

1



FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 7

2013

Editorial

Stati, studie, úvahy a analýzy

Přínosy rekvalifikačních programů pro začleňování skupin ohrožených nezaměstnaností na český trh práce

Markéta Horáková

Inkluze jako lakmusový papírek

českého vzdělávacího systému

Dana Moree

Polemiky

Ekonomika sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením

1

2

16

21

Z Evropské unie

Občanství Evropské unie
z pohledu práva EU

26

Poznatky z praxe

Bezprizorní děti

- fenomén moderního Ruska

27

Informační servis čtenářům

Novinky v knižním fondu

31

Z domácího tisku

31

Ze zahraničního tisku

32

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

Obsahové zaměření časopisu

Sociální problematika v nejširším vymezení,
zejména tyto tematické okruhy:

- sociální teorie, sociální politika,
- sociální služby, státní sociální podpora, hmotná nouze,
- posudková služba, zdravotní postižení,
- rodina, sociálně-právní ochrana dětí, rovné příležitosti,
- pojistné systémy, důchodové, nemocenské a úrazové pojištění,
- příjmová politika,
- zaměstnanost, politika zaměstnanosti,

- služby zaměstnanosti, trh práce, zahraniční zaměstnanost,
- mzdová politika, mzdové a platové systémy,
- bezpečnost práce a pracovní prostředí,
- pracovní podmínky, organizace práce,
- sociální dialog a kolektivní vyjednávání,
- migrace, integrace cizinců,
- mezinárodní spolupráce v oblasti sociálního zabezpečení,
- legislativa upravující všechny tyto oblasti,
- další příbuzná tematika.

Informace pro autory

Časopis se skládá ze dvou částí, v první, 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.

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 20 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.

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

1/2013

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

Distribuce a předplatné: Postservis
Poděbradská 39, 190 00 Praha 9
Kontakt: e-mail postabo.prstc@cpost.cz
fax: 284 001 847
tel.: 800 300 302 (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: 8. 2. 2013

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,

od počátku roku 2013 došlo v sociální oblasti k řadě změn, z nichž některé uvádíme. Odstartoval například II. důchodový pilíř, ve III. důchodovém pilíři došlo k podstatným změnám a byly také zvýšeny všechny důchody vyplácené z I. pilíře důchodového systému. Platební funkce sKarty je dobrovolná. Při čtyřicetihodinné týdenní pracovní době platí jen jedna sazba minimální mzdy. Omezí se umísťování dětí do ústavů, přednost má jejich výchova v přirozeném, případně náhradním rodinném prostředí. Je možné pobírat současně rodičovský příspěvek a příspěvek na péči, byl také rozšířen okruh zaměstnanců, kteří mají nárok na dodatekovou dovolenou, o zdravotnické pracovníky, kteří vykonávají činnosti při poskytování zdravotnické záchranné služby. Změnily se redukční hranice pro výpočet dávek nemocenského pojištění a částky týkající se pojistného na sociální zabezpečení, došlo také ke zvýšení podpory v nezaměstnanosti, která může dosáhnout maximální výše 14 157 Kč, při rekvalifikaci pak 15 866 Kč. MPSV může zřizovat zařízení sociálních služeb jako státní příspěvkové organizace. Platy soudců by měly podle nově přijatého zákona, který reagoval na rozhodnutí Ústavního soudu, činit 2,75násobek průměrné nominální mzdy v nepodnikatelské sféře. Registrovaná nezaměstnanost v České republice je od dat za leden uváděna již jen s pomocí nového ukazatele - podílu nezaměstnaných osob, přičemž v prosinci 2012 dosáhla 9,4 procenta a oproti listopadu stoupla o 0,8 p. b. Některé další legislativní změny jsou platné již od 1. prosince 2012. Kromě těchto změn došlo také ke změnám v daňové oblasti, zvýšena byla sazba DPH na 15 a 21 %, což se nepříznivě promítne do sociální situace nízkopříjmových skupin obyvatelstva. Pracující důchodci kromě toho v rámci úsporných opatření přišli o možnost odečíst si daňově odpočitatelnou položku, což negativně ovlivní jejich pracovní příjmy.

Rubrika Stati, studie, úvahy a analýzy, jež obsahuje recenzované příspěvky, začíná článkem „Přínosy rekvalifikačních programů pro začleňování skupin ohrožených nezaměstnaností na český trh práce“, jehož autorka se na základě konceptu zaměstnatelnosti a programů pracovního výcviku a vzdělávání snaží zhodnotit konkrétní povahu a nastavení programů rekvalifikací v ČR, způsob jejich realizace a jejich výsledné reálné přínosy pro zaměstnatelnost jejich účastníků, a to s přihlédnutím k přínosům pro osoby ohrožené nezaměstnaností. Ke zhodnocení designu, realizace a efektů rekvalifikačních programů využila širokého spektra dostupných metod (analýzy dokumentů, sekundární analýzy kvalitativních a kvantitativních dat). Pro zhodnocení výsledných efektů pak aplikovala metody prostého párování a binární logistické regrese. V závěru uvedla klíčová doporučení pro zefektivnění rekvalifikačních programů poplatná pro české prostředí.

Autorka druhého příspěvku „Inkluze jako lakmusový papírek českého vzdělávacího systému“ vychází z toho, že inkluze je v České republice často dávána do souvislosti i se sociálním vyloučením a měla by přispět k jeho odstranění. Zahraniční zkušenosti ukazují, že tento koncept může fungovat za splnění určitých systémových podmínek a při změně sdílených hodnot a přesvědčení o tom, jak se věci mají dělat. Inkluze také vyžaduje zapojení celé řady aktérů - od státní správy přes zřizovatele až po konkrétní učitele, ale také rodiče a žáky. Učitelé a jejich důvěra v to, že inkluze může fungovat, však hrají klíčovou roli. V článku jsou představeny výsledky kvalitativního výzkumu na téma inkluze ze dvou škol v menším městě ve Středoevropském kraji. Po úvodním představení relevantních teoretických konceptů zasazujících inkluzi do kontextu transformující se země představila výsledky výzkumu i navrhovaná doporučení.

Nerecenzovaná část v rubrice Polemiky přináší článek zabývající se ekonomikou sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením, v rubrice Z Evropské unie informací o evropském občanství a v rubrice Poznatky z praxe článek zaměřený na negativní fenomén současného Ruska, a to na bezprizorní děti.

Helena Lisá
šéfredaktorka

Přínosy rekvalifikačních programů pro začleňování skupin ohrožených nezaměstnaností na český trh práce*

Markéta Horáková

Na základě konceptu zaměstnatelnosti a programů pracovního výcviku a vzdělávání se v tomto článku snažíme zhodnotit konkrétní povahu a nastavení programů rekvalifikací v ČR, způsob jejich realizace a jejich výsledné reálné přínosy pro zaměstnatelnost jejich účastníků (s přihlédnutím k přínosům pro osoby ohrožené nezaměstnaností). Ke zhodnocení designu, realizace a efektů rekvalifikačních programů jsme využili širokého spektra dostupných metod (analýzy dokumentů, sekundární analýzy kvalitativních a kvantitativních dat). Pro zhodnocení výsledných efektů aplikujeme metody prostého párování a binární logistické regrese. V závěru předkládáme klíčová doporučení pro zefektivnění rekvalifikačních programů poplatná pro české prostředí.

Moderní systémy evropských sociálních politik - a zejména politiky vzdělávání a pracovního trhu - v současnosti nabízejí řadu opatření a nástrojů, jejichž cílem je efektivně bojovat s dlouhodobou nezaměstnaností prostřednictvím politiky zaměřené na zaměstnatelnost (tzv. „employability approach“ nebo „employability approach“, srv. Pruijt a Dérogée, 2010 nebo „people first approach“, srv. OECD, 2009 ad.). Ta je na jedné straně spojována s přístupy, jež zdůrazňují potřebu aktivovat nezaměstnané, na druhé straně i s postupy, které vyzdvihují roli průběžného celoživotního vzdělávání a pracovního výcviku a přispívají k začlenění na pracovní trh (bližší materiál Strategie Evropa, 2020; EC, 2010b). Právě strategie rozvoje pracovního výcviku a vzdělávání podporované Evropskou komisí je považována za prostředek, jenž posiluje funkční flexibilitu pracovní síly a tím přispívá na jedné straně k zajištění kompetitivní výhody pro ty zaměstnavatele, kteří školí a vzdělávají svoje pracovníky, na straně druhé - jako nástroj aktivní politiky pracovního trhu - pomáhá veřejným službám zaměstnanosti předcházet strukturálním nerovnováhám a posilovat šance na trhu práce i u skupin, které dlouhodobě čelí na pracovním trhu významným obtížím (zejména starší lidé, absolventi, lidé ze socio-kulturně znevýhodněného prostředí nebo nízkokvalifikovaní). Vztah mezi vzděláváním a pracovním výcvikem na jedné straně a mírou sociální ochrany a kvality pracovních míst na straně druhé ovlivňuje to, v jakém rozsahu přechází v současných systémech zodpovědnost za vzdělávání a pracovní rozvoj na jednotlivé pracovníky či zaměstnavatele a do jaké míry se na něm podílí stát. Nutnost státních intervencí v oblasti pracovního výcviku a vzdělávání přitom vychází z potřeby zajistit přístup k pracovnímu výcviku a vzdělávání všem jedincům (i těm ze znevýhodněných skupin), a to i v dobách, kdy jsou individuální investice do vzdělávání vzhledem k turbulentním ekonomickým změnám značně nejisté.

Cílem tohoto textu je na základě konceptu zaměstnatelnosti a programů pracovního výcviku a vzdělávání zhodnotit konkrétní povahu a nastavení programů

rekvalifikací v ČR, způsob jejich realizace a jejich výsledné reálné přínosy pro zaměstnatelnost jejich účastníků, s přihlédnutím k přínosům pro osoby ohrožené nezaměstnaností. Studie tak odpovídá na dvě hlavní výzkumné otázky: 1) Jaké možnosti zvýšení zaměstnatelnosti a za jakých podmínek nabízejí programy rekvalifikací v ČR (zejména ohroženým skupinám na trhu práce)? 2) Jaké přínosy mají rekvalifikační programy pro zaměstnatelnost účastníků (a zejména ohrožených skupin na trhu práce)? Ke zhodnocení designu, realizace a efektů rekvalifikačních programů jsme využili kombinaci široké škály dostupných metod (analýzy legislativních, programových a strategických dokumentů, sekundární analýzy kvalitativních rozhovorů s pracovníky úřadů práce a sekundární analýzy administrativních dat systému OKpráce). Ke zhodnocení výsledných efektů využíváme metody prostého párování a binární logistické regrese dostupných statistických dat. V úplném závěru předkládáme klíčová doporučení pro zefektivnění rekvalifikačních programů poplatná pro české prostředí.

Zaměstnatelnost jako klíčový předpoklad začlenění na pracovním trhu a její rozvoj prostřednictvím programů pracovního výcviku a vzdělávání

Zaměstnatelnost představuje aktuálně hojně diskutovaný, avšak empiricky ne zcela exaktně uchopitelný koncept. Jeho definice prošla celou řadou vývojových stadií a v současné době je chápán jako multidimenzionální koncept zachycující interaktivní povahu vzájemné individuální i celospolečenské zodpovědnosti za dlouhodobé začlenění jedinců na pracovní trh. Zaměstnatelnost představuje relativní šance jednotlivců získat a udržet si různé druhy zaměstnání (tzv. koncept celoživotní zaměstnatelnosti, srv. Forrier, Sels, Hoetegem, Witte a Steene, 2002), přičemž tyto šance jsou odvislé jak od jejich osobních kapacit, přání a dispozic, tak také od podmínek a požadavků prostředí, v němž se jednotlivci realizují. Studium zaměstnatelnosti je přitom

středem pozornosti jak ekonomů, tak i sociálních vědců. Všichni se shodují na tom, že zaměstnatelnost je vždy otázkou soupeření o vzdělání, respektive o diplomy („competition for credentials“, srv. Brown, Hesketh a Williams, 2003), které často rozhodují o tom, zda zaměstnavatel člověka do zaměstnání přijme či nikoliv. Stoupenci konsenzuálních sociologických teorií jsou však přesvědčeni, že soutěž o diplomy, a tedy i o pracovní pozice, probíhá v souladu s dosaženou úrovní lidského kapitálu, a soustřeďují proto svoji pozornost především na samotný proces formování a rozvoje znalostí a dovedností. Představitelé konfliktuálního proudu sociologických teorií pak posuzují roli, kterou zaměstnatelnost sehrává při procesu vyjednávání o pracovních pozicích, a tzv. pozičně konfliktuální teorie navíc zdůrazňují obecnou znalost a význam pravidel, podle kterých se soutěží, a analyzují, jak tato pravidla přijímají zúčastnění aktéři.

Definovat zaměstnatelnost se jeví jako účelné ve dvou směrech. Za prvé, kvalitní definice zaměstnatelnosti může být prostředkem analýzy a porozumění procesu výběru uchazečů o zaměstnání při obsazování volných pracovních míst. Úroveň zaměstnatelnosti je v tomto případě diferencujícím kritériem v rámci tzv. job-matching procesu a je současně prediktorem míry začlenění jednotlivců na pracovní trh. Zaměstnatelnost pomáhá jednotlivcům jak rychle reagovat na situaci ztráty zaměstnání, tak efektivně hledat a nacházet nové pracovní uplatnění. Za druhé, zaměstnatelnost může být jako charakteristika pracovní síly prvkem užívaným při vnitropodnikovém řízení lidských zdrojů. V tomto smyslu dochází na úrovni jednotlivých ekonomických subjektů k posuzování úrovně a objemu znalostí a dovedností, které pracovníci využívají při plnění svých pracovních úkolů (Weinert et al., 2001). Pro naše potřeby chápeme zaměstnatelnost v první ze zmíněných oblastí, tedy jako faktor, s jehož narůstající kvalitou a objemem roste i šance na zapojení jedince na pracovní trh a naopak. Konkrétně definujeme zaměstnatelnost podobně jako Grip, Loo a Sanders (2004) jako kapacitu a ochotu jedince zůstat dlouhodobě atraktivním pro trh práce a současně

ně jako schopnost anticipovat změny v úkolech a pracovním prostředí a reagovat na ně, to vše s ohledem na podmínky lokálního trhu práce a možnosti a příležitosti osobního rozvoje, které nabízí (institucionální faktory). Akcentujeme tedy význam všech dimenzí zaměstnatelnosti tak, jak je charakterizovali Fugate, Kinicki a Ashforth (2004) - 1) lidský a sociální kapitál (umožňující odpovědět na otázku „co člověk na trhu práce nabízí?“), 2) osobní adaptabilitu a flexibilitu (zodpovídající otázku „jakým způsobem je člověk schopen a ochoten uplatnit schopnosti, znalosti a dovednosti a transformovat své kariérové aspirace do reálného pracovního uplatnění?“) i 3) kariérovou identitu (odpovídající na otázku „kým člověk je a kým chce být?“). Dle našeho názoru jsou tyto dimenze navzájem propojené společně s další, námi nazývanou 4) kontextuální dimenzí (reagující na otázku „do jaké míry souvisí zaměstnatelnost jednotlivců s podmínkami pracovního trhu a nakolik je zaměstnatelnost jednoho člověka závislá na zaměstnatelnosti dalších osob?“), která určuje roli ekonomických, sociálních a institucionálních podmínek na lokálních trzích práce. Všechny tyto složky vytvářejí celkový obraz zaměstnatelnosti jedinců (blíže o jednotlivých dimenzích zaměstnatelnosti viz Horáková, 2011b). Vztah těchto složek zaměstnatelnosti je spíše příčinný než reflexivní (Fugate, Kinicki a Ashforth, 2004), což způsobuje pokles celkové míry zaměstnatelnosti jedince tehdy, pokud je některá z dimenzí zaměstnatelnosti potlačena nebo oslabena. To se projevuje hlavně u skupin, které bývají na trhu práce označovány jako rizikové, znevýhodněné nebo ohrožené. Snížení zaměstnatelnosti ohrožených skupin může být iniciováno jak poklesem její celkové míry, tak zejména stagnací nebo absencí některé z jejích klíčových dimenzí.

Efektivní příležitost pro rozvoj zaměstnatelnosti pracovní síly nabízí programy pracovního výcviku a vzdělávání jakožto klíčový nástroj aktivní politiky pracovního trhu a součást procesu celoživotního učení. Jejich role se přitom jeví jako významná hned v několika ohledech. Za prvé, politiky pracovního výcviku a vzdělávání přispívají k redukci sociálního vyloučení a ke snížení příjmových nerovností způsobených deficitem v kvalitě či míře lidského kapitálu. Za druhé, tyto programy podporují udržitelnost systémů sociální ochrany (zejména penzijních a zdravotnických systémů) tím, že rozvíjejí zaměstnatelnost starší populace a tak ji déle udržují na pracovním trhu. Za třetí, programy pracovního výcviku a vzdělávání tvoří klíčovou součást implementace přístupu flexicurity a jeho principy a mechanismy posilují zejména tím, že zvyšují dynamiku pracovních trhů a rozvíjejí mobilitu pracovní síly (zejména mezi zaměstnáními nebo trhem práce a vzdělávacím systémem). V neposlední řadě přispívají programy pracovního výcviku a vzdělávání k rozvoji inovačních kapacit a tedy i ke konkurenceschopnosti evropských firem tím,

že kontinuálně zvyšují schopnosti, znalosti a dovednosti pracovníků (EC, 2007a).

Programy pracovního výcviku a vzdělávání patří mezi nástroje, které podporují rozvoj zaměstnatelnosti pracovní síly v období po vstupu na pracovní trh (tedy v souvislosti s pracovní kariérou). Dají se k nim přiřadit všechny aktivity obecného i specifického charakteru, které jsou organizované a financované různými subjekty pracovního trhu (zaměstnanci, zaměstnavatelé, veřejnými a neziskovými institucemi). Patří sem jak programy pro stávající zaměstnance a osoby v riziku ztráty zaměstnání, tak také opatření určená k výcviku a vzdělávání nezaměstnaných včetně těch, jež zohledňují specifické potřeby ohrožených skupin na trhu práce (Grubb a Ryan, 1999). Tyto programy přispívají přímo či nepřímo k uplatnění jedinců na pracovním trhu a v jejich realizaci se velkou měrou (ale ne nutně výhradně) angažují instituce veřejných služeb zaměstnanosti. Cíle takových programů bývají komplexní a orientované na zlepšení zaměstnatelnosti pracovní síly a na její co nejširší inkluzi na pracovní trh (Horáková, 2010).

Politika pracovního výcviku a vzdělávání („employability approach“ nebo též „training first approach“, srv. OECD, 2009a) nabízí širokou škálu aktivit, od programů pracovní a profesní přípravy přes opatření pro pracovní zkušenost, poradenství a vedení kariéry až po zkušenosti rozvíjené prostřednictvím dočasných pracovních příležitostí. Na všech těchto opatřeních se větší či menší měrou v evropských zemích podílí veřejná politika, a to z toho důvodu, že bytí je trh v oblasti politiky pracovního výcviku a vzdělávání považován obecně za efektivní mechanismus (EC, 2008), jež směřuje k poskytování služeb s co nejvýhodnější cenou, nedokáže zajistit dostupnost vzdělávacích a výcvikových programů pro širší skupiny účastníků (zejména ty ze znevýhodněných skupin) a mnohdy je i velmi obtížné zachovat a kontrolovat kvalitu tržně poskytovaných vzdělávacích programů. Veřejné služby zaměstnanosti tak v současnosti využívají ve větší míře i možnosti kontraktace vzdělávacích služeb od externích dodavatelů. Veřejná podpora realizace výcvikových a vzdělávacích programů má v evropských zemích nejčastěji podobu finančních bonusů pro osoby, které procházejí těmito programy, a daňových a sociálních slev pro zaměstnavatele, kteří svými zaměstnancům vzdělávání umožňují (EC, 2008). Rozsah programů pracovního výcviku a vzdělávání se různí v jednotlivých zemích EU - některé státy preferují častější realizaci levnějších typů programů, jiné akcentují spíše menší podíl účastníků v programech, jež jsou ve srovnání s ostatními nástroji aktivní politiky zaměstnanosti výrazně dražší (blíže Horáková, 2011b). Ekonomická recese navíc podnítila snahy většiny evropských vlád rozšířit rozsah výcvikových a vzdělávacích programů ve snaze udržet pracovní sílu aktivovanou a zaměstnatelnou. V řadě zemí proto dochází od roku 2008 k navyšování veřej-

ných výdajů na programy pracovního výcviku a vzdělávání, k rozšiřování variety kursů a počtu účastníků programů, ke zvyšování celkového dosahu výcvikových a vzdělávacích aktivit na širší okruh (rizikové) populace a v neposlední řadě také k tvorbě specifických programů cílených na osoby ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností (nizkokvalifikovaní, manuální pracovníci, starší lidé, migranti) (blíže Horáková, 2011b).

Vzdělávání a pracovní výcvik hrají klíčovou roli ve strategiích, jimiž evropské ekonomiky čelí výzvám vyplývajícím z dlouhodobých socioekonomických trendů souvisejících s globalizací, technologickým pokrokem, demografickým stárnutím a také se změnami v kvalifikační a profesní struktuře populace. Tyto strategie hledají v současnosti rovnováhu mezi mechanismy a prvky celoživotního vzdělávání a efektivními nástroji aktivní politiky zaměstnanosti. Nejlépe integrovaný přístup nabízí politika flexicurity, která usnadňuje přechody pracovní síly mezi různými segmenty (trh práce, vzdělávání, ekonomická neaktivita), přispívá k posílení adaptability a zaměstnatelnosti pracovníků a podporuje modernizaci institucí pracovního trhu (EC, 2008). Principů flexicurity se snaží evropské země dosáhnout různými způsoby, obecně je ale koncept flexicurity vnímán jako „strategie, která se pokouší synchronně a dobře uváženým způsobem dosáhnout flexibility pracovních trhů, organizací a pracovních vztahů na straně jedné a jistoty v zaměstnání a v sociální oblasti obzvláště pro oslabené skupiny na trhu práce a mimo něj na straně druhé“ (Wilthagen, Tros, Lieshout, 2003: 2). Vzdělávání a pracovní výcvik tvoří významnou součást politiky flexicurity a je zásadním prostředkem prohlubování funkční flexibility pracovní síly. Platí přitom, že stát by měl zajistit existenci a širokou dostupnost programů celoživotního vzdělávání a tedy i programů pracovního výcviku a vzdělávání (úroveň jistoty) a „ohodnotit“ ty, kteří prokáží motivaci a aktivní přístup k otázkám dalšího vzdělávání (úroveň flexibility).

Zhodnocení rekvalifikačních programů v ČR s přihlédnutím k jejich přínosům pro osoby ohrožené nezaměstnaností

V následujícím textu se pokusíme propojit a využít výše uvedené koncepty tím, že sledujeme, jakým způsobem a v jaké míře je zvyšována zaměstnatelnost účastníků programů pracovního výcviku a vzdělávání, resp. rekvalifikačních programů v prostředí českého trhu práce. Jinými slovy, na základě sofistikovaných kvantitativních a kvalitativních metod testujeme, zda účast nezaměstnaných v rekvalifikačních programech přispívá k jejich odchodu z evidence úřadů práce. Zvýšení či posílení zaměstnatelnosti prostřednictvím programů pracovního výcviku a vzdělávání patří totiž ke klíčovými cílům současných politik pracovního trhu

a je považováno jak za opatření ochrany pracovní síly a prevence její dlouhodobé nezaměstnanosti, tak za efektivní řešení zhoršujícího se postavení některých skupin na trhu práce. Posílení zaměstnatelnosti by tedy mělo být i jedním z nejvýznamnějších přínosů rekvalifikačních programů v ČR.

Metoda

Jak již několikrát zaznělo, cílem realizovaného výzkumného šetření bylo zjistit, jaké jsou přínosy rekvalifikací pro zaměstnatelnost jejich účastníků, a to specificky s přihlédnutím k přínosům těchto programů pro osoby ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností (resp. rizikové skupiny na trhu práce). Ohrožené skupiny jsme přitom identifikovali prostřednictvím základních sociodemografických znaků, které zvyšují riziko jejich dlouhodobé nezaměstnanosti (příliš nízký nebo vysoký věk, špatný zdravotní stav, nízké vzdělání, předchozí profese manuálního charakteru, dlouhodobá či opakovaná evidence). Současně jsme v době provádění výzkumu přihlíželi i ke kategorizaci rizikových skupin uchazečů o zaměstnání, které byly až do konce roku 2011 taxativně vymezeny v tehdejší znění zákona o zaměstnanosti³. Zaměstnatelnost vnímáme v aplikované podobě podobně jako Grip, Loo a Sanders (2004), Gazier (1999) nebo Fugate, Kinicki a Ashforth (2004), a to jako ochotu a schopnost účastnit se rekvalifikačních programů (a úspěšně je dokončit), neboť tyto programy jsou obecně pokládány za opatření přispívající ke zvyšování lidského kapitálu, rozšiřování sociálních sítí a zvyšování celkové adaptability nezaměstnaných (srv. např. Horáková, Rákokczyová, 2003; Sirovátka et al., 2002–2005; Biewen, Fitzenberger, Osikominu a Waller, 2007; Heyes, 2009 ad.) a tedy za opatření, které v delší časové perspektivě přispívá ke zvyšování zaměstnanosti (srv. např. Larsson, 2003; Weber a Hofer, 2004; Lechner, Miquel a Wunsch, 2005; Kluve, Lehmann a Schmid, 2008; Bergemann, Fitzenberger a Speckesser, 2009 ad.). Zaměstnatelnost účastníků rekvalifikací jsme indikovali schopností opustit registr nezaměstnaných (a případně se do něj nevrátit), čímž jsme předpokládali, že je jedinec po absolvování rekvalifikačního programu natolik atraktivní pro pracovní trh, že se dlouhodobě neobjevuje v nezaměstnanosti. Zároveň jsme sledovali i důvody odchodů z registru nezaměstnaných, což nám umožnilo doplnit si celkový obrazek přínosů rekvalifikačních programů o informaci, nakolik se absolventům těchto programů daří opustit registr nezaměstnaných v důsledku odchodu do zaměstnání, respektive mimo trh práce nebo do jiných aktivit politiky zaměstnanosti.

V našem výzkumu jsme vycházeli ze dvou klíčových předpokladů, které vyplývají ze základních dispozic a konstrukce programů pracovního výcviku a vzdělávání a jsou odvozené od výsledků podobných empirických šetření u nás i v zahraničí. Ty totiž ukazují, že přínosy rekvalifikačních

nebo obecně výcvikových a vzdělávacích programů jsou diferencované s ohledem na sociodemografické charakteristiky jejich účastníků, respektive jsou nižší u osob s nižším rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti (mladých uchazečů bez zdravotních problémů a s vyšším vzděláním (srv. Biewen, Fitzenberger, Osikominu a Waller, 2007; Larsson 2003; Kulhavý a Sirovátka, 2008, Hora et al., 2009 ad.)). Tyto a další analýzy navíc upozorňují, že přínosy programů pracovního výcviku a vzdělávání pro zaměstnatelnost a zaměstnanost účastníků je velmi nízký nebo nulový ihned po ukončení programu (vliv má zřejmě faktor uzavření účastníků v programu), při delší době sledování ale postupně narůstá (někdy je zaznamenán až po uplynutí jednoho či více let, což je běžnější právě v případě znevýhodněných skupin, které hledají zaměstnání obecně dle) (srv. OECD, 2005 ad.). V souladu s těmito zjištěními tedy i v naší analýze předpokládáme, že 1) účinky, respektive přínosy programů rekvalifikací pro zaměstnatelnost jejich účastníků se projeví teprve v delším časovém horizontu a 2) že tyto přínosy budou pravděpodobně větší v případě skupin osob ohrožených vyloučením z pracovního trhu.

Námi provedený výzkum je nutné vnímat jako evaluační s tím, že před samotným posouzením přínosů rekvalifikačních programů jsme byli nuceni nejprve popsat a charakterizovat možnosti, které tyto programy v rámci aktivní politiky pracovního trhu nabízejí nezaměstnaným, zejména skupinám ohroženým dlouhodobou nezaměstnaností. Z tohoto důvodu dále prezentovaná výsledná zjištění strukturujeme do dvou oblastí, které fakticky odpovídají hlavním výzkumným otázkám, které jsme si v našem výzkumu kladli: 1) do oblasti zkoumající, popisující a analyzující povahu, nastavení a realizaci programů rekvalifikací v ČR v rámci systému aktivní politiky pracovního trhu (jejím cílem bude zjistit, jaké možnosti pro zvýšení zaměstnatelnosti nabízejí rekvalifikační programy nezaměstnaným a explicitně ohroženým skupinám na trhu práce) a 2) do oblasti analyzující a hodnotící přínosy rekvalifikačních programů realizovaných v roce 2009 v ČR pro zaměstnatelnost účastníků (a specificky též účastníků z ohrožených skupin na trhu práce).

Pro zodpovězení hlavních výzkumných otázek pokrývajících námi navržený komplexní model smíšené⁴ programové⁵ evaluace jsme využili pro sběr a analýzu relevantních dat kombinace různých metod a technik (od analýzy dokumentů týkajících se realizace rekvalifikačních programů ve vztahu k aktivní politice pracovního trhu i k politice celoživotního vzdělávání⁶ přes sekundární analýzu informací vyplývajících z kvalitativních rozhovorů⁷ až po standardní sekundární analýzu kvantitativních administrativních dat včetně využití kvaziexperimentálních postupů pro posouzení významnosti přínosů rekvalifikačních programů pro ohrožené skupiny na trhu práce⁸).

Výsledná zjištění I.

Povaha a nastavení programů rekvalifikací

První část předkládaného výzkumu měla výhradně exploratorní charakter kombinovaný částečně s prvky evaluace a zaměřili jsme se v ní na to, jaké jsou možnosti a podmínky pro realizaci rekvalifikačních programů v ČR. V první fázi této části výzkumu jsme využili zejména informací, jež nám zprostředkovala analýza legislativních, programových a strategických dokumentů, které jsme považovali za klíčové pro realizaci programů rekvalifikací jako významné komponenty aktivní politiky pracovního trhu i dalšího vzdělávání dospělých, respektive celoživotního vzdělávání. Čerpali jsme také z informací, které vyplynuly z kvalitativního dotazování pracovníků vybraných úřadů práce v ČR. V neposlední řadě pro nás byly významným zdrojem dat také datové matice úřadů práce, které nám poskytly informace o rozsahu, struktuře a cílenosti rekvalifikačních programů v ČR.

Hodnotová a právní struktura systému rekvalifikací

Rekvalifikace patří dlouhodobě mezi stěžejní aktivity české politiky pracovního trhu. Myšlenka zařadit mezi nástroje aktivní politiky zaměstnanosti i takové, které jednoznačně přispívají k naplňování principu rovných šancí na trhu práce, a znalost fungování systémů politiky zaměstnanosti ve vyspělých zemích vedla na počátku devadesátých let k vytvoření sady opatření (mezi nimiž byly na prvním místě zmíněny právě rekvalifikace, viz Zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti), která nejenže pomohou české pracovní síle vyrovnat se s důsledky přechodu české ekonomiky k tržnímu modelu hospodářství po roce 1989, ale povedou také dlouhodobě k podpoře začlenění na pracovní trh. V devadesátých letech proto účast na pracovním výcviku a rekvalifikaci byla součástí komplexu základních práv nezaměstnaných. V současné době jsou práva uchazečů o zaměstnání pojata obecněji, bez přímé vazby na konkrétní nástroje aktivní politiky pracovního trhu⁹ (MPSV, 2011a). Odráží se v tom pravděpodobně jak potřeba standardizovat práva nezaměstnaných s ohledem na jejich rostoucí počet a variabilní strukturu (ne pro všechny a za všech okolností je účast v rekvalifikačním programu vhodná), tak také současná strategie politiky zaměstnanosti ČR, charakteristická silnějším akcentem na aktivitu a aktivizaci nezaměstnaných.

Realizace rekvalifikačních programů v ČR je poměrně dobře legislativně ošetřená. Základní právní pilíř pro nastavení politiky zaměstnanosti (a tedy i rekvalifikací jako jednoho z jejích nástrojů) tvoří Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a Vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání

a o rekvalifikaci zaměstnanců. Tyto legislativní předpisy jednak definují termín „rekvalifikace“¹⁰, jednak upravují základní zákonné předpoklady realizace rekvalifikací (tedy takové, které je možné právním předpisem dlouhodobě standardizovat).

Základní cíle rekvalifikací odpovídají obecným záměrům programů aktivní politiky zaměstnanosti a jsou implicitně stanoveny tak, aby jejich realizace odpovídala jak dlouhodobým trendům na trhu práce (viz obecnější charakter jejich konstrukce), tak aktuálním potřebám a požadavkům trhu práce (podle § 106 a částečně i § 107 mohou totiž úřady práce postupovat inovativně při realizaci aktivní politiky zaměstnanosti a mohou tedy ověřovat a financovat ze státního rozpočtu i nástroje a opatření, jež považují v souladu s potřebami trhu práce za významné a efektivní). Podstata rekvalifikací vyplývá z kombinace jejich základních funkcí - ochranné ve smyslu ochrany a kultivace lidského kapitálu a stimulační ve smyslu aktivizace nezaměstnaných a podpory jejich šancí na trhu práce. V tomto ohledu respektují rekvalifikační programy i princip zplnomocnění klientů úřadů práce, který je v současných aktivitách veřejných služeb zaměstnanosti stále častěji diskutován jako elementární mechanismus pomoci. Princip zplnomocnění klientů (empowerment) vychází z premisy, že sociální služby (tedy i služby pomoci nezaměstnaným) by měly napomáhat k samostatnosti a orientaci klientů. V případě rekvalifikací to znamená pomoci uchazečům o zaměstnání zlepšit jejich kvalifikační předpoklady tak, aby byli schopni obstát v konkurenčním prostředí pracovního trhu a našli si zaměstnání.

Za přínosné lze pokládat stanovení výhod a kompenzací pro účastníky rekvalifikací. Jeho smyslem je působit motivačně v rovině finanční, a to jak na uchazeče a zájemce o zaměstnání, tak na případného zaměstnavatele. Vychází se přitom z předpokladu, že podpora motivace nezaměstnaných ke vstupu do programu přispívá k rozšíření okruhu těch, kteří programem projdou, respektive ke zvýšení zájmu o program u těch, kteří by rekvalifikaci jako prostředek zvýšení svých šancí na trhu práce jinak nevěnovali pozornost. Na druhé straně, vymezení mechanismů zvýhodňujících účastníky rekvalifikací oproti neúčastníkům by mohlo vést k výkladu, že stát je povinen tuto úhradu provádět a náklady na rekvalifikaci v rozsahu, jaký povoluje zákon o zaměstnanosti a vyhláška o rekvalifikacích, kompenzovat. Takový výklad by mohl vyvolat (a podle pracovníků úřadů práce někdy skutečně vyvolává) dojem, že se zaměstnavatelé ani jednotlivci nemusejí na pracovním výcviku a vzdělávání sami výrazněji finančně podílet. Klienti úřadů práce pak navíc mohou mít pocit snění vlastní zodpovědnosti za výběr rekvalifikace, což se může odrazit i v jejím konečném efektu (do volby typu, zaměření a charakteru rekvalifikace nemohli příliš zasáhnout a nejsou tedy ani zodpovědní za následné uplatnění nově získané či rozšířené kvalifi-

kace v praxi). Nadto, standardizovaná úroveň ekonomické motivace (výše dávek v nezaměstnanosti v průběhu rekvalifikace) a nepřiliš diferencovaná pravidla proplácení nákladů spojených s rekvalifikací mohou způsobovat, že pro některé nezaměstnané je vstup do programu silně motivující (zejména mladí lidé a absolventi bez praxe), zatímco pro jiné demotivující (lidé s dlouhodobou vazbou na trh práce, živitelé rodin). Podobně může působit i kontrolní mechanismus, jenž je v realizaci rekvalifikačních programů přítomen: na některé nezaměstnané může mít stanovení povinnosti uhradit náklady spojené s rekvalifikací v případě neplnění pravidel pozitivní efekt (jsou motivováni k pravidelné docházce a přípravě), pro jiné může být zdrojem strachu a úzkosti z nesplnění požadavků (např. lidé s nízkou kvalifikací mohou pociťovat strach z účasti v programu, který jim evokuje „návrat do školních lavic“, starší lidé mohou mít obavy ze selhání v důsledku snížené flexibility ad. - srv. Horáková, 2010). Toto však do jisté míry kromě nastavení kontrolního a sankčního prvku rekvalifikací souvisí i s kvalitou a charakterem rekvalifikačních programů - pokud jsou lépe cílené na specifické skupiny nezaměstnaných a jsou tzv. „šité na míru“ jejich potřebám a současně požadavkům lokálního trhu práce, lze předpokládat, že míra negativních dopadů incentív klesá.

Zákon o zaměstnanosti ani další související předpisy a dokumenty nestanovují žádnou (byť minimální) úroveň dosaženého výsledku. Přesto, že tedy není specifikován výsledný efekt rekvalifikace, lze předpokládat, že je jí zvýšení šancí rekvalifikantů, respektive jejich zrovnoprávnění v soutěži o pracovní místa a v konečném důsledku odchod uchazečů z registru nezaměstnaných a nástup do vhodného, rekvalifikací odpovídajícího zaměstnání. Ovšem i když k odchodu účastníka rekvalifikací z registru nezaměstnaných a k nástupu do zaměstnání nedojde, může vést účast ve výcvikovém programu k pozitivním účinkům. Ty se odrážejí především ve zvýšené sebedůvěře klienta, v navázání širších sociálních a komunikačních sítí (které samy o sobě mohou následně vést k získání zaměstnání), v udržování a kultivaci znalostí a dovedností a v udržování jisté pracovní morálky a motivace dále působit na trhu práce (zabraňuje rezignaci dlouhodobě nezaměstnaných) (srv. Horáková a Rákoczyová, 2003). Přestože zákon nestanovuje úřadům práce bližší povinnost monitorovat průběh, strukturu a účinky rekvalifikačních programů, programové i strategické dokumenty tuto potřebu akcentují (např. v implementačním plánu Strategie celoživotního učení je hned v několika bodech obsažen požadavek na pravidelný monitoring rekvalifikačních a vzdělávacích programů, na efektivní evaluaci účinků těchto programů a na sestavení konkrétní metodiky pro celkové sledování programů a jejich účinků). Realizace široké sítě opatření financovaných z prostředků Evropského sociálního fondu pak navíc vyvolává

potřebu zpětné vazby pro ty, kteří zaštiťují a financují tyto aktivity, což se zpětně projevuje i v rostoucím počtu hodnotících a monitorovacích zpráv, které se věžou k realizaci opatření aktivní politiky pracovního trhu.

Rekvalifikace jsou z hlediska svého nastavení a designu přínosným a relativně komplexním opatřením (individuální přístup, teoretická i praktická forma pracovní přípravy, vazba na poradenské aktivity ad.). I přes některá úskalí mají, podle našeho mínění, potenciál ovlivnit situaci nezaměstnaných na trhu práce, rozšířit a zvýšit jejich šance na získání zaměstnání a podpořit jejich inkluzi na pracovním trhu.

Silné a slabé stránky hodnotové struktury rekvalifikací, tj. jejich cílů, funkcí a legislativního vymezení, znázorňujeme ve schématu č. 1.

Nástrojová struktura systému rekvalifikací

Typy či charakter rekvalifikačních programů nejsou v legislativě přímo vymezeny. Kvalita programů se však odvozuje od kvalitní činnosti vzdělávacích a rekvalifikačních institucí, které programy realizují a jejichž činnost musí být v tomto smyslu akreditována Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Interní pravidla veřejných služeb zaměstnanosti rozlišují mezi cílenými rekvalifikačními programy (účast v nich je podmíněna příslibem zaměstnavatele o budoucím zaměstnání účastníka) a necílenými programy, které mají spíše charakter nespecifických kursů, spojených s posílením motivace a orientace klienta na trhu práce a s rozvíjením schopností hledat zaměstnání. Priority stanovené správou služeb zaměstnanosti pro realizaci aktivní politiky pracovního trhu v roce 2009 (MPSV, 2009) jednoznačně nabádaly pracovníky úřadů práce k preferenci rekvalifikací na úkor ostatních opatření aktivní politiky zaměstnanosti, a to konkrétně rekvalifikací cílených a profesně orientovaných (jde o programy cílené profesní rekvalifikace pro konkrétní uplatnění na trhu práce a rekvalifikace s praktickou částí výuky u zaměstnavatele). Tento záměr lze chápat jako strategii odpovídající dlouhodobým trendům na trhu práce i hospodářskému vývoji v ČR v roce 2009 - efekty vyplývající z omezených finančních kapacit jsou lépe zřetelné v případě účasti v rekvalifikacích, které přímo vedou nebo z velké části přispívají k nalezení zaměstnání. Na druhou stranu, priority správy služeb zaměstnanosti ani jiné předpisy neomezují možnosti pracovníků úřadů práce podporovat i vznik rekvalifikačních programů, které nemají cílený a profesně specifický charakter. Tím zůstává otevřený i prostor pro realizaci takových opatření, která zejména v době ekonomické recese, tedy v době, kdy chybí a dále ubývají volná pracovní místa, spíše udržují sociální a pracovní potenciál nezaměstnaných tak, aby byl plně využitelný ve chvíli hospodářského oživení.

Zjištění z kvalitativních rozhovorů ukazují, že pracovníci veřejných služeb zaměstna-

Schéma č. 1: Cíle, funkce a vymezení rekvalifikačních programů v ČR (hodnotová struktura)

Silné stránky (pozitiva)

- šíře a obecnost definičního vymezení rekvalifikačních programů umožňuje zachytit a postihnout různé roviny problému snížené zaměstnatelnosti a poskytnout různé formy jeho řešení
- vhodná kombinace stimulační a ochranné funkce rekvalifikačních programů může vést ke skutečné inkluzi na pracovní trh
- obsahuje prvek zplnomocnění klientů - pomoci jim tak, aby si v konečné fázi byli schopni pomoci sami (motivační a aktivační akcent)
- dosažení cílů rekvalifikačních programů je podporováno existencí pozitivních incentív (povětšinou finančního charakteru)
- existují kontrolní a sankční mechanismy, které mají zabránit neefektivnosti systému rekvalifikací (jeho zneužívání, nadužívání)
- v souvislosti s širším uplatněním rekvalifikací v rámci projektů financovaných z evropských zdrojů je kladen větší důraz na zpětnou vazbu o realizaci rekvalifikačních programů formou monitorovacích a hodnotících zpráv

Slabé stránky (negativa)

- přílišná obecnost definice rekvalifikačních programů (včetně nepřesného označení výcvikových a vzdělávacích programů termínem „rekvalifikace“)
- obecnost stanovených cílů rekvalifikačních programů vede k absenci stanovení výsledného efektu, kterého by mělo být prostřednictvím rekvalifikací dosaženo
- nástup na rekvalifikaci není povinný, což může ovlivňovat motivaci některých nezaměstnaných k účasti v nich
- chybí diferenciací míry a charakteru pozitivních incentív s ohledem na různé sociodemografické skupiny (vyvolává pocit snění zodpovědnosti za volbu rekvalifikace a naopak přispívá k pocitu povinnosti veřejných služeb zaměstnanosti financovat rekvalifikace)
- chybí diferenciací sankčních mechanismů s ohledem na různé sociodemografické skupiny (nastavený systém kontroly a sankcí je pro někoho motivující, pro jiného odstrašující)
- nedůsledné monitorování výsledků a sporadické hodnocení účinků realizace rekvalifikačních programů (respektive obecně opatření aktivní politiky zaměstnanosti), není sledována kvalita monitorovaných dat

Zdroj: autorka

nosti při realizaci rekvalifikačních programů respektují dikci ministerských instrukcí, které doporučují upřednostňovat cílené formy rekvalifikací před necílenými. Strategie úřadů práce je totiž poskytovat z velké části hlavně rekvalifikace profesně zaměřené a tedy většinou cílené ke konkrétnímu pracovnímu uplatnění. Tyto rekvalifikace bývají zpravidla krátkodobé a slouží často k získání profesní specializace nebo k rozšíření či doplnění kvalifikace o specifickou znalost nebo dovednost. Jejich cílem je rozvíjet lidský kapitál uchazečů tak, aby byli pro zaměstnavatele dostatečně „přitažliví“. Na druhé straně mnoho dotázaných expertů z řad pracovníků úřadů práce připouští, že i nespécifické rekvalifikace, jejichž smyslem není připravit účastníky pro konkrétní pracovní pozici, ale spíše udržet motivaci a aktivitu především mladých lidí, mají svoji nezastupitelnou úlohu mezi rekvalifikačními programy. Pracovníci přitom vycházejí ze svých profesionálních zkušeností, které je vedou k přesvědčení, že v době nepříliš ekonomicky příznivé jsou pro některé skupiny nezaměstnaných (mladí lidé, početné skupiny čerstvě propuštěných, starší uchazeči ad.) i tyto programy vysoce přínosné (nabízejí jim smysluplné aktivity v době, kdy nemohou participovat na otevřeném trhu práce, a obsahují i silný motivační akcent). Rozhovory navíc ukázaly na nedostatek programů aktivní politiky zaměstnanosti spojený s realizací projektů financovaných z Evropského sociálního fondu. Tyto programy totiž nesměřují k nejvíce znevýhodněným skupinám na trhu práce v takovém

rozsahu, jaký by byl potřeba (jde totiž buď o „masové“ programy, které do značné míry suplují běžné poradenské a vzdělávací aktivity úřadů práce, nebo pouze o jednotlivé projekty, jejichž cílem je začlenění ohrožených skupin na pracovní trh). Jejich realizace se navíc v mnohém ukazuje jako neefektivní, protože úřadům práce jednak chybí mechanismy, které by umožnily lépe kontrolovat kvalitu těchto programů, a jednak - podle dotázaných expertů - prochází evropskými programy často nepřiměřený a neúčelně využitý objem finančních prostředků.

V souvislosti s charakterem a kvalitou rekvalifikačních programů realizovaných v roce 2009 vyjadřovali oslovení pracovníci úřadů práce často znepokojení nad tím, že rekvalifikace, které jsou zpravidla krátkodobé (pokud nejsou předmětem dohody účastníka s konkrétním zaměstnavatelem), nejsou zaměstnavateli příliš uznávány a respektovány jako plnohodnotná forma získání kvalifikace. Řešení by přitom mohl nabídnout systém dílčích (respektive profesních) kvalifikací, v jehož rámci se budou realizovat rekvalifikační programy a který by měl přispět k větší transparentnosti závěrečných osvědčení o účasti ve vzdělávacích nebo výcvikových aktivitách.

Spojitosť rekvalifikací s dalšími nástroji politiky pracovního trhu není zákonem explicitně upravena. Předpokládá se však vazba především na poradenské aktivity, a to jak v procesu výběru rekvalifikace, tak v jejím průběhu i po skončení programu. Větší propojení služeb klientům úřadů práce je v současné době předmětem pří-

pravovaného konceptu zónového poradenství ve veřejných službách zaměstnanosti. Díky důslednému a efektivnímu odlišení potřeb jednotlivých klientů je vytvořen předpoklad pro lepší zacílení vhodných rekvalifikačních programů k nejvíce potřebným uchazečům o zaměstnání a také obecně větší informovanost nezaměstnaných o službách úřadů práce (o možnostech a podmínkách rekvalifikace). Realizace rekvalifikačních programů je navíc úzce provázána s realizací individuálních akčních plánů, jejichž sepsání je od roku 2009 povinné se všemi uchazeči vedenými v registru nezaměstnaných déle než 5 měsíců. Správa služeb zaměstnanosti v souladu s postupy stanovenými v implementačním plánu Strategie celoživotního učení proto apeluje na pracovníky úřadů práce, aby „... rekvalifikace jako jeden z neefektivnějších nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti ... využívali a zařazovali je do sestavovaných individuálních akčních plánů na základě nabídek vzdělávacích programů vyžadovaných potřebami trhu práce“ (Vláda ČR, 2010: 119). Bez ohledu na to, zda jsou povinné individuální akční plány vhodným opatřením k individualizaci a zefektivnění práce s klientem, posuzovali oslovení experti postup zařazení rekvalifikací do individuálních akčních plánů jako legitimní a vhodný aktivační mechanismus, který by mohl alespoň u části nezaměstnaných přispět ke zlepšení jejich situace na trhu práce (zejména u mladých a dlouhodobě nezaměstnaných).

Souhrn silných a slabých stránek nástrojové struktury rekvalifikací uvádíme ve schématu č. 2.

Implementační struktura systému rekvalifikací

Rekvalifikace patří ke stěžejním opatřením aktivní politiky pracovního trhu v ČR a osloveným expertům se jeví jako nejvhodnější a neúčinnější opatření i v době ekonomické recese. Přispívají totiž k dlouhodobému zvyšování zaměstnatelnosti pracovní síly, které je méně závislé na důsledcích vývoje ekonomického cyklu - rekvalifikace jsou tedy nástrojem, který slouží ke smysluplnému zapojení nezaměstnaných i v době, kdy chybí pracovní místa.

Priority Ministerstva práce a sociálních věcí pro realizaci politiky zaměstnanosti v roce 2009 nabádaly k preferenci rekvalifikací před dalšími nástroji aktivní politiky pracovního trhu. Ačkoliv byly rekvalifikace skutečně opatřením, které pokrylo největší podíl nezaměstnaných, jejich rozsah se výrazněji neodchýlil od předchozích let (rekvalifikacemi prošlo v roce 2009 necelých čtyřicet tisíc nezaměstnaných, tj. přibližně 40 % účastníků všech opatření aktivní politiky zaměstnanosti¹¹). Situace stagnace v rozvoji rekvalifikačních programů byla paradoxně spojena se snahou o efektivnější využití finančních prostředků na tyto programy. V roce 2009 byla totiž nově zavedena povinnost úřadů práce realizovat ve větším objemu rekvalifikační kursy prostřed-

nictvím externích dodavatelů a tedy prostřednictvím sjednaných veřejných zakázek. Tento faktor způsobil asi půlroční časovou prodlevu v realizaci rekvalifikačních programů a poznamenal tak nakonec nejen celkový objem realizovaných kursů, ale citelně ovlivnil i výsledné efekty těchto programů. Pokud by totiž bylo možné programy rekvalifikací v době ekonomické recese (2009) pokrýt větší podíl nezaměstnané populace (a to zřejmě díky možnostem evropských programů i té více znevýhodněné v přístupu na pracovní trh), pravděpodobně by se celkový odliv nezaměstnaných z registru ještě o něco zvýšil (i když si totiž uvědomujeme tlaky spojené s hospodářskou recesí, jsme přesvědčeni, že větší účast v rekvalifikacích by mohla přispět přinejmenším k udržování a kultivaci lidského kapitálu nezaměstnaných pro období ekonomického oživení a navíc pro větší počet nezaměstnaných by se tímto otevřela cesta nejen k opuštění registru úřadů práce, ale i k získání zaměstnání).

Za významný problém, který ztěžuje zacílení rekvalifikačních programů a tedy i omezuje celkový rozsah programů poskytnutých úřady práce, považují oslovení experti nedostatečnou motivaci k účasti ve vzdělávacích a výcvikových aktivitách. Ta je slabá hlavně v případě mladých lidí, kteří jsou často k účasti v programu vedeni spíše ekonomickou úvahou než potřebou dlouhodobě zvyšovat svoji zaměstnatelnost. Nedostatek v motivaci ale vidí pracovníci úřadů práce i u osob dlouhodobě či opakovaně nezaměstnaných - problémem však v jejich případě není ani tak slabá motivace pro vstup do programu jako spíše nedostatečný zájem na úspěšném dokončení programu. Nedostatek motivace může souviset i s malou kapacitou pracovníků úřadů práce individuálně se věnovat nezaměstnaným a vysvětlit jim podmínky a pozitiva související s účastí v rekvalifikačním programu. To je zapříčiněno velkým zatížením pracovníků klienty obecně i v době ekonomické recese a zvyklostmi, které vedou k rutinizaci postupů pracovníků úřadů práce.

Silné a slabé stránky implementační struktury rekvalifikací jsou patrné ze souhrnného schématu č. 3.

Participativní struktura systému rekvalifikací (deklarovaná i reálná cílenost)

Legislativa ponechává volný prostor pro vymezení charakteristik účastníků rekvalifikací pro pracovníky veřejných služeb zaměstnanosti a pro realizátory programů. Obecně však doporučuje věnovat zvýšenou pozornost lidem, kteří jsou v důsledku objektivních překážek (špatný zdravotní stav, vyšší věk ad.) i subjektivních faktorů (stereotypní úvahy zaměstnavatelů) znevýhodněni v přístupu na pracovní trh. V době dotazování Zákon o zaměstnanosti rozlišoval jednotlivé - byť jen hrubě kategorizované - skupiny osob znevýhodněných na trhu práce. Tato diferenciace však nebyla podle dotázaných expertů příliš účelná (pro potre-

Schéma č. 2: Formy rekvalifikačních programů v ČR, jejich návaznost a komplexnost (nástrojová struktura)

Silné stránky (pozitiva)

- preference rekvalifikací před ostatními nástroji aktivní politiky zaměstnanosti posiluje klíčové postavení rekvalifikačních programů (jak v preventivní, tak kurativní rovině)
- akcent na typy rekvalifikací přímo podporující získání zaměstnání (profesní a cílené formy rekvalifikací), a to jak v rovině priorit aktivní politiky zaměstnanosti, tak v rovině realizace rekvalifikačních programů (zvyšují lidský kapitál a tím i zaměstnatelnost)
- možnost doplnit nabídku rekvalifikací i nespecifickými programy (mají význam hlavně pro mladé lidi, matky po rodičovské dovolené a dříve dlouhodobě zaměstnané) - je významná zejména v době ekonomické recese
- orientace na kratší a střednědobé programy umožňuje rychlejší reakci na potřeby trhu práce, nejsou tolik nákladné a nemají tak silný uzamykací efekt
- provázanost na systém dílčích (profesních) kvalifikací, respektive Národní soustavu kvalifikací a Národní soustavu povolání (zvyšuje kvalitu kursů i hodnotu závěrečných osvědčení a vede k většímu provázání rekvalifikací, respektive trhu práce, se vzdělávacím systémem)
- systém obsahuje prvky kvality rekvalifikačních programů (diky explicitně stanoveným podmínkám udělování a odnímání akreditací vzdělávacím zařízením)
- v oblasti akreditací a obsahového zaměření rekvalifikačních programů je zřetelná meziresortní vazba (MPSV, MŠMT, kraje, sociální partneři)
- reálné propojení rekvalifikačních programů s aktivními mechanismy (vazba na IAP) - prvek motivace a aktivace přítomný v doprovodných opatřeních
- kvalitativní přínosy spojené s programy financovanými prostřednictvím ESF (individuální přístup a možnost poradenství k volbě rekvalifikace, vazba na zaměstnavatele)

Slabé stránky (negativa)

- nedostatečný důraz na jiné aspekty obsahového zaměření rekvalifikačních programů, promítající se do výsledných účinků (sebedůvěra, rozšíření sociálních sítí ad.)
- chybí explicitní vazba na další programy aktivní politiky zaměstnanosti (to je významné v oblasti poradenství pro volbu rekvalifikací, zejména s ohledem na potřebu řešit situaci znevýhodněných skupin na trhu práce)
- omezená schopnost kontrolovat kvalitu a tedy i ekonomickou efektivnost programů (zejména u programů financovaných prostřednictvím ESF)
- snížená kapacita úřadů práce k individuální práci s klienty obecně + ve vazbě na individuální poradenství k volbě rekvalifikace
- nedostatek specializovaných programů pro ohrožené skupiny na trhu práce (jde o kvalitu programů, individuální péči, délku programů, podmínky přizpůsobené potřebám znevýhodněných ad.)
- není jasně přesné postavení rekvalifikačních programů v systému celoživotního vzdělávání

Zdroj: autorka

Schéma č. 3: Rozsah a podmínky realizace rekvalifikačních programů v ČR (implementační struktura)

Silné stránky (pozitiva)

- rekvalifikace hrají klíčovou roli v rámci opatření aktivní politiky pracovního trhu - rozsah rekvalifikačních programů pokrývá téměř polovinu všech účastníků aktivní politiky zaměstnanosti
- dlouhodobě stabilizovaná situace (organizační struktura) a institucionální podmínky pro realizaci rekvalifikací (existence oddělení rekvalifikací a plánů rozvoje rekvalifikací)
- relativně dobrá spolupráce a komunikace mezi partnerskými institucemi na lokální úrovni
- vytvoření systému dílčích (profesních) kvalifikací vede ke standardizaci podmínek a k větší kontrole kvality programů a také k větší transparentnosti závěrečných osvědčení

Slabé stránky (negativa)

- rozsah rekvalifikačních programů (jak ve vztahu k počtu účastníků, tak také ve vztahu k celkovému objemu finančních prostředků) je stále nedostačující (rekvalifikace nefungují jako proticyklické opatření)
- rozsah realizovaných rekvalifikací byl v roce 2009 poznamenán potřebou vypisování veřejných zakázek na externí dodavatele rekvalifikačních programů
- omezená flexibilita rekvalifikačních programů (s ohledem na potřebu realizace veřejných zakázek, a tedy i dlouhodobých smluv o poskytování rekvalifikací)
- obtížná komunikace a absence metodického vedení ze strany nadřízených institucí (MPSV) v případě zavádění nových institutů (veřejné zakázky, některé specifické programy, např. Vzdělávejte se!)
- snížená ekonomická efektivnost některých programů (zejména projektů financovaných z ESF) - souvisí s nekontrolovatelným tokem finančních prostředků a také např. s uzavíráním smluv se stále stejnými, osvědčenými dodavateli rekvalifikačních programů
- problém nízkého kreditu rekvalifikačních programů v očích zaměstnavatelů a obecně slabá vazba na možnosti, preference, potřeby a postoje zaměstnavatelů v regionech
- nutnost v některých případech suplovat programy tradičního vzdělávání (vyplývá ze stále aktuální potřeby lepší adaptace vzdělávacího systému na potřeby trhu práce), omezené možnosti a prostředky úřadů práce výrazněji ovlivnit kvalitu pracovní síly

Zdroj: autorka

by realizace cílených opatření aktivní politiky trhu práce by byla potřeba jejich jemnější specifikace) a byla od 1. 1. 2012 v zákoně nahrazena obecnější formulací¹². To dává nově příležitost moderním prediktivním metodám, jež se využívají pro podobné účely v zahraničí (profiling, early assesment¹³) a které umožňují posoudit riziko dlouhodobé nezaměstnanosti všech evidovaných uchazečů o zaměstnání různými metodami a na základě takto zjištěného rizika s evidovanými klienty pracovat. Na druhé straně, český systém politiky trhu práce je v současné době teprve ve fázi tvorby a testování modelu profilování uchazečů o zaměstnání¹⁴ a je otázkou, nakolik a zda vůbec opuštění zákonné kategorizace osob vyžadujících zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání ovlivní cílenost konkrétních opatření aktivní politiky trhu práce na tyto sociální skupiny.

Vymezení cílových skupin, které trpí deficitem zaměstnatelnosti (ať už s ohledem na nedostatečnou úroveň lidského a sociálního kapitálu či nízkou míru adaptability a představy kariérového vývoje), a jejich zařazení do rekvalifikačních programů je předpokladem účinnosti rekvalifikací. Principiálně není nikomu odepřen přístup k rekvalifikačním programům (i když už v současné době nepatří účast v rekvalifikaci k základním právům nezaměstnaných), legislativa však jasná pravidla pro výběr účastníků programů aktivní politiky trhu práce nenabízí. Dikce Zákona o zaměstnanosti je tak velmi obecná a neřeší explicitně účast ohrožených specifických skupin v rekvalifikačních kurzech. Navíc z něj nejsou ani patrné strategie či mechanismy, které se uplatňují při výběru účastníků rekvalifikací (chybí specifikace „vhodných“ účastníků). Přesto mají úřady práce zřejmě ustálená pravidla, jež pro selekci účastníků využívají (respektive výběr neprobíhá zcela nahodile). Ke klíčovému z těchto pravidel pak patrně patří dlouhodobá (obvykle déle než pět měsíců trvající) přítomnost uchazeče v registru nezaměstnaných, která přispěla v roce 2009 k relativně velkému zacílení rekvalifikačních programů právě na tuto skupinu nezaměstnaných.

Reálná cílenost rekvalifikačních programů se trvaleji příliš nemění. Ani dopady ekonomické recese nezpůsobily změny v orientaci rekvalifikačních programů a jiných opatření aktivní politiky zaměstnanosti. To je pozitivní v tom smyslu, že i nadále se do programů do určité míry prosazují i lidé se středním či vyšším rizikem nezaměstnanosti. Na druhé straně, rozsah, v jakém se jim daří v programech uplatnit, není v ČR stále dostačující. Zejména to platí pro nízkokvalifikované, starší osoby a zdravotně znevýhodněné, jejichž účast v rekvalifikačních programech je dlouhodobě výrazně nižší než jejich podíl na celkové nezaměstnanosti. V čase rostoucí cílenost na tyto skupiny (podíváme-li se například na evaluační studie z let 2004–2007), i když stále není ideální, je důkazem toho, že veřejné služby zaměstnanosti tyto tendence

vnímají a snaží se je minimalizovat. O tom svědčí, podle našeho názoru, i zmíněné a překvapivě silné zastoupení dlouhodobě a opakovaně nezaměstnaných v rekvalifikačních programech v roce 2009.

K významnější selekci pak zřejmě dochází i uvnitř některých rizikových skupin, a to prostřednictvím jejich motivace a postojů vyplývajících z aktuální situace na trhu práce. Podle dotázaných expertů se v roce 2009 například prokázal relativně silný efekt ekonomické motivace mladých lidí pro vstup do rekvalifikačních programů vyplývající z možnosti čerpat po celou dobu rekvalifikace vyšší dávku v nezaměstnanosti (bez účasti v programu totiž mají nárok na finanční kompenzaci v době nezaměstnanosti pouze tehdy, pokud odpracovali alespoň dvanáct měsíců v posledních třech letech). Ekonomický stimul se ale neukázal jako dostatečně účinný v případě osob, které dlouhodobě působily v zaměstnání a byly zvyklé na určitý ekonomický standard (často i osoby nad padesát let), a také u uchazečů, jejichž příjmy byly hlavním nebo mnohdy jediným zdrojem ekonomického zabezpečení rodiny (často vyučení muži středního věku). Je zjevné, že by zákon umožňuje využít incentivní mechanismy, které by měly přispívat k posílení motivace nezaměstnaných ke vstupu do rekvalifikačního programu a tím ve výsledku zvýšit jejich šance na pracovním trhu, tyto mechanismy díky svému plošnému a univerzálnímu charakteru nemusejí být v případě některých sociálních skupin dostatečně účinné (bohužel jde přitom často o osoby, pro něž by účast v rekvalifikaci mohla být velmi přínosná). Podobně, i nástroje určené ke kontrole plnění podmínek státem dotovaných rekvalifikačních programů, respektive k sankcionování těch, jež je nedodržují, jsou stanoveny příliš obecně. Někteří nezaměstnaní si proto už vytvořili strategie, které jim umožňují pravidla kontroly obejít (například formou dodatečných lékařských dobrozdání), zatímco u jiných tato pravidla vzbuzují respekt a mohou být i překážkou vstupu do programu (například u nízkokvalifikovaných nezaměstnaných).

Souhrn silných a slabých stránek participativní struktury rekvalifikačních programů předkládáme ve schématu č. 4.

Výsledná zjištění II. Přínosy programů rekvalifikací na zaměstnatelnost jejich účastníků

Tato část výzkumu má podobu strukturované evaluace účinků rekvalifikačních programů v ČR postavené na statistické analýze kvantitativních administrativních dat poskytovaných všemi úřady práce v ČR. Tato analýza umožňuje prostřednictvím kvaziexperimentálního postupu zachytit jak míru přínosů pro všechny zúčastněné (a specificky pro znevýhodněné skupiny), tak ve vazbě na jiné skupiny nezaměstnaných (neúčastníky nebo osoby, které nepat-

ří do skupin ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností). Nedílnou součástí hodnocení bylo i určení přínosnosti jednotlivých typů rekvalifikačních programů a také identifikace sociodemografických faktorů, které nejvíce ovlivňují přínosy rekvalifikačních programů pro zaměstnatelnost účastníků formou logistické regrese.

Svým výzkumem jsme se pokusili přispět k nevelkému počtu evaluačních studií, které sledují efekty rekvalifikačních programů systematictější (zejména přínosy pro odchod účastníků z registru nezaměstnaných) v ČR (Hora et al., 2009; Kulhavý a Sirovátka, 2008 nebo Sirovátka et al., 2002–2005). Inovativnost našeho přístupu ve vztahu k již existujícím studiím spočívá ve výběru zkoumaného vzorku účastníků rekvalifikací a také ve snaze podrobněji prozkoumat účinky jednotlivých forem rekvalifikací podle jejich obsahového zaměření i délky. Do sledovaného souboru rekvalifikantů jsme zahrnuli všechny účastníky rekvalifikačních programů, které v roce 2009 absolvovali jako poslední (šlo o poslední program typu rekvalifikace, nikoliv o celkově poslední program aktivní politiky zaměstnanosti). Protože rekvalifikace v některých případech předchází účasti v dalších opatřeních aktivní politiky zaměstnanosti, znamenal náš metodický postup významné rozšíření základny studovaných rekvalifikačních programů (předchází studii totiž sledovaly celkově poslední absolvovaný program aktivní politiky zaměstnanosti v daném roce, což redukovalo počet hodnocených rekvalifikačních programů o více než jednu třetinu). Náš postup tedy umožnil rozkrýt prakticky celý soubor všech rekvalifikací (respektive jejich účastníků), které proběhly v roce 2009, a tím poskytl kompletní a legitimní informaci o jejich cílenosti i výsledných přínosech. Současně se však mohl odrazit v míře zaznamenaných efektů (ty dosáhly až nečekaně vysokých pozitivních hodnot na odliv účastníků z registru nezaměstnaných v druhé polovině sledovaného období), a to z toho důvodu, že obsáhl i účastníky rekvalifikací, kteří v relativně krátké době (v průběhu roku 2009) opustili registr nezaměstnaných odchodem do jiných opatření aktivní politiky zaměstnanosti. I tento výsledek má ale svoji vypovídací hodnotu - ukázal, že existuje vazba mezi různými typy opatření aktivní politiky pracovního trhu (včetně programů financovaných z evropských prostředků) a že přechod mezi nimi je relativně rychlý. Tím dochází i k rychlejšímu odlivu účastníků rekvalifikací z registru nezaměstnaných.

Analýza přínosů rekvalifikací přinesla řadu předpokládaných, ale i zčásti neočekávaných výsledků. Prokázalo se, že nepříznivá ekonomická situace roku 2009, v níž se i v ČR promítly důsledky dopadů celosvětové hospodářské recese, významně ovlivnila postavení všech nezaměstnaných na pracovním trhu, tedy i absolventů rekvalifikací. To se projevilo setrváním valné většiny účastníků rekvalifikací v registru nezaměstnaných v prvních čtyřech až pěti měsících od jejich ukončení. V tomto období totiž

i lidem s vyšším lidským a sociálním kapitálem trvalo delší dobu, než byli schopni nalézt zaměstnání a opustit registr nezaměstnaných. Pro absolventy rekvalifikací pak tyto skupiny „lepší“ nezaměstnaných byly až příliš silnou konkurencí na trhu práce (teorie fronty), a proto se jejich odchody z nezaměstnanosti začaly ve větší míře realizovat teprve ve druhé polovině sledovaného období.

Celkově se doba následného sledování účastníků rekvalifikací projevila jako zásadní pro zaznamenání pozitivních výsledných přínosů rekvalifikačních programů. Čím déle jsme totiž sledovali míru setrvání či nasetrvání účastníků rekvalifikací v registrech nezaměstnaných, tím vyšší přínosy pro jejich odchod jsme zachytili. Není to překvapivé - většina zahraničních i domácích evaluačních studií referuje o stejných zjištěních: účinky výcvikových a vzdělávacích programů jsou ihned po jejich ukončení velmi nízké nebo žádné, s postupem času ale sílí odliv účastníků z registru nezaměstnaných. Například šetření OECD (2005) napříč evropskými zeměmi ukazuje, že rekvalifikace jsou jen málo účinné v krátkodobém horizontu, ale relativně hodně účinné po uplynutí dvou let. Obdobně Bergemann, Fitzenberger a Speckesser (2009) upozorňují, že krátkodobě rekvalifikace nepřispívají k získání zaměstnání, v dlouhodobé perspektivě ale ano (a to u dlouhodobých kursů třeba až po uplynutí několika let).

V naší analýze jsme zjistili, že byt jsou v prvních měsících sledování účinky rekvalifikačních programů v roce 2009 horší než v předchozích letech (srv. Hora et al., 2009), je v podstatě ve všech sledovaných sociodemografických skupinách od začátku podíl osob setrvávajících v evidenci vyšší v kontrolní než ve výzkumné skupině (tabulka č. 1). Vliv programu na odchod z registru nezaměstnaných pak sílí po zhruba 180–210 dnech sledování a ke konci sledování (tj. po 360 dnech od ukončení programu u účastníků rekvalifikací, respektive od počátku evidence u neúčastníků programů) jsou podíly účastníků rekvalifikací v registru nezaměstnaných výrazně nižší než podíly nezaměstnaných, kteří žádný z programů aktivní politiky zaměstnanosti neabsolvovali (kontrolní skupina). To indikuje, že rekvalifikace v delším časovém období napomáhají k odchodu účastníků z registru nezaměstnaných.

Přínosy rekvalifikací pro odchod z nezaměstnanosti jsou přitom vyšší u skupin více znevýhodněných v přístupu na trh práce. Přesto, že v absolutním měřítku vykázaly větší podíl odchodů skupiny účastníků s lepšími vyhlídkami na pracovním trhu (mladší lidé s vyšší kvalifikací a dobrým zdravotním stavem), u více znevýhodněných účastníků rekvalifikací byly zřetelné větší difference mezi těmi, kteří prošli programem, a kontrolní skupinou, která se žádného z programů aktivní politiky zaměstnanosti neúčastnila. Vyplývá z toho, že více znevýhodnění (nízkokvalifikovaní, zdravotně handicapovaní nebo starší uchazeči) mají obecně relativně vysokou pravděpodobnost setrvá-

Schéma č. 4: Teoretická a reálná cílenost rekvalifikačních programů v ČR (participativní struktura)

Silné stránky (pozitiva)

- principiálně není nikomu omezen přístup k rekvalifikačním programům (i když už nepatří v současné době mezi „práva“ nezaměstnaných)
- je možnost specificky podpořit znevýhodněné skupiny na pracovním trhu (díky dikci zákona o zaměstnanosti, který hovoří o potřebě specifické podpory osob, které pro svůj zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo z jiných vážných důvodů tuto péči potřebují)
- reálně dobré zacílení rekvalifikačních programů k nezaměstnaným s nižším a středním rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti (mladší a střední věkové skupiny, vyučení a středoškoláci, ale také opakovaně či dlouhodobě nezaměstnaní)
- relativně dobrá motivace mladých lidí k účasti v rekvalifikačních programech (i ekonomický motiv má svůj význam - rekvalifikace podporují aktivní přístup v době nezaměstnanosti a formování pracovních návyků)
- některé rekvalifikační programy financované prostřednictvím ESF (zejména grantové lokální projekty) jsou dobře cílené ke znevýhodněným skupinám na trhu práce

Slabé stránky (negativa)

- nejsou jasně specifikovány skupiny, jejichž obtížné postavení na trhu práce by bylo žádoucí řešit prostřednictvím rekvalifikací (souvisí s potřebou přesné kategorizace skupin a osob ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností prostřednictvím profilingu)
- chybí jasná pravidla výběru účastníků rekvalifikačních programů, resp. specifikace „vhodných“ účastníků rekvalifikací (vazba na potřebu explicitně vydefinovaného poradenství k volbě rekvalifikací a na požadavek objasnění přínosů rekvalifikačních programů pro změnu postavení ohrožených skupin na pracovním trhu)
- nízká cílenost rekvalifikačních programů k nejvíce znevýhodněným skupinám na pracovním trhu (starší uchazeči, nízkokvalifikovaní, zdravotně postižení)
- velmi nízká motivace k participaci v rekvalifikacích u některých sociálních skupin (starší lidé, zdravotně postižení, nízkokvalifikovaní - hrozí riziko rezignace na působení na trhu práce)
- programy financované prostřednictvím ESF jsou sice cílené, ne ale důsledně (nepodchycují některé skupiny nezaměstnaných, jejich cílenost varíuje v různých regionech)

Zdroj: autorka

vat dlouhodobě v registru nezaměstnaných, avšak v případech, že se jim dostane rekvalifikace, je šance jejich odchodu z registru několikanásobně větší. V těchto případech rekvalifikace skutečně pomáhají k opuštění nezaměstnanosti a k eliminaci mrtvé váhy, která se v účinných rekvalifikačních programech rovněž projevuje a je silnější u osob méně znevýhodněných na pracovním trhu (podle Fay (1996) se může pohybovat na úrovni 30–40 %). Vzhledem k tomu, že zastoupení více znevýhodněných v rekvalifikacích je obecně nízké (viz analýza cílenosti rekvalifikačních programů), agregovaný pozitivní efekt rekvalifikačních programů je slabší. Na druhé straně, v roce 2009 se častěji než v jiných letech účastnili rekvalifikačních programů také uchazeči s delší dobou evidence, tedy nezaměstnaní s relativně velmi špatnou perspektivou uplatnění na pracovním trhu. Právě pro ně pak měly rekvalifikace největší přínos, neboť po roce od jejich absolvování zůstalo v registru nezaměstnaných jen 20 % dlouhodobě evidovaných účastníků, ale téměř 90 % těch, kteří žádným programem aktivní politiky zaměstnanosti neprošli.

Největší a nejrychlejší přínos zaznamenaly programy přípravy uchazečů na podnikání. Ukázalo se, že zhruba do pěti měsíců od jejich ukončení setrvává v registru pouze něco kolem 35 % všech účastníků. Tyto rekvalifikace jsou často navázány na další podporu ze strany veřejných služeb zaměstnanosti, a to konkrétně na opatření podpory samostatné výdělečné činnosti. Účast v tomto návazném nástroji aktivní politiky zaměstnanosti zřejmě přispívá klíčovou

měrou k vyšší míře rychlejších odchodů účastníků z registru nezaměstnaných. Podobně se v odchodech účastníků z nezaměstnanosti odrazily i programy jiných rekvalifikací, tedy více obecně zaměřených programů, které byly rovněž v řadě případů následovány účastí v dalším programu aktivní politiky zaměstnanosti. Nejhorší dopady na odliv z registru nezaměstnaných zaznamenaly - podobně jako v předchozích letech - programy počítačových dovedností, částečně proto, že neposkytují specifické znalosti a dovednosti bezprostředně vedoucí k zaměstnání (souvisí s kvalitou kursů), zčásti ale zřejmě i proto, že jej častěji absolvují lidé s většími bariérami v přístupu na pracovní trh (zejména lidé nad padesát let, zdravotně postižení či nízkokvalifikovaní). Podobná zjištění přinesl i regresní model, který ukázal, že vliv rekvalifikačních programů na odchod účastníků z evidence je významný a pohybuje se u všech typů kursů s výjimkou již zmíněných programů počítačových dovedností na úrovni 12 %–76 %. Na druhou stranu podložil také již dříve známé skutečnosti o vlivu základních sociodemografických charakteristik na odchod z registru nezaměstnaných. Nižší vzdělání, vyšší věk, horší zdravotní stav a vícečetné evidence na úřadu práce limitují schopnost uchazečů opustit nezaměstnanost a v tomto ohledu se vliv účasti v rekvalifikačním programu nejeví tak významný jako vliv klíčových charakteristik účastníků. Větší přínosy rekvalifikačních programů pro odliv jednotlivých uchazečů z registru nezaměstnaných se tak zřejmě více projevují uvnitř těchto sociodemografických skupin.

Tabulka č. 1: Účast absolventů rekvalifikací ukončených v roce 2009 v evidenci nezaměstnaných po 30–360 dnech (vybrané socio-demografické kategorie)

		Ev.+30	Ev.+60	Ev.+90	Ev. +120	Ev.+150	Ev.+180	Ev.+210	Ev.+240	Ev.+270	Ev.+300	Ev.+ 330	Ev.+360
Pohlaví (%)													
ženy	rekv. - účast.	80,8	71,4	63,3	56,7	51,7	47,4	35,3	25,9	19,4	14,9	11,9	9,2
	kontrolní sk.	89,1	79,1	70,3	63,8	56,4	49,9	45,5	41,7	37,9	34,9	32,4	30,3
muži	rekv. - účast.	77,3	66,4	57,6	51,1	45,5	41,1	31,5	23,5	17,9	13,7	10,5	7,5
	kontrolní sk.	87,9	77,4	66,9	58,6	50,1	43,2	38,9	35,2	32,3	30,0	28,3	26,9
Specifické skupiny dle platného znění zákona o zaměstnanosti v roce 2009 (%)													
absolventi	rekv. - účast.	59,4	47,2	37,3	30,8	25,5	21,9	16,1	10,9	8,6	6,4	4,5	2,8
	kontrolní sk.	75,7	55,1	40,1	32,1	25,0	19,2	16,2	14,1	11,9	9,3	5,8	5,3
rodiče dětí do 15 let	rekv. - účast.	83,3	74,7	66,9	60,9	55,8	51,5	37,8	27,6	19,6	15,5	12,9	10,1
	kontrolní sk.	92,6	84,9	77,3	71,0	63,6	56,6	52,1	48,3	44,6	41,6	39,2	37,1
těhotné ženy	rekv. - účast.	99,2	97,3	93,0	90,3	85,6	80,2	63,4	46,7	36,6	27,2	21,0	14,8
	kontrolní sk.	93,7	87,7	80,4	72,3	64,6	55,8	47,8	40,9	34,4	28,4	23,5	19,7
dlouh. nez. nad 5 měs.	rekv. - účast.	99,9	99,5	98,9	98,6	98,2	97,9	75,0	55,6	42,2	32,8	26,5	20,3
	kontrolní sk.	99,9	99,7	99,6	99,5	99,3	98,9	97,3	95,5	94,3	93,0	91,8	89,9
Vzdělání (%)													
základní	rekv. - účast.	81,9	73,9	66,6	60,6	55,3	51,5	40,4	31,5	24,9	19,6	15,2	11,9
	kontrolní sk.	90,8	83,4	75,8	69,6	63,4	57,9	53,8	50,2	46,7	44,2	42,2	40,4
vyučen/a	rekv. - účast.	79,4	69,1	61,1	54,1	49,0	44,6	34,4	25,5	19,3	14,4	11,2	8,1
	kontrolní sk.	89,5	80,0	70,2	62,2	53,7	46,8	42,5	38,7	35,4	32,8	30,8	29,2
střední (maturita)	rekv. - účast.	78,1	67,8	58,5	51,8	46,5	42,1	30,3	21,5	15,8	12,2	9,8	7,4
	kontrolní sk.	85,8	73,3	62,8	54,9	46,3	38,9	34,3	30,4	26,9	24,1	21,7	19,9
VŠ	rekv. - účast.	77,8	67,3	57,9	52,5	47,0	42,7	30,4	22,2	16,3	12,8	10,4	8,2
	kontrolní sk.	83,2	66,2	53,4	45,0	37,1	30,3	26,2	22,6	19,8	17,7	16,0	14,2
Věk (%)													
do 18 let	rekv. - účast.	70,7	61,1	53,3	48,7	43,0	38,4	28,5	21,2	16,0	12,9	9,3	6,8
	kontrolní sk.	78,9	63,5	51,4	43,8	36,6	30,1	26,3	23,5	20,4	17,6	14,5	14,0
19–24 let	rekv. - účast.	71,7	60,4	51,0	43,7	37,9	33,9	25,4	18,7	14,7	11,4	8,8	6,0
	kontrolní sk.	83,0	68,8	57,4	48,9	40,3	32,9	28,1	24,4	21,4	19,3	17,7	16,6
25–34 let	rekv. - účast.	78,0	67,1	57,7	51,2	46,2	42,1	31,3	22,8	16,9	13,1	10,4	7,9
	kontrolní sk.	87,8	76,8	66,3	58,0	49,0	41,2	36,4	32,5	29,4	27,0	25,3	24,1
35–49 let	rekv. - účast.	80,8	71,0	63,1	56,4	51,2	47,1	35,6	26,1	19,5	15,0	11,9	9,1
	kontrolní sk.	90,8	82,2	73,1	65,9	57,8	51,2	47,1	43,5	40,5	38,3	36,8	35,6
nad 50 let	rekv. - účast.	86,0	78,3	71,0	64,2	59,1	53,7	41,4	31,4	24,1	17,9	14,0	10,2
	kontrolní sk.	93,8	87,2	79,7	73,4	67,1	62,5	58,1	54,0	49,6	45,9	42,7	38,7
Zdravotní stav (%)													
dobrý	rekv. - účast.	77,4	66,7	57,7	50,9	45,5	41,0	30,5	22,2	16,5	12,6	9,9	7,4
	kontrolní sk.	86,9	75,3	64,5	56,2	47,5	40,2	35,6	31,8	28,5	26,0	24,1	22,6
zdravotní omezení	rekv. - účast.	87,3	80,4	74,7	68,9	64,7	60,9	48,2	36,8	28,5	22,3	17,7	13,2
	kontrolní sk.	94,9	90,1	84,8	80,2	75,0	70,3	66,9	63,7	60,2	57,4	55,1	52,7
OZP - zdr. znevýhodn.	rekv. - účast.	85,5	78,4	74,0	68,0	64,8	61,1	47,8	36,4	27,7	20,8	16,6	12,1
	kontrolní sk.	95,7	91,6	87,3	83,6	79,0	74,6	71,6	68,7	65,4	62,6	60,3	58,1
OZP - invalidní	rekv. - účast.	87,1	81,0	73,9	68,2	63,6	59,8	47,0	36,4	28,8	21,8	17,4	13,3
	kontrolní sk.	94,8	89,7	84,2	79,6	74,6	70,1	66,8	63,4	59,6	56,4	53,5	50,1
Opakovaná nezaměstnanost - počet předchozích evidencí (%)													
1 předchozí evidence	rekv. - účast.	78,7	68,2	59,8	52,6	47,1	42,5	31,7	23,3	17,7	13,5	10,6	7,7
	kontrolní sk.	87,4	76,4	67,0	59,4	51,3	44,5	40,1	36,4	32,8	30,3	28,2	26,2
2 předchozí evidence	rekv. - účast.	79,0	68,9	60,7	54,1	49,1	44,9	33,8	24,8	19,3	15,1	12,0	9,1
	kontrolní sk.	89,4	79,9	71,0	64,0	56,2	49,7	45,4	41,7	38,2	35,6	33,7	31,9
5+ před. evidencí	rekv. - účast.	80,2	71,1	63,9	58,1	53,2	49,6	39,2	30,0	23,4	18,0	14,8	11,2
	kontrolní sk.	92,2	84,9	75,2	68,2	61,3	55,9	52,2	48,7	45,3	42,8	41,3	40,3
Kumulovaná nezaměstnanost - celková délka předchozích evidencí (%)													
do 6 měsíců	rekv. - účast.	74,3	62,3	52,7	45,0	39,3	34,8	25,6	18,4	13,8	10,5	7,8	5,4
	kontrolní sk.	84,3	71,0	59,5	50,6	41,2	33,6	29,0	25,2	21,8	19,5	17,7	16,3
7–12 měsíců	rekv. - účast.	76,9	65,7	55,9	48,6	43,4	38,5	28,5	20,8	15,8	12,3	9,8	7,0
	kontrolní sk.	87,4	76,2	65,3	56,7	47,6	40,0	35,1	31,0	27,4	25,0	23,1	21,6
13–24 měsíců	rekv. - účast.	79,2	69,1	61,0	54,6	49,2	44,8	33,8	24,9	18,6	14,2	11,4	8,8
	kontrolní sk.	90,0	80,8	70,6	62,8	54,7	48,1	43,5	39,2	35,4	32,6	30,5	28,9
2–5 let	rekv. - účast.	83,4	75,3	68,4	62,3	57,5	53,8	42,0	31,5	23,6	18,6	15,0	11,5
	kontrolní sk.	93,3	87,0	79,1	73,0	66,5	61,1	57,2	53,4	49,7	46,8	44,6	42,8
déle než 5 let	rekv. - účast.	87,2	82,6	78,7	75,2	71,5	68,5	56,0	45,0	36,3	28,3	23,4	17,9
	kontrolní sk.	96,5	93,1	89,0	85,7	81,9	78,6	76,3	73,7	70,9	68,6	66,9	65,4
CELKEM	rekv. - účast.	79,2	69,3	60,9	54,2	49,0	44,7	33,7	24,9	18,8	14,4	11,3	8,4
	kontrol. sk.	88,5	78,2	68,5	61,0	53,1	46,4	42,0	38,3	34,9	32,3	30,3	28,5

Pozn.: sloupce Ev. + 30, 60, 90, 120, 150, 180, 210, 240, 270, 300, 330, 360 ukazují, zda se nezaměstnaní (účastníci i neúčastníci rekvalifikací) vyskytují v registru nezaměstnaných s příslušným odstupem dnů sledování

Zdroj: data systému OKpráce

Tabulka č. 2: Logistická regrese k vysvětlení vlivu jednotlivých sociodemografických charakteristik na odchod účastníků rekvalifikací z evidence nezaměstnaných po 180 dnech¹⁵

	Nspec. rekv.	Prof. rekv. D	Prof. rekv. THP	Rozšíření kvalifik.	Jiná rekv.	Příprava k podn.	Kurs IT	Všechny rekv.
Sledovaná kategorie	Exp (ß)	Exp (ß)	Exp (ß)	Exp (ß)	Exp (ß)	Exp (ß)	Exp (ß)	Exp (ß)
Pohlaví (referenční kategorie)								
Muži								
Ženy	0,773	0,774	0,773	0,773	0,773	0,773	0,774	0,773
Vzdělání (referenční kategorie)								
Základní								
Vyučen	1,485	1,487	1,485	1,486	1,485	1,485	1,486	1,485
Střední	1,604	1,609	1,603	1,604	1,604	1,603	1,603	1,604
VŠ	2,075	2,082	2,075	2,075	2,075	2,073	2,076	2,075
Věk (referenční kategorie)								
19–24 let								
do 18 let	1,056	1,056	1,056	1,056	1,056	1,056	1,057	1,056
25–34 let	0,848	0,849	0,848	0,848	0,848	0,848	0,849	0,848
35–49 let	0,646	0,647	0,646	0,646	0,646	0,646	0,647	0,646
nad 50 let	0,454	0,455	0,454	0,454	0,454	0,454	0,455	0,454
Zdravotní stav (referenční kategorie)								
Dobrá								
Zdravotní omezení	0,399	0,400	0,399	0,400	0,399	0,399	0,400	0,399
OZP - znevýh.	0,350	0,350	0,350	0,350	0,350	0,350	0,350	0,350
OZP - invalidní	0,449	0,449	0,449	0,449	0,449	0,449	0,449	0,449
doč. neschnp.	0,213	0,213	0,213	0,213	0,213	0,214	0,214	0,213
Opakovaná nezaměstnanost (referenční kategorie)								
sled. ev.								
1 evid.	0,714	0,714	0,714	0,714	0,714	0,714	0,714	0,714
2 evid.	0,597	0,597	0,597	0,597	0,597	0,597	0,597	0,597
3 evid.	0,551	0,551	0,551	0,551	0,551	0,551	0,551	0,551
4 evid.	0,514	0,514	0,514	0,514	0,514	0,514	0,514	0,514
5 evid. +	0,510	0,510	0,510	0,510	0,510	0,510	0,510	0,510
Účast v programu (referenční kategorie)								
neúčastníci								
účastníci R	1,128	1,336	1,139	n.s.	n.s.	1,762	0,815	1,119
úč ost. APZ	1,121	1,030	1,115	1,165	1,123	1,099	1,176	1,112
Konstanta	3,035	3,023	3,036	3,037	3,035	3,036	3,027	3,035
(N)	739433	739433	739433	739433	739433	739433	739433	739433
-2 Log likelihood	940707,383	940596,816	940708,796	940684,024	940705,513	940648,253	940587,205	940709,249
Nagelkerke R2	0,138	0,138	0,138	0,138	0,138	0,138	0,138	0,138

Zdroj: data systému OKpráce

Délka rekvalifikačního programu zřejmě nehraje v podmínkách českého pracovního trhu tak významnou roli při odchodu z nezaměstnanosti, jak by se dalo předpokládat. Zjistili jsme totiž, že delší formy rekvalifikací měly v roce 2009 zpočátku silnější vliv na odchod účastníků z evidence nezaměstnaných než krátkodobé programy, a to přesto, že bychom u delších rekvalifikací - v souladu se zjištěními např. Lechnera, Miquela a Wunsche (2005) - očekávali výraznější vliv uzamčení účastníků v programu. Ten způsobuje snížení aktivity účastníků rekvalifikací při hledání zaměstnání a jeho účinky jsou tím intenzivnější, čím delší je rekvalifikační program, a většinou přetrvávají ještě určitou dobu po ukončení programu. Efekt uzamčení v rekvalifikacích se sice s velkou pravděpodobností projevil i u účastníků rekvalifikací v roce 2009, jeho dopad ale zřejmě nebyl tak silný. Navíc, délka rekvalifikačních programů v posledních letech je více nivelizovaná a směřuje spíše ke kratším a středně dlouhým formám rekvalifikací (žádný z rekvalifikačních programů ukončených v roce 2009 totiž netrval déle než

jeden rok), což také pravděpodobně přispívá k menším rozdílům v efektech kratších a delších rekvalifikačních programů. Celkově však lze krátkodobé formy rekvalifikací považovat za velmi efektivní, a to z toho důvodu, že jejich krátké trvání podporuje možnost flexibilních reakcí na potřeby uchazečů stejně jako na požadavky lokálních zaměstnavatelů a je celkově přijatelnější pro samotné nezaměstnané (raději absolvují kratší typ programu, který je neodloučí dlouhodobě od účasti v placeném zaměstnání a v případě potřeby naváže účast v dalším programu).

Konečně, abychom podložili významnost odchodu účastníků rekvalifikačních programů z registru nezaměstnaných jako důležitého prvku přínosů těchto programů, pokusili jsme se ověřit, nakolik byly tyto odchody spojené se získáním zaměstnání či odchodem do ekonomické neaktivity a nakolik šlo o tranzici mezi dalšími nástroji aktivní politiky zaměstnanosti. Tyto údaje mají spíše informativní povahu, neboť nejsme schopni vzhledem k výzkumnému designu a částečné absenci dat příčiny odchodu účastníků

rekvalifikací zcela přesně specifikovat. Přesto se domníváme, že administrativní data systému OKpráce ukázala vcelku spolehlivě, že odchod rekvalifikantů z registru nezaměstnaných po půl roce od ukončení programu je ve velké míře spojen s odchody do zaměstnání (ve více než 62 % případů ve srovnání s 55 % podílem odchodů do zaměstnání v kontrolní skupině neúčastníků) a také s častějšími přechody do jiných opatření aktivní politiky zaměstnanosti (asi ve 20 % případů). Odliv účastníků rekvalifikací mimo trh práce (do ekonomické neaktivity), případně sankční vyřazení, tvoří jen minimální procento všech odchodů. To umožňuje učinit závěr, že většina typů rekvalifikačních programů nejenže pomáhá nezaměstnaným opustit v rozmezí zhruba půl roku až roku od ukončení rekvalifikace registr nezaměstnaných, ale v řadě případů také přispívá k odchodu absolventů rekvalifikací do zaměstnání (tedy na regulérní pracovní trh). Rekvalifikace mají tedy vliv na zvýšení šancí účastníků programů na pracovním trhu, posilují jejich zaměstnatelnost a podněcují/urychlují jejich odchody do zaměstnání.

Závěrečné shrnutí a výsledná doporučení

Rekvalifikace patří v současných politických pracovního trhu charakteristických jak akcentem na aktivaci nezaměstnaných, tak na kultivaci jejich lidského kapitálu, ke klíčovému opatření. Slouží jak k prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti prostřednictvím programů, které zvyšují všeobecné dovednosti, sebedůvěru a orientaci na trhu práce, tak také k řešení nezaměstnanosti těch, kteří již dlouhodobě odloučení od trhu práce jsou. Pro nezaměstnané je hlavním motivem účasti v rekvalifikačním programu vize nalezení zaměstnání, veřejné služby zaměstnanosti jsou zase k realizaci rekvalifikačních kursů vedeny snahou o zvýšení šancí nezaměstnaných na trhu práce a následně o snížení počtu registrovaných nezaměstnaných. Evaluate přináší rekvalifikačních programů je proto pro obě strany potřebná a přínosná. Hodnoceny bývají obvykle účinky rekvalifikací na zaměstnanost a zaměstnatelnost jejich účastníků (srv. například Bergemann, Fitzenberger a Speckesser, 2009; Biewen, Fitzenberger, Osikominu a Waller, 2007; OECD, 2005 ad.) a také dopady na příjmovou úroveň rekvalifikantů (srv. například Kluve, Lehmann a Schmid, 2008 nebo Lechner, 1999). Samotné hodnocení přitom není snadné, neboť vyžaduje jak kvalitní data a vhodný metodický přístup, tak také jistou obezřetnost při interpretaci výsledných zjištění (například ve vztahu k jejich specifičnosti pro některé skupiny či dlouhodobému časovému intervalu, v němž se mohou projevovat).

V ČR nepatří hodnocení rekvalifikací jako samostatného prvku aktivní politiky trhu práce k nejčastějším tématům evaluačních studií. Těch je prozatím v ČR relativně málo, vzhledem k potřebě zpětné vazby o realizaci a účincích opatření financovaných z evropských finančních prostředků však tyto analýzy postupně přibývají. Rekvalifikace, pokud jsou výlučným předmětem evaluace, bývají nahlíženy spíše regionální či lokální optikou (srv. například Horáková, Rákoczyová, 2003; Karásková, 2011 ad.). Rekvalifikační programy jsou ale výrazně častěji součástí hodnotících analýz, které posuzují z vybraného hlediska dopady opatření aktivní politiky zaměstnanosti obecně. Tyto analýzy jsou systematictější prováděny pouze jednou institucí v ČR - Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí; příležitostně se pak problematice hodnocení účinků opatření aktivní politiky trhu práce věnují studie a diplomové práce studentů ekonomických a sociálních věd (srov. například Sladká, 2010; Navrátilová, 2012; Kalíšková, 2010). Nedostatkem analýz, v nichž jsou rekvalifikace pouze jedním z řady sledovaných opatření, je skutečnost, že význam rekvalifikačních programů není nahlížen v jejich celistvosti a komplexnosti na jedné straně a není dostatečně akcentován jejich význam a specifičnost pro ohrožené skupiny na trhu práce na straně druhé. Z meto-

dického hlediska pak sice systematické analýzy a hodnocení opatření aktivní politiky zaměstnanosti realizované VÚPSV nabízejí relativně podrobný vhled do problematiky účinků těchto opatření v jejich vzájemném srovnání, nedokážou ale - díky zvoleným metodologickým postupům, které jsou pro analýzu více aktivních opatření najednou vhodnější - zachytit celkový rozsah a tedy i celkové dopady rekvalifikačních programů.

V tomto ohledu je přínosná právě tato studie, která se inovativně pokusila rozšířit záběr analýzy na co možná největší počet účastníků rekvalifikací v roce 2009 a na něm následně identifikovat dopady na zaměstnatelnost těchto účastníků, a to s akcentem na postavení osob ze znevýhodněných skupin (nízkokvalifikovaní, dlouhodobě nezaměstnaní, ženy, rodiče, zdravotně postižení, starší nebo velmi mladí lidé ad.). Naše zjištění o přínosech rekvalifikací v krátkodobém časovém horizontu jsou podobné těm, jež přináší výše zmíněné publikace. V dlouhodobé perspektivě však naše studie explicitněji než jiné prokázala, že vliv účinků rekvalifikací na odchod účastníků z nejvíce ohrožených skupin na trhu práce z registru nezaměstnaných (v ideálním případě do zaměstnání, což se v řadě případů v roce 2009 skutečně stalo) silí a vyrovnávají se tak šance nezaměstnaných na nalezení zaměstnání. Tato zjištění interpretujeme z pozice sociálních vědců jako pozitivní (účast v rekvalifikaci nemusí mít totiž zejména v krátké době po jejím absolvování pouze účinky ekonomicky měřitelné, ale také má významné dopady na sebehodnocení účastníka a jeho celkové sociální fungování (srv. např. Horáková, Rákoczyová, 2003). Na druhé straně, účinky rekvalifikací na růst zaměstnanosti v obecné perspektivě (tj. bez vazby na sledování pozice nejvíce zranitelných osob a regionů zasažených ve větší míře strukturální nezaměstnaností) bývají hodnoceny méně pozitivně. Některé makroekonomicky orientované práce například ukazují, že rekvalifikační programy přispívají ke snižování růstu celkové míry nezaměstnanosti v ČR výrazně méně, než je tomu u obdobných programů v zahraničí (srv. např. Hujer et al., 2002)⁶. Současně však tyto analýzy připouštějí, že rekvalifikační programy - ve srovnání s ostatními nástroji aktivní politiky trhu práce - patří mezi nejúčinnější opatření politiky zaměstnanosti v ČR (srv. Kalíšková, 2010: 82).

Naše studie prokázala, že účinky rekvalifikací v ČR v roce 2009 byly významné zejména pro nezaměstnané z ohrožených skupin na trhu práce. Právě jim účast v programu významně napomohla k odchodu z nezaměstnanosti. Rekvalifikační programy tak považujeme - i přes některá úskalí naznačená v analýze designu a realizace těchto programů - za účelné opatření aktivní politiky pracovního trhu, které nejenže v porevolučním období přispělo k rychlejší transformaci české ekonomiky a snadšímu formování pracovního trhu (například sektoru služeb, do něhož přecházela řada pra-

covníků z jiných profesí a bylo třeba je do vzdělání či rekvalifikovat), ale i v současné době napomáhá mnoha nezaměstnaným vyrovnat se s důsledky ekonomické recese (plní tedy nejen svoji kurativní, ale i preventivní funkci).

S ohledem na výsledky analýzy designu, realizace a přínosů rekvalifikací, které jsme ve stručné podobě prezentovali v tomto příspěvku, lze formulovat následující doporučení pro zefektivnění politiky rekvalifikací v ČR.

Doporučení zohledňující význam a rozsah rekvalifikačních programů

- Je nezbytné i nadále podporovat význam rekvalifikačních programů jako klíčového opatření aktivní politiky zaměstnanosti, které přispívá jak k prevenci nezaměstnanosti, tak k jejímu řešení. Rekvalifikace jsou totiž nástrojem, který je možné zachovat či rozšiřovat i v době, kdy jiná opatření aktivní politiky zaměstnanosti nejsou tolik průrazná a užívaná (v době recese jde o „nejlevnější“ a přitom vysoce efektivní nástroj k udržení zaměstnatelnosti pracovní síly).
- Za tímto účelem je dále nutné zvyšovat rozsah rekvalifikačních programů, a to jak s ohledem na vložené finanční prostředky, tak vzhledem k podílu nezaměstnaných pokrytých rekvalifikačními programy. Přesto, že jsou výsledné přínosy rekvalifikačních programů v krátkodobém horizontu méně intenzivní než v případě jiných opatření aktivní politiky zaměstnanosti, jsou relativně hodně vysoké v delším časovém intervalu a mají trvalejší charakter. Důraz na dostatečný rozsah rekvalifikačních programů může podnítit rychlejší odchody většího počtu nezaměstnaných z registrů úřadů práce nebo může alespoň přispět k udržení a kultivaci lidského kapitálu u širšího okruhu uchazečů o zaměstnání.
- V tomto ohledu bude zřejmě dále účelné posilovat spolupráci úřadů práce se vzdělávacími a dalšími institucemi a rozšiřovat rozsah realizovaných rekvalifikačních programů a kapacitu pro individuální práci s uchazeči formou kontraktace služeb. Je však přitom nezbytné nutná podpora a metodické vedení ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí, a to proto, aby se zabránilo podobným nedostatkům a zpožděním, jež vznikly v souvislosti s potřebou vypisování veřejných zakázek v roce 2009.

Doporučení ke struktuře účastníků rekvalifikačních programů

- Zvyšování rozsahu a celkového dosahu rekvalifikačních programů by mělo být podmíněno i dalším zlepšováním cílenosti těchto programů. Ukazuje se totiž, že lepších výsledků v odlihu z nezaměstnanosti dosahují rekvalifikační programy u skupin, které čelí na trhu práce vážnějším problémům a na které jsou přitom v současné době rekvalifikační programy cíleny nedostatečně (jde zejména

o nízkokvalifikované uchazeče, zdravotně postižené a osoby starší padesáti let).

- Cílenost rekvalifikační na ohrožené skupiny osob na trhu práce by bylo dobré podpořit akcentem na možnost individuálního poradenství k volbě rekvalifikace (tato možnost sice reálně existuje, je třeba ji ale významně posílit). Individuální péče o uchazeče, kteří žádají o účast v rekvalifikačním programu (ale i o ty, jejichž účast v rekvalifikaci vyhodnotí zprostředkovatel jako účelnou), by totiž mohla předejít disbalancím, jež vznikají v důsledku nevhodně zvoleného rekvalifikačního programu, a zabránit tak snížení výsledných přínosů rekvalifikací. Individuální podpora ze strany pracovníků veřejných služeb zaměstnanosti navíc může posílit aktivitu a motivaci nezaměstnaných, kteří tímto získají dojem „větší péče“ ze strany úřadů práce.
- S ohledem na potřebu prohloubení individualizace práce s nezaměstnanými (a explicitně s potenciálními účastníky rekvalifikačních programů) je nutné zvažovat i kapacitní možnosti pracovníků úřadů práce, které bude nutné dále posilovat (respektive bude nezbytné, aby došlo k reorganizaci personálních kapacit tak, aby uchazeči více ohrožení rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti získali přiměřenou a včasnou intervenci například v podobě účasti v rekvalifikaci), současně je však třeba zvyšovat i profesní odborné kvality poradenských pracovníků úřadů práce. Individuální a cílenou pomoc, kterou nabízejí programy financované z Evropského sociálního fondu, vidíme v tomto ohledu pouze jako doplňkové opatření. Evropské programy totiž mohou svými poradenskými aktivitami úřadům práce zčásti „ulevit“, nemohou je však plně nahradit. Těžiště individuálního poradenství by proto i nadále mělo zůstat na úřadech práce, protože jedině tak je možné udržet kontinuitu individuální práce s uchazeči a koordinaci individuálního poradenství s dalšími službami nezaměstnaným.
- Do budoucna proto bude nezbytné a velmi cenné propojit realizaci rekvalifikačních programů s připravovaným konceptem zónového poradenství. To umožní lépe posoudit potřeby jednotlivých uchazečů o zaměstnání a identifikovat typy rekvalifikačních programů a jejich načasování tak, aby jejich přínosy pro zaměstnatelnost a zaměstnanost různých skupin uchazečů byly co nejvyšší.
- Ve snaze podpořit cílenost rekvalifikačních programů k více znevýhodněným skupinám na trhu práce by bylo rovněž účelné přesněji kategorizovat skupiny osob ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností prostřednictvím moderních prediktivních metod (profilování) a nastavit jasnější pravidla výběru „vhodných“ účastníků rekvalifikací. Bližší specifikace cílových skupin účastníků rekvalifikací (vyplývající například z konkrétně nastaveného modelu profilování jejich rizika

dlouhodobé nezaměstnanosti) by mohla díky porozumění heterogenitě uchazečů ze znevýhodněných skupin zlepšit zacílení rekvalifikačních programů. Explicitnější stanovená pravidla výběru uchazečů do rekvalifikací by navíc mohla stimulovat důvěru nezaměstnaných ve služby úřadů práce.

- Motivaci, která je pro některé skupiny významnou bariérou účasti v programu, by bylo vhodné podpořit lépe strukturovanými a diferencovanými incentivy. Ty by měly mít zřejmě nadále finanční povahu, měly by ale lépe reagovat na míru znevýhodnění některých skupin na trhu práce a také na aktuální životní okolnosti. Podle našeho názoru by například byla účelná jejich diferenciaci podle dosavadní pracovní zkušenosti uchazečů (tj. podle věku či odpracovaných let) nebo podle reálné životní a rodinné situace (zvážit například přítomnost dětí v rodině, nezaměstnanost dotýkající se více členů rodiny ad.). Uvědomujeme si přitom, že manipulace s výší dávek v nezaměstnanosti je systémovou záležitostí, kterou nebude tak snadné změnit. Jistou variantou řešení by mohlo být i zavedení například jednorázového příspěvku v rámci dávek sociální pomoci při vstupu do rekvalifikačního programu.
- Rovněž kontrolní a sankční mechanismy zvyšující efektivnost rekvalifikačních programů by měly lépe zohledňovat handicap a postavení nezaměstnaných na trhu práce. Mohly by být například specifikovány vzhledem k délce nezaměstnanosti a k jejich dřívější účasti v rekvalifikačních programech nebo jiných opatřeních aktivní politiky zaměstnanosti. Zabránilo by se tím neefektivnosti sankcí v případě některých nezaměstnaných a podnítil by se zájem o rekvalifikaci u těch, kteří existující sankce vyhodnocují jako příliš silné (což bývají obvykle uchazeči, pro které má účast v rekvalifikaci zásadní přínos, například starší lidé nebo nízkokvalifikovaní).

Doporučení týkající se kvality rekvalifikačních programů a jejich přiměřenosti potřebám specifických skupin

- Spolu s důrazem na rekvalifikační programy jako klíčová opatření aktivní politiky zaměstnanosti je vhodné dále akcentovat ty typy programů, které přispívají bezprostředně a cíleně k získání zaměstnání. Jde především o profesní rekvalifikace s prvky pracovního výcviku u zaměstnavatele, které se dlouhodobě ukazují jako vysoce účinné pro odliv účastníků z registru nezaměstnaných. Právě akcent na praktické dovednosti zvyšuje hodnotu těchto programů v očích potenciálních zaměstnavatelů a podporuje důvěru uchazečů ve vlastní schopnosti, znalosti a dovednosti.
- V tomto smyslu také doporučujeme posílit vazbu rekvalifikačních programů na získání tzv. dílčí (profesní) kvalifikace, která účastníkovi umožní vykonávat konkrétní činnosti v rámci zvolené profese

a zaměstnavateli zajistí transparentnost v dovednostech účastníka rekvalifikací a posílí tak vypovídací hodnotu závěrečného osvědčení o absolvování rekvalifikačního programu. Možnost získat osvědčení o udělení dílčí kvalifikace uchazečům o zaměstnání (ale také třeba zájemcům o zaměstnání nebo zaměstnancům, kteří cítí tuto potřebu) by navíc měla být pracovníky úřadů práce více medializována - informace o tomto mechanismu a jeho přínosech by měly být širěji dostupné nejen nezaměstnaným, ale například také zaměstnavatelům.

- Dále by měl být podporován i rozvoj programů všeobecně zaměřených a sloužících spíše k prevenci než řešení dlouhodobé nezaměstnanosti. Takové rekvalifikační programy mají svůj význam hlavně v době ekonomické recese, kdy nejsou volná pracovní místa v takovém rozsahu, aby pokryla větší podíl nezaměstnaných. Navíc, nespecifické rekvalifikační kurzy zlepšují orientaci některých skupin na trhu práce (hlavně mladých lidí, osob dlouhodobě vázaných na předchozího zaměstnavatele) a zvyšují jejich motivaci k účinnému hledání pracovního místa (v případě delší dobu nezaměstnaných uchazečů), a to bez ohledu na fázi ekonomického cyklu. Naše analýza totiž prokázala, že v delší časové perspektivě mají i účastníci nespecifických programů velkou šanci na odchod z registru nezaměstnaných, a to často i získáním nového pracovního místa. U menšího procenta těch, kterým se po nespecifickém všeobecném rekvalifikačním programu nepodaří opustit evidenci nezaměstnaných, je pak zřejmý zejména aktivační a motivační prvek výsledných účinků.
- Spolu s rozšiřováním rozsahu realizovaných rekvalifikačních programů a zlepšováním jejich cílenosti k ohroženým skupinám na trhu práce bude nadále nutné zvyšovat a lépe kontrolovat kvalitu realizovaných programů. Kvalita kursů je obzvláště důležitá při realizaci programů určených pro specifické znevýhodněné skupiny na pracovním trhu - je třeba je řádně diferencovat a programy uzpůsobit jejich potřebám a specifickým životním okolnostem (šit je na míru). V tomto směru by měly být pracovníkům veřejných služeb zaměstnanosti dány větší kompetence zasahovat do kvality programů nabízených v rámci projektů Evropského sociálního fondu, čímž by mělo dojít i k posílení ekonomické efektivity takových programů. Jako schůdnou vidíme zejména součinnost pracovníků úřadů práce, kteří mají na starosti rekvalifikace, s pracovníky odboru školství, kteří disponují informacemi o podmínkách udělení akreditace konkrétním vzdělávacím zařízením.
- Kvalita programů je spojena s jejich délkou. Jsme přesvědčeni, že by měl zůstat zachován obecný poměr mezi krátkodobými, střednědobými a dlouhodobými rekvalifikačními kurzy. Délka programu

by však měla více zohledňovat a odrážet potřeby jednotlivých uchazečů. Krátkodobé programy by tak měly sloužit především nezaměstnaným, jejichž zaměstnatelnost není výrazněji limitována, je třeba ji pouze aktualizovat nebo doplnit. Delší rekvalifikační programy by pak měly směřovat k více znevýhodněným osobám na pracovním trhu a měly by mít větší prostor jak pro obecnou přípravu, tak pro možnost praktického procvičení (zejména u zaměstnavatelů). Posouzení vhodnosti typu rekvalifikačního programu včetně jeho délky je pak znovu spojováno s potřebou účinného individuálního poradenství k volbě rekvalifikace a s možností vázat účast v rekvalifikačním programu na koncept zónového poradenství.

- S ohledem na kvalitu rekvalifikačních kursů by bylo žádoucí zvážit i možnost vytvořit a realizovat specializované rekvalifikační programy pro starší uchazeče o zaměstnání, zdravotně postižené nebo nízkokvalifikované nezaměstnané ve větším rozsahu a variabilnější nabídce než nyní. Tyto skupiny se totiž běžných rekvalifikačních programů účastní jen zřídka, a to zvláště proto, že program nevyhovuje jejich potřebám, mají z účasti v něm strach nebo dopředu anticipují svůj neúspěch po ukončení programu. Obecně a pro širší populaci nastavené kursy totiž nemají dostatečnou sílu překonat bariéry vyplývající z vyššího věku a nižší adaptability, ze zdravotního omezení nebo objektivních deficitů v oblasti lidského kapitálu. Proto je nezbytné, aby aktivní politika zaměstnanosti nabízela takto ohroženým skupinám kvalitnější (i když mnohdy dražší) alternativy.

- Kvalitu a výslednou účinnost rekvalifikačních programů lze navíc podpořit vhodnou vazbou na další podpůrná a doplňková opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Pozitivně přitom hodnotíme současné snahy pracovníků veřejných služeb zaměstnanosti častěji vázat účast v rekvalifikaci na podmínky pomoci při zprostředkování zaměstnání sestavené v individuálním akčním plánu. Tento postup lze dále jen doporučit, protože podněcuje vstup do rekvalifikačního programu u skupin, které by za jiných okolností účast v rekvalifikaci nezvažovaly, a zároveň posiluje pocit zodpovědnosti jak za výběr a úspěšné absolvování programu, tak za celkové řešení situace nezaměstnanosti. Dále by ovšem bylo třeba zvážit i propojení některých rekvalifikačních programů (zejména těch, které specificky rozvíjejí zaměstnatelnost starších osob, nízkokvalifikovaných, zdravotně postižených nebo dlouhodobě nezaměstnaných) na opatření tvorby pracovních míst, a to například i ve veřejném sektoru. U osob s rozsáhlejšími nebo mnohočetnými bariérami vstupu na běžný pracovní trh totiž mohou být podpora zaměstnatelnosti a na ní navazující (byť dočasné) zaměstnání významnou (někdy i aktuálně jedinou) formou začlenění na pracovní trh.

- Nadále se jeví jako účelné také rozvíjet a obohacovat tzv. monitoring zaměstnavatelů. Vybraní pracovníci úřadů práce by měli aktivně budovat vztah veřejných služeb zaměstnanosti se zaměstnavateli v regionu a nejen při realizaci, ale i při plánování rekvalifikačních programů zohledňovat jejich potřeby a požadavky. To ale vyžaduje jistou míru flexibility v realizaci rekvalifikačních programů, která nesmí být omezována centrálně nastavenými institucionálními mechanismy. Je proto nezbytné, aby například realizace rekvalifikačních programů formou veřejných zakázek nebránila potřebě měnit flexibilně dodavatele rekvalifikačních kursů nebo jejich obsahové zaměření. Uzavřené smlouvy o realizaci veřejné zakázky v oblasti vzdělávání a výcviku pracovní síly by tak zřejmě neměly být uzavřeny na dlouhou dobu, neboť to významně omezuje soutěžení mezi dodavatelskými vzdělávacími subjekty a znepružňuje to reakce politiky zaměstnanosti na měnící se podmínky na trhu práce (respektive na aktuální požadavky zaměstnavatelů).

* Tato studie vznikla s podporou Grantové agentury České republiky v rámci výzkumného záměru „Modernizace české sociální politiky: k zaměstnanosti vstřícnému modelu?“ (GAP404/11/0086).

1 V první výzkumné otázce jde o to zjistit: 1) jaké jsou cíle a podmínky realizace programů rekvalifikací v rámci aktivní politiky pracovního trhu (tj. význam v rámci aktivní politiky trhu práce, legislativní prostředí, cíle, deklarované prostředky k dosažení cílů) a 2) jaké typy rekvalifikací, pro koho a za jakých podmínek realizují úřady práce (tj. typy rekvalifikační obecně i ve vazbě na představní požadavky, deklarovaná versus reálná cílenost na jednotlivé skupiny podle typů programů, rozsah programů, pocíťované problémy při realizaci programů, vnímaný dopad ekonomické recese na realizaci rekvalifikačních programů ad.) (bliže viz Horáková, 2011b: 68).

2 Druhá výzkumná otázka zjišťuje: 1) zda ovlivňují rekvalifikační programy schopnost účastníků opustit registr nezaměstnaných (v různých časových intervalech), 2) jak si v tomto ohledu stojí účastníci rekvalifikací z ohrožených skupin ve srovnání s jinými nezaměstnanými (neúčastníci, nepříslušníci ohrožených skupin), 3) které faktory nejvíce přispívají k odchodu účastníků rekvalifikačních programů z registru nezaměstnaných a které faktory je naopak snižují (prvky kvality, rozsahu a cílenosti programu), a 4) jaké jsou další trajektorie absolventů rekvalifikací při pohybu na trhu práce (tj. přecházejí do dalších opatření aktivní politiky zaměstnanosti, získávají zaměstnání - vlastními silami nebo za pomoci ÚP, odcházejí do ekonomické neaktivity?) (bliže viz Horáková, 2011b: 68).

3 Tento zákon v současnosti ohrožené skupiny nevymezuje. V době provádění výzkumu však kladl důraz na zvýšenou pozornost pracovníků úřadů práce při práci s mladými lidmi a absolventy do 20 let, s osobami staršími 50 let, se zdravotně postiženými, s těhotnými ženami a kojícími matkami do devíti měsíců po porodu, s rodiči dětí ve věku do 15 let, s nezaměstnanými vedenými v evidenci déle než 5 měsíců, s osobami ze socio-kulturně znevýhodněného prostředí a s azylanty.

4 Konkrétně jsme provedli smíšený model evaluace s orientací na cíle, prostředky i vybrané efekty programu (bliže Schmid et al, 1996; Brickmayer a Weis, 2000; Gazier, 2000; Chan, 2005). Jde o způsob hodnocení, který patří mezi moderní evaluační metody, které kopírují příslušnou techniku evaluačních postupů a zdůrazňují spíše logiku intervence, její

předpoklady a kontext jako východiska pro hodnocení účinků programu. Hendl (2005) v této souvislosti rozlišuje dva typy smíšeného výzkumu: výzkum pomocí míchání metod, které je vyvoláno aktuální potřebou v průběhu či ke konci výzkumného šetření, a výzkum na základě smíšeného modelu. V případě našeho výzkumu šlo o druhou variantu, tedy o výzkum na základě smíšeného modelu, který umožňuje aplikovat různé kvalitativní a kvantitativní metody uvnitř jednotlivých fází výzkumného procesu.

5 Námi provedené hodnocení rekvalifikačních programů představuje tzv. programovou evaluaci. Ta nabízí využití různých sociálně vědních metod pro určení či posouzení toho, zda je nabízená veřejná služba cílená a vychází vstříc potřebám konkrétních uživatelů a zda jim reálně pomáhá (Gazier, 2000). Podle Rossiho a Freemana (1999: 10) je programová evaluace současně jakousi „... manažerskou politickou aktivitou, která odhaluje význam politických rozhodnutí a možnosti alokace zdrojů pro plánování, design, implementaci a pokračování programu, jež směřuje k řešení problémů a zlepšení životních podmínek lidí“ (srv. Cranston, 1992).

6 Analýze dokumentů byly podrobeny legislativní dokumenty (Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, Zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání kvalifikací, Vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců, Vyhláška č. 176/2009 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o akreditaci vzdělávacího programu, organizace vzdělávání v rekvalifikačním zařízení a způsob jeho ukončení), programové materiály (Národní program reforem ČR na roky 2008–2010, Zpráva o plnění Národního programu reforem ČR na roky 2008–2010, Program realizace aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2009) a strategické dokumenty (Strategie rozvoje lidských zdrojů pro ČR, Strategie celoživotního učení ČR).

7 Primární databáze rozhovorů zahrnovala celkem 45 kvalitativních rozhovorů provedených v letních měsících roku 2010 s řídícími i výkonnými pracovníky úřadů práce v šesti záměrně vybraných lokalitách (polovina z lokalit se potýká tradičně s velkými problémy na trhu práce, zbylá polovina lokalit byla podle výsledků ekonomických ukazatelů (míry nezaměstnanosti, podílu dlouhodobě nezaměstnaných a počtu nezaměstnaných na volné pracovní místo) významně zasažena nezaměstnaností v souvislosti s dopady ekonomické recese).

8 Pro naši analýzu jsme využili dat sbíraných jednotlivými úřady práce a kompleťovaných prostřednictvím tzv. systému OKpráce. Databáze systému OKpráce za rok 2009 zahrnovala informace o celkem 762 249 nezaměstnaných, kteří byli v evidenci úřadů práce k 1. 1. 2009 (tj. k tomuto datu se do evidence nezaměstnaných nově registrovali nebo v ní setrvali z dřívějšího období) nebo do evidence vstoupili kdykoliv v průběhu roku 2009 (do 31. 12. 2009).

9 Patří mezi ně: 1) právo na pomoc při zprostředkování zaměstnání včetně vyhledávání vhodného zaměstnání, poradenství a poskytování informací o pracovních příležitostech; 2) právo na podporu v nezaměstnanosti při splnění zákonem stanovených podmínek; 3) právo na zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání, pokud ji uchazeč potřebuje, a 4) právo na pracovní rehabilitaci v případě osob se zdravotním postižením. Tato práva jsou současně doplněna souborem povinností uchazečů o zaměstnání (MPVS, 2011a).

10 Rekvalifikace představuje takovou aktivitu, která vede k „získání nové kvalifikace a zvýšení, rozšíření nebo prohloubení dosavadní kvalifikace, včetně jejího udržování nebo obnovování“ (Zákon č. 435/2004 Sb. § 108 odst. 1). Zákon připouští označení rekvalifikace i v případě, kdy kvalifikaci získává člověk, který žádnou kvalifikaci dosud nedisponuje.

11 Rekvalifikační programy přitom tradičně patří mezi nejčastěji používaná a nejlevnější opatření české aktivní politiky trhu práce. Data MPVS například ukazují, že zatímco výdaje na opatření spojená s tvorbou pracovních míst se na jednoho účastníka v roce 2009 pohybovaly v řádech statisíců (veřejně prospěšné

- práce: celkové výdaje 1 371 223 tisíc Kč, počet umístěných uchazečů 4834, náklady na jednoho umístěného uchazeče 283,7 tisíc Kč; společensky účelná pracovní místa: celkové výdaje 985 295 tisíc Kč, počet umístěných uchazečů 6859, náklady na jednoho umístěného uchazeče 143,6 tisíc Kč; podpora zdravotně postižených prostřednictvím chráněných zaměstnání: celkové výdaje 323 545 tisíc Kč, počet umístěných uchazečů 1231, náklady na jednoho umístěného uchazeče 262,8 tisíc Kč - viz Statistická ročenka trhu práce v ČR 2009 a statistiky výdajů MPSV), výdaje na účastníky rekvalifikací dosáhly ve stejném období průměrně výše necelých 10 tisíc Kč, a to jak s ohledem na nepřilíši velký celkový objem investovaných prostředků (v roce 2009 činil tento objem 388 131 tisíc Kč), tak i vzhledem k velkému počtu účastníků rekvalifikací ve srovnání s počty účastníků jiných programů. Celkové tak výdaje na jednoho účastníka rekvalifikací dosáhly hodnoty téměř pětinašobně menší ve srovnání s průměrnými výdaji na jednoho účastníka opatření aktivní politiky pracovního trhu (9744 Kč na jednoho účastníka rekvalifikací vs. 48 478 Kč na jednoho účastníka opatření aktivní politiky trhu práce obecně) (Horáková, 2011b: 100).
- 13 Zákon o zaměstnanosti ve znění platném od 1. 1. 2012 v paragrafu 33 uvádí pouze obecnou tezi, že zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání je třeba věnovat uchazečům, kteří ji pro svůj zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo z jiných vážných důvodů potřebují.
 - 14 Srovnej např. profilovací modely Worker Profiling and Re-employment Services v USA, Kansmetr v Nizozemsku nebo Job Barometr v Dánsku. Statistický model profilování je vyvíjen pracovníky Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí v Praze (bližší viz Soukup, 2011 nebo Soukup, Michalička a Kotíková, 2009).
 - 15 Vhodnost modelu binární logistické regrese jsme testovali prostřednictvím Nagelkerkova pseudo R Square. Ten dosáhl hodnoty 0,127, což naznačuje, že model vysvětluje vztah proměnných relativně dobře.
 - 16 Například Kališková (2010) ukazuje, že: „... zvýšení růstu míry participace v rekvalifikačních programech o 1 % vede podle odhadnutých koeficientů ke snížení růstu míry celkové nezaměstnanosti o 0,05 %.“ (Kališková, 2010: 83).
- ## Literatura:
- Bergemann, A., Fitzenberger, B., Speckesser, S. 2009. Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences. *Journal of Applied Econometrics*, 24, 5, pp. 797-823.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Waller, M. 2007. Which Program for Whom? Evidence on the Comparative Effectiveness of Public Sponsored Training Programs in Germany. IZA Discussion Papers 2885. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Brickmayer, J. D., Weiss, C. 2000. Theory-based evaluation in practice: What do we learn? *Evaluation Review*, 24, 4, pp. 407-431.
- Brown, P., Hesketh, A., Williams, S. 2003. Employability in a Knowledge-Driven Economy. *Journal of Education and Work*, vol. 16, 2003, no. 2, pp. 107-126.
- European Commission. 2007a. Employment in Europe 2007. Brussels: EC.
- European Commission. 2007b. Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security. Brussels: EC.
- European Commission. 2008. Employment in Europe 2008. Brussels: EC.
- European Commission. 2010a. EVROPA 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Brussels, EC.
- European Commission. 2010b. An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: EC.
- Forrier, A., Sels, L., Hootegeem, G. V., De Witte, H., Steene, T. Van Der. 2002. Temporary Employment and Employability. Training Opportunities and Efforts of Temporary and Permanent Employees. Research Report 0206. Katholieke Universiteit Leuven.
- Fugate, M., Kinicki, A. J., Ashforth, B. E. 2004. Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications. *Journal of Vocational Behavior*, 65, pp. 14-38. Paper selected for the Best Paper Proceedings of the 2003 Annual Meeting of the Academy of Management, Seattle (Organizational Behavior Division).
- Gazier, B. 1999. Employability: An evolutionary notion, an interactive concept. In: Gazier, B. (ed.). *Employability: Concepts and policies*. Berlin: Institute for Applied Socio-Economics, pp. 37-67.
- Gazier, B. 2000. Evaluation of active labour market policies: european experiences. Manuscript. April 2000. Paris.
- Grip, A., de, Loo, J., Sanders, J. 2004. The Industry Employability Index: Taking account of supply and demand characteristics. *International Labour Review*, 143, 3, pp. 211-33.
- Hendl, J. 2005. Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace. Praha: Portál.
- Heyes, J. 2009. Enhancing employability: policy measures in a time of crisis. Turin, Italy: International training centre of the ILO.
- Hora, O. 2010. Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti realizované v České republice v letech 2007-2009. In: Sirovátka, T., Hora, O., Horáková, M., Jahoda, R., Šimíková, I., Vyhliďal, J. *Ohrožení na trhu práce v měnících se podmínkách*. Nepublikovaný materiál. Brno: VÚPSV.
- Horáková, M. 2010. Ohrožení na trhu práce (podle dat systému OK práce). In: Sirovátka, T., Hora, O., Horáková, M., Jahoda, R., Šimíková, I., Vyhliďal, J. *Ohrožení na trhu práce v měnících se podmínkách*. Nepublikovaný materiál. Brno: VÚPSV.
- Horáková, M. 2011a. Empirické zhodnocení významu lidského kapitálu v době ekonomické recese. *Fórum sociální politiky* č. 1, s. 2-12.
- Horáková, M. 2011b. 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.
- Horáková, M., Rákoszyová, M. 2003. Přínosy rekvalifikací pro znevýhodněné skupiny nezaměstnaných. In: Sirovátka, T., Mareš, P. (eds.). *Trh práce, nezaměstnanost, sociální politika*. Brno: Masarykova univerzita, s. 202-219.
- Huier, R.; Blien, U.; Caliendo, M.; Zeiss, C. (2002): Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany - A Dynamic Panel Approach Using Regional Data. IZA Discussion Papers No. 616.
- Chen, H., T. 2005. Practical Program Evaluation. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Kluge, J., Lehmann, H., Schmidt, C. M. 2008. Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Labor Force Status Sequences. *Labour Economics*, 15, pp. 1270-95.
- Kališková, K. 2010. Aktivní politika zaměstnanosti a její efekty na nezaměstnanost v regionech České republiky. *Diplomová práce*. Praha: FSV UK, Institut ekonomických studií.
- Karásková, I. 2011. Rekvalifikace a jejich vliv na zaměstnanost uchazečů o zaměstnání v okrese Brno-venkov. *Fórum sociální politiky* č. 4, s. 2-12.
- Kulhavý, V., Sirovátka, T. 2008. Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007. *Výzkumná zpráva*. Brno: VÚPSV.
- Larsson, L. 2003. Evaluation of Swedish youth labour market programmes. *Journal of Human Resources*, 38, 4, pp. 891-927.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C. 2005. Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. Discussion Paper No. 05-02. Mannheim: Centre for European economic research.
- MPSV. 2009. Statistická ročenka trhu práce v České republice 2009. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, Odbor analýz a statistik.
- MPSV. 2011a. Základní práva a povinnosti uchazeče a zájemce o zaměstnání.
- MPSV. 2011b. Mateřských školek je málo, dětí hodně. MPSV, Oddělení styku s veřejností.
- Navrátilová, V. 2012. Rekvalifikace a vzdělávání dospělých v Jihomoravském kraji. *Diplomová práce*. Brno: FSS MU.
- OECD 2005. Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts. In *Employment Outlook, Chapter 4*. Paris: OECD. pp. 173-208.
- OECD. 2009a. Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis. Paris: OECD.
- OECD. 2009b. Education at a Glance 2009: OECD Indicators. Paris: OECD.
- Pruitt, H., Dérogée, P. 2010. Employability and job security, friends or foes? The paradoxical reception of employability in the Netherlands. *Socio-Economic Review*, 4, 7, pp. 1-24.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. 1999. Evaluation. A Systematic Approach. SAGE Publications.
- Schmid, G. 1998. Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy. Discussion Paper FS I 98-206. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Sladka, H. 2010. Rekvalifikace v dalším vzdělávání dospělých, úloha v OU a SOU. *Diplomová práce*. Brno: FSS MU.
- Sirovátka, T., Horáková, M., Rákoszyová, M., Kulhavý, V. 2002. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce: hodnocení kvality a přínosů rekvalifikací a veřejně prospěšných prací účastníků. *Průběžná zpráva z 2. etapy výzkumného projektu*. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Kulhavý, V. 2008. Programy aktivní politiky zaměstnanosti v ČR v roce 2005: Hodnocení efektů na nezaměstnanost v roce 2006. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Kulhavý, V., Horáková, M., Rákoszyová, M. 2003a. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce: přínosy rekvalifikací a dalších nástrojů APZ na Břeclavsku. *Průběžná zpráva z výzkumného pilotního projektu*. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Kulhavý, V., Horáková, M., Rákoszyová, M. 2003b. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. *Závěrečná zpráva z pilotního výzkumného projektu*. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Rákoszyová, M. 2002. Rozsah a cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR, zájem o programy a motivace účastníků. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Rákoszyová, M. 2003. Přínosy veřejně prospěšných prací k sociálnímu začlenění a k získání zaměstnání. In: Mareš, P., Sirovátka, T. (eds.). *Trh práce, nezaměstnanost, sociální politika*. Brno: FSS MU, s. 220-233.
- Soukup, T. 2011. Profilování a heterogenita uchazečů o zaměstnání. *Disertační práce*. Brno: FSS MU.
- Soukup, T., Michalička, L., Kotíková, J. 2009. Třídění uchazečů na úřadech práce - řešení problematiky cílení APZ a poradenství. Praha: VÚPSV.
- Statistická ročenka trhu práce v České republice 2009. 2010. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor analýz a statistik.
- Vláda ČR. 2010. Zpráva o plnění Implementačního plánu Strategie celoživotního učení za rok 2009. Usnesení č. 4 ze dne 4. ledna 2010.
- Vyhliďal, J. 2004. Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců.
- Weber, A., Hofer, H., 2004. Employment effects of early interventions on job search Program. IZA Discussion Papers 1076. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Weinert, P. et al. 2001. Employability: From Theory to Practice. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wilthagen, T., Tros, F., van Lieshout, H. 2003. Towards „Flexicurity“: balancing flexibility and security in EU member states. Working Paper. Tilburg University: OSA/Institute for Labour Studies.
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Autorka působí na Fakultě sociálních studií MU v Brně a problematikou zaměstnanosti se zabývá dlouhodobě.

Inkluze jako lakmusový papírek českého vzdělávacího systému

Dana Moree

Inkluze je tématem, které je v České republice často dáváno do souvislosti i se sociálním vyloučením. Měla by se stát konceptem, který pomůže sociální vyloučení odstranit. Ze zahraničí víme, že koncept může fungovat za splnění některých systémových podmínek, které však budou podpořeny i změnou kultury - tedy sdílených hodnot a významů, společného přesvědčení o tom, jak se věci mají dělat. Inkluze také vyžaduje zapojení celé řady aktérů - od státní správy přes zřizovatele až po konkrétní učitele, ale také rodiče a žáky. Učitelé a jejich důvěra v to, že inkluze může fungovat, jsou však samozřejmě hráči klíčovými. V článku jsou představeny výsledky kvalitativního výzkumu na téma inkluze ze dvou škol v menším městě ve Středočeském kraji. Po úvodním představení relevantních teoretických konceptů zasazujících inkluzi do kontextu transformující se země představíme výsledky výzkumu i diskusi zakončenou doporučeními.

Souvislost mezi zvyšujícím se sociálním vyloučením některých skupin obyvatelstva a vzděláváním je i v České republice vnímána jako nepopíratelný fakt. V posledních několika letech - konkrétně po rozsudku D. H. a ostatní proti České republice - se téma vztahu mezi sociálním vyloučením a vzděláváním propojilo s tématem inkluze ve školství. Ta je představována jako jeden z principů, které by měly umožnit začleňování dětí se speciálními vzdělávacími potřebami do hlavního vzdělávacího proudu (Janebová, 2010; OECD, 2012).

Termín inkluze se v posledních dvaceti letech prosazuje ve světě jako snaha navazující na pokusy o integraci, které jsou datovány do 60.–80. let minulého století (Brusling & Pepin, 2003). Termín inkluze je dáván do souvislosti se zařazováním žáků se speciálními vzdělávacími potřebami do hlavního vzdělávacího proudu. Filozofie za tímto přístupem znamená podstatnou změnu interpretace toho, co se ve školách děje. Cílem školní docházky není jen výuka (*teaching*), ale vzdělávání (*education*), jehož cílem je „rozvíjet celé dítě, jeho dovednosti, postoje, ale i znalosti nezbytné pro úspěšné zařazení do společnosti“ (Katz & Mirenda, 2002: 14). Takové vzdělávání se pak týká všech dětí včetně těch se speciálními vzdělávacími potřebami. Ideálem tedy je, aby se tyto děti vzdělávaly společně s ostatními, protože jen tak se obě skupiny mohou dobře připravovat na společný život v jedné společnosti. Inkluze se snaží navázat na integrační snahy především v tom smyslu, že oproti integraci akcentuje fakt, že pouhá fyzická přítomnost dítěte se speciálními vzdělávacími potřebami ve třídě nestačí. Dítě musí být plně začleněno do všech aktivit ve třídě, musí být plnohodnotnou součástí třídního kolektivu.

Inkluze jako relativně nový princip, který by se měl začít aplikovat, s sebou samozřejmě přináší i otázku změn ve vzdělávacím systému. Podle všeho současný stav inkluzi příliš nepomáhá a její umožnění vyžaduje také změnu jak struktury vzdělávacího systému, tak i myšlení – jde o to změnit náhled na děti se speciálními vzdělávacími potřebami i na školu jako takovou (např. zpráva OECD z roku 2012 přináší

seznam konkrétních doporučení, která se týkají jak změny školního klimatu, tak i struktury vzdělávacího systému).

Z literatury však víme, že velké změny jsou většinou vnímány jako nežádoucí, protože a priori znamenají přerušení starých zaběhaných mechanismů, a tak jsou z principu vždy složitější než zachování statusu quo (Fullan, 2000; Goodson, 2004). Otázkou společenské změny a konkrétně změny ve vzdělávacím systému se zabývala celá řada teoretiků i výzkumníků. Ti se shodují v tom, že změnu nelze prosadit, pokud se týká jen jedné části systému. Právě proto, že se jedná o systém, v kterém se jeho jednotlivé prvky vzájemně ovlivňují, je nutné uvažovat o změně komplexně (Hajisoteriou, 2010; Jakobi, 2005; Seddon, 2005; Silova, 2005; Wilkins et al., 2010). To v praxi znamená zabývat se mnoha paralelními procesy: *top-down* versus *bottom up approach* se zabývají tím, na kterých úrovních změna probíhá. *Top-down* označuje směr shora dolů – tedy to, že změna je iniciována na centrální úrovni a pak je namířena na dění v jednotlivých školách. *Bottom-up* označuje naopak změnu, která vzniká zdola a snaží se odsud změnit celý systém (Fullan, 2000). Kromě pohledu shora dolů a zdola nahoru je však potřeba vnímat ještě další procesy, jako restrukturalizaci v kombinaci se změnou kultury (Fullan, 2000). Restrukturalizace znamená změny ve struktuře – způsob financování, dělení pravomocí, obsazování postů, možností výběru školy apod. Změna kultury je pak samozřejmě složitější. Jde o změnu nebo posuny ve sdílených významech, hodnotách, přesvědčeních, ale také rituálech a symbolech, které to vše vynášejí na světlo světa.

Pro úspěšnou transformaci je potřeba aktivovat všechny složky – starat se jak o změnu struktury, tak i kultury – a zajistit, aby se aktivovaly jak směrem shora dolů, tak i opačně. Pokud se tak nestane, hrozí, že k reálné změně nedojde, zůstane jen kosmetickou úpravou bez reálného efektu. Znamená to tedy, že pro skutečnou změnu je potřeba získat celou řadu aktérů. Jenže jak víme z literatury i z praxe, právě to je v zemích procházejících obdobím transfor-

mace často velmi obtížné, a to hned z několika důvodů (více např. viz Berend, 2009; Holmes, 1997; Kennedy, 2002).

Změna vzdělávacího systému je obtížná v každé společnosti a je vždy neodmyslitelně spjatá s daným kontextem (Goodson, 2005; Veugelers, 2007; Hargreaves & Fullan, 2009). Ve společnosti, která prochází fází transformace, je však ještě o mnoho složitější právě díky těmto principům restrukturalizace a změny kultury. Řada autorů, kteří se zabývali změnami ve střední a východní Evropě po roce 1989, dospěla k názoru, že velké přání rychle dohnat západní Evropu vedlo na začátku 90. let k absolutní preferenci změn struktur, které byly také nezbytné. V rámci této restrukturalizace se však většinou zapomnělo na změnu kultury, která by pak zaplnila nově vytvořený prostor. A tak se často stávalo, že transformace získávala čím dále tím více obsah Potěmkinovské vesnice, která mění kulisy, za nimi však vše běží podle starých pravidel. Děje se tedy často jen naoko. (Berend, 2009; Dahrendorf, 2005; Sztompka, 1993).

Proces transformace, který byl nastartován ve střední a východní Evropě, přišel navíc v době globalizace a zvýšeného cestování nejen osob a kapitálu, ale také myšlenek. Nové koncepty a nápady na změny přicházely často z jiné země, jiného prostředí a bylo třeba je kontextualizovat, zasadit do nových podmínek. V literatuře se pro tento jev vžil termín cestující politiky (*travelling policy*) (Jones & Alexiadou, 2001; Ozga & Jones, 2006; Seddon, 2005). Někdy přichází v podobě osvědčeného návrhu na řešení nějakého problému, jindy v podobě nové mezinárodní regulace nebo jako důsledek rozhodnutí soudu – jako např. v případě D. H. a ostatní. Otázkou pak samozřejmě je, jak tyto nové koncepty ovlivňují již zaběhané postupy v dané zemi a jak vážně jsou implementovány do již existujících struktur.

Nový termín inkluze se jeví jako jeden z těch, které přišly do České republiky zvenku, a to ve dvojí interpretaci. Jedni v termínu vidí způsob řešení segregace v českém školství, jiní jen nesmyslnou povinnost vyplývající z neakceptovatelné-

ho rozsudku ve věci D. H. a ostatní. Pokud však vezmeme vážně v úvahu Fullanův argument, že pro změnu je potřeba aktivizovat a motivovat celou řadu hráčů, nabízí se otázka, jak inkluzi jako princip do českého školství vnést a zda je české prostředí na tento nový koncept připraveno – lépe řečeno, otázkou je, co všechno se musí stát, aby skutečná změna možná byla.

Z mezinárodní literatury a existujících výzkumů víme o inkluzi celou řadu faktů, které jsou univerzální. Inkluze možná je, a pokud je aplikována správně, vede dokonce ke zvyšování kvality výuky (Dyson, Farrell, Polat, Huteson a Gallanough, 2004; OECD, 2012). K tomu, aby to bylo možné, je však třeba aktivovat jak ředitele, tak i učitele, aplikovat správné metody a zajistit celou řadu podpůrných opatření pro školy (Janebová, 2010; OECD, 2012). Pokud jsou tyto podmínky splněny, kvalita výuky v inkluzivních školách dokonce roste nebo minimálně nestagnuje, nemění se.

V Českém kontextu však v tuto chvíli čelíme situaci, kdy centrální úroveň inkluzi nijak zvlášť neřeší. V roce 2010 sice zahájil činnost na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy tzv. NAPIV – Národní akční plán inkluzivního vzdělávání, v jehož rámci měla skupina cca 80 expertů z nejrůznějších organizací připravit koncept pro zavedení inkluze do škol. Po změně na postu ministra však v roce 2011 velká část expertů na protest proti nečinnosti MŠMT tuto skupinu opustila a do dnešního dne není známý žádný výstup z činnosti zbytku této expertní skupiny. Inkluze je tedy ponechána na dobré vůli jednotlivých škol, které k ní často nemají velkou motivaci (Svoboda a kol., 2009), a celý problém inkluze se často redukuje na obavy ze zrušení praktických škol. Protože inkluze je nejvíce závislá na ochotě konkrétních pedagogů koncept aplikovat, je nutno do debaty o inkluzi zapojit právě i pedagogy. A za tímto účelem proběhl výzkum prezentovaný v tomto článku.

Terénní výzkum

Výzkum k tématu inkluze proběhl v letech 2010 a 2011 v obci, kterou budeme pro potřeby tohoto článku nazývat Remízem, na dvou školách, které jsou umístěny cca 200 metrů od sebe. Jedna ze zkoumaných škol je několikapatrová budova z konce 19. století a budeme ji nazývat Lípa, druhá je panelová škola z 60. let 20. století sestavená z několika pavilonů obklopujících centrální plato – budeme ji říkat Kaštan. Obě školy jsou přibližně stejně velké – počty žáků kolísají mezi 500 a 600.

V obci Remízec je pro doplnění ještě Základní škola praktická s maximální kapacitou 100 žáků. Ta má ve městě velmi dobrou pověst, v posledních letech se však díky slabým populačním ročníkům potýká s nedostatkem žáků. Při jednání na radnici padl návrh, že by se transformovala v další základní školu.

Otázky týkající se inkluze byly zařazeny jako samostatná část širšího výzkumu, který se zabýval transformací kultury školy ve sledované lokalitě. Právě proto byli osloveni učitelé, kteří na obou školách učili kolem roku 1989, a pak ti, kteří jsou zde v současnosti. Výzkumu se zúčastnilo 29 učitelů a dva zaměstnanci místní radnice (konkrétně starosta a místostarostka), protože i oni byli dříve v některých funkcích na obou sledovaných školách.

Rozhovory byly nahrávány a přepisovány, kvalitativní kategorizace s otevřeným kódováním byla aplikována jako metoda zpracování dat. V textu jsou hlavní kategorie vyznačeny tučně.

Výsledky

Učitelé na obou sledovaných školách se nelišili v tématech, která s inkluzí spojují, lišil se jen důraz, který na jednotlivá témata učitelé dávali. Proto v tomto článku nebudeme rozlišovat mezi oběma školami a nebudeme představovat hlubší analýzu rozdílů v prostředí na obou školách.

Při samotném vyslovení **termínu inkluze** je u většiny respondentů potřeba vysvětlit, co se pod ním rozumí. V okamžiku, kdy mají pocit, že rozumí nastolenému tématu, reagují v tom smyslu, že „*to je integrace, akorát dnes se tomu říká inkluze*“. Už při tomto úvodu k tématu je z reakcí učitelů patrné, že mají v současnosti zvýšenou citlivost na množství změn a zavádění nových termínů, které je nutí nově pojmenovávat jevy, které už dlouho ve školství znají a registrují, aniž by toto nové označení přineslo v jejich očích reálnou změnu do praxe.

První téma, které učitelé začnou v návaznosti na terminologické vyjasňování zmiňovat, je otázka, které děti patří do hlavního vzdělávacího proudu, neboli – **kdo je mainstream?** Na jednu stranu učitelé připouštějí rovný přístup ke vzdělávání, na druhou stranu si kladou otázku, koho a proč je potřeba integrovat. Učitelé totiž zažívají prostředí škol jako velmi diverzifikované – především na prvním stupni je dětí celá škála – od velmi talentovaných až po děti se speciálními vzdělávacími potřebami. Jenže talentované děti zpravidla ve školách vydrží jen do páté třídy a pak odchází na osmiletá gymnázia, což je podle učitelů také v pořádku. Již méně v pořádku je však podle respondentů to, že na osmiletá gymnázia odcházejí i děti, které nejsou výrazně talentované. Společenský tlak na možnost vystudovat střední i vysokou školu v kombinaci se slabšími populačními ročníky vytváří realitu, ve které je relativně jednoduché se na osmiletá gymnázia dostat. Rodiče to využívají jako příležitost protlačit své potomky co nejvýše stávajícím vzdělávacím systémem, a tak se na gymnázia a pak na střední školy dostávají i děti s trojkami a čtyřkami. Podle učitelů takhle praxe signalizuje degradaci celého vzdělávacího systému, v kterém dochází k održení reálných zna-

lostí a dovedností od známky. Rodiče si však často přejí především dobré známky, aby se děti snadno dostaly na gymnázia a střední školy, a není pro ně tak důležité, zda dobré známky vystihují reálné znalosti a dovednosti dítěte.

Tato praxe má podle učitelů negativní dopad na skladbu žáků na základní škole od páté třídy výš. Tahouni – i ti průměrní, zmizí na osmiletá gymnázia, celé tempo se zpomalí, přestane fungovat přirozená konkurence a kvalita klesá.

Zajímavé je, že v tomto kontextu učitelé rozlišují své postoje v roli učitele a v roli rodinného příslušníka dítěte, což také otevřeně přiznávají a reflektují. Jako učitelé by si přáli, aby tahouni zůstávali na základní škole i po páté třídě. Nikoli proto, že by si nepřáli, aby děti dosáhly co nejlepších výsledků. Ale proto, aby základní škola nestagnovala a mohla děti dobře připravit na střední školu. Na škole Lípa v tomto směru pozitivně reflektují i to, že čím dále tím více talentovaných dětí má chuť zůstat i na druhém stupni na této základní škole.

Stejní učitelé však mají jinou perspektivu, když se jedná o jejich rodinné příslušníky. Jako rodiče a prarodiče tak dávají přednost umístění svých potomků na víceletá gymnázia, protože se bojí právě klesající úrovně na druhém stupni základní školy.

Druhou stranu Gaussovy křivky – tedy děti s určitými potížemi, které by měly být objekty inkluze, vidí učitelé ještě diverzifikovaněji. Jedná se podle nich o děti, které mají nejrůznější atributy. Děti se specifickými poruchami učení jsou zmiňované nejčastěji. V jejich případě učitelé registrují určité módní vlny, kdy děti, které byly dříve vnímané jako slabší, zkrátka dostanou „*papír na to, že jsou dys*“ a podle toho se s nimi zachází. Ty jsou však z hlediska učitelů vlastně nejméně problematické a nikdo z učitelů nezpochybňuje jejich přítomnost v hlavním vzdělávacím proudu. To samé se týká dětí s některým typem fyzického postižení – ať už se jedná o poruchy motoriky, zraku nebo sluchu. Na obou školách mají zkušenosti s inkluzí těchto dětí a nikdo z učitelů ji nezpochybňuje – pokud jsou splněny základní předpoklady pro zvládnutí takovéto situace. K těmto předpokladům se ještě dostaneme později.

Jiná je však situace tehdy, když učitelé mají pocit, že dítě z navštěvování běžné základní školy nebude profitovat, protože se nebude moci zapojovat. V kombinaci s nejasnými podmínkami vytváří rozhodnutí o přijetí nebo nepřijetí takového dítěte řadu dilemat, na kterých se ukazuje podstata problému celého školství, nejen otázky inkluze, v celé nahotě:

Vloni sem přišla maminka, která k nám chtěla zařadit dítě s Downovým syndromem. A my jsme mu dali samozřejmě odklad a pak jsme řešili dilema. Maminka se totiž rozhodla, že dítě půjde na naši školu. A teď je otázka, pro koho my, jako základní škola, jsme. Tamty školy jsou pro

takovéhle děti, my jsme pro ten střed a pak jsou zase jiné školy, které jsou schopné se postarat kvalitně o takovéhle děti... Protože my nejsme schopný takovou kvalitu zajistit. A my v první řadě máme fungovat pro ten střed. A navíc ještě v místě je škola, kde jsou specialisté, kteří dokážou to dítě někam posunout. Protože tam je samozřejmě méně dětí. Vůbec si nedovedu představit to dítě tady v mase šesti set dětí. Takže my to těm rodičům můžeme nejdřív doporučit a pak jsme zjistili, že máme právo to dítě odmítnout. Protože v těchto případech je pravidlo snížení počtu dětí ve třídě. Když přijmeme tohle dítě, tak musíme odmítnout x dětí, které na to mají stejný nárok. A teď neřeknete, co je správně, co je špatně, pořád jenom vyhodnocujete, protože to dítě má taky právo na to, aby sem chodilo. A teď se teda snažíte těm rodičům předestřít to, co pro to dítě bude nejlepší. Nakonec při nejlepším svědomí jsem vyhodnotila odmítnutí a ředitel rozhodl, že dítě nepřijímáme. Přišlo to na kraj, matka se odvolala a teď se stalo to, že matka se rozhodla, že si to s námi rozdá. Když to tak řeknu. Ono se s ní bavíte, a ona se s vámi vůbec nebaví o tom dítěti, to už se dostalo do úplně jiné roviny. No a kraj teda rozhodl taky, že ne, že ho nepřijímáme, no a matka se rozhodla, že to dá k soudu. A kraj samozřejmě rozhodl, že se s nikým soudit nebude, protože to je diskriminace, takže my to dítě musíme přijmout. Jenže mezitím bylo přijato x jiných dětí. A my jsme těm dětem, které už byly přijaté, museli napsat, že je nepřijímáme. A co je tedy diskriminace, koho my diskriminujeme, ty děti, které už byly přijaté, nebo toho downáčka?

(učitelka aprobace 1. stupeň a speciální pedagogika, věk 57 let)

Takto vyhrčená situace ve škole se ve výsledku uklidnila (k čemuž došlo půl roku po rozhovoru, kdy byla celá situace velmi aktuální), protože se rodiče dítěte s Downovým syndromem nakonec rozhodli pro místní praktickou školu. Podle respondentky byla důvodem snadnější možnost získat pro dítě asistenta pedagoga. Otázka, jak v podobných případech postupovat, a nejistota ohledně zařazování dětí se speciálními vzdělávacími potřebami však zůstává nadále otevřená.

Takováto situace má totiž ještě další aspekty - a to finanční. Podle zákona škola nemusí snižovat počet dětí v případě, že chce přijmout dítě např. s mentálním postižením. Škola se však snaží řídit také doporučením Pedagogicko-psychologické poradny. Ve výše zmíněném případě poradna doporučila přijetí dítěte s snížením počtu dětí v dané třídě. V případě, že se ředitel rozhodne tomuto doporučení vyhovět, musí řešit dva nepříjemné důsledky takového rozhodnutí. 1) Musí přijmout menší počet dětí, což je složité v případě, kdy ani tak nemůže vyhovět všem zájemcům. 2) Přejde o peníze, protože škola je financována pomocí normativů na žáka. Snížení počtu žáků pak logicky znamená

menší příjem, který v tomto případě nikdo nekompenzuje.

Nejobtížnější z hlediska učitelů je situace u dětí, které vykazují problémové chování v kombinaci se slabším výkonem. Nebo takové děti, u kterých učitelé přes veškeré snahy o doučování a individuální přístup nevidí žádné známky zlepšení. U těchto dětí mají učitelé opravdový problém v tom smyslu, že nevědí, jak si s nimi v podmínkách, v kterých učí, poradit. V tom případě vnímají existenci speciální školy jako východisko, které umožní těmto dětem zakusit úspěch, individuální přístup, metody a obsahy učiva odpovídající jejich reálným schopnostem a navíc šanci postupovat dál na učňovský stupeň, který jim zajistí naději na normální fungování ve společnosti.

Pokud se takové děti nepodaří přeřadit do speciální školy - což je dle učitelů čím dál tím obtížnější, vytváří to na škole situaci, která je podle respondentů těžko zvladatelná.

Ve chvíli, kdy je dítě v pátý třídě a neumí ani pořádně psát a má IQ opravdu hraniční a jsou tam děti, které naopak mají vysokou inteligenci, jsou rychlé, schopné, a člověk to má ve třídě uřídit... Myslím si, že teď jak to funguje, tak to problém je. Na ty slabší děti jsou kladeny vyšší nároky a ty děti vlastně ztratí sebevědomí. Protože kdyby se po nich chtělo méně a chodily by do praktických škol, kde je víc praktického vyučování... Protože ty děti mohou být šikovné, málokdo je úplně hloupý a úplně nešikovný ... jsou takové děti, ale je jich málo. Tak si myslím, že jsou tam ty děti šťastnější. Takže ta inkluze... Co se týče zdravotního postižení, to je v pořádku, to inteligentně není problém, to naopak je něco úplně jiného. Ale pokud jsou tady děti, které mají IQ 70, a děti, které mají IQ 130, a bez asistenta to má ten učitel uřídit, tak to je problém.

(učitelka aprobace Japanologie, mezinárodní certifikát z anglického jazyka, pedagogické minimum, cca 44 let)

Učitelé se shodnou na tom, že myšlenka inkluze znamená možnost pestřejších sociálních interakcí, z kterých profitují děti při rozvoji svých sociálních kompetencí. Tato myšlenka však podle nich naráží na **reálné možnosti současného prostředí škol**. V nich má totiž jeden učitel na starosti celou třídu s počtem dětí blížících se 30 a nemůže se individuálně věnovat všem. Učitelé pak nevědí, co mají řešit dřív. Je jim líto talentovaných dětí, kterým se nemohou věnovat proto, že musí napřít svůj čas a energii na integraci. Talentované děti pak nedosahují svého maxima, protože se stydí za to, že jsou lepší než ostatní. Nechtějí vybočovat kvůli tomu, aby byly v kolektivu přijímané.

Mít 33 dětí ve třídě, teď dvě tři takové, které by patřily na zvláštní školu, máte tam dva Mongoly, dvě děti s ADHD, potom jsou tam průměrní děti a pak se samozřejmě nadprůměrnému dítěti nevěnujete. To jsem měla v jedné třídě: holčička, snažila

se, učila, Mongolci, ti neuměli ani slovo česky, Vietnamec, ale to byl hrozný rozdíl, ten se přes prázdniny naučil česky, snažil se, jezdil do Prahy. A je tam jedna holčička, která chce, ale je tam ten kolektiv, který ji pohltí, a ona sama, aby do toho kolektivu zapadla, tak nechce moc vyčnívat.

(učitelka aprobace čeština, dějepis, dnes v důchodu, cca 56 let)

Všechny tyto úvahy obecnějšího až filozofického charakteru týkající se složení tříd na základních školách jsou však zasazeny do rámce zásadnějších otázek praktických možností inkluze, které podle učitelů zásadně determinují možnosti škol. V nich pak tkví podle učitelů největší problém. Všichni respondenti se totiž shodnou na tom, že inkluze ano, pokud budou nastaveny takové podmínky, které ji umožní.

Podmínky jsou podle učitelů totiž klíčem k inkluzi. Vše začíná u normativního financování škol. Z finančních důvodů si školy nemohou dovolit přijmout méně dětí do tříd, a tak jdou na maximum povolené kapacity. Inkluze přitom podle respondentů vyžaduje individuálnější přístup a tedy méně dětí ve třídě.

Pokud by se změnil způsob financování, vidí učitelé zásadní problém v naplňování principů inkluze ve dvou věcech: diagnostika a otázka asistentů. Co se diagnostiky týče, tak se učitelé i ředitelé shodnou na tom, že na vyšetření dítěte v Pedagogicko-psychologické poradně čekají často i několik měsíců. Po dlouhém čekání dostane ředitel hodnocení, které vznikne zpravidla na základě jednoho sezení s rodinou. V jednu chvíli se dle učitelů začalo blýskat na lepší časy, když odborníci z poradny vyjžděli i do terénu. Jenže to už opět není možné. A tak místo hodnocení dítěte po opakovaném vyšetření ve školním i rodinném prostředí, které umožňuje vnímat problém v celé jeho šíři, jsou všichni aktéři opět dohnáni jen k formálnímu hodnocení situace, které však nenabízí reálné řešení pro nikoho ze zúčastněných.

Pro řadu dětí oni tam napíší inteligence průměrná, podprůměrná, nadprůměrná, oni je přitom vidí hodinu. Když to dítě vidíme my a vím, že je zralé pro praktickou školu, tak jedno vyšetření v poradně nic neřeší. Takže by se v tomhle směru mělo asi víc koukat na ty, kdo jsou s dítětem pořád.

(Ředitel přechází po místnosti pro zprávu poradny a předčítá)

Pásmo: lehké mentální postižení, individuální integrace, u zápisu byly schopnosti zhruba tříletého dítěte. Poradna rozhodla: sehnat asistenta, doporučuje, aby byl v kolektivu. Já si myslím, že by mu bylo líp na praktické škole.

(učitel aprobace zeměpis, tělesná výchova, dnes ředitel školy Kaštan, 60 let).

Když totiž poradna doporučí sehnat asistenta, školy na něj nedostanou potřebné finanční prostředky, o ty musí žádat. V případě, že je žádost kladně vyřízena, dostane však škola často finanční prostředky jen na několik hodin týdně. (např. na škole

Kaštan řešili situaci dítěte s autismem, pro kterého dostala škola nárok na asistenta na 2–3 hodiny týdně).

Finanční prostředky přidělené na asistenta jsou navíc nestabilní. Jeden rok je škola dostane a druhý rok nikoli. A tak si vypomáhá vychovatelkami, rodiči. Sehnat na nestabilní úvazek čítající dvě hodiny denně kvalitního zaměstnance je pak samozřejmě téměř nemožné. Pokud navíc roli asistenta suplují rodiče, tak se situace ještě dramatizuje. Rodiče pak někdy dělají úkoly za své dítě, což jde zcela proti logice přítomnosti asistenta ve třídě.

I přítomnost dobrého asistenta však přináší potíže. Pokud je ve třídě několik dětí, které by asistenta potřebovaly, a dostane ho - byť na omezený počet hodin - jen jedno dítě, je to samozřejmě obtížné jak pro učitele, tak pro pocit spravedlnosti mezi dětmi.

Ale tam je problém, že asistentka je pro jednoho žáka, ale jsou tam další tři, kteří by ji potřebovali. Ti jsou hyperaktivní, totálně nesoustředění, ale nejsou hloupí. A já si myslím, že tyhle děti by ještě víc potřebovaly toho asistenta, protože tam ten potenciál je, ale ten učitel to v těch 25 letech neuřídí. Takže kdyby bylo víc peněz na asistenty, tak by to bylo lepší. Protože i když se učí ve skupinách, tak takové děti tam nikdo nechce, ty děti je nechtěj do své skupiny, protože oni neumí spolupracovat, takže v tomhle smyslu si myslím, že to nefunguje. S asistenty jo, ale taky s těmi, kteří jsou užiteční. Když je asistent maminka toho kluka, protože není dost peněz na jednu asistentku, tak tam je problém, že ta maminka to dělá za něj.

(učitelka aprobace Japanologie, mezinárodní certifikát z anglického jazyka, pedagogické minimum, cca 44 let)

Otázkou samozřejmě je, do jaké míry volání po praktickém řešení problému zakrývá přesvědčení učitelů o inkluzi jako takové. Ze všech rozhovorů de facto vyplývá pocit respondentů, že speciální školství je v České republice na tak dobré úrovni, že je ho škoda rušit, protože to bude na úkor dětí, které by jeho výhody mohly využívat. Z rozhovorů paradoxně vyplývá to, že z hlediska učitelů by bylo ideální, kdyby se všechny školy mohly k dětem chovat tak, jako školy speciální. Ty jsou totiž při rozhovorech spojovány s velmi pozitivními atributy – individuální přístup, dostatek času na žáky, menší tlak na výkon apod. Takový přístup by si podle všeho přáli aplikovat i učitelé na základních školách. To však podle nich není možné. Úkolem systému tak, jak je dnes nastaven, je především příprava dětí na úspěšné složení přijímacích zkoušek na vyšší typy škol. Společnost orientovaná na výkon a zisk si žádá jiné typy výstupů. Výše zmíněné pozitivní atributy jsou tak vlastně brzdou výkonového vidění světa.

Je tedy evidentní, že otázka inkluze souvisí s celou škálou zásadních témat. Změna strukturálních podmínek je podle učitelů bezpochyby nutná. Kromě toho se

však jedná i o kulturní fenomén. Redukce vnímání základních škol na instituty připravující děti na úspěšné složení přijímacích zkoušek je v přímém rozporu s širším pojetím vzdělávání, které by mělo být právou dětí na život ve společnosti. Otázky, které před nás klade inkluze, se tedy týkají jak změn ve struktuře, tak i kultuře vzdělávacího systému.

Závěry

Z celospolečenského hlediska a na základě zahraničních zkušeností by inkluze jistě byla smysluplnou odpovědí na otázky týkající se začleňování, respektive vylučování dětí se speciálními vzdělávacími potřebami z hlavního vzdělávacího proudu. Respondenti z výzkumu se pak shodují s existujícími výzkumy i teoriemi v tom, že inkluze se netýká jen pedagogů, ale změny celého systému. Z hlediska učitelů se však na tématu inkluze jaksi symbolicky odráží a ukazuje velké množství otazníků, kterým aktuální vzdělávací systém čelí.

Již samotný způsob financování jednoznačně žene školy do situace, kdy podle učitelů nemohou principy inkluze naplňovat, protože by přišly o část peněz z normativů, které jsou nezbytné pro přežití školy. Pokud se tedy nezmění způsob financování tak, aby děti se speciálními vzdělávacími potřebami kompenzovaly škole ztrátu z příjmů v případě snížení počtu dětí ve třídě, není inkluze podle učitelů možná. Je logické, že při financování „na hlavu“ se učitelé periodicky dostávají do situace, kdy jsou sami na velkou skupinu dětí, které mají protichůdné potřeby. Přestože mezinárodní výzkumy pak tvrdí, že úspěšná inkluze není závislá na snížení počtu dětí ve třídě, učitelé tomu nevěří. V jejich očích je tato závislost naprosto klíčová. S velkým počtem dětí ve třídě není podle nich inkluze možná a dětem se speciálními vzdělávacími potřebami bude lépe tam, kde mohou zakusit individuální přístup. Takovým místem jsou v tuto chvíli podle nich praktické školy.

Učitelé vnímají, že odborná veřejnost vidí inkluzi jako něco, co souvisí se zařazováním nových vzdělávacích metod do výuky. Učitelé se o to aktivně pokoušejí, mají však pocit, že nové metody někdy celé téma ještě zdramatizují. Práce v týmech, projektové vyučování, to vše je složitější, pokud jsou ve třídě děti, které díky své situaci nejsou schopny spolupracovat s ostatními nebo se s nimi prostě nedomluví. Je evidentní, že učitelé v nových vyučovacích metodách nedokážou nalézt zjednodušení práce s dětmi se speciálními vzdělávacími potřebami. Zde se otevírá prostor pro větší využití speciální pedagogiky v běžném provozu základních škol.

Neexistence vyrovnávacích mechanismů ve školství tak inkluzi formalizuje. Děti třeba mohou být ve třídě přítomné, prožívají však reálnou separaci od ostatních, což je v přímém rozporu s principy inkluze.

A tak učitelé raději volají po tom, aby děti mohly snadněji odcházet do praktických škol, kde je zajištěno alespoň dostojné minimum v podnětném nestigmatizujícím prostředí. Toto přání je často chybně interpretováno jako volání po zachování praktických škol. Z výzkumu však vyplývá, že učitelé a priori proti principům inkluze nic nenamítají a vnímají by ji spíše jako možnost, jak děti posílit v rozvoji jejich sociálních kompetencí. Inkluze by však musela jevit známky skutečné snahy o propojování a nikoli jen formalistické plnění jakýchsi nových požadavků, které naprosto neodpovídají reálné situaci ve školách.

V nastavení učitelů se inkluze stává lakmusovým papírkem jejich celkové nespokojenosti. Učitelé podmiňují svoji ochotu k inkluzi tím, že dostanou z ostatních částí systému jasný signál, že i ostatní aktéři to s inkluzí myslí vážně. V tomto bodě se vracíme k Fullanovu konceptu kombinace restrukturalizace a rekturalizace. Obojí je nutné, přičemž podle všeho je z hlediska učitelů symbolická rovina reprezentovaná změnami struktur nejdůležitějším signálem, na který čekají.

Je tedy zřejmé, že pro úspěšnou implementaci inkluze je potřeba aktivovat všechny složky systému, jak bylo nastíněno v teoretické části. Změna struktury v podobě změny ve financování je nutná proto, aby byly pro inkluzi splněny základní podmínky. Změna kultury je pak nutná proto, aby jak učitelé, tak i děti a rodiče byli ochotni zamyslet se nad tím, že pro dobré fungování ve společnosti není nutné dosahovat jen co nejvyššího měřitelného efektu v podobě známek, ale také učít se ve společnosti žít - i s těmi, kteří nepatří do mainstreamu, ať již z jakéhokoli důvodu. A protože každá změna je a priori nežádoucí, je třeba v systému představit koncepci, jak tuto vizi naplnit. To pak nelze očekávat od jednotlivých učitelů nebo škol. Změna kultury je tedy nutná nejen na úrovni jednotlivých škol, ale také na centrální úrovni, která by měla určitou vizi zprostředkovávat.

Důkladně je třeba promyslet a definovat role jednotlivých aktérů inkluze včetně role pedagogicko-psychologických poraden, zřizovatelů apod. Specifickým tématem je pak existence asistentů pedagoga. Po jejich přítomnosti ve třídách učitelé volají, je však evidentní, že způsob jejich výběru a financování stejně tak jako zapojení do dění ve třídě stojí na velmi vratkých základech. V tomto případě by mohl být dobrým příkladem např. model aplikovaný v Montessori pedagogice, kdy jsou ve třídě dva učitelé s rozdílnými rolami, kteří společně zajišťují management. Asistent by se v takovém modelu mohl věnovat více dětem a pomáhal by s celým programem. Zatímco nyní jeho přítomnost de facto stigmatizuje, protože od sebe odděluje děti, které na něj mají nárok, a ty, které ho objektivně nepotřebují, ale nárok na něj nemají. Jenže tím se v bludném kruhu vracíme zpět k otázce struktury financování.

Restrukturalizace praktických škol a zasedání využití dlouholetých zkušeností jejich pedagogů v základních školách by mohla vnést další silný impuls do zkoumané problematiky.

Pokud bude inkluze nadále vnímaná jen jako další povinnost vložená na učitelská bedra, nelze za daných podmínek očekávat skutečnou a hlubokou důvěru učitelů v to, že inkluze vede k vytčenému cíli. Hrozí, že se z konceptu stane jen další povinnost, která bude plněna jen naoko. Z výzkumu jasně vyplývá, že právě takovou změnu učitelé nechťejí. Pokud inkluzi, volají po tom, aby byla skutečná.

Ve vyprazdňujícím se školském systému, ve kterém se čím dále tím více rozevírají nůžky mezi reálnou situací a tím, co je vykazováno, „aby se vlk nažral a koza zůstala celá“, je pak tento způsob aplikace principů inkluze nebezpečným materiálem. Místo toho, aby pomohl do škol zavést zvýšení kvality, hrozí tím, že jen zvýší formalizaci toho, co se na školách děje.

Z hlediska celého vzdělávacího systému je inkluze nutná. Stav, kdy jsou celé skupiny dětí vylučovány z hlavního vzdělávacího proudu, je neudržitelný jak sociálně, tak i ekonomicky. Sociální vyloučení a nekvalifikovaná pracovní síla jsou z dlouhodobého hlediska příliš velkou daní za neschopnost aplikovat koncept, který se v zahraničí již dávno osvědčil. Otázkou tedy není, zda vůbec, ale jak k inkluzi přistoupit. Téma inkluze je tématem, které je potřeba vyřešit především na centrální úrovni vlády a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Ve školách vidíme reálnou připravenost učitelů se na principech inkluze podí-

let za podmínky, že k tomu dostanou jasný signál a reálné možnosti. Ty pak z větší části tkví v tom, jak je školský systém nastaven, jaké signály vysílá a jak pracuje s celým tématem na symbolické úrovni. Inkluze vyžaduje změnu kultury i struktury a zapojení všech hráčů, nikoli jen učitelů.

Literatura:

- Berend, I., T. (2009). *From the Soviet Bloc to the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusling, C. & Pepin, B. (2003). Inclusion in Schools: who is in need of what? *European Educational Research Journal*, 2, 197-201.
- Dahrendorf R. (2005). *Reflections on the Revolution in Europe*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Dyson, A., Farrell, P., Polat, F., Hutcheson, G., & Gallannaugh, F. (2004). *Inclusion and pupil achievement* (Research Rep. No. RR578). London, UK: Department for Education and Skills. Dostupný z: http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/A_CFC9F.pdf
- Fullan, M. (2000). The Three Stories of Educational Reform. *Phi Delta Kappan*.
- Goodson, I. (2004). 'Change Process and Historical Periods: An International Perspective', in C. Sugrue (ed), *Curriculum and Ideology: Irish Experiences International Perspectives*, The Liffey Press: Dublin, 2004.
- Goodson, I. F. (2005). *Learning, Curriculum and Life Politics*. London: Routledge.
- Hajisoteriou C., (2010). Europeanising Intercultural Education: politics and policy making in Cyprus. *European Educational Research Journal*, 9, 471-483.
- Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, Changing Times; teachers work and culture in the postmodern age*. New York: Teachers College Press.
- Hargreaves, A. & Fullan, M. (2009). *Change Wars*. Bloomington: Solution Tree.
- Holmes, L. (1997). *Post-Communism; an introduction*. Cambridge: Polity Press.

- Jakobi, A., P. (2005). The Knowledge Society and Global Dynamics in Educational Politics. *European Educational Research Journal*, 6, 39-51.
- Janebová, E. (2010). Inkluzivní vzdělávání: Kdo, co, jak a proč? Dostupné z <http://www.czechid.cz/si1540.html>
- Jones, K. & Alexiadou, N. (2001) *Traveling policy: local spaces, paper presented the Global and the national symposium*, ECER, Lille, September 2001.
- Katz, J. & Mirenda, P. (1994). Including students with developmental disabilities in general education classrooms: Educational benefits. *Journal of Applied Behavioral Analysis*. Vol. 27(1).
- Kennedy, M., D. (2002). *Cultural Formations of Post-Communism; Emancipation, Transition, Nation, and War*. London: University of Minnesota Press.
- OECD (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- Ozga, J. & Jones, R. (2006). Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer. *Journal of Educational Policy*, 21, 1-17.
- Seddon, T. (2005). Travelling Policy in Post-socialist Education. *European Educational Research Journal*, 4, 1-4.
- Silova, I. (2005). Travelling Policies: hijacked in Central Asia. *European Educational Research Journal*, 4, 50-59.
- Svoboda, et. al. (2009). *Analýza individuálního přístupu pedagogů k žákům se speciálními vzdělávacími potřebami. [Analysis of individual approach of teachers to students with special educational needs]* Praha: Člověk v tísni.
- Sztompka, P. (1993). Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies. *Zeitschrift für Soziologie*, 22, 85 - 95.
- Veugelaers, W. (2007). Creating Critical-Democratic Citizenship Education: empowering humanity and democracy in Dutch Education. *Compare*, 37, 1, 105-119.
- Wilkins, C., Busher, H. & Lawson, T.; Acun, I. & Goz, N., L. (2010). European Citizenship and European Union Expansion: perspectives on Europeaness and citizenship education from Britain and Turkey. *European Educational Research Journal*, 9, 444-456.

Autorka působí na FHS UK.

Konkurenceschopnost a zaměstnanost

Globální ekonomická krize přiměla několik evropských zemí zavést opatření vedoucí ke snížení nákladů podniků s cílem zvýhodnit je před konkurencí z jiných států. Před zavedením společné měny mohly země s obchodním deficitem změnit směnný kurs své měny, což při společné měně není možné. Země proto místo toho volí nižší mzdy a větší flexibilitu přijímání a propouštění zaměstnanců a pracovní doby, snižování minimálních mezd a pojistného na sociální zabezpečení, obvykle toho placeného zaměstnavateli, a restrukturalizaci podniků a státu. Tato opatření tlačí dolů mzdové náklady a zvyšují produktivitu na pracovníka. Tento poměr, známý jako jednotkové náklady práce, klesl v několika jižních evropských zemích, ale ne ve Francii, Itálii nebo ve Velké Británii. Výsledkem je, že Irsko, Portugalsko a Španělsko dosáhly vyššího exportu. Evropské země současně přijímají opatření ke snížení veřejných výdajů s cílem snížit financování veřejných rozpočtů pomocí dluhů. Nižší mzdové náklady a veřejné výdaje však vedou k nižší spotřebě vlád i domácností.

Řadě zemí se dříve podařilo podobnou politiku úspěšně uplatnit, ale obvykle za využití změny směnného kursu a ve zcela jiném ekonomickém kontextu. Příkladem je Švédsko v roce 1992, Argentina v roce 2002 a nedávno také Island.

Dnes, když několik evropských zemí, které jsou si navzájem hlavními obchodními partnery, uplatní podobnou politiku ve stejné době, má to nevyhnutelně negativní dopad. Stručně řečeno, koordinovaná úsporná opatření způsobují koordinovanou recesi. Poučením z toho je, že politika vhodná pro jednu zemi není nutně stejně vhodná pro skupinu silně vzájemně závislých zemí.

Sociální dopady těchto opatření jsou rozsáhlé a hluboké. Míra evropské nezaměstnanosti se kontinuálně - s krátkým poklesem ke konci roku 2010 - zvyšuje. Snížil se počet zaměstnaných osob v produktivním věku v EU, přičemž nejvíce jsou zasaženi mladí lidé. Prioritou evropské politiky by proto mělo být zabránit vzniku „generace bez budoucnosti“.

Reformy jsou bezpochyby nutné, pokud mzdové náklady rostou rychleji než produktivita na pracovníka nebo pokud fiskální nebo obchodní deficit dosáhne neudržitelné velikosti. Lépe se však provádějí se zapojením sociálního dialogu. A existují různé cesty k ozdravení ekonomiky včetně podpory investic, spravedlivého zdanění, zvyšování znalostí a dovedností pracovníků a dalších opatření.

Není pravděpodobné, že zvýšení exportu samo o sobě může vytáhnout evropské země z depresi z krize. Práce se bude pouze přesouvat z jednoho místa na druhé, jak ukázaly přesuny v automobilovém průmyslu, které vedly k zavírání podniků v Belgii, Francii a Velké Británii a navýšení jejich kapacit ve Španělsku a v Rumunsku.

Zabránit konkurenčnímu snižování měn bylo jedním z cílů vzniku společné měny. Je třeba posílit domácí spotřebu v zemích s vysokými obchodními přebytky, přičemž by se mělo začít v Německu, jehož obchodní přebytek za posledních 12 měsíců je nyní větší než v Číně.

Ekonomické oživení s návratem k plné zaměstnanosti bude vyžadovat ostřejší, spravedlivější a hlubší opatření, než jsou ta vhodná pro řešení krize v jedné zemi v současné době zvažovaná politiky.

Zdroj: ILO

Ekonomika sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením

Antonín Janýška

V posledních letech denně slyšíme zprávy o tom, že se šíří hospodářská recese, že jednotlivá hospodářská odvětví krachují a nastartování růstu ekonomiky může nastat až po oživení poptávky a zvýšení spotřeby. Rozvoj nebo alespoň zachování stávající úrovně odvětví sociálních služeb také závisí na poptávce stávajících či budoucích klientů. Financování sociálních služeb a jejich kvalita však stále zůstávají na okraji zájmu ekonomů, což může být tím, že jejich poskytování je svým způsobem orientováno pouze na spotřebu, resp. na uspokojování potřeb uživatelů. Přináší náklady, které nemají přímý pozitivní dopad na růst ekonomiky. Poskytovatelé sociálních služeb jsou však zaměstnavateli tisíců pracovníků nejrůznějších profesí. Je obecně známo, že cca 75 % nákladů na poskytování sociálních služeb (bez investic) tvoří mzdy. Udržení, zkvalitnění a případný rozvoj sociálních služeb v období stagnace hospodářství vyžaduje průběžné řešení tří základních problémů. Prvním základním problémem sociálních služeb je optimalizace nákladů na poskytování sociálních služeb potřebné kvality. Druhým základním problémem je nalezení odpovídajících finančních zdrojů a snížení nákladů na obsluhu těchto zdrojů. Třetím problémem je koupěschopnost uživatelů stávajících služeb, která se nevyvíjí stejným tempem jako narůstající požadavky na rozsah a kvalitu služeb. Přitom rozsah a kvalita poskytované sociální služby jsou definovány závaznými předpisy, pokud žadatel uzavře smlouvu o poskytování sociální služby v souladu s platnými právními předpisy.

Dělení sociálních služeb

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, tyto služby velmi detailně dělí a stanoví další podmínky k jejich poskytování. V § 32 se sociální služby dělí na tři druhy: sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence. Dle § 33 mohou být sociální služby poskytovány třemi formami, a to jako služby pobytové, terénní nebo ambulantní. Pro poskytování sociálních služeb se zřizuje 18 typů zařízení, uvedených v § 34. Kombinací provádění několika druhů sociálních služeb lze zřizovat různá integrovaná centra, ve kterých mohou být služby poskytovány různým cílovým skupinám uživatelů. V zařízeních sociálních služeb je prováděno třináct typů základních činností dle § 35, z nichž některé jsou poskytovatelé povinni vždy zajistit. Fakultativně, tj. nepovinně, mohou být při poskytování sociálních služeb zajišťovány další činnosti. Dalším dělením, popsaným v §§ 38–70, se služby sociální péče a služby sociální prevence dělí na desítky konkrétních služeb, zatímco sociální poradenství dle § 37 se dělí pouze na základní a odborné.

Úhrady za poskytované sociální služby

Sociální služby se poskytují osobám bez úhrady nákladů, za částečnou úhradu nebo za plnou úhradu nákladů – viz § 71. Další §§ 72–77 pojednávají o sociálních službách poskytovaných za úhradu a o několika dalších podmínkách souvisejících se stanovením úhrady za poskytovanou službu.

Je pouze věcí sociální dohody, ekonomické reality, případně politického rozhodnutí, které sociální služby jsou a budou dle platné legislativy poskytovány uživateli za úhradu a které bez úhrady.

V souladu se zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění platných právních předpisů, je nezbytné přijmout zásadu, že uživatel sociální služby si potřeb-

nou službu koupí. V souvislosti s touto zásadou musíme zvažovat, jaká je cena služby a jaká je koupěschopnost uživatele.

Uživatelé sociálních služeb a jejich koupěschopnost

Minulost sociálních služeb

I v současné době má stále smysl vracet se k ekonomickému modelu sociální péče v období reálného socialismu. Když pro nic jiného, tak tedy proto, abychom pojmenovali jeho rozporuplné legislativní, ekonomické i lidskoprávní principy a vyvarovali se jejich opakování:

- Podle tehdy platných právních předpisů byl de facto jediným zřizovatelem organizací poskytujících sociální péči stát, reprezentovaný zpravidla okresním národním výborem a jeho sociálním odborem.
- Náklady na sociální péči byly v plné míře kryty ze státního rozpočtu.
- V režimu správního řízení stát rozhodoval, který žadatel má nárok na sociální péči.
- Rozhodnutím stát určil, jakou péči, na jakém místě a od jakého termínu žadatel dostane.
- Rozhodnutí o umístění v organizaci s pobytovou sociální péčí zpravidla nebralo v úvahu místo trvalého bydliště žadatele, ale místo v pořadníku žadatelů a uvolněné místo v rámci okresu.
- Organizace poskytující sociální péči osobám se zdravotním, smyslovým či mentálním postižením měly zpravidla kapacitu desítek osob, často až několik set osob a byly většinou umístěny v historických objektech mimo trvalou zástavbu.
- Pokud stát žadatel o pobytovou sociální péči vyhověl a žadatel se nastěhoval do ústavu sociální péče, pozbyl ode dne nástupu nárok na pravidelný příjem svého invalidního nebo starobního důchodu. Dostával jenom kapesné ve stanovené výši.

- Zdánlivou výhodou však bylo, že žadatele o péči, resp. klienta sociální péče, tehdy vlastně nemuselo zajímat, kolik péče stojí, protože za péči zdánlivě neplatil. S ohledem na velmi nízké starobní či invalidní důchody byl pro každou osobu bydlení v ústavu, resp. „umístění rozhodnutím orgánu státní správy“ do organizace pobytové sociální péče, život levnější než samostatný život v domácím prostředí.
- Na první pohled se mohlo zdát, že stát se vynikajícím způsobem stará o lidi, kteří sociální péči potřebují. Ve skutečnosti byl stav úplně jiný. Klienty pobytové sociální péče se stávali i žadatelé, jejichž zdravotní stav by umožňoval žít bez větších problémů ve vlastní domácnosti. Mnozí žadatelé o ústavní péči sepsali nebo nechali sepsat svou žádost jen proto, aby uvolnili svůj byt pro své příbuzné.
- Žadatelů o sociální péči v ústavech bylo mnohem více, než byla kapacita těchto zařízení. Vznikaly jejich dlouhé pořadníky. Žadatelům zpravidla nemohlo být vyhověno na základě hodnocení reálné sociální situace nebo na základě skutečného zdravotního stavu, ale na základě data podání žádosti. Systém ústavní sociální péče nebyl schopen reagovat na aktuální poptávku např. v důsledku zhoršení zdravotního stavu žadatele. Žadatel pak byl nucen hledat řešení např. hospitalizací. Ve svém důsledku tento systém často vedl k nadužívání systému sociální péče. A to u každé cílové skupiny a u každého druhu ústavní sociální péče z jiných důvodů a jiným způsobem. Pro osoby se zdravotním postižením bylo v ústavu s trvalým, týdenním nebo denním pobytem zajištěno jejich „hlídání“, rodinní příslušníci tedy mohli chodit bez omezení do zaměstnání a rodina nebyla vystavena riziku snížení vlastní životní úrovně, resp. vzniku hmotné nouze. (Je třeba poznamenat, že i v období socialismu existovali „osvícení“ pracovníci ústavů, kteří „nehlíkali“, ale s „chovanci“ doopravdy

zodpovědně a individuálně pracovali. Systém pro to však nevytvářel podmínky, a proto byl tento přístup spíše výjimečný.)

- **Všechny druhy sociální péče (služeb) v období socialismu měly tři společné znaky: bylo jich málo, klient si nemohl vybírat zejména místo poskytování služby, klient nebyl schopen zaplatit reálnou cenu.**

Současnost sociálních služeb

Po roce 1989 došlo opakovanými novelami zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a dále vypracováním nových prováděcích vyhlášek MPSV ČR k částečné změně systému financování ústavní sociální péče. To bylo vyvoláno mj. i tím, že byl zrušen monopol státu na poskytování sociální péče. Podle vyhlášky MPSV ČR č. 182/91 Sb. mohly sociální péči nově poskytovat i jiné než státní organizace a přitom mohly získat finanční příspěvek od státu nebo od obce, čili z veřejných zdrojů. Proto už nemohl stát nést plnou zodpovědnost za financování sociální péče nesystémovým dotováním. Jedním ze zdrojů financování sociální péče, resp. sociálních služeb, tzv. „hotelových služeb ubytování a strava“ v pobytových službách (viz vyhláška MPSV ČR č. 82 a 83/1993 Sb.), se stala platba uživatele za poskytnuté služby. Tak se mohly snížit nároky na výši státní dotace a tím i na státní rozpočet.

Vedlejším účinkem změny systému plateb za poskytnutou sociální péči bylo, že žadatelé o péči i klienti poskytované sociální péče si začali velmi intenzivně uvědomovat, že sociální péče není zadarmo. Že využívání pobytové sociální péče může být de facto luxus, na který nemusí mít každý žadatel dost peněz. Ale protože klienti sociální péče neměli a nemají dostatek finančních prostředků na zaplacení „zkonzumované, poskytnuté“ péče, nezbavil se systém financování sociálních služeb netransparentního dofinancování formou dotací. To znamená, že rozdíl mezi reálnou cenou sociální péče a platbou klienta musí být doplněn z jiných finančních zdrojů. Zákonnou cestou bylo a je nutné do systému sociální péče či služeb „přidělit“ větší objem finančních prostředků než jenom úhrady uživatelů za poskytnuté služby. Přitom však nebyly a doposud nejsou vytvořeny objektivní podmínky k tomu, aby státem financované sociální služby, resp. sociální služby financované z veřejných zdrojů, dostali skutečně pouze ti lidé, kteří je objektivně potřebují v konkrétním čase, na potřebném místě a v garantovaném potřebném rozsahu.

Okruh osob, kterým stát na potřebnou sociální službu poskytne tzv. příspěvek na péči dle stupně závislosti na pomoci jiné fyzické osoby stanovil nově zpracovaný a přijatý zákon č. 108/2006 Sb., ve znění platných právních předpisů, který nabyl účinnosti v roce 2007. Sociální dávka příspěvek na péči je příjmem osoby, která je závislá na pomoci jiné fyzické osoby. Podle současné právní úpravy ji v režimu správního řízení přiznává Úřad práce na základě žádosti kon-

krétní osoby nebo jejího zákonného zástupce či opatrovníka. Tato osoba by jej neměla používat k ničemu jinému než k úhradě nákladů souvisejících s poskytováním potřebné sociální služby, tzn. k platbě poskytovateli za „spotřebované“ sociální služby. Tak byl vytvořen další finanční zdroj sloužící k pokrytí nákladů na sociální služby, odebrané (koupené) konkrétním uživatelem sociální služby. Fakticky i právně se tím rozšířil systém vícezdrojového financování sociálních služeb, který je nyní postavený na vlastních příjmech poskytovatele za poskytnuté služby, za ubytování a stravování, příjmech od zdravotních pojišťoven, příjmech z darů a grantů, v neposlední řadě pak na příspěvcích od zřizovatele. Ani více finančních zdrojů však nepokryje plně náklady na poskytování sociálních služeb. Proto je posledním, nenárokovým a obtížně definovatelným zdrojem příjmů poskytovatelů, registrovaných podle zákona č. 108/2006 Sb., finanční dotace ze státního rozpočtu.

Srovnání minulosti a současnosti sociálních služeb

V současné době probíhá velmi nesystémově nějaká nejednotná transformace některých sociálních služeb. Nejednotná v závislosti na představách a plánech jednotlivých regionů, ale také ve smyslu obsahu transformačních opatření a kroků. V některých regionech se opět obnovují DOZP pro 50 a více uživatelů. V jiných regionech vznikají nové DOZP podle kritérií transformace, která jsou zpracována v rámci Pilotního projektu MPSV ČR „Podpora transformace sociálních služeb“. Je velmi pozitivní, že mnozí poskytovatelé procházejí fází humanizace sociálních služeb DOZP pro osoby se zdravotním – mentálním postižením. Nemají však před sebou konkrétní výhled a plán transformace velkých DOZP pro desítky až stovky uživatelů na menší služby, jejichž prostřednictvím by se mohli uživatelé pobytových sociálních služeb DOZP postupně začleňovat do běžné společnosti. Absence vizí i plánů může mít několik příčin. Jednou z hlavních příčin je ekonomika. Potřebná změna má dále několik samostatných okruhů problémů. Např. vybudování nebo koupě nových domů či bytů. Ekonomické využívání nebo opuštění starých využívaných areálů a domů. Mění se provozní náklady na poskytování nových služeb. Poskytovatel služby DOZP pro 100 či 200 uživatelů v jednom domě má diametrálně odlišné náklady než poskytovatel služby DOZP pro 12 uživatelů.

Současné pobytové sociální služby jsou ve třech ukazatelích srovnatelné se sociální péčí v minulosti.

I dnes je kapacita služeb DOZP ve většině regionů nedostatečná (není možné uspokojit žádosti žadatelů se stupněm závislosti III a IV). Žadatel si nemůže vybrat, co a kde by sám chtěl (místo poskytování služby, prostředí vesnice – město, domek – byt, doba zahájení poskytování služby...). Uživatel není schopen zaplatit z vlastních zdrojů reálnou cenu služby.

Finanční zdroje poskytovatelů sociálních služeb

V současném legislativním a ekonomickém prostředí ČR pro poskytování sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb. má každý poskytovatel, a to bez ohledu na právní formu, k dispozici několik finančních zdrojů. Jsou to především: vlastní příjmy z úhrad za poskytnuté služby, státní dotace, příspěvek zřizovatele, příspěvek obce nebo kraje, platba zdravotních pojišťoven za zdravotní úkony provedené v rámci poskytování služby.

Na první pohled se může zdát, že financování sociálních služeb z více zdrojů je bezproblémový proces, který závisí pouze na tom, kolik a jaké druhy služeb poskytovatel provádí, tedy na tom, jak jsou strukturovány náklady a platby za realizaci služeb podle jejich druhu. To však je jen jedna strana mince, která je viditelná v první řadě prostřednictvím ceny služby a finančních zdrojů ke krytí nákladů na její poskytnutí. Druhou stranou této mince jsou náklady, které přímo či nepřímo souvisí s distribucí peněz vytvářejících finanční zdroje k financování sociálních služeb.

Pro konkrétnější představu si uveďme jednu cílovou skupinu uživatelů a jednu konkrétní sociální službu (služba po transformaci dle kritérií transformace z Pilotního projektu MPSV ČR „Podpora transformace sociálních služeb“): domov pro osoby se zdravotním postižením (DOZP) se dvěma byty po šesti osobách (tj. celkem 12 uživatelů/DOZP), cílová skupina osoby s mentálním postižením, stupeň závislosti III; uživatel je příjemcem plného invalidního důchodu z mládeže, nikdy nepracoval a nikdy neplatil žádné pojištění. Peníze na úhradu nákladů za službu jsou většinou hrazeny ze tří zdrojů: z peněz uživatele z invalidního důchodu „z mládeže“, z příspěvku na péči dle stupně jeho závislosti a dále ze státní dotace přiznané poskytovateli. Všechny finanční prostředky k pokrytí nákladů na poskytnutí sociální služby pro tohoto uživatele tedy mají původ ve veřejných finančních zdrojích.

Úhrada uživatele z invalidního důchodu „z mládeže“ činí v průměru po několika valorizacích cca 9000 Kč/měs. Tento příjem uživatele by měl být využit k úhradě „hotelových služeb“ v rámci poskytování pobytové sociální služby, tzn. k úhradě za bydlení a stravu. Uživatel by mělo zůstat na jeho osobní potřeby, doplatky léků, atd. 15 % důchodu. Položme si v souvislosti s touto skupinou osob několik otázek:

- Kolik úředníků kolika úřadů se zabývalo a zabývá přiznáním a výplatou tohoto invalidního důchodu z mládeže?
- Jaké jsou náklady na provoz tohoto úřadu a mzdy jeho zaměstnanců?
- Kolik příjemců invalidního důchodu z mládeže je uživatelem sociálních služeb?
- Kolik osob zpracovává úhradu uživatele?
- Jak vysoké procento z úhrady uživatele jde na pokrytí vlastních potřeb uživatele

(strava, oděvy, léky...) a jsou touto částkou pokryty určené náklady?

- Jak vysoké procento z úhrady klienta jde na pokrytí režijních nákladů poskytovatele?
- Jak vysoké procento úhrady klienta jde na mzdy pracovníků poskytovatele, kolik procent z úhrady se odvede zpět do státního rozpočtu formou odvodů z mezd pracovníků a různých daní včetně DPH?
- Kolik úředníků ze správních, samosprávních a kontrolních úřadů se zabývá činnostmi poskytovatele sociální služby?
- Kolik stojí výplata jedné koruny formou invalidního důchodu z mládí?
- Invalidní důchod z mládí, který dosahuje cca 35 % průměrné mzdy, nestačí na to, aby si jeho příjemce se III. stupněm závislosti mohl zaplatit v plné výši ubytování, stravování a běžné životní potřeby včetně oblečení a doplatek na léky předepsané lékařem, a k tomu doplatil náklady na potřebnou sociální službu.

Příspěvek na péči pro uživatele se III. stupněm závislosti činí 8000 Kč/měs. Je sice příjmem osoby se zdravotním – mentálním handicapem, ale v případě poskytování pobytové sociální služby náleží celý poskytovateli služby. Jak je patrné z názvu, těch 8000 Kč je pouze příspěvkem na krytí nákladů k poskytování sociální služby. Je třeba položit si opět několik otázek v souvislosti s tím, že formou příspěvku na péči není možné financovat všechny náklady na provedení sociální služby:

- Kolik procent nákladů na sociální službu (bez „hotelových služeb“) pokryje příspěvek na péči?
- Kolik procent příjemců příspěvku na péči si kupuje sociální službu?
- Kolik úředníků kolika úřadů se zabývá přiznáním a výplatou příspěvku na péči?
- Jaké jsou náklady na provoz příslušných úřadů a mzdy jeho pracovníků?
- Jak často se přehodnocuje stupeň závislosti a příspěvek na péči?
- Co se stane s uživatelem služby DOZP, kterému se sníží stupeň závislosti i příspěvek na péči ze III. na II. stupeň a jenž nemá možnost odejít ze služby DOZP do odpovídající sociální služby?
- Kolik stojí stanovení a výplata jedné koruny formou příspěvku na péči?

Dotace ze státního rozpočtu na poskytování sociální služby DOZP činila v roce 2011 měsíčně 7969 Kč (Rezidenční péče, 8. ročník, září 2012, str. 4). Výše dotace se rok od roku snižuje. Na dotaci není právní nárok. V souvislosti se skutečnými náklady na poskytování sociální služby DOZP pro osoby ve III. stupni závislosti je tato částka nedostačující. Je třeba konstatovat, že tato částka by byla možná dostačující před nabytím účinnosti zákona č. 108/2006 Sb. v případě, že by uživatel bydlel v „ústavu“ se sto a více obyvateli, s minimálním personálním zázemím a s nízkými provozními náklady. V případě, že poskytovatel chce splňovat kritéria transformace sociálních

služeb a zajišťuje službu v souladu se standardy kvality dle zákona č. 108/2006 Sb., náklady na službu DOZP prudce narůstají. Naposledy si tedy položíme několik otázek:

- Kolik procent nákladů na poskytovanou službu pokryje dotace ze státního rozpočtu?
- Kolik pracovníků zpracovává žádost o dotaci?
- Kolik pracovníků vyhodnocuje žádosti o dotace?
- Jaké jsou celkové náklady na přiznání a výplatu jedné koruny formou dotace?

Součet finančních zdrojů poskytovatele - modelový příklad uvádí, že invalidní důchod z mládí je 9000 Kč/měs. Z této částky musí 15 % zůstat uživateli. Na úhradu „hotelových služeb“ je tak možné počítat s částkou cca 7650 Kč. Příspěvek na péči pro uživatele se stupněm závislosti III činí 8000 Kč/měs. Průměrná výše přiznané dotace na DOZP činila v roce 2011 7969 Kč měs. V roce 2012 byla průměrná výše dotace nižší. V roce 2013 bude ještě nižší. Je otázkou, v jaké výši bude dotace zachována v dalším rozpočtovém období. Je pravděpodobné, že dotační systém bude nahrazen jiným systémem. **Zatímco invalidní důchod z mládí a příspěvek na péči dle zákona č. 108/2006 Sb. můžeme pokládat za stabilní finanční zdroje v současném systému vícezdrojového financování sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením, přiznání a výši státní dotace v tomto systému garantovat nelze. Státní dotace tedy není stabilním finančním zdrojem.**

Celkové příjmy poskytovatele využitelné na poskytnutí sociální služby DOZP pro 1 uživatele tak v roce 2011 činily: 7650 Kč (úhrada uživatele) + 8000 Kč (příspěvek na péči uživatele) + 7969 Kč (dotace ze státního rozpočtu) = 23 619 Kč.

Vzhledem k tomu, že se státní dotace snižuje, dokonce nemusí být poskytnuta vůbec, mohou se příjmy poskytovatele skládat pouze z částky 7650 Kč (úhrada uživatele z inv. důchodu) + 8000 Kč (příspěvek na péči uživatele) = 15 650 Kč měs. na 1 uživatele.

V DOZP je služba poskytována 12 uživateli. Celkový měsíční příjem poskytovatele (rok 2011) za poskytnuté služby pro 12 uživatelů se v dalších letech může pohybovat v rozpětí max. 12 x 23 619 Kč, min. 12 x 15 650 Kč, tj. max. příjem 283 428 Kč/měs., min. (bez dotace) 187 800 Kč měs.

Cena sociální služby

Poskytovatel při realizaci a prodeji sociální služby DOZP nevytváří zisk. V ceně služby jsou zahrnuty mzdy personálu včetně povinných odvodů, náklady na energie, vodné a stočné, použitý materiál a suroviny, odpisy z budov a zařízení, strava, služby související s bydlením...

Poskytovatel respektuje kritéria transformace sociálních služeb týkající se bydlení. Služba DOZP je poskytována v domku se dvěma „šestilůžkovými“ byty. Na tomto

pracovišti je služba zajištěna v nepřetržitém provozu.

Personální zajištění služby: vedoucí služby, pracovník v sociálních službách (PSS) tarifní tř. 8 v plném úvazku, s pružnou pracovní dobou. PSS v nepřetržitém provozu, tarifní tř. 4 nebo 5: v ranní a odpolední službě vždy dva PSS pro každý byt, v noční službě jeden PSS na oba byty společně. To znamená, že za měsíc:

- je odpracováno 960 hodin v denních směnách, 240 hodin v nočních směnách,
- při plánování počtu PSS je třeba počítat s 5% nemocností – tj. cca 60 hod/měs.,
- hodinový fond pracovní doby pro PSS v nepřetržitém provozu tedy činí: 960 hod. denní směny + 240 hod. noční směny + 60 hod. nemoc, tj. dohromady 1260 hod./měs. = cca 160 pracovních směn = cca 7,3 pracovních úvazků,
- každý pracovník má nárok na min. 25 dní řádné dovolené/rok, tj. v přepočtu pro 7,3 pracovníků cca 15 pracovních směn/měs. řádné dovolené, tj. cca 0,7 pracovního úvazku,
- celkem na zajištění nepřetržitého provozu v DOZP pro 12 uživatelů potřebujeme 8 PSS ve směnném provozu, 1 PSS vedoucího sociální služby, dohromady 9 PSS,
- průměrný měsíční plat PSS je zhruba 16 000 Kč,
- **měsíční náklady:** 9 x 16 000 Kč (plat) + 9 x 5440 (odvody) = 192 000 Kč/měs.

Náklady na bydlení + strava (minimální sazby):

- pro modelový výpočet strava/den na 1 uživatele je 120 Kč/den, tj. **strava pro 12 uživatelů:** 120 Kč x 30 dní x 12 uživatelů = 43 200 Kč/měs.
- pro modelový výpočet cena ubytování/den na 1 uživatele je 120 Kč/den, tj. **bydlení pro 12 uživatelů:** 120 Kč x 30 dní x 12 uživatelů = 43 200 Kč/měs.

Celkové náklady/měs. na službu DOZP pro 12 uživatelů: mzdové náklady + strava + bydlení = 192 000 Kč + 43 200 Kč + 43 200 Kč = 278 400 Kč/měs., tj. 23 200 Kč/měs. na 1 uživatele

Srovnání ceny služby a finančních zdrojů

- reálná cena služby DOZP: 278 400 Kč/měs. pro 12 uživatelů, tj. 23 200 Kč/měs. na 1 uživatele
- minimální finanční zdroje poskytovatele: 187 524 Kč/měs. pro 12 uživatelů, tj. 15 627 Kč/měs. na 1 uživatele

Potřeba dalšího stabilního zdroje příjmů

V modelovém příkladu jsou považovány za stabilní dva finanční zdroje příjmů: platba uživatele z invalidního důchodu za ubytování a stravu (v některých případech je tento zdroj příjmů nedostatečný, protože koupěschopnost uživatelů je nižší než náklady na ubytování a stravu, proto vznikají nedoplatky), dále příspěvek na péči.

Třetí zdroj, státní dotaci a její výši, nelze považovat za stabilní zdroj příjmů. Součet stabilních položek činí 15 650 Kč měs. na 1 uživatele. Skutečné náklady na službu DOZP dle modelového případu činí 23 200 Kč měs. na 1 uživatele. **Rozdíl mezi tzv. stabilními příjmy a skutečnými náklady (vyjádřenými cenou služby) činí 7550 Kč měs. na 1 uživatele, tj. cca 33 %.**

Sociální služba DOZP ukládá poskytovateli povinnost zajistit také odpovídající zdravotní péči (§ 36 zákona č. 108/2006 Sb.). V současné době jsou platby poskytovateli od zdravotních pojišťoven za provedené placené zdravotní úkony realizovány na základě náročné vykazování úkonů, které naordinoval odborný lékař a provedl odborný zdravotní personál. Tento systém je administrativně velice náročný. Zároveň zvyšuje náklady na pobytové sociální služby. Platby za odborné úkony zdaleka nepokryjí náklady, které jsou v souvislosti s „povinnou“ zdravotní péčí vynakládány. Proto je nezbytné tento nevyhovující systém přepracovat. Zároveň je třeba položit si otázku, nakolik tento administrativně-byrokratický systém zvyšuje náklady jak poskytovatelů, tak samotných zdravotních pojišťoven.

Lze předpokládat, že služba DOZP pro uživatele s mentálním postižením bude v budoucnosti potřebná pouze pro uživatele se stupněm závislosti III a IV. Stav od střední k těžké a až k hluboké mentální retardaci je doprovázen stupňujícím se výskytem somatických poruch až s neurologickými příznaky, poruchami psychiky a dalšími poruchami z oblasti medicínské. **Proto by bylo nejjednodušší a nejméně administrativně náročné, aby náklady na povinnou zdravotní péči pro uživatele se stupněm závislosti III a IV v pobytových sociálních službách platily zdravotní pojišťovny paušální částkou. Podle uváděného modelového případu by to mohla být částka 8000 až 12 000 Kč na 1 uživatele za měsíc, a to podle stupně závislosti III a IV.** Tato platba zdravotních pojišťoven by mohla být třetím stabilním zdrojem financování pobytových sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením.

Udržení nebo snížení nákladů souvisejících s financováním sociálních služeb

Snížení nákladů na distribuci peněz

Z předcházejících kapitol je patrné, že financování sociálních služeb DOZP pro osoby se zdravotním postižením je závislé na stabilitě nejméně čtyř finančních zdrojů: **výše invalidního důchodu** uživatele z mládí, **výše příspěvku na péči**, **výše dotace** (na kterou není zákonem zaručené právo), **výše platby zdravotní pojišťovny**. Distribuce peněz do těchto čtyř finančních zdrojů je zabezpečována nejméně čtyřmi regulovanými systémy. Každý tento systém má své náklady na zabezpečení provozu a provádění zákonných změn či úprav, počínaje náklady na sestavení podkladů pro státní rozpo-

čet a konče přidělením konkrétních měsíčních částek jednotlivým příjemcům. Součet všech těchto nákladů ve skutečnosti snižuje objem disponibilních zdrojů k financování sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením. Existuje tedy oprávněná teoretická představa, že pokud by se podařilo snížit náklady na distribuci peněz do finančních zdrojů k financování sociálních služeb, mohlo by se zvýšit skutečné množství peněz na poskytování sociálních služeb.

Práva osob s mentálním postižením a financování sociálních služeb

MPSV ČR použilo ke snížení nákladů na distribuci sociálních dávek (mezi které patří také příspěvek na péči) od úřadu ke konkrétní osobě tzv. sKarty. Měly přinést úspory za „poštovné“ v řádu stovek milionů. Tento krok však nepřináší změnu ve zlevnění „systému přiznávání, rozdělování a distribuce“ peněz ke konkrétní osobě ze čtyř finančních zdrojů.

Pokusme se změnu systému navázat na úplnou změnu myšlení a státní sociální politiky. Zejména státní sociální politiky ve vztahu k osobám s mentálním postižením. Přitom je nezbytné uvést, že je to už celá řada desetiletí, kdy se naše republika přihlásila zákonnou cestou k Listině základních práv a svobod. Podle tohoto právního dokumentu mají lidé s mentálním handicapem naprosto stejná práva a tím i povinnosti jako lidé bez mentálního handicapu. Mimo jiné také mají právo na stejné životní příležitosti, vzdělání, stejné pracovní příležitosti a důstojný plat, srovnatelný s průměrným platem. Bez vlastní viny však nemají tolik schopností, aby mohli využít všechny příležitosti jako jejich vrstevníci. Nedosáhnou tedy odpovídajícího vzdělání. Nemají šanci vykonávat takovou pracovní činnost, aby dosáhli výdělku ve výši alespoň průměrné mzdy. Místo toho je jim složitým a nákladným systémem vypočítán a po dosažení 18 let věku přiznán tzv. invalidní důchod z mládí, který dnes činí částku cca 8000 Kč měsíčně, což je cca 32 % průměrné hrubé mzdy v ČR.

Člověk s mentálním postižením, který dosáhne zletilosti a jemuž je vyměřen invalidní důchod z mládí, nemá stejná práva jako ostatní občané ČR. **Stává se z něj totiž žadatel.** Žádá o příspěvek na péči. Žádá o snížení platby za službu DOZP pro osoby se zdravotním postižením, protože nemá na to, aby si zaplatil za stravu 120 Kč/den a za bydlení v ceně 120 Kč/den (viz modelový příklad). Poskytovatel za tohoto uživatele žádá stát, aby službu DOZP dotoval. Dále poskytovatel žádá zřizovatele, aby mu doplatil náklady na službu, protože platby ze zdravotní pojišťovny neodpovídají nutným výdajům spojeným s poskytováním povinné zdravotní péče. Už tím, jaký invalidní důchod z mládí může být člověku s mentálním postižením vyměřen, už tím, že výše příspěvku na péči ve stupni závislosti III a IV neodpovídá výši nákladů na potřebnou poskytovanou pobytovou sociální službu, už tím, že zdravotní pojišťovny neuhradí skutečné náklady spojené s poskytováním

zákonného rozsahu zdravotní péče, tedy tím vším a dalšími faktory je způsobeno, že **člověk s mentálním postižením si dle zákona č. 108/2006 Sb. nemůže sociální službu prostě jen tak koupit.** Aby vztah prodávající – kupující zdánlivě fungoval, musí být do systému nesystémově pumpovány další peníze například formou dotace nebo formou příspěvku zřizovatele. Náklady na tyto nesystémové finanční přesuny nejsou zahrnuty v nákladech na poskytování sociálních služeb. Ve skutečnosti zatěžují nesystémově a nekontrolovaně státní rozpočet, který je de facto jediným finančním zdrojem pro úhradu všech nákladů spojených s invalidními důchodci z mládí závislými na pomoci jiné osoby, ať již právnické, nebo fyzické.

(Pozn.: Náklady na úhradu všech dávek pro osoby s mentálním handicapem – příjemce invalidního důchodu z mládí, kteří si nekupují jakoukoliv sociální službu, jsou de facto nižší o dotaci pro poskytovatele. Je však otázkou, jakým způsobem je využit příspěvek na péči, když žádná odborná péče koupena není.)

Úvaha nad zjednodušením systému

Pravdou je, že jen málo obyvatel ČR má měsíční výdělek ve výši průměrné hrubé mzdy cca 25 000 Kč/měs. Nebudeme tedy vycházet z průměrné mzdy 25 000 Kč/měs, ale z 80 % průměrné mzdy. Invalidní důchod z mládí pro osoby s mentálním handicapem by mohl být přiznáván ve výši 20 000 Kč/měs. V případě, že osoba není uživatelem pobytových sociálních služeb, je tento příjem dostatečně vysoký na úhradu všech výdajů spojených s bydlením, stravováním a běžnými životními výdaji včetně nákladů spojených se zdravotní péčí v běžné síti zdravotnických zařízení. V případě, že se z mentálně handicapovaného člověka se stupněm závislosti III a IV stane uživatel pobytové sociální služby DOZP, měl by mít poskytovatel právo na úhradu ze zdravotní pojišťovny ve výši 8000–12 000 Kč/měs. (podle stupně závislosti III nebo IV), aby mohl zajistit povinnou zdravotní péči v rozsahu stanoveném v zákoně č. 108/2006 Sb.

Z úvahy je patrné, že tímto způsobem může dojít k podstatnému snížení nákladů na distribuci peněz:

- Invalidní důchod „z mládí“ a stupeň závislosti se přizná 1x v životě na základě odborného posouzení zdravotního (mentálního) stavu osoby při dosažení plnoletosti, a to vždy v plné výši 80 % průměrné mzdy, protože osoba s mentálním handicapem má právo na stejný nebo srovnatelný měsíční příjem jako „běžný“, „průměrný“ občan ČR. (Ve věku rozhodném pro dosažení plnoletosti je k dispozici dostatek důkazů o tom, zda mentální stav člověka umožňuje jeho samostatný život s pravidelnou a plnohodnotnou výdělečnou činností nebo zda bude celý život zcela odkázan na pravidelnou, každodenní, případně i celodenní pomoc jiné fyzické nebo právnické osoby.)
- Výše invalidního důchodu „z mládí“ se upravuje 1x za rok v souvislosti s růstem

nebo poklesem průměrné mzdy. Stupeň závislosti se přehodnotí jedině v případě podstatného zhoršení zdravotního stavu.

- Zdravotní pojišťovna platí paušální částku např. 8000 Kč/měs. poskytovateli pobytových sociálních služeb na svého pojištěnce se stupněm závislosti III, případně např. 12 000 Kč/měs. na pojištěnce se stupněm závislosti IV.
- Sociální služby nejsou dotovány ze státního rozpočtu. Odpadá tedy systém žádání o dotace a rozhodování o dotacích. Mimořádné náklady nebo výdaje jsou kryty z rozpočtu daného regionu nebo územně správního celku dle normativně uznaných výdajů spojených s poskytováním sociálních služeb (viz např. práce autorů sdružených v SOCIOKLUBU: Obce, města, regiony a sociální služby, SOCIOPRESS Praha, spol. s r. o., 1997).
- Odpadá vykazování zdravotních úkonů a zpracovávání těchto podkladů ve zdravotních pojišťovnách.
- Odpadá systém distribuce příspěvků na péči ve stupni I a II, nárok na příspěvek na péči má pouze osoba definovaná stupněm závislosti III a IV, a to pouze v případě, že je uživatelem pobytových sociálních služeb s nepřetržitým zajištěním provozu.

Dle stručně popsané úvahy by existoval jediný systém, na základě kterého by byly přiznávány a distribuovány peníze pro osoby se zdravotním (mentálním) postižením: úřad, který rozhodne o přiznání invalidního důchodu z mládí. Na základě posouzení zdravotního stavu rozhodne také o stupni závislosti III nebo IV. Pokud se stane osoba se stupněm závislosti III nebo IV uživatelem pobytové sociální služby, náležela by smluvnímu poskytovateli sociální služby paušální platba 8000, respektive 12 000 Kč měs.

Na základě velmi jednoduše formulované úvahy by nemusely pracovat tři dosavadní systémy pro distribuci peněz, a to:

- dotační systém,
- systém vykazování plateb zdravotní pojišťovnou,
- samostatný systém rozhodování o stupni závislosti.

Úplně nově pojatý systém distribuce peněz do finančních zdrojů souvisejících se zabezpečením osob „invalidních z mládí“ a bez možnosti pravidelné výdělečné činnosti, více či méně závislých na pomoci jiných fyzických nebo právnických osob, by se promítl i do řady souvisejících systémů. Podstatné však je, že by ušetřil celou řadu administrativních úkonů. Tím by byl pro uživatele daleko průhlednější a zbavil by ho nekonečných a opakovaných traumatizujících i časově náročných povinností, spojených s podáváním opakovaných žádostí včetně všech příloh a očekávání výsledků řízení.

Závěr

Lze považovat ekonomiku sociálních služeb za samostatnou ekonomickou disciplínu? Určitě ne. S obecnými ekonomickými procesy má tolik společného, že o samostat-

nosti nemůže být řeč. Zákon č. 108/2006 Sb. ve svém důsledku říká, že při poskytování sociálních služeb se jedná de facto i de jure o obchodní vztah. V § 88, odst. i a v § 91 se hovoří o smlouvě, kterou musí uzavřít písemně osoba s poskytovatelem sociálních služeb. § 88 hovoří o celé řadě povinností poskytovatelů sociálních služeb. Některé z těchto povinností využívají běžné firmy v rámci svého marketingu, stejně tak jako obsah některých standardů kvality je základním předpokladem pro to, aby obchodník nebo řemeslník uspěl na trhu: co dělám, kde dělám, pro koho to dělám a za kolik to dělám. Je zde však přece jeden zcela zásadní rozdíl, ale ani ten neplatí paušálně. Řízení ekonomiky sociálních služeb nesměřuje k zisku, ale děje se na neziskovém principu, přitom však je deficitní způsob financování vyrovnáván dotací.

V ekonomice sociálních služeb se musíme vyrovnat se všemi běžně používanými ekonomickými pojmy: náklady – výnosy, příjmy – výdaje, cena – úhrada. Slovo kupující je nahrazeno v zákoně č. 108/2006 Sb. pojmem uživatel, tedy ten, kdo si platí na základě smlouvy sociální službu za smluvně dohodnutou úhradu deformované ceny služby. Slovo prodávající je nahrazeno pojmem poskytovatel, tj. ten, kdo poskytuje sociální služby za úhradu nebo bez úhrady. Ale všechny služby mají nějakou cenu, je jen otázka, kdo a z jakých zdrojů cenu zaplatí – dle zákona č. 108/2006 Sb. uhradí.

Platí-li v ekonomice sociálních služeb běžné ekonomické kategorie a pojmy, potom v obchodě, resp. v distribuci sociálních služeb, musí platit obecné obchodní pojmy: plánování je přece závislé na poptávce, poptávka je podmíněna nabídkou a naopak, objem nakupovaného zboží (sociální služby) je podmíněn cenou, kvalitou a koupěschopností nakupujících (cílové skupiny pro poskytování služby). Problém je ale také v tom, že sociální služby s deformovanou cenou jsou nedostatkovým zbožím. Poptávka převyšuje nabídku. Proto kvalita a cena nejsou pro poptávku po službě těmi určujícími ukazateli.

Desítky let deformovaná ekonomika sociálních služeb a trh se sociálními službami způsobuje nemožnost jejich systematického plánování a rozvoje. Přitom stačí relativně málo. Zajistit jednoduchý, transparentní a stabilní systém, jehož prostřednictvím se zvýší koupěschopnost osob, které mají ze zákona nárok na poskytování sociálních služeb dle příslušné legislativy. Součástí tohoto úkolu je zajištění co nejméně nákladného a co nejvíce transparentního způsobu zajištění a distribuce peněz na nákup služeb k lidem se zdravotním postižením.

„Poznámka“ pod čarou

Definice mentální retardace dle UNESCO: Mentální retardace není nemoc, je to spíše stav charakterizovaný celkovým snížením intelektových schopností, který vznikl v průběhu vývoje jedince a je obvykle provázen poruchami adaptace, tj. nižší schopností

orientovat se v životním prostředí. Uvedené příznaky mohou mít různou intenzitu a mohou se projevovat samostatně nebo ve vzájemných kombinacích.

I když každý ví, že mentální retardace není nemoc, jsou v zákoně č. 108/2006 Sb. lidé s mentálním handicapem zařazeni mezi zdravotně postižené. Jsem přesvědčen o tom, že tato skupina handicapovaných lidí je hodna zvláštního zřetele. Člověk se smyslovým postižením (např. nevidomý) je schopen svůj handicap překonat a stát se samostatným i výdělečně činným, pokud má přiměřený intelekt a v době učení měl podporu svého okolí. Pro člověka s tělesným handicapem platí totéž. Ale člověk s mentálním postižením je celý život závislý na pomoci fyzických nebo právnických osob a jeho závislost s přibývajícím věkem narůstá. Ve starším věku je pak obtížné rozeznat, kdy se ještě jedná o mentální postižení a kdy o stařeckou demenci. V důsledku mentálního handicapu není schopen získat takové vzdělání, aby si zajistil pravidelný příjem, na běžném trhu práce je bez šancí. Má však právo na důstojný život. Potřebuje proto největší míru podpory společnosti. Jeho potřeby a práva jsou mu legislativně zaručena. Jde tedy jenom o to, abychom našli co nejefektivnější způsob finančního zabezpečení práv lidí s mentálním handicapem.

Je zřejmé pozoruhodné, že doposud média ani odborná veřejnost nehodnotila, jak se plánovaná důchodová reforma vyrovná s problémem invalidních důchodů. O to více je třeba upozorňovat na skutečnost, že lidé s mentálním handicapem, plně závislí na invalidním důchodu „z mládí“, skutečně v naší společnosti nemají zaručená stejná práva jako lidé bez handicapu. Pokud může ekonomika sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením přispět k naplňování práv těchto lidí, proč ji pozitivně nezměnit? Všichni víme, že v některých státech je systém jednodušší a služby kvalitnější. Ve svém důsledku to nemusí být ani tak nákladné jako dosavadní složitý, administrativně náročný a byrokratický systém.

Autor je ředitelem ústavního zařízení Marianum.

Občanské sdružení Život 90 vyhlásilo sbírku „Pomozte konkrétnímu člověku“, která umožňuje přispět určitému člověku konkrétní částkou na konkrétní účel v oblasti tísňové péče Života 90. Na webových stránkách <http://www.zivot90.cz/146-novinky/605-pomozte-konkretnimu-cloveku> je k dispozici seznam lidí, kteří čekají na instalaci některého ze zařízení. V současné době převažuje poptávka nad možnostmi sdružení a zájemci musejí na uhrazení a následné zprovoznění služby čekat. Dárci tak mohou sami rozhodnout, komu a jak chtějí pomoci. Více informací o tísňové péči občanského sdružení Život 90 na: <http://www.zivot90.cz/4-socialni-sluzby/10-tisnova-pece-areion>.

Občanství Evropské unie z pohledu práva EU

Iva Chvátalová

Občanství Evropské unie bylo zavedeno před téměř 20 lety tzv. Maastrichtskou smlouvou, která vstoupila v platnost dne 1. 11. 1993. Na ni poté navázaly další revizní smlouvy, které se konceptu občanství dotkly rovněž, zejm. Amsterodamská a Lisabonská¹. Koncept evropského občanství měl vést k přiblížení Evropské unie občanům a posílení jejich postavení. To souviselo, kromě jiného, s měnícím se charakterem této mezinárodní organizace², která se postupně orientovala i na další oblasti života než převážně na ekonomickou.

Blížící se dvacáté výročí bylo impulzem pro vyhlášení roku 2013 Evropským rokem občanů. Smyslem takového kroku je připomenout, čeho bylo dosaženo, zaměřit se na opatření, která povedou ke zlepšení postavení občanů EU (například na odstranění dosud existujících překážek volného pohybu osob) a v neposlední řadě ke zvýšení informovanosti občanů o jejich unijních právech.

Občanství Evropské unie (dále též „unijní občanství“) je vůči státnímu občanství, které představuje primární právní status, statusem doplňujícím. Nabývá se a pozbývá vždy ve vazbě na státní občanství členského státu. Článek 9 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) uvádí: „Občanem Unie je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu.“

S unijním občanstvím jsou spojena subjektivní práva a povinnosti³, přičemž Smlouva o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“) vyjmenovává práva v části druhé, v článku 20 a následujících člancích této části, a podrobněji je charakterizuje v dalších ustanoveních. Práva občanů jsou zakotvena i ve významném primárním prameni unijního práva, Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina základních práv EU“), která se stala závaznou vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Občanská unijní práva upravuje v hlavě páté, článku 39 až 45. Nutno ovšem pro úplnost podotknout, že ne všechna práva jsou určena výlučně občanům EU. Některá se vztahují např. i na fyzické osoby, které mají na území členského státu pouze bydliště. A některá „evropská“ práva mohli lidé jako občané členského státu využívat již před 1. 11. 1993 (např. volební právo do Evropského parlamentu nebo petiční právo).

Práva občanů Evropské unie

Smlouva o fungování Evropské unie, ostatní prameny primárního práva a na ně navazující sekundární legislativa⁴ vyjmenovávají zejména tato práva: právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, aktivní a pasivní volební právo do Evropského parlamentu, aktivní a pasivní volební právo v obecních volbách jiného členského státu, právo na diplomatickou a konzulární ochranu poskytnutou na území tzv. třetí země, právo petiční, právo podat stížnost k Evropskému veřejnému ochránci práv, používat při komunikaci s orgány a institucemi EU jeden z jazyků smluv, právo na přístup k dokumentům, právo sta-

noveného počtu občanů EU na tzv. občanskou iniciativu aj.

Obecně formulované právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států podrobněji rozvádí čl. 21 SFEU, který zmiňuje, že za podmínek stanovených právem EU lze tato práva omezit či podmínit. Pokud jde o volný pohyb pracovníků a dalších ekonomicky aktivních osob, tedy např. o zaměstnání v různých státech EU, důležitá ustanovení jsou obsažena v části třetí, hlavě IV. SFEU.

Každý občan EU má právo volit a být volen do Evropského parlamentu v členském státě, ve kterém má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Volby jsou přímé všeobecné s tajným hlasováním (čl. 39 Listiny základních práv EU). Občané se mohou účastnit také voleb v obecních volbách, a to v tom členském státě, kde mají bydliště. I tehdy platí, že s nimi musí být zacházeno stejně jako s vlastními státními příslušníky.

Diplomatickou a konzulární ochranu poskytne kterýkoli členský stát na území tzv. třetí země (tj. která není členem EU) za situace, kdy možnost zastoupení vlastním členským státem v této zemi neexistuje.

Právo petiční podle čl. 227 SFEU spočívá v právu občana EU, jakož i fyzických osob s bydlištěm a právnických osob se statutárním sídlem v některém členském státě předložit samostatně nebo společně s dalšími oprávněnými osobami petici Evropskému parlamentu ve věcech, které se týkají záležitostí Evropské unie. Výše zmíněné osoby mají také v souladu s čl. 228 SFEU právo podat stížnost k Evropskému veřejnému ochránci práv, jestliže se domnívají, že úřední postup orgánů a institucí EU nebyl správný. Nelze si však stěžovat na postup Soudního dvora EU týkající se výkonu soudních pravomocí.

Občané se mohou obracet na orgány a instituce EU v jednom z jazyků smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce. Jedná se o 23 jazyků, které taxativně vyjmenovává čl. 55 Smlouvy o EU. Uvedené právo je zmíněno v čl. 41 Listiny základních práv EU v rámci práva na řádnou správu. Řádná správa je naplňována, mimo jiné, je-li vykonávána transparentně. Proto s ní souvisí i další právo, a to na přístup k dokumentům, obsažený např. v čl. 15 SFEU a čl. 42 Listiny základních práv EU.

Nejméně milion občanů z minimálního stanoveného počtu členských států má

právo obrátit se na Evropskou komisi a vyzvat ji k podání návrhu právního aktu. Jedná se o občanskou iniciativu ve smyslu čl. 24 SFEU ve vazbě na článek 11 Smlouvy o EU. Podle prováděcího nařízení Evropského parlamentu a Rady musí být daní občané státními příslušníky alespoň sedmi členských států.⁵

Závěr

Některá z uvedených práv poskytují občanům Evropské unie nejen ochranu, ale současně představují občanskou kontrolu orgánů a institucí Evropské unie a např. v případě petičního práva i kontrolu členských států, pokud uskutečňují právo EU. Jak také plyne z výše uvedeného, s občanskými právy souvisí pasáže Smlouvy o fungování EU a dalších pramenů práva EU týkající se základních svobod vnitřního trhu a politik EU, např. politiky zaměstnanosti, sociální politiky, společné zahraniční a bezpečnostní politiky aj.

V rámci Evropského roku občanů jsou připraveny četné semináře, konference, diskusní fóra jak na úrovni Evropské unie, tak jednotlivých členských států. Pokud se občané podrobněji seznámí se svými unijními právy, budou je mocí lépe a efektivněji využívat. I to samo o sobě by znamenalo přínos pro postavení občanů členských států jako občanů Evropské unie. A Evropský rok občanů by splnil jeden ze svých důležitých cílů.

1 Amsterodamská smlouva vstoupila v platnost dne 1. 5. 1999 a Lisabonská smlouva dne 1. 12. 2009.

2 Pozn.: Právní subjektivitu Evropské unie zakotvila až Lisabonská smlouva, kterou byla pozměněna i Smlouva o Evropské unii. V souladu s původními zakládacími smlouvami podepsanými v roce 1951 a 1957 měly právní subjektivitu Evropské společnosti uhlí a oceli (tato organizace již neexistuje, protože uplynula doba platnosti příslušné zakládací smlouvy), Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii.

3 Čl. 20 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že občané unie mají práva a povinnosti, ovšem v dalším textu hovoří pouze o právech.

4 Podrobněji k pramenům práva EU např. In: Svoboda, P. Úvod do evropského práva. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-313-4.

5 Podrobněji k občanství EU a občanským právům např. In: Tichý, L. a kol. Evropské právo. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-333-2.

Autorka pracuje na Metropolitní univerzitě Praha, o. p. s., a Vysoké škole ekonomické.

Bezprizorní děti – fenomén moderního Ruska

Boris Iljuk

Sociálně-ekonomické a politické události přirozeně přináší i řadu sociálních jevů negativně ovlivňujících život společnosti. K těmto jevům v bývalém SSSR a moderním Rusku patří děti ulice (bezprizorní děti). Autor analyzuje dopady dětské bezprizornosti po rozpadu bývalého SSSR a podává psychologickou charakteristiku bezprizorních a jejich typologii. Uskutečněná analytická studie se zabývá efektivitou sociálních programů pomoci dětem ulice.

Války, revoluce, přírodní katastrofy a podobné události vyvolávají i řadu sociálních jevů negativně ovlivňujících život společnosti. V bývalém SSSR a moderním Rusku patří do této kategorie děti ulice (bezprizorní děti). Autor analyzuje problém dětské bezprizornosti po rozpadu bývalého Sovětského svazu na základě dostupné literatury a materiálů získaných během svého studijního pobytu v Rusku.

Historické zkušenosti s bezprizorností dětí v Rusku

První velkou zkušenost s dětskou bezprizorností Rusko učinilo po revolučním převratu v roce 1917 a během občanské války v letech 1918–1922. Informační zdroje uvádějí různý počet dětí ulice, např. že v roce 1921 jich bylo 4,5 mil., v roce 1922 7 mil. (Rožkov, 2000:134)

Pro porevoluční Rusko bylo řešení problému bezprizorních dětí jedním z důležitých politických úkolů. Již v roce 1919 pod vedením ministra školství A. V. Lunačarského vznikla Státní rada pro ochranu dětí. Problém dětí ulice byl natolik vážný, že v lednu 1921 byla při Všeruském centrálním výkonném výboru (VCIK) zřízena Komise pro zlepšení života dětí v čele s F. E. Dzeržinským. K likvidaci problému bezprizornosti měla přispět výchovná zařízení, jako jsou dětské domovy, pracovní komuny, školy-komuny apod. Jednu z pracovních komun organizoval a řídil významný pedagog a spisovatel A. S. Makarenko, autor Pedagogické poemy. Již na začátku roku 1928 počet bezprizorních klesl na 300 tisíc osob (viz Bezprizornost, MCE 1931). Výnos Sovětu lidových komisařů SSSR a Ústředního výboru VKP(b) „O likvidaci dětské bezprizornosti a zanedbanosti“ ze dne 31. 5. 1935 konstatoval, že ve státě byla zlikvidována masová bezprizornost.

Problémy dětské bezprizornosti se bývalý SSSR musel znovu zabývat v průběhu a po ukončení Velké vlastenecké války (1941–1945). Nárůst počtu bezprizorních dětí a s tím spojená eskalace dětské kriminality vedly k tomu, že nejvyšší orgán státu, Sovět lidových komisařů SSSR, již po uplynutí 8 měsíců od začátku války vydal dne 23. ledna 1942 výnos „O zaopatření dětí, které zůstaly bez rodičů“. Rok a půl poté vydal dne 15. června 1943 další „O zpřísnění opatření vůči dětské bezprizornosti, zanedbanosti a chuligánství“. Tyto dokumenty stanovily řadu opatření k řešení problému bezprizornosti. Zejména orgány NKVD² měly povinnost otevřít dětské kolonie pro nezletilé pachatele trestných činů ve věku

od 11 do 16 let. Ke konci roku 1943 počet nezletilých zločinců v těchto zařízeních dosáhl 50 tisíc. O snaze státních orgánů likvidovat dětskou bezprizornost svědčí i nárůst počtu dětských domovů. V roce 1950 v bývalém SSSR fungovalo 6543 dětských domovů, v nichž bylo vychováváno 637 tisíc dětí. Dne 8. dubna 1952 Rada ministrů SSSR přijala výnos „O opatření k likvidaci dětské bezprizornosti v RSFSR“. Praktická realizace zmíněných opatření vedla k tomu, že už v roce 1960 ve školách internátního typu studoval 1 mil. nezletilých. Pochopitelně drtivou většinu z nich tvořily bezprizorní děti.

Situace po rozpadu SSSR

Rusko se s problémem bezprizornosti potýká od začátku 90. let minulého století. Počet bezprizorních dětí není přesně znám. Zajímavé je, že i oficiální zdroje uvádějí různé, často nekorespondující údaje. Tak kupříkladu podle hodnocení rozsahu bezprizornosti v Rusku předsedou Rady Federace pro otázky bezpečnosti a obrany V. Ozerova jejich počet činí od 2 do 5 mil. (Ozerov, 2002:6). Ministr školství Ruské federace V. Filippov počet bezprizorních minimalizoval na 100–500 tisíc (viz Klimantova, Fedotovskaja, 2002). Podle údajů Ministerstva práce je v Rusku asi 1 mil. zanedbávaných dětí. Tento nesoulad statistických údajů lze vysvětlit absencí jednotné metodiky výpočtu. Výpočty části odborníků se vztahují na bezprizorní děti (tj. děti bez domova), druhá část sumarizovala počet bezprizorních dětí a počet zanedbávaných dětí ulice (beznadzorných dětí) – jde o děti, které jsou mimo rodičovskou kontrolu, protože ti neplní své rodičovské povinnosti. Podle údajů Ministerstva vnitra (květen 2010) počet bezprizorních dětí stoupl a dosáhl 2,17 % z celého počtu 28 mil. dětí v Rusku, tj. každé druhé dítě ze sta je bezprizorní (viz <http://www.newsru.com/russia/32may2010/besprizor.html>).

Z analýzy ruských zdrojů vyplývá, že největší počet bezprizorních se nachází v Moskvě. Podle oficiálních dokumentů Vlády Moskvy³ tvoří většinu bezprizorních migrantů (asi 30 tisíc) z jiných regionů Ruska a také ze států bývalého SSSR, pobaltských i jiných. Podle údajů z roku 2001 v Moskvě existovala čtyři zařízení pro bezprizorní děti s kapacitou přibližně 700 míst, jejichž kapacita pochopitelně nebyla dostačující k řešení problému bezprizornosti v hlavním městě Ruska. Vedení Moskvy proto přistoupilo k operativnímu opatření, došlo k otevření nových zařízení pro bezprizorní děti,

jejichž počet přesáhl čtyřicetku a dále stoupl. S bezprizorností je těsně spjat výskyt sociálně patologických jevů. Statistiky za období 1990–2000 ukazují dvojnásobný nárůst počtu pachatelů těžkých trestných činů (vraždy a pokusy o vraždu) spáchaných nezletilými. Více než dvojnásobně stouply také nákup a výroba narkotik nezletilými. Alarmujícím způsobem stoupl rovněž počet dětí závislých na alkoholu, drogách, nemocných venerickými nemocemi, zejména syfilidou, desetinásobně stoupl počet dětí nemocných AIDS (viz Klimantova, Fedotovskaja, 2002).

Příčiny dětské bezprizornosti v dnešním Rusku

Názory na příčiny vzniku a přetrvávání tohoto jevu jsou různé. Odborníci na problematiku dětí ulice vidí jako hlavní příčinu rozpad státní infrastruktury socializace a veřejné výchovy. Poukazují na absenci nové efektivní struktury socializace a organizace volnočasových aktivit dětí v podmínkách tržní ekonomiky. Klesl totiž počet dříve cenově dostupných, respektive i bezplatných dětských institucí (mateřské školy, vzdělávací, sportovní, ozdravovací apod. zařízení), což negativně ovlivňuje socializační infrastrukturu. Negativní roli podle ruských analytiků hraje i zrušení dřívějšího povinného maturitního vzdělávání. Mnoho pubescentů po ukončení základní školy nepokračuje ve studiu a nepracuje. Narůstá i počet dětí, které vůbec nikde nestudují, což přispívá k zvyšování počtu dětí ulice.

Mezi další příčiny bezprizornosti patří krize rodiny, která spočívá v nárůstu chudoby a úpadku mravních hodnot a výchovného potenciálu rodiny.

Rostou rozdíly v příjmech obyvatelstva: vedle bohatých tzv. „nových ruských“ rychle narůstá kategorie tzv. „nových chudých“. To jsou úplné rodiny s pracujícími rodiči, které mají jedno až dvě děti a doplňují kategorii tradičně chudých – neúplné rodiny, rodiny invalidů, důchodců, studentské rodiny, mnohodětné rodiny apod. Velká rozvodovost a vyšší počet dětí narozených mimo manželství zvyšují počet neúplných rodin a snižují výchovný potenciál rodiny. Kvůli alkoholismu, narkomanii, nemravnému způsobu života, odřeknutí výživy a výchovy dětí je ruský stát často nucen zbavovat rodiče rodičovských práv. Důsledkem je větší počet „sociálních sirotků“, tj. dětí, které mají pokrevní rodiče a přesto jsou umísťovány do státních internátních zařízení. V letech 1990–2000 sociální sirotci v těchto zaříze-

ních tvořili 90 % z celkového počtu zde umístěných dětí.

Podle analytického materiálu Ministerstva vnitra Ruské federace zatím není ve většině regionů Ruské federace vytvořena síť specializovaných zařízení pro nezletilé v těžké životní situaci, což komplikuje sociální rehabilitaci této kategorie dětí, vede ke zhoršení situace sociálních sirotků a nárůstu počtu vagabundů a žebráků. Nekorektní způsoby výchovy, psychické a fyzické násilí, ponižování lidské důstojnosti v dětských domovech, specializovaných výchovných zařízeních a také v rodinách podněcují děti k útěku. Jejich domovem se stává ulice a ony se stávají součástí systému komerčního a kriminálního vykořisťování.

V roce 2002 realizovalo Centrum sociologického výzkumu Ministerstva školství Ruské federace sondu prostřednictvím polostandardizovaných rozhovorů s cílem zjistit příčiny bezprizornosti, charakter migrace, motivy tuláctví, skupinové vztahy v potenciálním deviantním prostředí, zapojení do různých forem deviace apod. (Arefjev A. L., 2003). Výsledky ukazují spojitost bezprizornosti s prohloubením krize institutu rodiny v Rusku: byl pozorován nárůst mimomanželské porodnosti (více než 25 % novorozenců), 45 % matek vychovává děti bez otce. Každoročně je čtvrt milionu rodičů administrativně stíháno za zanedbání rodičovských povinností. Masivní zneužívání alkoholu a narkotik v rodinách je často katalyzátorem násilí a brutality na dětech.

Výše uvedené příčiny bezprizornosti mají hlubší kořeny. Nová vlna bezprizornosti byla vyvolána především těžkou sociálně-ekonomickou situací Ruska, růstem nezaměstnanosti a slabou sociální podporou ze strany státu pro málo zabezpečené rodiny. Výrazně se snižuje životní úroveň většiny obyvatelstva Ruska, což kontrastuje s obhacením úřednicko-oligarchických uskupení, stoupá korupce a morální úpadek společnosti. Toto prohlubuje krizové jevy v ruských rodinách (Arefjev A. L., 2003).

Podle názoru předsedy Výboru Rady Federace pro obranu a bezpečnost V. A. Ozerova se dá předpokládat, že i po zdolání ekonomické krize budou problémy spojené s bezprizorností přetrvávat (Ozerov V. A., 2002).

Psychologické vlastnosti dětí ulice

Úspěšná prevence bezprizornosti a s ní spojených sociálně patologických jevů musí vycházet ze znalosti jejich příčin a psychologických vlastností dětí ulice.

Obecně se uvádí, že bezprizorní děti se odlišují výrazným instinktem sebezáchovy, nadměrnou vzrušivostí a přichylností k povzbuzujícím látkám, jako jsou drogy, alkohol apod. Mají zvýšený cit pro spravedlnost, empatii, afektivní sféra je charakterizována bezprostředním projevem emocí. Některé z bezprizorních dětí předčasně zahajují sexuální život (Rossijskaja pedagogičeskaja enciklopedija, 1993:85). Jsou vytrvalé, aktivní, solidární v skupinových činech (Darmodechin, 2001: 4). Životní cíle bezprizorních dětí se mohou posouvat

směrem k psychologickému komfortu a získání „chvilkového potěšení“ (Kriminologija, 1997:289).

Sociální život bezprizorních dětí se usku-tečňuje ve skupinách. Andrej Tarasov, renomovaný odborník na problematiku bezprizornosti, zdůrazňuje, že dnešní bezprizorní jdou s dobou: mají mobilní telefony, navštěvují internetové kavárny, sdružují se do „houfů“⁴. Na internetu mají své webové stránky, kde se mohou v případě těžkých životních situací obrátit na „houfy“ a požádat o pomoc. Pojmenovávají se jako „Volní vlci“ nebo „Svobodní vlci“. Kočují po území bývalého Sovětského svazu a hledají útulná a bezpečná místa (viz: <http://www.malchishki.ru/2/zolmot.php>).

„Houf“ má svého vůdce, který je zodpovědný za všechny. Na „houfy“ se organizují „lovy“ ze strany policie a „bratříků“ (jde o jiné skupiny bezprizorních). Policie chytá bezprizorní, aby je umístila ve speciálních výchovných zařízeních nebo odvezla někam jinam, aby nekazily statistické údaje o počtu bezprizorních. „Bratříci“ je loví, aby je vtáhli do trestné činnosti a vybírali od nich určitý poplatek, jehož nezaplacení vede k bití a občas i k zabítí.

Typologie bezprizorních dětí

Z dostupných vědeckých zdrojů se nepodařilo najít typologii bezprizorních dětí. Níže uvedená typologie vychází z analýzy publicistických článků, umístěných na internetu. Dá se sestavit na základě dvou kritérií, a to podle činnosti a podle způsobu usídlení.

Podle činnosti je možné určit následující typy:

- „lahváři“ (**butyločniki**) - děti, jejichž příjmy tvoří peníze za odevzdání nalezených, respektive vyžebaných lahví u návštěvníků pivních bufetů,
- „zlodějčiči“ (**voriški**) - děti-kapsáři, které okrádají opilé, spící na nádražích, vykrádají kiosky apod. a kvůli své profesionalitě jsou považovány téměř za elitu; často jsou vykořisťovány dospělými pachateli trestných činů,
- reketeři (**reketiory**) - 10–12letí vyděrači, kteří získávají peníze vydíráním starších osob prodávajících na rýncích či bleších tržištích a v případě neuposlechnutí jsou schopni je zlehka „polechtat“ nožem,
- loupežníci (**grabiteli**) - bezprizorní ve věku devíti a více let, kteří olupují většinou vrstevníky a také opilce, přičemž loupež uskutečňují spíše ve skupině než jednotlivě,
- žebračkové (**poprošajki**) - většinou děti ve věku šesti až deseti let, které lze potkat v centru města, v metru či na tržištích, přičemž někteří (víceméně vzdělanější) mají tabulku s nápisem „Zemřela mi máma a táta“, což je často lež, může jít o sociální sirotky,
- „ulovení“ (**sjemščiki**) - bezprizorní, kteří jsou „loveni“ pro sexuální potěšení, často v doprovodu kuplířů, přičemž s kuplířem spolupracují ti nejmladší; zatímco starší a vesměs pohlední chlapci

tvoří elitní klan a poskytují sexuální služby osobám obojího pohlaví, dívky mají většinou jedinou profesi, a to prostituci, kterou provozují „na sbalení“ nebo v roli dočasné „manželky“ drsného kavkazského muže; tato „profese“ není bezprizorním houfem považována za ostudnou,

- „nosiči“ (**nosilščiki**) - děti ulice, které pomáhají se zavazadly do vagónu (občas je i ukradnou) a stávají se tzv. prodavači – překupníky cigaret a zmrzliny (často i nemocní hepatitidou a jinými infekčními chorobami); někteří se specializují na transfer narkotik nebo kradeného zboží.

Podle způsobu usídlení lze určit tyto typy bezprizorních:

- usídlený (**osedlyj**) - žije na stejném místě (nádraží, suterén apod.) několik měsíců a vrátí se zpět, když bude vypuzen,
- sezonní (**sezonnij**) - jezdí vydělávat, například při sklizni rajčat nebo konopí v Povolží; občas upadne do otroctví – nikdo neví, kolik takových dětí je na plantážích,
- putovní (**kočujuščij**) - smyslem jeho existence je putování po Svazu nezávislých států za účelem hledání lepšího života,
- náhodní (**slučajnij**) - typ bezprizorního, který se ocitl na ulici náhodně, nemusí to být dítě, které uteklo od rodičů nebo z výchovného zařízení; děti patřící k tomuto typu se toulají bezúčelně po ulicích, pokud se nespécializují v nějaké výše uvedené činnosti,
- „rodinný“ (**semejnyj**) - děti, které se ocitly na ulici spolu s rodiči a sourozenci, často bydlí na nádražích; rády by se vrátily domů, ale nemůžou kvůli válečnému stavu ve svém rodišti nebo jiným okolnostem - so uplynutí určité doby okrádají své rodiče a poté mizí.

Uvedenou typologii bezprizorních lze považovat za docela univerzální, i když nelze vyloučit určitá specifika mentality obyvatelstva konkrétního státu.

Programy odstraňování a prevence dětské bezprizornosti

Systém prevence dětské bezprizornosti i dětské kriminality, který existoval v bývalém SSSR, se rozpadl, místo něj se v dnešním Rusku vytváří v posledních 20 letech nový, který je dosud ve stadiu vývoje.

V zemi se provozuje síť specializovaných institucí a služeb, které se zaměřují na bezprizorní a zanedbané děti:

- sociální a rehabilitační střediska,
- stacionáře pro děti bez rodičovské péče,
- centra pro dočasnou izolaci mladistvých pachatelů trestných činů,
- centra psychologické, vzdělávací, zdravotní a sociální péče pro děti a dorost,
- instituce pro mladistvé, kteří potřebují rehabilitaci,
- speciální školská zařízení pro děti a mládež s poruchami chování,
- komise ve věci nezletilých,
- orgány péče o dítě a další organizace.

Problematické prevence a sociální rehabilitace dětské bezprizornosti a zanedbanosti se věnuje celá řada nevládních a nábožen-

ských organizací. Největší počet takových organizací působí v Moskvě a Petrohradě. Rusko chápe dětskou bezprizornost a zanedbanost jako jeden z faktorů ohrožujících národní bezpečnost, proto se snaží vytvářet a implementovat programy zaměřené na odstranění a prevenci těchto negativních sociálních jevů.

V roce 1993 vláda Ruské federace schválila program „Děti Ruska“, jehož prioritou je v rámci disponibilních zdrojů zabezpečit podporu dětství a ochranu práv a základních zájmů dětí. Od roku 1994 má tento program status prezidentského programu, který je stále doplňován. V roce 1997 byl doplněn speciálním programem „*Prevence zanedbanosti a trestné činnosti u dětí a mladistvých*“. Další doplnění a změny v programu „Děti Ruska“ byly uskutečněny v únoru 2007. K hlavním úkolům programu patří i zdokonalování systému prevence zanedbanosti a trestné činnosti dětí a mladistvých, prevence sociálního znevýhodnění rodin s dětmi, ochrana práv a zájmů dětí. Očekávaným výsledkem realizace programu by mělo být také snížení podílu dětí ulice na 2,26 % dětské populace celkem. Vláda tímto dokumentem uznává složitost problému bezprizornosti. Sociální znevýhodnění rodin zůstává jedním z hlavních důvodů růstu počtu bezprizorních a zanedbávaných dětí. V dokumentu se konstatuje, že v posledních letech došlo k poklesu počtu bezprizorních a zanedbávaných dětí, nicméně mluvit o úplném odstranění tohoto negativního sociálního jevu je zatím předčasné (viz <http://docs.cntd.ru/document/902034598>).

Podle E. Nikolajevové, vedoucí výboru pro sociální a demografickou politiku Veřejné komory Ruské federace⁵, současný systém opatrovnictví dětí „*má zájem o čerpání finančních prostředků, ale nemá zájem o osudy dětí*“. Dnes je nutné nejenom zlepšovat instituce pečující o sirotky, ale také „*vytvořit systém podpory úplných rodin*“. Nikolajevová informovala, že se „*připravují zákonodárné iniciativy na podporu instituce rodiny*“ (viz <http://www.newsru.com/russia/26may2010/besprizor.html>).

Realizace (jde spíše o financování) programu „Děti Ruska“ byla oficiálně ukončena v roce 2010. Dnes program s tímto názvem již neexistuje. Důležitá opatření týkající se socializace dětí se zvláštními výchovnými a vzdělávacími potřebami jsou zakotvena v nových projektech Federálního programu rozvoje vzdělávání na léta 2011–2015. Jde o projekty „*Souhvězdí*“ (Sozvezdije), Fórum adoptivních rodičů (Forum prijomnych roditel'ej). Tato opatření předpokládají organizaci profilových táborů pro děti ve svízelné životní situaci, zvyšování odbornosti vedoucích pracovníků a specialistů apod. (viz www.fepro.ru).

Dne 1. června 2012 prezident Ruské federace Vladimir Putin podepsal Výnos č. 761 „*O Národní strategii aktivit v zájmu dětí pro roky 2012–2017*“. Tento rozsáhlý dokument o rozsahu 51 stran objektivně analyzuje problémy dětství v Rusku a definuje strate-

gické směry a důležitá opatření státu a samosprávy v oblasti rodinné politiky, zachování dětství, snižování chudoby, překonání rodinných potíží a vzniku sociálních sirotků, právní ochrany dětství, dostupnosti kvalitního vzdělávání a výchovy, které jsou, jak uvádí zmíněný dokument, přátelské k dítěti. V tomto dokumentu nenajdeme pojmy jako bezprizornost či zanedbané dítě, které figurovaly v předchozích úředních listinách. Tyto pojmy se eufemisticky nahrazují slovy: znevýhodněné děti, zranitelná kategorie dětí, děti bez rodičovské péče, děti-sirotci apod., což může vyvolat dojem, že problém dětí ulice neexistuje.

Ruská veřejnost a média v Ruské federaci nejsou spokojeny s řešením problému dětí ulice. Ještě v roce 2006 noviny „*Novyje izvestija*“ zveřejnily analytický přehled řešení problému bezprizornosti, v němž se uvádí, že v únoru 2002 ruská vláda schválila program naléhavých opatření k předcházení a potírání dětské bezprizornosti. O této otázce osobně mluvil Vladimir Putin, který volal po vyřešení problému mladých tuláků v nejkratší možné době. Kromě toho se na realizaci programu ročně přidělovalo 6 miliard rublů (viz <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0253/gazeta06.php>).

Od té doby opravdu došlo k pozitivním změnám. V roce 1999 byl přijat federální zákon č. 120, který zakazuje policii odebrat z ulice bezprizorní děti, které žebrají. Boris Altschuler, šéf nevládní organizace „*Právo dítěte*“, médiím vysvětlil, že tím by se museli zabývat sociální pracovníci, jejichž počet samozřejmě nestačí. Po zásahu Putina bylo toto ustanovení zákona zrušeno, což vedlo k zvýšení počtu dětí odebraných z ulice. Zatímco v roce 2001 bylo z ulice vzato asi 250 tisíc osob, v roce 2002 se jejich počet zdvojnásobil. Nedá se ani říci, že by po přijetí programu systém pracoval dokonale. Policie může sice odebrat dítě z ulice, ale provádět výchovnou práci s bezprizorními nemá v kompetenci.

Vše, co může policie učinit, je přivolat záchranku, aby dítě odvezla na lékařskou prohlídku do městské nemocnice. Boris Altschuler je přesvědčen o tom, že „*doktoři tam mají i tak plné ruce práce*“. A ještě jim přivezou bezprizorní děti s vešmí a svrabem, nemocné hepatitidou. Proto dětem v nemocnicích rovnou říkají, že když chtějí, tak mohou jít pryč, že se řekne, že utekl. Dětem tak říkají, že nemají čas se jimi zabývat.“ Na ty, které zůstaly v karanténě v nemocnici několik dní, čeká nová cesta – tentokrát do dětského domova (viz <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0253/gazeta06.php>).

Podle odborníků je program boje proti bezprizornosti příliš komplikovaný. Podle Sapara Kulyanova, vedoucího občanského sdružení „*Utulek dětství*“, je „*řetěz příliš dlouhý, nejprve se dětmi zabývá policie, pak nemocnice, teprve pak sociální pracovníci*“. V této situaci mají děti často pocit, že jsou jako štafetový kolík, který prošel rukama účastníků štafety, nebo že jsou jako míče, které jsou přehazovány ze strany na

stranu. V důsledku toho se děti vrátí do původní situace – do nenáviděného dětského domova, do dysfunkční rodiny nebo na agresivní ulici“ (viz <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0253/gazeta06.php>).

Řadu otázek vyvolává u nevládních organizací mechanismus rozdělení státních prostředků na samotnou realizaci programu. Podle předsedy občanského sdružení Výbor pro občanská práva, A. Babuškina, byl od momentu realizace programu skutečně zahájen boj s bezprizorností, ale bohužel měl v mnoha ohledech formální charakter, byl zaměřen nikoliv na to, aby dostal děti z ulice, ale spíše na čerpání materiálních zdrojů a finančních prostředků, na vybudování určitého počtu budov, zaměstnání blíže nespecifikovaného počtu zaměstnanců. Výsledkem je mnoho problémů, které zůstaly nevyřešeny (viz <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0253/gazeta06.php>). Experti konstatují, že neefektivnější pracují s bezprizorními dobrovolníci-studenti z mnoha ruských organizací, kteří snáze nacházejí společnou řeč s dětmi (viz <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0253/gazeta06.php>).

Nespokojenost s řešením problémů dětí ulice se projevuje i dnes. V populárním pořadu V. Poznera „*Roční období*“ (Vreměna) televize ORT dne 1. 3. 2012 podle Natálie Sěrovové bylo vidět, že představitelé vládní garnitury a společnost „*mluví v různých jazycích*“ (viz <http://orthomed.ru/pms.php?id=library.family.00022>). Moderátor pořadu žádal od hosta – ministra práce a sociální ochrany, Alexandra Počinka, aby odpověděl na jednoduchou otázku: „*Co je zapotřebí udělat a co je už uděláno?*“ Ministr navrhoval striktně oddělit bezprizorní děti od zanedbávaných dětí a také občany Ruska od cizinců a postupovat v souladu s legislativou, tj. tradičně, standardně umisťovat bezprizorního do specializovaného dětského zařízení, zanedbané děti (dětí, které mají žijící rodiče) vracet rodičům, a v případě, že je takové dítě cizím státním příslušníkem, je nutné ho vrátit do příslušného státu. Na otázku, jak zastavit „*kolotočový*“ pohyb bezprizorních dětí ve směru ulice - policie - dětské záchytné zařízení - dětský domov a zase ulice, ministr nebyl schopen odpovědět.

Podle účastnice diskuse Věry Lekarevové, poslankyně Statní dumy (parlamentu Ruska), je nesmyslem se zabývat kategoriemi – bezprizorní dítě, zanedbané dítě, cizinec. Všechny tyto děti se ocitly v těžké životní situaci a potřebují pomoc a rozhodnout je nutné bez prodlení. Situace vznikla v důsledku chybějící státní politiky zaměřené na děti. K zastavení přílivu dalších zanedbávaných dětí je důležité se zabývat nejen jimi, ale i podporovat problémové a znevýhodněné rodiny.

Zároveň se řada ruských médií opravdu snaží tento bolestivý problém vyřešit. N. Sěrovová na základě analýzy publikací, které se tímto problémem zabývají, zobecnila následující body:

1. Rezistence ze strany dětí ulice. Ti, kteří zažili uliční „*svobodu*“, nemají zájem o usedlý život. Nejenže se jim nedostává

základního vzdělání, ale jsou naprosto amorální. Nechtějí se učit, jsou zvyklé na „život ve smečce“ a osvojili si etiku tohoto života, kategoricky odmítají jiné přístupy.

2. Nedokonalost zákonů. Humánní a demokratické zákony, které jsou sepsány tak, aby dodržovaly všechna „lidská práva“, v nouzové situaci nefungují. V souladu s demokratickými pravidly se nikdo nebude zabývat nešťastným dítětem bez domova, pokud ono neporuší zákon.
3. Kam umísťovat bezprizorní děti? Názory zde nejsou jednoznačné. Řada publikací dává přednost adopci dětí před tradičními dětskými domovy. Velkou roli hraje i ekonomická stránka problému. V adoptivní rodině jsou výdaje na dítě (včetně mzdy pro maminku) dvakrát levnější než v dětském domově. Nabízí se diferencovaný přístup. Nejmenší bezprizorní děti umístit do péstounské péče a problémové a delikventní pubescenty do speciálních zařízení, kterým stát musí poskytnout skutečnou podporu.
4. Účinným preventivním opatřením bezprizornosti může být pouze podpora všech rodin bez výjimky, se zvláštním důrazem na problematiku a znevýhodněné rodiny (viz N. Serova).

Zmíněný výnos prezidenta Ruské federace uložil vládě během tří měsíců připravit a schválit plán prioritních opatření do roku 2014 k realizaci Národní strategie aktivit v zájmu dětí pro rok 2012–2017. Návrh opatření⁶ byl připraven a v době, kdy byl tento článek napsán, byl předmětem jednání jak vládou Ruské federace a orgány regionální samosprávy, tak i širokou veřejností.

Při analýze návrhu na jednání vlády dne 30. 8. 2012 ministr vzdělávání a vědy Ruské federace D. Livanov podotkl, že předchozí strategie v oblasti dětství byly směřované především na obnovení úrovně ochrany dětství, která byla charakteristická pro sovětskou dobu. Opatření, která byla přijata během posledního desetiletí, naznačují určitý pozitivní postup v této oblasti. Úkolem další etapy je zajištění průběžných výsledků a postupný vývoj řešení problému. Ministr konstatoval, že demografická situace je stále komplikovaná. Přetrvávají negativní trendy ve zdravotním stavu dospívajících. Asi 20 % dětí ve věku do 16 let žije v rodinách s nízkými příjmy. Více než 80 % dětí je bez rodičovské péče, jedná se o „sirotky“ živých rodičů. Vyskytuje se vysoký počet případů porušování práv dítěte. V roce 2011 se více než 93 tisíc dětí stalo oběťmi trestné činnosti. Nová strategie předpokládá zavedení nových efektivních postupů v poskytování sociální, psychologické, vzdělávací a zdravotní péče o děti a rodiny (včetně těch, které jsou v ohrožené nebo v obtížné životní situaci) ve všech regionech Ruské federace. Zejména bude pokračovat testování modelů státní sociální pomoci chudým rodinám na základě společenské smlouvy. Zvláštní pozornost bude věnována problematice prevence sociální

síroby. Do Státní dumy byl podán návrh zákona o zavedení sociálního patronátu, jehož cílem je zabránit odebrání dětí z rodiny (viz Livanov, D.).

Organizacemi odpovědnými za realizaci nové Národní strategie aktivit v zájmu dětí pro roky 2012–2017 jsou Ministerstvo práce, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo vzdělávání a vědy, Fond na podporu dětí v obtížných životních situacích a také exekutivní regionální orgány Ruské federace. Připravený návrh 82 opatření se vztahuje ke všem strategickým směrům zmíněného dokumentu. Problematiky bezprizorních a zanedbaných dětí se přímo nebo zprostředkovaně týkají následující opatření:

- Rozvoj a modernizace infrastruktury sociálních služeb na podporu rodin s dětmi v krizi včetně obětí zneužívání.
- Organizace povinného testování dětí v ústavech pro sirotky a dětí bez rodičovské péče na přítomnost dědičných chorob v rámci každoročních lékařských prohlídek.
- Zlepšení činnosti organizací pro sirotky a děti bez rodičovské péče s cílem vytvořit v nich výchovné prostředí blízké rodinnému, stejně jako zapojení těchto institucí do rodinné a postinternátní adaptace sirotek a dětí bez rodičovské péče.
- Zlepšení mechanismu mezirezortní spolupráce federálních odborných zdravotních a sociálních orgánů a psychologicko-medicínsko-pedagogických komisí.
- Ratifikace Fakultativního protokolu k Úmluvě o právech dítěte, týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie, a Úmluvy Rady Evropy o ochraně dětí před sexuálním vykořisťováním a sexuálním zneužíváním.
- Ratifikace Evropské úmluvy o právech dětí.
- Extrapolace práva na sociální podporu a postpenitenciární péči po výkonu trestu na osoby, které byly odsouzeny k trestu odnětí svobody jako nezletilé a posléze propuštěny na svobodu ve věku 18–23 let, zřízení šesti probačních center pro mladistvé apod.

Za podmínky úspěšné realizace může nová Národní strategie aktivit v zájmu dětí výrazně přispět k likvidaci bezprizornosti a zanedbanosti dětí v Rusku.

Závěr

Problém dětské bezprizornosti a zanedbanosti, který se znovu objevil v Rusku, má zvláštní charakter. Na rozdíl od první a druhé vlny dětské bezprizornosti je dnešní bezprizornost fenoménem mírového období. Razantní sociální a ekonomické rozvrstvení společnosti, devalvace předchozích sociálních a morálních hodnot poznamenaly především dětskou populaci. Bezprizorní a zanedbávané děti představují potenciální hrozby pro vývoj státu. Dochází k utváření zvláštní subkultury bezprizornosti, která vede k deformaci tradičních sociálních norem a hodnot osobnosti, což tvoří základ pro asociální recidivní chování. Bezprizorní a zanedbávané děti potřebují pomoc ze strany státu a celé společnosti. Rusko má bohatou praxi a tradici řešení

problému bezprizornosti, ale v současné situaci ekonomického a především sociálního vývoje státu zatím není schopno definitivně tento problém řešit.

Odborníci na problematiku bezprizornosti se shodují v tom, že vláda má prokázat „politickou vůli“ a od deklarace a zpracování programů přejít k činům, protože už bylo promarněno hodně času. Platné zákony, respektující „lidská práva“, nefungují v extrémní situaci, což je situace, v níž se ocitly bezprizorní a zanedbávané děti. Bez komplexního přístupu nelze řešit problém dětské bezprizornosti a zanedbanosti (Devjatova, E. V., 2009). Zmíněný prezidentský výnos *Národní strategie aktivit v zájmu dětí* a v něm předpokládaná opatření jsou další snahou post-sovětského Ruska řešit palčivé problémy dětství, především problémy dětí ulice.

Fenomén bezprizornosti není výjimečnou specifikou současného Ruska. Dnes žije ve světě podle velmi neurčitých odhadů UNESCO asi 100 milionů dětí na ulicích a ve slumech, zejména v Indii, v Brazílii a v afrických zemích. V USA se počet dětí ulice odhaduje na 1,3 milionu, v Německu na 20 tisíc (viz <http://cs.wikipedia.org/wiki/Bezprizorn%C3%BD>). Odborníci uvádějí nárůst asociálního chování bezprizorních a zanedbaných pubescentů a adolescentů. Tato studie zdůrazňuje potřebu všestranné vědecké analýzy negativního sociálního jevu - bezprizornosti - nejenom s cílem přitáhnout pozornost k problému dětí ulice, ale i zpracovat odborně podložená opatření k jeho řešení.

- 1 Vsesvazová komunistická strana (bolševiků) – VKP(b), Vsesojuznaja Kommunističeskaja partija (bolševiků).
- 2 Lidový komissariát pro vnitřní záležitosti – Narodnyj komissariat vnutrennich děl SSSR.
- 3 Vláda Moskvy (Pravitelstvo Moskvy) – nejvyšší orgán výkonné moci v hlavním městě Ruské federace, v čele s primátorem. Působí na základě zákona Ruské federace o Moskvě č. 65 ze dne 20. prosince 2006.
- 4 Houf – „smyška“, zde jde o spontánní sdružování bezprizorních dětí do skupin a možnou vzájemnou výpomoc v nich.
- 5 Veřejná komora Ruské federace (Obščestvennaja palata Rossijskoj Federacii) – organizace, která zajišťuje interakci ruských občanů, občanských sdružení s vládními agenturami a místními orgány, aby zohledňovaly potřeby a zájmy ruských občanů, ochranu práv a svobod občanů Ruské federace. Byla zřízena v souladu s federálním zákonem „O Veřejné komoře Ruské federace“ č. 32 ze dne 4. 4. 2005.
- 6 Plan pervoočerrednyh meroprijatij do 2014 goda po realizacii važnejšich položenij Nacionalnoj strategii dějstvij v interesech dětej na 2012 – 2017 gody – dostupné z dostupné z: <http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/upload/iblock/c04/c04f0f2f0a9bfb7137ce63ea9598cbc7.doc> [on-line] [cit.2012-12-10].

Literatura:

- Arefjev, A. L. Bezprizornye děti. *Sociologičeskije issledovanija*, 2003, č. 9, s. 61-72. č. 9, s. 61-72. ISSN 0132-1625. Bezprizornost. In: *ENE – MSE*, 1931.
- Darmodechin, C. V. Bezprizornost dětej v Rossii. *Pedagogika*, 2001, č. 5, s. 3-5. ISSN 0131-6826.
- Devjatova, E. V. Bezprizornost v kontekstě rossijskoj kultury. [online] *Avtoreferat dissertacii*. Čeljabinsk: 2009 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <http://www.dissertat.com/content/bezprizornost-v-kontekste-rossijskoj-kultury>.

Zaplanirovaný demografický vzrůst grozit uničtožit nyněšnje uspěchi v borbě s besprizornostju [online] *Elektronnaja versija bjulletenja Naselenije i obščestvo No 253-254, 21 avgusta – 3 sentjabrja 2006* [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0253/gazeta06.php>.

Klumantova, G. I., Fedotovskaja, T. A. O profilaktike besprizornosti i beznadzornosti nesoveršennoletnich, nachodjaščichsja v trudnoj žiznennoj situacii. [online]. *Analitičeskij věstnik No 17(173)* Moskva: Analitičeskoe upravlenije Apparata Sověta Federacii, 2002. [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/75/index.html.

Kriminologija / Pod red. Beljajeva V. P. Moskva: Juridičeskaja literatura, 1997. 289 s. ISBN 5-72-60-0298-8.

Livanov, D. V. O planě pervoočerednyh meroprijatij do 2014 goda po realizacii važnejšich položenij Nacionalnoj strategii dějstvij v interesech dětěj na 2012–2017 gody. [online] [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <http://otkr-mir-tambov.ru/index.php/menu-materials/stati/item/133-o-plane-pervoočerednyh-meroprijatij-do-2014-goda-po-realizacii-važnejših-položenij-natsionalnoj-strategii-dejstvii-v-interesah-detey-na-2012-2017-gody-dlivanov>.

O besprizornosti v Rossii. [online] Novyje izvestija [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0253/gazeta06.php>.

Očeděralnoj celevoj programmě „Děti Rossii“ na 2007–2010 gody (s izmenenijami na 12 fevralja 2011 goda. [online]. [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <http://docs.cntd.ru/document/902034598>

Ozerov, V. A. Dětskaja beznadzornost i bezprizornost kak odin iz faktorov ugrozj nacionalnoj bezopasnosti Rosii [online] In *Dětskaja beznadzornost i bezprizornost: problěmy, puti rešenija. Analitičeskij věstnik No 20 (176)* Moskva: Analitičeskoe upravlenije Apparata Sověta Federacii, 2002. [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: www.council.gov.ru/Rossijskaja-pedagogičeskaja-enciklopědija/Pod-red.-d.p.n.-prof.-V.-M.-Konstantinova.-Moskva:-Znaniya,-1993.-s.-85.

Rožkov, A. J. Borba s besprizornostju v pervoje sovětskoje děsjetiletij. *Voprosy istorii*, 2000, č. 1, s. 134-139. ISSN 0042-8779.

Serova, N. Čto dělat s besprizornymi i beznadzornymi dětmji? *Semija, děti, vospitanije* [online] [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <http://orthomed.ru/pms.php?id=library.family.00022>

Tarasov, A. Kniga džungle rossijskoj glubinki. *Malčiški našego dvora* [online]. 2007, č. 2 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <http://www.malchishki.ru/2/zolmot.php> Číslo besprizornikov v Rossii dostiglo urovnja Graždanskaj [online] In: *NEWSru.com*. [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <http://www.newsru.com/russia/26may2010/besprizor.html>

Autor se zabývá identitou migrantů a prevencí sociálně patologických jevů na Univerzitě Hradec Králové a na Slezské univerzitě v Opavě.

Informační servis čtenářům

Novinky z knižního fondu

Integrace dětí cizinců z třetích zemí na základě mezinárodního šetření OECD PISA a řízených rozhovorů s pedagogy základních škol. / Vavrečková, Jana - Dobiášová, Karolína

Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. 2012. - 65 s. - ISBN 978-80-7416-107-0.

Právo sociálního zabezpečení. / Matlák, Ján a kol.

Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2012. - 356 s. - ISBN 978-80-7380-403-9.

Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. / Bernard, Josef a kol.

Praha, Sociologické nakladatelství (SLON) 2011. - 236 s. - ISBN 978-80-7419-069-8.

Sociologie stáří a seniorů. / Sak, Petr - Kolesárová, Karolína

Praha, Grada Publishing 2012. - 225 s. - ISBN 978-80-247-3850-5.

Bouřlivý rok 2012.

Praha, Soudy 2012. - 131 s. - ISBN 978-80-86846-47-7.

Trendy vývoje nákladů práce, zdanění práce, podíl práce na nákladech a jednotkové náklady práce v letech 2005–2010. / Kozelský, Tomáš - Vlach, Jan

Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. 2012. - 119 s. - ISBN 978-80-7416-108-7.

Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 2011.

Praha, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2012. - 49 s. - ISBN 978-80-7421-050-1.

Basic indicators of labour and social protection in the Czech republic. Time series and graphs. 2011.

Prague, Ministry of Labour and Social Affairs 2012. - 49 s. - ISBN 978-80-7421-051-8.

Vývoj vybraných ukazatelů životní úrovně v České republice v letech 1992–2011.

Praha, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2012. - 90 s. - ISBN 978-80-7421-046-4.

Development of the basic living standard indicators in the Czech Republic 1993–2011.

Prague, Ministry of Labour and Social Affairs 2012. - 87 s. - ISBN 978-80-7421-047-1.

Informační systém o průměrném výdělku.

1. pololetí 2012. Platová sféra.

Praha, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2012. - 68 s.

Informační systém o průměrném výdělku.

1. pololetí 2012. Mzdová sféra.

Praha, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2012. - 73 s.

Statistická ročenka České republiky 2012.

Praha, Český statistický úřad 2012. - 820 s. - ISBN 978-80-250-2253-5.

Aktuální otázky sociální politiky - teorie a praxe. V. ročník.

Pardubice, Univerzita Pardubice 2011. - 157 s. - ISSN 1804-9095. - ISBN 978-80-7395-413-0.

Aktuální otázky sociální politiky - teorie a praxe. VI. ročník.

Pardubice, Univerzita Pardubice 2012. - 177 s. - ISSN 1804-9095. - ISBN 978-80-7395-539-7.

Cizinci v České republice.

Praha, Český statistický úřad 2012. - 219 s. - ISBN 978-80-250-2309-9.

Titul a certifikát „Přátelské místo“ byl nově udělen Magistrátu města Plzně a Krajskému úřadu Plzeňského kraje, které během loňského roku úspěšně ukončily certifikační proces a výrazně tak přispěly ke zlepšení služeb pro handicapované občany. Přátelská místa jsou projektem Českého červeného kříže, který garantuje a realizuje na celém území republiky Oblastní spolek ČČK Hradec Králové. Cílem je vytvořit národní síť certifikovaných poskytovatelů služeb, u kterých bude mít klient s nejrůznějšími typy omezení garanci profesionálního přístupu a dostupnosti služeb. Udělený certifikát umožní oslovit i zákazníky se specifickými potřebami a zvýší kvalifikaci personálu. Součástí certifikace je i posouzení přístupnosti prostor. Logo Přátelské místo vyjadřuje standard nabízených služeb. O účast v projektu mají největší zájem ubytovací zařízení a poskytovatelé služeb, přidávají se i veřejné instituce a úřady. Více o projektu a držitelích certifikátů na: www.pratelskamista.cz.

Z domácího tisku

Nové parametry sociálního pojištění pro rok 2013. / PŘIB, Jan

In: Práce a mzda. - Roč. 60, č. 11 (2012), s. 30-34.:tab.

Vyměřování důchodů. Účast OSVČ na důchodovém pojištění v roce 2013. Nové parametry nemocenského pojištění. Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Maximální vyměřovací základ. Vyměřovací základy u OSVČ. Pravděpodobná výše pojistného na sociální zabezpečení.

Změny v důchodovém pojištění související s důchodovou reformou. / VLKOVÁ ŠÁROVÁ, Lenka

In: Národní pojištění. - Roč. 43, č. 11 (2012), s. 10-12.

Odvozy na pojistném v zemích OECD. / GOLA, Petr

In: Práce a mzda. - Roč. 60, č. 11 (2012), s. 58-60.:tab.

Odvozy na sociální pojištění v ČR a zemích OECD. Tabulky: Efektivní zdanění v ČR u jednotlivých příjmů. Souhrnná sazba pojistného v členských zemích OECD (2010).

Nárok na vdovský a starobní důchod se souběhem zaměstnání. / LANG, Roman

In: PSK - Personální a sociálně právní kartotéka. - Roč. 15, č. 11 (2012), s. 15-16.

Doba důchodového pojištění, náhradní doba důchodového pojištění a vyloučené doby II. / VOŘÍŠEK, Vladimír

In: Práce a mzda. - Roč. 60, č. 11 (2012), s. 37-38.

Přehled vyloučených dob, za které se považují doby počínaje 1. lednem 1996. Problematika je vysvětlena na konkrétních příkladech.

Příjemcem důchodu je jiná osoba než oprávněná. / ANDERLE, Martin

In: Národní pojištění. - Roč. 43, č. 12 (2012), s. 9-12.: -lit.

Možnosti vyplácení dávek důchodového pojištění k rukám nebo na účet jiné osoby než oprávněné, tj. manžela, zákonného zástupce, zvláštního příjemce, ústavu sociální péče.

Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

SOCIÁLNÍ SLUŽBY

www.socialnisluzby.eu

Z obsahu lednového čísla:

- Zdeněk Kašpárek, Ing. Daniela Lusková, Mgr. Jiří Kubík: Čím méně povinností, tím vyšší kvalita? Registrované soc. služby v. živnostenské podnikání
- PhDr. Lucie Procházková, PhD.: Základní principy vzdělávání a podpory dospělých osob s mentálním postižením
- Mgr. Petra Černá: Asertivní multidisciplinární týmy
- Mgr. Jitka Suchá: Trénování paměti u různých věkových a cílových skupin
- Mgr. Radomír Bednář: PR MPSV: Transformace sociálních služeb v DOZP Stod
- Mgr. Juliana Hanzová: Kvalita sociálních služeb a zavádění standardů v Slovenské republice
- Zařízení certifikovaná systémem Značka kvality
- Mgr. Zuzana Kašpárková: Recenze knihy Syndrom vyhoření u sociálních pracovníků

Sociální pojištění - nové parametry pro rok 2013. / PŘIB, Jan

In: PSK - Personální a sociálně právní kartotéka. - Roč. 15, č. 12 (2012), s. 11-16.

Osoby pečující o děti. / DANĚK, Antonín
In: Národní pojištění. - Roč. 43, č. 12 (2012), s. 15-19.

Osoby pečující o děti z hlediska zdravotního pojištění, především ve vazbě na placení pojistného při výdělečné činnosti a zařazení těchto osob do kategorie, za kterou platí pojistné stát. I. Mateřská a rodičovská dovolená: Povinnost zaměstnavatele. Ukončení státní kategorie. Odpočet od dosaženého příjmu. Plnění oznamovací povinnosti zaměstnavatelem. Osoby bez zdanitelných příjmů. II. Osoby celodenně a řádně pečující o děti: Státní kategorie. Používané kódy. Celodenní osobní a řádná péče a placení pojistného. Čestné prohlášení.

Novela zákona o státní sociální podpoře od 1. prosince 2012.

In: PSK - Personální a sociálně právní kartotéka. - Roč. 15, č. 11 (2012), s. 24-25.

Je nová podoba rodičovského příspěvku pro rodiče výhodnější? Nepřehlédněte novelu s účinností od 1. prosince 2012. / HALÍŘOVÁ, Gabriela

In: Právo a rodina. - Roč. 43, č. 12 (2012), s. 18-22.

Nová pravidla pro rodičovský příspěvek od r. 2012 na základě novely č. 366/2011 Sb. a nová úprava týkající se rodičů pečujících o zdravotně postižené dítě od 1. 12. 2012 na základě zákona č. 331/2012 Sb.

Hlavní změny v nepojistných dávkových systémech.

In: Národní pojištění. - Roč. 43, č. 12 (2012), s. 13-14.

Změny v nepojistných dávkách od 1. 12. 2012: Možnost souběhu rodičovského příspěvku a příspěvku na péči. Automatické zvýšení příspěvku na péči ve stupni III nebo IV na děti s těžkým postižením od 4 do 7 let. Možnost poskytnutí příspěvku na mobilitu z důvodů hodných zvláštního zřetele i osobě, které jsou poskytovány pobytové sociální služby. Nahrazení institutu výpůjčky zvláštní pomůcky dávkou.

Ze zahraničního tisku

Worlds of Welfare Capitalism and Wellbeing: A Multilevel Analysis. [Světly sociálního kapitalismu a sociálního blaha: Víceúrovňová analýza.] / DEEMING, Chris - HAYES, David

In: Journal of Social Policy. - Roč. 41, č. 4 (2012), s. 811-829.:tab., -lit.

Jak mohou různé režimy sociálního státu přispívat k blahobytu a subjektivnímu vnímání štěstí. Výsledky šetření provedeného ve vybraných zemích OECD (World Value Survey).

A European Perspective on Religion and Welfare: Contrasts and Commonalities. [Pohled na náboženství a sociální stát v Evropě: Rozdíly a společné rysy.] / DAVIE, Grace

In: Social Policy and Society. - Roč. 11, č. 4 (2012), s. 589-599.: -lit.

Problematika efektivního poskytování sociálních služeb ve vyspělých západoevropských zemích s využitím alternativních možností včetně zapojení církví. Součástí monotematicky zaměřené sekce časopisu.

Pension reform and income inequality among older people in 15 European countries. [Penzijní reforma a příjmová nerovnost mezi staršími lidmi v 15 evropských zemích.] / VAN VLIET, Olaf - BEEN, Jim - CAMINADA, Koen - GOUDSWAARD, Kees

In: International Journal of Social Welfare. - Roč. 21, č. Suppl. 1 (2012), s. S8-S29.:tab., -lit.

Dopady reformy důchodového systému v rámci přechodu od veřejného k soukromým penzijním schémátům na výskyt chu-

Do projektu MPSV „**Audit rodina & zaměstnání**“ zaměřeného na sladování pracovního a rodinného života zaměstnanců, financovaného z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, se dosud zapojilo patnáct společností, z toho 8 soukromých firem, 3 samosprávy, 3 neziskové a 1 příspěvková organizace. Základní certifikát koncem ledna získaly společnosti: Tchibo Praha, DPD CZ, Arch.Design, Městský úřad Hodonín, Město Třeboň, o. s. Heřmánci, Centrum pro rodinu a sociální péči, Charita Kaplice, VÚHŽ, INOTECH ČR, BOSCH DIESEL, LUBSTAR a Plzeňský Prazdroj. Tyto oceněné firmy budou opatření, k nimž se zavázaly, realizovat v následujících jedenácti měsících. Úplnou certifikaci už dokončily Knihovna Jiřího Mahena a Magistrát města Brna. Více na: <http://auditrodina.eu/>.

doby a příjmové nerovnosti mezi staršími lidmi ve sledovaném období 1995-2007.

Ideational Struggles over Symmetrical Parenthood: the Norwegian Daddy Quota. [Ideový boj o symetrické rodičovství: Otcovské kvóty v Norsku.] / ELLINGSAETER, Anne Lise
In: Journal of Social Policy. - Roč. 41, č. 4 (2012), s. 695-714.:tab., -lit.

Politické snahy o prodloužení rodičovské dovolené vyčleněné pro otce v Norsku.

Combining welfare mix and New Public Management: The case of long-term care insurance in Germany. [Veřejná sociální péče ve spojení s konceptem „New Public Management“: Příklad pojištění pro případ dlouhodobé péče v Německu.] / THEOBALD, Hildegard

In: International Journal of Social Welfare. - Roč. 21, č. Suppl. 1 (2012), s. S61-S74.:tab., -lit.

Součást monotematicky zaměřené přílohy časopisu pod názvem „Rovnováha mezi ochranou a efektivitou: Mezinárodní přehled o sociální politice pro starší osoby“.

The Return of the Family? Welfare State Retrenchment and Client Autonomy in Long-Term Care. [Návrat rodiny? Omezení sociálních výdajů a nezávislost klienta v dlouhodobé péči.] / GROOTEGOED, Ellen - van DIJK, Diana

In: Journal of Social Policy. - Roč. 41, č. 4 (2012), s. 377-694.:tab., -lit.

Prezentovány výsledky dotazníkového šetření o zkušenostech klientů s důsledky reformních kroků vedoucích ke snížení dostupnosti veřejných služeb dlouhodobé péče v Nizozemsku.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., si Vás dovoluje pozvat na mezinárodní seminář **FORMY DENNÍ PÉČE O DĚTI DO 6 LET VE FRANCII A V ČESKÉ REPUBLICCE**

ve dnech 14. a 15. března 2013, v budově Ministerstva zdravotnictví, Palackého nám. 4, Praha 2

Další informace na: http://www.vups.cz/index.php?p=care_for_children&site=default



evropský
sociální
fond v ČR



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

Benefits of retraining programmes for the integration into the Czech labour market of groups at risk of unemployment - p. 2

Using the concept of employability and work-training and education programmes as a basis, we try in this article to assess the specific nature and design of retraining programmes in the Czech Republic, how they are implemented and their resultant real benefits for their participants' employability (taking into account the benefits for persons at risk of unemployment). We used a broad spectrum of available methods to assess the design, implementation and effects of retraining programmes (analysis of documents, secondary analysis of qualitative and quantitative data). To assess the resultant effects we apply the methods of pairwise coupling and binary logistic regression). To conclude, we present some key recommendations for making retraining programmes more effective in the specific Czech environment.

Keywords: employability, retraining programmes, groups at risk of unemployment, programmatic assessment

Inclusion as a litmus paper for the Czech educational system - p. 16

In the Czech Republic, inclusion is a topic that is often lumped together with social exclusion. It ought to become a concept that will help eliminate social exclusion. From other countries we know that the concept can work if certain systemic conditions are in place and are, moreover, supported by a cultural change - i.e. a change in shared values and meanings and in the common conviction about the way things should be done. Inclusion also requires the involvement of a whole series of actors - from state administration and the founders of educational institutions to specific teachers, as well as the parents and schoolchildren. Teachers and their conviction that inclusion can work are also key factors, of course. The article presents the results of a qualitative survey on the subject of inclusion in two schools in a small town in the Central Bohemian Region. After setting out the relevant theoretical concepts that ground inclusion in the context of a transforming country, we present the survey results and a discussion, concluding with recommendations.

Keywords: inclusion, social exclusion, transformation

The economics of social services for disabled persons - p. 21

In recent years we have heard daily reports that the economic

recession is spreading, various branches of industry are going bust and the economy can only be kick-started once demand has revived and consumption has increased. Development of the social services, or at least the preservation of their existing standard, also depends on demand from existing or future clients. The funding and quality of social services remains on the margins of economists' interest, however; this may be because social services provision is in a way focused solely on consumption, or on the satisfaction of users' needs. It entails costs that do not have a direct positive impact on economic growth. Social services providers, however, employ thousands of workers of a wide variety of professions. It is a well-known fact that wages account for approximately 75% of the costs of social services provision (not including investments). Maintaining, improving and possibly developing social services in a period of economic stagnation requires three key problems to be addressed. The first key problem of the social services is optimising the costs of providing social services of the necessary quality. The second is finding sufficient financial resources and cutting the cost of servicing these finances. The third is the purchasing power of the users of the existing services, which is not evolving at the same rate as the growing demands on the scope and quality of services. Yet this scope and quality of the provided social services are defined by binding regulations, provided that the applicant enters into a social services provision agreement in compliance with the applicable legislation.

Keywords: social services, financing, disabled persons

Street children - a phenomenon of modern Russia - p. 27

One natural consequence of socio-economic and political events is a number of social phenomena that have a negative impact on the life of society. One of these phenomena in the former Soviet Union and modern Russia is street children. The author analyses the impacts of unattached children after the break-up of the former Soviet Union and presents the psychological characteristics and typology of street children. The analytical study deals with the effectiveness of social programmes helping unattached children.

Keywords: unattached children, typology of unattached children, child migration, child addiction, child prostitution, criminality

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

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

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje 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

