

2



FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 6

2012

## Editorial

### Stati, studie, úvahy a analýzy

Podpora a rozvoj podnikání osob nad 50 let: evaluační studie sociálního experimentu formou akčního výzkumu

Ondřej Hora, Miroslav Suchanec

Realizace veřejných programů a sociálních služeb na regionálních trzích práce optikou stability a flexibility státních a nestátních organizací

Pavel Horák

### Z Evropské unie

Evropský rok aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity 2012

### Statistiky a analýzy

Kvalita života osob pečujících o osoby s přiznaným příspěvkem na péči ve III. a IV. stupni závislosti

1	<b>Poznatky z praxe</b>	
	Je vládní návrh novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí pro Klokánky opravdu likvidační?	24
	Mezinárodní jednání o dopadech odlišných životních drah mužů a žen	27
2	<b>Informační servis čtenářům</b>	
	<b>Recenze</b>	
	Analýza imigrace a integrace cizinců v Ústeckém kraji	28
9	Z konference k zahájení Evropského roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity 2012 v ČR	29
	Od návrhů po praxi: hlavní úkoly a oblasti činnosti Cedefop	30
	<b>Novinky v knižním fondu</b>	31
	<b>Z domácího tisku</b>	32
18	<b>Ze zahraničního tisku</b>	32
	<b>Příloha</b>	
20	Z výsledků výzkumu v roce 2011	I-VIII

For summaries of selected articles see the 3<sup>rd</sup> 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, tvořené rubrikou Stati, studie, úvahy a analýzy, 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](mailto:helena.lisa@vupsv.cz).

Uveřejněné příspěvky jsou honorovány.

### Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění souhrn /resumé, abstrakt/, úvod, současný stav poznání a odkazy na odbornou literaturu, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 25 tisíc znaků včetně mezer 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](http://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

## 2/2012

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

**Tisk:** Vydavatelství KUFŘ, 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.: 800 300 302 (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:** 6. 4. 2012

Registrace MK ČR E 17566  
ISSN 1802-5854 – tištěná verze  
ISSN 1803-7488 – elektronická verze  
© VÚPSV

### Redakční rada:

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)  
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)  
Prof. JUDr. Vilém Kahoun, Ph.D. (ČSSZ, ZSF JČU)  
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠFS)  
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)  
PhDr. Věra Kuchařová (VÚPSV)  
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (MU)  
Doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc (MUP, o. p. s., VŠE)

Vážení čtenáři,

převedení administrace sociálních dávek na úřady práce - a s tím spojená implementace zcela nového elektronického systému včetně jednotného místa k výplatě dávek - bylo v prvních měsících letošního roku spojeno s jistými potížemi, které si vyžádaly zvýšené úsilí na straně zaměstnanců úřadů práce a vedly rovněž k dílčím nedostatkům při výplatě dávek, což řadě klientů závislých na sociálních dávkách způsobilo problémy. Proto také odborová organizace zaštiťující zájmy pracovníků úřadů práce jednala s ministrem práce a sociálních věcí s cílem přispět ke zlepšení vzniklé situace. Pokračovaly rovněž kontroly nelegálního zaměstnávání s cílem omezit finanční ztráty sociálních systémů, což je při znovu rostoucí nezaměstnanosti, nižším výběru daní a pojistného nezbytné. Na očekávaný téměř nulový růst hospodářství v letošním roce vláda reagovala úspornými opatřeními. Ministerstvo práce a sociálních věcí hodlá předepsaných úspor dosáhnout zejména zvýšením kontrolní činnosti ve všech oblastech.

Rubrika *Stati, studie, úvahy a analýzy*, jež obsahuje recenzované příspěvky, tentokrát začíná příspěvkem „Podpora a rozvoj podnikání osob nad 50 let: evaluační studie sociálního experimentu formou akčního výzkumu“, jehož autoři prezentují evaluační studii české části mezinárodního projektu „Social Experimentation for Active Ageing“ zaměřeného na podporu osob starších 50 let. Cílem české části projektu bylo realizovat a formou akčního výzkumu zhodnotit projekt malého rozsahu zaměřený na podporu podnikání nezaměstnaných starších 50 let, realizovaného ve spolupráci VÚPSV, Jihočeské hospodářské komory a Úřadu práce v Českých Budějovicích. Součástí programu byly aktivity podporující motivaci účastníků k podnikání, vzdělávací program, individuální poradenství a workshopy zaměřené na podporu podnikajících. Ve srovnání s kontrolní skupinou bylo dosaženo pozitivního efektu na zahájení podnikání, zatímco efekt na zaměstnanost byl stejný jako v kontrolní skupině. Podle účastníků programu a realizátorů projektu došlo během projektu ke zvýšení lidského a sociálního kapitálu účastníků.

Autor dalšího příspěvku „Realizace veřejných programů a sociálních služeb na regionálních trzích práce optikou stability a flexibility státních a nestátních organizací“ se zabývá problematikou řízení a flexibility státních a nestátních organizací fungujících na lokálních trzích práce, které přispívají k celkové flexibilitě systémů politiky pracovního trhu a sociálních služeb. Využitím konceptu exploatace a explorační, typů lokálního řízení a hloubkových rozhovorů s čelními představiteli několika organizací ze čtyř okresů jednoho kraje vyplývá, že nestátní organizace se vyznačují vyšší pružností oproti organizacím státním. Identifikovaná flexibilita až robustnost v řízení neziskových organizací je důsledkem možnosti neziskových organizací pružněji reagovat na proměnlivé situace na lokálních trzích práce. Rigidita v řízení státních organizací je oproti tomu důsledkem striktně vymezené legislativy a omezených možností v oblasti posilování personálních zdrojů a ovlivnění podmínek administrovaných a realizovaných aktivních programů.

Nerecenzovaná část v rubrice *Z Evropské unie* seznamuje s historií vzniku a hlavními cíli Evropského roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity 2012 (Evropský rok 2012). Do následující rubriky *Statistiky a analýzy* je zařazen příspěvek zaměřený na kvalitu života osob pečujících o osoby s vyšším stupněm závislosti na péči. Rubriku *Poznatky z praxe* tvoří dva příspěvky, první se věnuje připravované novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí a jejím možným důsledkům pro poskytovatele péče o ohrožené děti, druhý informuje o hlavních zjištěních z mezinárodního jednání o odlišných dopadech životních drah žen a mužů na jejich sociální postavení. Informační servis čtenářům obsahuje recenzi na knížku o imigraci a integraci cizinců v Ústeckém kraji, příspěvek o zahájení Evropského roku 2012 v ČR, o hlavních úkolech a oblastech činnosti Cedefop a plánovaných oblastech aktivit v jeho rámci, obvyklé krátké informace a ukázky z přírůstků a databáze odd. knihovnicko-informačních služeb.

Helena Lisá  
šéfredaktorka

## Podpora a rozvoj podnikání osob nad 50 let: evaluační studie sociálního experimentu formou akčního výzkumu

Ondřej Hora, Miroslav Suchanec

**Stat' prezentuje evaluační studii české části mezinárodního projektu „Social Experimentation for Active Ageing“ (VS/2010/0045) zaměřeného na podporu osob starších 50 let. Cílem české části projektu bylo realizovat a zhodnotit formou akčního výzkumu projekt malého rozsahu zaměřený na podporu podnikání nezaměstnaných starších 50 let. Projekt byl realizován ve spolupráci VÚPSV, Jihočeské hospodářské komory a Úřadu práce v Českých Budějovicích. Součástí programu byly aktivity podporující motivaci účastníků k podnikání, vzdělávací program a individuální poradenství a workshopy zaměřené na podporu podnikajících. Ve srovnání s kontrolní skupinou bylo dosaženo pozitivního efektu na zahájení podnikání, zatímco efekt na zaměstnanost byl stejný jako v kontrolní skupině. Podle účastníků programu a realizátorů projektu došlo během projektu ke zvýšení lidského kapitálu (např. získané znalosti) a sociálního kapitálu (např. navázané kontakty) účastníků.**

Předkládaný článek prezentuje evaluační studii české části mezinárodního projektu „Social Experimentation for Active Ageing“ (VS/2010/0045) zaměřeného na cílovou skupinu osob nad 50 let. Cílem projektu bylo zlepšení sociální politiky ve vztahu k zlepšení ekonomické a sociální situace starších osob, kterým není v současnosti poskytována podpora. Smyslem projektu bylo zkoušet inovativní akce malého rozsahu, provádět evaluace těchto akcí, přenést výsledky těchto akcí na veřejnost a přispět tak ke zlepšení situace skupin se specifickými problémy v uplatnění na trhu práce. Vzhledem k očekávanému stárnutí evropské populace je tento problém považován za velmi významný zejména u osob starších 50 let.

V České Republice byl projekt koordinován, realizován a evaluován pod vedením Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. Cílem českého projektu bylo vyzkoušet pro zmíněnou cílovou skupinu program podpory drobného podnikání. Takovýto postup je v několika ohledech inovativní. Zprvu, opatření podpory podnikání často nejsou cílena na osoby nad 50 let, za druhé, programy podpory podnikání v ČR nejsou často hodnoceny a posledně, pro hodnocení programů není zpravidla uplatňována metoda akčního výzkumu.

Programy vzdělávání a podpory k drobnému podnikání mají v ČR mnohaletou tradici. Dlouholetá zkušenost realizátorů pro-

gramu nám umožnila vyjít při tvorbě našeho sociálního experimentu ze zavedeného programu s dlouhodobě dobrými výsledky, avšak program bylo potřeba inovovat o nové prvky. Plán pilotní akce, metodologie využitá pro zhodnocení programu, hlavní výsledky programu a související zjištění jsou představeny v následující části textu.

### Plán pilotní akce

Projekt byl navržen koordinátorem a jeho části byly před svou realizací diskutovány na setkáních se členy LARG<sup>1</sup>. Jak již bylo nastíněno v úvodu, prezentovaný program byl upravenou verzí programu podpory podnikání, který je v ČR dlouhodobě využíván. Jedním z prvotních zjištění bylo, že osoby starší padesát let se programu zpravidla účastní pouze výjimečně, což vybízí k otázce, zda je začátek podnikání pro osoby po padesátce potenciálně přínosným řešením. Cílovou populací projektu byli nezaměstnaní starší 50 let v okrese České Budějovice (ČB), kterým zbývá alespoň 2,5 roku do odchodu do důchodu, mají čistý trestní rejstřík a jsou z města ČB nebo jeho okolí. Z této cílové populace si program kladl za cíl získat do programu alespoň dvacet účastníků. Kromě zahájení a udržení samostatného podnikání osob z cílové skupiny bylo cílem programu zlepšit lidský a sociální kapitál účastníků a zvýšit kvalitu

jejich života. K dosažení těchto cílů byly stanoveny operační cíle pro jednotlivé etapy projektu a také indikátory úspěšnosti dosažení těchto cílů (viz tabulka č. 1).

### Metodologie evaluace

Poznávacím cílem (co je třeba vyzkoumat) evaluační studie bylo zhodnotit aktivity české části projektu. Jedná se o „evaluaci pro rozvoj“ (Chelimsky, 1997), neboť aplikačním cílem (k čemu poznatky slouží) evaluace je poskytnutí evaluační pomoci k posílení stávajících institucí. Podobně lze teoreticky evaluaci vymezit jako evaluaci z důvodu ověření možnosti fungování programu pro určitou cílovou skupinu a z důvodu inovace/zlepšení stávající politiky (viz Rossi, Freeman, 1998). Cílem evaluace bylo zprvu posoudit očekávané efekty realizovaného programu (míra naplnění cílů programu) včetně vedlejších a neočekávaných efektů, zadruhé prošetřit, nakolik jednotlivé prvky programu či jiné faktory přispěly k jeho úspěšné či neúspěšné realizaci, zatřetí zhodnotit, nakolik je program podpory podnikání vhodnou formou intervence pro cílovou skupinu, a konečně posoudit, nakolik (či které její prvky) je zvolená forma hodnocení programu vhodná pro hodnocení obdobných forem intervence. Cílů evaluace bude dosaženo prostřednictvím srovnání výsledků programu se stanovenými kritérii jeho úspěšnosti v návaznosti na programové cíle, porovnáním jeho úspěšnosti s předchozím programem, srovnáním s kontrolní skupinou neúčastníků ve srovnatelném období a posouzením situace účastníky programu a členy LARG v diskusi.

Projekt je realizován formou akčního výzkumu, který je chápán především jako proces, průběžný sled událostí a aktivit (viz Rosenfeld a Chaskin, 2008; Rothwell a Sullivan, 2010). Tato forma se v několika bodech liší od běžnější „evaluace vlivu“, která je zpravidla prováděna organizačně odděleně a na kvantitativní bázi. K vyhodnocování programu dochází v celém procesu jeho plánování a realizace i po jeho

**Tabulka č. 1: Operační cíle a indikátory pro jednotlivé etapy programu**

Etapa programu	Operační cíle	Indikátory
1. etapa (srpen 2010 až říjen 2010)	Zvýšit zájem o podnikání v cílové skupině	A1: získat alespoň 40 zájemců o kurs Základy podnikání A2: naplnění kapacity kursů (2x10 osob)
2. etapa (září 2010 až červen 2011)	Pomoci podnikání zahájit	B1: podíl účastníků, kteří získali dotaci (alespoň 50 %) B2: podíl účastníků v OSVČ/zaměstnání versus podíl neúčastníků s podobnými charakteristikami
3. etapa (listopad 2010 až září 2011)	Pomoci podnikání udržet	C1: podíl dotovaných (alespoň 70 %), kteří po 6 měsících stále podnikají C2: subjektivní pocit účastníků o perspektivnosti podnikání C3: subjektivní pocit zvýšení lidského kapitálu účastníků C4: subjektivní pocit zvýšení sociálního kapitálu účastníků C5: subjektivní pocit zlepšení kvality života účastníků

skončení. Oproti běžné evaluaci je také klíčová spolupráce jednotlivých aktérů při realizaci a evaluaci programu. Jednotliví aktéři jsou aktivními zdroji poznatků o jeho průběhu a efektech. Evaluátor je zároveň jedním z agentů změny, přímo se účastní jednotlivých aktivit a osobně se spolupodílí na formování a vyhodnocování jednotlivých fází programu.

Akční výzkum lze formulovat ve fázích (viz tabulka č. 2), přičemž jednotlivé části modelu akčního výzkumu někdy probíhají současně. V přípravné fázi (STRUCTURE) dochází zejména k jednoznačnému definování cílů a k návrhu postupu realizace programu. V implementační fázi (PROCESS) je pak možné monitorovat, zda se skutečné dění neodchyluje od výše zmíněných plánů, abychom ve výsledkové fázi (OUTCOME) mohli pozorovat změnu. Kromě efektu na zaměstnanost jde také o zkušenosti všech účastníků podílejících se na realizaci programu. Tato strukturace umožňuje revizi úspěšnosti jednotlivých kroků v případě, že se zamýšlený pozitivní efekt programu nedostaví.

Pro evaluaci „skutečného“ efektu programu a maximalizaci interní validity a důvěryhodnosti evaluace byl použit design nestejných skupin. Design pracuje se dvěma skupinami, z nichž jedné (experimentální skupina) přidělíme intervenci a druhé (kontrolní skupina) nikoli. Jedná se o design, v kterém sice pracujeme se dvěma skupinami, abychom předešli nejčastějším hrozbám interní validity vyskytující se při testování jediné skupiny (např. zrání, historie), ale nejedná se o „ekvivalentní skupiny“, ať již náhodně vybrané nebo posléze náhodně nebo systematicky vytvořené v procesu randomizace. Výběr účastníků programu probíhal na základě zájmu uchazečů. Uchazeči, kteří na motivační schůzce vyjádřili zájem o program, byli následně kontaktováni, a ti, jejichž zájem trval, byli do kursu přijati. Kontrolní skupina pak byla vytvořena ze zbylých příslušníků cílové skupiny, kteří po motivační schůzce zanechali na sebe kontakt. Z tohoto důvodu nelze mluvit o pokrytí tzv. více-skupinových hrozeb, konkrétně hrozeb přítomných z důvodu interakce selekce, a běžných jednoskupinových hrozeb – jednoskupinové hrozby mohou být specifické (odlišné) u experimentální a kontrolní skupiny (Cook, 1979; Campbell, 1966). Přes výše uvedené nedostatky se jedná pravděpodobně o nejběžnější design v sociálněvědním výzkumu (Trochim, 2006), zejména z hlediska praktické neuskutečnitelnosti náhodného výběru nebo náhodného vytvoření skupin. Uvedené nedostatky jsou také výrazně podstatnější při výhradně statistickém zpracování dat, zatímco zde se jedná o triangulovanou evaluaci s větším důrazem na kvalitativní rozměr výzkumu. Výzkum nemá snahu o statistické zobecnění výsledků mimo sledované skupiny. Experimentální design nepovažujeme v tomto případě ani za etický

**Tabulka č. 2: Aplikace tradičního modelu akčního výzkumu na projekt podpory podnikání**

	obecný popis	konkrétní aktivity
STRUCTURE (POTŘEBY, PLÁNY)  PROCESS (AKTIVITY)  OUTCOME (VÝSLEDKY)	<b>Vstup</b> - vychází z definice určitého sociálního problému	napsání projektové žádosti, získání projektu
	<b>Začátek</b> - dochází k určení klíčových aktérů	ustanovení členů LARG a jejich rolí, první stanovení cílů programu
	<b>Posouzení a zpětná vazba</b> - jsou shromažďovány a zhodnocovány informace vedoucí ke stanovení pozitivního budoucího cíle, zvažují se možnosti intervence, klíčoví aktéři dostávají zpětnou vazbu vedoucí k tvorbě designu intervence	vypracování base-line study a její diskuse v rámci LARG, využití base-line study k designu projektu
	<b>Plán akce</b> - plánování cílů projektu, designu projektu a nároků evaluace	stanovení cílů projektu, nastavení designu programu a výzkumu, vypracování plánu evaluace
	<b>Intervence</b> - akce je implementována, monitorována a průběžně podle potřeby upravována	realizace opatření: motivační fáze, vzdělávací program, individuální poradenství, workshopy
	<b>Zhodnocení</b> - realizátoři programu pomáhají evaluátorům zhodnotit jednotlivé fáze realizace programu	průběžná diskuse výsledků se členy LARG, závěrečná evaluační zpráva
	<b>Využití</b> - jsou identifikovány a využity pozitivní výsledky, jednotliví aktéři usilují o zachování pozitivních změn	diskuse výsledků v LARG (focus group), přínos pro jednotlivé aktéry, společná formulace doporučení, diseminace výsledků
	<b>Odloučení</b> - ukončení programu	přenos výsledků k jednotlivým aktérům, ukončení programu

Zdroj: Rothwell a Sullivan (2010), upraveno.

a uskutečnitelný (nelze odmítnout uchazeče, kteří mají zájem o program, stejně jako přinutit ostatní k účasti, vše pod záminkou experimentu), ani efektivní (zájem uchazečů jako předpoklad pro úspěšnost programu).

Výzkum využíval kombinaci několika výzkumných postupů. Ke screeningu názorů nezaměstnaných účastníků informačně-motivačních schůzek byly využity dotazníky. Přes 200 vyhodnocených dotazníků umožnilo získat poměrně jasnou představu o názorech cílové populace nezaměstnaných nad 50 let na podnikání. Rovněž bylo realizováno nezúčastněné pozorování, kdy se evaluátoři osobně zúčastnili všech klíčových fází realizace programu. Klíčovou částí výzkumu byly polostrukturované osobní či telefonické rozhovory v době ukončení programu. S dvanácti účastníky programu byly provedeny osobní nebo telefonické rozhovory, od pěti účastníků jsme získali alespoň základní informace telefonicky (minirozhovor), čtyři účastníky jsme nezastihli ani e-mailem, ani telefonicky a dva účastníci rozhovor odmítli. Další informace jsme získali v rámci několika skupinových diskusí se členy LARG. Při tvorbě base-line study byla využívána metoda studia dokumentů a sekundární analýza statistik.

## Zhodnocení průběhu programu v přípravné fázi

Před zahájením realizace projektu proběhly tři aktivity: byli identifikováni klíčoví aktéři programu a ustanovena LARG, vypracována základní studie a byl vytvořen projekt pilotní akce (viz výše).

Program byl realizován formou sociálního experimentu s aktivní účastí více spolupracujících subjektů. V rámci města ČB a okolí se podařilo vytvořit Lokální výzkumnou akční skupinu (Local Action Research Group, zkráceně LARG). Cílem LARG bylo spolupracovat na tvorbě, realizaci a hodnocení sociálního experimentu. Vedoucím projektu byl koordinátor programu. Členy LARG se stali pracovníci VÚPSV, Úřadu práce v ČB (ÚP), Jihočeské hospodářské komory (HK), která program realizovala, a také jeden z podnikatelů. Setkání LARG byla svolávána dle potřeby jednou za měsíc či dva. Obsahem setkání bylo především vzájemné informování o postupu realizace programu, řešení bezprostředních problémů či volby způsobu realizace dalších fází programu. V programu byli zapojeni i realizátoři, kteří nebyli členy LARG, ti proto plnili i roli zástupců partnerských institucí.

Cílem tzv. základní studie (viz Hora, Suchanec, Soukup, 2010) vypracované evaluátory před samotným počátkem programu byla a) identifikace klíčových trendů souvisejících se situací osob nad 50 let na trhu práce, b) identifikace současných služeb souvisejících s řešením situace těchto osob, c) identifikace konfrontačního napětí mezi současným stavem řešení a potenciálním zlepšením tohoto řešení. Základní studie ukázala, že aktivní politika zaměstnanosti v České republice není zpravidla cílena na osoby starší 50 let. Některé předchozí výzkumy ovšem potvrdily, že nástroje aktivní politiky zaměstnanosti mohou být vhodným způsobem řešení situace osob nad 50 let. Pro realizaci naše-

ho projektu jsme zvolili region, kde je problém nezaměstnanosti osob nad 50 let dosud menšího rozsahu, ale ve kterém bude tento problém pravděpodobně do budoucna narůstat. Praktický přínos základní studie lze spatřovat především v odhadu přínosů a rizik spojených s realizací našeho sociálního experimentu (viz závěry základní studie).

### Zhodnocení informačně-motivační fáze programu

Cílem první fáze realizace programu bylo podpořit zájem o podnikání. Tato fáze programu probíhala ve dvou navazujících částech. Nejprve byly souběžně využity metody vyvěšení letáčku v informačním centru<sup>2</sup>, krátké informační schůzky pro nové zájemce<sup>3</sup> a distribuce letáčku při osobním setkání se zprostředkovatelem<sup>4</sup>. Cílovou populací programu v této fázi bylo cca 1500 nezaměstnaných starších 50 let v regionu ČB. Výsledkem úvodní fáze oslovení bylo získání deseti zájemců o podnikání a tři lidé se osobně dostavili za pracovníci úřadu práce pro více informací. Výše uvedenými způsoby se tedy nepodařilo dosáhnout cílů programu<sup>5</sup> a bylo nutné využít jinou metodu, konkrétně informačně-motivační schůzky.

Informační schůzky probíhaly formou jedno- až dvouhodinových skupinových setkání pracovníků hospodářské komory s nezaměstnanými nad 50 let. Celkem bylo v prostorách ÚP realizováno osm informačně-motivačních schůzek, kterých se celkem účastnilo 217 nezaměstnaných (91 žen a 126 mužů). Informačně-motivační schůzky byly pro nezaměstnané povinné<sup>6</sup>. Schůzky byly organizovány v blocích podle úrovně vzdělání. Schůzka byla zaměřena na zhodnocení současné situace, zvážení možnosti pracovního uplatnění, nabídku podnikání včetně představení programu a diskusi možností podnikání mezi účastníky schůzky. Účastníci vyplnili dotazník (zájem o podnikání) a mohli na sebe nezávazně nechat kontakt u pracovníce HK za účelem pozdějšího osobního setkání ohledně účasti v programu.

Zájem o podnikání na informačně-motivačních schůzkách se odlišoval podle úrovně vzdělání (nízký byl u osob se základním vzděláním). Celkově nezaměstnaní vyjadřovali spíše obavy z podnikání (zdravotní stav, vysoký věk, osobní a rodinné problémy). Tyto výsledky potvrdil také dotazník motivace k podnikání, který jsme distribuovali na závěr motivačních schůzek a na který nám odpovědělo 201 nezaměstnaných (viz Hora, Suchanec a Soukup, 2011). Na schůzkách se také projevilo, že se jich zúčastnili dřívější neúspěšní podnikatelé, kteří v několika případech projevovali o program zájem<sup>7</sup>. Výsledkem informačně motivačních schůzek bylo 78 zanechaných kontaktů na předběžné zájem-

ce o podnikání. Členové LARG do budoucna doporučují využívat k informování cílové populace skupinová setkání s účastníky nebo individuální akční plány, kde by zahájení podnikání mohlo být jednou z metod intervence.

### Potvrzení kontaktu a nástup do programu

Po skončení informačních schůzek pracovníce HK telefonicky kontaktovala zájemce s nabídkou osobní či telefonické schůzky. Obsahem schůzky bylo seznámení s projektem a s obsahem kursu, byl zjišťován zájem o program a případně konzultován podnikatelský záměr. Po provedení rozhovorů ze 78 předběžných zájemců o program 24 nemělo zájem o osobní schůzku, 18 se po osobní schůzce rozhodlo kurs neabsolvovat a u 35 trval zájem o program i po osobní schůzce.

Z trvajících zájemců vznikly dvě skupiny účastníků programu. První skupinu tvořilo 14 účastníků, kteří nastoupili do prvního běhu vzdělávacího programu. Druhou skupinu tvořilo celkem 21 osob, které projevíly zájem o druhý běh kursu. Mezi prvními a druhými během programu vznikla prodleva jednoho měsíce, neboť oba běhy programu byly realizovány bezprostředně po sobě. Při ověřování zájmu o program těsně před zahájením druhého běhu se ukázalo, že část původních zájemců o program ztratila zájem. Do druhého běhu programu nastoupilo 9 osob. Účastníci byli do obou běhů programu vybírání samovýběrem (jak měli čas a chtěli začít), čímž je možné zdůvodnit slabší naplnění druhého běhu programu. Celkově se podařilo dosáhnout cíle programu pro motivační fázi, neboť bylo více než 40 zájemců o program a do kursu nastoupilo 23 účastníků.

Účastníci programu byli většinou vysokoškoláci či středoškoláci s dlouhodobou pracovní zkušeností. Někteří účastníci byli zdravotně handicapovaní, část již dříve podnikala. Paradoxem je, že dřívější podnikání nevyvolávalo motivaci k podnikání, ale lidé spíše odkazovali na svou negativní zkušenost. Všichni účastníci programu byli před jeho zahájením nezaměstnaní (někteří dlouhodobě), což mělo vliv na jejich životní situaci, psychickou pohodu a motivaci ke vstupu do programu. Přes relativně vysoký lidský kapitál se řada účastníků potýkala se závažnými problémy v uplatnění na trhu práce. Část nezaměstnaných se obtížně vyrovnávala se svou životní situací (po padésátce poprvé nezaměstnaní, z jejich pohledu nespravedlivě propuštění...).

Ukázalo se, že motivace k účasti v programu byla různorodá. U účastníků programu se často jako motiv objevoval zájem dozvědět se nové věci, získat nové poznatky a informace. Tento motiv byl stejně důležitý pro zájemce, kteří nepodnikali, jako pro ty, kteří si chtěli své poznatky obnovit či aktualizovat. Část účastníků byla motivována očekáváním výsledkem,

tj. možností podnikat či vyjasněním si možnosti podnikat. Jedna z účastnic uvedla, že šla do kursu, neboť podnikání vnímala jako krajní řešení své situace, ale nevidí jinou možnost svého pracovního uplatnění. Obdobný motiv se objevil také u dalších respondentů v souvislosti s tím, že chtějí pracovat (nedostatek financí) či nechtěli zůstat na úřadu práce. U některých účastníků to souvisí s tím, že ze zdravotních nebo jiných důvodů nemohli vykonávat své původní povolání. U několika respondentů se projevily motivy naplnění času v nezaměstnanosti smysluplnou aktivitou. Za pozitivní aspekt motivace účastníků lze označit jejich velký zájem o nové poznatky. Někteří účastníci programu nám ovšem potvrdili, že jejich motivace podnikat nebyla na začátku programu příliš silná. U významné části účastníků se podle účastnice LARG z HK projevoval životní pohled orientovaný na konec pracovní kariéry, odchod do důchodu apod.

### Zhodnocení vzdělávací fáze programu: kurs „Základy podnikání“

Hlavní částí programu podpory podnikání byl vzdělávací blok. Byly realizovány dva běhy vzdělávacího programu, jeden v říjnu a druhý v listopadu. Délka trvání jednoho programu byla 20 dnů (120 vyučovacích hodin). HK využila program, se kterým má dlouhodobou zkušenost. Jednotlivé výukové bloky nebyly většinou realizovány pracovníky HK, ale externími lektory.

Obsahem kursu byla teoretická a praktická část. Teoretická část obsahovala skupinovou výuku v oblastech legislativa, marketing a management, základy práce na počítači, ekonomie a účetnictví. Účastníci měli k dispozici skripta. V programu byla oproti standardnímu programu navýšena hodinová dotace na marketing na úkor hodinové dotace na oblast sociálního zabezpečení. Podle vyjádření pracovníce HK účastníci kursu hodnotili právě výklad v oblasti práva sociálního zabezpečení jako málo časově dotovaný. Na konci programu bylo ověření znalostí účastníků testem. Pro hodnocení účastníků je významnější obhajoba podnikatelského plánu (viz níže).

Praktická část obsahovala výuku a individuální konzultace v oblasti zpracování podnikatelského plánu. Součástí plánu byla motivace k podnikání, představení oboru činnosti, zhodnocení příležitosti a rizik včetně zhodnocení konkurence a ekonomické rozvaha na tři roky. Podnikatelský plán byl vypracováván tak, aby naplnil požadavky na poskytnutí dotace ze strany úřadu práce. Součástí praktické části byly také informace o krocích a úkolech potřebných k počátku podnikání. Podnikatelský plán byl účastníky připravován v rámci domácí přípravy a ve výuce byl individuálně konzultován.

Při pozdějších rozhovorech s účastníky programu byl více diskutován aspekt programu, který zde označujeme jako aktivaci. Aktivaci zde chápeme jako proces individuální a skupinové práce s účastníky programu<sup>9</sup>. Na počátku programu vzniká kolektiv neznámých lidí, kteří jsou v obtížné životní situaci. Jsou uzavřeni a neznají se. Kritickým aspektem programu byl tlak některých realizátorů programu k otevírání lidí<sup>9</sup>, což bylo některým účastníkům programu nepřijemné a nezvládali to (jeden z účastníků proto program opustil). S odstupem času ale někteří účastníci hodnotí tento postup jako přínosný, protože přispěl k dřívějšímu sblížení skupiny, vyvolával diskusi a rozvíjel přemýšlení nad životní situací účastníků a jejím řešením či jim to dokonce pomohlo „postavit se na nohy“. Přesto mohou vznikat některé etické otázky spojené např. s přílišným zasahováním do soukromí účastníků.

V rozhovorech s účastníky programu jsme se často setkávali s názorem, že postupem času se v programu vytvořila dobrá atmosféra založená na porozumění a spolupráci, lidé si navzájem přinášeli konkrétní nápady a psychickou podporu. K vytvoření dobré atmosféry mohlo přispět, že účastníci programu byli z jedné generace a z jednoho regionu. Někteří účastníci programu se vzájemně setkávali po jeho skončení. Součástí programu bylo také poskytování vzájemné (i negativní) zpětné vazby mezi účastníky (např. k podnikatelským záměrům), což někteří účastníci vnímali jako velkou pomoc. Celkově se u některých respondentů projevilo, že jim kurs kromě praktických informací poskytl psychickou podporu: „Kurs mě v tomto období přinesl velkou psychologickou podporu – postavil mě po tom, co mě vyhodil z práce, na nohy. Kurs mi dal sebevědomí, pomohl mi, abych se nebála a uvědomila si vlastní cenu“. Realizátoři programu také vnímají pozitivní efekty programu na psychiku účastníků, kdy se účastníci programu „dostali z počátečního stresu způsobeného nezaměstnaností do větší pohody“.

K rozvoji sociálního kapitálu účastníků došlo tím, že získali podporu od realizátorů programu (na které se mohli kdykoli obrátit). Účastníci byli lektory v průběhu programu připravováni na jednotlivé situace spojené s podnikáním a dostali kontakty na kompetentní osoby. V některých případech se ukázalo, že účastníci programu měli díky účasti v programu zajištěn vstřícnější přístup např. ze strany ÚP a dalších úřadů. Podle jednoho z účastníků programu bylo pro něj velkým přínosem, že zjistil, že mu v řadě věcí může pomoci HK. Další rozvoj sociálního kapitálu účastníků nastal v důsledku seznámení se s dalšími účastníky programu. Tento typ sociálního kapitálu se projevoval především v diskusích s ostatními účastníky projektu, ve sdí-

**Tabulka č. 3: Pozitivní a negativní aspekty programu z pohledu účastníků**

Pozitivní aspekty programu	Negativní aspekty programu
<ul style="list-style-type: none"> <li>● skladba, koncepce programu,</li> <li>● informace byly zajímavé (nové, potřebné, prakticky využitelné)</li> <li>● v rámci kursu byla individuální setkání s lektory, což umožňovalo hledání individuálních řešení pro jednotlivé účastníky</li> <li>● poznání nových lidí</li> <li>● program způsobem realizace podporoval v účastnících možnosti diskutovat, vzájemně se podporovat a přemýšlet o podnikání i o dalších věcech</li> <li>● zvýšení motivace (podpoření rozhodnutí) k podnikání</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● skladba programu</li> <li>● příliš mnoho marketingu, nedostatek účetnictví</li> <li>● kurs byl příliš rychlý, bylo by dobře prodloužit délku trvání kursu</li> <li>● kurs poskytl základní informace (orientace v problému), ale pro podnikání to není dostatečné</li> <li>● přílišná náročnost programu pro účastníky (nové informace, nedostatek času)</li> <li>● chybělo více prostoru pro praktické věci</li> <li>● druhý běh programu nebyl dostatečně naplněn a to mělo vliv na atmosféru a kvalitu diskuse v této skupině</li> </ul>

lení nápadů a vzájemné podpoře. Kromě toho účast v projektu účastníkům pomohla v navázání přátelských vztahů. Sdílení nepříznivé situace s dalšími účastníky programu bylo v některých případech pro nezaměstnané psychickou podporou.

### Obhajoby podnikatelských plánů

Každý z kursů byl zakončen obhajobou podnikatelských plánů. Celkem kursy dokončilo 10 uchazečů ze 14 účastníků (první běh) a 4 z 9 účastníků (druhý běh). Účastníci programu předkládali vypracovaný podnikatelský plán v délce cca 15 stran. Součástí obhajoby byla prezentace podnikatelského plánu účastníkem kursu (15–30 minut) a diskuse silných a slabých stránek podnikatelských záměrů, která obsahovala především otázky a náměty od členů HK. Při obhajobách byly prezentovány následující podnikatelské záměry: výuka matematiky a angličtiny, kosmetička, heraldika, tvorba CD a DVD prezentací, pohostinství, výroba dekoráčních předmětů, počítačová správa a podpora, masérské služby, pěstitelská pálenice, poradenství v oblasti managementu kvality. V rámci obhajob podnikatelských plánů byla účastníkům poskytnuta zpětná vazba a byli upozorněni na nedostatečně propracovaná či obtížná místa svých podnikatelských plánů. Také obhajoby byly hodnoceny známkami, kde všichni účastníci získali výborné nebo velmi dobré hodnocení. Pracovnice HK (členka LARG) k hodnocení podnikatelských plánů řekla:

„Nejdůležitější bylo, aby měli hotovej podnikatelskej plán se všemi náležitostmi tak, jak má vypadat, což se ani nemůže stát, že by ho neměli, protože od začátku toho kursu po celý ten měsíc my ho s nima tvoříme, ten plán. V tomto případě jako taková zjednodušená forma pro to, a my postupujeme podle osnov úřadu práce, tak aby mohli získat tu dotaci. Není potřeba nějaký byznys plán, když žádáte o úvěr, to jsou věci složitější samozřejmě. Ale pro lidi, kteří jakoby projdou tímhle kursem a zahajují podnikatelskou činnost, si myslím, že tvorba toho podnikatelského plánu

*je i tak dost náročná. A další kritérium je, aby měli dobře promyšlené ekonomické záležitosti, včetně finančních výhledů, to se myslím dělá na 3 roky. A aby o tom uměli hovořit, aby uměli hovořit o tom, jak to mají promyšlený, jak chtějí třeba dělat marketing, jestli si dělali průzkum trhu a podobně“.*

### Zhodnocení přínosů vzdělávacího programu z pohledu účastníků

Jednotlivých účastníků jsme se dotazovali na přínosy absolvovaného programu jednak v rámci obhajoby jejich podnikatelských plánů a jednak s odstupem času při závěrečných rozhovorech. U účastníků převažovalo pozitivní hodnocení. Jednotlivé přínosy programu pro účastníky lze shrnout do následujících kategorií:

#### A) získání nových znalostí nebo aktualizace znalostí

Prakticky všichni účastníci programu hodnotili tuto část programu jako velice kvalitní a prospěšnou. Někteří účastníci informace v programu získané využívají v podnikání nebo v zaměstnání.

#### B) možnost připravit se na podnikání individuálními konzultacemi a vytvořením podnikatelského plánu

Informace v programu byly formulovány tak, aby upozornily na některé problémy, které mohou v podnikání nastat, aby pomohly účastníkům podnikání připravit se na řešení určitých situací v budoucnu, což účastníkům ušetřilo čas a umožnilo jim vyvarovat se některých chyb.

#### C) podpoření další motivace k podnikání

#### D) kurs vedl k založení živnosti

#### E) sociální efekty (např. možnost komunikace, poznání nových lidí)

Nejvíce byla členy LARG diskutována otázka teoretické či praktické podoby programu. Do budoucna by bylo možné do programu více zapojit současné podnikatele, kteří by mohli být pozitivním a také negativním (čeho se vyvarovat) vzorem pro začínající podnikatele. Také zapojení podnikatele do LARG se ukázalo být dobrým krokem a mělo by být to budouc-

na zachováno. Podle názoru pracovnice HK (člen LARG), která program realizovala, se účastníci tohoto programu odlišovali od účastníků předchozích programů v tom, že jejich primární motivací bylo vyřešení situace a že u nich naopak ve větší míře chyběla preference samotného podnikání jako pracovního stylu. Bylo proto obtížnější i v rámci výukové části programu prolamovat jejich nejistotu, zda podnikání zahájí. U některých účastníků programu se projevoval vliv rodiny, která je od podnikání odrazovala (zřejmě z obavy ze zadlužení). Zvláště v druhém běhu programu se projevil nedostatek tahounů, kteří by měli o podnikání zájem a strhli k tomu i ostatní. Jedna část LARG zastávala stanovisko, že programy by měly být do budoucna věkově heterogenní, což pomáhá překonávat nedostatky jednotlivých věkových skupin. Druhá část členů LARG argumentovala pro věkově homogenně zaměřené programy. Důvodem byly rozdílné vzdělávací potřeby a časový prostor potřebný na jednotlivé aktivity u různých věkových skupin.

### Zhodnocení podpory poskytované účastníkům po dokončení vzdělávacího programu

S podporou účastníků v období zahájení podnikání byly spojeny tři základní typy aktivit: finanční dotace, individuální poradenství a skupinové workshopy.

#### Poskytnutí finanční dotace

O možnosti finanční podpory se zájemci o program dozvěděli na motivačně-informačních schůzkách, část z nich o této možnosti věděla z informačních materiálů či od pracovníka úřadu práce. Pracovníci úřadu práce v rámci obhajoby podnikatelských plánů a prvního workshopu s účastníky diskutovali možnost poskytnutí dotace do výše 50 000 Kč (podpora SVC) a možnost podpory podnikání z nového nástroje „překlenovací příspěvek“, který je určen na úhradu provozních nákladů. Aktualizované informace o finanční podpoře byly účastníkům průběžně k dispozici e-mailem. U účastníků programu jsme v závěrečných rozhovorech zjišťovali, zda využili nějakou formu finanční podpory, případně proč ji nevyužili. Účastníci, kteří již začali podnikat, v několika případech finanční podporu využili např. k zakoupení tiskárny, notebooku, dataprojektoru či vybavení kanceláře. Další z podnikajících účastníků finanční podporu nevyužili, protože principiálně odmítá půjčky, nicméně získal od pracovního úřadu finanční podporu v hodnotě 6 až 8 tisíc Kč po dobu šesti měsíců, což hodnotí jako velkou pomoc. Druhá skupina účastníků podnikat nezačala, ale do budoucna o tom uvažuje. V této skupině jeden účastník o využití finanční podpory ještě uvažuje a tři uvedli, že o ní nemají

zájem. U více účastníků se vyskytl v době ukončení kursu problém, že k podnikání potřebovali další kursy či věci, které nejsou trvalé hodnoty a na které tedy nemůže být finanční dotace poskytnuta. Největší část účastníků programu ale dotaci nemohla získat, protože po ukončení programu od podnikání ustoupila.

#### Využívání individuálního poradenství

Podle kontaktní pracovnice HK (člen LARG) využilo individuální poradenství maximálně 30–40 procent absolventů. Někteří se dotazovali na získání finančních prostředků, přišli si obnovit podnikatelský plán, zeptat se na konkrétní otázky či získat kontakt na konkrétní instituce. Jen úzká skupina využila poradenství opakovaně. Podle pracovnice hospodářské komory byl malý zájem o individuální poradenství ovlivněn tím, že pouze malá část účastníků programu podnikání zahájila. Výpovědi účastníků potvrdily výše uvedené informace. Účastníci programu, kteří zahájili podnikání, individuální poradenství zpravidla využili či využívali a podle jejich vyjádření jim to pomohlo. Individuální poradenství je pro začínající podnikatele dobrým nástrojem podpory podnikání a mělo by v programu zůstat do budoucna zachováno.

#### Workshopy pro začínající podnikatele

Celkem byly pořádány čtyři workshopy, jejichž cílem mělo být poskytnutí praktických informací, řešení společných témat či konkrétních situací účastníků a v neposlední řadě také podpora jejich motivace podnikat. Účastníky workshopů byli vždy pracovníci hospodářské komory, v některých případech se zúčastnili pracovníci úřadu práce a přizvaní odborníci na jednotlivé dílčí otázky. Cílem prvního workshopu bylo především informovat účastníky o aktuálních změnách v legislativě a poskytnout praktickou pomoc při plnění povinností spojených s podnikatelskou činností a informace o nových nástrojích podpory podnikání. Další workshop se uskutečnil na téma time management. Cílem workshopu bylo diskutovat s účastníky jejich současnou situaci a podpořit jejich schopnost vytvářet si časový harmonogram pro další činnost. Tématem třetího workshopu byl marketing. Jednalo se o interaktivní diskusi o marketingových strategiích jednotlivých účastníků workshopu. Toto téma bylo více rozpracováno a prohloubeno na čtvrtém workshopu, kde jednotliví účastníci programu prezentovali svou marketingovou strategii. Přínosy workshopů obdobně jako v celé vzdělávací části programu viděli účastníci ve skupinovém hodnocení situace účastníků (zpětná vazba), v hledání nových nápadů a v možnosti rozvíjet přemýšlení.

Součástí prvního workshopu byla moderovaná diskuse s účastníky o jejich situaci a motivaci zahájit podnikání. V této dis-

kusi se projevilo váhání účastníků nad zahájením podnikání. Až na výjimky účastníci příliš nepokročili s přípravami. Přesto se na prvním workshopu u části účastníků stále projevoval poměrně silný zájem podnikání zahájit. Prvního workshopu se zúčastnilo 11 účastníků programu, druhého workshopu se zúčastnilo 6 účastníků vzdělávacího programu, třetího workshopu 5 účastníků a posledního 4 účastníci. Druhého až čtvrtého workshopu se zúčastnili především ti, kteří v té době zahájili podnikání nebo o tom uvažovali. Část účastníků programu o následující workshopy (2.–4.) neměla zájem kvůli nedostatku času (nástup do zaměstnání, paradoxně i zahájení podnikání).

### Zhodnocení dopadu programu na zaměstnanost

V této části prezentujeme dopady programu na ekonomickou aktivitu účastníků programu. Program měl celkem 23 oficiálních účastníků. Obdobím, za které výsledky programu hodnotíme, je polovina září roku 2011, tj. asi 9–10 měsíců od dokončení vzdělávací fáze programu. Ve sledovaném období šest lidí podnikalo, deset účastníků si našlo zaměstnání a 6 bylo ve sledovaném období stále v evidenci úřadu práce. Někteří z účastníků programu zahájili podnikání jako tzv. závislí podnikatelé a také v rozhovorech uváděli, že jsou zaměstnanci, ačkoli pracovali na živnostenský list. Jeden účastník programu také zahájil podnikání jako člen s. r. o. (zaměstnanec), bylo na něj čerpáno „společensky účelné pracovní místo“, v tomto případě se ale fakticky jedná o podnikání.

První skupinu účastníků tvoří lidé, kteří začali podnikat a po devíti měsících od konce vzdělávacího programu podnikají. S výjimkou jedné účastnice všichni ostatní, kteří začali podnikat, zároveň dokončili kurs – zpravidla chodili také na workshopy a využívali individuální poradenství. V těchto pěti případech můžeme hovořit o ideálním průběhu programu. Účastníci programu většinou začali podnikat v oboru, ve kterém již dříve podnikali, pracovali jako zaměstnanci nebo byl jejich koníčkem. Celkově podnikající hodnotili svou situaci příznivě. Ve více případech je ale podnikání svým rozsahem dosud příležitostné či menšího rozsahu. Zřejmě se zde projevuje také určitá skromnost našich respondentů. Důležité je také zjištění, že určitý potenciál má podpora podnikání více osob, konkrétně v našem projektu ve čtyřech případech došlo k dohodě našich účastníků s mladšími lidmi (např. členy jejich rodiny) o zahájení podnikání.

Je ovšem třeba se dále zabývat tím, proč skupina těch, kteří začali podnikat, je relativně malá. Jeden z účastníků programu zkoušel podnikat, ale zanechal toho. Všichni ostatní účastníci programu (více než polovina) podnikání nezačali. Osm



účastníků programu nedokončilo vzdělávací část, další účastníci sice program úspěšně absolvovali, ale nevedlo to k zahájení podnikání. Specifickou kategorií tvoří účastníci, kteří nepodnikají (někteří pracují), ale kteří do budoucna s větší či menší intenzitou zvažují podnikání. Tento zájem je patrný především u dvou účastníků. První nezačal podnikat ze zdravotních důvodů, do budoucna ale o podnikání vážně uvažuje. Druhý v době výzkumu pracoval na úpravě prostor pro vytvoření restaurace, kterou chtěl se svou rodinou otevřít v následujícím roce. Z tohoto důvodu je škoda, že nemůžeme účastníky programu sledovat po delší časové období.

Někteří účastníci programu včetně těch, kteří podnikání zahájili nebo o tom uvažují, vnímali současné ekonomické podmínky jako nepříznivé k zahájení podnikání a uváděli překážky podnikání. Především státem stanovené legislativní, administrativní, daňové a další podmínky se respondentům nezdály příliš příznivé. Významnou roli v rozhodování o zahájení podnikání hrál u více účastníků programu také zdravotní stav. Kromě omezení, která zdravotní stav klade pro podnikání, se jedná také o výhodu určitého finančního zajištění, které umožňuje lidem jít do určitého rizika a začít podnikat.

Někteří účastníci programu pokračovali souběžně s účastí v programu v hledání zaměstnání, a pokud získali pracovní nabídku, tak jí přijali. Obdobně část absolventů programu získala pracovní nabídku po skončení kursu a přijala jí a dokonce i v případě již zahájeného podnikání došlo či může dojít k jeho ukončení a přechodu do zaměstnání, ale i naopak. Zkušenost s programem tedy může být prospěšná v tom, aby si zájemci o podnikání uvědomili, zda je podnikání pro ně vhodné.

### Kontrolní skupina (neúčastníci programu)

Pro posouzení výsledků programu jsme srovnávali efekt na zaměstnanost s neúčastníky programu. Z úřadu práce byly zjištěny údaje o neúčastnících programu, které prezentujeme v tabulce č. 4, pro srovnání obou skupin. Tato kvantitativní data jsme doplnili o krátké telefonické rozhovory s neúčastníky programu. Informace získané z rozhovorů s neúčastníky programu často korespondovaly s informacemi, které jsme získali sběrem dotazníků během informačních schůzek. Zjišťovány byly také důvody, proč se neúčastníci programu rozhodli do programu nevstoupit. U některých neúčastníků se obdobně jako u účastníků projevila preference zaměstnání před podnikáním. U dvou neúčastníků se také objevilo rozhodnutí jít podnikat ihned, které jsme zaznamenali také u jedné oficiální účastnice kursu. Kromě toho se ovšem také projevily důvody spojené s nepochopením účelu programu („Do kursu jsem nešla, protože oni [realizátoři programu] si to spletli. To je pro velkopodnikate-

le, ne pro mě.“) či se sebezposouzením nevhodnosti neúčastníků pro podnikání či jejich nízkým sebevědomím („Nešel jsem do kursu, protože to bylo moc složité“).

**Tabulka č. 4: Ekonomické postavení účastníků a neúčastníků programu v září 2011 (9–10 měsíců od ukončení vzdělávací fáze programu)**

	Účastníci programu	Kontrolní skupina
podnikají	6	2
zaměstnaní	10	22
nezaměstnaní	6	17
neznámo	1	10
celkem	23	51

Pokud provedeme kvantitativní srovnání mezi skupinami, existují v zásadě tři interpretace efektu programu. Zprvé, pokud se budeme zabývat efektem na „odchod z nezaměstnanosti“, pak počet lidí opustivších úřad práce je mezi účastníky významně vyšší (16 z 23), než je tomu ve skupině kontrolní (24 z 51)<sup>10</sup>. Efekt programu na „zahájení podnikání“ je značný, neboť počet lidí zahájivších podnikání je v experimentální skupině mnohem vyšší (6 z 23) než ve skupině kontrolní (pouze 2 z 51)<sup>11</sup>. Oproti tomu efekt na „odchod do zaměstnání“ nebyl identifikován. Počet odchodů je ve skupině účastníků obdobný (10 z 23) jako u skupiny neúčastníků (22 z 51)<sup>12</sup>. Dospíváme tímto k závěru, že celkový pozitivní efekt na „zaměstnanost“ je dán ve skutečnosti pozitivním efektem na „zahájení podnikání“.<sup>13</sup>

### Účinky programu vzhledem k vynaloženým nákladům

Účastníci LARG se shodli, že náklady na program jsou vysoké díky evaluaci programu, která by se u běžného programu neprováděla. Při hodnocení efektivity programu tedy zpravidla brali v úvahu pouze náklady na realizaci, které byly (v závislosti na rozhodnutí zahrnout či nezahrnout motivační část programu) určeny na částku cca 420 000 až 450 000 Kč. Na jednání LARG byl vyčíslen finanční náklad na jednoho účastníka programu asi na 20 000 Kč. K tomu je v případech, kdy účastníci začali podnikat, nutné přičíst finanční dotaci na nákup vybavení poskytnutou z českých národních prostředků, tj. dalších 20 000 až 40 000 Kč. Z 23 oficiálních účastníků programu se přitom do 11 měsíců prokazatelně na trhu práce uplatnilo 16 účastníků. Dalším hlediskem hodnocení je srovnání prostředků na jednoho účastníka s ostatními programy české aktivní politiky zaměstnanosti. Částka 20 000 korun odpovídá přibližně jiným rekvalifikačním programům, které patří mezi nejlevnější programy aktivní politiky zaměstnanosti. Jejich cena se v České republice pohybuje někde mezi 5000 a 30 000 Kč. Při srovnání s odhadem

veřejných nákladů a ztrát výběru v daňové a sociální oblasti při trvalé nezaměstnanosti (až cca 17 000 Kč měsíčně) je ovšem program relativně nenákladný. Podle názoru hlavního koordinátora programu by celkové náklady na projekt při opakované realizaci spíše dále klesaly.

### Závěry a doporučení

Výhodou programu podpory podnikání je možnost kombinovat více typů intervence (motivace, vzdělávání, individuální poradenství, finanční podpora). Projekt byl omezen relativně krátkým časovým obdobím s poměrně časově nahuštěným a striktním harmonogramem, což ovšem někdy kolidovalo s méně vhodnými obdobími pro realizaci (letní měsíce) a také s požadavky národní politiky zaměstnanosti. Poměrně krátké období projektu mohlo mít vliv v tom, že u některých aktivit nebyl k dispozici dostatečný časový prostor. Zvláště patrné to je u evaluačních aktivit, kdy efekty vzdělávacích aktivit jsou podle řady evropských evaluačních studií patrné až ve střednědobém či dlouhodobém horizontu (viz např. Hora et al, 2010). Dalším limitem přenosu výsledků naší evaluace je podle jednoho z členů LARG malý rozsah programu a také to, že představuje zkušenost v podmínkách jedné konkrétní země, regionu atd.

Vliv programu na pracovní aktivitu je možné vnímat z více hledisek. V porovnání s předchozím programem (z hlediska počtu účastníků, kteří začali podnikat) je výsledek programu poměrně nepříznivý. I v případě, kdybychom připočetli účastníky, kteří nepodnikají, ale o podnikání do budoucna uvažují, nebylo dosaženo ani poloviny účastníků programu. Musíme ovšem brát v úvahu, že v našem programu začalo podnikat celkem pět osob nad 50 let, zatímco v předchozích letech byli v jednotlivých bězích programu maximálně dva účastníci nad 50 let (viz Hora, Suchanec, Soukup 2010).

Důvody, proč je počet podnikajících takto nízký, spatřujeme především v nízké motivaci k podnikání a k preferenci zaměstnání před podnikáním u účastníků. Můžeme sledovat dvě základní skupiny motivace ke vstupu do programu. První skupina účastníků programu byla již při vstupu do programu poměrně rozhodnutá podnikat a měla jasný záměr. Druhá skupina účastníků šla do programu ze zájmu o informace a také aby něco udělala se svou situací, nenudila se doma atd. U první skupiny došlo téměř ve všech případech k zahájení podnikání, zatímco u větší druhé skupiny k tomu došlo výjimečně. V řadě případů účastníci programu v situaci, kdy získali nabídku zaměstnání, program opustili nebo po skončení programu upřednostnili zaměstnání.

U starších účastníků programu podnikání je podle členů LARG zřejmě nižší efekt

na zaměstnanost než u mladších věkových skupin. Podle hodnocení výsledků jednotlivými členy LARG nebyla v době průběhu programu (doznívání hospodářské krize) vhodná doba k zahájení podnikání, což mohlo ovlivnit výsledky programu. Členové LARG označili celkový výsledek vzhledem ke svým původním očekáváním za dobrý. Podle pracovnice hospodářské komory (člen LARG) je přínosem programu také pozitivní vliv na sociální kapitál účastníků a na jejich psychiku a sebevědomí.

Podle názoru evaluátora se pro motivaci jako klíčová jeví fáze po skončení vzdělávacího programu. Na tomto místě se projevilo, že každý z účastníků „šel svou cestou“ a samostatně rozhodování o zahájení podnikání pak zpravidla vedlo spíše k zamítnutí této možnosti (a to i přesto, že dříve byli účastníci k podnikání pozitivně naladěni). Někteří členové LARG tento aspekt programu ale naopak považovali za pozitivní. Shodují se, že kurs není záměrně nastaven tak, aby účastníky jednoznačně motivoval k podnikání, ale má účastníkům ukázat také úskalí podnikání, tak abychom zmenšili rizika spojená s pozdějším neúspěšným podnikáním (jako je opětovný návrat do nezaměstnanosti, zadlužení a nutnost vrátit dotaci).

Zkušenosti s realizací našeho programu ukázaly, že pro určitou specifickou kategorii osob může být podpora podnikání vhodnou cestou řešení jejich situace. Mezi účastníky motivačně-informačních schůzek (mezi účastníky programu) byla ovšem řada lidí, kteří nejsou vhodnými adepty pro podnikání. Je proto potřeba zvolit jiné typy podpůrných aktivit. Další možnosti podpory cílové skupiny 50+ členové LARG spatřují v dalším vzdělávání, v překonání psychologických bariér a problémů, se kterými se tyto lidé potýkají (např. nízké sebevědomí, neochota vzdělávat se), ve finanční podpoře zaměstnávání či podnikání těchto lidí a v práci související s překonáváním předsudků zaměstnavatelů vůči zaměstnávání těchto osob.

Z důvodu jedinečnosti každého sociálního experimentu není jednoduše možné výsledky programu adekvátně zobecňovat a anticipovat obdobné výsledky pro jiné programy realizované v odlišných podmínkách. Lze ovšem upozornit na kritická místa realizace programu, což může být přínosem pro další realizátory obdobných programů v budoucnu. Závěrem lze formulovat následující doporučení týkající se konkrétních změn pro další realizaci programu základy podnikání.

- Zajistit nábor do programu formou informačně motivační skupinové schůzky, případně formou využití individuálních akčních plánů.
- Navázat nástup do programu bezprostředně po realizaci těchto schůzek.
- Účast v samotném vzdělávacím programu by neměla být povinná.

- Více zjišťovat motivaci účastníků před vstupem do programu.
- Prodloužení délky programu, přizpůsobení časového rozložení potřebám účastníků.
- Více praxe (praktických zkušeností) do programu.
- Učinit rozhodnutí, zda kursy udělat specificky pro generaci 50+ či namíchané z více generací.
- LARG průběžně doplňovat podle aktuální potřeby programu.

- 1 Lokální akční výzkumná skupina (viz níže).
- 2 Letáček obsahoval informace o možnosti individuálního posouzení vhodnosti uchazeče pro podnikání, připravovaných aktivitách a kontaktní adresu na pracovnici, který předá zájemcům více informací o projektu.
- 3 Schůzky jsou standardně organizovány pro osoby nad 50 let odděleně. Ve sledovaném období proběhla pouze jedna informační schůzka, kde byli uchazeči informováni o možnosti účasti v programu formou několikaminutové prezentace.
- 4 Leták s informací o programu byl nezaměstnaným distribuován na pravidelné schůzce s pracovníkem úřadu práce. Současně se nezaměstnaní dozvěděli stručnou informaci o existenci programu. Pracovníci úřadu práce nemohli nezaměstnaným z důvodu velkého pracovního vytížení věnovat více času. Celkem bylo v rámci této metody rozdáno mezi 200–300 informačními letáky.
- 5 Sedm účastníků programu sice později uvedlo, že se již před informačně-motivační schůzkou o programu dozvěděli od poradce na úřadu práce, to pro ně ale nebylo dostatečným impulzem k přihlášení do programu. Jeden z účastníků se o programu dozvěděl z letáku.
- 6 Tento aspekt programu byl v LARG diskutován. Převážilo stanovisko, že jedna povinná schůzka není závažným zásahem do života nezaměstnaných.
- 7 Tito nezaměstnaní mohli do programu vstoupit. Pokud dříve čerpali finanční podporu na start podnikání z úřadu práce, jejich podnikání by se pro opětovné získání podpory muselo zaměřovat na jiný obor činnosti.
- 8 K základnímu vymezení pojmu aktivace využíváme rozdělení podle Bonoliho (2010), který rozlišuje čtyři typy aktivizačních programů: a) podporovaná zaměstnání, b) opatření sankcí vůči nezaměstnaným, c) opatření rozvoje lidského kapitálu a d) opatření pro dosažení setkání na pracovním trhu. Zde popsany proces můžeme chápat jako pomyslný pátý typ: tj. individuální či skupinovou psychologickou podporu a motivaci k podnikání či zaměstnání.
- 9 To se projevilo žádostmi o informace, jejichž poskytnutí není účastníkům příjemné, v pokračování v nepříjemných tématech apod.
- 10 Binomický test, nulová hypotéza o rovnosti distribucí zamítnuta na úrovni 5 %, jednostranná významnost = 0,025, i. e. pravděpodobnost 16 nebo více odchodů za platnosti nulové hypotézy = 0,025.
- 11 Binomický test, nulová hypotéza o rovnosti distribucí zamítnuta na úrovni 1%, jednostranná významnost = 0,000, i. e. pravděpodobnost 6 nebo více odchodů do podnikání za platnosti nulové hypotézy se blíží nule.
- 12 Binomický test, nulová hypotéza o rovnosti distribucí nezamítnuta na úrovni 5%, jednostranná významnost = 0,56, i. e. pravděpodobnost 10 nebo více odchodů do zaměstnání za platnosti nulové hypotézy = 0,56.
- 13 Je však důležité poznamenat, že tyto statistické testy jsou založeny na předpokladu náhodného výběru vzorku, který byl porušen.

## Literatura:

- Bonoli, Guiliano. *The political economy of active labour market policy*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe 01/2010. Edinburgh: RECOWOPE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, (2010).
- Campbell, D. T. - Stanley, J. C. *Experimental and quasi-experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNelly College Publishing Copany, 1966.
- Cook, T. D. - Campbell, D. T. *Quasi-Experimentation - Designs & analysis issues for field settings*. Bosten et al.: Houghton Mifflin Copany, 1979.
- Hora, O. - Suchanec, M. - Soukup, T. *Local Mapping/Base-line report THE CZECH REPUBLIC: Situation of Target Group and Activities in the Region of České Budějovice* (2010).
- Hora, O. - Suchanec, M. - Soukup, T. *THE CZECH REPUBLIC: Social Experimentation: Supporting People 50+ in Entrepreneurship*. Praha, Brno: VÚPSV, 2011.
- Hora, O. - Sirovátka, T. - Tomešová-Bartáková, H. - Vyhliďal, J. Hodnocení účinnosti programů aktivní politiky zaměstnanosti před příchodem finanční a ekonomické krize. *Fórum sociální politiky*, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2010, 4, 2.
- Chelimsky, E. Thoughts for a New Evaluation Society. *Evaluation*. 1997, 3(1), pp. 97-117.
- Rothwell, William - Sullivan, Donald, L.. Change Process and Models. In Rothwell, Stavros, Sullivan, Sullivan (eds.) *Practicing organization development: a guide for leasing change*. San Francisco: Pfeiffer, 2010, pp. 43-70.
- Rosenfeld, Jona, M. - Chaskin, Robert, J. Charting a Course for Fuller Engagement: Toward a Framework for Action. In Chaskin, Rosenfeld (eds.) *Research for Action: Gross-National Perspectives on Connecting Knowledge, Policy, and Practice for Children*. New York: Oxford University Press, 2008, pp. 158-169.
- Rossi, Peter - Freeman, Howard. *Evaluation: A systematic approach*. California, Newbury Park: Sage Publication, (1998)
- Trochim, web <http://www.socialresearchmethods.net/>

*Autoři jsou pracovníky FSS MU a VÚSV.*

V rámci projektu KONCEPT vyvinul Národní vzdělávací fond informační produkt pro sektorové rady Národní soustavy kvalifikací 2, který bude umožňovat zaměstnavatelům, profesním organizacím a vzdělávatelům lépe odhadnout vývoj oborů a profesí. Rozebírá vývojové tendence v jednotlivých sektorech ekonomiky, analyzuje profesní strukturu, vyhledává rizika a poskytuje informace o současné a budoucí dostupnosti absolventů. Indikátory jako vývoj počtu zaměstnanců, mediánová mzda a její porovnání s podobně náročnými profesemi, míra nezaměstnanosti i věková struktura pomáhají stanovit atraktivitu profesí a odhalit riziko nezaměstnanosti. V mnoha případech totiž bude na trhu práce tak málo absolventů, že to nebude stačit ani k nahrazení zaměstnanců, kteří odejdou do důchodu. Například do roku 2015 se ve strojírenství může z tohoto důvodu uvolnit až 7000 míst, očekávané příchody absolventů pokryjí jen zhruba třetinu. Nedostatek pracovníků v některých profesích tak může řešit pouze podpora dalšího vzdělávání. Více o projektu na [www.nuov.cz/koncept](http://www.nuov.cz/koncept).

# Realizace veřejných programů a sociálních služeb na regionálních trzích práce optikou stability a flexibility státních a nestátních organizací<sup>1</sup>

Pavel Horák

*V předkládaném textu, který představuje zkrácenou verzi knižně vydaného příspěvku (Horák, 2011), se zabýváme problematikou řízení a flexibility státních a nestátních organizací fungujících na lokálních trzích práce, které přispívají k celkové flexibilitě systémů politiky pracovního trhu a sociálních služeb. Využitím konceptu exploatace a explorace J. G. Marche (1991), typů lokálního řízení Duita a Galaze (2008) a hloubkových rozhovorů s čelními představiteli několika organizací ze čtyř okresů jednoho kraje vyplývá, že nestátní organizace se vyznačují vyšší pružností oproti organizacím státním. Identifikovaná flexibilita až robustnost v řízení neziskových organizací je důsledkem možnosti neziskových organizací pružněji reagovat na proměnlivé situace na lokálních trzích práce. Rigidita v řízení státních organizací je oproti tomu důsledkem striktně vymezené legislativy a omezených možností v oblasti posilování personálních zdrojů a ovlivnění podmínek administrovaných a realizovaných aktivních programů.*

Doma i ve světě se v poslední době stále více setkáváme s požadavkem představitelů vlád jednotlivých zemí chránit více zranitelné skupiny osob, které jsou ohroženy marginalizací na trhu práce. U zaměstnané pracovní síly je tato hrozba spojena s požadavkem zaměstnavatelů zvyšovat flexibilitu svých zaměstnanců, kteří by měli být schopni lépe se přizpůsobit rychle probíhajícími společenským a ekonomickým změnám a nedošlo tak k částečné či úplné ztrátě jejich zaměstnání. Tento tlak je patrný i v českém hospodářství, které trvale pocítuje negativní dopady světové hospodářské krize započaté na konci roku 2008 v USA (blíže Horáková, 2010; 2011a). V případě nezaměstnaných osob můžeme v nedávné historii identifikovat dva vzájemně odlišné přístupy, jak čelit tomuto nežádoucímu společenskému fenoménu: zatímco v 70. a 80. letech byl prosazován koncept kolektivní odpovědnosti a plné zaměstnanosti, v rámci kterého byl nárůst dlouhodobé nezaměstnanosti řešen výhradně státem, od druhé poloviny 90. let došlo k posunu od kolektivní k individuální odpovědnosti a k prosazování ideje plné zaměstnatelnosti. To mělo za následek, že za řešení nezaměstnanosti již není zodpovědný stát, ale jednotliví občané, od kterých je vyžadováno, aby zvyšovali svůj vlastní lidský kapitál (Allan, Cook, Mitchell a Watts, 2007; Mitchell a Muysken, 2008). Novodobé trhy práce se totiž ve zvýšené míře potýkají s rychlými technologickými a strukturálními změnami, které vyžadují vyšší flexibilitu nejen pracovních trhů, ale i samotné pracovní síly. Současný trend přesunu vládní odpovědnosti za optimální využívání pracovní síly na jednotlivce se konkrétně projevuje minimálně trojím způsobem: postupným omezováním veřejných výdajů na politiku zaměstnanosti a další sociální opatření; snahou o identifikaci překážek omezujících nabídku práce, jako jsou vysoké nemzdové náklady na pracovní sílu nebo minimální mzda;

a důrazem na podporu participace nezaměstnaných v programech pracovního výcviku a vzdělávání jako součásti celoživotního učení (Horáková, 2011b).

V souladu s novodobým prosazováním principů new governance<sup>2</sup> ve veřejných politikách většiny vyspělých zemí světa jsou programy a opatření podporující pracovní výcvik a vzdělávání (jakož i další veřejné a sociální programy) v posledních letech zajišťovány nejen státními organizacemi, které se zabývají problematikou trhu práce a zaměstnanosti (zejména úřady práce, krajské úřady, hospodářské komory apod.), ale i organizacemi nestátními, které se státními organizacemi větší či menší měrou spolupracují<sup>3</sup>. Vedle flexibility zaměstnavatelů a jejich zaměstnanců a nezaměstnaných je tak ve skutečnosti kladen důraz také na flexibilitu organizací, které realizují politiku pracovního trhu (a další dílčí veřejné politiky). Požadavek vyšší organizační flexibility se týká řízení vnitroorganizačních procesů, jakož i procesů, které souvisí se spoluprací těchto organizací s vnějšími aktéry (blíže Schmid, 1998; Giguère a Froy, 2009; Mosley, 2009; Horáková a Horák, 2010). Takto flexibilní organizace v oblasti trhu práce jsou potom schopny pružněji reagovat na dynamické změny, ke kterým na současných trzích práce dochází. Zvýšená „regionální a sub-regionální flexibilita“<sup>4</sup> potom s větší pravděpodobností povede k realizaci více strategických, lokálních podmínek a zdrojům přizpůsobených a odpovědných programů, což má prokazatelně pozitivní efekt na vyšší míru zaměstnanosti (Giguère, 2008; Giguère a Froy, 2009).

V předkládaném textu se zabýváme právě otázkou flexibility organizací (organizační pružnosti), které se v prostředí českých regionálních trhů práce zabývají problematikou nezaměstnanosti. Jedním z důvodů, proč se zabýváme tímto tématem, je již naznačená skutečnost, že flexibilita systémů aktivačních politik je centrem

zájmu mnoha současných evropských analytiků veřejných politik (např. Giguère, 2008; Giguère a Froy, 2009). Zároveň navazujeme na naši pilotní studii, ve které jsme se zabývali stabilitou a flexibilitou vybraných státních a nestátních organizací v jedné problémové a jedné neproblémové lokalitě ČR (Horák, 2010). Z té vyplynulo, že v obou zkoumaných regionech převládá rigidní typ řízení organizací, protože všechny dotazované subjekty kladly větší důraz na stabilitu než na flexibilitu.

Cílem tohoto příspěvku je identifikovat míru stability a flexibility (a tím i způsob řízení [local governance<sup>5</sup>] osmi různých typů organizací Pardubického kraje (státních i nestátních), které se v roce 2010 podílely na administraci a/nebo realizaci programů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti (u státních organizací) a sociálních služeb v oblasti trhu práce (u nestátních organizací). K zodpovězení tohoto cíle využíváme hloubkových expertních rozhovorů s čelními představiteli dotázaných organizací, přičemž při vlastní analýze dat vycházíme z předpokladu, že flexibilní organizace budou schopny lépe se přizpůsobit vnějším změnám a tím i lépe řešit konkrétní problémy na trhu práce než organizace neflexibilní. Ke zkoumání organizační stability a flexibility jsme využili vlastního postupu kombinujícího různé teoretické koncepty (blíže část metoda), zejména pak konceptu exploatace a explorace Jamese G. Marche (jako projevu organizační stability a flexibility) a dále pak konceptu odlišných typů lokálního řízení podle míry exploatace a explorace, tak jak je navrhl Duit a Galaz (2008) (umožňují rozlišit, zdali se zkoumaná organizace vyznačuje robustním, rigidním, flexibilním nebo křehkým řízením, tedy nakolik je flexibilní a nakolik stabilní). Námi využívaný způsob nahlížení na řízení jako governance i zvolené nástroje nám umožnily identifikovat výhradně důvody a povahu flexibility organizací zkoumané spíše z vnější, mimoorganizační perspektivy<sup>6</sup>. To mělo

za následek, že se pouze v omezené míře věnujeme konkrétním praktikám managementu zkoumaných organizací. Jsme si přitom vědomi, že právě management rozhoduje o výsledné podobě organizačního uspořádání a převažující organizační kultuře, které jsou klíčovými „vnitřními“ zdroji organizační stability a pružnosti (blíže o tomto tématu pojednáváme jinde Horák, 2008a; Horák a Kulhavý, 2008). Z tohoto důvodu se v závěru navržená doporučení nezaměřují na modifikace managementu či organizačního uspořádání, ale na identifikaci dalších problémových oblastí, které jsou neméně klíčové.

K zodpovězení výše uvedeného cíle strukturujeme následující text do dvou částí: teoretické a empirické. V první části, nazvané „Teoretické přístupy ke zkoumání organizační stability a flexibility“, seznamujeme čtenáře s úvahami a výzkumy o organizační flexibilitě a stabilitě, se kterými je možné se setkat u autorů zabývajících se tematikou organizační změny, vztahu organizace a prostředí a klasickými teoriemi organizace. Klíčovou částí je poslední zmiňovaná podkapitola o teoriích organizace, ve které se věnujeme výhradně konceptům vybraných neinstytucionálních autorů, kteří se explicitně zabývali otázkou organizační stability a flexibility (March, Duit a Galaz, Ostrom), které dále větší nebo menší měrou využíváme v empirické části práce. V druhé, empirické části textu, který jsme nazvali „Stabilita a flexibilita státních a nestátních organizací při realizaci aktivních programů a služeb na regionálních trzích práce“, se pokoušíme na základě konceptualizace, operacionalizace a utřídění sledovaných prvků stability a flexibility a na základě provedených expertních rozhovorů zodpovědět výše uvedenou otázku. V závěru se pokoušíme u různých typů dotázaných organizací identifikovat, v jaké míře jsou stabilní a v jaké míře jsou flexibilní při realizaci „aktivačních“ programů<sup>7</sup> v oblasti trhu práce, tedy jaký typ lokálního řízení v tom kterém typu organizace převažuje.

Upozorňujeme, že dále v textu předkládaná zjištění představují skutečně pouze výsledek velice podrobné a rozsáhlé analýzy rozhovorů. Zájemce o dílčí analytická zjištění (obsahující zajímavé klíčové výroky anonymizovaných zástupců organizací a naše postoje k nim) odkazujeme na naši kapitolu v knize (Horák, 2011).

### Teoretické přístupy ke zkoumání organizační flexibility

V dostupné literatuře zabývajících se studiem organizací je téma flexibilních organizací implicitně spojováno se dvěma vzájemně provázanými oblastmi: organizační změnou a vztahem organizace a prostředí (Hall, 1999). V obou případech je organizační flexibilita vnímána jako protiklad organizační stability. Z tohoto důvodu další

text strukturujeme do částí zabývajících se poznatky autorů obou těchto tematických směrů. Uvedené dvě podkapitoly dále doplňujeme o poznatky teoretiků organizace, kteří ve svých koncepcích fungování organizace s organizační stabilitou anebo flexibilitou explicitně pracují. Specifický důraz klademe na průkopníky institucionální perspektivy, jejichž koncepty využíváme v empirické části tohoto příspěvku.

### Stabilita a flexibilita organizací v teoriích organizační změny

Organizační změna je spojována s částečnou nebo úplnou proměnou organizace. Ta může být vyvolána jednak snahou o lepší dosahování organizačních cílů [tzv. „goal-based change“], jež je vedena touhou po zisku a/nebo i požadavkem lépe zabezpečit své zaměstnance (Hall, 1999), jednak samotným zvýšením šance organizace na její přežití v prostředí, ve kterém se vyskytuje [tzv. „environmental change“] (Hage, 1980). Z uvedeného vyplývá, že potenciál pro změnu směrem k vyšší organizační flexibilitě nebo k vyšší stabilitě (při minimální změně) je možné spatřovat uvnitř organizace i mimo ni. Odborníci zabývajících se organizační změnou tak zmiňují více či méně systematicky vnitřní a vnější faktory, které organizační změnu podporují nebo jí naopak brání.

Vnější faktory, které podněcují k větší flexibilitě, vlastně představují vnější podmínky, které vyžadují od organizací zavádění inovativních postupů a přístupů, čímž tlačí na zvýšení její celkové flexibility. Konkrétně jde o tlaky prostředí (typu soutěžení, inovací, veřejné poptávky a vládní politiky), které vyžadují nové strategie, metody práce a výstupy, které způsobují, že jsou mnohé organizace v neustálém pohybu (Child a Kieser, 1981). Vedle vnějších stimulů ale existují i omezení, která nezvyšují flexibilitu organizace, ale zvyšují naopak její stabilitu. Klasik teorie organizační změny Herbert Kaufman v této souvislosti hovoří o tzv. „systémových překážkách“, které zabraňují změně a které jsou součástí všeobecného systému, jehož je organizace součástí. Jde o faktory typu (1) poklesu nákladů nebo investic, (2) oficiálních omezení v podobě akumulace zákonů a nařízení omezujících chování zaměstnanců organizací a (3) neoficiálních a neplánovaných omezení v podobě neformálních zvyků a interorganizačních dohod a kontraktů.

Vnitřní faktory oproti tomu představují podmínky uvnitř organizace, které jsou buď vyvolané touhou pracovníků po zisku a motivaci vzdělávat se, což zvyšuje organizační flexibilitu, anebo jsou výsledkem snahy reprodukovat ustálené (a často strnulé) způsoby jednání pracovníky, kteří hájí své individuální nebo skupinové zájmy (což vede k posilování stability a tím i nepružnosti organizací jako celku). Kon-

krétně mezi vnitřní faktory, které zvyšují organizační flexibilitu a jdou tedy ruku v ruce s vnějším požadavkem na inovativní postupy zaměstnanců a organizace jako celku, patří zejména snaha manažerů a dalších zaměstnanců organizace zvyšovat její výnosy a docílit tak větší spokojenosti zaměstnanců (Child a Kieser, 1981). Anebo i samotná snaha zaměstnanců neustále se vzdělávat, i když dochází k přirozenému zapomínání [tzv. learning and unlearning] (Hedberg, 1981). V souladu s optikou Kaufmana (1971) patří mezi faktory, které naopak zabraňují dosahování vyšší organizační flexibility zejména (1) kolektivní výhody, které vyplývají z ustálenosti a znalosti již navykých a dlouhou dobu úspěšně užívaných způsobů chování zaměstnanců v organizaci. Jelikož je obtížné standardní operační procedury jednoduše změnit, mocnější skupiny anebo jednotlivců v organizaci této skutečnosti často využívají tím, že blokují jakékoli změny, pokud jsou v rozporu s jejich zájmy (Hall, 1999). Dalšími omezujícími vnitřními faktory podle Kaufmana jsou (2) záměrný odpor vůči změnám, který je výsledkem altruismu nebo egoismu určitých skupin anebo jednotlivců v organizaci, a dále pak (3) (nezamýšlená) neschopnost provést jakoukoli změnu. Ta je důsledkem toho, že organizace často podporuje mentální slepotu svých zaměstnanců [„mental blinders“], pokud vybírá a dále systematicky školí pouze ty zaměstnance, kteří budou pracovat tak, jak doposud organizace pracovala, a ne jinak. Změna je totiž nepohodlná a ohrožující (Hall, 1999). Zaměstnanci jsou v těchto případech uzamčeni do svého navykého způsobu jednání, které nevědomě brání a neustále opakuje (Staw, 1982), přičemž v případě homogenního personálu pak dochází ke skupinovému odporu vůči jakékoli změně, k netečnosti (podle Hannan a Freeman, 1984 se silný potenciál k rezistenci vyskytuje u větších, starších a více komplexních organizací). Problémem pak je, že tato netečnost může být projevem byrokratičnosti a jakéhokoli odporu ke změnám i tehdy, když má organizace dostatečné zdroje k provedení požadovaných změn (Haveman, 1993). Právě (finanční a personální) zdroje totiž představují (částečně vnitřní a částečně vnější) faktory, které v případě nedostatečnosti zabraňují jakékoli změně a neumožňují flexibilní organizační chování. Zejména pak struktura personálu (tzv. organizační demografie) ovlivňuje, k jakým změnám dojde, protože zaměstnanci jsou ovlivněni jak politikami organizace (typu odstupného, povýšení apod.), tak i faktory prostředí (jako je míra růstu průmyslu, ve kterém je organizace angažována), což zpětně ovlivňuje dosažení úspěchu organizace a rozdílnou moc mezi různými věkově odlišnými kohortami zaměstnanců (Pfeffer, 1983).

Z výše uvedeného je patrné, že klíčovými faktory umožňujícími nebo zabraňujícími

mi provedení jakýchkoli změn v organizaci, a tedy zvyšující nebo snižující organizační flexibilitu, jsou: ve vnějším prostředí organizace (1) prosazování principu soutěže a touhy po zisku, zavádění inovací v oblasti hodnot, (2) svázanost oficiálními zákony, které vymezují míru možných změn, včetně institucionalizovaných politik a oficiálních způsobů jejich realizace, (3) uplatňování neformálních zvyků a interorganizačních dohod a kontraktů, (3) dostatečnost finančních zdrojů a výše nákladů umožňujících chod organizace. Uvnitř organizace jsou těmito faktory (4) zájmy a aktivity mocných koalic, (5) dostatečné množství, kvalita a motivace personálních zdrojů ochotných dále se vzdělávat a kvalitně pracovat (srv. Hall, 1999).

Při sledování stability a flexibility a zvažování, zdali je dobré, aby byla organizace spíše stabilní či spíše flexibilní, je užitečné si uvědomit, že většina organizací je stabilní, protože organizace jsou ve své podstatě konzervativní. Hall (1999) k tomu dodává, že to platí dokonce i pro organizace, které se snaží o radikální ovlivňování společnosti, neboť je pro ně typické, že přes svůj radikalismus demonstrují principy konzervatismu, vlastní stability jako záruky přežití.

## Stabilita a flexibilita organizací v teoriích týkajících se vztahu organizace a prostředí

Zatímco teorie změny se snaží identifikovat vnitřní a vnější faktory podporující u organizací jejich stabilitu nebo flexibilitu, teorie týkající se vztahu organizace a prostředí se tyto vlivy pokoušejí pregnančněji a systematičtěji uchopit a zahrnovat do podoby různých podmínek [conditions] a následně je operacionalizovat pro praktické použití (konkrétně se mluví zejména o technologických, právních, ekonomických, demografických, ekologických a kulturních podmínkách). Velký důraz je kladen rovněž na vymezení povahy samotného prostředí a jeho možného vlivu na organizační chování<sup>9</sup> (Hall, 1999).

V této literatuře se také objevují další klíčová témata: jsou jimi závislost organizace na jejím prostředí a dále pak oblast meziorganizačních vztahů. První téma souvisí s tím, že každá organizace je určitou měrou závislá na svém prostředí, a snaží se proto vyvinout strategie, jak tyto tlaky řešit (Snow a Hrebiniak, 1980). Čím více jsou totiž organizace na svém prostředí závislé (formalizované, svázané), tím více jsou zranitelné (Jacobs, 1974). Meziorganizační vztahy oproti tomu začaly být populární od poloviny šedesátých a začátku sedmdesátých let minulého století v souvislosti se zkoumáním vesnických komunit utvářejících sítě organizací a při hodnocení jejich vlivu na způsob a kvalitu poskytovaných služeb (blíže Hall, 1999). Klíčový přínos byl identifikován v souvislosti se

zlepšením zdravotní a sociální péče na komunitní úrovni (Provan a Milward, 1995), který je odvislý od počtu spolupracujících subjektů a typu vztahů, ke kterému mezi nimi dochází (tj. zdali dochází k dyadickému vztahu mezi dvěma organizacemi, anebo zdali je pěstována spolupráce mezi více subjekty, které utvářejí uskupení dyadických vztahů vůči jedné ústřední organizaci [interorganizational set] anebo vzájemně propletenou síť vztahů, které jsou ve vzájemně symetrickém vztahu [interorganizational network] (blíže o těchto základních formách interorganizačních vztahů<sup>9</sup> pojednává Hall, 1999).

## Stabilita a flexibilita organizací v klasických teoriích organizace – využití perspektivy neoinstitucionálních autorů

Autoři zabývající se teoriemi organizací se pokouší identifikovat různé modely nebo perspektivy nahlížení na existenci a fungování organizací. Mezi významné představitelé patří experti, kteří rozlišují jednotlivé teoretické perspektivy podle toho, zdali je organizační jednání omezeno a kontrolováno vnějšími silami (tzv. populačně ekologický model; model závislosti na zdrojích), zdali je toto jednání záměrné a racionální ve snaze o dosažení organizačních cílů (tzv. racionálně kontingenční model; model transakčních nákladů) anebo zdali je jednání organizace výsledkem idejí přítomných v organizaci nebo samotných hodnot organizačních aktérů (tzv. institucionální přístup) (Donaldson, 1995; Pfeffer, 1997; Hall, 1999; srv. např. přístup dle Silverman, 1971; Morgan, 1996; Keller, 1996).

Problematikou organizační flexibility a stability se implicitně zabývají představitelé ekologické perspektivy, kteří se zaměřují na organizační změnu, a explicitně pak teoretikové institucionálního a neoinstitucionálního. Dále v textu se zabýváme výhradně institucionálně laděnými autory, protože zastánci ekologického přístupu, ač jsou teoretiky organizační změny, se zabývají výhradně tématem stability organizací<sup>10</sup> a neposkytují nám tak dostatek relevantních a empiricky testovatelných informací.

Institucionální přístup je reakcí na expanzi intelektuální revoluce, ke které došlo od poloviny 60. let v souvislosti se zavedením otevřené teorie systémů [open systems theory]. Tato teorie přetřansformovala dosavadní přístupy ke zkoumání organizací tím, že začala klást mimořádný důraz na širší organizační kontext, sociální a kulturní síly, tj. institucionální prostředí, které omezuje, utváří, proniká a přetváří organizace (Scott, 1998). Organizace tak přestaly být vnímány jako pouhé systémy produkce, ale jako sociální a kulturní systémy (Scott, 2001).

Mezi průkopníky institucionálního, kteří se explicitně zabývají otázkou flexibility

a stability organizací, patří v současnosti<sup>11</sup> americký politolog a sociolog March (1991), americká politická ekonomka Elinor Ostrom (2005) a Marchovi pokračovatelé, švédští autoři zabývající se politikou životního prostředí a konceptem vládnutí Duit a Galaz (2008).

James March se ve svém příspěvku „Explorace a exploatace v organizačním učení“ (1991) zabývá dvěma modelovými možnostmi organizačního učení, kterými se zabývali v minulosti jeho předchůdci při studiu procesů přizpůsobování se [adaptive processes] (Schumpeter, Holland, Kuran): využíváním zaběhlých jistot a stávajících znalostí personálu uvnitř organizace na straně jedné, a možnostmi rozvoje nových možností v procesu organizačního učení na straně druhé. March (1991: 71) tvrdí, že kultivované využívání dosavadních znalostí personálu organizace (exploatace), které je rychlejší než snahy o nalezení nových možností (explorace), je sice z krátkodobého hlediska efektivnější, z dlouhodobého pohledu ale působí sebedestruktivně. Navrhuje proto, aby využívání stávajících znalostí a zkoumání nových možností bylo v rovnováze, aby organizace dobře prosperovala a přežila. Důvodem tohoto tvrzení je skutečnost, že systémy adaptace, které se více angažují ve zkoumání nových možností než stávajících znalostí, mají problémy s velkými náklady na experimentování a malými zisky a naopak že systémy upřednostňující využívání stávajících znalostí před zkoumáním nových možností se dostávají do nerovnovážné pasti [suboptimal stable equilibria]. Ať již organizace vybere první nebo druhý model organizačního učení, pokaždé se potýká s nedostatkem zdrojů: explicitním řešením volby mezi těmito modely jsou racionální rozhodování o alternativních investicích a strategiích soutěžení, implicitní řešení je možné nalézt v charakteristikách organizačních forem a zvyků (např. v rámci organizačních procedur redukujících absentérství, v hledání správných pravidel a praktik, nastavování a měnění cílů, v systémech odměňování apod.).

Marchův koncept exploatace a explorace (který zjednodušujícím - a funkčním - způsobem v empirické části této práce ztotožňujeme s pojmy stabilita a flexibilita, protože proces exploatace vede ke stabilizaci organizace a proces explorace je projevem organizační flexibility) dále rozpracovali a aplikovali na oblast veřejné politiky již zmíněný Duit a Galaz (2008). Za pomoci Marchova konceptu a konceptu lokálního řízení [local governance] se tyto autoři snaží zachytit odlišnou schopnost organizací veřejné politiky reagovat na požadavky vnějšího prostředí. Na základě vysoké či nízké míry flexibility (explorace) a stability (exploatace) rozlišují čtyři typy řízení, které vypovídají o odlišných schopnostech organizací (a potažmo systémech veřejné politiky) přizpůsobit se odlišným způsobem

reakce organizací (či systémů politiky) vnějším změnám. Konkrétně jde o následující typy řízení: rigidní typ (s vysokou stabilitou a nízkou flexibilitou), robustní typ (vysoká stabilita i flexibilita), křehký typ (nízká stabilita i flexibilita) a flexibilní typ (nízká stabilita a vysoká flexibilita). Za nejstabilnější typ řízení je považován robustní systém řízení, který je schopen maximálně využít svých kapacit a zároveň reagovat a přizpůsobovat se vnějším změnám, a naopak za nejnestabilnější typ řízení je považován křehký systém, který nedostatečně využívá svých zdrojů a zároveň není schopný reagovat na jakékoli vnější změny.

Organizacemi jako socio-ekologickými systémy, které se vyznačují právě robustností nebo křehkostí, a tedy odlišnou schopností přežít, se zabývá Elinor Ostrom (2005). Konceptem socio-ekologického systému má na mysli systém, tedy i organizaci<sup>12</sup>, která se vyznačuje vysokou nestabilitou, nemožností soustavné kontroly, nízkou organizační strukturovaností a je pod neustálým tlakem vnitřních a vnějších změn, kterým musí čelit, aby se nezhroutila. Těmto změnám dobře odolávají tzv. polycentrické instituce, které se vyznačují tím, že obvykle řídí více organizací (Ostrom, Tiebout a Waren, 1961; Ostrom, 1999) a jsou robustní, což znamená, že jsou méně flexibilní, ale více stabilní (Shepsle, 1989; Carlson a Doyle, 2002; Andries, Janssen a Ostrom, 2004). Podle Shepsleho (1989) jde obecně o dlouhotrvající instituce, u kterých byla (vnitřní) operační pravidla vymyšlena a měněna v čase, s ohledem na (vnější) legislativní pravidla [constitutional-choice rules], která by se měla v čase měnit pomaleji a pouze občas. Robustní organizace tedy konkrétně představují takové samoorganizující se systémy řízení, které - v historické snaze přizpůsobit se vnějšmu prostředí a učít se - zrobustněly, což podle Ostrom znamená, že začaly být schopny odolávat sociálním, ekonomickým a ekologickým změnám, ke kterým v čase dochází.

„Robustnost“ potom představuje schopnost přizpůsobit se změnám udržením určitého žádoucího systému charakteristik i navzdory změnám v chování jeho částí, anebo navzdory změnám v jeho prostředí“ (Carlson a Doyle, 2002; Andries, Janssen a Ostrom, 2004). S ohledem na skutečnost, že se Ostrom snaží robustnost aplikovat zejména na (výdělečnou) oblast zemědělské a rybářské politiky, využitelnost jí navržených „principů“ robustních institucí<sup>13</sup>, které vymezuje (Ostrom, 2005), je pro námi zkoumanou oblast (nevýdělečné) politiky pracovního trhu omezená, a proto ji v empirické části dále nevyužíváme.

Naproti tomu výše uvedený koncept stability (exploatace) a flexibility (explorace) Marche (1991) a jeho rozpracování do jednotlivých typů organizací dle Duit a Galaz (2008) (rigidní, robustní, křehký a flexibilní typ řízení) využíváme dále v empirické části textu.

## Stabilita a flexibilita státních a nestátních organizací při realizaci aktivačních programů a služeb na regionálních trzích práce

### Cíl výzkumu a užitá metoda

Obsahem této části textu je analýza státních a nestátních organizací fungujících v oblasti trhu práce z hlediska jejich stability a flexibility při realizaci konkrétních programů, opatření a služeb pro nezaměstnané a zaměstnavatele. Význam tohoto zkoumání jsme naznačili již v úvodu tohoto textu - v případě flexibility je jím požadavek pružného chování současných organizací, tj. schopnost reagovat na proměnlivou povahu novodobých trhů práce. Naší výchozí úvahou je v tomto případě předpoklad, že flexibilní organizace budou schopny lépe se přizpůsobit vnějším změnám, a tím i lépe řešit konkrétní problémy na trhu práce než organizace neflexibilní<sup>14</sup>. U těch naopak dominuje větší omezení jimi

prováděných aktivit pravidly upravujícími chování implementátorů a samotný proces realizace jednotlivých programů, opatření a služeb, což se projevuje i v průběhu samotných intervencí, které příliš nereflektují aktuální potřeby nezaměstnaných a zaměstnavatelů na trhu práce. Vedle flexibility jsme u námi zkoumaných organizací zjišťovali také jejich stabilitu.

Konkrétně jsme se snažili zodpovědět výzkumnou otázku, která zní: „*Jakým způsobem jsou podle výpovědi vlivných expertů ze státních a nestátních organizací vybraného kraje realizovány aktivní programy, opatření a sociální služby v oblasti trhu práce s ohledem na schopnost dotázaných organizací spolupracovat a využívat dostupné zdroje, pravidla a procedury (organizační stabilita) anebo k analýze a inovacím v oblasti politiky pracovního trhu, které reflektují měnící se prostředí (organizační flexibilita)?*“. K zodpovězení výše uvedeného cíle jsme využili polostandardizované hloubkové rozhovory<sup>15</sup> s osmi experty ze státních a nestátních organizací ze čtyř okresů Pardubického kraje, kteří se v době našeho dotazování (2010) podíleli na administraci a/nebo realizaci aktivních programů a opatření v oblasti pracovního trhu pro různé skupiny klientů (konkrétně šlo o představitele čtyř neziskových organizací (jedné státní a tří nestátních), tři úřadů práce a jednoho krajského úřadu a jedné státní příspěvkové organizace). Výběr tohoto kraje, který jsme dosud neanalyzovali, byl zvolen s ohledem na to, že v polovině z dotázaných regionů jsme získali metodou sněhové koule rozhovory s experty ze státního i nestátního sektoru.

Vlastní sledování flexibility a stability námi zkoumaných organizací bylo výsledkem procesu konceptualizace, operacionalizace a utřídění sledovaných prvků stability a flexibility: konkrétně jsme si nejprve (1) vymezili oblasti zkoumání v organizaci použitím typizace Marche a Olsena (1984; 2006), kteří v rámci organizace odlišují dimenzi pravidel, struktury a procesů. (2) Současně jsme operacionalizovali Marchův koncept exploatace (stability) a explorace (flexibility) a umístili jej do jednotlivých zkoumaných oblastí navržených Marchem a Olsensem (jejich výsledkem je schéma č. 2). (3) Výsledné indikátory stability a flexibility umístěné v dílčích oblastech jsme seskupili do podoby devíti indikátorů (schéma č. 3), které jsme sledovali v průběhu námi prováděné analýzy<sup>16</sup>.

Při hodnocení získaných expertních rozhovorů jsme konkrétně postupovali tak, že jsme nejprve zjišťovali, jakým způsobem dotázaní respondenti vnímají pojem „aktivační“ a „aktivační programy“ a jakým způsobem spolupracují na jejich realizaci s ostatními subjekty v regionu<sup>17</sup> (srv. schéma č. 2). Následně jsme hodnotili u jednotlivých indikátorů stability a flexibility, nakolik jsou jednotlivé organizace stabilní

Schéma č. 1: Typy „local governance“ podle míry stability (exploatace) a flexibility (explorace)

		flexibilita (explorace)	
		Vysoká	Nízká
stabilita (exploatace)	Vysoká	<b>Robustní</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nejstabilnější typ, maximálně využívá svých kapacit a včas reaguje a přizpůsobuje se vnějším změnám</li> <li>příkladem novodobé vojenské organizace s rozsáhlou mocí</li> </ul>	<b>Rigidní</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>maximálně stabilní (vysoká úroveň koordinace a kooperace), ale minimálně flexibilní (malá vnímavost vůči vnějším změnám)</li> <li>příkladem skandinávské země, Japonsko, Singapur</li> </ul>
	Nízká	<b>Flexibilní</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>vysoká schopnost využít procesů učení, zpětnovazebních smyček, monitorovacích schémat, zdrojů a kapitálu k identifikaci vnějších změn, nedokáže je ale využít, přizpůsobení se změnám je postupné, často náhodné a bez institucionálních zdůvodnění</li> <li>příkladem Francie, Německo a V. Británie</li> </ul>	<b>Křehký</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>nejméně stabilní typ, nedostatečně využívá svých zdrojů, není schopný reagovat na vnější změny</li> <li>špatné fungování institucí, neexistující vlastnická práva, korupce a nízká úroveň sociálního kapitálu neumožňují efektivní kolektivní akce</li> </ul>

Zdroj: Duit a Galaz (2008), upraveno

a pružné jak v oblasti pravidel, tak i v oblasti vlastní administrace a realizace aktivních programů, opatření a služeb<sup>18</sup>. S ohledem na současný trend hovořit o těchto aktivitách jako o aktivitách, které by měly vést k aktivizaci nezaměstnaných, jsme v průběhu rozhovorů s experty zkoumaných organizací tato opatření nazývali „aktivačními“ programy.

Zjištění míry organizační stability a flexibility nám umožní v závěru textu využít typologii lokálního řízení Duita a Galaze (2008) a stanovit tak, zdali se u příslušného typu zkoumané organizace projevuje robustní, rigidní, flexibilní nebo křehký typ řízení. Toto zjištění vypovídá o silných a slabých stránkách daného typu kombinace flexibility a stability a v návaznosti na to umožňuje určit adekvátní doporučení ke zlepšení fungování organizace k efektivnějšímu řešení problémů na pracovním trhu.

Nutno podotknout, že ačkoliv jsme se snažili získat co nejkomplexnější síť aktérů administrujících a realizujících aktivní programy a služby ve zkoumaném kraji, zvolená metodologická perspektiva neumožňuje činit jakékoli generalizace. Jinými slovy to znamená, že zjištěné poznatky je nutné vnímat jako dílčí a případové, a je proto dobré je brát jako reflexi skutečných způsobů řešení problematiky zaměstnanosti ve zkoumaných regionech. Je ale možné předpokládat, že podobná zjištění je možné identifikovat u shodných typů organizací i v jiných regionech ČR.

Znovu upozorňujeme, že dále v textu předkládaná zjištění představují skutečně pouze výsledek velice podrobné a rozsáhlé analýzy rozhovorů.

### Výsledná zjištění a doporučení

Ve vybraném (Pardubickém) kraji jsme pomocí polostandardizovaných expertních rozhovorů se zástupci státních a nestátních organizací zjišťovali míru flexibility a stability jednotlivých organizací, neboť právě organizační flexibilita je v současnosti považována za ideální lék při boji s problémy vyskytujícími se na novodobých proměnlivých trzích práce. Organizační stabilitu i flexibilitu jsme sledovali zaměřením se na institucionální podmínky a proces realizace aktivních programů, opatření a služeb na regionálních trzích práce, kde tyto organizace fungují. Zjištěná míra flexibility a stability jednotlivých typů organizací je v rámci námi zkoumaných dimenzí souhrnně uvedena ve schématu č. 4.

Ze schématu jsou patrná naše klíčová zjištění pozorovatelná ve dvou oblastech: v oblasti partikulární (představované jednotlivými hodnocenými dimenzemi v jednotlivých řádcích tabulky), a v oblasti obecné (znázorněné výslednou stabilitou a flexibilitou v posledním řádku tabulky).

Z dílčích zjištění, která nám posloužila jako podklad pro výsledné zhodnocení flexibility a stability zkoumaných organizací,

**Schéma č. 2: Zkoumané oblasti a dílčí oblasti zkoumání při zjišťování způsobů administrace a realizace aktivních programů, opatření a služeb v oblasti trhu práce**

Zkoumané oblasti	Dílčí oblasti zkoumání
1. Aktivace, typy aktivizačních programů a opatření a způsoby spolupráce	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vnímání pojmu „aktivace“</li> <li>• typy realizovaných programů a opatření</li> <li>• cíle programů a způsoby aktivace</li> <li>• typ partnerství/dialogu</li> <li>• zhodnocení spolupráce a případné návrhy na její zlepšení</li> </ul>
2. Legislativní a jiné normativní zajištění aktivačních programů a opatření	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dodržování legislativy a dalších norem a předpisů upravujících aktivační programy a chování implementujících aktérů uvnitř organizace (EXT):</li> <li>• hodnocení a spoluutváření pravidel upravujících aktivační programy (EXR):</li> <li>• hledání inovací a experimentování v rámci existujících a navrhovaných pravidel (EXR):</li> </ul>
3. Povaha implementujících organizací z hlediska jejich stability a flexibility	<ul style="list-style-type: none"> <li>• využívání financí, personálu a dosavadních znalostí technologických postupů k plánování, realizaci a dolaďování aktivních programů a opatření (EXT):</li> <li>• zpřesňování cílů a zkvalitňování obsahu a podmínek realizace aktivních programů a opatření (EXT):</li> <li>• posilování personálních kapacit (EXT):</li> <li>• posilování spolupráce a komunikace mezi stávajícími aktéry a klienty (EXT):</li> <li>• využívání financí a personálu k analýzám a zhodnocení realizovaných aktivních programů a opatření a nových technologií při jejich inovaci (EXR):</li> <li>• shromažďování a analýza informací o aktivní politice a průběhu a výsledcích aktivních programů a opatření v regionu (ČR, zahraničí) (EXR):</li> <li>• testování, hodnocení, ladění a následně zavádění inovací do aktivní politiky, programů a opatření (EXR):</li> </ul>

Zdroj: autor

vyplyvá následující. Za prvé, jak státní, tak i nestátní organizace jsou významně ovlivňovány při realizaci svých aktivit legislativními pravidly. Avšak zatímco všechny dotázané státní organizace jsou těmito vnějšími pravidly zcela svázané (důvodem je jejich četnost, častá nejednoznačnost, vzájemná propletenost a striktnost), u nestátních neziskových organizací dominují vnitřní pravidla organizace, která umožňu-

jí těmto organizacím pružněji reagovat na situaci cílové skupiny klientů na trhu práce při realizaci konkrétních služeb (těmito pravidly jsou např. etický kodex, vnitřní organizační řád apod.). Přesto je zřejmé, že vliv vnějších pravidel typu zákona o sociálních službách či standardů kvality není u neziskových organizací nezanedbatelný a větší či menší měrou ovlivňuje podobu vnitroorganizačních pravidel.

**Schéma č. 3: Sledované dimenze organizační stability a flexibility a jejich operacionalizace**

1. svázání legislativními pravidly (S)	= dodržování legislativy a dalších norem a předpisů upravujících aktivační programy a chování implementujících aktérů uvnitř organizace
2. možnost modifikovat pravidla (F)	= hodnocení a spoluutváření pravidel upravujících aktivační programy
3. zkvalitňování podmínek pro realizaci služeb (S)	= zpřesňování cílů a zkvalitňování obsahu a podmínek realizace aktivních programů a opatření
4. posilování personálních kapacit (S)	= zvyšování kvalifikace a dovedností personálu podporou vzdělávání a různými formami školení
5. využívání zdrojů k vylepšování služeb (S)	= využívání financí, personálu a dosavadních znalostí technologických postupů k plánování, realizaci a dolaďování aktivních programů a opatření
6. důraz na spolupráci a komunikaci (S)	= posilování spolupráce a komunikace mezi stávajícími aktéry a klienty
7. shromažďování informací o službách a jejich prostředí (F)	= shromažďování a analýza informací o aktivní politice a průběhu a výsledcích aktivních programů a opatření v regionu (ČR, zahraničí)
8. evaluace služeb (F)	= využívání financí a personálu k analýzám a zhodnocení realizovaných aktivních programů a opatření a nových technologií při jejich inovaci
9. inovace služeb (F)	= testování, hodnocení, ladění a zavádění inovací do aktivní politiky, programů a opatření

Poznámka: S = stabilita, F = flexibilita

Zdroj: autor

**Schéma č. 4: Stabilita a flexibilita dotázaných státních a nestátních organizací**

Dimenze stability a flexibility/typ organizace	KÚ	SNO	NNO 1	NNO 2	NNO 3	ÚP 1	ÚP 2	ÚP 3
svázání legislativními pravidly (S)	+++	+++	++	++	+	+++	++	+++
možnost modifikovat pravidla (F)	0	0	++	++	+++	0	+	0
zkvalitňování podmínek pro realizaci služeb (S)	+	+++	++	+++	+++	+	+	+
posilování personálních kapacit (S)	++	++	+	++	+	+	+	+
využívání zdrojů k vylepšování služeb (S)	++	++	++	++	++	++	+	++
důraz na spolupráci a komunikaci (S)	++	++	+	+	+	++	++	++
shromažďování informací o službách a jejich prostředí (F)	0	0	0	++	++	+	++	++
evaluace služeb (F)	+	+	++	+++	+	++	++	+
inovace služeb (F)	+	+	++	++	++	+	+	+
výsledná stabilita a výsledná flexibilita* (S, F)	S 0,66	S 0,8	S 0,53	S 0,67	S 0,53	S 0,60	S 0,47	S 0,60
	F 0,17	F 0,17	F 0,50	F 0,75	F 0,67	F 0,33	F 0,50	F 0,33
	S 0,58, F 0,63					S 0,63, F 0,40		

Poznámky: KÚ = krajský úřad; SNO = státní nezisková organizace, NNO = nestátní nezisková organizace; ÚP= úřad práce; +++ velmi silně inklinuje, ++ inklinuje, + slabě inklinuje, 0 neinklinuje; S = stabilita, F = flexibilita; \* maximální stabilita a maximální flexibilita je rovna jedné (výsledná stabilita a flexibilita vznikla jako podíl součtu jednotlivých položek stability (flexibility) z celkového počtu maximálně dosažitelných bodů, tj. v případě stability maximálně 15 bodů ze všech 5 položek, v případě flexibility maximálně 12 bodů ze všech 4 položek)

Zdroj: autor

Za druhé, z dalších sledovaných prvků stability a flexibility rovněž vyplývá, že nestátní organizace jsou díky existenci nadnárodních, národních a regionálních projektů, do kterých se zapojují, aby přežily, poměrně stabilními útvary. Projekty totiž umožňují neziskovým organizacím zkvalitnit a inovovat poskytované služby. Vzhledem k tomu, že státní organizace jsou pře-

vážně administrátory těchto projektů, jejich možnost ovlivnit kvalitu podmínek pro realizaci programů a opatření jsou omezené (výjimkou je státní nezisková organizace, která je na tom podobně jako organizace nestátní).

Za třetí, kvalita služeb, a tím i zvýšená flexibilita, je u obou typů organizací, státních i nestátních, rovněž zajišťována jed-

nak tlakem vedení na maximální využití dostupných finančních, personálních a technologických zdrojů a dále pak nutností hodnotit výsledky těchto služeb. V případě evaluace služeb se některé organizace snaží o systematictější hodnocení nejen výsledných efektů, ale i jejich obsahu a kvality. V této oblasti ale existují mezi jednotlivými organizacemi difference, které

**Schéma č. 5: Doporučení pro zvýšení flexibility zkoumaných státních a nestátních organizací**

KÚ	SNO	NNO 1	NNO 2	NNO 3	ÚP 1	ÚP 2	ÚP 3
Zjednodušit příliš svazující legislativu	Zjednodušit příliš svazující legislativu	Zjednodušit příliš svazující legislativu	Zjednodušit příliš svazující legislativu	+	Zjednodušit příliš svazující legislativu	Zjednodušit příliš svazující legislativu	Zjednodušit příliš svazující legislativu
Umožnit modifikaci pravidel	Umožnit modifikaci pravidel	++	++	+++	Umožnit modifikaci pravidel	Umožnit modifikaci pravidel	Umožnit modifikaci pravidel
Umožnit zkvalitňování podmínek realizace služeb	+++	++	+++	+++	Umožnit zkvalitňování podmínek realizace služeb	Umožnit zkvalitňování podmínek realizace služeb	Umožnit zkvalitňování podmínek realizace služeb
++	++	Posilovat personální kapacity	++	Posilovat personální kapacity	Posilovat personální kapacity	Posilovat personální kapacity	Posilovat personální kapacity
++	++	++	++	++	++	Posílit využívání různých zdrojů k vylepšování služeb	++
++	++	Rozšířit a zkvalitnit spolupráci s vnějšími aktéry	Rozšířit a zkvalitnit spolupráci s vnějšími aktéry	Rozšířit a zkvalitnit spolupráci s vnějšími aktéry	++	++	++
Posílit shromažďování informací o službách a jejich prostředí	Posílit shromažďování informací o službách a jejich prostředí	Posílit shromažďování informací o službách a jejich prostředí	++	++	Posílit shromažďování informací o službách a jejich prostředí	++	++
Zavést a posílit evaluaci designu, implementace a efektů služeb	Zavést a posílit evaluaci designu, implementace a efektů služeb	++	+++	Zavést a posílit evaluaci designu, implementace a efektů služeb	++	++	Zavést a posílit evaluaci designu, implementace a efektů služeb
Podporovat inovace služeb	Podporovat inovace služeb	++	++	++	Podporovat inovace služeb	Podporovat inovace služeb	Podporovat inovace služeb

Poznámky: \* KÚ = krajský úřad; SNO = státní nezisková organizace, NNO = nestátní nezisková organizace; ÚP= úřad práce; +++ velmi silně inklinuje, ++ inklinuje, + slabě inklinuje, 0 neinklinuje

Zdroj: autor



jsou zřejmě dané odlišnou motivací managementu: některé organizace jsou totiž v této oblasti vyloženě slabé (typicky krajský úřad anebo státní nezisková organizace), jiné se snaží o komplexní zhodnocení nabízených aktivit v oblasti trhu práce.

Dále, státní i nestátní organizace často trpí buď neadekvátními personálními zdroji, nebo omezenými možnostmi jejich proškolení a dalšího vzdělávání. A to i přesto, že například veřejná správa zaměstnanosti, pod kterou spadají úřady práce, má svá školicí střediska (ta ale často poskytují neaktuální, zastaralé kurzy malého časového rozsahu). Spolupráce s vnějšími aktéry je u nestátních neziskových organizací rovněž poměrně omezená – státní organizace oproti tomu využívají rozsáhlejších sítí, byť mají často formální charakter.

V poslední řadě jsme zjistili, že výraznější diference mezi zkoumanými organizacemi jsou patrné v oblasti shromažďování informací: dominantními aktéry jsou v této věci často úřady práce, na které se většina ostatních subjektů na trhu spoléhá a sama vykonává minimum aktivit nebo aktivity žádné (typickým představitelem, který rezignoval na získávání informací o poskytovaných službách a situaci na příslušném trhu práce, je krajský úřad a státní nezisková organizace).

Shrneme-li slabá místa zkoumaných organizací, která se týkají jejich nestability nebo omezené flexibility při realizaci aktivit v oblasti trhu práce, konkrétní doporučení je možné formulovat na základě následujícího souhrnného schématu, které kopíruje devět námi zkoumaných dimenzí.

Výsledné hodnoty flexibility a stability znázorněné vespod schématu č. 4 jsme dále překlátili do schématu Duita a Galaze (2008), kteří odlišují různé typy řízení podle vysoké či nízké míry flexibility. Díky povaze primárních dat je nutné si uvědomit, že hodnoty využitě k přidělení příslušného typu řízení mají pouze schematickou povahu. Z předložených obecných výsledků vyplývají tři klíčové fakty: první se týká výsledné míry stability, druhý výsledné míry flexibility a poslední celkového typu řízení. Ze zkoumání stability dotazovaných organizací je patrné, že státní i nestátní organizace se vyznačují vyšší mírou stability, i přesto, že se dvě ze tří dotázaných neziskových organizací vyznačovaly hraniční hodnotou mezi nízkou a vysokou stabilitou. V případě flexibility organizačního chování můžeme na jedné straně zjednodušeně odlišit nestátní organizace, které se vyznačují vyšší flexibilitou, od státních organizací, které vykazují nižší míru flexibility.

Z kombinace prvku flexibility a stability vyplývá, že se nestátní organizace při realizaci sociálních služeb na trhu práce podle typologie Duita a Galaze vyznačují flexibilním až robustním typem řízení (s příklonem k robustnosti). Tato skutečnost je

**Schéma č. 6: Výsledné typy řízení zkoumaných organizací podle míry identifikované stability a flexibility**

		flexibilita (explorace)	
		Vysoká (0,6-1,0)	Nízká (do 0,5)
stabilita (exploatace)	Vysoká (0,6-1,0)	<b>Robustní typ řízení</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNO 2 (0,67, 0,75)</li> <li>• NNO 3 (0,53, 0,67)</li> </ul>	<b>Rigidní typ řízení</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SNO (0,80, 0,17)</li> <li>• KÚ (0,66, 0,17)</li> <li>• ÚP 1 a 3 (0,60, 0,33)</li> <li>• NNO 1 (0,53, 0,5)</li> </ul>
	Nízká (do 0,5)	<b>Flexibilní typ řízení</b>	<b>Křehký typ řízení</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ÚP 2 (0,47, 0,5)</li> </ul>

Zdroj: autor

zjevným důsledkem možnosti neziskových organizací pružně reagovat na proměnlivou situaci na trhu práce, kterou využívají průměrným způsobem. Důvodem jsou jednak omezené finanční zdroje, které by posílily kvalitu personálu, užívaných technologií a rozšířily časové kapacity zaměstnanců; a jednak kombinace nepružných, striktně vymezených legislativních pravidel a relativně pružných vnitřních pravidel a standardů organizace, které umožňují dobrým způsobem regulovat své aktivity.

Zatímco nestátní neziskové organizace se vyznačují vyšší stabilitou a flexibilitou, a lze tedy u nich identifikovat příklon k robustnímu typu řízení, státní organizace vykazují (až na jednu výjimku) vysokou stabilitu a poměrně velice nízkou flexibilitu (srv. schéma č. 6). Podle typologie Duita a Galaze pak jde o organizace, které se vyznačují rigidním typem řízení, neboť striktní legislativa ruku v ruce s omezenými možnostmi ovlivňovat podmínky administrace a realizace projektů v oblasti pracovního trhu spolu s omezenými možnostmi v posilování personálních zdrojů neziskové organizace velice svazují. Řešení, které by zvýšilo flexibilitu státních organizací a vykazovalo realistický robustní způsob řízení, je nutné hledat ve výše uvedené a již zmiňované schématu č. 5.

1 Tato studie vznikla s podporou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy – výzkumný záměr „Reprodukce a integrace společnosti“ (MSM002 1622408). Jde o zkrácenou verzi textu, který byl publikován knižně (Horák 2011).

2 Blíže např. Rhodes (1996), Kickert et al (1997), Rouban (1999); Pierre a Peters (2000), Salomon (2002), Kooiman (2003), Peters (2003).

3 Kromě státních a nestátních organizací, které se explicitně angažují v oblasti trhu práce, by mělo jít i o spolupráci s organizacemi, které se tradičně trhem práce nezabývají, avšak jsou na něm existenčně závislé (jde zejména o oblast školství, hospodářství, ekologie nebo dopravy).

4 Giguéra a Froy (2009: 28-30) navrhuje několik kroků, které by měly vést k vyšší flexibilitě organizačních aktivit na trzích práce (a potažmo i dalších oblastí veřejných politik): jde o požadavek (1) reflexe lokálních odlišností centrálními aktéry a priorit navržených centrálními aktéry subjekty na regionální a lokální úrovni, doprovázené vzájemným vyjednáváním o prioritách a cílech politik a programů oběma skupinami aktérů; (2) rozvíjení personálních zdrojů na regionální a lokální úrovni v rozšiřování znalostí, analytických dovedností a zkušeností s podmínkami na lokálních trzích

práce a se spolupracujícími aktéry; (3) vytvoření databáze kvalitních dat o lokálních trzích práce ve spolupráci s univerzitami a výzkumnými centry; (4) zkvalitnění lokálního řízení (local governance) zvýšením efektivní spolupráce s aktéry z nestátního sektoru na základě dohodnuté rovnováhy o strategických cílech rozvoje lidských zdrojů a jejich naplňování; (5) zlepšení administrativních procesů na základě informací o stávajících procesech řízení, koordinace a spolupráce jednotlivých úrovní administrativy.

5 „Local governance“ zde vnímáme jako způsoby administrace a realizace aktivních programů, opatření a služeb organizací nebo organizacemi, které spolu větší či menší měrou spolupracují a mohou tak utvářet dyadické vztahy či sítě (srv. Goss, 2000:11).

6 Důvodem této bylo vědomí toho, že vnitroorganizační změny zejména státních organizací, které pro nás byly v naší analýze výchozím bodem, jsou omezené, takřka nulové.

7 Vzhledem k soudobému trendu považovat veškeré aktivní programy a opatření politiky trhu práce, které jsou poskytované státními institucemi uchazečům o zaměstnání, za aktivizační, v průběhu rozhovorů s experty a dále v textu nazýváme tyto programy „aktivačními“ programy.

8 Hall (1999: 227-8) v této souvislosti rozlišuje několik „dimenzí“ prostředí, které představují analytické oblasti, jejichž vliv na organizační chování je možné zkoumat (jde o kapacitu prostředí, homogenitu vs. heterogenitu, stabilitu vs. nestabilitu, koncentraci vs. disperzi, konsenzus vs. disenzus nebo turbulentnost prostředí).

9 Častou formou interorganizačního seskupení je akční seskupení [action set], které představuje skupinu organizací utvořenou na základě dočasné dohody o společném záměru, přičemž toto seskupení často může mít své vlastní formalizované dohody, vnitřní dělbou práce, normy chování včetně způsobů naboru nových členů (Aldrich a Whetten, 1981). Interorganizační sítě jsou oproti tomu komplexnější, sestávají ze všech organizací spojených určitým typem vztahu a vytvořených na základě společných pout mezi organizacemi (Aldrich, 1979), které utvářejí sociální systém a sledují dosahování společných cílů (Van de Ven a Ferry, 1980). Specifickou formou vztahů mezi organizacemi pouze ze ziskového nebo pouze ze neziskového sektoru je tzv. společný podnik [joint venture], který představuje spojení organizací utvářejících partnerství, umožňující společné financování a společné poskytování statků nebo služeb. Důvodem vzniku takové spolupráce je spojení výhod obou organizací (např. jedna zabezpečuje finanční zabezpečení, druhá know-how z regionu, ve kterém funguje). Jejich hlavní funkcí je, že jsou schopné redukovat neurčitosti prostředí a riziko úpadku. Příkladem společného podniku neziskových organizací jsou dohody utvořené mezi organizacemi, které jim umožňují dosáhnout soutěžících výhod nad ostatními organizacemi občanského sektoru (Pfeffer a Nowak, 1976).

10 Ani jeden ze dvou přístupů ekologických autorů zabývajících se organizacemi se nezabývá organi-

zační flexibilitou: důvodem může být fakt, že své úvahy tito autoři aplikovali často pouze na (specifické) prostředí ziskového sektoru; dále, v době vzniku těchto teorií (70. léta minulého století) nemělo organizační prostředí tak turbulentní podobu, jako je tomu dnes, na počátku dvacátého prvního století; zároveň se tito představitelé zabývali tematikou organizačního přežití, u kterého je důležité, aby organizace byla stabilní. Konkrétně je první perspektiva zastoupena již zmíněným populačně ekologickým přístupem [natural-selection model], který zkoumá povahu a distribuci zdrojů v prostředí organizací a snaží se vysvětlit, jaké typy organizací jsou schopny lépe se přizpůsobit svému prostředí a jaké zdroje z něj organizace využívají. Druhý z ekologických modelů je nazýván modelem závislosti na zdrojích [resource-dependence model] nebo politicko-ekologickým modelem organizace nebo přístupem závislost-směna. Zabývá se rozhodováním a vztahy moci, vlivu a strategií managementu organizací, jak ovlivňovat vnější prostředí ve svůj prospěch (blíže o obou těchto modelech Aldrich a Pfeffer, 1976).

11 Rovnováhou mezi využíváním stávajících znalostí [exploitation] a prozkoumáváním nových možností [exploration] se pochopitelně zabývalo mnoho předchůdců v textu zmíněných autorů: šlo o představitel teorie racionální volby (Radner a Rotschild), omezené racionality (Cyert a March, Simon), organizačního učení (Winter, Levinthal, March) a ekologických modelů (Ashby, Hannan, Freeman) (blíže March 1991: 72).

12 Organizace jakožto socio-ekonomický systém podle Ostrom (2005) konkrétně vzniká propojením dvou odlišných, na sobě závislých prostředí: vnějšího, ekologického prostředí a vnitřního prostředí představujícího sociální systém, nebo spojením několika menších sociálních systémů (tento složitý socio-ekologický systém je navíc vymezován vůči technickému systému, který je jednoduchý, lehce sledovatelný a lehce pochopitelný). Ty jsou složené z několika subsystémů tvořených vzájemně závislými a navzájem interagujícími aktéry (představujícími zdroje), jejich uživateli (zaměstnanci organizace) a tzv. poskytovateli veřejné infrastruktury (vedoucí zaměstnanci). Klíčovým prvkem socio-ekologického systému představovaného organizací jsou zdroje využívané různými uživateli, kteří záměrně investují svůj potenciál do psychologické či institucionální infrastruktury, aby zvládali různé výkyvy vnějšího i vnitřního prostředí. Zároveň mohou uživatelé zdrojů splňovat roli poskytovatelů veřejné infrastruktury, kteří mají na starost naplňování společných cílů a poskytování veřejné infrastruktury představované hmotnými nebo duševními statky (zatímco hmotné statky jsou využívány všemi účastníky organizace, statky duševní reprezentují pravidla).

Mezi výše naznačenými aktéry existuje nespočet vztahů, které mohou být v důsledku vlivu vnějšího nebo vnitřních změn narušeny, což může vést k celkovému kolapsu organizace (vnější nebezpečí představují socioekonomické nebo biofyzikální změny typu růstu populace, ekonomických či politických změn, změn klimatu apod.; vnitřní ohrožení mohou souviset s reorganizací vyvolanou ekologickým nebo sociálním subsystémem). „Fungování organizace je komplexním procesem, souhrnem koordinace různorodých činností, pravidel, technického zájmu a jednotlivců či skupin, působících v rámci organizace ale i vně organizace. Tento složitý soubor vztahů má na organizaci různorodý vliv, existuje celá řada výkyvů, které mohou organizaci jak pozitivně, tak i negativně ovlivnit.“ (Kijonková, 2011: 43; blíže Ostrom, 2005).

13 Mezi principy robustních institucí, které zahrnují jasně vymezené hranice systému zdrojů, patří: (1) jasně definované hranice systému zdrojů a jejich uživatelů; (2) rovnováha mezi přínosy a náklady organizace zajištěná jasně nastavenými pravidly určujícími rozsah a výši alokace zdrojů; (3) záruka participace zaměstnanců na rozhodování; (4) monitorování vnějšího prostředí a chování zaměstnanců orga-

nizací; (5) sankce za porušení pravidel; (6) záruka snadného řešení konfliktu rychlým přístupem k relevantním orgánům; (7) záruka minimálního práva zaměstnanců na získávání a držení zdrojů; a (8) organizace výše uvedených principů v rámci vzájemně propojených aktivit (Ostrom, 2005, upravil autor).

- 14 Přesné znění tohoto předpokladu je následující: (1) pružné organizace s převahou pružného řízení (explorace) se budou projevovat schopností přizpůsobit se vnějším změnám na trhu práce a v legislativě, a to tak, že: (a) budou mít možnost uzpůsobit existující pravidla ovlivňující chod organizace a administraci a/nebo realizaci aktivních programů a opatření případným změnám; (b) bude využívat dostatečných financí, kvalifikovaného a vzdělaného personálu a moderní technologie a profesionálních technologických postupů k analýze procesů a výstupů aktivních programů a opatření; (c) shromažďované informace o procesu a výstupech aktivních programů využije k dolaďování stávajících programů a opatření a k vytváření nových programů a opatření. (2) Nepružné organizace s převahou nepružného řízení (exploatace) se budou projevovat omezenou schopností přizpůsobit se vnějším změnám na trhu práce a v legislativě, a to tak, že: (a) nebudou mít možnost uzpůsobit existující pravidla ovlivňující chod organizace a administraci a/nebo realizaci aktivních programů a opatření případným změnám; (b) budou klást důraz na posilování dostatečného objemu financí, kvalifikovaný a vzdělaný personál a posilování technologie a technologických postupů zaměstnanců organizace; (c) budou zkvalitňovat stávající cíle, obsah a podmínky administrace a realizace aktivních programů a opatření zdokonalováním personálního za-bezpečení programů, spolupráce a komunikace mezi implementujícími aktéry.
- 15 Analyzované informace pocházejí ze čtyř desítek hloubkových rozhovorů s experty z 25 lokalit v 11 různých regionech ČR, které byly získány v průběhu března a dubna 2010.
- 16 Podrobně schematizovaný proces operacionalizace, jakož i výsledky dílčích analýz, uvádíme jinde (Horák, 2010).
- 17 I přestože představuje povaha spolupráce jeden z dále sledovaných prvků stability, s ohledem na obsahové propojení aktivit a způsobu jejich realizace jsme výsledná zjištění o spolupráci umístili na začátek naší analýzy.
- 18 Rozlišování na programy, opatření a služby je zde účelové: v prvním případě je slovní spojení „programy a opatření“ spojováno s aktivitami krajského úřadu a úřadu práce, v případě služeb jde o aktivity nabízené neziskovými organizacemi.

## Literatura:

- Ahonen, P., - Hyryläinen, E. - Salminen, A. Looking for governance configurations of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 2006, 16, 2, pp. 173-84.
- Aldrich, H. E. *Organizations and Environments*. New York: Prentice Hall, 1979.
- Aldrich, H. E. - Pfeffer, J. Environment of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 1976, 2, pp. 79-105.
- Aldrich, H. E. - Whetten, D. Organization-sets, Action-sets and Networks: Making the Most of Simplicity. In: Nystrom, P. C., Starbuck, W. H. (eds). *Handbook of Organizational Design*. 1981, pp. 385-408.
- Allan, E. - Cook, B. - Mitchell, W. - Watts, M. *The failed full employment paradigm*. Working Paper No. 07-04. Centre of Full Employment and Equity: The University of Newcastle, 2007.
- Andries, J. M. - Janssen, M. - Ostrom, E. A Framework to analyze the robustness of socioecological systems from an institutional perspective. *Ecology and Society*, 2004, 9, 1, p 18.
- Barret, S. - Fudge, C. *Policy and Action*. London: Methuen, 1981.
- Carlson, J. M. - Doyle, J. *Complexity and robustness*, PNAS, 2002, 99, pp. 2538-45.
- Child, J. - Kieser, A. Development of Organization over Time. In: Nystrom, P. C., Starbuck, W. H. (eds). *Handbook of Organizational Design*, 1981, pp. 169-98.

- Colebatch, H. K. *Úvod do policy*. Brno: Barrister and Principal, 2005.
- Czechinvest. Oficiální stránky organizace. 2011. Dostupné na: <http://www.czechinvest.org/o-czechinvestu>.
- Donaldson, L. *American Anti-Management Theories of Organization: A Critique of Paradigm Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Duit, A. - Galaz, V. Governance and Complexity - Emerging Issues for Governance Theory. *Governance*, 2008, 21, 3, pp. 311-35.
- Easton, D. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1975.
- Ehrler, F. *New Public Governance and Activation*. Research paper presented at Recwowe Final Conference Brussels, 2011, available at: <http://www.recwoweconference.eu/papers/a-1-2/new-public-governance-and-activation/>
- Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Froy, F. - Giguère, S. Which countries have most flexibility in the management of labour market policy? An OECD comparison. In Giguère, S. - Froy, F. *Flexible policy for more and better jobs*. OECD, 2009, pp. 35-58.
- Giguère, S. *More than just jobs. Workforce development in a skills-based economy*. Paris: OECD, 2008.
- Giguère, S. - Froy, F. *Flexible policy for more and better jobs*. Paris: OECD, 2009.
- Goss, S. *Making Local Governance Work*. Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2000.
- Governance for Human Development. UNDP FRY, December 2000.
- Hage, J. *Theories of Organizations*. New York: John Wiley, 1980.
- Hall, R. H. *Organizations. Structures, Processes and Outcomes*. 7th ed. New Jersey: Prentice Hall, 1999.
- Hannan, M. T. - Freeman, J. H. Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 1984, 49, pp.149-64.
- Haveman, H. Organizational Size and Change: Diversification in the Savings and Loan Industry after Deregulation. *Administrative Science Quarterly*, 1993, 38, pp. 20-50.
- Hedberg, B. How Organizations Learn and Unlearn. In: Nystrom, P. C., Starbuck, W. H. (eds). *Handbook of Organizational Design*, 1981, pp. 3-27.
- Hogwood, B. W. - Gunn, L. A. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Horák, P. 2008a. Role sociálních pracovníků v prostředí státních organizací. *Časopis Sociální práce/Sociální práce*, Brno: ASVSP, 1984, 7, 4, od s. 106-123.
- Horák, P. Přístupy analýzy politiky ke zkoumání změny cílů veřejných programů na lokální úrovni. *Politologický časopis*, Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008b, XV., 1, s. 29-48.
- Horák, P. Možnosti a aktuální způsoby realizace aktivní politiky na trhu práce ve dvou regionech ČR: výpovědi expertů z úřadů práce a z nestátních organizací. In Winkler, J., Klimplová, L. (eds.): *Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 186-198.
- Horák, P. Stabilita a flexibilita organizací zainteresovaných do administrace a realizace aktivních programů a sociálních služeb na lokálních trzích práce. In: Winkler, J., Žižlavský, M. (eds.). *Institucionální změna a veřejná politika. Analýza politiky zaměstnanosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 76-127.
- Horák, P. - Horáková, M. - Winkler, J. *Governance in employment and in selected social services in four countries: Denmark, Czech Republic, Germany and United Kingdom*. NEUJOBS State of the art report. 2011. Dosud nezveřejněný rukopis.
- Horák, P. - Kulhavý, V. Analýza cílů veřejných programů v současné veřejné a sociální politice z vnitro-organizační perspektivy. *Forum sociální politiky*, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008, II., 2, s. 2-9.
- Horáková, M. Význam konceptu lidského kapitálu v ekonomické teorii v době ekonomické recese. *Forum sociální politiky*, 2010, 4, 6, s. 2-10.
- Horáková, M. Empirické zhodnocení významu lidského kapitálu v době ekonomické recese. *Forum sociální politiky*, 2011a, 5, 1, s. 2-12.

- Horáková, M. *Pracovní vzdělávání a výcvik: podpora zaměstnatelnosti nebo iluze? Přínosy rekvalifikačních programů pro zaměstnatelnost účastníků (s přihlédnutím k postavení ohrožených skupin na trhu práce)*. Disertační práce. Brno: FSS MU, 2011b.
- Horáková, M. - Horák, P. Návrh mezinárodní komparace systému výcvikových a vzdělávacích programů. *Fórum sociální politiky*, 2010, 4, 5, s. 2-10.
- Howlett, M. - Ramesh, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Jacobs, D. Dependency and Vulnerability: An exchange approach to the Control of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 1974, 19, pp. 45-59.
- Jenkins, W. I. *Policy Analysis*. London: Martin Robertson, 1978.
- Kaufman, H. *The Limits of Organizational Change*. Alabama: University of Alabama Press, 1971.
- Keller, J. *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996.
- Kickert, W. J. M. - Klijn, E.-H. - Koppenjan, J. F. M. (eds). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 1997.
- Kijonková, P. *Problém fluktuace pracovníků ve flexibilní organizaci*. Diplomová práce. Brno: FSS MU, 2011.
- Kooiman, J. *Governing as Governance*. London: Sage, 2003.
- March, J. G. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 1991, 2, 1, pp. 71-87.
- March, J. G. - Olsen, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 1984, 78, pp. 734-49.
- March, J. G. - Olsen, J. P. Elaborating the New Institutionalism. In: R. A. W. Rhodes et al. (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 3-20.
- Mitchell, W. F. - Muysken, J. *Full employment abandoned: shifting sands and policy failures*. Aldershot: Edward Elgar, 2008.
- Morgan, G. *Images of Organization*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.
- Mosley, H. The trade-off between flexibility and accountability in labour market policy. In Giguère, S. - Froy, F. *Flexible policy for more and better jobs*. OECD, 2009.
- Nekola, M. Analýza a evaluace hlavních přístupů k tvorbě a užití indikátorů vládnutí ve světě. In: Potůček, M. a kol. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007, s. 25-61.
- Ostrom, E. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999, pp. 35-71.
- Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Ostrom, V. - Tiebout, C. M. - Warren, R. The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 1961, 55, pp. 831-842.
- Parsons, W. *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1995.
- Peters, G. Governance and the welfare state. In: Ellison, N. - Pierson, C. (eds). *Developments in British Social Policy*, 2003, Vol. 2, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pfeffer, J. Organizational Demography. In Cummings, L. L. - Staw, B. M. (eds). *Research In Organizational Behavior*, 1983, 5, pp. 299-357.
- Pfeffer, J. *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman, 1997.
- Pierre, J. (ed). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Pierre, J. - Peters, G. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martins Press, 2000.
- Plumptre, T. - Graham, J. *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Ottawa: Institute on Governance, 1999.
- Pollitt, C. - Bouckaert, G. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Potůček, M. Strategické vládnutí. In: Potůček, M. a kol. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007, s. 9-25.
- Provan, K. G. - Milward, H. B. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 1995, 40, pp. 1-33.
- Rhodes, R. A. W. The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 1996, 44, pp. 652-667.
- Rosenberg, S. From Segmentation to Flexibility. In Reich, M., *Segmented Labor Markets and Labor Mobility. Volume II. Flexibility, Monopsony and The New Labor Market Segmentation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008, pp. 363-407.
- Rouban, L. (ed.). *Citizens and New Governance. Beyond New Public Management*. Washington: EGPA, IIAS, IOS Press, 1999.
- Sabatier, P. A. - Jenkins-Smith, H. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Columbia: Westview Press, 1993.
- Salamon, L. M. (ed.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Schmid, G. *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*. Discussion Paper FS I 98-206. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.
- Scott, W. R. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 4th ed. New York: Prentice Hall, 1998.
- Scott, W. R. *Institutions and Organizations*. London: Sage, 2001.
- Shepsle, K. A. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1989, 1, pp. 131-47.
- Silverman, D. *The Theory of Organizations: A Sociological Framework*. New York: Basic Books, 1997.
- Sirovátka, T. Dualizace na trhu práce a strategie „outsiderů“. In Sirovátka, T., Winkler, J., Žižlavský, M. 2009. *Nejistoty na trhu práce*. Brno: Albert, 2009, s. 9-38.
- Sirovátka, T. - Winkler, J. *Governance of activation policies in the Czech Republic: uncoordinated transformation*. In van Berkel, R. - de Graaf W. - Sirovátka, T. (eds). *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 173-194.
- Sirovátka, T. - Greve, B. - Hora, O. *Public/private mix and social innovation in service provision, fiscal policy and employment*. NEUJOBS State of the art report, No. 2 October 30th, 2011. Available at: www.neujobs.eu.
- Snow, Ch. C. - Hrebiniak, L. G. Strategy, Distinctive Competence and Organizational Performance. *Administrative Science Quarterly*, 1980, 25, pp.317-36.
- Standing, G. *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Press Ltd., 1999.
- Staw, B. Counterforces to Change. In: Goodman, P. S. (ed). *Change in Organizations: New Perspectives on Theory, Research and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1982, pp. 87-121.
- van Berkel, R. - de Graaf W. - Sirovátka, T. (eds) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- Van de Ven, A. H. - Ferry, D. L. *Measuring and Assessing Organizations*. New York: John Wiley, 1980.
- Veselý, A. Governance as multidimensional concept. In: *Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice*. CESES Papers, 2004, No. 5, pp.11-23.
- Vymětal, P. *Proměny teoretických koncepcí governance*. Pracovní sešit CES VŠEM No 10/2005. ISSN 1801-5956. Praha: Centrum ekonomických studií VŠEM, 2005.
- Winkler, J. Implementace veřejných programů a přístupy k jejich hodnocení. In *Teoretické a praktické otázky analýz veřejných výdajových programů*. Brno: Masarykova univerzita, 2002a, s. 179-188.
- Winkler, J. *Implementace. Institucionální hledisko analýzy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002b.
- Winkler, J. Institucionální a organizační limity individualizace české politiky zaměstnanosti v podmínkách duálního trhu práce. In *Nejistoty na trhu práce*. Brno: František Šalé - Albert, 2009, s. 118-147.

*Autor působí na Fakultě sociálních studií Masarykovy Univerzity.*

## Globální trendy zaměstnanosti v roce 2012

Podle zprávy ILO o vývoji v oblasti zaměstnanosti „Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis“ stojí svět před výzvou vytvořit v příští dekádě 600 milionů pracovních míst.

Kromě náhrady za místa ztracená během několik let trvajících krizových podmínek na globálním trhu práce je třeba počítat s tím, že v příštích deseti letech bude nutné, aby trh práce každoročně absorboval zhruba 40milionový nárůst pracovních sil. Navíc by měla být vytvořena plnohodnotná pracovní místa pro zhruba 900 milionů pracovníků, kteří se svými rodinami žijí z denních příjmů nižších než 2 US dolary.

Ze zprávy dále vyplývá, že oživení z roku 2009 bylo krátkodobé a nezaměstnaných je stále ještě o 27 milionů více než na začátku krize, což se odráží i v podílu zaměstnaných na celkovém počtu obyvatel v produktivním věku, který se oproti roku 2007, kdy činil 61,2 %, snížil na 60,2 %.

Současně je počet pracovních sil o 29 milionů lidí nižší, než bylo očekáváno na základě situace před krizí. Pokud by se i tito lidé započítali jako nezaměstnaní, zvýšil by se počet nezaměstnaných ze současných 197 milionů na 225 milionů a míra nezaměstnanosti by z 6 % poskočila na 6,9 %.

Autoři zprávy předkládají 3 varianty možného vývoje. Jako základní prognózu uvádějí nárůst o další 3 miliony nezaměstnaných v roce 2012

a další nárůst na 206 milionů do roku 2016. Pokud světový hospodářský růst klesne pod 2 %, pak se počet nezaměstnaných zvýší již v roce 2012 na 204 milionů. Podle optimističtějšího scénáře, kdy se počítá s rychlým vyřešením evropsé dlouhové krize, by v roce 2012 počet nezaměstnaných klesl o 1 milion.

Skupinou nejhůře zasaženou poklesem počtu pracovních míst nadále zůstávají mladí lidé a v nejbližší době se jejich vyhlídka na trhu práce příliš nezlepší. V roce 2011 bylo 74,8 milionů nezaměstnaných lidí ve věku 15–24 let, což představuje oproti roku 2007 nárůst o víc než 4 miliony. V celosvětovém měřítku je u mladých lidí třikrát pravděpodobnější, že budou nezaměstnaní, než u dospělých. Jejich míra nezaměstnanosti ve výši 12,7 % je o 1 procento vyšší než v předkrizovém období.

Z posledních dat vyplývá, že ve světě dále narůstá nerovnost a vyloučení, kterým čelí miliony pracovníků a jejich rodin. Podle autorů zprávy jsou potřebná cílená opatření a podpora vytváření pracovních míst v reálné ekonomice, přičemž dodatečná opatření z veřejných zdrojů zřejmě k udržitelnému ozdravení nebudou stačit. Politici musí přispět k tomu, aby se snížily strach a nejistota, které brzdí privátní investice, aby soukromý sektor mohl začít vytvářet pracovní místa.

Autoři také varují, že v době poklesu poptávky je důležitá další stimulace, ale nesmí přitom ohrozit udržitelnost veřejných financí. Fiskální konsolidace by měla být realizována sociálně odpovědným způsobem, jehož principem by měl být růst zaměstnanosti.

# Evropský rok aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity 2012

Lenka Bočková

**Probíhající demografické změny nepopíratelně ovlivňují život společnosti v celé Evropě. Třetí demografická zpráva<sup>1</sup> Evropské komise uvádí nárůst počtu osob starších 65 let mezi lety 1990 a 2010 o 3,7 %. Podle odhadů by v roce 2060 měli být na celkové evropské populaci zastoupeny 30 % s nejvyšším nárůstem u osob ve věku nad 80 let. Aktivní stárnutí se proto stává jedním z hlavních politických témat EU. S tím souvisí přijetí cílů strategie Evropa 2020, kterých nebude možné dosáhnout bez podpory aktivního stárnutí a rozvoje mezigenerační solidarity.**

## Vyhlášení Evropského roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity 2012

V roce 2002 OSN přijala Madridský mezinárodní akční plán pro problematiku stárnutí<sup>2</sup>, ve kterém je zdůrazněna myšlenka zajištění plnohodnotného zapojení starších lidí do ekonomického, sociálního, kulturního a politického života. Tato představa byla podpořena také Evropskou komisí, která například ve Sdělení komise z roku 2006<sup>3</sup> identifikovala pět klíčových politických směrů, jak na demografické změny reagovat: (1) podporu demografické reprodukce; (2) posílení zaměstnanosti; (3) snahu o dosažení produktivnější a dynamičtější Evropy; (4) přijímání a integrace imigrantů a (5) udržitelné veřejné finance.

Návrh vyhlásit rok 2012 Evropským rokem aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity (dále jen Evropský rok 2012) vzešel ze Slovenského předsednictví v roce 2008. Dne 1. června 2009 Evropská komise vyzvala všechny důležité aktéry, aby jí sdělili svůj názor<sup>4</sup> a obdržela 132 odpovědí, téměř polovinu z neziskového sektoru. Vyhlášen byl Evropským parlamentem a Radou dne 14. září 2011.<sup>5</sup> Jeho cílem je posílit kulturu aktivního stárnutí založenou na společnosti pro všechny věkové skupiny, k dílčím cílům Evropského roku 2012 pak patří:

- zvýšování povědomí o příležitostech, které s sebou stárnutí obyvatelstva přináší;
- podněcování diskusí, identifikace a šíření příkladů dobré praxe a podpora spolupráce na všech úrovních;
- vytváření inovativních řešení, dlouhodobých strategií, konkrétních cílů a sledování jejich plnění;
- boj proti diskriminaci na základě věku, překonávání stereotypů souvisejících s věkem a odstraňování bariér, zejména v oblasti zaměstnanosti.

K dosažení výše těchto cílů mohou přispět:

- konference, akce a iniciativy s aktivním zapojením všech příslušných subjektů s cílem podnítit diskusi, zvyšovat povědomí veřejnosti a podněcovat závaz-

ky přispívající k udržitelným a trvalým účinkům;

- informační, propagační a vzdělávací kampaně využívající multimédia;
- výměna zkušeností a osvědčených postupů, a to mimo jiné prostřednictvím otevřené metody koordinace a sítě zúčastněných subjektů usilujících o dosažení cílů evropského roku;
- výzkumy a šetření na evropské, celostátní nebo regionální úrovni a šíření jejich výsledků s důrazem na hospodářský a sociální dopad podpory aktivního stárnutí a s ním spojených politik. To vše má podnítit k diskusím, výměně zkušeností, hledání nových metod a postupů, k podpoře aktivního stárnutí a rozvoji mezigenerační solidarity.

Při zvažování podoby a rozsahu<sup>6</sup> Evropského roku 2012 Evropská komise zvažovala několik variant, z nichž vybírala s ohledem na jejich ucelenost, přidanou hodnotu, účinnost a hospodárnost. Zvolila variantu koordinace Evropského roku přímo Evropskou komisí bez specifického rozpočtu.

Poslání Evropského roku 2012 však přesahuje oblast „pouhého“ zvyšování povědomí veřejnosti o daných tématech, proto EU v období 2011–2014 zaměřila a zaměří řadu programů a politik na rozvoj aktivního stárnutí a vytvoří rámec, v němž budou nové iniciativy a nově vytvořená partnerství na všech úrovních podporovány. Ze stávajících programů k tomu lze využít např. ESF, PROGRESS, Grundtvig. rámcový program pro výzkum a rozvoj, programy na podporu zdraví, rozvoj ICT, a další.

## Prioritní témata Evropského roku 2012

Demografické stárnutí obyvatelstva by se mělo stát příležitostí pro rozvoj celé společnosti. Toho lze dosáhnout začleněním starších osob do společnosti, udržením jejich aktivity podporou jejich fyzické, duševní a sociální pohody (well-being), vytvářením nových produktů a služeb přizpůsobených potřebám starších osob, využíváním nových technologií k zajištění jejich autonomie a možnosti žít ve svém přirozeném prostředí, ve zdravotnictví či

v oblasti služeb odpovídajících jejich potřebám.

V souvislosti s Evropským rokem 2012 je důležitá rovněž Strategie Evropa 2020<sup>7</sup>, jednou z jejíž priorit je Růst podporující začlenění – ekonomika s vysokou zaměstnaností, vyznačující se hospodářskou, sociální a územní soudržností, což si vyžaduje:

- modernizovat a posílit politiku vzdělávání a odborné přípravy a systémů sociálního zabezpečení zvýšením účasti na trhu práce a snížením strukturální nezaměstnanosti a zvýšením sociální odpovědnosti podnikatelské sféry;
- zajistit dostupnost zařízení péče o děti a jiné závislé osoby;
- uplatňovat zásadu flexicurity a umožnit lidem získat nové dovednosti, jež by jim pomohly snáze se přizpůsobit novým podmínkám a případným posunům profesní dráhy;
- vynaložit odpovídající úsilí v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení a při snižování nerovností na základě zdravotního stavu;
- udržovat zdravou a aktivní stárnoucí populaci, jakožto základní předpoklad k dosažení sociální soudržnosti a vyšší produktivity.

Hlavním cílem Strategie Evropa 2020 v oblasti zaměstnanosti je dosažení 75% zaměstnanosti lidí ve věku 20 až 64 let. Česká republika si dobrovolně stanovila tyto dílčí cíle:

- zvýšit zaměstnanost žen ve věku 20 až 64 let na 65 % a starších pracovníků ve věku 55 až 64 let na 55 %;
- snížit nezaměstnanost mladých lidí ve věku 15 až 24 let o 1/3 úrovně r. 2010 a osob s nízkou kvalifikací o 1/4 úrovně r. 2010.

Ke stěžejním tematickým oblastem<sup>8</sup> Evropského roku 2012 patří dále přibližena témata.

### Starší lidé na trhu práce

Snižující se podíl ekonomicky aktivní populace se může projevit jako brzda ekonomického růstu, proto je nutné ho zvýšit. Členské státy EU by měly mít k dosažení uvedeného cíle své vlastní strategie vycházející z národních podmínek a po-

třeb. Pokud lidé mají pracovat déle, nezbytnou podmínkou je jejich dobré fyzické a duševní zdraví, možnost flexibilnějších pracovních úvazků a celoživotního učení, zdravé pracovní podmínky a možnost naplánovat si odchod do důchodu. S ohledem na nízkou porodnost je třeba zaměřit se také na nalezení rovnováhy mezi pracovním a rodinným životem. K prodlužování pracovní kariéry mohou přispět rekvalifikační programy jako prevence zastarávání dovedností a nepřímo i prevence předčasných odchodů do důchodu.

## Přechod z práce do důchodu

Se zaměstnáváním starších osob úzce souvisí také nastavení systémů důchodového pojištění, jež v členských státech EU vychází kromě historických kořenů rovněž ze společných zásad, jejichž příkladem je Pakt stability a růstu, otevřená metoda koordinace v oblasti sociální ochrany a začleňování nebo třeba požadavek na zajištění konzistentnosti jakékoliv důchodové reformy se strategií Evropa 2020. Hlavním zájmem je dosažení takového systému, který bude poskytovat adekvátní a udržitelné důchody, tj. nalezení rovnováhy mezi životní úrovní seniorů a těch, kteří na jejich důchody přispívají.

## Zdraví, zdravotní péče a celková pohoda člověka

EU podporuje zdravé stárnutí prostřednictvím strategického přístupu EU na období let 2008 až 2013 a otevřené metody koordinace v oblasti sociální ochrany a začleňování. Zdravé stárnutí je založeno na dvojitým přístupem: (1) podpoře zdraví jedince v průběhu celého života, zaměřené na prevenci zdravotních problémů a postižení od mladého věku (tj. podpora zdravého životního stylu, snižování závislosti na tabáku, alkoholu a dalších látkách) a na (2) potírání nerovného přístupu ke zdravotní péči, který může souviset se sociálními, ekonomickými i dalšími faktory. Stárnutí populace přinese zvýšené nároky na zdravotnické služby a produkty, neboť vyšší počet osob starších 80 let si vyžádá zajištění sociální péče v domácím prostředí nebo rezidenční formou. Vzhledem k oslabování rodinných vztahů a nižší ochotě a možnostem poskytovat péči členy rodiny může bez přijetí příslušných reforem systémů sociálního zabezpečení a trhu práce a bez podpory zdravého aktivního stárnutí dojít k nárůstu veřejných výdajů na zdravotní a dlouhodobou péči.

## Životní podmínky a spotřebitelské výdaje

Starší lidé často čelí výzvám spojeným s udržením si autonomie, což se může projevit v oblasti zvládnání každodenních záležitostí a rozhodování o sobě bez nebo jen s minimální podporou společnosti, na což má vliv také jejich finanční a materiální zabezpečení. Jedním z cílů strategie Evro-

pa 2020 je proto snížení osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením minimálně o 20 milionů. Členské státy by měly vytvářet podmínky umožňující seniorům zůstat aktivními členy komunity. Politika aktivního stárnutí by měla stimulovat ekonomický růst a podpořit rozvoj nových služeb a zboží uživatelsky přátelských starším generacím, aby se prodloužila doba, po kterou budou moci setrvat ve svém přirozeném prostředí.

## Participace na životě společnosti

Ze společenského pohledu může aktivizace seniorů přinést přidanou ekonomickou a sociální hodnotu. Aktivní zapojení starších osob může být podporováno celou řadou opatření, například prací na částečný úvazek po odchodu do důchodu, zapojením starších osob do komunitních aktivit a dobrovolnické činnosti, přizpůsobením daňového systému, který zohlední neformální péči poskytovanou staršími lidmi (např. hlídání dětí). Z individuálního hlediska může udržení aktivního zapojení starších osob ve společnosti posílit jejich vědomí vlastní ceny a přispět k omezení rizik spojených s izolací, ztrátou sebevědomí nebo snížením sebeúcty.

## Role místních samospráv a regionů

Nejdůležitější aktéry úspěšné implementace Evropského roku 2012 lze hledat na místní a regionální úrovni, na níž jsou poskytovány služby umožňující starším osobám zůstat aktivními členy komunity. Jedná se například o nabídku vzdělávání a školení, která jim dovolí udržet si či znovu nalézt vhodné pracovní uplatnění, zajištění vhodné dopravy a infrastruktury, služeb zdravotní a dlouhodobé péče, podporující zdravé stárnutí a nezávislý život. Způsob, jakým se místní a regionální samosprávy adaptují na demografické změny, bude jednou z klíčových determinantů úrovně kvality života starších osob a jejich celkové pohody uvnitř komunity<sup>9</sup>.

## Závěr

Výše uvedené oblasti jsou v souladu také s českými prioritními tématy Evropského roku 2012<sup>10</sup> s tím, že i u nás je kladen důraz na partnerství a spolupráci se všemi relevantními aktéry, především pak s místními a krajskými samosprávami, nestátními organizacemi neziskové a ziskové povahy, ale i ústředními orgány státní správy, neboť stárnutí populace přesahuje působnost jednoho resortu. Národní priority byly proto definovány na základě konsenzu, který vzešel z vytvořené Pracovní skupiny Evropského roku 2012, jež vznikla za účelem koordinace uvedeného roku a mezi jejíž členy patří výše zmínění důležití aktéři. Konkrétními prioritami je (1) zaměstnávání starších osob, (2) celoživotní učení, (3) dobrovolnictví starších osob a seniorů, (4) zdra-

ví a zdravé stárnutí, (5) mezigenerační dialog, (6) kvalita života seniorů a (7) lidská práva. Na zahajovací konferenci k Evropskému roku 2012, která se uskutečnila dne 1. března 2012, došlo mimo jiné i k předání memoranda uvedené Pracovní skupiny Ministerstvu práce a sociálních věcí. Memorandum obsahuje dále rozpracované národní priority a je základním dokumentem pro nový národní program přípravy na stárnutí na období let 2013–2017, který bude hlavním výstupem Evropského roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity (2012) v České republice.

1 European Commission. *Third Demography Report: population is becoming older and more diverse*. Brussels: European Commission, 2011.

2 Blíže viz <http://www.mpsv.cz/files/clanky/1205/madrid.pdf>

3 Blíže viz COM(2006) 571

4 European Commission. *Public Consultation on a Possible Designation of 2012 as European Year of Active Ageing and Intergenerational Solidarity: Summary of responses received*. Brussels: European Commission, 2010.

5 EU. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o Evropském roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity (2012). In: 940/2011/EU. Štrasburk, 2011.

6 European Commission. *Commission Staff Working Document: Ex-ante Evaluation*. Brussels, 2010.

7 Evropská komise. *Sdělení komise: Evropa 2020 - Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. Brusel: Evropská komise, 2010.

8 European Commission. *Active ageing and solidarity between generations: A statistical portrait of the European Union 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. ISBN 978-92-79-21507-0.

9 Age Platform Europe. *How to promote active ageing in Europe: EU support to local and regional actors*. Brussels: Publications Office of the European Union, 2011. ISBN 978-92-79-20328-2.

10 Blíže viz webové stránky Evropského roku 2012 v ČR: <http://www.mpsv.cz/cs/11696>

## Literatura:

European Commission. *Active ageing and solidarity between generations: A statistical portrait of the European Union 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. ISBN 978-92-79-21507-0.

Age Platform Europe. *How to promote active ageing in Europe: EU support to local and regional actors*. Brussels: Publications Office of the European Union, 2011. ISBN 978-92-79-20328-2.

EU. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o Evropském roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity (2012). In: 940/2011/EU. Štrasburk, 2011.

European Commission. *Commission Staff Working Document: Ex-ante Evaluation*. Brussels, 2010.

European Commission. *Public Consultation on a Possible Designation of 2012 as European Year of Active Ageing and Intergenerational Solidarity: Summary of responses received*. Brussels: European Commission, 2010.

Evropská komise. *Sdělení komise: Evropa 2020 - Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. Brusel: Evropská komise, 2010.

European Commission. *Third Demography Report: population is becoming older and more diverse*. Brussels: European Commission, 2011.

*Autorka působí na Ministerstvu práce a sociálních věcí.*

# Kvalita života osob pečujících o osoby s přiznaným příspěvkem na péči ve III. a IV. stupni závislosti

Radana Kroutilová Nováková, Eva Jandzíkóvá

**Podpora péče v přirozeném sociálním prostředí, vycházející z principu pevné vazby člověka s jeho domovem, tvoří základní předpoklad poskytování kvalitních sociálních služeb. Vedle terénní péče, zajišťované profesionály, zabezpečují péči v přirozeném sociálním prostředí neformální, laičtí, pečovatelé. Tito jedinci na sebe přejímají primární odpovědnost za každodenní péči o své blízké či vzdálené příbuzné a přátele. Předkládaný text se opírá o výsledky dotazníkového šetření zaměřeného na kvalitu života osob pečujících o osoby starší 18 let, kterým byl přiznan příspěvek na péči ve III. a IV. stupni závislosti, realizovaného ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností ve Veselí nad Moravou.**

Zkoumání kvality života pečujících představuje v našich podmínkách poměrně nový prvek, vezmeme-li v potaz, že se první pokusy o měření kvality života datují do 70. let minulého století, přičemž současná orientace na člověka, je patrná zvláště v posledních dvaceti letech.

Se zvyšujícím se zájmem o kvalitu života se vedou polemiky o tom, které indikátory by se pro tento účel měly zkoumat. Rozpory vznikají na základě kulturních, teoretických a charakterových odlišností, stejně jako na základě empirických zjištění (Hrozenská a kol., 2008). Pro měření kvality života bylo vytvořeno mnoho instrumentů. Jedním z nejpoužívanějších nástrojů pro měření kvality života rodinných pečujících je Measuring Family Carer Quality of Life (QOLLTI-F), který sdružuje sedm domén – status pečovatele, vztahy, pohled na život, kvalitu péče, pacientův stav, peníze a prostředí (Bužgová, 2010). McMillian a Mahon představili v roce 1994 dotazník pro měření kvality života pečujících Caregiver Quality of Life Index (CQoL – Index), který hodnotí kvalitu života pečujících ve čtyřech základních oblastech – fyzické, psychické, sociální a finanční. Z tohoto indexu vycházel v roce 1995 mimo jiné Ferrel při sestavování dotazníku Quality of Life Tool (QoLTool) (Vaďurová, 2008).

Dalším z často užívaných dotazníků je Weitzerův sebesposuzovací dotazník Caregiver Quality of Life – Index Cancer (CQoLC) z roku 1997 a Brouwerův Care-related Quality of Life Instrument (CarerQoL Instrument) spojující informační hodnotu dotazníků zjišťujících zátěž pečujícího s hodnotící složkou (Vaďurová, 2008).

V minulosti realizované výzkumy poukazují na fyzickou, psychickou, emoční, sociální a finanční náročnost péče v domácím prostředí. Dury a kol. (In Stuart-Hamilton, 1999) u pečujících prokazatelně zjistil vyšší míru výskytu deprese a úzkostného syndromu. Fry (In Stuart-Hamilton, 1999) dokonce prokazatelně vyšší riziko sebevraždy. Tošnerová (2001) zjistila, že potřeba pravidelné péče, počet hodin strávených se závislou osobou a stav osoby, o kterou je pečováno má významnou souvislost se zátěží.

**V rámci našeho pojednání se zaměřujeme na kvalitu života osob, které pečují o osoby starší 18 let s přiznaným příspěvkem na péči a se stanoveným stupněm závislosti III a IV. Přičemž péče těchto osob není součástí výkonu jejich povolání.** Vycházíme-li z předpokladu, že první stupeň závislosti je nejméně závažný a čtvrtý nejvíce, pak je logické domnívat se, že péče o osoby ve IV. stupni závislosti má větší dopad na zdraví pečujících, než péče o osoby ve III. stupni závislosti. Sociální šetření v rodinách mnohdy ukazuje, že péče o osoby ve III. stupni závislosti (těžká závislost) může být stejně náročná či dokonce náročnější (!), než o osoby ve IV. stupni závislosti (úplná závislost). Podmínky pro uznání III. stupně závislosti splňují často osoby, které jsou sice mobilní, ale jsou například mentálně postižené či mají diagnostikovanu některou z pokročilých forem demence. Pro tyto osoby jsou charakteristické poruchy nálad – mohou být agresivní, úzkostné, podezřivé, mají problémy s chováním – mohou trpět závislostmi, nočním neklidem, touláním. Vyžadují proto celodenní dohled, který pro pečující představuje dlouhodobé setrvávání v emocionálně náročných situacích. Domníváme se tedy, že ke zhoršení zdravotního stavu dochází bez distinkce, zda osoba pečuje o osobu těžce nebo úplně závislou na péči jiné fyzické osoby.

### Definování klíčových konceptů

**Kvalitu života** (well-being, welfare) řadíme mezi pojmy, jejichž obsah intuitivně velmi dobře chápeme, avšak obtížně definujeme. Pojem well-being představuje emoční stav, ve kterém je reflektována spokojenost jedince s jeho životem (Solcová, Kebza, 2004). „Kvalita života je to, jak člověk vnímá své postavení v životě v kontextu kultury, ve které žije, a ve vztahu ke svým cílům, očekáváním a životním stylům a zájmům“ (Dragomirecká a Bartoňová, 2006, s. 145).

Kubátová (2010) uvádí, že zatímco životní úroveň se vztahuje k ekonomické základně způsobu života, problém kvality života

souvisí s životní spokojeností, pocity štěstí, se smyslem života. Někteří autoři předpokládají, že je kvalita života z velké části ovlivňována sebedůvěrou a mírou sebeuplatnění člověka, mírou sebeobsluhy, úrovní mobility a schopností ovlivňovat vývoj vlastního života. Mnohé přístupy dokonce stanovují well-being jako standard pro kvalitu života v různých kontextech (Kebza, 2005). Podle Kubátové (2010) je kvalita života jednotlivce či skupiny nejčastěji chápána jako kulturnost životního stylu, tedy způsobu trávení volného času, vybavenosti kulturními předměty nebo stupněm vzdělání, případně prestiží zaměstnání.

Obecně se dá říci, že kvalita vyjadřuje pocit vznikající z rozdílu přání a míry jejich splnění či nesplnění v životě (Malý, 2001). Podle Možného (2002) všeobecný pocit pohody s věkem stoupá. To by však mohlo být dáno rozparem mezi aspiracemi a reálnými možnostmi mladších osob a také tím, že starší lidé jsou většinou materiálně lépe zabezpečeni než ti mladší. Pokud bychom se zajímali o vliv finančního zajištění na kvalitu života, výzkumy potvrzují, že majetnější osoby jsou šťastnější (Možný, 2002). Jako další podstatný indikátor subjektivního pocitu kvality života bývá označována víra a náboženská orientace. Koenigova studie posuzující životní spokojenost v souvislosti s náboženskou orientací poukazuje na fakt, že lidé, kteří četli častěji Bibli, modlili se a opakovaně se účastnili bohoslužeb, dosáhli v dotazníku životní spokojenosti vyšších hodnot. Vztah mezi životní spokojeností a vírou byl v tomto případě užší než například vztah mezi životní spokojeností a finančním zajištěním (Křivohlavý, 2001). Ellison (in Křivohlavý, 2001) zjistil, že osoby vykazující charakteristiky tzv. intristické víry<sup>1</sup>, hodnotí celkově kvalitu svého života výše než ti, kteří tyto charakteristiky nevykazují. Byl také prokázán nenáhodný vztah mezi kvalitou života, smysluplností a hloubkou duchovního života (Křivohlavý, 2006).

**V rámci našeho pojednání vnímáme kvalitu jako syntetizující model kvality života dle Čornaničové (In Hrozenská a kol., 2008) zahrnující oblast tělesného zdraví a úrovně nezávislosti, oblast psy-**

**chické funkce, sociálních vztahů a prostředí. Syntetizující model kvality života** vychází ze čtyř základních oblastí neboli domén, které se člení na jednotlivé indikátory. Jedním z pozitiv představovaného modelu je fakt, že se zaměřují na ty oblasti, které jsou pro člověka podstatné, a upozorňují na provázanost jednotlivých prvků v průběhu celého života (Čornaničová In Hrozenská a kol., 2008).

Domény a jejich indikátory jsou následující. **Oblast tělesného zdraví a úrovně nezávislosti (1)**, jejímiž indikátory jsou energie a únava; bolest a nepohoda; spánek a odpočinek; mobilita; aktivity každodenního života; závislosti na lécích a zdravotních pomůckách; pracovní kapacita. **Oblast psychické funkce (2)** s indikátory spokojenost se svým tělem a vzhledem; negativní emoce; pozitivní emoce; sebehodnocení, myšlení, učení, paměť, pozornost; spiritualita, osobní přesvědčení. **Oblast sociálních vztahů (3)**, mezi jejíž indikátory patří osobní vztahy; sociální opora; sexuální aktivity. **Oblast prostředí (4)** s indikátory finanční zdroje; svoboda, fyzická bezpečnost; zdravotní a sociální péče; prostředí domova; možnost získat informace a kompetence; participace na volnočasových a rekreačních aktivitách; fyzikální prostředí (hluk, emise, klima, provoz); doprava (Čornaničová In Hrozenská a kol., 2008).

## Pojetí neformální péče v podmínkách České republiky

Za neformálního pečujícího považujeme osobu, která na sebe přejímá primární odpovědnost za každodenní péči o nesoběstačného člověka. Tyto osoby poskytují znevýhodněným osobám emoční, tělesnou, sociální a duchovní podporu. Nejčastěji se pečujícími stávají rodinní příslušníci obvykle žijící ve společné domácnosti s osobou, o kterou pečují. Ne každý se ale s termínem pečující ztotožňuje. Bylo zjištěno, že ti, kdo poskytovali péči již delší dobu, se s tímto označením často silně identifikovali, naproti tomu ti, kdo pečovali poměrně krátkou dobu, se tomuto označení výloženě bránili (Smithová, 2007).

O nesoběstačného člověka v domácím prostředí nemůže pečovat kdokoliv. Mezi nejdůležitější dispozice, které musí pečující splňovat, řadí Haškovcová (2010) předpoklad moci pečovat (1), tzn. mít fyzické, sociální, psychické, bytové, časové a finanční podmínky, chtít pečovat (2), tedy mít dobrou vůli, snažit se hledat možnosti a řešení v dané situaci za přispění ostatních osob, a umět pečovat (3), tj. vědět, jak pomoci.

Podle Michalíka (2010) je domácí péče v České republice charakterizována následujícími znaky:

- nízkou úrovní podpory péče určené pečujícími osobám, zejména ve smyslu nedostatečných anebo pro některé osoby finančně náročných služeb respitní péče;
- nevyhovujícími bytovými podmínkami pro domácí péči;

**Tabulka č. 1. Koupěschopnost příspěvku ve vztahu k době péče a dohledu**

Stupeň závislosti	Péče a dohled za den	Péče a dohled za měsíc	Příspěvek ve výši	Odměna za hodinu <sup>3</sup>
III.	15 h 54 min.	477 h	8 000	16,70 Kč
IV.	18 h 24 min.	552 h	12 000	21,70 Kč

*Zdroj: Michalík (2010). Upraveno a přepočteno dle aktuální výše příspěvku v III. a IV. stupni závislosti osoby na pomoci jiné osoby.*

- obecnými podmínkami zaměstnanosti v ČR, kde je zcela běžné, že je rodina dvoupříjmová, je proto z finančních důvodů obtížné, aby se rodina jednoho příjmu vzdala;
- nízkou úrovní podpory osob závislých na péči.

V centru našeho zájmu stojí kvalita života neformálních pečujících, kteří pečují o osoby starší 18 let s přiznaným příspěvkem na péči a se stanoveným stupněm závislosti III a IV. Příspěvek je ukotven v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. 1. 1. 2012 vstoupil v platnost Vládní návrh 327 zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Návrh mimo jiné upravuje vymezení stupně III a IV a to následujícím způsobem: osoba starší 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb, ve stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb, a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby. Základními životními potřebami se rozumí mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologických potřeb, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Výše příspěvku ve III. a IV. stupni závislosti zůstala zachována<sup>2</sup>.

Dalo by se předpokládat, že čím vyšší je stanovený stupeň závislosti a tím pádem i příspěvek na péči, tím náročnější je péče o člověka. Z důvodu časové náročnosti péče o osoby s III. a IV. stupněm závislosti musí mnohdy pečující osoba opustit zaměstnání. Časová náročnost péče o osoby s jednotlivými stupni závislosti se dříve odhadovala. V podmínkách České republiky ji začal v roce 2007 systematicky zkoumat Michalík (2010) viz tabulka č. 1.

Podle Ministerstva práce a sociálních věcí (2008) by měla být péče neformálních pečujících ceněna a uznávána společností a odpovědná a kvalitní péče by neměla vést ke snížení životní úrovně a zvýšení rizika chudoby. Pečujícími osobám v České republice, které pečují o svého či rodinného příslušníka nebo jinou osobu pobírající příspěvek na péči, mohou být v roce 2012

ze zákona přiznány tyto prvky sociální ochrany:

- Příspěvek na péči se nezapočítává do příjmu pečujících pro účely dávkových a daňových systémů.
- Ve většině případů je doba poskytování započítána pečující osobě jako náhradní doba pro účely důchodového zabezpečení. Za dobu náhradní pro účely důchodového pojištění se považuje doba osobní celodenní řádné péče o osobu závislou na péči jiné fyzické osoby ve stupni II., III. a IV. (případně u dítěte do 10 let věku ve stupni I.). Péče se započítává osobám blízkým. Pokud se nejedná o osobu blízkou, je podmínkou zápočtu této doby vedení společné domácnosti.
- Hlavní pečující osoba je zdravotně pojištěna.
- Pečující nejsou omezeni v pracovním uplatnění.
- Pro přiznání výše příspěvku na péči není potřeba zjišťovat příjmovou situaci žadatele, osob žijících ve společné domácnosti nebo pečujících.

V roce 2011 byl příspěvek na péči vyplácen také v částečném souběhu s rodičovským příspěvkem, a to v případě, že bylo pečováno o dítě do 7 let věku. Rodičovský příspěvek je od 31. prosince vyplácen příslušným orgánem státní sociální podpory bez žádosti v případě, že dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek nemá zároveň nárok na příspěvek na péči. Má-li toto dítě nárok na příspěvek na péči, rodiče byli do 31. ledna 2012 povinni písemně provést volbu pouze jedné dávky. Po provedené volbě krajská pobočka Úřadu práce odejmul druhou dávku.

## Metodika výzkumného šetření

**Hlavním cílem** předkládaného šetření bylo zjistit kvalitu života, zahrnující oblast tělesného zdraví a úrovně nezávislosti, oblast psychické funkce, sociálních vztahů a prostředí, osob pečujících o osoby s přiznaným příspěvkem na péči ve III. a IV. stupni závislosti ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností ve Veselí nad Moravou.

**Díličními cíli** bylo ověřit u osob pečujících o osoby s přiznaným příspěvkem na péči ve III. a IV. stupni závislosti:

- závislost mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a délkou péče,
- závislost mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu a vybranými stupni závislosti.

Vzhledem ke stanoveným díličím cílům byly vysloveny následující hypotézy:

## Hypotéza 1

H01: Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a délkou péče o osobu blízkou neexistuje závislost.

HA1: Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a délkou péče o osobu blízkou existuje závislost.

## Hypotéza 2

H02: Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a vybranými stupni závislosti osoby blízké neexistuje závislost.

HA2: Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a vybranými stupni závislosti osoby blízké existuje závislost.

**Základní soubor** tvoří všechny prvky, osoby nebo situace, patřící do skupiny, kterou zkoumáme (Chráška, 2007). Základní soubor je v tomto případě tvořen všemi fyzickými osobami, pečujícími nejpozději od 09/2009 (tedy v době zahájení sběru dat minimálně jeden rok) o osobu s přiznaným příspěvkem na péči ve III. či IV. stupni závislosti ve správním obvodu III. obecního úřadu obce s rozšířenou působností ve Veselí nad Moravou. Dále jsme provedli záměrný výběr, kdy o výběru našeho vzorku nerozhodovala náhoda, ale úsudek výzkumníků a zkoumaných osob. Oslovení byli respondenti, kteří s výzkumníky přicházejí v rámci jejich profese (sociální pracovníci městského úřadu) do vzájemného kontaktu a kteří byli do výběru zařazeni na základě svého rozhodnutí. Tento soubor čítal 120 osob.<sup>4</sup> Jsme si vědomi toho, že zevšeobecnění jsou v tomto případě velmi úzká a týkají se pouze zkoumaných osob a lokality Veselí nad Moravou.

**Technikou sběru dat** byl jednorázový anonymní dotazník. V dotazníku byly použity uzavřené a polouzavřené otázky a také škály nabízející odstupňované hodnocení jevu. Dotazníky byly spolu s přípravnými obálkami s předepsanou doručovací adresou opatřené známkami postupně rozdávány a shromažďovány v období od 9/2010 do 3/2011 respondentům při sociálních šetřeních, při kontrolách využívání příspěvku na péči a při osobním kontaktu přímo na příslušném městském úřadě.

**Otázky v dotazníku** byly sestavovány v souladu s dílčími cíli výzkumu, tzn. kopírovaly syntetizující model kvality života, který uvádí Čornaničová (In Hrozenká a kol., 2008), do následujících oblastí:

### 1. Oblast tělesného zdraví a úrovně nezávislosti

Oblast tělesného zdraví ohraničují indikátory energie a únava, bolest a nepohoda, spánek a odpočinek a aktivity každodenního života. Na základě těchto indikátorů jsme do oblasti zařadili následující otázky:

*Cítíte se zdráv/a? Zhoršil se Vám zdravotní stav za dobu, po kterou pečujete o svého blízkého? Jak byste hodnotil/a Váš spánek? Cítíte během dne často únavu? Jak často máte možnost relaxovat? Stravujete se v klidu, často a pravidelně?*

### 2. Oblast psychické funkce

Oblast psychických funkcí jsme chápaly v souladu s Čornaničovou (2008) pomocí indikátorů negativní a pozitivní emoce, sebehodnocení, spiritualita a osobní přesvědčení. Oblast byla tvořena těmito otázkami:

*Máte radost ze života? Jste spokojen/a sám/sama se sebou? Máte pocit, že Váš život má smysl? Jak často trpíte déletrvajícím stavem smutku či depresí? Máte někdy pocit, že kvůli pečování o Vašeho blízkého zanedbáváte ostatní členy rodiny? Cítíte, že jste na všechno sám/sama?*

### 3. Oblast sociálních vztahů

Oblast sociálních vztahů vymezovaly indikátory osobní vztah, sociální podpora a sexuální aktivity, na základě kterých jsme vytvořili následující otázky:

*Jak jste spokojen/a s Vaším sexuálním životem? Cítíte podporu od blízkých osob, např. rodinných příslušníků a přátel?*

### 4. Oblast prostředí

Oblast prostředí určovaly indikátory finanční zdroje, zdravotní a sociální péče, prostředí domova, participace na volnočasových a rekreačních aktivitách.

*Je pro Vás důležitá kariéra? Jak byste ohodnotil/a dostupnost zdravotní péče v místě vašeho bydliště? Jak byste ohodnotil/a dostupnost sociálních služeb v místě vašeho bydliště? Jak často si uděláte čas sám/sama na sebe a své zájmy? Jak jste spokojen/a s Vaším bydlením? Jsou přijímy Vaší rodiny dostačující k uspokojení Vašich potřeb?*

## Výsledky šetření

### Oblast tělesného zdraví a úrovně nezávislosti

V oblasti tělesného zdraví uvádí 44 % respondentů, že se necítí zdrávo, což vzhledem k tomu, že pečují o jinou nesoběstačnou osobu, není příznivé zjištění. Stejný podíl respondentů uvádí zhoršení zdravotního stavu od doby zahájení péče (tabulka č. 2).

Během dne cítí únavu 37 % respondentů, současně bez pravidelné možnosti odpočinku poskytuje péči 72 % dotazovaných. S množstvím volného času pro odpočinek souvisí také potřebný klid na stravu během dne, 32 % dotazovaných se v klidu nestravuje nikdy nebo pouze někdy, viz tabulka č. 4.

### Oblast psychické funkce

Podstatná část pečujících v různých dlouhých intervalech trpí déletrvajícím stavem smutku či deprese a cítí se psychicky nevyrovnaní. Může k tomu přispívat také fakt, že 92 % dotazovaných se cítí na všechno sami (tabulka č. 4). Pozitivní je zjištění, že přes fyzickou i psychickou náročnost péče, má 70 % respondentů radost ze života a 77 % jej považuje za smysluplný. Přesto bychom neměli přehlížet vyjádření 11 % respondentů, kteří sdílí opačný názor, viz tabulka č. 2.

**Oblast sociálních vztahů** příznivě ovlivňuje funkční partnerský vztah a dobré rodinné vztahy, důležitá je také opora poci-

ťovaná od přátel a ochota přátel se přizpůsobit jejich omezením. Tuto oporu cítí 61 % respondentů, naopak 16 % dotazovaných tuto zkušenost nesdílí. Určitá část pečujících má za partnera právě nesoběstačnou osobu, tento fakt se pravděpodobně odráží ve skutečnosti, že se svým sexuálním životem jsou pečující spíše nespokojeni nebo jej hodnotí jako průměrný, viz tabulka č. 5.

V **oblasti prostředí** byla pozornost věnována především dostupnosti zdravotní a sociální péče, kvalitě bydlení a finančního zabezpečení. S dostupností zdravotně-sociální péče jsou dotazovaní neformální pečovateli spokojeni. Pouze 4 % respondentů ohodnotilo dostupnost zdravotní péče jako špatnou, 8 % dotazovaných hodnotilo jako špatnou dostupnost sociálních služeb (tabulka č. 3). V otázce bydlení je spokojeno 60 % respondentů (tabulka č. 5). Pozornost bychom měli věnovat zjištění v otázce finančního zajištění rodiny, které 27 % respondentů hodnotí za nedostačující (tabulka č. 6). Stejně tak čas na sebe a na své zájmy nemá nebo má pouze občas 67 % dotazovaných pečujících.

## Ověřování hypotéz

**Stanovené hypotézy jsme ověřovali** pomocí testu nezávislosti chí-kvadrátu pro kontingenční tabulku. Vypočítané hodnoty byly porovnávány s kritickými hodnotami chí-kvadrátu na stanovené hladině významnosti  $\alpha = 0,05$  a příslušných stupních volnosti, počítaných podle vzorce  $f = (r-1) \cdot (s-1)$ .

### Ověřování hypotézy 1

H01: Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a délkou péče o osobu blízkou neexistuje závislost.

HA1: Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a délkou péče o osobu blízkou existuje závislost.

Jelikož je vypočítaná hodnota větší, než kritická hodnota chí-kvadrátu při vypočítaných stupních volnosti a stanovené hladině významnosti, zamítáme nulovou hypotézu a přijímáme hypotézu alternativní. **Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících podle délky péče o osobu blízkou tedy existuje závislost.**

### Ověřování hypotézy 2

H02: Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a vybranými stupni závislosti osoby blízké neexistuje závislost.

HA2: Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a vybranými stupni závislosti osoby blízké existuje závislost.

Jelikož je vypočítaná hodnota menší, než kritická hodnota chí-kvadrátu při vypočítaných stupních volnosti a stanovené hladině významnosti, přijímáme nulovou hypotézu. **Mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících podle vybraných stupňů závislosti osoby blízké tedy neexistuje závislost.**



## Závěr

Naším cílem bylo zjistit, jaká je kvalita života osob pečujících v domácím prostředí o své blízké ve III. a IV. stupni závislosti na pomoci jiné fyzické osoby v okolí Veselí nad Moravou.

Náš předpoklad, že ke zhoršení zdravotního stavu dochází bez distinkce, zda osoba pečuje o osobu těžce nebo úplně závislou na péči jiné fyzické osoby, se potvrdil. Neboť **nebyla prokázána závislost mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících podle vybraných stupňů závislosti III a IV.**

Výzkum naopak potvrdil závislost mezi subjektivním vnímáním zhoršení zdravotního stavu pečujících a délkou péče o osobu blízkou. Téměř polovina respondentů uvedla, že se necítí zdráva, což je vzhledem k faktu, že pečují o osobu s přiznaným stupněm závislosti III a IV na péči jiné fyzické osoby, znepokojující. Stejný podíl respondentů uvádí zhoršení zdravotního stavu od doby zahájení péče. Podstatná část pečujících také v různě dlouhých intervalech trpí déletrvajícím stavem smutku či deprese. Překvapivé je zjištění, že bez pravidelné možnosti odpočinku poskytuje péči většina dotazovaných. Stejně tak čas na sebe a na své zájmy nemá nebo má pouze občas 67 % oslovených laických pečovatelů. Tato skutečnost se odráží také v pravidelnosti, respektive v nepravidelnosti, stravování. Alarmující je zjištění v otázce finančního zajištění rodiny, které hodnotí téměř třetina laických pečujících jako nedostačující pro pokrytí jejich potřeb (Jandžiková, 2010).

**Praxe tedy ukazuje, že dosud nejsou důsledně uplatňovány všechny prostředky, které by neformální pečující podporovaly natolik, aby nebyly péči o své blízké poškozovány ve smyslu zhoršení zdravotního stavu, potažmo snížení jejich životní úrovně a zvýšení rizika chudoby.**

Filozofie péče v domácím prostředí je založená na sepejetí člověka s místem, kde žije, pracuje, vzdělává se a vykonává své každodenní aktivity. Je neoddiskutovatelným faktem, že neformální pečující svou službou významně předcházejí vytržení znevýhodněných jedinců z přirozeného sociálního prostředí a tím zamezují jejich sociálnímu vyloučení. Stejněmu nebezpečí se však vystavují sami. Vávrová (2010, s. 190) upozorňuje na fakt, že se často „...v souvislosti se stárnutím populace objevují snahy o budování nových pobytových zařízení pro seniorskou populaci. Namísto toho, aby byly podporovány jiné formy služeb...“. **Pokud by se však dostávalo dostatečné podpory laickým pečujícím, můžeme také jejich prostřednictvím naplňovat hlavní principy zákona o sociálních službách, a to poskytování péče v přirozeném sociálním prostředí, čímž podporujeme zachování přirozené sociální vztahové sítě a předcházíme sociálnímu vyloučení osob závislých na péči druhých.**

**Tabulka č. 2: Rozložení odpovědí na škále A**

	Škála A				
	Vůbec ne	Spíše ne	Spíše ano	Rozhodně ano	Nevím
1. Cítíte se zdráv/zdráva?	3%	41%	40%	6%	9%
2. Zhoršil se Vám zdravotní stav za dobu, po kterou pečujete o svého blízkého?	10%	28%	36%	8%	18%
3. Je pro Vás důležitá kariéra?	43%	30%	7%	0%	20%
4. Máte radost ze života?	0%	11%	55%	15%	19%
5. Jste spokojen/a sám/sama se sebou?	2%	14%	59%	4%	21%
6. Máte pocit, že Váš život má smysl?	0%	3%	44%	33%	20%

Zdroj: Jandžiková, 2010.

**Tabulka č. 3: Rozložení odpovědí na škále B**

	Škála B				
	Velmi špatná	Špatná	Ani špatná ani dobrá	Dobrá	Velmi dobrá
7. Jak byste ohodnotil/a dostupnost zdravotní péče v místě Vašeho bydliště?	0%	4%	30%	64%	2%
8. Jak byste ohodnotil/a dostupnost sociálních služeb v místě Vašeho bydliště?	0%	8%	27%	56%	9%
9. Jak byste ohodnotil/a Váš spánek?	7%	27%	32%	33%	1%

Zdroj: Jandžiková, 2010.

**Tabulka č. 4: Rozložení odpovědí na škále C**

	Škála C				
	Nikdy	Někdy	Středně	Celkem často	Neustále
10. Cítíte během dne často únavu?	1%	36%	26%	33%	4%
11. Jak často si uděláte čas sám/sama na sebe a na své zájmy?	9%	58%	31%	2%	0%
12. Jak často máte možnost relaxovat?	16%	56%	26%	2%	0%
13. Jak často trpíte déletrvajícím stavem smutku či depresemi?	16%	48%	20%	15%	0%
14. Máte někdy pocit, že kvůli pečování o Vašeho blízkého zanedbáváte ostatní členy rodiny?	20%	42%	23%	11%	4%
15. Cítíte, že jste na vše sám/sama?	8%	44%	14%	24%	9%
16. Stravujete se v klidu, často a pravidelně?	5%	27%	34%	26%	8%

Zdroj: Jandžiková, 2010.

**Tabulka č. 5: Rozložení odpovědí na škále D**

	Škála D					
	Velmi spokojen/a	Nespokojen/a	Ani nespokojen/a, ani spokojen/a	Spokojen/a	Velmi spokojen/a	Nevím
17. Jak jste spokojen/a s Vaším sexuálním životem?	2%	12%	45%	27%	0%	14%
18. Jak jste spokojen/a s Vaším bydlením?	1%	6%	33%	54%	6%	0%

Zdroj: Jandžiková, 2010.

**Tabulka č. 6: Rozložení odpovědí na škále E**

	Škála E				
	Vůbec ne	Spíše ne	Středně	Většinou ano	Zcela
19. Cítíte podporu od blízkých osob, např. od rodinných příslušníků a přátel?	10%	6%	23%	54%	7%
20. Jsou příjmy Vaší rodiny dostačující k uspokojení Vašich potřeb?	1%	26%	43%	29%	1%

Zdroj: Jandžiková, 2010.

V uvedeném kontextu se tak jeví samotné nastavení příspěvku na péči jako problematické. Je diskutabilní, do jaké míry je tato pošná dávka se čtyřmi skokovými kategoriemi schopná flexibilně reflektovat skutečné potřeby uživatelů a možnosti spo-

lečnosti. Otázkou, která nám pak vyvstává, je, zda samotná legislativní úprava není nastavena proti zásadám zákona o sociálních službách a současným trendům v oblasti sociálních služeb. Jak uvádí Haburajová Ilavská (2010, s. 53) „je potřeba zo-

hlednit fakt, že každý klient sociálních služeb je jedinečnou neopakovatelnou osobností, která má individuální potřeby a vyžaduje různé služby a péči. Ve světě vznikl nový přístup ke klientovi, tzv. „nová kultura klienta“. Jeho základními principy je posílení služeb uživatele, využívání participčních strategií, stanovení jasných práv a povinností při poskytování služeb, demokratizace vztahů poskytovatel – uživatel. S požadavky na kvalitní sociální služby však rostou také požadavky na profesionalizaci, specializaci, celoživotní vzdělávání a potřeba zvyšování profesionálních dovedností. Naplnění těchto požadavků je jednou z cest, ke kterým by sociální služby a nové trendy v této oblasti měly směřovat v 3. tisíciletí.“

- 1 Pojem intristická neboli vnitřní víra zavedl v 1. polovině 20. století profesor Gordon Allport. Intristickou víru chápe jako víru, která vychází z hloubky nitra člověka, jako jeho bytostné přesvědčení, kterému věří a podle kterého žije (Křivohlavý, 2001).
- 2 Pro osoby starší 18 let činí za kalendářní měsíc 8000 Kč (těžká závislost) a 12 000 Kč (úplná závislost).
- 3 Jedná se o modelový výpočet ocenění práce pečující osoby o osobu závislou na péči.
- 4 Návrh dotazníků činila 80 %.

## Literatura:

Bužgová, R. *Identifikace potřeb rodinných příslušníků v domácí paliativní péči*. Sociální práce/Sociální práce: Časopis pro teorii, praxi a vzdělávání v sociální práci. 2010, 2/2010, s. 91-95. ISSN 1213-6204.

Dragomirecká, E., Bartoňová, J. *Dotazník kvality života Světové zdravotnické organizace WHOQOL-BREF: Psychometrické vlastnosti a první zkušenosti s českou verzí*. Psychiatrie [online]. 2006, ročník 10, číslo 3, [cit. 2011-02-10]. Dostupný z URL <[http://195.250.138.169/PSYCHIAT/Psychiatrie03\\_06/WEB/PDF%20web/04\\_dragomirecka\\_web.pdf](http://195.250.138.169/PSYCHIAT/Psychiatrie03_06/WEB/PDF%20web/04_dragomirecka_web.pdf)>.

Haburajová Ilavská, L. *Konceptualizace v oblasti sociálních služeb*. Praha: Hnutí R, 2010. ISBN 978-80-86798-09-7.

Haškovcová, H. *Fenomén stáří*. Praha: Havlíček Brain Team, 2010. ISBN 978-80-87109-19-9.

Hrozenská, M. a kol. *Sociální práce so staršími lidmi a jej teoreticko-praktické východiská*. Martin: Osveta, 2008. ISBN 978-80-8063-282-3.

Chráška, M. *Metody pedagogického výzkumu: Základy kvantitativního výzkumu*. Praha: Grada Publishing, 2007. ISBN 978-80-247-1369-4.

Jandžiková, E. *Kvalita života pečujících o osoby s příznámým příspěvkem na péči ve III. a IV. stupni závislosti*. Zlín, 2010. 104 s. Diplomová práce na Univerzitě Tomáše Bati ve Zlíně na Ústavu pedagogických věd. Vedoucí diplomové práce Radana Kroutilová Nováková.

Kebza, V. *Psychosociální determinanty zdraví*. Praha: Academia, 2005. ISBN 80-200-13075.

Křivohlavý, J. *Psychologie zdraví*. Praha: Portál, 2001. ISBN 80-7178-551-2.

Křivohlavý, J. *Psychologie smysluplnosti existence: otázky na vrchol života*. Praha: Grada Publishing, 2006. ISBN 80-247-1370-5.

Kubátová, H. *Sociologie životního způsobu*. Praha: Grada Publishing, 2010. ISBN 978-80-247-2456-0.

Malý, M. *Dotazníky o kvalitě života* [online]. 2001 [cit. 2011-02-12]. Dostupné z URL <[http://www.statspol.cz/robust/2000\\_maly\\_00.pdf](http://www.statspol.cz/robust/2000_maly_00.pdf)>.

Michalík, J. *Malý právní průvodce pečujících*. Brno: Moravskoslezský kruh, 2010. ISBN 978-80-254-7333-7. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Kvalita života ve stáří: Národní program přípravy na stárnutí na období let 2008 až 2012. Rada seniorů České republiky, o.s. [online]. 2008 [cit. 2011-02-12]. Dostupné z URL <[http://www.rscr.cz/prispevky/program08\\_12.pdf](http://www.rscr.cz/prispevky/program08_12.pdf)>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči*. MPSV.CZ [online]. 11.5.2010 [cit. 2011-02-10]. Dostupný z URL <[http://www.mpsv.cz/files/clanky/9198/Analýza\\_fin\\_SS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/9198/Analýza_fin_SS.pdf)>.

Možný, I. *Česká společnost: nejdůležitější fakta o kvalitě našeho života*. Praha: Portál, 2002. ISBN 80-7178-624-1.

Šolcová, I., Kebza, V. *Kvalita života v psychologii: Osobní pohoda (well-being), její determinanty a prediktory*. In Kvalita života: Sborník příspěvků z konference, konané dne 25.10.2004 v Třeboni. Kostelec nad Černými lesy: Institut zdravotní politiky a ekonomiky, 2004. s. 21. Dostupné z URL <[www.ipvz.cz/download.aspx?item=1105&](http://www.ipvz.cz/download.aspx?item=1105&)>.

Stuart-Hamilton, I. *Psychologie stárnutí*. Praha: Portál, 1999. ISBN 80-7178-274-2.

Tošnerová, T. *Pocity a potřeby pečujících o starší rodinné příslušníky*. Praha: Ambulance poruchy paměti, 2001. ISBN 80-238-8001-2.

Vaďurová, H. *Kvalita života pečovatелů o děti s onkologickým onemocněním*. In Řehulková, O. et al. Kvalita života v souvislostech zdraví a nemoci. Brno: MSD, 2008. s. 45-48. Dostupné z URL <[http://www.ped.muni.cz/z21/knihy/2008/21/21/texty/kvalita\\_zivota\\_cze.pdf](http://www.ped.muni.cz/z21/knihy/2008/21/21/texty/kvalita_zivota_cze.pdf)>.

Vávrová, S. *Péče o seniора v rodině jako alternativa k institucionální péči*. In Elanvital v prostore medzigeneračních vztahov, s. 189-193. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2010. 307 s. Dostupné z URL <<http://>>. ISBN 978-80-555-0198-7.

*Vládní návrh zákona č. 327, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.*

*Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 347/2010, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.*

*Radana Kroutilová Nováková je odbornou asistentkou Ústavu pedagogických věd Fakulty humanitních studií Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.*

*Mgr. Eva Jandžiková působí na Odboru sociálních věcí a zdravotnictví MÚ Veselí nad Moravou.*

## Poznatky z praxe

# Je vládní návrh novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí pro Klokánky opravdu likvidační?

Jana Machová

**Článek přináší jiný pohled na vládní návrh novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V médiích je prezentován především názor Fondu ohrožených dětí, největšího zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc v České republice, tzv. Klokánků. FOD se obává, že chystaná novela bude pro jeho Klokánky likvidační, neboť je navrhována nejen snížení státního příspěvku, který ze značné části hradí chod Klokánků, ale jsou navrhována také nová pravidla pro zřizování nových zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Článek se zaměřuje na argumenty vznášené Fondem ohrožených dětí – s některými souhlasí, s některými ne.**

V Poslanecké sněmovně PČR je v současné době projednáván vládní návrh novely zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Změna zákona věnujícího se ohroženým dětem je citlivou úpravou, která je vždy bouřlivě diskutována a nebude tomu jinak ani nyní. V tisku se objevují zejména zprávy o nespravedlivém odejmu-

tí odměny pěstouna pěstounům z řad rodičů, kteří se rozhodli pečovat o svá vnoučata. Návrh novely zákona přitom direktivně nepřikazuje všem takovým pěstounům odměnu pěstouna sebrat, neboť ponechává možnost správním orgánům zvážit finanční situaci pěstounů a v případech zvláště hodných zřetele dávku priznat,

ale toto není téma, kterému se chci věnovat.

Zaujalo mne prohlášení Fondu ohrožených dětí (dále jen FOD), že předložený vládní návrh zákona má především za úkol „zlikvidovat Klokánky“. Vzhledem k tomu, že s tvrzením Fondu ohrožených dětí nesouhlasím, nabízím jiný pohled na tuto

problematiku. FOD napadá návrh novely mj. v těchto bodech:

**Omezení kapacity jednotlivých zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc**

FOD je největším zřizovatelem tzv. zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (ZDVOP) v České republice, která nazval Klokánky. V době jejich vzniku šlo bezpochyby o velký a záslužný krok přinášející po roce 2000 významnou změnu v péči o ohrožené děti, které by jinak skončily v tehdejší ústavní péči. V tehdejší proto, že ústavní zařízení školského typu (tj. diagnostické ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy) prošly po roce 2002 reformou, která podmínky poskytování péče ve školských ústavních zařízeních podstatně upravila a změnila. Zákonem<sup>3</sup> je stanovena jak maximální kapacita jednotlivých zařízení, tak maximální počet dětí v tzv. výchovných nebo rodinných skupinách podle typu jednotlivých zařízení, tj. 4–8 dětí v jedné skupině. Klokánky poskytují rodinnou péči, kdy „o tři až čtyři děti pečují po všech stránkách obdobně jako v rodině zaměstnanci FOD – manželský pár, teta nebo střídavě po týdnu dvě tety“<sup>4</sup>. Z praxe je ale známo, že např. v některých „rodinných Klokáncích“ provozovaných přímo v bytech nebo domech zaměstnanců Klokánek, se starají zpravidla manželské páry až o 7 klokáčích dětí (a nejedná se vždy o velké sourozenecké skupiny) a k tomu ještě mají v pěstounské péči svěřené další děti, někdy i děti vlastní. V lednu 2012 se takto prezentoval např. Klokánek Smržovka na webu Novinky.cz<sup>5</sup>.

Klokánky se střídavou péčí dvou tet mají často vyšší kapacitu, než je navrhovanou novelou zamýšleno, tedy více než 24 dětí, a to i v případě, že zařízení je umístěno ve více budovách<sup>6</sup>. Jako účelové vidím tvrzení FOD, že při doslovném výkladu zákona by se mohlo stát, že bychom (FOD) směli mít jen jeden Klokánek s maximálně 24 dětmi a ostatní Klokánky by musely skončit, protože jsou sice v různých budovách na různých místech republiky, ale vzdálenost budov zákon neřeší.<sup>7</sup> Klokánky jsou chápány jako samostatná zařízení – tedy v množném čísle, a jsou jako samostatná zařízení např. posuzovány pro nárok na státní příspěvek. Každý Klokánek se svou adresou je posuzován jako samostatné zařízení, neboť zákon o sociálně-právní ochraně dětí v dosud platném znění nic jiného ani neumožňuje. Pokud zřizovatel oznámí zřízení nového ZDVOP, je nové zařízení zaevidováno. Teprve návrh novely přináší pojem „jiné pracoviště téhož zařízení sociálně-právní ochrany“<sup>8</sup>, takže teprve od účinnosti novely zákona, pokud bude schválena, může mít ZDVOP několik budov a vzdálenost není rozhodující.

**Maximální délka pobytu dětí v zařízení**

Novelou je navrhována maximální délka pobytu dětí v ZDVOP na 3 měsíce, výjimečně na 6 až 12 měsíců podle způsobu, jakým bylo dítě do ZDVOP umístěno, popř. na

**Tabulka č. 1: Výše státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (v Kč měsíčně)**

věk dítěte	státní příspěvek		
	do 31. 12. 2011	od 1. 1. 2012	návrh
do 6 let	17 280	18 792	15 390
6–15 let	21 168	23 112	18 690
15–18 let nezaopatřené	24 300	26 460	21 390
15–18 let zaopatřené	28 080	30 564	

dobu stanovenou v rozhodnutí soudu<sup>9</sup>. Původním záměrem při zavádění institutu ZDVOP do právního řádu ČR v roce 1999 bylo umístování dětí v ZDVOP pouze „na dobu do rozhodnutí soudu o návrhu okresního úřadu na nařízení předběžného opatření, jehož podání bylo nezbytným opatřením po intervenci příslušného orgánu“<sup>10</sup>. V důvodové zprávě k původnímu návrhu je doba trvání pobytu dítěte v ZDVOP upřesněna jako nezbytná, zpravidla krátká – tedy do zajištění odpovídající péče o dítě ústavní péčí nebo péčí jiné osoby než rodiče. Přijetím novely zákona o rodině, kdy soud má povinnost před nařízením ústavní výchovy zkoumat, zda výchovu nelze zajistit náhradní rodinnou péčí nebo rodinnou péčí v ZDVOP<sup>11</sup>, došlo ke stavu, kdy velké procento dětí umístěných v ZDVOP je zde na základě rozhodnutí soudu, a pobyty dětí v ZDVOP trvají někdy i řadu let. Pokud bych uvažovala doslova, může zde dítě setrvat od narození do zletilosti, neboť délka pobytu v ZDVOP není nijak omezena. Současný vládní návrh se tedy pouze vrací k původním záměrům, a jestliže hlavním záměrem navrhované úpravy je omezit institucionální péči o děti a zaměřit se především na práci s rodinou směřující k zachování rodiny nebo pokud není možný návrat do rodiny původní, umístit děti především do náhradní rodinné péče, je toto ustanovení zcela v souladu se záměrem předkladatele návrhu.

**Snížení státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc**

FOD protestuje proti novelou chystanému snížení státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (dále jen státní příspěvek), přestože péče poskytovaná dětem v ZDVOP je levnější než péče ústavní. Jako argument používá částku nákladů, které stát vynakládá na děti umístěné v ústavní péči, nejčastěji náklady na jedno dítě umístěné v kojeneckém ústavu (podle údajů VÚPSV za rok 2010 jde o částku 35 106 Kč měsíčně)<sup>12</sup>. Státní příspěvek je závislý na stáří dítěte a jeho částky jsou od 18 792 do 30 564 Kč za kalendářní měsíc (viz tabulka č. 1). Ústavní zařízení jsou vyplácena podle jejich kapacity, naproti tomu státní příspěvek je vyplácen na každé jednotlivé dítě, kterému ZDVOP (tedy i Klokánky) poskytly pobyt a péči v souladu se zákonem o sociálně-právní ochraně dětí. Nikde už ale není uvedeno, že zřizovatel kojenecké ústavů a dětských domovů pro děti do 3 let má povinnost<sup>13</sup> hradit všechny náklady spojené s péčí o svěřené děti, tj.

i zdravotní péči (často velmi nákladnou, protože jsou zde umístovány i děti s vážnými zdravotními postiženími), a že i tyto náklady se promítají do uváděných částek. Rozdíl je v tom, že zdravotní péče pro děti umístěné ve ZDVOP je hrazena ze zdravotního pojištění, které za děti také hradí stát, ale zdravotní péče hrazená státem pro děti ve ZDVOP v nákladech na jednotlivé děti zobrazena není.

Bylo by tedy spravedlivější porovnávat Klokánky s dětskými domovy, tedy školskými zařízeními, které pečují o děti v rodinných skupinách o velikosti 6–8 dětí, protože všechny další druhy ústavních zařízení poskytují navíc další specializovanou odbornou péči vyžadující další náklady. Měsíční náklady na děti umístěné v dětských domovech jsou uváděny ve výši 17 981 Kč<sup>14</sup>. V tabulce č. 1 uvádím výši státního příspěvku poskytovanou do 31. 12. 2011, nové částky státního příspěvku od 1. 1. 2012, kdy byly zvýšeny částky životního minima, ze kterých se státní příspěvek vypočítává, a nakonec návrh předkládaný vládou. Dosud je státní příspěvek násobkem částky životního minima osoby, která je druhá nebo další v pořadí podle zákona o životním a existenčním minimu, stanovené pro toto dítě, vynásobené koeficientem 10,80. Vládní návrh udává pevně stanovené částky podle věku dítěte, kdy byl zrušen rozdíl mezi nezaopatřeným dítětem a dítětem ve věku nad 15 let, které není nezaopatřené. Z uvedených částek v tabulce dle mého názoru nevyplývá, že snížení státního příspěvku je pro Klokánky, ale i jiná ZDVOP likvidační v porovnání s náklady na děti umístěné v dětských domovech.

V dosavadním znění zákona není upřesněno, na jaké účely je státní příspěvek určen. Zákon pouze ukládá povinnost zřizovateli ZDVOP „využít státní příspěvek pouze pro zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc“<sup>15</sup>, ale již neříká, zda je zřizovatel povinen použít státní příspěvek na stávající ZDVOP nebo ho může použít i na zřízení nového zařízení. Návrh novely zákona toto upřesňuje a dodává, že státní příspěvek je zřizovatel povinen využít pouze pro ZDVOP, „v němž je dítě umístěno“<sup>16</sup>.

FOD dále uvádí, že ústavní zařízení jsou dotována podle své kapacity (tedy i neobsazená lůžka), ale ZDVOP má nárok na státní příspěvek pouze za poskytnutou péči. Vzhledem k povinnosti ZDVOP poskytovat služby a zajistit provoz nepřetržitě<sup>17</sup> jsem také toho názoru, že nastavení výpočtu státního příspěvku není zrovna šťastné. Zřizovatel je pro posouzení nároku na státní příspěvek povinen předkládat každý měsíc

velké množství podkladů krajskému úřadu, který je musí vyhodnotit a státní příspěvek přiznat podle skutečného stavu prokazaného za uplynulý kalendářní měsíc. Tento proces představuje rozsáhlou administrativu, kdy výše státního příspěvku je měsíčně přepočítávána podle počtu umístěných dětí (jen FOD pečuje o bezmála 500 dětí). Domnívám se, že účelnější by byla výplata státního příspěvku pevnou částkou stanovenou na jedno lůžko podle kapacity zřízených ZDVOP – příspěvek by mohl být vyplácen předem, řízení by nebylo složité, zdlouhavé a přispěl by i na povinný nepřetržitý provoz ZDVOP. Tím by odpadla i další obava FOD – zdržení výplaty státního příspěvku pro schválení navrhované novely zákona, která upravuje lhůtu pro výplatu státního příspěvku „nejpozději do 30 dnů od vykonatelnosti rozhodnutí o přiznání státního příspěvku nebo o změně výše státního příspěvku“<sup>18</sup>. Myslím, že obava z oddálení výplaty státního příspěvku „o tři i více měsíců“, jak uvádí FOD na svých stránkách, je zbytečná. Nevím, kdo by měl zájem účelově zdržovat výplatu státního příspěvku, na kterém je chod ZDVOP závislý. Lhůta byla upravena proto, že v případě, kdy je rozhodováno o změně výše státního příspěvku oproti předcházejícímu měsíci, se lhůta pro vydání rozhodnutí řídila správním řádem a lhůta pro výplatu státního příspěvku upravená v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí nebyla reálná. I v současné době se pro urychlení řízení o změně výše státního příspěvku využívají všechny možné prostředky, aby mohlo být rozhodnutí vydáno v co nejkratším termínu. V návrhu je proto upravena i místní příslušnost krajských úřadů pro výplatu státního příspěvku, která se již nebude řídit místem sídla zřizovatele, ale nově místem samotného ZDVOP. Konkrétně pro FOD to znamená, že o státním příspěvku na všechny děti umístěné do Klokánků již nebude rozhodovat jen Magistrát hl. m. Prahy, ale agenda se rozdělí mezi další krajské úřady podle místa, kde je umístěn každý jednotlivý Klokánek, čímž se řízení před vydáním rozhodnutí podstatně zkrátí.

### Příklady dalších finančních zdrojů pro financování chodu ZDVOP

Jedním z dalších zdrojů financování pobytu a péče o děti umístěné v ZDVOP jsou přídavky na děti - ZDVOP je zařízením, které dětem poskytuje plné přímé zaopatření, proto přídavky na děti nejsou zasílány rodičům umístěných dětí, ale do ZDVOP. Přídavek na dítě je příjmem dítěte a ZDVOP je musí použít pro jeho potřebu. Přídavky na dítě činí měsíčně částku 500 Kč na dítě do 6 let, 610 Kč pro děti ve věku 6–15 let a 700 Kč pro děti starší 15 let.

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí ukládá rodičům nebo jiným osobám povinným výživou dětí umístěných v ZDVOP povinnost hradit příspěvek na úhradu pobytu a péče poskytované v ZDVOP<sup>19</sup>. Návrh novely zákona počítá se zvýšením koeficientu pro výpočet příspěvku z 0,8 na 1,6násobek částky životního minima osoby, která je

posuzována jako druhá nebo další v pořadí, stanovené pro umístěné dítě. Proti tomuto bodu nejsou námítky, ale je poctivé uvést, že tyto příjmy, i když zaručené zákonem, nejsou jistým příjmem pro ZDVOP, neboť jejich vymahatelnost na sociálně slabých rodinách je často těžká a v zákonem uvedených případech může být rodičům nebo jiným osobám povinným výživou k dítěti hrazení příspěvku prominuto nebo výše úhrady snížena s ohledem na jejich příjem.

FOD ve svých připomínkách dále neuvádí, že Klokánky, podobně jako jiná ZDVOP jiných zřizovatelů, jsou často registrovány jako poskytovatelé sociálních služeb podle zákona o sociálních službách<sup>20,21</sup>. S tím souvisí další financování, neboť poskytovatelé sociálních služeb mají možnost požádat o dotace na financování běžných výdajů souvisejících s poskytováním sociálních služeb ze státního rozpočtu prostřednictvím kraje, který žádost přeposílá na Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Podobně mohou zřizovatelé požádat o dotaci samotné kraje nebo obce, v nichž jsou zařízení umístěna. Dotace rovněž nejsou zdrojem příjmů, na který lze spoléhat, neboť zřizovatel dopředu neví, zda a v jaké výši bude dotace přiznána. Jediným zákonem garantovaným příjmem je tedy státní příspěvek, a proto rozumím tomu, že se Fondu ohrožených dětí nelíbí jeho zamýšlené snížení, ale v porovnání s náklady na péči o děti v dětských domovech na tom jeho Klokánky nejsou o mnoho hůře.

### Řízení o povolení zřízení nového zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc

Vládní návrh nahrazuje dosavadní ohlašovací povinnost zřizovatelů o zřízení nového ZDVOP řízením o registraci nebo změně registrace (FOD je nazval „povolovací řízení“), které je obdobné řízení o registraci poskytovatelů sociálních služeb.

V současné době, jestliže osoba pověřená výkonem sociálně-právní ochrany dětí má ve svém pověření zahrnuto i zřizování ZDVOP, nebyla zákonem nijak limitována a záleželo pouze na ní, kolik a v jakých lokalitách nové ZDVOP zřídí. Nově zřízené zařízení pak pouze oznámila krajskému úřadu, který pověření vydal.

Vzhledem k tomu, že se v poslední době velmi rozrostl počet ZDVOP a zřizovatelé jejich vznik oznamovali až se zahájením jejich činnosti, nebylo možné jejich množství nijak regulovat nebo splnění zákonných podmínek předem kontrolovat. Je tedy navrhován systém zavedený zákonem o sociálních službách, kdy po počáteční registraci stávajících zařízení krajským úřadem místně příslušným podle sídla zřizovatele ZDVOP bude o každém novém ZDVOP vedeno řízení o změně registrace. V případě, že zřizovatel bude mít v úmyslu zřizovat nové zařízení na území jiného kraje, než je zřizovatelovo sídlo, bude nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí o změně registrace také závazné stanovisko krajského úřadu, na jehož území má být nové zařízení zřízeno.

FOD s tímto způsobem nesouhlasí a tvrdí, že novela v podstatě znemožňuje vznik nových zařízení. FOD ale není jediným zřizovatelem ZDVOP. Stát garantuje zákonem o sociálně-právní ochraně dětí, že bude poskytovat příspěvek ze státního rozpočtu na poskytování pobytu a péče dětem umístěným v ZDVOP, ale prakticky nemá žádnou možnost regulovat množství finančních prostředků takto vynaložených a je odkázán na vůli zřizovatelů ZDVOP. Z tohoto důvodu je účelné, aby příslušný krajský úřad, na jehož území má být nové ZDVOP zřízeno, mohl vyjádřit své stanovisko, zda je potřebné, aby vzniklo další ZDVOP na jeho území, nebo je již tato služba v rámci regionu dostatečně zabezpečena jinými zřizovateli.

### Závěr

Jak již bylo řečeno, FOD není jediným zřizovatelem ZDVOP v České republice, ačkoliv byl prvním a je největším zřizovatelem ZDVOP v ČR. Jeho Klokánky se snaží o zajištění „rodinné“ péče o svěřené děti, ale Klokánek stále zůstává institucí, kde o děti pečují její zaměstnanci stejně jako v ostatních ZDVOP nebo např. dětských domovech. Ano, děti zde žijí v bytových jednotkách podobně jako např. děti ve velkých panelácích, ale na paneláku není nápis přes celé zábradlí s názvem organizace (viz Klokánek Brno), panelák je v podstatě anonymní adresa. Nejsem přesvědčená o tom, že navrhovaná novela zákona je pro Klokánky a všechna ostatní ZDVOP likvidační, jen nastavuje jistá pravidla, kterým bude nutné se přizpůsobit. Když porovnám současnou výši státního příspěvku s uváděnými náklady na péči o děti v dětských domovech, je s podivem, že státní příspěvek pokryje pouze dvě třetiny skutečných nákladů Klokánků.

FOD na svém webu prezentuje svůj návrh novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kde mj. zavádí opět nově institut péče o ohrožené děti nazvaný „zařízení rodinné péče“. Pro tuto nová zařízení navrhuje prakticky stejnou právní úpravu, jaká dosud platí pro ZDVOP, jen s tím rozdílem, že ještě zvyšuje částku státního příspěvku na svěřené děti a umožňuje pobyt i „zletilým nezaopatřeným dětem“<sup>22</sup>. Jako zařízení rodinné péče FOD označuje právě svoje Klokánky. Z toho vyplývá, že pro všechna ostatní ZDVOP by byla zavedena nová pravidla a Klokánků se změny týkat nebudou, FOD bude mít nadále pouze oznamovací povinnost při zřízení nového Klokánka a státní příspěvek pro Klokánky bude ještě vyšší, než je v současné době, přičemž ostatním ZDVOP by byl stejnou novelou zákona snížen.

1 Sémiovní tisk č. 564/0

2 Např. [www.fod.cz](http://www.fod.cz), [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz) atd.

3 Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy, v platném znění

4 [www.fod.cz](http://www.fod.cz)

5 <http://www.novinky.cz/zena/deti/257518-rodice-odkladaji-deti-do-ustavu-kvuli-spatne-financni-situaci-stale-casteji.html>

6 FOD ve svém Zpravodaji 2/2011 uvádí, že by se jednalo o 8 ze 16 Klokánků se střídavou týdenní péčí dvou tet.

- 7 Přípomínky FOD k návrhu novely zákona o sociálně právní ochraně dětí dostupné na [www.fod.cz](http://www.fod.cz)
- 8 Bod č. 116 sněmovního tisku 564/0
- 9 Bod č. 5 sněmovního tisku 564/0
- 10 1 Sněmovní tisk 206/0, Vládní návrh zákona o sociálně-právní ochraně dětí
- 11 Ustanovení § 46 zákona o rodině, v platném znění
- 12 Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kapitola 4.1
- 13 Podle ust. § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění
- 14 Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kapitola 4.1
- 15 Ustanovení § 42g odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění
- 16 Bod č. 101 sněmovního tisku 564/0
- 17 Ustanovení § 42 odst. 6 zákona o sociálně právní ochraně dětí, v platném znění
- 18 Bod č. 104 sněmovního tisku 564/0
- 19 Ustanovení § 42b zákona o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění
- 20 Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění

- 21 Registr poskytovatelů sociálních služeb
- 22 Za nezaopatřené dítě se podle ust. § 11 zákona o státní sociální podpoře, v platném znění, považuje i osoba po dosažení zletilosti, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání, nejdéle však do věku 26 let.

#### Seznam použitých zdrojů:

- Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, v platném znění  
 Zákon č. 117/1995Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění  
 Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, v platném znění  
 Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění  
 Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, v platném znění  
 Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, v platném znění  
 Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění

#### Internetové zdroje:

- [http://iregistr.mpsv.cz/socreg/vitejte.fw.do?sessionId=5B80CF247F982DDDF2EF0C0FD45D24B1E.node1?SUBSESSION\\_ID=1330525014314\\_1](http://iregistr.mpsv.cz/socreg/vitejte.fw.do?sessionId=5B80CF247F982DDDF2EF0C0FD45D24B1E.node1?SUBSESSION_ID=1330525014314_1), staženo dne 25. 2. 2012  
<http://www.novinky.cz/zena/deti/257518-rodice-odkladaji-deti-do-ustavu-kvuli-spatne-financni-situaci-stale-casteji.html>, staženo dne 27. 2. 2012  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=564&CT1=0>, staženo dne 15. 1. 2012  
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=260> Sněmovní tisk 206/0, Vládní návrh zákona o sociálně-právní ochraně dětí, staženo dne 13. 12. 2010  
[http://zpravy.idnes.cz/drabkova-novela-zlikviduje-nase-klokanky-boji-se-fond-ohrozenych-deti-1eq-domaci.aspx?c=A120112\\_130627\\_domaci\\_ij](http://zpravy.idnes.cz/drabkova-novela-zlikviduje-nase-klokanky-boji-se-fond-ohrozenych-deti-1eq-domaci.aspx?c=A120112_130627_domaci_ij), staženo dne 30. 1. 2012

*www.fod.cz: Přípomínky Fondu ohrožených dětí k návrhu novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí (sněmovní tisk č. 564/0), staženo dne 19. 1. 2012*  
*www.fod.cz: Zpravodaj 2/2011, staženo dne 27. 2. 2012*

*Autorka působí na Magistrátu hlavního města Prahy.*

## Mezinárodní jednání o dopadech odlišných životních drah mužů a žen

Věra Kuchařová

***Ve dnech 3.–4. listopadu 2011 se v Berlíně konalo setkání tzv. Peer Review na téma „Effects of the life courses on women's pensions“. Je součástí dlouhodobého projektu sub-programu Evropské komise „Peer Review in Social Protection and Social Inclusion“ realizovaného v rámci programu PROGRESS. Tento sub-program sestává z každoroční série setkávání zástupců vybraných zemí EU, kteří si vyměňují zkušenosti k vybraným tématům sociální ochrany. Tentokrát se jednalo o problematiku rozdílů ve výši důchodů mužů a žen („gender pension gap“) a jejich souvislosti s genderově odlišnými životními drahami. Hlavní náplní tohoto mezinárodního setkání bylo zhodnocení možnosti aplikace nástrojů uplatňovaných v hostitelské zemi v zájmu snižování diskriminačních dopadů závislosti důchodů na genderově odlišných životních drahách. Tohoto setkání se kromě hostitelského Německa zúčastnili zástupci Rakouska, ČR, Francie, Maďarska, Itálie, Litvy, Lucemburska, Portugalska, Španělska, Švédska a Nizozemska.***

Cílem berlínského jednání bylo a) zhodnotit podstatu „gender pension gap“ v Německu ve srovnání s dalšími zeměmi a b) porovnat odlišnosti profesních drah mužů a žen mezi zúčastněnými zeměmi, a to se zaměřením na hledání stěžejních příčin genderových odlišností v penzích. Záměrem setkání bylo vzájemně se inspirovat a hledat obecněji platná řešení a přístupy při zmírňování dopadů genderových diferencí v profesních biografiích a rodinných rolích na nerovnosti v penzijním věku. Německá iniciativa v dané oblasti je současně motivována aktuálně platnými dokumenty EU v oblasti penzí a rovných příležitostí, ale nevyhnutelně též v oblasti zaměstnanosti a sociální ochrany obecně, příp. dalších politik, jako je rodinná politika. Zdůrazněn byl kontext daný záměry strategie „Evropa 2020“ v evropském a národním měřítku.

Základní diskusní materiál pro jednání (autora S. Leitnera z Univerzity aplikovaných věd v Kolíně) poukázal na složitý vztah mezi třemi součástmi koordinovaného vývoje národních důchodových systémů (politik) a diferencovanými důsledky jejich uplatňování v životě různých socio-demografických skupin, konkrétně žen a mužů. Těmito třemi součástmi jsou zajiš-

tění sociální přiměřenosti, finanční udržitelnosti a modernizace programů podle měnících se sociálních a ekonomických podmínek. Tyto podmínky vedou k přednostnímu zájmu o finanční stabilitu, což implikuje požadavek posílení zaměstnanec-kých a soukromých penzijních systémů jako doplňku a jisté náhrady oslabených systémů státních penzí. Toto přehodnocení rolí jednotlivých pilířů důchodových systémů však potenciálně i reálně posiluje nerovnosti v penzijních nárocích mužů a žen (zejména v kontextu nerovností mezi socio-profesními skupinami). S. Leitner však současně upozorňuje na možnost demotivačního působení použití redistribučních mechanismů (především tzv. care credits) a navrhuje upřít pozornost na změny v oblastech, které jsou zdroji nerovností v důchodech. Jmenuje tři hlavní – rozšíření systému denní péče o děti, rozšíření forem profesního uplatnění žen (např. nerozlišování mužských a ženských profesí) a zavedení jednotné minimální mzdy.

Z předložených německých materiálů je evidentní to, co je společné v té či oné míře všem evropským zemím – pokud má penzijní systém eliminovat genderové rozdíly, nevystačí se svými vnitřními možnostmi, nemá-li být neadekvátně finančně náročný,

což ve společnosti charakterizované populačním stárnutím a ekonomickou recesí nabývá na naléhavosti. Hledání nástrojů eliminace „gender pension gap“ v dalších systémech, jimiž jedinci procházejí během své životní dráhy, je nevyhnutelné, ale vyžaduje v konečných důsledcích zásahy do oblastí ovlivněných do značné míry kulturou a tradicemi i strukturálními podmínkami každé země. Německo vzhledem k nedávnému sjednocení dvou částí s odlišnou ekonomickou a politickou historií posledních desetiletí navíc vykazuje významné odlišnosti v životních drahách žen i penzijních nárocích z nich vyplývajících mezi oběma částmi Německa. Vnitrostátní diferenciace vykazují i některé další země, např. Itálie s odlišnou zaměstnaností žen na severu a jihu země.

Mezinárodní srovnání provedené S. Leitnerem a vyplývající z národních zpráv (<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/effects-of-life-courses-on-women2019s-pensions>) a z diskuse vedené na Peer Review, ukazuje na společné i odlišné rysy jak v životních drahách mužů a žen, tak v penzijních systémech, a také v přístupech k řešení genderových nerovností obecně a v oblasti důchodů zvláště.

Ve svých podkladových dokumentech představily jednotlivé země své důchodové systémy, relevantní veřejné politiky dotýkající se rovnoprávného postavení mužů a žen a např. politiky zaměstnanosti, ochrany před chudobou atd. a také odlišností v rodinných a profesních drahách mužů a žen v národním společensko-kulturním kontextu. Při komparaci předložených materiálů i přímých vystoupení na Peer Review lze získané poznatky stručně shrnout a vyhodnotit takto:

- Národní koncepce se liší z hlediska chápání základních rolí důchodových systémů i z hlediska přístupů k problematice rovnoprávného postavení mužů a žen obecně i v penzijních systémech. Všechny země však mají v základním pilíři důchodových systémů zabudovány nějaké formy kompenzací těch období v životě, kdy jsou lidé ekonomicky neaktivní, a hlavní pozornost je přitom věnována obdobím péče o děti.
- Životní dráhy mužů a žen mají v zúčastněných zemích mnohé společné, ale také neméně významné odlišné rysy. Společnými jsou zejména přerušovaná kariéra žen, jejich nižší ekonomická aktivita a příjmy, nerovnoměrné rozdělení rolí mužů a žen v soukromé sféře, což se přenáší do sféry veřejné. Odlišnosti spočívají např. v různé míře využívání zkrácených úvazků, v podílech jednorázových a dvouprůměrových úplných rodin v populaci, v délce přerušování profesní kariéry ženami v souvislosti s péčí o děti (délka rodičovské dovolené i doba celodenní péče o děti předškolního věku).
- Životní dráhy žen a mužů jsou ve vysoké míře podmíněny obecnými strukturálními a institucionálními podmínkami, což je jedna ze zásadních příčin národních odlišností. Mezi stěžejními diferencujícími prvky je dostupnost služeb denní péče o děti a péče o nesoběstačné osoby a také nástroje podpory zaměstnanosti, zejména žen. Obecně řečeno jsou nerovnosti v životních drahách mužů a žen podmíněny tím, nakolik jsou realizována

opatření ke sladění rodinného a pracovního života.

- Škála přístupů k řešení otázek genderových nerovností v důchodových systémech je velmi široká. Na jedné straně je např. ve Švédsku prosazována nezávislost žen a jejich vysoká ekonomická aktivita a důsledně individualizované penze, individuální rozdílnosti životních drah zohledňuje např. flexibilní důchodový věk (případy extrémně nízkých důchodů řeší garantované penze v rámci národního základního systému starobních penzí). Na straně druhé země jako Německo nechtějí „vnucovat“ pracovní zapojení žen a zaměřují se na vyrovnávání genderových rozdílů, vzniklých z genderově odlišných životních drah, v rámci penzijních systémů, ale efektivita je dost omezená. Příkladem země, která vytváří mnohostranné předpoklady pro sblížení životních drah mužů a žen, je Francie, ale přesto je tam rozdíl v penzích mužů a žen poměrně výrazný (47 % v individuálních penzích, v ČR je to 18 %).
- Překážkou větší celkové efektivity vyrovnávacích opatření v rámci penzijních systémů je mj. to, že tato opatření často diferencují nároky na „úlevy“ (benefity, kredity, náhradní doby atd.) podle různých kritérií, jako je věk dětí, hospodářský sektor, míra zdravotního postižení pečované osoby aj. Vznikají tak vedlejší nezamýšlené efekty. Na základě dvoudenního jednání Peer Review k tématu dopadů životních drah na důchody žen a mužů byly přijaty závěry, z nichž lze jmenovat:
  - Genderové nerovnosti v oblasti penzí není možné řešit pouze v rámci penzijních systémů, protože mají své zdroje v odlišných životních drahách mužů a žen a v nerovnostech v jejich profesních biografiích, oborově zaměřeni a především v nerovnostech v odměňování.
  - Různé formy redistribučních mechanismů narážejí na problémy zajištění univerzálnosti jejich působení, eliminace vedlejších efektů či dostatečnosti míry odstranění

diskriminačních prvků, to vše aniž by vznikaly jiné formy diskriminace, nejednoznačnost v definování nároků a oprávnění a aniž by byla ohrožena finanční ušnosť pro důchodový systém a státní rozpočet.

- Existuje diskrepance mezi požadavky prosazovanými především příznivci redistribučního působení penzijních systémů (kladoucími důraz na první pilíř – „státní důchody“) a požadavky zastánců především finanční udržitelnosti těchto systémů (požadujícími rozvinutí dalších pilířů a zesílení osobní odpovědnosti za zabezpečení ve stáří).
- Vzhledem k tomu, že možnosti eliminace genderových rozdílů v penzích do značné míry závisejí na sblížení životních drah mužů a žen, jsou zde velice důležité vlivy strukturálních a institucionálních podmínek, vytvářených veřejnými politikami – jmenovitě rodinnou, vzdělávací, politikou zaměstnanosti a politikou rovných příležitostí. Konkrétně je třeba zmínit vliv komplexu opatření na sladování rodiny a zaměstnání.
- Neméně významný je vliv historicko-kulturních specifik jednotlivých zemí, která determinují možnosti změn v genderových vztazích, a tím v chování (životních drahách) jednotlivců, i v přístupu relevantních subjektů při řešení genderových rozdílů ve veřejné a soukromé sféře a zavádění opatření uvnitř penzijních systémů.
- Proměnlivost životních drah i jejich diferenciace jsou tak vysoké, že je obtížné to zohlednit v průhledně a jednoznačně definovaných principech důchodových nároků. Problémem je např. vysoký podíl osamělých matek či nesezdaných soužití (nelze účinně rozvíjet „vyrovnávací“ opatření založená na manželském soužití).
- Většina opatření na vyrovnání genderových rozdílů v rámci penzijních systémů v sobě nese nebezpečí demotivačního působení na ekonomickou aktivitu (žen).

*Autorka působí ve VÚPSV, v. v. i., a otázkám rodiny a genderovým rozdílům se věnuje dlouhodobě.*

## Informační servis čtenářům

### Analýza imigrace a integrace cizinců v Ústeckém kraji

*Kuchař, Pavel - Balek, Petr. Integrace cizinců. Případ Ústeckého kraje*

*Ústí nad Labem, FSE UJEP, 2011. 110 s. ISBN 978-80-7414-435-6*

Nevelká kniha se zabývá zajímavou a v současné době i velmi potřebnou tematikou. Problematika imigrace cizinců a jejich integrace, respektive adaptace, do českého prostředí je součástí integračních, multikulturálních procesů soudobého světa.

První kapitola práce je věnována vývojovým trendům počtu cizinců v ČR a ve sledovaném kraji. Poskytuje tak přehledný obraz o významnosti zkoumaného problému. I když statistiky zaznamenávají mírný pokles

počtu zaměstnaných cizinců v posledních dvou letech, je jejich role v ekonomické oblasti nezanedbatelná. Studie potvrzuje, že většina cizinců přijíždí do ČR za prací, přičemž z větší části pracují v pozici zaměstnanců, menší část pak podniká. Podrobnější analýza ukazuje rozdíly ve vzdělanostní struktuře cizinců z jednotlivých zemí, kde zejména vyniká rozdíl mezi imigranty z Ruska (s nejvyšším podílem středoškolského a vysokoškolského vzdělání) a Vietnamu

(s nejnižším podílem osob s vyšším vzděláním). Zajímavá je rovněž informace o počtu dětí cizinců navštěvujících základní a střední školy. Průzračný je trend růstu počtu dětí cizinců na středních školách.

Další kapitola se zabývá integrační politikou ČR. Vedle prezentace obecných zásad integrační politiky si všímá její realizace v konkrétních podmínkách ve formě komunitních plánů. Jejich cílem je přispět k rozvoji vzdělání imigrantů, prevence jejich

sociálního vyloučení a pomoc při hledání zaměstnání. Problematika integrace cizinců se tak významně dotýká i otázek sociální práce měst a obcí.

Za přínos považují, že studie je založena na empirickém šetření situace cizinců. Jde především o cizince z tzv. třetích zemí, vůči nimž jsou uplatňována některá omezení a jejichž přítomnost v českém prostoru není ze strany místních občanů jednoznačně pozitivně hodnocena. Současně se přicházející cizinci svým způsobem života často liší od majoritní společnosti, v důsledku čehož vznikají různé problémy a nedorozumění. Projekt empirického šetření sledoval několik cílů: předně zjistit postavení cizinců z pohledu vztahu k majoritní společnosti, podmínek života a probíhající procesy integrace. Významný úkol šetření byl ve zjištění postavení cizinců na trhu práce a poznání mechanismů při hledání zaměstnání. Součástí zkoumání bylo i zjišťování aktuálních potřeb a identifikace rizikových sociálních situací, v nichž se cizinci mohou ocitnout. Metodika výzkumu a postup jeho provedení jsou popsány v kapitole páté. Metoda zkoumání, vztahující se na cizince evidované v rámci Ústeckého kraje, byla založena na studiu statistických zdrojů a dále pak na sociologických rozhovorech s pracovníky příslušných českých institucí a hloubkových rozhovorech se samotnými imigranty. Konkrétně šlo hlavně o Ukrajince, Mongoly, Vietnamce a Rusy. Rozsah zkoumaného souboru je dostatečný, takže výpovědi respondentů lze s určitou opatrností zobecňovat a patrně by se potvrdila jejich platnost i v širším celorepublikovém pohledu.

Zajímavé výsledky o vzájemném vztahu příslušníků majoritní společnosti a cizinců obsahuje další kapitola. Konstatuje se, že na straně majoritní společnosti existují jisté odmítavé stereotypy vůči cizincům, což se projevuje v jejich charakteristice české společnosti. Vidí ji jako společnost uzavřenou, v důsledku toho neexistují většinou silnější interpersonální vazby mezi cizinci a domorodci. To se ve svých důsledcích jeví jako vážná překážka jejich integrace. Je ovšem významné, že tato situace, i když v sobě má určité napětí, jen výjimečně vede ke konfliktům. Jednou z příčin nedostatečné interpersonální komunikace je ovšem malá znalost českého jazyka. Přítomnost znalost češtiny logicky koresponduje s délkou pobytu cizince v ČR a také s jistou mírou podobnosti jazyků. Nepřekvapí proto, že nejvyšší podíl dobrých znalostí češtiny mají Ukrajinci a Rusové, nejméně pak Vietnamci a Mongolové.

Základním konceptuálním pojmem empirické studie je integrace cizinců. V této souvislosti je kladena otázka, zda chápání integrace není v případě zkoumaných cizinců příliš zatíženo naším českým etnocentrickým pohledem vyžadujícím co neúplnější přizpůsobení se české kultuře. Patrně s ohledem na to, že většina cizinců neplánuje trvalý pobyt v ČR, přichází za výdělkem a poté odchází, nelze očekávat jejich úplnou integraci. V zásadě jde o přizpůsobení se místním podmínkám na určitý čas, bez zásadnějších změn v oblasti vlastní specifické kultury. Těchto souvislostí si knížka všímá v závěrečném shrnutí, kde mimo jiné konstatuje, že multikulturalismus přeceňuje možnosti oboustranného vstřícného přijetí

často dosti rozdílných způsobů života. Je patrně vhodnější pracovat s konceptuálním pojmem adaptace. Integrace se může vztahovat na příslušné národnostní skupiny, které pod talkem sociálního prostředí majoritní populace zřejmě posilují svoji vnitřní skupinovou kohezi.

Kapitola 6 a následující obsahují výsledky empirického šetření. Interpretace získaných poznatků ukazuje řadu významných souvislostí faktického soužití cizinců s majoritní společností. Např. se potvrzuje, že zahraniční pracovníci nejsou všude dobře přijímáni, což potvrzuje jistý již zmíněný český etnocentrismus.

Výklad výsledků empirického šetření podle stanovených strukturálních dimenzí je přehledný. Uvedené poznatky jsou inspirativní pro sociální politiku a práci s imigranty. Závěry, ke kterým autoři dospěli na základě provedeného empirického šetření, jsou významné nejen pro politiku místních orgánů Ústeckého kraje, ale jsou inspirativní pro posouzení stavu integrační politiky státu vůči cizincům všeobecně. Oprávněně se v závěrech zdůrazňuje, že vzhledem k demografickému vývoji české populace se v příštích letech neobejdeme bez žádoucí imigrace. Platí zřejmě i konstatování, že tato imigrace bude nadále převažovat ze zemí kulturně vzdálenějších. V konkrétní politice lokálních i centrálních orgánů je proto zřejmě třeba podporovat opatření, která pomohou postupně překonat různé bariéry a předsudky soužití majoritní společnosti s cizinci.

František Zich, VŠFS

## Z konference k zahájení Evropského roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity 2012 v ČR

**Dne 1. března 2012 se v Černínském paláci v Praze uskutečnila úvodní konference, již byl v České republice oficiálně zahájen Evropský rok aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity 2012 vyhlášený Evropskou unií.**

Po úvodních projevech ministra Jaromíra Drábka, náměstka MŠMT Jana Kocourka a náměstka MPSV Jana Dobeše se slova ujal vedoucí Zastoupení EK v ČR Jan Michal, který zdůraznil tematickou provázanost jednotlivých Evropských roků a připomněl, že rok 2013 bude Evropským rokem aktivního občanství. Dále se věnoval demografickým ukazatelům EU a zdůraznil, že zatímco v současné době je průměrný věk obyvatel v EU 46 let a podíl osob 65+ dosahuje 16 %, již v roce 2030 bude průměrný věk v EU 47 let a podíl osob 65+ se téměř zdvojnásobí na 30 %. Vycházel také z výsledků průzkumu veřejného mínění v rámci EU, ze kterého je mimo jiné zřejmé, že skuteč-

nost stárnutí populace si v zemích EU uvědomuje 71 % respondentů, za možný problém jich ho však označuje pouze 40 %. Průzkum také ukázal, že problém mezigenerační diskriminace je výraznější v postkomunistických zemích, kde je také vnímání osob ve věku 55+ negativnější než ve státech EU-15. Dvě třetiny respondentů se také domnívají, že by lidé měli mít po dosažení důchodového věku možnost nadále pracovat, a jedna třetina z nich dokonce zvažuje, že po dosažení důchodového věku bude dále pracovat. V souvislosti s vysokou mírou nezaměstnanosti mladých lidí v EU, která v průměru dosahuje 20 %, se Jan Michal zmínil o konkurenci mladých a starých pracovníků, které je dle jeho názoru též třeba věnovat pozornost. Na závěr pak připomenul tzv. „stříbrnou ekonomiku“, tedy rozšiřování služeb pro seniory, ve které vidí do budoucna velký potenciál.

Dalibor Holý z Českého statistického úřadu ve svém vystoupení představil „seniory v datech“. Zmínil se o rozdílném mediálním věku obyvatel různých zemí EU,

který v některých zemích, např. Rakousku, Řecku, Finsku a Itálii, činí 42 a více let, zatímco v jiných (Irsko, Island a Makedonie) 36 let. Jako nejrychleji stárnoucí populace EU označil Řecko, Německo a Lichtenštejnsko. Dále se pak zaměřil na populaci starších osob v ČR, zejména na její vzdělanostní a pracovní charakteristiky. Upozornil na velmi nízký podíl (pouze 5 %) osob ve věku 55+ zapojených v ČR do vzdělávacího procesu. Dále uvedl, že 17 % obyvatel ČR pobírá starobní důchod a podíl pracujících důchodců dosahuje 3 % celkové zaměstnanosti v ČR, přičemž však existují značné rozdíly mezi muži a ženami, protože zejména v pozdějším věku zaměstnaní muži pobírající důchod tvoří až dvojnásobně početnější skupinu než ženy ve stejném postavení.

V odpolední části pak byly představeny jednotlivé tematické oblasti Evropského roku 2012 a zároveň s nimi byly také představeny organizace, které se v konkrétních oblastech angažují.

Tematickou oblast **Zaměstnávání starších osob** odborně uvedl prof. Igor Tomeš, který

připomněl, že stárnutí je kontinuální proces a že stáříme ve všech fázích života, což souvisí se změnou současného životního cyklu, kdy se neprodlužuje pouze etapa stáří, ale i předchozí etapy lidského života. Upozornil na aktuální nebezpečí konkurence dvou skupin osob staršího věku na trhu práce, kdy si konkurují skupiny osob v předdůchodovém a v důchodovém věku, které mohou vzhledem k příjmu z důchodového systému nabízet svou práci za nižší mzdu, čímž mají konkurenční výhodu oproti osobám, které se důchodovému věku těsně blíží. Zmiňuje potřebu znovu přehodnotit celkový pohled na důchodový systém, aby důchod byl skutečně chápán jako náhrada (a nikoli pouze jako doplněk) mzdy. Dále se věnoval otázce age managementu a potřebě odstranění pozitivní diskriminace. Pro podporu zaměstnávání starších osob považuje za nutné flexibilnější zákoník práce, který musí reagovat na měnící se životní styl a zvyklosti současných lidí.

Další tematická oblast **Celoživotní vzdělávání a učení** byla uvedena předsedou Asociace univerzit třetího věku ČR Petrem Vavřínem. Ten přednesl, že celoživotní vzdělávání se dotýká hlavně terciárního vzdělávání. Již dávno také nestačí mezigenerační předávání zkušeností, tzv. z otce na syna, současná rychlost pokroku vyžaduje proces celoživotního učení se. Doporučil rozlišovat mezi standardními univerzitními programy a programy zaměřenými na celoživotní vzdělávání, které vidí jako „byznys“. Pozitivní dopad celoživotního vzdělávání na snížení nezaměstnanosti ukázal na příkladu Finska, kde díky němu klesla nezaměstnanost z 19 % v roce 1992 na současnou 8 % úroveň. Za pozitivní označil skutečnost, že 21 ze 26 univerzit registrovaných v ČR nabízí programy celoživotního vzdělávání, a to formou více než 700 kursů pro osoby ve věku 55+. Využívá ho cca 38 000 seniorů, přibližně 1,5 % všech osob starších 55.

**Dobrovolnictví starších osob a seniorů** jako tematickou oblast Evropského roku 2012

vedl předseda občanského sdružení Hestia Jiří Tošner. Ten se věnoval dobrovolnictví jako fenoménu současné doby a poslání obecně prospěšných společností zaměřených na dobrovolníky charakterizoval heslem „pomáháme těm, kteří chtějí pomáhat“.

Čtvrtou tematickou oblast **Mezigenerační dialog** odborně uvedla socioložka Lucie Vidovičová. Představila obecné zásady dialogu, které adaptovala s ohledem na specifické charakteristiky dialogu mezigeneračního. Společnost a její generace obrazně znázornila jako letokruhy stromu, které na sobě, stejně jako různé generace v rámci jedné společnosti, závisí. Jednotlivé představované zásady mezigeneračního dialogu pak vhodně doplňovala praktickými sociologickými zkušenostmi z ČR. Poukázala na znepokojující averzi mladé generace vůči starším, kterou demonstrovala na vzniku různých skupin na sociálních sítích deklarujících až téměř nenávisť vůči seniorům. Konstruktivnímu mezigeneračnímu dialogu dle jejího názoru rozhodně nepřispívá mediální vnímání starších osob a často až bulvární způsob jejich mediální prezentace.

Tematikou oblast **Zdravého stárnutí** představila doktorka Hana Janatová ze Státního zdravotního ústavu, která své vystoupení odlehčila frází „lepší je se opotřebovat, než zrezivět“, již chtěla zdůraznit fyzický pohyb jako jeden ze základních předpokladů zdraví. Zdůraznila však, že fyzické zdraví je pouze jednou z komponent zdravého stárnutí, protože duševní zdraví je neméně důležité. Za nutnou podmínku duševního zdraví označila také odpovídající bydlení a sociální kontakty, neboť osamělost považuje za jednu z hlavních příčin porušení duševního zdraví, vedoucího až k fyzickým zraněním. O stáří by se podle ní nemělo hovořit jen ve spojitosti s nemocemi, jak se v naší společnosti většinou děje. Zhruba 90 % seniorů je totiž relativně zdravých a nevyžadují trvalou péči. Jako závěrečné motto pak uvedla, že i v pozdějším věku by měl mít člověk ze života radost.

Poslední tematický okruh **Kvalita života seniorů** uvedl architekt David Tichý z občanského sdružení Centrum kvality bydlení, podle něhož se kvalita života (nejenom seniorů) odvíjí od způsobu bydlení. Bydlení seniorů bylo v minulosti institucionalizováno a zajišťováno v domovech důchodců, přičemž toto pojetí v našich představách do značné míry stále přetrvává. V současnosti by měl být vyšší důraz kladen na individuální bydlení s poskytovaným tzv. home care – pečovatelské služby a decentralizaci zabezpečení služeb spojeným s bydlením seniorů. Na kvalitu života má vliv také fyzický stav, umožňující pohyb, a dostatek energie, která závisí na kvalitní stravě a psychickém stavu, který velmi závisí na začlenění jedince do společnosti. Osamělost proto označil za jeden z největších problémů ovlivňujících kvalitu života seniorů a zmínil tzv. syndrom růžové košile. Jako řešení osamělosti ve stáří představil koncept tzv. senior cohousing – sdílené bydlení seniorů, jehož hlavní přednost vidí v tom, že si spoustu činností senioři zajistí navzájem v rámci sdíleného bydlení, čímž se fakticky oddaluje věková hranice, kdy senior potřebuje pomoc zvenčí – od státu, dobrovolníků.

Odborný program byl ukončen panelovou diskusí s odborníky, již se zúčastnili Igor Tomeš, Jiří Tošner, Lucie Vidovičová, Hana Janatová, David Tichý a Jan Dobeš, který jako zástupce MPSV slavnostně podepsal memorandum Evropského roku 2012. Představené a prezentované informace a zkušenosti pak na závěr konference shrnula koordinátorka Evropského roku 2012 na MPSV Lenka Bočková a vyjádřila naději, že v jeho průběhu bude skutečně více reálných aktivit k dosažení jeho cílů. Tečku za konferencí pak obstarala kapela Please The Trees spolu se sborem seniorů Elpida, která odehrála koncert na ukončení konference.

Martin Holub, VÚPSV, v. v. i.

## Od návrhů po praxi: hlavní úkoly a oblasti činnosti Cedefop

*Modernizace odborného vzdělávání a výcviku v Evropě se posunula do fáze implementace jednotlivých nástrojů v členských státech, což vyvolalo větší zájem o expertní znalosti Cedefop. V průběhu posledních tří let tato instituce identifikovala trendy a možné odpovědi na budoucí výzvy v oblasti odborného vzdělávání a výcviku. Velký význam mají celoevropské předpovědi nabídky a poptávky v oblasti kvalifikací. Byly vypracovány kvalifikační rámce a doporučený systém kreditů pro oblast odborného vzdělávání a výcviku, vycházející z toho, že podstatné jsou výsledky vzdělávání, vyjádřené tím, co by měl dotyčný znát, být schopen dělat a čemu rozumět, ne tím, kde a jak dlouho byl školen.*

Priority Cedefop na období 2012–2014 vycházejí z výsledků předchozí činnosti, více se však zaměřují na podporu moderní-

zace systémů odborného vzdělávání a výcviku, pracovní kariéru a její změny a analýzu potřebných znalostí a kompetencí. Cílem instituce je svou činností podpořit evropskou spolupráci v oblasti odborného vzdělávání a výcviku prostřednictvím expertních znalostí, výzkumu, analýz politik a networkingu a přispět k šíření informací s využitím webových stránek, publikací, studijních pobytů, konferencí a seminářů.

### Modernizace systémů odborného vzdělávání a výcviku

Cílem řady aktivit Cedefop je zatraaktivnit odborné vzdělávání a výcvik pro potenciální studenty, přičemž se vychází i ze skutečnosti, že řada získávaných vyšších (terciárních) kvalifikací je ve své podstatě odborného charakteru se silnou vazbou na trh práce a se značným zapojením podniků ve všech

fázích vzdělávání. V roce 2012 budou zveřejněny výsledky studie zaměřené na to, co činí základní odborné vzdělávání a výcvik zajímavým a jak podněcovat mladé lidi, aby se stalo jejich volbou. Protože významnou součástí celoživotního programu vzdělávání jsou rovněž studijní pobyty, umožňující výměnu informací a získávání zkušeností, Cedefop podporuje a koordinuje jejich realizaci a vyhodnocuje jejich přínos.

Po období práce na návrhu společných principů a nástrojů evropské politiky v oblasti odborného vzdělávání a výcviku nyní Cedefop podporuje jejich implementaci na národní a sektorové úrovni. Hodnocení vzdělávání v této oblasti má být založeno na dosažených výsledcích, což umožňuje transfer vzdělávání mezi institucemi, přesun mezi jednotlivými prvky systému vzdělávání a výcviku (např. mezi všeobecným



a odborným vzděláváním) i přes hranice. Porovnání kvalifikace získané v různých zemích usnadňuje Evropský kvalifikační rámec, celý systém by měl být na národní úrovni dopracován v roce 2012. Ze studií a analýz provedených Cedefop v letech 2009–2011 vyplývá, že národní kvalifikační rámce jsou využívány také jako nástroje při reformě a modernizaci národních vzdělávacích a výcvikových systémů, k dosažení jejich větší flexibility, odstraňování bariér v přístupu k nim a jejich dalšímu rozvoji.

Kvalitu vzdělávání v členských zemích EU má zajistit systém akreditací pro poskytovatele odborného vzdělávání a výcviku, jenž se má stát klíčovým nástrojem systematického posilování důvěry v odborné vzdělávání a výcvik a zvyšování kvality poskytovaného vzdělání. Od roku 2005, kdy byl zaveden, výrazně vzrostlo využívání Europasu, který přispívá k mobilitě pracovníků sil a umožňuje ve standardním formátu doložit kvalifikaci a dovednosti v 26 jazycích. Připravuje se rovněž návrh tzv. European skills passport, s jehož pomocí bude možné doložit znalosti a kompetence jejich majitele, získané mimo formální vzdělávací soustavu.

#### Pracovní kariéra a její změny

Zdá se pravděpodobné, že lidé budou během svého pracovního života častěji měnit práci. Potřeba aktualizace stávajících znalostí a dovedností a nabytí nových povede k tomu, že se lidé budou častěji přesouvat mezi vzděláváním a prací, zvláště když se i systémy vzdělávání a výcviku staly flexibilnějšími. S cílem profilovat vzdělávání dospělých vydá Cedefop tři stu-

die. První se zaměří na to, jak vzdělávání dospělých může pomoci zaměstnavatelům podpořit inovace a posílit konkurenceschopnost. V druhé budou uvedeny klíčové informace pro tvůrce politiky navrhuující a zavádějící programy reintegroující dospělé nezaměstnané na trh práce. Třetí se bude týkat využívání hodnocení při získávání pracovníků a ovlivňování jejich pracovní kariéry v evropských podnicích, tj. toho, jak jsou kompetence a výstupy identifikovány, posuzovány a hodnoceny. Vzhledem k stárnutí pracovní síly se některé výstupy činnosti Cedefop zaměřily také na vzdělávání starších pracovníků, v roce 2012 se aktuálně zaměří na posílení účinnosti politiky aktivního stárnutí.

Prioritou výzkumu v letech 2009–2011 byly ekonomické a sociální přínosy odborného vzdělávání a výcviku. Výzkum byl zaměřen na to, jak toto vzdělávání zlepšuje možnost pracovního uplatnění jednotlivců, přináší vyšší mzdy, vyšší pracovní uspokojení a má dokonce pozitivní vliv na zdraví a občanskou angažovanost. Dále byl zkoumán jeho přínos pro zaměstnavatele ve formě zvýšené produktivity, vyššího inovačního potenciálu a zapojení zaměstnanců. Pozornost se zaměřila také na přínos odborného vzdělávání a výcviku pro ekonomiku a společnost včetně rychlejšího růstu a silnější sociální koheze.

#### Analýza znalostí a kompetencí

Cedefop se zaměřuje na analýzu znalostí a kompetencí v širším než evropském měřítku. Pro bezproblémové fungování hospodářství je důležitá schopnost předpo-

vídat jejich budoucí potřebu v různých oblastech ekonomiky. V roce 2012 proto Cedefop zveřejní novou předpověď nabídky a poptávky, která plně zohlední efekty finanční krize a následné ekonomické recese. Předpověď nerovnováh mezi nabídkou a poptávkou pro Evropu poskytující údaje za jednotlivé země, sektory, zaměstnání a kvalifikace bude dostupná online spolu s analýzou současných trendů a jejich důsledků. Tato nová předpověď bude s dalšími aspekty analýzy Cedefop součástí přehledu znalostí, který EK zveřejní v říjnu. Při té příležitosti Cedefop představí také první evropskou zprávu o znalostech.

V roce 2012 bude v devíti evropských zemích pilotně uplatněna metodologie sběru mezinárodních dat o vznikajících potřebách znalostí v podnicích vypracovaná Cedefop. Lépe sladit nabídku a poptávku v této oblasti má pomoci nová standardizovaná terminologie týkající se znalostí, kompetencí, zaměstnání a kvalifikací.

#### Šíření informací

Šíření informací o odborném vzdělávání a výcviku je jedním ze základních úkolů Cedefop. Zájem o tyto informace se zvyšuje, což je patrné např. z toho, že v roce 2011 bylo z webových stránek staženo o 25 % publikací více než v roce 2010, tiskových zpráv dokonce o 75 % více. Cedefop také informačně podporuje další evropské instituce a vytváří prostor pro odborné diskuse a budování sítí v oblasti odborného vzdělávání a výcviku, zejména prostřednictvím pořádání konferencí a seminářů.

Zdroj: Cedefop

## Novinky v knižním fondu

**Help wanted? Providing and paying for long-term care.** / Colombo, Francesca a kol. Paris, OECD 2011. - 324 s. - ISBN 978-92-64-09758-2.

OECD Health Policy Studies

**Divided we stand. Why inequality keeps rising.**

Paris, OECD 2011. - 386 s. - ISBN 978-92-64-11163-9.

**OECD Factbook 2011–2012. Economic, environmental and social statistics.**

Paris, OECD 2011. - 290 s. - ISBN 978-92-64-11150-9.

**The future of families to 2030.**

Paris, OECD 2011. - 279 s. - ISBN 978-92-64-11821-8.

**Arbeiten heute. Das kann ich auch!**

Berlin, Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V. 2011. - 48 s. - ISBN 978-3-88617-536-7.

**Informační systém o průměrném výdělku.**

**1. pololetí 2011. Mzdová sféra.**

Praha, MPSV 2011. - 82 s.

**Informační systém o průměrném výdělku.**

**1. pololetí 2011. Platová sféra.**

Praha, MPSV 2011. - 72 s.

**Informační publikace pro cizince - Česká republika.**

Praha, Ministerstvo vnitra České republiky 2011. - 118 s. - ISBN 978-80-7312-067-2.

**Fenomén delikvence mládeže v České republice a středoevropském regionu.** / Podaná, Zuzana

Praha, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky 2011. - 183 s. - ISBN 978-80-86729-68-8.

**Po pádu. Čas na změnu. Zpráva Social Watch 2010. Průběžná zpráva o globálním vývoji v oblasti vymýcení chudoby a genderové spravedlnosti.** / Tožička Tomáš [RED] - Trkal, Pavel [RED] - Bíla, Tomáš [PRK]

Praha, Ekumenická akademie 2010. - 98 s. - ISBN 978-80-904405-4-8.

**Předběžné výsledky sčítání lidu, domů a bytů 2011 - Česká republika.**

Praha, Český statistický úřad 2012. - 48 s. - ISBN 978-80-250-2145-3.

**Česká republika v mezinárodním srovnání** (vybrané údaje).

Praha, Český statistický úřad 2011. - 298 s. - ISBN 978-80-250-2163-7.

**Cizinci v České republice.**

Praha, Český statistický úřad 2011. - 224 s. - ISBN 978-80-250-2139-2.

**Analýza regionálních rozdílů v ČR.**

Praha, Český statistický úřad 2012. - 53 s. - ISBN 978-80-250-2144-6.

**Reinventing social solidarity across Europe.** / Ellison, Marion [EDI]

Bristol, The University Press 2012. - xv, 270 s. - ISBN 978-1-84742-727-4.

**Population ageing in Central and Eastern Europe. Societal and policy implications.** / Hoff, Andreas [EDI]

Farnham, Ashgate 2011. - xxx, 260 s. - ISBN 978-0-7546-7828-1.

**Migrace obyvatelstva jako faktor ekonomického rozvoje (zvláště v oblasti Evropské Unie a České republiky).** / Vavřejnová, Marie

Praha, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky 2011. - 79 s. - ISBN 978-80-86729-66-4.

**Hledání příkladů dobré praxe. Programy financované z Evropského sociálního fondu v České republice zaměřené na zlepšení přístupu znevýhodněných skupin na trh práce.** / Šimíková, Ivana

Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i. 2011. - 73 s. - ISBN 978-80-7416-096-7.

**Ageing populations, globalization and the labour market. Comparing late working life and retirement in modern societies.** / Blossfeld, Hans-Peter [EDI] - Buchholz, Sandra [EDI] - Kurz, Karin

Cheltenham, Edward Elgar 2011. - xix, 338 s. - ISBN 978-1-84980-372-4.

**Stepfamilies.** / Allan, Graham - Crow, Graham - Hawker, Sheila

Basingstoke, Palgrave Macmillan 2011. - xi, 197 s. - ISBN 978-1-4039-0492-8.

Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

## SOCIÁLNÍ SLUŽBY

www.socialnisluzby.eu

### Z obsahu březnového čísla

- Rozhovor: Organizace, která E-Qalin vnímá pozitivně
- Anketa: Jak úřady práce zvládají reformu
- PhDr. D. Majerčáková: Vztah etiky a manažmentu v sociálních službách
- Mgr. L. Vidovicova, Ph.D.: Pády seniorů v přirozeném prostředí
- O. Pačesová: Nevidíme, neslyšíme, ale cítíme - problematika hluchoslepoty
- J. Beránková: Syndrom fragilního X chromozomu
- Bc. M. Hauke: Moc a pomoc v sociálních službách - etická dilemata
- PhDr. Mgr. L. Furmaníková, Ph. D.: AAK v sociálních službách
- Mgr. P. Wiener: Projekt „Přátelská místa“
- Mgr. M. Horáková: Tranzitní program pro neslyšící
- Právní poradna: Co je závažné porušení pracovní kázně
- Právní poradna: Směnný provoz
- JUDr. Jana Humečková: Sociální služby ve Švýcarsku
- Mgr. L. Černá: Změny zákona o dobrovolnictví
- Mgr. P. Bareš: Recenze knihy Individuální plánování

### Z domácího tisku

**Schválené a připravované změny v nemo-  
cenském a důchodovém pojištění od roku  
2012.** / PŘIB, Jan  
In: PSK - Personální a sociálně právní karto-  
téma. - Roč. 15, č. 1 (2012), s. 11-14.

**Zákon o zaměstnanosti a změny u uchaze-  
čů o zaměstnání.** / SVĚŘČINOVÁ, Eva  
In: PSK - Personální a sociálně právní karto-  
téma. - Roč. 15, č. 2 (2012), s. 9-11.

Nová překážka pro zařazení a vedení v evi-  
denci uchazečů o zaměstnání. Nový důvod  
ukončení evidence. Veřejná služba. Pod-  
mínky podpory v nezaměstnanosti.

**Počet obyvatel vzrostl, změnila se jejich  
struktura.** / MORÁVKOVÁ, Štěpánka - RA-  
DOLFOVÁ, Marie

In: Statistika a my. - Roč. 2, č. 1 (2012), s. 6-9.  
Prezentace prvních souhrnných výsledků ze  
sčítání lidu 2011.

**Sociální reforma 2012.**

In: MŮŽEŠ. - č. 1 (2012), s. 22-23.  
Nejdůležitější změny, které přináší sociální  
reforma v oblasti osob s postižením.

**Kompetence lékařské posudkové služby od  
1. ledna 2012 - část 1.** / LANGER, Radim  
In: Národní pojištění. - Roč. 43, č. 1 (2012),  
s. 23-25.

**Determinanty efektivního systému finan-  
cování a poskytování dlouhodobé péče.** /  
PRŮŠA, Ladislav

In: Rezidenční péče. - Roč. 7, č. 4 (2011),  
s. 8-9.:obr.

Pojetí dlouhodobé péče v evropských doku-  
mentech. Současná situace v ČR a nutnost  
přijetí potřebných opatření.

**Handicapovaní lidé odvádějí stejně kvalitní  
práci.** / JUNGOVÁ, Ivana

In: Veřejná správa. - Roč. 22, č. 25 (2011),  
s. 14-16.

Projekty: zaměstnávání osob s postižením.  
Legislativní podmínky. Aktivita Nadačního  
fondu pro podporu zaměstnávání osob  
s postižením.

**Pružné rozvržení pracovní doby po novele  
zákoníku práce od 1. 1. 2012.** / CHLÁDKOVÁ,  
Alena - BUKOVJAN, Petr

In: Práce a mzda. - Roč. 60, č. 1 (2012), s. 38-40.  
**Dávky pro osoby se zdravotním postižením  
v roce 2012.**

In: Národní pojištění. - Roč. 43, č. 1 (2012),  
s. 26-27.

**Odebírání dětí z chudých rodin - stanovisko  
Nejvyššího soudu ve světle požadavků  
Evropského soudu pro lidská práva.** /  
DOHNALOVÁ, Radka

In: Právo a rodina. - Roč. 42, č. 11 (2011),  
s. 17-22. Pokrač.: -lit.

### Ze zahraničního tisku

**Reconfiguring welfare states in the post-  
industrial age: What role for trade unions?**

[Rekonfigurace sociálních států v post-  
industriálním věku: Jaká je role odborov-  
ých svazů?] / SCHELKLE, Waltraud

In: European Journal of Industrial Relati-  
ons. - Roč. 17, č. 4 (2011), s. 301-314.: -lit.  
Toto speciální číslo identifikuje síly, které  
oslabují nebo posilují roli odborů při zmé-  
nách konfigurace sociálních států.

**Escaping welfare? Social assistance dyna-  
mics in Sweden.** [Útěk od sociálního státu?  
Dynamika sociální pomoci ve Švédsku.] /  
BÄCKMAN, Olof - BERGMARK, Ake

In: Journal of European Social Policy. -  
Roč. 21, č. 5 (2011), s. 486-500.:obr.,tab.,-lit.  
Analýza vzorců a dynamiky pobírání dávek  
ze systému sociální pomoci ve Švédsku  
v letech 2002-2004.

**Social partners and the welfare state:  
Recalibration, privatization or collectiviza-  
tion of social risks?** [Sociální partneři a so-  
ciální stát: Překalibrování, privatizace nebo  
kolektivizace sociálních rizik?] / JOHN-  
STON, Alison - KORNELAKIS, Andreas -  
RODRIGUEZ DÍACRI, Costanza

In: European Journal of Industrial Relati-  
ons. - Roč. 17, č. 4 (2011), s. 349-364.: -lit.  
Různé názory na rozsah omezení sociální-

ho státu. Podle jednoho sociální státy  
neprošly úplným omezením výdajů, ale  
překalibrací, podle jiného dochází k posu-  
nu směrem k privatizaci rizik a větší závis-  
losti na trhu, v článku je uveden alternativní  
argument: kolektivizace sociálních rizik.

**The welfare state and the crisis: the case  
of Greece.** [Sociální stát v krizi: případ  
Řecka.] / MATSAGANIS, Manos

In: Journal of European Social Policy. - Roč.  
21, č. 5 (2011), s. 501-512.:tab., -lit.

Ambivalentní vztah mezi vážnou ekonomíc-  
kou krizí a systémem sociální ochrany  
v Řecku. Plánované výdaje na veřejné důcho-  
dy (2007-2060). Zavádění úsporných opatření.

**Testing old theories in new surroundings:  
The timing of first social security laws in  
Africa.** [Testování starých teorií v nových  
podmínkách: Načasování prvních zákonů  
sociálního zabezpečení v Africe.] / KAN-  
GAS, Olli E.

In: International Social Security Review. -  
Roč. 65, č. 1 (2012), s. 73-97.:obr.,tab.,-lit.

Článek zkoumá zavádění čtyř hlavních pro-  
gramů sociálního zabezpečení (úrazové,  
nemocenské a důchodové pojištění, rodin-  
né přídatky) ve 43 afrických zemích.

**The role of trade unions in European pensi-  
on reforms: From „old“ to „new“ politics?**

[Úloha odborových svazů v evropských dů-  
chodových reformách: Od „staré“ k „nové“  
politice?] / EBBINGHAUS, Bernhard In: Euro-  
pean Journal of Industrial Relations. - Roč.  
17, č. 4 (2011), s. 315-331.:tab., -lit.

Role odborů v důchodových reformách.

**The Employment of Migrant Workers in  
Long-Term Care: Dynamics of Choice and  
Control.** [Zaměstnanost migrujících pra-  
covníků v dlouhodobé péči: Dynamika  
výběru a kontroly.] / SHUTES, Isabel

In: Journal of Social Policy. - Roč. 41, č. 1  
(2012), s. 43-59.: -lit.

Zaměstnávání migrujících pracovníků  
v dlouhodobé péči. Způsoby, kterými imi-  
grační kontroly utvářejí provádění výběru  
a kontroly migrujících pečovateli. Výsled-  
ky hloubkových rozhovorů s migrujícími  
pečovateli a staršími lidmi a jejich rodina-  
mi ve Velké Británii.

K návratu lidí po poranění či poškození  
mozku do života má přispět databáze  
kontaktů na odborníky a poskytovatele  
péče na území hl. m. Prahy na webových  
stránkách nově spuštěná Dílnami tvořiv-  
osti. Struktura databáze pokrývá celou  
oblast ucelené rehabilitace. Více infor-  
mací o projektu, databázi vč. stručného  
návodu, jak se v ní orientovat a jak ji pou-  
žívat, naleznete na [www.manual.navraty.info](http://www.manual.navraty.info). Dílny tvořivosti již od roku 2003  
pomáhají lidem se zdravotním postiže-  
ním pracovat a žít kvalitní život. Organi-  
zace poskytuje široké spektrum sociálních  
služeb lidem s mentálním, tělesným i kom-  
binovaným postižením. Od roku 2005 roz-  
víjí specializovaný program Návraty,  
který se věnuje lidem po poškození a po-  
ranění mozku.

# Z výsledků výzkumu v roce 2011

**Vědecko-výzkumná činnost VÚPSV, v. v. i., v roce 2011 navazovala na činnost instituce v předchozích obdobích. Byla realizována v rámci projektů souhrnného charakteru a zaměřila se na řešení aktuálních otázek vývoje a transformace sociálního systému s přihlédnutím k prioritám Ministerstva práce a sociálních věcí. S tematickým zaměřením výzkumu v uplynulém roce a získanými poznatky seznamuje následující text.**

## Výzkum aktuálních otázek vývoje systému sociální ochrany obyvatelstva

Výzkum byl zaměřen zejména na tyto problémové okruhy:

- ekonomická zátěž středních příjmových skupin obyvatelstva,
- zhodnocení role nákladů na bydlení a dávek spojených s bydlením ve vztahu k příjemcům dávek hmotné nouze,
- spotřeba a spotřebitelé ve vyšším věku.

Ceská sociální politika prochází řadou proměn iniciovaných zejména potřebou úspor a snížení ekonomických tlaků na veřejné rozpočty. Byť se poslední vývoj dá charakterizovat snižováním přímé, růstem nepřímé daňové zátěže a poklesem úrovně dávek sociální ochrany, dochází přitom k jisté flexibilizaci díky změnám v sociálních transferech, charakteru a podmínkách sociální ochrany (zejména rodin) a k postupnému zjednodušování systému daní a sociálních dávek.

Dokončování deregulace v **oblasti bydlení**, rostoucí ceny a náklady na bydlení zvyšují počty sociálně potřebných, na což do konce roku 2011 přiměřeně reagovalo schéma dávek na bydlení (příspěvek a doplatek na bydlení). Sociální reforma však zpřísnila pravidla jejich poskytování, proto je otázkou, nakolik se oblast bydlení může stát sociálně problematickou. Z rozboru vývoje sociálních transferů v letech 2008–2011 se zdá, že restriktive v sociálních dávkách i přes jisté kompenzace daňovými slevami či odpočty ve velké míře dopadají zejména na mladé rodiny s malými dětmi. Stále více také dopadají na osoby, které ztratily (ztratily) zaměstnání a dlouhodobě se jim nedaří najít nové, a obecně také na skupiny, které se v důsledku kombinace různých znevýhodňujících faktorů (malý příjem rodiny spojený s nezaměstnaností jednoho či více členů, ztráta nároku na výplatu sociálního příplatku a přetrvávající stav hmotné nouze) pohybují spíše v nižších a nižších středních příjmových skupinách.

Analýza **ekonomické zátěže středních příjmových skupin obyvatelstva**, vycházející z individuálních dat ČSÚ sbíraných pomocí metodiky rodinných účtů, u domácností celkem ukázala v období 2008–2010 růst reálných čistých peněžních příjmů o 1–2 %. Sociální příjmy rostly více (o 5,3 %) než tržní příjmy (1,3 %), především vlivem důchodových dávek. Rostly i výdaje domácností, nejrychleji v oblasti výdajů na bydlení, a to o něco více u středních příjmových skupin. Souběžně se domácnosti snažily ušetřit na jiných položkách, zvláště na potravinách, což je opět lépe viditelné u středních příjmových skupin.

Sociální příjmy se reálně v daném období mírně snížily, narostly však v pátém až sedmém příjmovém decilu v důsledku vývoje důchodů. Došlo ale k výraznému reálnému snížení dávek na dítě (o 50 %), což ještě více pocítily domácnosti ve třetím a čtvrtém decilu, tzn. střední a vyšší příjmové skupiny pocítily snížení více než nižší příjmové skupiny. Podobně došlo ke snížení reálné výše i ostatních dávek SSP (tedy především příspěvku na bydlení) u nižších středních příjmových skupin. Příjmy domácností důchodců se v tomto období reálně zvýšily o 6,8 % v důsledku růstu objemu důchodových dávek o 8,2 %. Zvýšení objemu dávek u důchodů bylo výraznější v decilech jedna až čtyři (8 až 13 %) než v decilech pět až osm (3 až 6 %), což se odrazilo i v růstu celkových příjmů důchodců.

Změny ve vývoji příjmů a výdajů u středních příjmových skupin lze proto hodnotit jako relativně mírné. Příjmy rostly, částečně v důsledku snižujícího se odvodového zatížení tržních příjmů, částečně v důsledku růstu podílu důchodů v příjmech domácností. U domácností zaměstnanců, s dětmi (jež jsou koncentrovány v nízkých a v nižších středních příjmových skupinách), se však nepříznivě projevilo snížení dávek na dítě a dalších dávek SSP. Podobně modelová analýza, jež zahrnuje i rok 2011, naznačila, že hodnocené změny daňové a sociální politiky měly vesměs malý dopad na domácnosti střední třídy a že tento byl smíšený. Pokud není domácnost vystavena nějakému riziku, její příjmová situace se vesměs mírně zlepšovala nebo vlivem rostoucích nákladů na bydlení pouze mírně zhoršila. Dlouhodobá ztráta příjmu z ekonomické aktivity ale přesouvá domácnost do nejnižší kvintilové skupiny.

Monografie **Zhodnocení role nákladů na bydlení a dávek spojených s bydlením ve vztahu k příjemcům dávek hmotné nouze** shrnuje výsledky výzkumu vycházejícího z databáze, ve které jsou shromážděna indivi-

duální data za každého člena společně posuzovaného okruhu osob pobírajících doplatek na bydlení ve sledovaných obdobích - vždy prosinec a červen ve sledovaném roce - za dobu prosinec 2008 až červen 2011. Počet příjemců doplatku na bydlení na úrovni domácností i jejich členů po všechna sledovaná období kontinuálně rostl. Za dva a půl roku došlo k 46% nárůstu domácností a 51% nárůstu osob propadajících se do chudoby v oblasti bydlení.

Z hlediska struktury domácností podle přítomnosti nezaopatřených dětí převládají domácnosti zaopatřených osob, které v červnu 2011 tvořily 59 % z nich a byly z více než 85 % jednočlenné, převážně s jednou dospělou osobou. Během sledovaného období došlo k největšímu nárůstu absolutního počtu i podílu jednočlenných domácností tvořených zaopatřenou osobou, rostl však i absolutní počet osamělých rodičů, jejichž podíl na celku domácností činil v prvním i posledním sledovaném období 24 %. Z hlediska ekonomické aktivity a postavení na trhu práce osob, které byly ve sledovaném období příjemci doplatku na bydlení, převládají osoby evidované na úřadu práce, jejichž podíl na celku nezaopatřených osob kontinuálně rostl do prosince 2010, kdy dosáhl 84 %. Podíl výdělečně činných osob pak činil 9 % v prosinci 2008 a 8 % v červnu 2011.

Významným faktorem diferencujícím soubor příjemců doplatku na bydlení je forma bydlení, přičemž nejčastější je nájemní bydlení. Zvýšil se však i počet a podíl na celku u osob žijících v tzv. „jiné“ formě bydlení, a to z 11 027 (30 %) v prosinci 2008 na 22 698 (40 %) v červnu 2011. V nájemním bydlení žije největší podíl domácností s nezaopatřenými dětmi (47 % v prosinci 2008 a 53 % v červnu 2011). Z hlediska nákladů se jako nejdražší v prosinci 2008 jeví bydlení v jiné formě a nejlevnější ve formě nájemní, v červnu 2011 se nejnákladnějším stává bydlení vlastnické. Rozdíl v průměrné výši nájmu na osobu však nejsou dramaticky rozdílné - co se týče jiné formy, i když ji ve výši nákladů v červnu 2011 „předběhla“ vlastnická forma bydlení, dá se o ní říci, že je bydlením nejdražším, ač nejméně kvalitním.

Bydlení v jiné formě je nejspolehlivější z hlediska možnosti uhradit náklady na bydlení prostřednictvím doplatku na bydlení. U 89 % domácností v prosinci 2008 a u 93 % domácností v červnu 2011 byly reálné náklady takřka pokryty odůvodněnými náklady, které slouží jako zásadní konstrukt pro výpočet doplatku na bydlení. Zřejmě díky nastavení odůvodněných nákladů pro jinou formu a ostatní dvě formy bydlení je domácnostem v jiné formě bydlení v největší míře garantováno životní minimum, které domácnosti zůstává po zaplacení reálných nákladů na bydlení, zatímco domácnosti v ostatních dvou formách musí na bydlení doplácet na úkor svého životního minima. Doplatek na bydlení pak také hraje největší roli v poměru k reálným nákladům domácností právě v jiné formě bydlení, kdy jeho výše dosahuje v prosinci 2008 52 % a v červnu 2011 61 % výše reálných nákladů, což se u ostatních dvou forem děje v marginálních případech.

Monografie **Spotřeba a spotřebitelé ve vyšším věku** vychází z výzkumu, během něhož byla provedena rešerše literatury jako podklad pro zpracování dotazníkového šetření. Následovaly dva hloubkové rozhovory s klíčovými experty, první se zástupcem marketingové společnosti, která provedla studii mapující generaci spotřebitelů starších 50 let, jenž se soustředil na základní na ně zaměřené marketingové strategie a rizika spotřebního chování seniorské populace. Druhý rozhovor se zástupkyní neziskové organizace věnující se poradenství v oblasti ochrany spotřebitelů byl zaměřen jak na specifická rizika spotřebitelského chování seniorů, tak na praktické přístupy k jejich minimalizaci. Šlo především o jejich zkušenosti v oblasti spotřebního zboží, částečně v ekonomické oblasti a jejich hlavní rizika (bydlení, nákup zdravotnických služeb aj. se týkaly okrajově). Poznatky byly využity při finalizaci dotazníku pro výběrové šetření, uskutečněné formou osobních standardizovaných rozhovorů tazatelů s respondenty s využitím papírových dotazníků (PAPI) v domácnostech respondentů. Respondenti byli obyvatelé ČR ve věku 40 a více let.

Na základě dat ČSÚ byla vypočtena sociodemografická struktura populace ČR ve věku 40 let a více dle zadaných kvótních parametrů, z níž byla určena velikost výběrového souboru, tj. 1441 respondentů, reprezentativního pro populaci ČR starší 40 let (s mírným nadhodnocením skupiny s nejvyšším dosaženým vysokoškolským vzděláním). Obsah dotazníku

byl konzultován též se zástupci MPSV, kteří projeví zájem o komplexní výsledky, zejména o problematiku finančních rizik seniorského spotřebního chování, vliv osamělosti a role míry informovanosti staršího spotřebitele. Výsledky poslouží pro přípravu nového plánu přípravy na stárnutí, lze je využít i v rámci aktivit Evropského roku aktivního stárnutí a solidarity mezi generacemi 2012. V současné době jsou výsledky terénního šetření analyzovány.

## Výzkum vybraných aspektů reforem sociálního systému

Výzkum byl zaměřen zejména na tyto problémové okruhy:

- zaměstnanecká schémata penzijního pojištění ve vybraných státech EU, Švýcarsku a USA,
- zavedení dvojstupňového řízení při rozhodování o dávkách důchodového pojištění v ČR,
- charakteristiky fondového pilíře důchodového systému ovlivňující výši správcovských poplatků optikou problematiky české důchodové reformy,
- řešení ztráty příjmu z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, těhotenství a mateřství ve státech EU,
- možnosti řešení sociálních důsledků zdravotního postižení – synergické efekty a bilá místa současné právní úpravy,
- monitoring změn v zahraničních důchodových systémech.

Monografie **Zaměstnanecká schémata penzijního pojištění ve vybraných státech EU, Švýcarsku a USA** popisuje a zkoumá vývoj důchodových systémů v pěti vybraných zemích EU (Dánsko, Německo, Irsko, Švédsko a Velká Británie), Švýcarsku a USA s důrazem na deskripci druhého pilíře v podobě zaměstnaneckých penzijních schémat. Sledovány byly např. tyto faktory: účast a odváděné příspěvky do systému, typ penzijního schématu či zdanění penzí z těchto schémat. Výstupem je souhrn hlavních trendů ve vývoji penzijních systémů. Ve všech zemích se projevuje snaha reagovat na stárnutí populace a zajistit finanční udržitelnost státních důchodových systémů, v nichž klesá náhradový poměr. Děje se tak především posilováním druhého a třetího pilíře dodatečného penzijního zajištění, a to buď v podobě zaměstnaneckých penzí (2. pilíř), nebo individuálních penzijních úspor (3. pilíř). Lze se proto domnívat, že u všech zkoumaných zemí (kromě Švédska) bude v budoucnu růst váha penzí z těchto pilířů. Žádný z těchto systémů ale nelze označit za „univerzálně využitelný“. Za hlavní trendy ve vývoji penzijních systémů lze označit a) snižování náhradového poměru z prvního pilíře, b) posilování váhy druhého a třetího pilíře dodatečných penzijních úspor, c) přechod od dávkově definovaných k příspěvkově definovaným penzijním zaměstnaneckým schématům, d) zpříšňování a zprůhledňování dohledu nad penzijními fondy, e) růst věkové hranice pro získání nároku na výplatu penze a f) podporu motivace účasti v systému zaměstnaneckých penzí (státní příspěvek či krajní řešení v podobě povinnosti se systémem účastnit).

Monografie **Zavedení dvojstupňového řízení při rozhodování o dávkách důchodového pojištění v ČR** vychází z analýzy předpokladů, za nichž by bylo možné řízení o dávkách důchodového pojištění změnit tak, aby bylo v souladu se správním řádem. V současnosti ČSSZ rozhoduje o dávkách důchodového pojištění v prvním a jediném stupni, proti rozhodnutí se připouští řádný opravný prostředek ve formě uplatnění námítky. K řízení o námitkách je však příslušný stejný orgán, který rozhodnutí vydal, tedy ČSSZ. I přesto, že zákonná úprava předpokládá oddělené vedení námitkového řízení a vyloučení účasti pracovníků, kteří se podíleli na vydání napadeného rozhodnutí, nejde o plnohodnotné dvojstupňové řízení s uplatněním obecných norem správního řádu umožňujících pojištěnci náležitě uplatnit práva účastníka řízení. Silná centralizace řízení o dávkách je spjata s nízkou mírou participace občana na procesu předcházejícím konečnému stanovení dávky, což zhoršuje možnost uplatnění práv žadatele o důchod v rámci správního řízení. Proti rozhodnutí ČSSZ o námitce se občan může obrátit žalobou na příslušný krajský soud. Pokud však pojištěnec institut námitkového řízení nevyužije ve stanovené lhůtě, ztratí možnost se obrátit na soud. Už samo zavedení námitkového řízení potvrzuje, že je třeba dát klientovi větší prostor, aby měl včasný, rychlý a účinný vliv na samotný proces řízení.

Již v roce 2009 byly identifikovány a popsány možné varianty organizačního uspořádání ČSSZ, aby řízení o důchodové dávce odpovídalo zásadám správního řádu a bylo dvojstupňové. Kromě souladu se správním řádem je od řízení o důchodových dávkách požadována také klient-ská přívětivost, tj. občan by měl být o průběhu řízení informován, měl by mít možnost vyjadřovat se k podkladům tohoto řízení a všechny úkony učiněné v tomto řízení by mu měly být vysvětleny.

Souladu řízení o dávkách důchodového pojištění se správním řádem a přiblížení řízení k občanovi by se dosáhlo, kdyby první stupeň rozhod-

vání byl realizován na územních jednotkách ČSSZ (OSSZ) za přímé účasti klienta. Ten by měl v případě nesouhlasu s rozhodnutím možnost odvolání k ČSSZ, jež by byla nadřazeným správním orgánem OSSZ. Z toho vychází i návrh organizačního uspořádání dvojstupňového řízení o dávkách důchodového pojištění vyžadující postupné řešení v předem stanovených fázích, jehož součástí je i pořadí jednotlivých kroků, a to zvlášť pro ústředí ČSSZ a zvlášť pro územní jednotky v chronologickém sledu. Pro každou fázi byla stanovena finanční, technická a personální náročnost jednotlivých etap.

Cenným výstupem projektu je detailní právní analýza změny postavení klienta jako účastníka dvojstupňového řízení a analýza souladu rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění se správním řádem, a to včetně detailního srovnání nejdůležitějších druhů správních řízení a jejich odchylek od správního řádu a důvodů, které k takovým odchylkám vedly. Analyzovány byly rovněž právní úpravy ve věci víceúrovňového řízení a způsoby organizačního uspořádání řízení o dávkách důchodového pojištění ve vybraných členských státech EU.

Vzhledem k diverzifikaci financování důchodového systému a zavedení možnosti vyvázat část prostředků pojištěnce do fondového schématu byla věnována pozornost rovněž **charakteristikám fondového pilíře důchodového systému ovlivňujícím výši správcovských poplatků**. Cílem bylo identifikovat řešení, která se ve světě při koncipování fondových schémat neosvědčila, aby se Česká republika mohla vyvarovat opakování stejných chyb a využít osvědčená řešení.

Hladina nákladů fondového schématu souvisí především s vyspělostí (maturitou) schématu. U států, kde náklady postupně neklesly, je příčinou především nevhodná organizace procesů či malá koncentrace v odvětví. Celkové zatížení schématu poplatky odráží vedle nákladů společností i ziskovou marži správců důchodových úspor. V prvních několika letech po zřízení systému fondových úspor sice poplatky za správu relativně malého objemu aktiv nemohou pokrýt celkové náklady a zisková marže poplatky nezvyšuje, při dosažení určité zralosti má ale odvětví organizované na principu individuálních účtů tendenci k vyšším maržím. To souvisí s tím, že neexistují substituty, a se značnou bariérou na straně vstupu do odvětví danou enormními vstupními náklady. Na vyspělém trhu, např. v Chile, je rovnováha vychýlena ve prospěch dodavatelů a soutěž mezi správci není v dlouhodobém horizontu silná.

Zdá se rovněž, že informace o výši poplatků prakticky neovlivňuje chování spotřebitelů, neboť při obvyklé konstrukci poplatků z více složek je cenová informace netransparentní. Klienti však ani na jasnou informaci o ceně významně nereagují, trh proto netlačí ceny dolů, ale motivuje součinitele k marketingovým aktivitám, jež u zákazníků mají velkou odezvu, a/nebo k vytváření vysoké ziskové marže. Při řešení problému vysokých marží a marketingových nákladů reformy fondového pilíře jednotlivé země buď přistoupily k cenové regulaci, nebo se snažily vytvořit na trhu transparentní cenovou informaci pro klienty.

Cenová soutěž vyžaduje úplné odkrytí celkové ceny služby, aby byla jednoduše srovnatelná. Společnosti se pak mohou lišit pouze jedním druhem poplatku – například z objemu aktiv - a jeho výše je pravidelně publikována nezávislým orgánem. Přitom je třeba uvolnit režim přestupů mezi společnostmi, aby se posílila jejich soutěž. Touto cestou se nedávno vydalo Mexiko, které pravidelně publikuje výše poplatků soutěžících společností. Zda mexická strategie tlak na snižování nákladů vytvoří, zatím ještě nelze posoudit.

Cenové regulace jednotlivých druhů poplatků využila řada států (Polsko, Slovensko, Maďarsko, Estonsko), což přispělo k relativně rychlé redukci nákladů na provoz. Nepřiměřená regulace však může vést až k útlumu získávání nových klientů, jako např. na Slovensku. Při startu odvětví může nepřiměřená cenová regulace významně omezovat získávání klientů, finančně náročná marketingová kampaň pak může vést k omezení soutěžitelů jen na finančně velice silné společnosti.

Pro důchodovou reformu lze navrhnout podporu co nejrychlejší akumulace kapitálu ve 2. pilíři, podporu přiměřené koncentrace a zamezení fragmentace odvětví, co neefektivnější nastavení procesů s využitím existující infrastruktury finančního trhu, účinnou a zároveň přiměřenou regulaci ziskové marže, která by zejména v počátečních letech neměla být v konfliktu s cílem získání nových klientů.

Monografie vycházející z výzkumu orientovaného na **řešení ztráty příjmu z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, těhotenství a mateřství ve státech EU** seznamuje s hlavními trendy, jimiž jsou směřování nemo-cenských systémů k univerzalitě a snaha o zefektivnění a eliminaci zneužívání systému. Univerzalita se projevuje v rozšiřování okruhu pojištěných osob i co nejširším pokrytím příjmů ekonomicky aktivních osob při výběru příspěvků. Při sjednoceném výběru daní a příspěvků na sociální zabezpečení byva sjednocen rovněž osobní rozsah pro tyto účely a je

patrný i trend ke sjednocení (či sblížení) vyměřovacího základu (pokud jde o výdělečné činnosti) pro účely daňové a odvodů na sociální zabezpečení. U OSVC se povinný systém nemocenského pojištění často nahrazuje nebo doplňuje systémem dobrovolným. V ČR se jako nejvhodnější jeví co nejdůslednější sjednocování věcného i osobního rozsahu pro účely výběru daní a příspěvků na sociální zabezpečení. Výjimky umožňují chovat se účelově a vyhledávat výhodnější režim.

K omezení zneužívání nemocenského systému evropské vlády zpřísňují nastavení podmínek pro nárok na dávku, zpřísňují kontroly a více zapojují zaměstnavatele do zabezpečení zaměstnanců při dočasné pracovní neschopnosti, zejména v posledních deseti letech. ČR s náhradou mzdy placenou zaměstnavatelem v délce 14 kalendářních dnů nevybočuje z okruhu nových členských zemí EU ani po dočasném prodloužení této doby na 21 kalendářních dnů s časovým omezením do 31. 12. 2013. Zapojení zaměstnavatelů do zabezpečení pracovníka v době dočasné pracovní neschopnosti s sebou přináší některá rizika, pramenící z kolize zájmů zapojených soukromých subjektů a zabezpečovací funkce schématu. Jde především o vymahatelnost výplaty dávky a diskriminaci často nemocných osob. Z hlediska vymahatelnosti dávky je největším rizikem insolvence zaměstnavatele. V takových případech je nárok na dávku ve všech sledovaných státech s výjimkou Estonska a Maďarska zajištěn garantem. Výplatu přebírá k tomuto a podobným účelům státem vytvořený státní fond nebo státní nositel pojištění, jako je tomu v České republice.

V případě porušení léčebného režimu může ve většině zemí zaměstnavatel odejmut či kráti dávku, jinde o sankci na podnět zaměstnavatele rozhoduje k tomu určený orgán nositele nemocenského pojištění nebo orgán se zastoupením zaměstnanců. Další možnou sankcí bývá pokuta. V ČR jsou možnosti zaměstnavatele kontrolovat dodržování léčebného režimu pracovníka, který je v dočasné pracovní neschopnosti, velice široké, stejně jako paleta sankcí, které má v případě porušení povinnosti k dispozici. Možnost zaměstnavatele dát výpověď zaměstnanci, který poruší lékařem stanovený režim, se podařilo identifikovat pouze v případě, že je to upraveno jako zvláštní klauzule v pracovní smlouvě. Obecná úprava výpovědi ze strany zaměstnavatele to však leckde umožňuje.

Pokud jde o riziko diskriminace osob s nadprůměrnou nemocností, měl by stát usilovat o udržení stejných standardů zabezpečení, jaké poskytuje nemocenskému pojištění. Závazky státu jsou zakotveny i v mezinárodních smlouvách. Umožňují privatizaci nemocenského pojištění jen za předpokladu zachování základních principů dobré správy a sociální koheze. Proto by se u nás měla monitorovat míra diskriminace a úroveň vymahatelnosti práv zaměstnanců.

Výzkum byl zaměřen také na **možnosti řešení sociálních důsledků zdravotního postižení** s cílem identifikovat **synergické efekty a bílá místa současné právní úpravy**. V EU trpí téměř každý desátý člověk ze zhruba půl miliardy zde žijících osob nějakou formou zdravotního postižení, z osob starších 75 let omezuje nějaká forma zdravotního postižení více než třetinu. Obdobná situace je i v ČR, kde podle výběrového šetření ČSÚ v roce 2007 žilo 1 015 548 osob se zdravotním postižením. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, ratifikovaná EU i ČR, by měla většinou takto postižených zajistit plné zapojení do společenského a hospodářského života a odstranit všechny formy diskriminace. ČR přijala v minulých letech řadu právních dokumentů týkajících se lidských práv, mezi něž patří i práva sociální, vztahující se jednak na všechny občany bez rozdílu a jednak na určité skupiny osob, kterým je věnována zvýšená péče, k nimž patří i osoby se zdravotním postižením. Ochrana práv osob se zdravotním postižením se promítá do řady právních předpisů napříč odvětvími, k nejvýznamnějším právním odvětvím patří právo sociálního zabezpečení (zejména důchodové pojištění, sociální služby a dávky), pracovní právo (ochrana v pracovních právních vztazích, zvýšená péče v přístupu k zaměstnání a jeho udržení), finanční právo (daňová zvýhodnění), správní právo (např. oblast vzdělávání, oblast dopravy a služeb, slev na některých poplatcích atd.). Cíli výzkumu poslouží co nejuplněnější analýza platných právních předpisů ve vztahu k osobám se zdravotním postižením z výše uvedených odvětví. Zjištěné poznatky mohou přispět k získání validních údajů pro tvorbu programů a opatření zaměřených na snížení nepříznivých dopadů zdravotního postižení osob do všech oblastí jejich života.

**Monitoring změn v zahraničních důchodových systémech** ukázal, že se nadále potýkají se závažnými problémy vyvolanými zejména nepříznivým demografickým vývojem, stárnutím populace, zvyšováním věku dožití a nízkou porodností. Ve většině vyspělých zemí proto dochází k úpravám nebo dokonce zásadním reformám důchodových systémů. Sledování aktuálních trendů a charakteru přijímaných opatření má proto značný význam. Pozornost byla věnována zejména opatřením základního pilíře. Cílem bylo podat především základní informace, které byly v případě potřeby doplňovány o vysvětlující informace, kontext, pozadí nebo okol-

nosti jednotlivých opatření apod. Informace byly získávány zpracováním dokumentů mezinárodních a zahraničních institucí a organizací, rešeršemi významných internetových zdrojů s důchodovou problematikou, monitorováním webových stránek institucí jednotlivých zemí, do jejichž kompetence a sféry zájmu tato problematika spadá, zpracováním zahraniční literatury a dalších relevantních pramenů. Jako prvotní orientační zdroj informací sloužil v některých případech také denní tisk a další sdělovací prostředky. V roce 2011 byly kromě obvyklých informací vypracovány i mezinárodní přehledy o souběhu starobních důchodů s příjmy z výdělečné činnosti a o zdanění důchodů.

## Výzkum problematiky úplných nákladů práce

Výzkum byl zaměřen zejména na tyto problémové okruhy:

- úplné náklady práce ve veřejné správě,
- zhodnocení systému odměňování zaměstnanců, jejichž prostředky na platy jsou zcela nebo převážně hrazeny z veřejných zdrojů, komparace českého platového systému se systémy odměňování obdobných okruhů zaměstnanců a zaměstnavatelů ve vybraných členských státech EU,
- dlouhodobé sledování a hodnocení procesu utváření ceny práce,
- monitoring nákladů práce v ČR a ve státech Evropské unie.

Monografie **Úplné náklady práce ve veřejné správě** vychází z výzkumu, který se orientoval na civilní sektor veřejné správy, nezabýval se tedy platovým systémem ústavních činitelů, soudců a ozbrojených složek. ČR se svým 5,8% podílem veřejné správy na zaměstnanosti řadí do dolní třetiny zemí EU s nižším rozsahem správního aparátu. Tak jako ve většině zemí s nižší než průměrnou výdělkovou hladinou EU jsou náklady práce v české veřejné správě vyšší než v průměru a v komerčních službách. Platový systém pro zaměstnance veřejné správy v ČR je založen na kogentním vymezení úrovně a podmínek odměňování za práci. Záměrem je ochraňovat zájmy daňových poplatníků na efektivním vynakládání veřejných financí, odměna za práci však za těchto podmínek není tržně ani společensky ukotvena.

Růst platové a celkové výdělkové úrovně ve veřejné správě je dán nesystémovým (nepravidelným) zvyšováním platových tarifů, posílením objemu rozpočtových prostředků na platy celkem nebo v jednotlivých úsecích veřejné správy, popř. racionalizačními úpravami počtu zaměstnanců. Platový systém zaměstnanců veřejné správy na centrálních orgánech a samosprávě byl a je v čase pod tlakem restriktivních opatření různé intenzity. Cílem projektu bylo ověřit, zda nedochází k nekontrolovanému posilování mimoplatových plnění v položkách sociální požitky a zejména ostatní sociální výdaje. Podle údajů ČSÚ v odvětví veřejné správy, obrany a povinného sociálního zabezpečení v uplynulých deseti letech dynamicky rostl podíl vedlejších nákladů práce<sup>1</sup> na úplných nákladech práce, zatímco v jiných odvětvích, zejména v podnikatelské sféře, klesal ve prospěch přímých nákladů<sup>2</sup>. Výzkum zhodnotil systém utváření úplných nákladů práce ve veřejné správě, přičemž byl uplatněn samostatný přístup k ústředním orgánům, zejména v civilním sektoru, a k orgánům územní samosprávy. Rešitelé věnovali pozornost motivačnímu působení jednotlivých institutů systému a dopadům kolektivního vyjednávání.

Výzkum se opíral o aktuální a detailní data ČSÚ o úplných nákladech práce v letech 2000–2009, o data Eurostatu ze statistiky národních účtů a nákladů práce. Významným zdrojem byla i databáze ISPV a ISPP, které provozuje MPSV. Podmínky a výstupy kolektivního vyjednávání rešitelé konzultovali se zástupci Odborového svazu státních orgánů a organizací. Podrobné údaje o struktuře nákladů práce v zemích EU autoři čerpali z posledního šetření, které proběhlo v členských zemích v roce 2008. Zhruba roční zpoždění zpracování a publikace statistiky úplných nákladů práce v ČR a statistiky Labour costs v EU neumožnilo zahrnout do analýzy rok 2010.

Monografie **Zhodnocení systému odměňování zaměstnanců, jejichž prostředky na platy jsou zcela nebo převážně hrazeny z veřejných zdrojů, komparace českého platového systému se systémy odměňování obdobných okruhů zaměstnanců a zaměstnavatelů ve vybraných členských státech EU** vychází z výzkumu zpracovaného VÚPSV, v. v. i., spolu s VŠFS, o. p. s., v letech 2010–2011. Výzkum se orientoval na civilní sektor a nezabýval se platovým systémem ústavních činitelů, soudců a ozbrojených složek.

V ČR je platový systém pro zaměstnance, jejichž náklady na odměňování jsou hrazeny z veřejných zdrojů („platový systém ve veřejné sféře“), uplatňován u zhruba 1/5 všech zaměstnanců. Je založen na kogentním vymezení úrovně a podmínek odměňování za práci. Záměrem je ochraňovat zájmy daňových poplatníků na efektivním vynakládání veřejných financí a současně omezovat u zaměstnanců institucí veřejné sféry v zájmu kvalitního poskytování služeb kolísání úrovně jejich platů podle

výkyvů tržní ekonomiky a trhu práce. Zákonné vymezení úrovně a podmínek poskytování platů vychází z jednotných principů, je podrobně a prakticky platí pro všechny pracovníky veřejné sféry s výjimkou vybraných funkcí, např. ústavních činitelů, soudců, státních zástupců, funkcionářů obcí a v ozbrojených silách.

Růst platové a celkové výdělkové úrovně je dán a) občasným (nepravidelným) zvyšováním platových tarifů (posílení objemu rozpočtových prostředků na odměňování obecně nebo v jednotlivých úsecích rozpočtové sféry, popř. racionalizačními úsporami počtu zaměstnanců), b) růstem platové (výdělkové) úrovně jednotlivých zaměstnanců, který se v systému realizuje kariérem postupem na základě zvyšování složitosti a obtížnosti podmínek vykonávaných pracovních činností (postup platovými třídami, soustava příplatků) a dobou započítatelné praxe („stážový automat“ platových stupňů). Systém umožňuje oceňování dlouhodobé výkonnosti zaměstnanců (osobní příplatek) a plnění mimořádných a zvlášť významných úkolů prostřednictvím odměn. Motivační působení systému je výrazně zaměřeno na zvyšování kvalifikačně-vzdělanostní struktury zaměstnanců orgánů a institucí veřejné sféry; v tomto směru existují v systému limity osobního rozvoje platové úrovně podle jednotlivých úrovní vzdělání. Během doby se projevila omezení a slabiny jednotného pojetí, zejména původní jednotnosti úrovně platových tarifů (jednotné platové stupnice). Tlaky profesních skupin zaměstnanců (pedagogičtí pracovníci, zdravotničtí pracovníci, zaměstnanci územních samosprávných celků) vedly k rozrůznění úrovní platových tarifů a určité diverzifikaci systému.

Z mezinárodního srovnání vyplývá, že se český platový systém blíží kontinentálnímu modelu, uplatňovanému v okolních státech. V posledních 10 letech neprošel výraznějšími koncepčními a systémovými úpravami. Nový zákoník práce (zákon č. 262/2006 Sb.) v podstatě mechanicky převzal ustanovení zákona č. 143/1992 Sb., o platu. Nařízení vlády č. 381/2010 Sb. posílilo manažerské principy v odměňování bez zásahu do základních principů utváření platů. Zvýšila se pravomoc řídicích pracovníků při zařazení zaměstnanců do tarifních tříd při trvalém promínutí požadavků na dosaženou kvalifikaci. Možnost stanovit základní plat v rámci tarifního rozpětí a v nejvyšších platových třídách přiznat osobní plat bez limitování jeho výše omezily i v zahraničí uplatňovaný stážový systém. Atomizovanou platovou politikou limituje pouze rozpočtový objem prostředků na platy.

Česká republika nepřistoupila k aplikaci zákona č. 218/2002 Sb., služební zákon. Zaměstnání ve veřejném sektoru, zejména ve státní správě, se stále řídí pracovněprávními vztahy. Nevznikla systemizace pracovních míst zejména ve veřejné správě. Neustavila se stabilizovaná, kvalifikovaná a nezávislá skupina zaměstnanců ve služebním poměru se specifickými povinnostmi, která zajišťuje služby veřejného sektoru bez ohledu na hospodářský, sociální a politický vývoj.

**Dlouhodobé sledování a hodnocení procesu utváření ceny práce** dále pokračovalo, v r. 2011 se zaměřilo na a) zhodnocení vývoje nákladů práce a efektivnosti práce po roce 2000 a v období hospodářské konjunktury, b) vývoj nákladů práce a jednotkových nákladů práce na počátku hospodářské krize v ČR, zemích EU a USA.

Vývoj nákladů práce a efektivnosti využití práce po roce 2000 a v období ekonomické konjunktury v porovnání ČR s ostatními zeměmi EU a USA se zabývala monografie *Labour Costs, Unit Labour Costs and the Labour's Share in Costs in the Czech Republic in 2000 to 2008*<sup>3</sup>. Autoři zhodnotili tuzemské a zahraniční informační zdroje a metodické rozdíly v datech. Vyhodnotili vývoj objemu a struktury nákladů práce vč. zdanění práce, jednotkových nákladů práce a podílu práce na jednotkových nákladech. Po zhodnocení využití práce a utváření její ceny upozornili na rizika pohybu ceny a nákladů práce. Zkoumali odděleně vývoj do roku 2003 a po vstupu České republiky do EU. Charakterizovali vliv dopadu cenové a mzdové konvergence na růst nákladů práce v ČR a rizika zeslabování konkurenční výhody levné práce v ČR. K diskusi předložili propočet podílu práce na nákladech a jeho aplikaci. ČR společně se SR vykazují zhruba 2/3 podíl práce na jednotkových nákladech ve srovnání s ostatními zeměmi EU s tendencí dalšího poklesu. Konkurenceschopnost českých podniků ohrožuje stále rostoucí podíl spotřeby surovin a energie, cena práce není v této souvislosti rozhodujícím problémem.

Objemu a ceně práce v prvním období hospodářské krize, tj. ve druhé polovině roku 2008 a v roce 2009, se věnovala monografie **Vývoj nákladů práce a jednotkových nákladů práce v ČR a EU na počátku hospodářské krize**<sup>4</sup>, která charakterizovala a analyzovala změny v porovnání s předchozí konjunkturou. Zhodnotila základní problémy pohybu nákladů a efektivnosti práce za nových makroekonomických proporcí. Srovnání statistických údajů ČSÚ, Eurostatu a OECD potvrdilo rigiditu trhu práce. Růst ceny práce pokračoval v důsledku minimálně roční platnosti kolektivních smluv, zaměstnavatelé na útlum poptávky na trhu reagovali

razantním snížením nepovinných vedlejších nákladů práce, jejichž váha je však v českých úplných nákladech minimální. V důsledku ještě stabilního objemu práce a poklesu produktivity růsty jednotkové náklady práce. V paritním vyjádření však byl jejich růst eliminován poklesem kursu národní měny o 6 %. Vyrovnání proporcí mezi objemem, cenou práce a produktivitou v rámci EU a ČR lze na základě zkušeností z USA očekávat až v roce 2010, což bude možné ověřit vzhledem ke zhruba dvouletému zpoždění publikování podstatných údajů až v roce 2012.

Pokračovalo šetření Eurostatu o dosažených výdělcích vybraných zaměstnání vládního sektoru Compensation of government employees 2008–2009–2010 v rámci Evropského srovnávacího programu a šetření hrubých a čistých výdělků úředníků ústředních orgánů Standard Remuneration Questionnaire (SRQ) v letech 2010–2011. Ustav také spolupracoval s MV a ČSÚ na formulaci českého stanoviska k novele služebního a pracovního řádu EU (Staff Regulations of Officials of the European Union).

Průběžný **monitoring nákladů práce** je prováděn už od roku 2005 a sleduje pohyb nákladů práce a využití práce v ČR a v zemích EU, od roku 2007 i v USA, přičemž uvádí data za 5 předchozích let za využití dat ČSÚ, Státního závěrečného účtu ČR, Eurostatu, OECD a U.S. Department of commerce. Údaje za předchozí rok jsou aktualizovány na základě zpřesňujících propočetů HDP a PPS. Sledovány jsou a) úroveň a pohyb nákladů práce z dat ČSÚ a Eurostatu, b) pohyby jednotkových nákladů práce v národní cenové hladině a v rámci EU podle standardu kupní síly (PPS) z údajů Eurostatu a U.S. Department of commerce, c) vývoj zdanění práce na straně zaměstnavatele a zaměstnance na základě kombinace údajů ČSÚ, Eurostatu a OECD.

Precizace či doplnění některých údajů se opírá o specifické metody renomovaných institucí v zahraničí a VÚPSV. Zpracování šetření o nákladech práce ČSÚ a Eurostatu má roční, resp. dvouleté zpoždění, totéž platí pro předběžné výstupy z národních účtů sloužící pro propočty jednotkových nákladů práce a faktorů jejich pohybu, definitivní data jsou však k dispozici až následující rok. Bulletin No. 5, Monitoring nákladů práce v ČR, ve státech Evropské unie a v USA v letech 2004–2009 vydal VÚPSV, v. v. i., jako přílohu k již zmíněné monografii *Vývoj nákladů práce a jednotkových nákladů práce v ČR a EU na počátku hospodářské krize*<sup>5</sup>. Z mezinárodního srovnání vyplývá, že české jednotkové náklady práce (dále jen „JNP“) dosáhly proporce standardní v zemích EU-27, nižší byly v postkomunistických zemích (mimo Estonska a Slovinska). Mzdový polštář je vzhledem k produktivitě práce vyčerpán. Nízká relativní cenová hladina v ČR (70 % průměru EU-27 v roce 2008 a 68 % v roce 2009) se odráží v nízkých JNP po přepočtu na standardy parity kupní síly (PPS). Se 60% relací JNP vůči průměru EU se řadí spolu s Estonskem na špičku postkomunistických zemí a je srovnatelná s Maltou, vůči vyspělým zemím se pohybují od 90 % ve Španělsku do 122 % v Belgii. České podniky i nadále mohou využívat mzdovou konkurenci a ČR je z hlediska evropské ceny práce zájmová pro investory. Pro růst JNP v ČR byla rozhodující aplikace Kč. Dynamiku náhrad zaměstnancům eliminoval v národní cenové hladině přírůstek produktivity práce, vzhledem ke změně relace USD k EUR se však rychle zhoršovaly české JNP ve srovnání s dolarovými trhy. Pokles paritních JNP v krizovém roce 2009 ovlivnilo změkčení Kč, což nastalo i v ostatních zemích EU s vlastní měnou. České podniky si zachovaly konkurenční výhodu levné práce.

## Výzkum aktuálních otázek rodinné politiky s ohledem na specifika různých fází rodinného cyklu

Výzkum byl zaměřen zejména na tyto problémové okruhy:

- aktivní stárnutí, rodina a mezigenerační solidarita,
- zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc – umístění dětí, podmínky péče o děti, financování provozu,
- analýza systému péče o ohrožené děti.

V oblasti **Aktivního stárnutí, rodiny a mezigenerační solidarity** byly na základě dat dvou vln panelového šetření GGS a dalších datových zdrojů provedeny analýzy k tématům demografického chování, demografického stárnutí, genderových nerovností a rodinné politiky. Z demografického hlediska byly analyzovány podmínky narození druhého dítěte a vztah mezi narozením druhého dítěte a ostatními oblastmi života v české společnosti. Byly zkoumány individuální souvislosti rodičovství spojené s intenzitou narození druhého dítěte a vliv charakteristik orientační rodiny, partnerského chování a vzdělání na demografické chování českých žen během společenské transformace a v předcházejících obdobích. Pozornost byla věnována také osamostatňování mladých lidí a jejich bytové situaci a dalším životním podmínkám, i v mezinárodním srovnání.

Dále byli porovnání nesezdaní partneři s manželskými páry dle hodnotové orientace a rozsahu každodenní činnosti - děly práce v domácnosti mezi

partnery s cílem zjistit, zda v kohabitacích došlo k nějakému posunu reálného rozdělení péče o domácnost v porovnání s tradičním manželstvím.

Harmonizace rodiny a zaměstnaní byla pojata ze dvou hledisek, jednak byl zkoumán vztah mezi strukturálními a individuálními determinanty volených strategií harmonizace a jejich efektivitu, jednak byla hledána specifika těchto strategií podle formy rodinného soužití. V tomto kontextu byl sledován mj. vliv rodinné politiky, konkrétní formy péče o děti předškolního věku v ČR a ve vybraných evropských zemích s odlišnou koncepcí rodinné politiky.

Monografie zabývající se seniorskou generací se zaměřily hlavně na mezigenerační vztahy a podporu, různé formy bydlení seniorů, na přístupy a praktiky v poskytování péče a zajišťování potřeb seniorů. Byly provedeny analýzy sociálně ekonomických souvislostí stárnutí vyplývající z nižší produktivity práce a dynamiky výdělků ve vyšším věku. Výzkum se zaměřil na postavení osob starších 50 let na trhu práce a jejich příjmy z pracovní činnosti, a to samostatně u zaměstnanců a sebezaměstnaných. V 90. letech začalo postupně vytlačování starších zaměstnanců manuálních profesí z trhu práce kvůli jejich nižší výkonnosti a zrušení věkového automatu z podnikových mzdových systémů. Vyšší výdělků zaměstnanců starších šedesáti let jsou dány nárůstem podílu nemanuálních a kvalifikovaných činností v dané věkové kategorii. Na sektoru OSVČ se senioři podílejí zhruba 1/3, takže vzhledem k počtu sebezaměstnaných ve středním věku lze očekávat růst významu samostatné výdělečné činnosti starších osob. Jejich odchod z ekonomické aktivity však bude přinášet rizika v zajištění ve stáří, neboť nízké platby do důchodového systému vyústí v nejnižší úroveň starobních důchodů, přičemž zhruba polovina z nich si nevytváří finanční rezervy.

Při zkoumání spotřebních vydání domácností důchodců a zaměstnanců, vývoj spotřebních vydání dle zadaných věkových kohort a vztahy mezi rozložením příjmů do výdajových položek k uspokojení potřeb pro život člověka zbytečných a nezbytných.

Modelování dopadů stárnutí populace do fiskální politiky, systému sociálního a zdravotního zabezpečení a životního standardu ekonomicky neaktivních vycházelo z analýz trendů spotřebních zvyklostí a sociálních a zdravotních potřeb starší části populace a demografických či ekonomických projekcí EK. Očekávat lze nižší růst produktivity, resp. její pokles, a změnu struktury ekonomiky vzhledem k růstu váhy méně produktivních služeb pro seniory, v nichž však zase vzniknou pracovní místa pro starší zaměstnance. Změny ve spotřebě budou zřejmě klást zvýšené nároky na přerodělování zdrojů veřejných rozpočtů.

Informace o finanční gramotnosti a preferencích životního stylu ve vyšším věku přineslo šetření umožňující analýzu úrovně finanční gramotnosti (schopnosti, informovanosti a hodnotových preferencí) ve vztahu k přípravě na stárnutí a preferovanému životnímu stylu ve vyšším věku. Cílem bylo zjistit, do jaké míry lidé v ČR plánují odchod do důchodu a jak jsou na něj připraveni. Podle jejich postoje k přípravě na důchod a k roli jedince a státu v zabezpečení ve stáří byla vytvořena jejich typologie. Následně byly zkoumány možnosti státních institucí ovlivnit přípravu starších osob na důchod přijetím opatření směřujících ke zvýšení finanční gramotnosti populace a znalosti jako předpokladu plánování důchodu.

Na základě provedených analýz pak byly v rámci jednotlivých publikovaných statí formulovány závěry pro veřejné politiky, především rodinnou, ale také např. trhu práce, vzdělávací či politiku rovných příležitostí.

Základním cílem projektu **Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc – umístování dětí, podmínky péče o děti, financování provozu** bylo získat údaje o stávající praxi fungování zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (dále ZDVOP), jež měly sloužit jako podklady pro legislativní změny týkající se jejich fungování a financování. Ochrana a pomoc takovému dítěti spočívá v uspokojování jeho základních životních potřeb včetně ubytování a v zajištění lékařské péče zdravotnickým zařízením, psychologické a jiné nutné péče.

Projekt se opíral o kvalitativní i kvantitativní výzkumné metody (kulatý stůl se zástupci ZDVOP, expertní rozhovory, kvantitativní sběr dat o fungování ZDVOP a dětech do těchto zařízení umístovaných). Výzkumu se zúčastnilo celkem 49 ZDVOP (z toho 15 Klokánek FOD se střídavou péčí, 23 ZDVOP při ústavních zařízeních a 11 ZDVOP dalšího typu - samostatné organizace, neziskové organizace apod.). Byly zmapovány také všechny stávající rodinné Klokánky FOD (18). Obsahově se výzkum zaměřil na důvody svěřeni dítěte do péče ZDVOP, charakteristiku dětí v péči ZDVOP (věk, rodinná situace, zdravotní stav), délku pobytu dětí a důvody ukončení jejich pobytu, rozsah a způsob poskytování péče a odborné pomoci ze strany ZDVOP (dítěti i rodině - poradenství, psychologická pomoc, sociální práce, zajištění zdravotní péče), spolupráci ZDVOP s orgány sociálně-právní ochrany dětí a dalšími zainteresovanými subjekty, ekonomické otázky provozu ZDVOP.

Ve fungování jednotlivých zařízení byly díky nejasné stávající právní úpravě zaznamenány velké rozdíly. Dosud není jednoznačně vymezeno, jaké je poslání ZDVOP, jak dlouho a jaká má být poskytnuta péče, jaké služby mají být vlastně zajišťovány. Proto je třeba určitou standardizaci a jasné legislativní vymezení ZDVOP považovat za velmi opodstatněné. Měly by však probíhat v souladu s praxí a respektovat zájmy dětí a nemuselo by nutně docházet k rušení různých forem ZDVOP dle jejich klientely a zaměření.

Proběhla také **analýza systému péče o ohrožené děti**. V červenci 2009 přijala vláda Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na roky 2009–2011 definující klíčové aktivity nutné ke zvýšení kvality práce s ohroženými dětmi a rodinami. Hlavním cílem transformace je zvýšení kvality práce a dostupnosti služeb pro ohrožené děti a rodiny, sjednocení postupu pracovníků, snížení počtu dětí dlouhodobě umístěných v ústavní péči a zvýšení jejich životních šancí, podpora rozvoje jejich osobnosti, nadání, rozumových i fyzických schopností a zachování životní úrovně nutné pro jejich tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální vývoj. Vzhledem k nedostatku komplexních informací o stavu systému práce s ohroženými dětmi byla nutná jeho analýza. VÚPSV, v. v. i., byl proto v roce 2010 MPSV pověřen realizovat pilotní projekt analýzy ve vybraných krajích České republiky. Rozsáhlý terénní výzkum uskutečněný v Olomouckém, Zlínském a Karlovarském kraji byl zaměřen na (1) pobytová zařízení pro děti a mládež, (2) oddělení sociálně-právní ochrany dětí na úřadech obcí s rozšířenou působností (dále jen „OSPOD“) a (3) na další subjekty podílející se poskytovanými službami na práci s ohroženými dětmi a rodinami. Na ně v roce 2011 navázaly regionální analýzy uvedených krajů s cílem přejít od komplexní analýzy hlavních stránek systému k detailním regionálním analýzám, plně vytěžit data a poskytnout podrobnější informace MPSV i pracovištím pilotních krajů. Výzkum se zaměřil také na vzájemné vazby dílčích složek systému s cílem doplnit portfolio empirických dat o dotazníkové šetření mezi poskytovateli sociálních služeb ve všech třech krajích, protože spolupráce s externími subjekty je v systému nepostradatelná vzhledem k nedostatku personálních kapacit pro terénní práci na OSPOD a potřebě specializovaných forem pomoci. Formy externí pomoci jsou však do značné míry determinovány jejich teritoriálním rozmístěním. Nedostatků v dostupnosti a kapacitách jsou pocíťovány v případě potřeby mediace, sociálně aktivizačních služeb, zajištění cenově dostupného bydlení či ubytování na přechodnou dobu a poradenství (především právního a finančního). Další překážkou vzájemné spolupráce akterů jsou často odlišné přístupy ke klientům ze strany sociálních pracovníků OSPOD a neziskových organizací poskytujících sociální a další služby, odlišné pojetí služby, kompetenční spory apod.

Omezené možnosti včasného zapojení externích služeb se projevují prodlevami při řešení případů či volbou alternativních způsobů řešení ze strany OSPOD. Omezená dostupnost některých služeb klade na klienty vyšší časové a finanční nároky a ve svém důsledku často snižuje jejich ochotu služby využívat. Neochota klientů ke spolupráci je častým problémem, na který sociální pracovníci v souvislosti se zapojováním externích subjektů při řešení případů narážejí.

Vedle krajských analýz byly v rámci projektu upraveny rovněž nástroje pro sběr dat a analýzu systému péče o ohrožené děti. Pro analýzu uskutečněnou v roce 2010 byla zvolena komplexní metodika sběru dat, převzatá od organizace LUMOS. Vzhledem k tomu, že klade relativně velké časové, kapacitní a finanční nároky, byla navržena řešení, jak upravenou metodiku využít (1) pro detailní analýzu systému i (2) pro účely průběžné evaluace a vyhodnocování kroků provedených v rámci transformace systému péče o ohrožené děti v následujících etapách. Navržené nástroje tak mohou sloužit jak pro detailní regionální analýzy, tak ve své navrhované redukované podobě jako nástroj MPSV k průběžnému monitoringu celého systému péče o ohrožené děti.

## Výzkum otázek politiky zaměstnanosti a sociálního dialogu

Výzkum byl zaměřen zejména na tyto problémové okruhy:

- analýza flexibilních forem práce a systémů sociálního dialogu ve vybraných zemích EU,
- zajištění komplexního řešení systému podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením, návrh metodologie, analytických podkladů, příprava systémových změn a vzdělávacích materiálů v návaznosti na další projekty vzdělávání zaměstnanců,
- odhadování vzdělanostních potřeb v regionech v ČR,
- oživení trhu práce v pokrizovém období,
- optimalizace práce poradců pro zprostředkování zaměstnání na úřadu práce v ČR,
- Social Experimentation for Active Ageing.

**Analýza flexibilních forem práce ve vybraných zemích EU** měla zhodnotit možnost implementace vhodných opatření v našich podmínkách, přičemž výběr zemí pro účely analýzy vycházel z konceptu „kvality života“, umožňujícího kvantitativně zjistit úroveň kvality pracovních míst v jednotlivých členských zemích EU podle typologie jednotlivých „modelů kvality zaměstnání“. Jednotlivé skupiny byly pro účely analýzy reprezentovány Německem, Nizozemskem, Španělskem, Slovinskem a Slovenskem, u nichž byly provedeny rozbor obecné situace a vývoje trhu práce, uplatňování flexibilních forem práce na trhu práce z hlediska jejich vlivu na celkovou situaci na trhu práce, zaměstnanost, příp. nezaměstnanost, produktivitu práce a zvyšování konkurenceschopnosti podniků. Dále byl proveden rozbor legislativní úpravy flexibilních forem práce a jejich zhodnocení s využitím SWOT analýzy.

Rozdíly mezi jednotlivými evropskými zeměmi z hlediska rozvoje flexibilních forem zaměstnávání a pracovní doby jsou vedle pracovněprávní legislativy ve významné míře ovlivněny faktory jiné povahy (tradičním dělením genderových rolí, postavením žen na trhu práce, převládajícím hodnotovým klimatem a historickým přístupem, tj. tradicemi v oblasti politiky zaměstnanosti a sociální politiky). Pro analýzu účinnosti flexibilních forem zaměstnání a pracovní doby na trh práce a zaměstnanost a při úvahách o případném transferu relevantních opatření do našich podmínek je nutné porozumět i širšímu společenskému a kulturnímu kontextu jejich uplatňování. Z těchto důvodů byla zvolena metoda sekundární analýzy informačních zdrojů v kombinaci s výzkumným designem tzv. mnohočetných případových studií uplatňování a regulace flexibilních forem zaměstnání ve vybraných zemích.

Výsledky provedené sekundární analýzy informačních zdrojů a literatury (jak na obecné úrovni, tak na úrovni jednotlivých vybraných zemí) byly využity k vypracování podrobné osnovy národních studií. Vyhledání a oslovení s nabídkou na spolupráci byli experti ve vybraných zemích, kteří se v současné době věnují zpracování národních studií. Ty tedy budou zpracovány odborníky na trh práce, kteří v dané zemi žijí, proto by ve studiích měly být zohledněny i zdánlivě nesouvisějící, ale v konečném důsledku třeba velmi významné souvislosti legislativní úpravy a praktické realizace flexibilních forem zaměstnání a organizace pracovní doby. Budou zpracovány podle jednotné struktury a závěry národních studií budou s experty dále diskutovány. Průběžně přitom probíhají analytické práce na zmapování problematiky flexibilních forem práce v podmínkách naší republiky.

Zhodnocení využívání flexibilních forem práce ve vybraných zemích a jejich možné implementace v podmínkách České republiky bude provedeno pomocí SWOT analýzy. Po dokončení národních studií, zanalyzování a zhodnocení jejich výsledků z hlediska možné implementace vybraných opatření v podmínkách ČR bude uplatněna metoda brainstormingu, k diskusi budou přizváni zástupci zaměstnavatelů, zaměstnanců a státu a budou vymezena doporučení a hlavní bariéry v případě zavedení vybraných návrhů v podmínkách ČR.

Prvořadým úkolem projektu **Analýza systémů sociálního dialogu ve vybraných zemích EU** je zpracování analytických studií o národních systémech sociálního dialogu a kolektivního vyjednávání ve vybraných evropských zemích (Slovensko, Rakousko, Polsko, Francie, Velká Británie, Irsko). Na základě těchto národních monografií, obsahově strukturovaných podle předem určené jednotné osnovy a zachycujících vývoj v posledních deseti až patnácti letech, bude provedena zobecňující komparace jednotlivých systémových indikátorů, zahrnujících: a) legislativní rámec sociálního dialogu a KV - individuální pracovní právo a jeho vztah k systému KV, koaliční právo, kolektivní pracovní právo, vymahatelnost závazků z KV včetně právní úpravy v oblasti individuálních a zejména kolektivních sporů; b) systém sociálního partnerství - struktura sociálního partnerství na národní, sektorové a regionální úrovni, kapacita sociálních partnerů a její vývoj, některé další aspekty národního systému sociálního partnerství; c) systém reprezentace zaměstnavatelských zájmů - organizace zaměstnavatelů na národní, sektorové a regionální úrovni (vznik organizací, základní strukturální a velikostní parametry členské základny, cíle a prioritní zaměření činnosti včetně případné účasti na regulaci procesu KV a účasti na sjednávání KS, účast na legislativním procesu a tripartitních jednáních, členství v evropských a mezinárodních organizacích, případně další specifické aspekty organizace zaměstnavatelů a jejího působení); d) systém reprezentace zaměstnaneckých zájmů: odbory - vznik organizací, základní strukturální a velikostní parametry členské základny, účast na legislativním procesu a tripartitních jednáních, členství v evropských a mezinárodních organizacích; e) reprezentace zaměstnaneckých zájmů na pracovišti; f) tripartitní sociální dialog a vliv tripartitního vyjednávání v sociální a hospodářské oblasti (národní, regionální a odvětvové tripartitní instituce, způsob jejich vzniku a organizační výstavba, právní respektive statutární regulace tripartitních struktur, čle-

nové a otázka jejich reprezentativity, prioritní tematické zaměření tripartitních institucí, výsledky jejich dosavadní činnosti a výstupy z jednání včetně charakteru a četnosti případných dohod); g) bipartitní vyjednávání a jeho kapacita, centralizace, resp. decentralizace kolektivního vyjednávání - zvláště se zřetelem k charakteru vyjednávání na národní úrovni, jeho předpokladům a výstupům, dále kolektivní vyjednávání na úrovni odvětvové, podnikové, případně i regionální, obsah kolektivních smluv, závaznost a vynutitelnost plnění závazků sjednaných v kolektivních smlouvách, principy a procedury rozšiřování závaznosti kolektivních smluv; h) podpora KV ze strany státu - rozsah a způsoby podpory poskytované rozvoji sociálního partnerství, inovacím a kapacitě KV; i) překážky bránící rozvoji KV, diskuse o problematice KV - legislativní a jiné systémové bariéry.

Studie bude doplněna o analýzu nadnárodního vyjednávání a sjednávání nadnárodních kolektivních smluv. Jde o poměrně méně známou problematiku v českém prostředí, jež však zejména z pohledu perspektivy sociálního dialogu v Evropě má s ohledem na rostoucí působení nadnárodních společností relativně významný potenciál.

V roce 2011 byly zahájeny práce na rozsáhlém projektu **Zajištění komplexního řešení systému podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením, návrh metodologie, analytických podkladů, příprava systémových změn a vzdělávacích materiálů v návaznosti na další projekty vzdělávání zaměstnanců**. Cílem je zpracovat metodologii sběru dat pro účely sledování statistiky OZP s navazujícím pilotním ověřením a nastavením podmínek pro opakování sběru dat, provést reprezentativní výběrové šetření s cílem zjistit sociálně ekonomickou situaci a hodnoty OZP v produktivním věku (18–65), provést studii veřejných výdajů na profilových skupinách OZP a analýzu jejich potřeb, analýzu institucionálních faktorů ovlivňujících ekonomické chování a motivaci OZP. Dále uskutečnit analýzu zaměstnanosti OZP a využívání nástrojů a opatření politiky zaměstnanosti z pohledu zaměstnavatele a analýzu využití nástrojů a opatření politiky zaměstnanosti a využívání zdrojů ESF vzhledem k jejich inovativnosti a k jejich potenciálu pro další rozšíření jako nástrojů politiky zaměstnanosti. Na základě získaných poznatků bude vypracován návrh úpravy stávajícího systému podpory zaměstnávání OZP – zpracování silných a slabých stránek navržených alternativ, vytvoření metodika práce s cílovou skupinou pro ÚP a ČSSZ, zpracování vzdělávací moduly pro poradce a zprostředkovatele ÚP, jež budou následně pilotně ověřeny. K výstupům projektu bude patřit také databáze dobré praxe, obsahující zahraniční zkušenosti v oblasti národních politik zaměstnanosti OZP.

Cílem projektu **Odhadování vzdělanostních potřeb v regionech v ČR** je vyvinout metodiku a sestavení počítačového modelu pro odhadování vzdělanostních potřeb, zajistit potřebná vstupní statistická data pro potřeby modelu a jeho aplikace v konkrétním regionu. Při řešení projektu probíhá spolupráce s University of Warwick v Coventry ve Velké Británii, kde se řešení podobné problematiky dlouhodobě věnují. Pro praktické ověření modelu v konkrétních podmínkách byl zvolen Ústecký kraj.

V roce 2011 byly práce soustředěny na sestavení počítačového modelu, programování a ověřování jeho složek, prezentaci prací na vývoji modelu na intranetu VÚPSV, získávání vstupních dat pro vybraný region, ověřování poměrů v cílovém regionu s cílem upřesnit vstupní data, týkající se očekávaného vývoje zaměstnanosti a vývoje počtu absolventů středních škol v kraji, a vývoj metod pro predikci některých ukazatelů pracovního trhu na úrovni kraje.

Vedle těchto činností bylo dále nutno řešit zejména sestavování časových řad proměnných Výběrového šetření pracovních sil za situace, kdy v datech za rok 2011 došlo k neočekávaným změnám ve struktuře (omezení dotazu na obor vzdělání a volba jiné klasifikace zaměstnání CZ-ISCO). Napojení na dosud užívanou klasifikaci KZAM-R a doplnění proměnné Obor vzdělání v datech VŠPS pro rok 2011 není dosud vyřešeno.

V následujícím období pak bude provedena prognóza vzdělanostních potřeb v Ústeckém kraji, zejména odhad šancí absolventů středních škol v kraji na získání zaměstnání a odhad šancí potenciálních investorů na získání vhodně vzdělaných pracovníků. Zpracovaná prognóza poskytne decizní sféře důležité podklady pro tvorbu opatření na odstranění nerovnováhy na regionálním trhu práce. Výstupy a využití prognostických funkcí modelu budou nabídnuty i zástupcům ostatních krajů či vyšších územních celků.

Cílem projektu **Bariéry integračního procesu reflexi cizinců z třetích zemí** je vytvořit kvalifikovanou metodiku specifického výzkumu veřejného mínění na téma integrace a její bariéry, která by prostřednictvím vybraných kvalitativních ukazatelů umožňovala dlouhodobé monitorování názorů a postojů cizinců z třetích zemí a tím i posuzování a hodnocení stupně integrace cizinců z třetích zemí do české společnosti. Má umožnit pravidelný nebo náhodný monitoring bez ohledu na příslušnost k národnostní komunitě a je založena na motivačních a postojových ukazatelích, které nelze zís-



kat ze statistických (administrativních) dat. Navržená metodika bude otestována dotazníkovým šetřením na výběrovém vzorku 250–300 respondentů z Ukrajiny, Vietnamu a Ruska. Do budoucna tak bude možné vytvořit specifickou bázi kvalitativních ukazatelů monitorujících průběh integrace cizinců ze třetích zemí do české společnosti, kterou bude možné využít při přípravě adekvátních opatření na centrální i lokální úrovni.

Cílem projektu **Oživení trhu práce v pokrizovém období** bylo a) provést analýzu vývoje volných pracovních míst v letech 2008–2011, a to na základě údajů OKpráce z Integrovaného portálu MPSV a b) v souvislosti se zrušením povinnosti zaměstnavatelů hlásit volné pracovní místo úřadům práce doplnit (kompenzovat) současnou databázi hlášených volných pracovních míst tak, aby k 1. lednu 2012 byl funkční systém sběru dat volných pracovních míst i z jiných zdrojů. Byly proto analyzovány základní trendy v oblasti poptávkové stránky trhu práce od roku 2008 a posouzeny stávající portály volných pracovních míst největších soukromých provozovatelů. Výstupem byl materiál, obsahující a) textovou část o vývoji volných pracovních míst od roku 2008 z integrovaného portálu MPSV, b) posouzení současných provozovatelů elektronických databází volných pracovních míst na českém trhu práce, c) porovnání současné databáze volných pracovních míst provozované MPSV s databází vybrané společnosti (společnost LMC, s. r. o.) a d) doporučení pro monitoring poptávkové stránky trhu práce po roce 2011. Současně byly vypracovány metodické pokyny pro provoz databáze volných pracovních míst. Nabízené pracovní pozice společnosti LMC jsou tříděny podle regionů ČR, dosaženého vzdělání, kategorií zaměstnání KZAM/CZ-ISCO (ve třech úrovních třídění), typu pracovní smlouvy (pracovní smlouva, živnostenský list), pracovního úvazku (plný, zkrácený pracovní úvazek), délky pracovního úvazku (doba určitá, neurčitá), specifických kategorií (pracovní místa pro ženy na mateřské dovolené, OZP, důchodce atd.). Přínosem studie je zejména vytipování předností a nedostatků internetového portálu soukromého provozovatele v porovnání s dosud používanou centrální evidencí volných pracovních míst MPSV, přínosem jsou také metodické pokyny pro provoz nového systému sběru dat o volných pracovních místech a doporučení pro centrální monitoring poptávkové stránky trhu práce v nadcházejícím období.

V rámci projektu **Optimalizace práce poradců pro zprostředkování zaměstnání na úřadu práce v ČR** byla provedena analýza poradenského procesu, která ukázala různé formy modifikace reálných cílů práce poradců pro zprostředkování, ukazující na spontánní vývoj systému služeb zaměstnanosti zachycený na počátku roku 2011. Projevují se dvě základní transformační tendence poradenského systému, tj. posílení efektivity výkonu poradenství (creaming effect) a posílení účinnosti v oblasti sociální pomoci potřebným či dlouhodobě nezaměstnaným při současně snaze zabránit zneužívání poradenského systému těmi, kteří nechtějí pracovat. Motivací transformace reálných cílů systému je zřejmě snaha o udržení funkčnosti systému služeb zaměstnanosti za rostoucího počtu uchazečů a aktuálního nedostatku zdrojů. Profesní logika by naopak měla vést ke zvýšení účinnosti opatření z hlediska nalezení a tvorby volných pracovních míst a z hlediska aktivizace uchazeče pro lepší zaměstnatelnost na regionálních trzích práce. Tento aspekt transformace cílů se však příliš neprojevil.

V poradenství pro zprostředkování se naplno projevují faktory omezující práci poradců, zejména subjektivně silně pociťovaný nedostatek času na poradenskou práci s uchazeči i na podporu těch uchazečů, u nichž ztráta zaměstnání vyvolala krizovou finanční, rodinnou a životní situaci. Jako velmi podstatná překážka je poradci vnímána také situace na trhu práce, nedostatek volných pracovních míst. Pociťují potřebu opatření k podpoře tvorby nových pracovních míst a aktivizaci nezaměstnaných uchazečů v období nedostatku pracovních příležitostí.

Při poradenství pracovníci výrazně standardizují a zjednodušují aplikaci aktivizačních nástrojů a upozorňují na nedostatečnou rozpracovanost formálních nástrojů k řešení problémů a na nutnost redukovat poradenskou aktivitu jen na menší okruh uchazečů o zaměstnání, kteří chtějí pracovat, ale k uplatnění na trhu práce si nemohou pomoci sami. Pro ty, kteří si mohou pomoci sami, nemají dostatečně kvalitní a individuální nástroje podpory, a pro ty, kteří pracovat nechtějí, jsou nástroje APZ zase málo robustní a účinné. Z hlediska organizační logiky udržení funkčnosti systému postupují poradci velmi „racionálně“.

Současný poradenský proces není i přes pozitivní iniciativy poradců ÚP uspořádán na základě profesních zásad poradenství na trhu práce, což se projevuje i v málo rozvíjeném kontaktu se zaměstnavateli a v jen slabé snaze zpřesňovat a vyjasňovat kvalifikační a kompetenční potřeby pracovních míst. Převažující administrativně organizační ráz poradenského procesu je největší překážkou větší diferenciace pracovních postupů. Fungování systému služeb zaměstnanosti v posledních letech je tak téměř výlučně výsledkem neformálních iniciativ operačních poraden-

ských pracovníků a jejich přímých nadřízených. Funkčnost poradenského procesu je vykoupena jeho větší standardizací, nižší efektivitou a faktickou redukcí poradenských a zprostředkovacích aktivit na omezený okruh cílových skupin.

Na mezinárodním výzkumném projektu **Social Experimentation for Active Ageing** zaměřeném na cílovou skupinu nezaměstnaných starších padesáti let participovaly tyto instituce: QeC-ERAN (BE), Edinburgh Chamber of Commerce (UK), Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. (CZ), Economic Institute of Maribor (SI) and PISCESw Partnerships in Social and Community Enterprise in Social care (UK). Cílem české části projektu bylo realizovat a) evaluovat pilotní akce podporující zahájení a udržení samostatného podnikání osob starších 50 let. Projekt byl realizován v regionu České Budějovice ve spolupráci s Jihočeskou hospodářskou komorou a Úřadem práce v Českých Budějovicích, byl rozdělen na motivační, vzdělávací a poradenskou část a zúčastnilo se ho 23 osob z cílové skupiny. K evaluaci bylo využito tzv. akčního výzkumu, přičemž bylo hodnoceno a) nakolik program dosáhl očekávaných efektů, b) nakolik jednotlivé části programu a další okolnosti mohly ovlivnit výsledky programu, c) nakolik byla podpora samostatného podnikání vhodnou formou podpory pro osoby z cílové skupiny, d) nakolik byl použitý postup hodnocení vhodnou formou hodnocení pro podobné programy.

Výsledky projektu mohou být hodnoceny z více hledisek. Ve srovnání s předchozím projektem, který byl zaměřen na osoby ze všech věkových skupin, byl tento program méně úspěšný. Ve srovnání experimentální (6 z 23 účastníků) a kontrolní skupiny (2 z 51 účastníků) lze pozorovat vyšší efekt na zahájení podnikání, zatímco efekt na nalezení zaměstnání byl stejný v obou skupinách. Za jednu z příčin nižšího počtu osob, které nakonec zahájily podnikání, lze považovat preferenci zaměstnání před podnikáním účastníky projektu. Podle členů LARG a účastníků měl projekt vliv na redukcí osamělosti, zvýšení optimismu a zlepšení životní perspektivy účastníků

## Výzkum problematiky sociálních služeb, sociální práce a prevence sociálního vyloučení

Výzkum byl zaměřen zejména na tyto problémové okruhy:

- role sociálního pracovníka, ošetřujícího a posudkového lékaře v rámci řízení o přiznání příspěvku na péči,
- analýza výkonu profese sociální práce v systémech sociální ochrany ČR podle formálního ukotvení a podle reálných potřeb v jednotlivých systémech sociální ochrany,
- ucelená rehabilitace osob se zdravotním postižením,
- možnosti vytvoření modelu efektivního financování a poskytování dlouhodobé péče.

V rámci projektu **Role sociálního pracovníka, ošetřujícího a posudkového lékaře v rámci řízení o přiznání příspěvku na péči** byl prostřednictvím analýzy dat shromážděných v rámci kvalitativních případových studií výkonu agendy příspěvku na péči ve třech typově odlišných správních územích (krajské město, obec s dřívějším statutem okresního města, obec s rozšířenou působností) analyzován proces řízení o přiznání této sociální dávky. Pozornost byla soustředěna zejména na to, jak jsou role jednotlivých aktérů v procesu řízení o příspěvek na péči konstruovány, vykonávány a jak probíhá spolupráce mezi těmito aktéry. Cílem bylo také zjistit, v čem stávající pojetí role sociálního pracovníka v tomto procesu podporuje zvládnutí životní situace příjemce příspěvku na péči a v čem tomu naopak brání. Spolupráce zejména mezi sociálními pracovníky a posudkovými lékaři je obtížná kvůli nedostatečnému pochopení a uznání jejich odlišných perspektiv (sociální vs. medicínský pohled). Pomoc běžně poskytovaná sociálními pracovníky žadatelům a příjemcům příspěvku na péči je značně limitovaná jednostranným přístupem k pomoci klientům, potenciál sociální práce tak zůstává často nevyužit. Tato omezení a bariéry se následně odrážejí v poměrně nízké efektivitě příspěvku na péči při řešení nepříznivé životní situace jeho příjemce, čehož lze dosáhnout jak optimálním využíváním příspěvku na péči, tak zvyšováním kompetencí příjemce této dávky k samostatnému řešení vlastní situace.

Cílem projektu **Analýza výkonu profese sociální práce v systémech sociální ochrany ČR podle formálního ukotvení a podle reálných potřeb v jednotlivých systémech sociální ochrany** bylo zmapovat výkon sociální práce a podmínky jejího výkonu v oblastech, v nichž se může uplatnit, a analyzovat relevantní legislativu. Součástí projektu bylo i vyhodnocení zahraničních zkušeností a stanovení optimálního koncepčního přístupu státu a relevantních institucí k sociální práci s cílem zajistit kvalitní výkon sociální práce všude, kde se uplatňuje.

Po vyhodnocení existujících a pro oblast analýzy relevantních informací a teoretických a metodologických východisek analýzy byl zkoumán

přístup k sociální práci a jejímu výkonu ve čtyřech evropských zemích a v USA a zmapováno legislativní ukotvení sociální práce v České republice v různých systémech sociální ochrany. Na to navazovala kvalitativní a kvantitativní empirická šetření. Vzhledem k jejich různorodosti bylo ve vybraných systémech sociální ochrany provedeno sedm oddělených analýz s cílem získat detailnější informace o sociální práci a identifikovat podobnosti či rozdíly v jejím výkonu v různých systémech ochrany. Rozčlenění relevantních oblastí výkonu sociální práce částečně vycházelo z působnosti různých resortů, respektive resortní příslušnosti relevantních organizací či orgánů státní správy a samosprávy. Jako relevantní byly pro účely empirických šetření identifikovány tyto resorty či agendy a) Ministerstvo spravedlnosti - vězeňská zařízení a Probační a mediální služba, b) Ministerstvo vnitra - Správa uprchlických zařízení, c) Ministerstvo zdravotnictví - širší okruh zdravotnických zařízení, např. léčebny dlouhodobě nemocných, d) Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy - širší okruh školských zařízení, zařízení ústavní a ochranné výchovy, různá poradenská zařízení atd., e) Ministerstvo práce a sociálních věcí - úřady práce a sociální služby podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, f) vybrané agendy obecních úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, jež jsou vykonávány jako výkon státní správy v přenesené působnosti - činnost oddělení sociálně-právní ochrany dětí, kurátorů pro mládež a sociálních kurátorů, administrace příspěvku na péči, dávek sociální péče a dávek v hmotné nouzi.

V závěrečné fázi projektu byly shrnuty zjištěné trendy, jež by měly být zohledněny při (legislativní) úpravě výkonu činnosti sociální práce, a navržena hlavní doporučení. Výzkum poukázal především na potřebnost mezi-resortní diskuse s cílem najít věcnou a politickou shodu v pojetí cílů sociální práce a na zajištění výkonu sociální práce podle obecně platné legislativní úpravy. Zákonná úprava vzešla z odborné diskuse a opírající se o dostatečnou znalost situace v této oblasti by měla a) stanovit základní předpoklady pro realizaci státem garantovaných cílů a činností sociální práce, b) upravovat nejenom cíle a činnosti sociální práce, ale také se náležitě věnovat roli sociálního pracovníka při jejich výkonu a c) být obecným právním předpisem, který bude případně doplněn zvláštními ustanoveními v jednotlivých zvláštních právních normách (opět ve vztahu jak k sociální práci jako oboru, tak k roli sociálního pracovníka).

Další oblastí výzkumu byla **ucelená rehabilitace** osob se zdravotním postižením. Rehabilitaci léčebnou lze chápat jako soubor včasných diagnostických a terapeutických opatření za účelem zlepšení či stabilizace zdravotního stavu. Cílem pracovní rehabilitace je obnovit dosavadní pracovní uplatnění jedince nebo pomoci získat jiné vhodné pracovní uplatnění. Sociální rehabilitace usiluje o dosažení maximálně možné soběstačnosti za účelem nejvyššího možného stupně sociální integrace a pedagogická rehabilitace je souhrnem specifických pedagogických činností zaměřených na obnovu vzdělanostních dovedností osob se zdravotním postižením za účelem vhodné integrace do společnosti. V ucelené rehabilitaci se tyto složky prolínají s cílem co nejširšího začlenění osob se zdravotním postižením do společnosti i zamezení jejich sociální exkluze.

Přestože Evropská unie vyzvala členské země, aby se ucelená rehabilitace (comprehensive rehabilitation) stala součástí politiky státu, je v ČR řešena pouze okrajově, ze složek ucelené rehabilitace je jako celek právně upravena v zákoně o zaměstnanosti pouze pracovní rehabilitace. U ostatních typů komplexní právní úprava chybí, jednotlivé prvky jsou řešeny v jednotlivých právních předpisech, aniž by tvořily celek. Cílem projektu proto bylo provést analýzu právní úpravy a fungování rehabilitace osob se zdravotním postižením ve vybraných zemích EU, jejíž výsledky by mohly napomoci při přípravě právní úpravy ucelené rehabilitace v ČR, přičemž k nejdůležitějším doporučením patří a) ucelenou rehabilitaci upravit v zákoně o rehabilitaci pouze rámcově s tím, že detailní právní úprava jednotlivých složek rehabilitace by byla ponechána příslušným právním odvětvím; b) je třeba provést revizi stávajících právních předpisů tak, aby byly jednotlivé typy rehabilitace vzájemně provázány; c) vytvořit jednotnou právní definici osoby se zdravotním postižením, a to pro všechny právní předpisy zabývající se touto problematikou; d) v rámcovém zákoně stanovit, která instituce je příslušná pro jednotlivé druhy rehabilitace; e) stanovit povinnost poskytovatelům rehabilitace (zejména lékařům) nabídnout klientovi rehabilitaci a dále sledovat vhodnost a účelnost poskytování dalšího typu rehabilitace; f) stanovit povinnost vzájemné spolupráce pro jednotlivé poskytovatele rehabilitace a orgány státní správy tak, aby došlo k plné informovanosti o již provedených opatřeních a výsledcích, kterých bylo u klienta dosaženo; g) v rámcovém zákoně stanovit základní práva a povinnosti osob se zdravotním postižením ve vztahu

k ucelené rehabilitaci, přičemž by bylo vhodné zdůraznit jejich aktivní roli v tomto procesu; h) v případě porušení součinnosti či odmítnutí rehabilitace stanovit pro příjemce rehabilitace v zákoně sankce (např. krácení či odejmutí některých sociálních dávek).

V souvislosti s přípravou návrhu zákona, v jehož rámci by byla upravena problematika poskytování dlouhodobé sociálně zdravotní péče, byla výzkumná pozornost věnována možnostem vytvoření **modelu efektivního financování a poskytování dlouhodobé péče**. Cílem bylo provést kvantifikaci očekávaných ekonomických dopadů navrhovaného řešení včetně odhadu vývoje počtu osob, který do r. 2025 bude vyžadovat služby dlouhodobé sociálně zdravotní péče. Stěžejním limitem efektivního fungování systému dlouhodobé péče je reforma zdravotnických služeb, při níž by mělo být dosaženo personálních úspor a úspor ve vyšší neinvestičních výdajů především v léčebnách pro dlouhodobě nemocné a v odborných léčebných ústavech. Je třeba také změnit strukturu klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb ve prospěch těch, kteří mají příznán příspěvek na péči. Ekonomický pohled při rozhodování managementu jednotlivých zařízení o dlouhodobých principech a strategiích financování poskytovaných sociálních služeb by měl nabýt na důrazu. K efektivitě systému poskytování a financování služeb dlouhodobé péče by mělo přispět a) vyplácení příspěvku na péči v nepeněžním vyjádření, resp. podmíněně jeho výplaty poskytováním služeb od registrovaných poskytovatelů těchto služeb (a případná změna názvu této dávky na „příspěvek na zajištění sociální služby“); b) zrušení „cenové regulace“ výše úhrad za pobyt a stravu v pobytových zařízeních a za úkony v terénních a ambulantních formách; c) propojení systému plánování, registrace a financování sociálních služeb; d) stanovení povinnosti POÚ zpracovávat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, přičemž v jeho rámci by měla být věnována pozornost vzájemným vazbám sociálních služeb na související oblasti, zejména na oblast zdravotní péče, bytové politiky a dopravní obslužnosti jednotlivých regionů; e) posílení závaznosti finanční rozvahy poskytovatelů služeb v procesu registrace.

Při kvantifikaci nákladů navrhovaných systémových změn v oblasti financování dlouhodobé sociálně zdravotní péče je potřebné zohlednit, že do nákladů na poskytování služeb dlouhodobé péče je třeba započítat finanční prostředky, které v současné době zdravotní pojišťovny v rozporu s platným právním stavem nevyplácejí pobytovým zařízením sociálních služeb, že hrazení skutečně poskytované ošetrovatelské a rehabilitační péče posílí jistoty jednotlivých poskytovatelů a zbaví je závislosti na dotacích. Sjednocením systému financování odborných léčebných ústavů by mělo dojít a) k významným úsporám zdrojů ze systému veřejného zdravotního pojištění - současné náklady ve výši 38 400 Kč na lůžko měsíčně by měly poklesnout na 5915 Kč, celková úspora by činila 8439 mil. Kč ročně, b) ke zvýšení podílu klienta na krytí nákladů za pobyt a stravu v těchto zařízeních z dnešních 1280 Kč měsíčně na cca 9000 Kč měsíčně, c) k růstu výdajů na výplatu této dávky i do odborných léčebných ústavů o cca 1348 mil. Kč.

Uvedené propočty potvrzují již dříve dokázané podfinancování ošetrovatelské a rehabilitační péče v pobytových zařízeních sociálních služeb a zcela jednoznačně ukazují možnost vytvoření efektivního systému dlouhodobé sociálně zdravotní péče. Navržený systém financování přitom umožní další potřebný rozvoj tohoto segmentu, neboť poskytovatelé těchto služeb již nebudou závislí na příznání dotací ze státního rozpočtu. Kritickým místem tohoto řešení je ovšem ochota zdravotnických zařízení i samotných pojišťoven změnit strukturu personálního zajištění provozu v léčebnách pro dlouhodobě nemocné a v odborných léčebných ústavech, což je cestou k nezbytným změnám ve struktuře financování provozu zařízení dlouhodobé sociálně zdravotní péče. Takovou změnu je třeba vzhledem k předpokládaným demografickým trendům hodnotit jako krok umožňující nastartování rozvojových strategických plánů v jednotlivých regionech, neboť podle projekce dojde do r. 2025 k více než zdvojnásobení počtu klientů, kteří tyto služby budou potřebovat.

- 1 Sociální požitky, sociální výdaje a náklady, personální náklady, daně a dotace na zaměstnávání
- 2 Mzdy a platy, náhrady, odměny za pracovní pohotovost
- 3 Viz Vlach J., Kozelský T. *Labour Costs, Unit Labour Costs and the Labour's Share in Costs in the Czech Republic in 2000 to 2008*. Praha: RILSA, 2011. ISBN 978-80-7416-079-0
- 4 Viz Vlach J., Kozelský T. *Vývoj nákladů práce a jednotkových nákladů práce v ČR a EU na počátku hospodářské krize*. Praha: VÚPSV, 2011. ISBN 978-80-7416-091-2
- 5 Vlach J., Kozelský T. *Vývoj nákladů práce a jednotkových nákladů práce v ČR a EU na počátku hospodářské krize*. Praha: VÚPSV, v. i., 2011, s. 71-109. ISBN 978-80-7416-091-2.

### **Promoting and developing entrepreneurship in the over-50s: evaluation study of a social experiment in the form of action research - p. 2**

*This paper presents an evaluation study of the Czech part of the international project called "Social Experimentation for Active Ageing" (VS/2010/0045) focusing on the over-50s. The goal of the Czech part of the project was to carry out small-scale action research focusing on support for entrepreneurship among unemployed people aged 50 and over. The project was executed in collaboration between RILSA, the South Bohemian Chamber of Commerce and the Labour Office in České Budějovice. The programme comprised activities to motivate the participants to start a business, a training course and individual consultancy, and workshops to support entrepreneurs. Compared to the control group, a positive effect for starting a business was achieved, while the effect on employment was the same as in the control group. According to the project participants implementers there was an increase in the participants' human capital (e.g. acquired knowledge) and social capital (e.g. contacts made) during the project.*

**Keywords:** enterprise support, social experiment, action research, target group of unemployed persons over 50

### **The implementation of public programmes and social services in regional labour markets viewed through the prism of the stability and flexibility of state and non-state organisations - p. 9**

*In this paper, which is an abridged version of a paper published in book form (Horák 2011), we address the issue of the governance and flexibility of state and non-state organisations that operate in local labour markets and contribute to the overall flexibility of the labour market and social services policy systems. Using J. G. March's (1991)*

*concept of exploitation and exploration, Duit and Galaz's (2008) types of local governance and in-depth interviews with leading representatives of several organisations from four districts in one region, the research showed that non-state organisations display much greater flexibility than state organisations. The identified flexibility, robustness even, in the governance of non-profit organisations is a consequence of their ability to react more flexibly to the changing situations in local labour markets. By contrast, the rigidity in the governance of state organisations is a consequence of the strictly defined legislation and limited options for increasing personnel capacity and influencing the conditions of the active programmes they are administering and implementing.*

**Keywords:** organisational stability and flexibility, governance, labour market policy, social services

### **The quality of life of those caring for persons awarded a care allowance in the 3rd and 4th degrees of dependence - p. 20**

*The support for care in a natural social environment derived from the principle of a person's firm ties to his home is a fundamental condition of the provision of high-quality social services. Besides field work done by professionals, informal, non-professional carers also provide care in a natural social environment. These individuals take on the primary responsibility for the day-to-day care for their friends and relatives. The paper is based on the results of a questionnaire survey targeting the quality of life of carers looking after persons over 18 years of age who have been awarded a care allowance in the 3rd and 4th degrees of dependence. The survey was conducted in the administrative district of a municipal authority with extended powers in Veselí nad Moravou.*

**Keywords:** natural social environment, quality of life, care allowance, informal care, social services

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 předmětných 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 oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti 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 library and information services department.

**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

