolené, institucionální péče o děti předškolního věku a účast otců na péči o malé děti.

Sylva Höhne, Kamila Svobodová, Anna Šťastná, VÚPSV

Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče (APHP) uspořádala 6. 10. 2007 v Praze konferenci **„Jak se umírá v České republice?“**, nad níž převzala záštitu Pražská onkologická společnost.

Úvodní slovo pronesla prezidentka APHP M. Svatošová, E. Černá poté představila působení občanského sdružení Asociace poskytovatelů hospicové paliativní péče. Upozornila, že podle doporučení SZO by na sto tisíc obyvatel mělo připadat alespoň 5 hospicových lůžek. V České republice bychom tedy k 310 potřebovali dalších 515. Filosofie hospicové paliativní péče spočívá v pomoci nevyléčitelně nemocným od bolesti, v respektování jejich lidské důstojnosti, v udržování vysoké kvality života i v jeho závěrečných fázích a v eliminaci osamělosti a strachu umírajících. Pozornost se věnuje i stránce psychické, sociální a duchovní, pomoc a podpora je poskytována i blízkým umírajícího.

První blok programu byl věnován eticko-lékařským problémům léčby terminálně nemocných pacientů a možným etickým aspektům umírání. Další pak umožnil převést srovnání se situací v Německu, kde se vyrovnávají s obdobnými problémy jako my: více než polovina lidí umírá v nemocnicích, přestože si většina přeje zemřít doma. Finance na poskytování péče se získávají komplikovaně.

Na závěr se vystupující věnovali právu umírajících a pozůstalých na duchovní služby, reflexi přístupu ke smrti v moderních společnostech a konceptu tabuizace smrti a zkušenostem z duchovní služby nemocným a umírajícím, ale i personálu.

Olga Nešporová

Konferenci „Interessen: Konflikte und Integration in Europa“ hostila od 24. 9. do 26. 9. 2007 Europäische Akademie Berlin. Hlavním tématem bylo vymezování a prosazování zájmů a řešení konfliktů při hájení národní identity jednotlivými členskými zeměmi EU. Z programu vybíráme následující vystoupení.

Přednášku na téma „Otevřená metoda koordinace v Evropské unii a její dopady na státní politiku SRN“ přednesl Dr. Heinz Stapf-Finé, vedoucí odboru sociální politiky německého odborového svazu DGB. Nutnost podřídit se cílům vymezeným Lisabonskou strategií pro Německo znamenala konsolidaci státního rozpočtu, deregulaci trhu práce, což vyvolalo „zeštíhlení“ sociální politiky. Odbory spatřují řešení nedostatku finančních prostředků v oblasti sociálního zabezpečení v zavedení tzv. občanského pojištění, jež by se vztahovalo na všechny občany včetně dosud nepojištěných, případně přispívajících do jiného systému. Zlepšení finančního hospodaření ve zdravotnictví by mělo přinést zavedení „Zdravotního fondu“, který by měl obhospodařovat většinu plateb a od roku 2009 nahradit stávajících 250 zdravotních pojišťoven. Finanční prostředky by měly být poskytovány předem, ne až po vykázaní výkonů. Pokud by prostředky nepostačovaly na úhradu poskytnuté péče, pojišťovna by zvýšila výběry od zaměstnanců.

Na střet zájmů v sociální a hospodářské oblasti a jejich řešení jednotlivými členskými zeměmi EU se soustředil Miguel Montero. Zabýval se převážně otázkou flexicurity, k jejíž charakteristice využil dánský model označovaný jako Zlatý trojúhelník flexicurity, založený na vysoce flexibilním trhu práce, efektivní aktivní politice zaměstnanosti a systému sociálního zabezpečení. Věnoval se i formám flexibility a pozicím jednotlivých stran trhu práce ve vztahu k tomuto modelu.

Asymetrickou migrací pracovní síly a jejími dopady a přínosy pro cílovou zemi i zemi původu se na příkladu Polska zabývala Weronika Priesmeyer-Tkocz. Hlavními důvody ochoty polské pracovní síly k migraci za prací do zahraničí jsou geografická a dopravní dostupnost cílových zemí, poptávka po pracovní síle v cílových zemích a jazyková vybavenost. Odcházejí většinou mladší lidé s dobrou úrovní vzdělání. Migrace má jak pro cílovou zemi, tak pro zemi původu pozitivní i negativní hospodářské a společenské dopady. Hospodářské přínosy migrace pracovní síly v cílové zemi spočívají ve zvýšení hospodářského růstu, dynamizaci vývoje jednotlivých sektorů, zvýšení zahraničního obchodu a ekonomické výhodnosti zaměstnávání této pracovní síly. K negativním dopadům patří snižování hodinové mezd i rozdílů mezi pracovním příjmem a vyšší sociálních dávek, a tedy hrozba vzniku pastí nezaměstnanosti. Problémy způsobují také nelegální formy zaměstnávání a turistika za sociální pomoci. Pro zemi původu znamená migrace příliv investic a prostředků ze zahraničí, což stimuluje hospodářský růst, snižování nezaměstnanosti a růst mezd. Odchod pracovníků do zahraničí však způsobuje nedostatek pracovní síly určitých profesí, „únik mozků“ i mrhání kvalifikací pracovníků vykonávajících v cílové zemi nekvalifikované práce. K společenským přínosům v cílové zemi můžeme zahrnout růst populace, posilování otevřenosti ekonomiky, k rizikům pak růst kriminality, xenofobie a politizace migrace. Země původu těží z vyššího zájmu o dosažení potřebného vzdělání a větší otevřenosti okolí, k negativům lze počítat změny v demografickém vývoji, změnu sociálního složení populace a případný vznik rodinných krizí.

Helena Vychová, VÚPSV

Důchodkové systémy v krajínach Európskej únie v kontexte reformných procesov. / PASTORÁKOVÁ, Erika - RIEVAJOVÁ, Eva
In: Národohospodársky obzor. - č. 2 (2007), s. 49-61.:tab., -lit.

Zaměstnanecké výhody a pojistné na zdravotní pojištění. / ČERVINKA, Tomáš
In: Práce a mzda. - Roč. 55, č. 7 (2007), s. 15-17.

Změna vyměřovacího základu od 1. 1. 2007. Náhrada mzdy po dobu pracovní neschopnosti v jiných členských státech Evropské unie. / ŠTEFKO, Martin

In: Právo a zaměstnání. - Roč. 16, č. 9 (2007), s. 3-15.

Otázky finanční participace zaměstnavatele na zabezpečení zaměstnance po dobu jeho pracovní neschopnosti.

Celodenní osobní a řádná péče o děti ve zdravotním pojištění. / DANĚK, Antonín

In: Práce a mzda. - Roč. 55, č. 7 (2007), s. 45-47.

Výklad k uvedené problematice doplněný názornými příklady z praxe.

Ze zahraničního tisku

Ist die Nettomigration ein aussagekräftiger Indikator für die Effekte der Migration auf das Sozialsystem? [Je migrace netto průkazným indikátorem pro vliv migrace na sociální systém?] / PICHLER, Eva

In: Soziale Sicherheit. - č. 9 (2007), s. 430-435: obr., tab., -lit.

GSP Digest. [Přehled časopisu GSP - Global Social Policy.]

In: Global Social Policy. - Roč. 7, č. 1 (2007), s. 111-126.

Souhrnné informace o nejnovějších událostech a opatřeních na mezinárodním poli.

The decommodified security ratio: A tool for assessing European social protection systems. [Dekomodifikovaný ukazatel zabezpečení: Nástroj pro hodnocení evropských systémů sociální ochrany.] / MENAHEM, Georges

In: International Social Security Review. - Roč. 60, č. 4 (2007), s. 69-103: obr., tab., -lit.

Zvyklosti používání ukazatele.

Turkey: reform in social security. [Turecko: reforma v sociálním zabezpečení.] / ADAR, Sinem

In: Journal of European Social Policy. - Roč. 17, č. 2 (2007), s. 167-168: -lit.

Změny v roce 2006.

Die Organisation der österreichischen Sozialversicherung. [Organizace rakouského sociálního pojištění.]

In: Soziale Sicherheit. - č. 7/8 (2007), s. 342-343: obr., tab.

Popis a jednotlivé oblasti.

Improvements to life expectancy cost the UK private sector 30bn pounds over just two years. [Prodloužením průměrné délky života se výdaje britského soukromého penzijního sektoru zvýšily o 30 miliard liber během posledních dvou let.] / DEW, Neil

In: Pensions International. - č. 92 (2007), s. 4-6: obr.

Závěry studie KPMG týkající se vývojových trendů nastavení pravidel u privátních penzijních schémata ve Velké Británii.

Novinky

v knižním fondu ČICSO

Informační systém o průměrném výděлку. 2. čtvrtletí. Nepodnikatelská sféra.

Praha, MPSV 2007. - 61 s.

Informační systém o průměrném výděлку. 2. čtvrtletí. Podnikatelská sféra.

Praha, MPSV 2007. - 76 s.

Vydání a spotřeba domácností statistiky rodinných účtů ve 2. čtvrtletí 2007.

Praha, ČSÚ 2007. - 22 s.

Zaměstnanost a nezaměstnanost v České republice podle výsledků výběrového šetření pracovních sil. 2. čtvrtletí 2007.

Praha, ČSÚ 2007. - 153 s.

Analýza trhu práce 2000 až 2006.

Praha, ČSÚ 2007. - 54 s. - ISBN 978-80-250-1523-0.

Struktura rozdílů ve výdělcích mužů a žen v managementu. / Stupnytskyy, Oleksandr
Praha, VÚPSV 2007. - 44 s. - ISBN 978-80-87007-58-7.

Z domácího tisku

Sociální spravedlnost v mezinárodní perspektivě - Projekt ISJP s českou účastí a červencové setkání RC Sociology of Law (ISA) v Berlíně. / MATUŠKA, Lukáš - JERÁBEK, Hynek

In: Sociologický časopis/Czech Sociological Review. - Roč. 43, č. 4 (2007), s. 868-870.

Informace o pracovním semináři projektu ISJP (26.-29. 4. 2007, Budapešť) a přednesených příspěvcích.

Cíl: Důchod podle zásluh. / RYSKOVÁ, Světlana - KOUDA, Jiří

In: Ekonom. - Roč. 51, č. 36 (2007), s. 32 - 33.

Rozhovor s P. Nečasem o připravované důchodové reformě.

Právo na kvalitní péči.

In: Reziční péče. - Roč. 3, č. 3 (2007), s. 5-7.

Stanoviska a názory MZd a MPSV ke zprávě a doporučením Kanceláře veřejného ochránce práv, zpracovaných na základě návštěvy 27 domovů pro seniory.

Essay on the prospects of solidarity and equivalency in social welfare systems - p. 2

At this time, the social welfare system of the Czech Republic is facing the necessity to undertake fundamental changes (reforms). Such action is unthinkable without an idea of what role the two basic principles of the system - equivalency and solidarity - will have in its setup. In social welfare systems, both principles have a significant position, with their importance and weight developing and changing over time. The equivalency principle is tied to the support of motivation to work and the independence of citizens as well as to the decreased demands on the extent of redistribution and potential savings of public resources, namely in social security. This subsequently allows for a lower tax burden, a higher investment rate, and higher GDP growth. The equivalency principle is relatively widely used, especially in insurance. It brings with it an element of merit and allows for a more exact response to the income position of individuals. Its strengthening to the detriment of solidarity is today desirable, especially in the old-age pension insurance system, where it can lead over the long-term to stabilisation or a decrease in the rate of redistribution to social security as a whole. The solidarity principle is multivalent, and its effects can be both desirable and conducive to prosperity and social harmony and desirable and conducive to parasitism and social erosion. It is necessary to identify these effects. Reassessment of the solidarity principle today concerns not only its extent, but also how it is perceived. The crux of the problems relate in particular to solidarity enforced by the state through taxes and, to a certain extent, to obligatory public insurance. The data indicates that this solidarity is excessive and does not correspond to present or future conditions. The statistical concept of solidarity remains even there where it is not suitable or absolutely necessary and leads to a disproportionate burden on public finances. It is also necessary to support institutions such as families, neighbourhoods, various communities, charities, etc., which accent the element of voluntariness in solidarity, as solidarity is brought to and generated in society by its social cohesion. In the future, it is necessary in the social welfare system to take into account the reassessment of solidarity and the strengthening of the equivalency principle, which will respond to the level of development in our society, its tasks, mission, and prospects.

Keywords: social welfare system, social security, social insurance, health insurance, public insurance, social assistance, equivalence, solidarity, subsidiarity, welfare state

Have Individual Employment Action Plans "Died" in the Czech Labour Offices? - p. 7

The presented essay is concerned with the various methods of utilising and implementing the newly introduced instrument of active job market policy -- the individual action plan ("IAP") - in the Czech Republic since 2003. The IAP should help motivate and galvanise young and long-term unemployed people on record at the labour offices to find employment. This claim, however, can only be achieved under the condition that IAPs are provided professionally by regular labour office staff. Empirical research carried out in a number of European countries and countries outside Europe show, however, that it is possible to provide IAP both professionally and bureaucratically. It is this fact that we tried to test in the presented text. Specifically, we were interested in the following: "In what way do regular employees of four selected labour offices in various regions implement IAPs (bureaucratically, professionally, or in a combined manner, i.e., bureau-professionally) under the given implementation conditions in these regions and over a three-year interval (2003 and 2006)?" The results show that among the monitored regions and over time, the approach towards using and implementing IAPs often differed significantly. It is possible to observe the trend toward abandoning IAP as a consulting method and its bureaucratisation as well as the trend toward restricting the extent to which it is used. On the other hand, it is possible to identify the methods of working with the unemployed that develop the principles and

methods of individual approach and professionalism and lead to inclusion in the job market. A big influence on the method of using and implementing IAPs were due in particular to changes in legislation (voluntariness in drawing up IAP vs. penalties for failure to fulfil them), in the external environment of the offices (utilising new measures, ESF projects to decentralise management, networks with offices cooperating with organisations, and persons offering various services), and in professional capacities and competencies of regular workers (method of resolving the overloading of personnel capacities of labour office employees).

Keywords: individual action plans, European employment strategy, bureaucracy, professionalism, bureau-professionalism

Hidden agenda: ageing and health in the Czech media - p. 13

The media - as the main transmitter of information in modern societies and actor in the social construction of reality - plays a major role in the signification of old age. This paper analyzes the way the Czech media represents older people and old age in connection with the topic of health in the media. The media is a key actor that participates in structuring our everyday reality and helps us overcome the uncertainty of the events that surround us. At the same time, however, it can function as an actor or factor contributing to the social inclusion or exclusion of the specific population group which it is providing information about. In addition, the case of ageing is increasingly important, especially in the context of current demographic changes in Western societies. This paper presents partial findings from a larger survey that focused on the representation of old people and of ageing in the main Czech nation-wide television news services and newspapers (carried out as part of the Diakonie ČCE project "Senior and I" in 2005). Selected messages issued during 2004 were analyzed by quantitative content analysis. This analysis showed that old people are presented in the Czech media only in limited number of contexts: elderly as victims of crime and political and economical topics concerning pension reforms are the most widely covered. On the other hand, messages relevant to health and healthcare topics represent only 2% of all analyzed news broadcasted in audiovisual news services and 4% in printed issues. This invisibility of this topic in the Czech media and, at the same time, the specificity of the connection between health and old age are both discussed from the point of view of the politics of active ageing.

Keywords: ageing, health, media, representation, active ageing

Characteristics of displaced persons and specifics of street life - p. 26

The issue of displaced persons is a complex phenomenon that concerns all countries in the world; however, research on this problem is still lacking. There is also a lack of information about displaced people, which fact complicates the work of experts determined to help these poor individuals. The publication is an attempt to briefly summarise the characteristics of displaced persons and their way of life. It is concerned with their average age, their marital status, attained educational, employment rate, health and sanity, criminality, and expectations.

The final part of this publication is dedicated to the specifics of street culture, which displaced persons create spontaneously with their way of life. Such street culture includes the way one dresses, cares for one's appearance, and lives, as well as one's source of livelihood and survival strategy. Free-time - how displaced persons occupy themselves and how they typically communicate - is also addressed. The aim of this publication is to answer the questions concerning the everyday life of displaced persons, and its latent ambition is to make the reader gain a sense of home and family.

Keywords: displaced persons, way of life of the displaced, characteristics of the displaced, street culture of the displaced



VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ RESEARCH INSTITUTE FOR LABOUR AND SOCIAL AFFAIRS

Hlavní náplní ústavu je aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni formulovaný podle aktuálních potřeb orgánů státní správy, popřípadě neziskových či privátních subjektů. Ústav vykonává konzultantskou činnost pro uživatele výsledků výzkumů a organizuje semináře a konference. Výzkumné projekty se každý rok připravují ve spolupráci se zainteresovanými subjekty s ohledem na kontinuitu vývoje vědy a výzkumu v předemných oblastech. Mezi hlavní výzkumné zájmy ústavu patří:

- trh práce a zaměstnanost,
- sociální dialog a pracovní vztahy,
- sociální ochrana,
- rodinná politika,
- příjmová a mzdová politika,
- rovné příležitosti,
- teorie sociální politiky.

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje České informační centrum sociální ochrany VÚPSV (ČICSO). V rámci činnosti centra je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedené oblasti, ale i z příbuzných oborů a průřezových vědních disciplín.

The RILSA's main role is applied research on labour and social affairs at regional, national and international levels, formulated in accordance with the current needs of the state administration, and in some cases the non-profit sector and private clients. The Institute provides consultancy for the users of research results and organizes seminars and conferences. Research projects are prepared each year in collaboration with interested parties, with regard to the continuity of science and research in the areas in question. The Institute's main research interests include:

- labour market and employment,
- social dialogue and labour relations,
- social security,
- family policy,
- wages and income policy,
- equal opportunities,
- social policy theory.

An important activity of the Institute, essential for carrying out its research objectives, is the provision of comprehensive library and information services in the field of labour and social affairs. This is done by RILSA's Czech Information Centre for Social Protection (CICSP).

Kontakt:

Palackého nám. 4, Prague 2, 128 01, Czech Republic, tel. +420 224 922 381, fax +420 224 972 873, <http://www.vupsv.cz>

FÓRUM sociální politiky



© Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
MK ČR E 17566
ISSN 1802-5854
Cena: 50 Kč