

1



FÓRUM ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS  
sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 11

2017

<b>Editorial</b>	1	<b>Poznatky z praxe</b>	
<b>Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy</b>		Nejvýznamnější překážky uplatnění osob po výkonu trestu odnětí svobody na trhu práce	17
Principy veřejného financování služeb sociální péče v ČR - reflexe a návrhy systémových změn Petr Vojtíšek	2	Sociální práce zajišťovaná obcemi a krajskými úřady v přenesené působnosti	25
Analýza faktorů ovlivňujících úspěšnost integračního programu v obci se sociálně vyloučenou lokalitou - případová studie Jan Vašat	8	Multidisciplinarity příspěvku na péči	28
Financování sociálních podniků Kateřina Legnerová, Marie Dohnalová	15	<b>Informační servis čtenářům</b>	
		Rovnost příležitostí z pohledu rodinné politiky	30
		Knihovna Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí v novém	32

<b>Editorial</b>	1	<b>Findings from practice</b>	
<b>Reviewed articles, studies, essays and analyses</b>		The most significant labour market barriers to the recruitment of persons following a term of imprisonment	17
The principles of the public financing of social care services in the Czech Republic - reflection and proposals for systemic changes Petr Vojtíšek	2	Social work provided by local and regional authorities in the form of delegated powers	25
An analysis of the factors influencing the success of an integration programme in a municipality with a socially excluded area - a case study Jan Vašat	8	The multidisciplinary nature of the care allowance	28
The funding of social enterprises Kateřina Legnerová, Marie Dohnalová	15	<b>Information service for readers</b>	
		Equal opportunities from the family policy perspective	30
		The relocation of the library of the Research Institute for Labour and Social Affairs	32

For summaries of the articles see the 3<sup>rd</sup> page of the cover.

## Informace pro autory

Obsahové zaměření časopisu: sociální problematika v nejširším vymezení. Časopis se skládá ze dvou částí, v první, tvořené rubrikou Recenzované 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 adresu: hana.roztocilova@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, klíčová slova v češtině a kód JEL Classification. Citace a bibliografické odkazy musí být úplné a v souladu s příslušnou normou. Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubohy. Redakce provádí jazykovou úpravu textu.

Více na: [www.vupsv.cz](http://www.vupsv.cz)

# FÓRUM sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

## 1/2017

Vydává Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.  
Dělnická 213/12  
170 00 Praha 7 - Holešovice  
IČO 45773009

**Šéfredaktorka:** Mgr. Hana Roztočilová  
kontakt: hana.roztocilova@vupsv.cz  
tel. 211 152 723

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

**Distribuce a předplatné:**  
Česká pošta, s. p., odd. periodického tisku  
Olšanská 38/9, 255 99 Praha 3  
Kontakt: e-mail postabo.prstc@cpost.cz  
fax: 267 196 287  
tel.: 800 300 302 (bezplatná infolinka ČR)  
www.postabo.cz

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

**Cena jednotlivého čísla:** 60 Kč

**Vychází:** 6krát ročně

**Dáno do tisku:** 12. 2. 2017

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, CSc. (VÚPSV)  
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (MU)  
Doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc. (MUP, o. p. s., VŠE)  
Doc. Ing. Jitka Langhamrová, CSc. (VŠE)  
Prof. Ing. Eva Rievařová, Ph.D. (EU Bratislava)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

před nedávnem jsem Vám na tomto místě přála krásné vánoce a šťastný nový rok, ale čas běží a my za sebou máme již více než měsíc nového roku a setkáváme se u prvního čísla našeho časopisu. Na úvod pro Vás mám dvě zprávy, jednu dobrou a jednu horší (záměrně nepiši špatnou). Po deseti ročnících vydávání časopisu jsme se rozhodli zvýšit cenu jednoho čísla z 50 Kč na 60 Kč. Vzhledem k tomu, že jde o první zvýšení ceny za deset let vydávání, věřím, že u Vás najde pochopení. To byla ta horší zpráva. Dobrou zprávou je, že se i nadále budeme snažit, aby obsah časopisu byl kvalitní a aktuální. I z tohoto důvodu naleznete u recenzovaných článků kromě obvyklých informací o autorovi či autorech také fotografii autora.

Věřím, že jste kromě již zmiňovaných vánoc a silvestra ve zdraví přežili i letošní zimu, která po letech byla konečně zase tou ladovskou zimou, se spoustou sněhu a mrazivých dní. Bylo to fajn, ale já už se opravdu moc těším na jaro. Až zase odložíme teplé kabáty, budeme moci vyrazit do přírody, dát si něco dobrého na zahrádce oblíbené restaurace. No, už aby to bylo, i když březem za kamna vlezem, duben..., vždyť to znáte sami. Doufám, že v dalším čísle časopisu nebudu bédovat nad rozmary počasí.

A co jsme pro Vás připravili v prvním letošním čísle? Věřím, že si každý z Vás najde něco zajímavého.

První článek se věnuje financování služeb sociální péče. Systém sociálních služeb je z pohledu sociálněpolitických nástrojů výjimečný svým charakterem, neboť se jedná o konání ve prospěch potřebných osob. Téma financování sociálních služeb je velmi aktuální zejména s ohledem na demografické prognózy týkající se populace nejen naší republiky. Cílem článku je na základě reflexe současného systému financování předložit návrh systémových opatření pro úpravu veřejnoprávní solidarity v sociálních službách.

Druhý článek se zabývá faktory, které ovlivňují úspěšnost integračního programu v obci se sociálně vyloučenou lokalitou. Autor přináší výsledky případové studie, referující o úspěšnosti vybraného programu, který je zaměřen na integraci sociálně vyloučené lokality. V článku se zaměřuje zejména na proces integrace, tedy vzájemnému propojování dvou dosud sociálně rozpojených částí obce, tedy sociálně vyloučené lokality a zbývajících částí obce.

Třetí článek v recenzované části časopisu se věnuje dalšímu velmi zajímavému tématu, a to financování sociálních podniků. Sociální podnikání je u nás stále v plenkách, chybí legislativní rámec i podpora ze strany státu. Autorky uvádějí, že pro omezení rizik by sociální podniky měly využívat vícezdrojové financování, a to veřejné finance, vlastní zdroje sociálního podniku a soukromé zdroje.

První článek v nerecenzované části se zabývá závažným tématem, uplatňováním osob po výkonu trestu odnětí svobody na trhu práce. Osoby, které jsou propuštěny z výkonu trestu, trpí velkou mírou nezaměstnanosti, nemají legální prostředky ke své obživě, dostávají se do dluhové pastí a jejich návrat do společnosti je tak velmi komplikovaný. Dva následující články pak referují o projektech aplikovaného výzkumu, jejichž zadavatelem bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí. První projekt se týká spolupůsobení přenesené a samostatné působnosti subjektů veřejné správy při zajišťování dostupnosti sociálních služeb a sociální práce, druhý multidisciplinarity v posuzování nároku na příspěvek na péči. Výsledky projektů využije MPSV při své metodické a koncepční činnosti v daných oblastech. V rubrice Informační servis čtenářům se dočtete o rovnosti příležitostí z pohledu rodinné politiky. Na poslední stránce pak najdete informaci o nově přestěhované knihovně Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, o novinkách z knižního fondu knihovny a obvyklý náhled do obsahu časopisu Sociální služby.

Moji milí, užijte si poslední zimní dny a vyhlížejte jaro! Věřím, že už je za dveřmi. V dubnu s dalším číslem našeho časopisu na shledanou!

Krásné a spokojené dny.

Vaše Hana Roztočilová  
šéfredaktorka

# Principy veřejného financování služeb sociální péče v ČR - reflexe a návrhy systémových změn

Petr Vojtíšek

## Abstrakt

*Nastavení veřejnoprávní solidarity v systému sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením je ústředním tématem tohoto textu, který je výrazně zkrácenou verzí výstupů disertační práce autora<sup>1</sup>. Téma systematicky zapadá do oblasti sociální ochrany obyvatel ČR, konkrétně do soustavy sociální pomoci. Sociální pomoc se uvnitř člení ještě na dávky sociální péče (dávky pro osoby se zdravotním postižením, systém hmotné nouze) a sociální služby, které jsou předmětem zájmu tohoto článku. Systém sociálních služeb je z pohledu sociálněpolitických nástrojů výjimečný svým charakterem - jedná se o konání ve prospěch potřebných osob. Sociální služby zahrnují množství cílových skupin a typů služeb, článek je zaměřen na pole služeb sociální péče. Důvodem aktuálnosti tématu jsou demografické prognózy, změny ve struktuře a funkcích moderní rodiny, rozsah povinností sociálních států tváří v tvář jejich ekonomické kondici, efektivita veřejných služeb a nestátních subjektů. Cílem článku je na základě reflexe současného systému financování předložit návrh systémových opatření pro úpravu veřejnoprávní solidarity v sociálních službách (konkrétně službách sociální péče) v ČR.*

**Klíčová slova:** veřejnoprávní solidarita, služby sociální péče, nestátní neziskové organizace, financování sociálních služeb, deregulace sociálních služeb

## Abstract

*The system of social care services is only the one system on public solidarity with coexistence of public and private providers of social care. There are many models of this coexistence in Europe. This article focuses the main question: What is the best order of the system in the Czech Republic? The research is being designed as a qualitative analyse used the expert interviews, focus group, international experiences and description of statistical consequences. The summary and description of the possibilities of funding setting and its impact on care provision is the main research result (especially focus on the system management, roles and competences of public corporations, care entitlement, quality and accessibility guarantee, client-provider relationships). The theme of private care provision is being touched as well.*

**Key words:** public solidarity, social care, NGO - nongovernmental organizations, social care funding, social care services deregulation, liberalisation of social care provision

## Úvod

Služby sociální péče jsou specifickou soustavou v sociální ochraně, neboť na rozdíl od čistě veřejnoprávních dávkových systémů umožňují koexistenci veřejné a dobrovolné formalizované solidarity v jednom systému. V Evropě známe několik možných modelů této koexistence, s různě nastavenými vztahy mezi subjekty. Článek si klade otázku: Jaké je vhodné uspořádání pro ČR?

Cílem textu je zjistit možnosti nastavení veřejné a dobrovolné formalizované solidarity ve službách sociální péče a navrhnout jejich vzájemné spolupůsobení. Proto design výzkumu staví především na kvalitativních metodách. Nejprve jsou představeny statistické souvislosti v oblastech demografie, ekonomie a sociálních souvislostí. V dalším kroku se pomocí řízené skupinové diskuse a hloubkových rozhovorů zabývá nastavením veřejnoprávní solidarity a regulace v oblasti služeb sociální péče.

Prvním výstupem je popis možnosti nastavení principů financování služeb sociální péče včetně dopadů do dalších oblastí

poskytování služeb sociální péče (management systému, role a kompetence veřejnoprávních subjektů, nárok na službu, garance dostupnosti a kvality, vztah klienta a poskytovatele).

Pouze okrajově je řešena otázka uplatnění podnikatelských subjektů ve službách sociální péče, pro jejich rozvoj nejsou dosud nastaveny podmínky.

## Současný stav výzkumu v oblasti služeb sociální péče

Problematika rozsahu solidarity a deregulace sociálních služeb v ČR se diskutuje nesystematicky již od konce 90. let 20. století např. na půdě Socioklubu nebo Asociace poskytovatelů sociálních služeb. Míře rozsahu povinností státu a mechanismu financování sociálních služeb se příležitostně věnuje VÚPSV. V roce 2010 byla dokonce vyhlášena veřejná zakázka na výzkum v tématu „Mikropodnikání v sociálních službách“, nebyla však dosud realizována. Problematiky podnikání a liberalizace trhu sociálních služeb se okrajově dotýká Molek (Molek, 2009), jehož závěry

však řeší spíše marketingové strategie poskytovatelů sociálních služeb bez přímé vazby na současné prostředí sociálních služeb. Budoucnosti financování služeb sociální péče se systematictěji věnuje Průša (Průša, 2011; Průša, 2012), jeho výzkumy se zaměřují spíše na kvantitativní popis a sledování trendů. V roce 2015 představuje Průša kromě kvantitativních dat i konkrétní doporučení pro úpravu systému financování sociálních služeb (Průša, 2015). Výsledky této studie se v mnoha bodech shodují i s východiský tohoto článku.

Státní regulace sociálních služeb je nastavena zákonem o sociálních službách č. 108/2006 Sb. a jeho prováděcím předpisem č. 505/2006 Sb., který upravuje cenu, obsah, kvalitu a cílovou skupinu. V praxi se však ukazuje, že stát přes svou povinnost není schopen zajistit zákonné garance (dostupnost odpovídající péče, kvalita) a na druhé straně reguluje nad rámec nutnosti (cena, obsah). Svou ingerencí (regulace, dotace) zároveň deformuje trh služeb a činí prostředí nekonkurenčním. Státní zásah zároveň neumožňuje poskytovatelům pružně reagovat na nové sociální



jevy - proměna některých sociálních událostí, jejich kombinace, nové cílové skupiny nebo jednoduše reagovat na aktuální stav v sociální službě.

Přestože společenské jevy a jejich trendy, které můžeme zaznamenat v posledních letech, ukazují na zvýšenou potřebu služeb sociální péče a rostoucí poptávku po ní, nedokáže současné prostředí tuto poptávku uspokojit. Neudržitelnost současného modelu fungování a financování služeb sociální péče má tři hlavní příčiny:

- i) legislativní: Současné nastavení dotačního systému je v rozporu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady o službách na vnitřním trhu (Holec, Zuska a Partneři, 2011). Zároveň nastavení legislativy není jednoznačné, obsahuje mnoho vágních a deklaratorních formulací a málo měřitelných kritérií a jednoznačných vymezení rolí subjektů v systému.
- ii) ekonomickou: Rostoucí výdaje sociálního státu způsobené zvětšujícím se okruhem oprávněných osob jsou v rozporu s celoevropskou snahou o snižování státních dluhů a nákladů sociálního státu<sup>2</sup>.
- iii) sociální: Demografický vývoj a jeho prognóza - zejména prodlužující se délka života (důsledkem je prodlužující se délka stáří v kombinaci s osamělostí a zhoršeným zdravotním stavem) implikuje zvyšující se potřebnost péče. Navíc lze dlouhodobě identifikovat fragmentaci rodiny (Keller, 2006) a relativně nízkou porodnost, které v důsledku vedou v nízký počet dětí schopných pečovat nebo spolufinancovat péči o své blízké.

Protože sociální služby nemají v evropském kontextu jednotný osobní rozsah ani obsah, v některých státech se mezi sociální služby počítají např. zdravotnické nebo vzdělávací služby, byl výzkum zaměřen na oblasti, které jsou ve všech systémech společné, a to na oblast služeb sociální péče o seniory a osoby se zdravotním postižením. Jedná se o prostor, ve kterém dochází ke střetávání stejných akterů v různých konfiguracích. Tento prostor se dá rozdělit na sektory:

- Sektor, ve kterém má veřejná správa povinnost vůči občanům v rámci naplnění mezinárodních závazků;
- Sektor pro podporu dobrovolné formalizované solidarity státem;
- Sektor pro volný trh služeb sociální péče - tedy pole, do kterého stát zasahuje pouze formou regulace v zájmu ochrany práv klientů, nikoliv jako konkurenční poskytovatel.

## Metodologie

Protože současné výzkumy v této oblasti, kterých není mnoho, jsou metodologicky orientovány spíše kvantitativně,<sup>3</sup> je

tento projekt orientován na výzkumné aktivity kvalitativního charakteru. Sběr dat pro následnou analýzu a návrhy systémových změn byl proveden ve dvou návazných krocích:

- 1) Analýza statistických údajů týkajících se financování sociálních služeb v ČR. Cílem analýzy bylo zjistit a popsat trendy v této oblasti. Jako výsledek výzkumu jsou definována ohrožení a příležitosti, které je třeba v rámci systému služeb sociální péče řešit.
- 2) Expertní diskuse<sup>4</sup> a hloubkové rozhovory s experty. Jejich cílem bylo sesbírat data pro konstrukci opatření v systému sociálních služeb v ČR. Výběr respondentů byl proveden záměrným účelovým výběrem a na základě dostupnosti. Kritéria pro výběr respondentů byla příslušnost účastníka k jednomu ze stakeholderů relevantních pro sociální služby a profesní zkušenosti v oblasti řízení poskytování služeb sociální péče (mezopraxe a mikropraxe), nebo zkušenost z oblasti koncepční nebo výzkumné (makropraxe).

V reakci na sesbíraný materiál z diskuse a vytvoření základních kategorií bylo přistoupeno k provedení rozhovorů s experty (Hendl, 2008, str. 182) s cílem konfrontace jejich expertních názorů s tímto materiálem. Výběr respondentů byl proveden záměrným výběrem, nejprve byli osloveni ti, kteří se nemohli zúčastnit skupinové diskuse, dále potom byla využita metoda sněhové koule, a to z toho důvodu, že k tématu existuje pouze malé množství expertů se vzájemnými vazbami.

Výsledkem výzkumných aktivit je soubor doporučených opatření pro nastavení systému a procesů v sociálních službách.

## Výsledky

### I. Shrnutí klíčových výstupů z deskriptivní analýzy:

Na základě výsledků, které vzešly z deskriptivní statistiky makroukazatelů v oblasti služeb<sup>5</sup> sociální péče lze shrnout následující trendy, z nichž je třeba vyjít při diskusi o budoucnosti služeb sociální péče:

- a) Vzhledem ke stavu věkových kohort se dá očekávat v následujících 45 letech zvyšování podílu starých osob vyžadujících sociálně zdravotní péči (kvůli poklesu porodnosti v posledních 20 letech) a relativně stabilní stav osob s postižením;
- b) Pomalejší růst věku naděje na dožití ve zdraví než růst naděje na dožití způsobuje navyšování sumy osob, které vyžadují zdravotně sociální péči. Někdy se nazývá stárnutím staré populace;
- c) Vzhledem k bodům a) a b) dochází v solidaritním okruhu k nárůstu oprávněných (plátců) a poklesu povinných osob (příjemců) v rámci společenské solidarity. V evropském srovnání je české tempo změn významně rychlejší. S tímto trendem se musí veřejnoprávní solidarity vypořádat;

- d) Při zachování současného systému financování sociálních služeb je třeba počítat s dlouhodobým a relativně strmým nárůstem veřejných výdajů v této oblasti.

### II. Shrnutí klíčových výsledků analýzy rozhovorů a expertní diskuse

#### Analýza získaných dat - příležitosti a limity deregulace v systému sociální péče v ČR

Deregulace trhu služeb sociální péče je klíčovým krokem k uplatnění principu participace, který je zakotven jak v evropském sociálním modelu, tak v sociální doktríně ČR. Participace klienta v současném systému je vymezena do velmi úzkého manévrovacího pole, jedná se spíše o quasiparticipaci. Z praxe jsou známé příklady, kdy zahraniční investoři se zájmem o vstup na český trh, po analýzách od něj ustoupili z důvodu spoutaného legislativního prostředí, i když z hlediska kapacity se jednalo o zajímavou investici.

Skeptici liberalizace trhu sociálních služeb se přiklání spíše k nastavení „zásad dobrého vládnutí“ (*good governance*) v oblasti sociálních služeb...“, které vycházejí z principu volného trhu a nastavují zásah státu s cílem dosažení účelu, který sociální služby mají plnit - potřebnou pomoc potřebným bez diskriminace poskytovatelů. Existuje totiž obava z růstu cen, tedy obava z toho, aby mohl každý občan s potřebou péče na liberalizovaný trh sociálních služeb vstoupit.

Protože klienty sociálních služeb jsou osoby v nerovném nebo ohroženém postavení (institut slabší strany - podobně jako u nájemních smluv, zdravotní péče apod.) a stát má povinnost zabezpečit těmto osobám realizaci jejich práv, je nezbytné, aby využíval sociálně politické nástroje a ovlivňoval situaci v sociálních službách. Zásadní otázka je tedy v tom, jaká by měla být role státu v sociálních službách.

#### Role státu v sociálních službách

Role státu je dnes silná, stát drží v rukou klíčové atributy pro regulaci sociálních služeb - registrace poskytovatelů, určuje obsah služeb, rozhoduje kdo má nárok na péči a na výplatu dávky, rozhoduje o výši dotace - jde o direktivní, státem organizovanou diskriminaci (existuje totiž zvýhodňování, dotování krajských subjektů vůči obecním a komerčním subjektům, potvrzené kvantitativními výzkumy).

Mezi respondenty panuje širší konsensus v otázce státní regulace ve formě akreditace nebo koncesování provozovatelů sociálních služeb, které by mohly být předpokladem pro kvalitní poskytování sociální péče. Jako nešťastné se ukázalo poskytování dávek ve finančním vyjádření, které není účelově vázáno - tedy jakási role státu ve zvyšování koupěschopnosti uživatelů služeb.

Konkrétnímu řešení úlohy státu ve financování musí předcházet dva nezbytné kroky (které dnes nejsou systematicky řešeny):

- pomoci klientovi orientovat se v systému sociálního zabezpečení, resp. možných obligatorních zdrojích a možnostech řešení (poradenství např. na obcích),
- pomoci klientovi projít systémem sociálního zabezpečení, např. v zahraničí využívaným způsobem care managementu - tedy včetně podpory při plánování a realizaci pomoci.

Tyto kroky by zřejmě řešily preventivně mnoho situací ještě předtím, než by došlo k výplatě fakultativních dávek (tedy i příspěvku na péči). Výše uvedený přístup ale zároveň vyžaduje vysoce kvalifikované sociální pracovníky obcí. V praxi funguje tento způsob např. v Německu, kde při výplatě příspěvku na péči je ihned nabízena klientovi paleta možností, jak může svou situaci řešit.

Široká shoda je v otázkách meziresortní spolupráce, která je mnohdy nefunkční nebo podléhá konkurenčním tlakům. Nelze totiž oddělit sociální služby od dalších sektorů veřejných služeb. Pokud nebude řešena otázka zdravotní péče, bydlení a dopravní obslužnosti, budou klienti jen putovat sociálním systémem a budou končit v systému sociální pomoci (sociálních službách nebo v systému hmotné nouze). Komplexnost řešení sociálních otázek se musí odrážet v komunitních plánech, pak teprve mají význam. Dnešní praxe je taková, že se komunitní plány orientují pouze na dostupnost sociálních služeb (dokonce je toto striktní zaměření reprezentanty obce mnohde vyžadováno) a jsou tak nefunkční. Na tvorbě komunitních plánů se musí podílet všechny spádové obce; nelze, aby plánovaly pouze obce na úrovni obcí s rozšířenou působností.

Zvláště v pobytových zařízeních služeb sociální péče pro seniory a osoby se zdravotním postižením dochází k situacím, kdy zdravotní pojišťovny neproplácují některé zdravotní úkony a ty jdou na vrub péče sociální, tedy platby od klienta, potažmo poskytovatele. Nefunguje tedy spolupráce poskytovatelů sociálních služeb se zdravotními pojišťovnami, které odmítají hradit některé zdravotnické úkony s argumentem, že se jedná o sociální péči probíhající v zařízení sociálních služeb.

Další oblastí, která se váže k meziresortní spolupráci, je oblast bydlení, kde nestatčí speciální byty pro seniory a osoby se zdravotním postižením a domy s pečovatelskou službou jako institut byly zrušeny.

### Finanční toky v sociálních službách

Široký konsensus panuje v oblasti odstranění současného systému státních dotací poskytovatelům sociálních služeb ex ante. Dotace jsou nevyzpytatelné - každoročně je o ně nutné žádat a není na ně právní nárok - to neumožňuje dlouhodobou udržitelnost poskytovatelů a jejich rozvoj. Dotace poskytovatelům sociálních služeb dnes mj. nahrazují u pobytových zařízení i špatnou platební morálku zdravotních pojišťoven, které odmítají hradit některé úkony zdravotní péče.

Dosud se diskutuje o třech alternativních možnostech finančních toků v sociálních službách vůči současnému stavu:

- 1) *Financování za klientem jako fakultativní dávka (ze systému sociální pomoci);*
- 2) *Financování péče na základě obligatorních dávek z povinného pojištění;*
- 3) *Financování analogické financování zdravotní péče - výkonové financování úkonů.*

### Oceňování potřebnosti klienta systému

Pokud se má do budoucna stát angažovat ve financování služeb sociální péče, bude klíčovou otázkou stanovení limitů nebo ukazatelů ceny péče.

Současný systém kategorizace a řízení o příspěvku na péči je opakovaně kritizován jak už samotnými uživateli, tak střešními a síťovými organizacemi. Hlavní kritika míří na nemožnost specifického individuálního posouzení odborníkem. Posouzení zdravotního stavu probíhá bez přítomnosti žadatele na základě zdravotnické dokumentace. Posuzování je netransparentní a existují regionální rozdíly v posuzování. Z pohledu koupěschopnosti uživatele neodráží ani nejvyšší možný příspěvek celkovou cenu péče (ta je mnohem dražší).

Posuzování pro potřeby příspěvku na péči je nejednotné, není legislativně závazná metodika pro posuzování potřebné míry péče a navíc je výkonová cena v různých regionech rozdílná.

Současný způsob poměřuje namísto toho kapacitu zařízení a na základě ní dotuje poskytovatele. Zde je tedy kontrola veřejných výdajů méně efektivní, byť zdánlivě se může jevit jako efektivnější.

Problematika s oceněním potřeby péče je způsobena tím, že chybí zřetelný společenský a politický závazek míry zajištění občanů. Konkrétní čísla jsou pak jen otázkou ekonomického výpočtu.

Při určování výše příspěvku s ohledem na potřebu péče je třeba definovat jakýsi státní minimální standard (chudinský princip) a decentralizovat správu na obce, které ho mohou dobrovolně navýšit. Převedení správy na obce by umožnilo lépe kontrolovat vázanost příspěvku na účely péče.

Kritice je opakovaně podrobován i způsob posuzování míry závislosti a rozdělení míry závislosti do 4 stupňů. Tato kategorizace nedokáže rozlišovat nuance tak, jako jiné způsoby posuzování, např. v Rakousku, kde je stupňů míry závislosti sedm. Někteří experti popisují dobrou praxi posuzování potřebnosti v Německu, kde se posuzuje namísto funkčních kapacit klienta počet hodin potřebných k zajištění péče.

### Doporučení pro úpravu nastavení veřejnoprávní povinné solidarity ve službách sociální péče v ČR - vymezení prostoru a role dalších subjektů

Aby mohla být doporučení konzistentní, je třeba je v systému vnímat. Tedy navrhnout doporučení tak, aby jedna změna nezpůsobila nerovnováhu v jiné oblasti služeb sociální péče. Pro přehlednost doporučení rozdělíme do oblastí označených I. - V.

#### I. Opatření pro deregulaci trhu sociálních služeb

Výchozí premisou je posílení smluvní volnosti mezi poskytovatelem a klientem. Cílem je stav, kdy na otevřeném trhu volně soutěží poskytovatelé sociálních služeb v nabídce služeb. Běžnou praxí je smluvní svoboda tradičně v anglofonních sociálních službách (Irsko, Velká Británie), kde jsou tyto vztahy postaveny mimo rámec veřejnoprávní solidarity do sféry soukromého práva (u nás obdoba občanského a obchodního zákoníku). Ve Velké Británii je od 80. let zkušenost se systémem tzv. „quasi-markets“ (téměř volných trhů sociálních služeb). Současně s tímto opatřením byl zaveden i institut „care manager“, o kterém bude pojednáno v bodě II c) této kapitoly. Případné spory jsou řešeny soudní mocí, nikoliv správním orgánem, ten pouze uděluje a odebírá certifikace. V ČR je systém služeb sociální péče postaven výhradně do sféry veřejnoprávního zájmu, čímž se veřejná solidarita dotýká i osob, které by mohly využívat služby v soukromoprávní oblasti. Tím se podaří zmenšit i solidaritní okruh (tzv. osobní rozsah). Aby dravost některých obchodních společností neporušovala práva klienta (slabší strany) je třeba nastavit veřejnoprávní zásah, nikoliv však absolutní. O jeho podobě bude pojednáno v bodě III. a) této kapitoly.

## II. Opatření pro posílení subsidiarity správy a správních agend v oblasti sociální péče

### a) důkladnější zavedení principu subsidiarity při zajištění péče do praxe

Princip subsidiarity musí definovat zákon jako odpovědnost obcí za jeho naplňování v případě služeb spadajících do obligatorní veřejné solidarity (podobné opatření nalezneme ve slovenském zákoně č. 448/2008 Z. z. v § 8). Přitom směr subsidiarity vede poslovností od neformální domácí péče, přes sdílenou péči v domácnosti, po péči s poskytnutím pobytu na přechodnou dobu až po pobytovou péči trvalou. Nelze sice rodině nařídít zákonem péči o blízkou osobu, lze ji však motivovat k takovému konání formou negativních i pozitivních dávek. V budoucnu bude nezbytné klást důraz na význam neformální péče. Podle Jeřábka<sup>6</sup> má dnes čtvrtina rodin v ČR osobní zkušenost s neformální péčí, podle Jeřábka se sice obtížně prognózuje, zda tento trend bude vzrůstat - uvádí jako rozhodující proměnnou budoucí legislativní podmínky pro neformální pečující. Tento koncept s nastavením výhodných podmínek pro domácí pečující počítá (daňové zvýhodnění, dávky v rámci sociálního zaopatření). Přesto, že význam domácích pečujících je značný, jedná se o velmi náročnou roli a nelze na něm stavět systém.

Dále se princip subsidiarity projevuje i ve stupňování formy poskytované služby. Ve stávající legislativě je pouze implicitně deklarováno, že služba terénní a ambulanti předchází službě pobytové, nezavazuje však žádné subjekty k naplňování tohoto principu - formulace je neprávnický vágní. Podobně je tomu např. i v sousední slovenské legislativě, kde už ale plynou konsekvence pro nižší územněsprávní celky.

### b) decentralizace agendy služeb sociální péče na úroveň obcí s rozšířenou působností

Koncepční, metodický a legislativní rámec služeb sociální péče je plně v kompetenci ústředního orgánu (MPSV). Rozhodování o konkrétní podobě a strategiích sociálních služeb v konkrétních regionech je žádoucí převést na nejnižší úroveň veřejné samosprávy - podobně je tento model uplatňován mnoho let např. ve Velké Británii, ale i Švédsku a Dánsku, tedy napříč modely sociálních států. Vysvětlení je z logiky věci zřejmé - sociální služby jsou nejadresnějším nástrojem sociální ochrany (jsou občanům poskytované na základě jimi určených potřeb), proto také jejich správa musí být občanům nablízku, aby mohla pružně reagovat na potřeby terénu a situaci a trendy v regionu (rozšiřování kapacit některých typů slu-

žeb, spolupráce na komunikaci mezi obcemi apod.).

Podle sdělení Tomeše<sup>7</sup> byl tento krok úspěšně učiněn v Albánii, kde byla odpovědnost za správu financí a zabezpečení služeb pro občany decentralizována na úroveň obcí. Významným důvodem přitom byl i geografický profil a velká vzdálenost mezi obcemi a městy zvláště v horských oblastech. Decentralizací správy sociálních služeb péče na obce tedy zvyšuje jejich geografickou a časovou dostupnost, což je u osob s postižením a starých občanů zásadním hlediskem.

Správa sociální péče je tradičně decentralizována i ve Velké Británii, kde je velký důraz kladen na spolupráci celků podobných našim okresům (local authorities) s církevními a nestátními organizacemi. Anglie je díky tomu velkým vzorem i v oblasti komunitní sociální práce.

V rámci decentralizace agendy sociální péče na obce je nutné zajistit:

- i. zabezpečení poskytovatelské sítě obligatorně poskytovaných služeb sociální péče. Tato poskytovatelská síť může být zajištěna jak vlastními příspěvkovými organizacemi, tak nákupem služeb od jiných poskytovatelů;
- ii. převedení financování těchto služeb - viz další opatření.

### c) zavedení institutu „care manager“ v rámci nástrojů veřejnoprávní povinné solidarity

S přesunem agendy služeb sociální péče na obce souvisí i zřízení nového institutu „care manager“. Tento institut vychází z dobré praxe zemí, ve kterých funguje komunitní práce a občanská komunita je přirozeným solidaritním útvarem (např. Velká Británie, Rakousko, Izrael, Německo, Irsko). Care manager je kvalifikovaný sociální pracovník, zaměstnanec obce, který řídí péči pro konkrétní občany a rodiny. Je jednotlícím prvkem, který může synergicky využívat zdroje řešení nepříznivé sociální situace z přirozeného prostředí občana v kombinaci se zdroji veřejnoprávními. Navíc rozhoduje i o rozsahu obligatorní solidarity (fakultativní dávky a služby).

Ideálním případem by mohl být institut, který propojuje sociální práci a zdravotní službu jako integrovaný nástroj podpory ve vlastním prostředí klienta. Kalvach<sup>8</sup> v této souvislosti mluví o tzv. „komunitní sestře“, která je ale podle jeho definice zdravotnickým pracovníkem vykonávajícím nejen ošetřovatelskou péči, ale i úkony z agendy sociálního pracovníka, jako např. zajištění návaznosti dalších služeb, koordinace dalších zdrojů z okolí klienta, řízení sdílené péče. Z toho důvodu mluvíme spíše o care manažerovi, který je kvalifikovaným sociálním pracovníkem. Jeho zásadním partnerem ale musí zůstat zdravotnický pracovník (sestra).

Takovému zásahu by však musela předcházet změna v zákoně o obcích, která by jednoznačně delimitovala odpovědnost za zabezpečení služeb sociální péče v minimálním standardu pro občany obce s rozšířenou působností. V současné době je tato povinnost zakotvena v zákoně č. 128/2000 Sb. pouze vágní deklarací.

## III. Opatření pro zabezpečení základních lidských a sociálních práv pro potřebné občany

### a) Veřejnoprávní garance legality a kvality sociálních služeb

Je třeba zajištění státem autorizovaného oprávnění k poskytování sociálních služeb na základě splnění zákonných podmínek pro poskytování sociálních služeb. Tento krok je nezbytný pro ochranu slabší strany, kterou je v sociálních službách klient/zákazník, a to z důvodu nepříznivé sociální situace (stáří, zdravotní nebo sociální hendikep apod.). Je více možností, jak zajistit tuto garanci. Ve Velké Británii působí veřejnoprávní korporace Národní institut pro kvalitu zdravotních služeb a péče (The National Institute for Health and Care Excellence - NICE), který vydává národní standardy sociální péče. V České republice nyní fungují ministerské inspekce. Problematickým bodem tohoto opatření bude definování kvality péče, která je posuzována, neboť ta zahrnuje ekonomické i etické aspekty. Etické aspekty kontrolují profesní organizace veřejnoprávního charakteru (např. British Association of Social Workers ve Velké Británii nebo National Association of Social Workers v USA). Pokud by měla odpovídající právní status, může se tímto garantem v ČR stát profesní komora sociálních pracovníků, která je ve věcném záměru zákona o sociálních pracovnících. Hlavním znakem takového kontrolního institutu je veřejnoprávní povaha a nezávislost na financování a poskytování sociálních služeb (tím by byl naplněn francouzský princip, kde strany poskytovatele, financiera a kontrolora jsou zastávány vzájemně nezávislými instituty - veřejná správa, profesní korporace, soukromý/neziskový poskytovatel).

### b) Veřejnoprávní garance dostupnosti sociální služby v nejnižším standardu pro všechny potřebné občany zajišťovaná obcemi s rozšířenou působností

Tento krok odráží realizaci práva občanů na důstojné životní podmínky a na čest a důstojnost. Je realizován tím, že zákonná úprava sociálních služeb musí definovat univerzální právo na poskytnutí přístřeší, stravy a nezbytné sociální péče při splnění podmínky potřeby (dále definované zákonem, dnes např. zákonem o pomoci v hmotné nouzi). Zákon tedy



musí stanovit dva klíčové aspekty tak, aby byly snadno měřitelné.

Jedná se o:

- i) minimální materiální standard pro zabezpečení přístřeší, stravy a sociální péče jako ukazatele lidské důstojnosti;
- ii) kritéria pro posuzování nemajetnosti (např. s použitím již existujících kritérií využívaných v hmotné nouzi).

## c) Definice minimálního standardu

Na rozdíl od současné kvalitativní standardizace, která ve skutečnosti neměří kvalitu péče, je třeba nastavit měřitelné - materiální, technické, personální a ekonomické standardy poskytované služby. Ukazatelé minimálního standardu by měly zohledňovat spíše povinnosti vůči klientovi, než vůči poskytovateli. Inspirace je evidentní ve slovenském zákoně o sociálních službách č. 448/2008 Z. z., který tyto měřitelné standardy definuje ve formě příloh k zákonu.

## d) Zavedení principu „dávka předchází službu“

Konstrukce současného příspěvku na péči nekonceptně míří jednou dávkou na dva odlišné cíle a dokonce odlišné cílové skupiny. Na jedné straně umožňuje přes příjemce použít příspěvek pro náhradu ušlé mzdy pečující blízké osobě, na druhé straně slouží příjemci k nákupu sociálních služeb. Nemusíme zde rozebírat, jaké to v mnoha případech může způsobovat napětí uvnitř rodin a v krajních případech vést i k zanedbávání uvnitř vlastní rodiny. Problém je v tom, že v prvním případě je dávka logicky konstruována spíše jako dávka systému státní sociální podpory a mělo by se tedy jednat o dávku pro pečující osobu, ve druhém případě se jedná o dávku pro příjemce a její charakter spadá do systému sociální pomoci.

Zavedení principu by mělo zajistit přesnější zacílení nástrojů na řešení vzniklé potřeby. Pokud tedy člen rodiny umí a zvládá péči o blízkou osobu, ale limituje ho to z časových důvodů v možnosti vydělávat, pak by měl nástroj cílit na náhradu mzdy této osoby. Pokud domácí pečující nemůže, nechce nebo neumí pečovat o blízkou osobu, lze dávku cílit i na osobu, které vznikají náklady se zajištěním zvýšené potřeby péče, tedy samotnému uživateli. Výše takové dávky musí odpovídat nákladům za průměrné minimální náklady za službu v minimálním materiálně technickém standardu. V roce 1993 byla v Rakousku zavedena takováto praxe, která umožňuje využít dávky jak klientům, tak jejich rodinným příslušníkům pečujícím v domácím prostředí<sup>9</sup>. Výhodou této dávky je fakt, že není účelově vázána, umožňuje klientovi i jeho pečujícímu svobodně volit nakládání s ní. Zavedení tohoto systému

zajistilo dobré zabezpečení péče pro osoby s nižší mírou závislosti na péči.

## IV. Redefinice rolí subjektů a objektů ve službách sociální péče

### a) změna definice cílových skupin služeb sociální péče

V budoucnu bude nezbytné přehodnotit klasický pohled na cílové skupiny optikou kategorizace a nivelizace. Nově je potřeba nekategorizovat cílové skupiny vertikálně (dle sociálních událostí), ale přidat horizontální členění podle prostředků k zajištění péče. V zásadě se jedná o tři ekonomické úrovně:

- Vlastní prostředky zcela pokrývají potřeby uživatele;
- Vlastní prostředky uživatele zčásti pokrývají jeho potřebu péče;
- Uživatel nemá prostředky k naplňování potřeb péče.

Přítom prostředky jsou v tomto případě disponibilní příjmy nebo výnosy z majetku uživatele, který není nezbytný pro zajištění důstojných životních podmínek (typicky jde o bydlení a minimální vybavení domácnosti, věci osobní potřeby). Pro takovou definici nezbytných prostředků lze úspěšně použít zažitou praxi zákonů č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, a č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

### b) Změna nastavení kompetencí mezi subjekty

V systému poskytování sociálních služeb je v ČR v současnosti přítomen nežádoucí souběh rolí jednotlivých subjektů (často i ambivalentních). Tento byl sice částečně odstraněn přesunem agendy inspekce zpět na MPSV ČR, přesto střet zájmů zůstává minimálně na úrovni krajů. Základním principem, který vylučuje nežádoucí souběh je disperze úkonů v systému sociálních služeb mezi více subjekty vzájemně nezávislých. Ministerstvo by mělo vystupovat ve dvou rolích, konceptora a legislativce, kraje v novém systému naplňují pouze roli inspektora. Účelem inspekce je kontrola naplňování podmínek, na základě kterých je uděleno oprávnění k poskytování sociální služby - nikoliv posuzování kvality podle neexistujících kritérií (jako je tomu dosud)<sup>10</sup>. Rozsah inspekce je dán rozsahem intervence, kterou poskytuje státní orgán inspektované organizaci.

Obce s rozšířenou působností by se staly v novém systému elementární jednotkou, která je subsidiárně nejlépe odpovídající úrovní ve státní správě pro garanci, financování a správu poskytování služeb sociální péče na svém území svým občanům.

Významnou výkonnou roli by přebírali nestátní poskytovatelé sociálních služeb

(ať obchodní společnosti nebo neziskové organizace). Základní podmínkou poskytování sociálních služeb je registrace poskytovatele ve veřejném registru, stejně jako v současném systému. Míra zasahování veřejné správy do činnosti poskytovatelů sociálních služeb závisí na míře využívání veřejných rozpočtů. Na poskytovatele, kteří nevyužívají financování z veřejných rozpočtů, se vztahuje pouze kontrola podmínek oprávnění k poskytování (inspekce kraje), ochrana spotřebitele (ČOI), dodržování lidských práv (Veřejný ochránce práv).

## Závěr

Článek přináší návrh redefinice systému veřejného financování služeb sociální péče v ČR provedený formou doporučených opatření pro úpravu stávajícího nastavení systému upraveného zákonem o sociálních službách. Aktuálně jsou příslušnými orgány veřejné správy prováděny postupné parametrické úpravy, které jsou reaktivní povahy, tedy reagují na aktuálně vzniklé problémy a mohou být ovlivněny lobbistickými tlaky. Výstupem tohoto textu je analýza příčin problémů v systému a z nich vyplývající návrh systémových úprav, které řeší pravou podstatu problému dlouhodobě a s ohledem na konkrétní data a zkušenosti. Stručné shrnutí doporučení k nastavení veřejnoprávní solidarity v systému služeb sociální péče je následující:

- 1) Je nutné vymezit povinnost státu v rozsahu a obsahu garantované sociální solidarity - přitom vycházíme ze zásad subsidiarity (veřejnoprávní poskytnutí sociální služby je až poslední variantou řešení potřeb cílové skupiny) a participace (je nutné zapojit klienta a jeho zdroje do řešení nepříznivé situace). Díky důsledné aplikaci tohoto postupu se sníží okruh příjemců povinné veřejnoprávní solidarity - někteří nebudou chtít dobrovolně využít svého práva na poskytnutí služby zajišťované veřejnoprávní solidaritou a dají přednost nákupu na volném trhu. Ti, kteří nemají jiné zdroje a využijí veřejnou solidaritu, získají péči ucelenější (o stejný koláč se bude dělit méně osob).
- 2) Rozsah povinné solidarity musí být měřitelný a musí být poskytovaný v minimálním materiálním standardu tak, aby povinné garantované služby nezasahovaly do volného trhu, ale aby vyplňovaly mezery, které volný trh nepokrývá - tedy aby nastavovaly univerzální minimální ochranu v Beveridgeovském pojetí<sup>11</sup>.
- 3) Je třeba systematicky podpořit jak bytové, tak alternativní formy péče a další nástroje jako prevenci nákladné péče poskytované v rámci povinné



solidarity. Především jde o podporu konceptu sdílené péče, podporu neformálních pečujících a různé formy dobrovolné solidarity nestátních subjektů. Veřejná správa v této podpoře hraje roli financiera, který buď nakupuje služby od nestátních poskytovatelů, nebo financuje jejich rozvojové aktivity granty.

- 4) Vytvoření volnějšího smluvního prostředí pro volbu vhodného poskytovatele péče. Snížení regulace v prostředí poskytování služeb sociální péče umožní vytvoření volnějšího trhu poskytovatelů, kteří mohou nabídnout širší portfolio nabídky řešící konkrétní potřeby konkrétních zákazníků v podstatě individuálně. Případové studie ukazují, že poskytovatelé připravení na deregulaci existují a mají mechanismy, které jim umožňují dobře fungovat.
- 5) Nastavení kontrolních mechanismů pro ochranu klientů na volném trhu služeb. Vzhledem k tomu, že vztah klientů a poskytovatelů služeb sociální péče je nerovný (klientova potřeba je veřejným zájmem), je třeba vytvořit systém veřejnoprávní kontroly poskytované péče.

Pokud dojde k uvolnění stávající regulace služeb sociální péče, posílí se význam dobrovolné formalizované solidarity nestátních subjektů (především neziskových) v celém systému. Na jedné straně se mohou uplatnit na volném trhu, na druhé straně mohou být dodavateli veřejnoprávně garantovaných sociálních služeb.

Jako červená nit se v textu vine myšlenka ucelené a systémové změny financování veřejnoprávní solidarity ve službách sociální péče, která stojí tvář v tvář demografickým a sociálním výzvám. Veřejnoprávní solidaritu je třeba vnímat jako významný princip financování služeb sociální péče, který stojí ve druhé linii za volným trhem služeb sociální péče, doplňuje jeho nedostatky a je určena nejméně majetnému segmentu klientů. Pro nemajetné občany poskytuje komplexní služby v minimálním standardu - zde je její uplatnění nenahraditelné. Nestojí však jako konkurence

trhu služeb sociální péče, jehož segmentace se orientuje na klienty, kteří jsou schopni kofinancovat svou péči z vlastních zdrojů. Současná praxe toto neumožňuje a spíše hledá další dílčí opatření k posílení regulace, která může svádět k obcházení nebo dalším úskočným reakcím.

- 1 VOJTÍŠEK, P. Principy financování veřejnoprávní a dobrovolné formalizované solidarity ve službách sociální péče v ČR. Praha: FF UK, 2016.
- 2 MPSV ČR. Důvodová zpráva k novele zákona o sociálních službách (data: OK systém), Praha: MPSV, 2015, str. 21.
- 3 PRŮŠA, L. Financování služeb sociální péče v ČR - teorie a praxe. In Fórum sociální práce 3/2015. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2015. ISSN 1802-5854
- 4 HENDL, J. Kvalitativní výzkum. 2. aktualizované vydání. Praha: Portál, 2008, str. 182
- 5 podrobněji viz VOJTÍŠEK, P. Principy financování veřejnoprávní a dobrovolné formalizované solidarity ve službách sociální péče v ČR. Praha: FF UK, 2016, str. 79-88.
- 6 JEŘÁBEK, H. a kol. Mezigenerační solidarita v péči o seniory. 1. vyd. Praha: SLON, 2013.
- 7 TOMEŠ, I. expertní rozhovor, Praha, 15. 9. 2014
- 8 KALVACH, Z. a kol. Podpora rozvoje komunitního systému integrovaných podpůrných služeb. Praha: Diakonie ČCE, 2014, str. 33-35
- 9 BMASK Österreich. Pflegekarenzgeld. Dostupné z: [https://www.sozialministerium.at/site/Pension\\_Pflege/Pflege\\_und\\_Betreuung/Hilfe\\_Finanzielle\\_Unterstuetzung/Pflegekarenzgeld/Pflegekarenzgeld](https://www.sozialministerium.at/site/Pension_Pflege/Pflege_und_Betreuung/Hilfe_Finanzielle_Unterstuetzung/Pflegekarenzgeld/Pflegekarenzgeld). (25. 9. 2016)
- 10 Systém standardů kvality ve skutečnosti žádnou kvalitu neměří - pouze atributy sociální služby.
- 11 viz TOMEŠ, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010.

## Literatura

- HENDL, J. Kvalitativní výzkum. 2. aktualizované vydání. Praha: Portál, 2008. ISBN 978-80-7367-485-4
- HOLEC, ZUSKA & Partneři. Právní analýza II. - Rozbor právního systému České republiky v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu. Praha: HOLEC, ZUSKA & Partneři, 2011 v rámci projektu Podpora procesů v sociálních službách.
- JEŘÁBEK, H. a kol. Mezigenerační solidarita v péči o seniory. 1. vyd. Praha: SLON, 2013. ISBN 978-80-7419-117-6
- KALVACH, Z. a kol. Podpora rozvoje komunitního systému integrovaných podpůrných služeb. Praha: Diakonie ČCE, 2014. ISBN 978-80-87953-07-5
- MOLEK, J. Marketing sociálních služeb. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2009. ISBN 978-80-7416-026-4
- MPSV ČR (odbor 22). Diskusní materiál k východiskům dlouhodobé péče v České republice. Praha: MPSV ČR, 2010. ISBN 978-80-7421-021-1

- MPSV ČR: Důvodová zpráva k novele zákona o sociálních službách (data: OK systém), Praha: MPSV, 2015.
- PRŮŠA, L. Financování služeb sociální péče v ČR - teorie a praxe. In Fórum sociální práce 3/2015. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2015. ISSN 1802-5854
- PRŮŠA, L. Model efektivního financování a poskytování dlouhodobé péče. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2011. ISBN 978-80-7416-097-4
- PRŮŠA, L. Poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2012. ISBN 978-80-7416-048-6
- PRŮŠA, L., VÍŠEK, P. Optimalizace sociálních služeb. Praha: Národní centrum sociálních studií, o.p.s. a Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2012
- TOMEŠ, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010, ISBN 978-80-7367-680-3
- VOJTÍŠEK, P. Principy financování veřejnoprávní a dobrovolné formalizované solidarity ve službách sociální péče v ČR. Praha: FF UK, 2016.

## Zákony a další právní normy:

- Česká republika. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění k datu 6. 1. 2016.
- Česká republika. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění k datu 6. 1. 2016.
- Evropský parlament a Rada. Směrnice EP a Rady o službách na vnitřním trhu 2006/123/ES ve znění k datu 6. 1. 2016.
- Česká republika. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se upravují některá ustanovení zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění k datu 6. 1. 2016.
- Slovenská republika. Zákon č. 448/2008 Z. z., o sociálních službách, ve znění k datu 26. 12. 2015.



Autor PhDr. Petr Vojtíšek, PhD. (info@vojtisekpetr.cz) působí na Katedře sociální práce Filosofické fakulty UK v Praze (Department of Social Work, Faculty of Arts, Charles University), U Kříže 8, 158 00 Praha 5 - Jinonice, Česká republika.

## Operační program Zaměstnanost je premiantem v čerpání evropských dotací

Nejrychleji se v současném programovacím období 2014 až 2020 daří čerpat finanční prostředky z Operačního programu Zaměstnanost (OPZ), a to v porovnání s ostatními operačními programy v ČR i ve srovnání s předchozím obdobím a Operačním programem Lidské zdroje a Zaměstnanost (OP LZZ). Objem vydaných právních aktů o poskytnutí podpory žadatelům činil na konci roku 2016 34 miliard korun, tedy necelou polovinu z celkové alokace OPZ. Za stejné období se v předchozím programu podařilo vydat právní akty v hodnotě 15 miliard korun (přibližně čtvrtina alokace OP LZZ). V porovnání s ostatními operačními programy si OPZ vede více než dobře. Uspěl při pravidelném hodnocení rizikovosti, které provádí Ministerstvo pro místní rozvoj - Národní orgán pro koordinaci. OPZ byl vyhodnocen jako program s nízkým rizikem, což znamená, že momentálně není nutné přijímat opatření, která by vedla ke zrychlení a zefektivnění jeho čerpání. To potvrzuje i fakt, že ČR nyní žádá Evropskou komisi o proplacení 170 milionů eur, které se podařilo vyčerpat z ESI fondů (bez zemědělského fondu), přičemž skoro 104 milionů eur připadá právě na OPZ.

Zdroj: MPSV

## Analýza faktorů ovlivňujících úspěšnost integračního programu v obci se sociálně vyloučenou lokalitou - případová studie

Jan Vašat

### Abstrakt

*Text představuje výsledky případové studie úspěšnosti vybraného programu, který je zaměřen na integraci obce a její sociálně vyloučené lokality. Hlavním cílem studie byla analýza působení charakteristik programu a charakteristik prostředí na úspěšnost programových snah o integraci obce a její sociálně vyloučené lokality.*

*„Sociálně vyloučená lokalita“ mne tedy zajímá jako jedna ze dvou vzájemně rozpojených entit. První nese označení sociálně vyloučená lokalita, druhou představují ostatní části obce, které nenesou nálepku „sociálně vyloučená lokalita“. Obě entity jsou odděleny procesem dezintegrace. Nebudu se zde ale zabývat ani procesem sociálního vylučování (exkluze), ani sociálním začleňováním (inkluzí). Pojmy exkluze a inkluze se týkají větší či menší dostupnosti příležitostí pro jedince a „sociálně vyloučená lokalita“ je z tohoto hlediska sociálním uskupením, které sestává z jedinců s omezeným přístupem k příležitostem. Věnovat se budu procesu integrace, tedy více či méně úspěšnému, vzájemnému propojování dvou dosud sociálně rozpojených, výše zmíněných částí obce.*

### Klíčová slova:

*integrační program, sociálně vyloučená lokalita, integrace, dezintegrace, úspěšnost*

### Abstract

*This article present results of case study of integration program success. This program, which concentrate on integration between one village and its socially excluded locality, was deliberately chosen. The main aim of this study was analysis of coverage program characteristics and environment characteristics on success of program efforts in integration between village and its socially excluded locality.*

*„Socially excluded locality“ interest me as one of two mutually disconnected entities. First is the socially excluded locality, the second create the others parts of village, which has not the label „Socially excluded locality“. These two entities are separated by a proces of disintegration. The article deal not with proces of social exclusion and social inclusion. The terms exclusion and inclusion refer to more or less acces to opportunities for individual people and socially excluded locality is, from this view, socially group, which is created from individual people who have limited acces to opportunities. The article is dedicated to the integration process, mutually conected of two separated parts of village.*

### Keywords:

*integration program, socially excluded locality, integration, disintegration, success*

### Sociálně vyloučené lokality, integrace a její úspěšnost

Sociálně vyloučené lokality, ve kterých jsou soustředěni lidé s obtížným přístupem k příležitostem, se často vyskytují v regionech s vysokou nezaměstnaností, které prošly strukturálními změnami, a které Mareš (2004) nazývá kapsami chudoby. Do těchto regionů byli v době tzv. plánovitého hospodářství zvaní či organizovaně stěhováni lidé s nízkou kvalifikací nebo bez kvalifikace využitelní v těžkém průmyslu. Po roce 1989 došlo ke změně průmyslové struktury, podniky se uzavřely nebo přeorientovaly výrobu, těžební průmysl se výrazně utlumil, nicméně nekvalifikovaní pracovníci, pro které již nyní tyto regiony nenacházejí uplatnění, zůstali. Vytvářejí se tak sociálně silně deprivované regiony. To se týká i obce, jejímž integračním programem se zabývá tato případová studie, a regionu, v němž se tato obec nachází.

V těchto regionech a obcích vznikají sociálně vyloučené lokality častěji, než v jiných částech republiky. Obyvatelé takových lokalit bývají okolím identifikováni jako Romové. Viditelná etnická odlišnost zdůrazňuje rozdíly, které jsou dány v rovně vyloučení - nevyloučení a vzájemnou dezintegraci potvrzuje. Není přitom podstatné, zda obyvatelé vyloučených lokalit sami sebe jako Romy vnímají, podstatná je skutečnost, že jsou takto vnímáni okolím, které je zařazuje do romské etnické kategorie (Jenkins, 2008) a díky tomu uvažuje v dichotomiích „my - oni“. Dle konceptu Lewise (1968) by se dalo hovořit o tom, že lokality jsou obývány „lidmi kultury chudoby“.

Young (1999) hovoří o rozdělení společnosti na „jádro“ a „okraj“, kdy „jádro“ tvoří ti, kteří jsou pevnou součástí majoritní společnosti a „okraj“ ti, kteří tvoří minoritu a na životě majoritní společnosti participují minimálně nebo vůbec. „Jádro“ a „okraj“ jsou vzájemně dezintegrované, příslušníci „jádra“ jsou držiteli

moci, kteří určují pravidla fungování obce, vliv „okraje“ na řízení obce je zanedbatelný. Dále v textu budu užívat označení obyvatel pojmy „jádro“ (obyvatelé obce žijící mimo sociálně vyloučenou lokalitu) a „okraj“ (obyvatelé obce žijící v sociálně vyloučené lokalitě) právě v tomto smyslu dle Youngova (1999) konceptu.<sup>1</sup>

Integraci chápu jako vzájemné propojování dvou dosud rozpojených (dezintegrovaných) celků, v konkrétním případě vzájemné propojení obce a její sociálně vyloučené lokality. Při integraci by mělo docházet ke zvyšování intenzity a kvality vzájemných kontaktů, výměny idejí, zboží, služeb mezi dosud rozpojenými částmi obce.

Na intenzitu a kvalitu vzájemných kontaktů a výměny mezi rozpojenými částmi obce se snaží působit „integrační program“. „Program“ chápu v souladu s Winklerem (2002) jako cílevědomou aktivitu, vzájemně provázanou sérií opatření realizovaných za účelem dosažení určitého cíle. Tím je v tomto konkrétním případě integrace. Pro svou studii jsem záměrně

vybral program, který je realizován na lokální úrovni, je jediným integračně zaměřeným programem v dané obci a je deklaratorně „integrační“ ve smyslu výše uvedeného vymezení pojmu integrace. Zjistit, zda je integrační pouze deklaratorně či zda má skutečný potenciál pro dosažení prointegračních změn bude jedním z cílů mé případové studie.

Úspěšnost takového integračního programu budu chápat jako naplnění jeho cílů, tedy jako realizaci zamýšlené změny intenzity a kvality interakcí mezi majoritou a minoritou, či mezi „jádnem“ a „okrajem“. Naplnění cílů přitom budu nahlížet jednak z hlediska dosažení uvedené změny, a dále z hlediska procesu dosažení prointegrační změny, tedy z hlediska průběhu aktivit k naplnění cíle směřujících (Vašat, 2014). Dosažení zamýšlené prointegrační změny budu chápat jako charakteristiku obce, která je výsledkem spolupůsobení programu (tzv. „vnitřních“ faktorů úspěšnosti) a širšího sociálního kontextu, v němž je program realizován (tzv. „vnějších“ faktorů úspěšnosti).

Za aktéry programu pro účely tohoto výzkumu považuji subjekty, které v rámci vybrané obce svým jednáním a rozhodováním přímo, tzn. v osobní interakci s klienty nebo pracovníky programu, ovlivňují podmínky působení a úspěšnost integračního programu. Jsou to, za prvé pracovníci programu a manažeři organizací, které se podílejí na realizaci programových aktivit, za druhé někteří političtí představitelé vybrané obce, a za třetí neformální představitelé „jádnra“ nebo „okraje“ obce<sup>2</sup>.

Vnější a zejména vnitřní faktory úspěšnosti integračního programu vymezím pomocí teorie podmínek úspěšné implementace programu. Winkler (2002: 9) chápe implementaci jako „proces nebo výkon politického programu“. Takto chápaná implementace je předmětem mé studie vnitřních faktorů úspěšnosti vybraného programu. Úspěšná implementace programu je dána schopností jeho aktérů průběžně vyladovat (vyjednávat a modifikovat) charakteristiky programu (cíle, předpoklady o ovlivnitelnosti a způsobech ovlivňování integrace, angažovanost personálu programu) tak, aby byly dobrými nástroji realizace cílů v daném kontextu, který je dán vnějšími faktory úspěšnosti.

Sabatier a Mazmanin (Winkler, 2002) prozkoumali více než dvacet amerických a evropských studií implementace jednotlivých programů, které byly provedeny přístupem „shora dolů“, tzn., že začínaly analýzou činnosti aktérů, kteří působili na centrální či regionální úrovni, a pokračovaly zkoumáním pracovníků, kteří programy implementovali. Rozborem těchto studií stanovili soubor šesti podmínek pro efektivní implementaci programů. Do tohoto souboru patří: 1. Jasná a konzistentní cíle programu, 2. Aдекватní teoretický kau-

zální model vlivu, 3. Právne strukturovaný implementační proces, 4. Angažování, s programem loajální a kompetentní implementující úředníci, 5. Podpora zájmových skupin a politických autorit, politická legitimita programu, 6. Stabilita sociálně ekonomických podmínek, jejichž změny nenarušují podstatně politickou podporu nebo platnost kauzálního modelu.

Uvedené podmínky úspěšné implementace programu budou využity jako východisko stanovení dílčích výzkumných otázek o faktorech úspěšnosti vybraného programu integrace. Opět se k nim vrátím v empirické části studie, kde budu z hlediska podmínek úspěšné implementace stanovených Sabatierem a Mazmaninem (Winkler, 2002) interpretovat zjištění o faktorech, které brání a napomáhají integraci obce a její sociálně vyloučené lokality.

Dále se budu podrobněji zabývat působením uvedených faktorů, konkrétně mě bude zajímat, jak podporují úspěšnost vybraného programu integrace, případně jak úspěšnosti tohoto programu brání. Za vnitřní faktory úspěšnosti přitom budu považovat ty podmínky úspěšné implementace, které jsou výše označeny jako první (jasné a konzistentní cíle programu), druhá (adekvátní kauzální model vlivu programu) a čtvrtá (angažování, s programem loajální pracovníci implementace). Za vnější faktory pak budu považovat podmínky úspěšné implementace, které jsou výše uvedeny jako třetí (právne strukturovaný implementační proces), pátá (podpora zájmových skupin a politických autorit) a šestá (stabilita sociálně ekonomických podmínek).

## Metodika

K hlavní výzkumné otázce („Co a jak brání a co napomáhá integraci obce a jejích sociálně vyloučených lokalit?“) jsem postupně vytvořil osm dílčích výzkumných otázek:

1. Koho můžeme označovat za „aktéra programu“ zaměřujícího se na integraci obce a její vyloučené lokality?
2. Formulují autoři programu jeho cíle jazykem integrace nebo jazykem některé z alternativ integrace?
3. Jsou aktéry programu žity integrační cíle nebo cíle, které vycházejí z některé z alternativ integrace?
4. Jaký je obsah kauzálního modelu a byl tento záměrně vytvořen?
5. Je kauzální model vlivu programu adekvátní?
6. Je možné považovat zkoumaný program za úspěšný z hlediska procesu (sledují aktéři programu svým rozhodováním a jednáním prointegrační cíle) a z hlediska výsledku (dosahují aktéři zamýšlené změny intenzity a kvality interakcí mezi majoritou a minoritou)?

7. Které vnější a vnitřní faktory a jak (příznivě či nepříznivě) působí na změnu intenzity a kvality interakcí mezi majoritou a minoritou (jádnem a okrajem)?

8. Které vnější faktory a jak působí na charakteristiky programu?

Jako metodu pro hledání odpovědí na výzkumné otázky jsem zvolil kvalitativní případovou studii, která se snaží o zachycení jednoho, případně několika málo případů v jejich celistvosti, o pochopení souvislosti a vztahů (Hendl, 2005). Pro případovou studii jsem záměrně vybral konkrétní integrační program v obci, která je specifická třemi charakteristikami. Za prvé, v obci je dlouhodobě vysoká nezaměstnanost, pohybuje se kolem hranice 20 %, čili zhruba každý pátý obyvatel obce je nezaměstnaný. Za druhé, v obci je vysoký počet členů „okraje“. Za třetí, obec je dlouhodobě, i přes první dvě uvedené charakteristiky, vnímaná jako úspěšná v oblasti sociální integrace s relativně bezproblémovým soužitím majority a minority. Tato třetí podmínka byla zásadním důvodem pro výběr dané obce. Touto případovou studii jsem totiž chtěl porozumět tomu, „jak to funguje“.

Jedná se o obec v kategorii od 2000 do 5000 obyvatel, tedy menší obec, kde je pravděpodobné, že se všichni aktéři vzájemně znají a kde je možné zachytit všechny vlivy působící na program zevnitř i zvnějšku. Obec, jak již bylo naznačeno výše, se nachází v regionu, který se potýká s dlouhodobou strukturální nezaměstnaností.

Vzhledem k uvedenému způsobu výběru nejsou výsledky případové studie nijak zobecnitelné či přenositelné na integrační programy v jiných obcích. To ani není účelem této studie. Snažil jsem se zachytit všechny faktory působící na program „zevnitř“ (charakteristiky programu) i „zvnějšku“ (charakteristiky prostředí) v jejich souvislostech a vzájemných vztazích. Zde prezentované výsledky studie mohou sloužit k bližšímu porozumění souvislostem mezi jednotlivými vnitřními a vnějšími faktory integračního programu. Tím, že se studie zabývá jediným programem, je možné jej prozkoumat do detailů skrze optiku různých zainteresovaných aktérů a získat tak pohled na vzájemné vztahy mezi jednotlivými faktory, které není možné zachytit například v kvantitativně zaměřených výzkumech zabývajících se větším množstvím programů a jejich aktérů.

Jako výzkumné techniky jsem zvolil kombinaci studia písemných dokumentů, pozorování a rozhovorů s aktéry programu.

Zajímalo mne, jakým jazykem popisují aktéři své cíle, jak je interpretují, jak se je snaží dle svých představ naplnit, jakou mají představu o působení vlastních aktivit na jiné aktéry programu. Porovnáním získaných pohledů aktérů se pokouším za-



chytit pokud možno působení všech faktorů s vědomím, že působení některých z nich může být patrné pouze z perspektivy některých aktérů, zatímco z perspektivy jiných nikoliv.

Jednotkou zkoumání byl zvolen konkrétní vybraný program v jedné obci se sociálně vyloučenými lokalitami. Jednotkami zjišťování jsou aktéři programu, čili pracovníci programu, političtí představitelé obce a neformální představitelé „jádra“ a „okraje“. Za aktéra programu považují všechny osoby, které na program, jeho směřování, cíle působí a aktivně jej ovlivňují, a to ať již v prointegračním nebo jiném smyslu. Jednotlivé aktéry programu jsem pro svůj výzkum záměrně vybíral dle průběžného seznamování s programem a průběžného poznávání subjektů podílejících se na realizaci programu a zaměstnanécké struktury těchto subjektů.

Jednotek zjišťování, tedy aktérů programu, jsem se ptal na následující charakteristiky vybraného programu:

1. charakteristiky interakcí mezi „jádrům“ a „okrajem“;
2. vnitřní charakteristiky programu;
3. vnější podmínky působení programu;
4. působení vnitřních charakteristik programu a vnějších podmínek působení programu na charakteristiky interakcí mezi „jádrům“ a „okrajem“;
5. působení vnější faktorů na charakteristiky programu.

Pro interpretaci odpovědí dotázaných aktérů programu jsem využil přístup analýzy implementace politik, neboť zkoumaný program chápu jako součást veřejné politiky. Winkler (2002) se ve své studii zabývá analýzou veřejných programů, rozebírá působení aktérů těchto programů, vliv jejich představ o programu na implementační realitu. Těmito tématy se rovněž ve svém výzkumu zabývám, usiluji o jejich zachycení a porozumění v prostředí jediného programu. Čili nejde o jakkoliv zobecnitelné výstupy či výsledky výzkumu, ale o zachycení unikátních a neopakovatelných pohledů a představ jednotlivých aktérů programu. Porovnáním těchto pohledů a představ jednotlivých aktérů na různých pozicích s různým vztahem k programu a implementačnímu procesu, bych měl být schopen porozumět faktorům, které v konkrétní obci ovlivňují zkoumaný program a jeho prostřednictvím intenzitu a kvalitu vztahů mezi „jádrům“ a „okrajem“.

Pro zachování anonymity nebudu uvádět název zkoumané obce - zůstanu u prostého označení obec (event. zkoumaná obec), k výpovědím jednotlivých respondentů budu přiřazovat jen označení R1–R12, nebudu je blíže přiřazovat k pracovním pozicím ani konkrétním organizacím či službám, v nichž působí, neboť by to při malém počtu aktérů v obci mohlo vést k jejich snadné identifikaci a prolovení anonymity. O všech respondentech

budu hovořit v mužském rodě (např. starosta, ředitel), ať se bude ve skutečnosti jednat o muže či ženy. Stejně budou upraveny i výpovědi respondentů. Tyto úpravy jsou činěny rovněž za účelem zachování anonymity respondentů, neboť i informace o genderovém složení jednotlivých subjektů participujících na programu by mohly přispět k identifikaci konkrétní obce a konkrétních aktérů v této obci.

### **Analýza působení vnitřních a vnějších faktorů na úspěšnost integračního programu a jeho kontext**

#### **Aktéři programu**

Představa o složení jednotlivých skupin aktérů byla získávána průběžně, zejména při rozhovorech s konkrétními aktéry. Ti se zmiňovali o dalších lidech, kteří v osobní interakci s klienty nebo pracovníky integračního programu ovlivňují podmínky jeho působení a úspěšnost. Na základě tohoto zjištění je možné do skupiny aktérů programu řadit pracovníky sociálních služeb, které byly v obci v rámci programu vytvořeny, pracovníky základní školy a členy místní neziskové organizace - zapsaného spolku. Sociální služby i základní škola jsou zřizovány obcí, která má tím pádem na jejich činnost přímý vliv. Místní spolek je na obci formálně nezávislý, nicméně respondenti se zmiňují o úzké vzájemné provázanosti mezi spolkem, ostatními neziskovými organizacemi, zmíněnými příspěvkovými organizacemi obce a vedením obce. Jeden z respondentů hovořil o spolupráci školy, sociálních služeb a spolku takto: *„Není to práce jenom nějaké části, je to práce celý obce, všech neziskových a dalších subjektů. (...) Všechno je to napojený na sebe. Je to o tom, že to nebereme, že jsme různý organizace, ale jako bysme byli jedna organizace pod obecním úřadem.“* (R2)

Jako dominantní politický aktér se jeví starosta obce, jehož role byla zmíněna všemi respondenty z „jádra“ i „okraje“. O starostovi shodně hovořili jako o „vizionáři“, „motoru změn“, „klíčové postavě“. Pokud respondenti hovoří o krocích, které obec činí, ztotožňují často vedení obce s osobou starosty. *„Pan starosta vytvořil služby...“* nebo *„pan starosta se snaží vykoupovat byty“*. Analogicky sám o sobě uvažuje i starosta: *„Vytvořil jsem služby“, „zastavil jsem privatizaci, začal jsem kupovat byty“*. Je patrné, že význam jeho osoby je vnímán všemi ostatními aktéry a i on sám si ho je vědom.

Starostu obce je možné označit nejen za klíčového politického aktéra, ale i za autora celého programu, který je vytvářen ad hoc dle momentální situace v obci a dle představ starosty o očekávaném bu-

dicím vývoji. Dle slov starosty i ostatních aktérů se očekávání starosty naplňují a na základě toho je mu připisována i vysoká důvěra obyvatel. Tuto důvěru deklarovali respondenti během rozhovorů, někteří odkazovali i na vysokou podporu politické strany, již starosta reprezentuje, v komunálních volbách. Je třeba poznamenat, že podpora pro danou politickou stranu je v rámci regionu unikátní a mezi jednotlivými volbami se zvyšuje.

Za neformální představitel „jádra“ a „okraje“<sup>3</sup> lze na základě výpovědí respondentů považovat skupinu lidí sdružujících se kolem zdejší neziskové organizace. Ti již byli zmíněni v rámci pracovníků programu. Proto zde stručně vysvětlím, proč na základě zjištěných informací usuzuji, že lidé sdružující se kolem místního spolku patří mezi pracovníky programu i neformální představitel „jádra“ a „okraje“. Spolek příležitostně (pokud získá dotační podporu) zaměstnává lidi z „jádra“ i „okraje“, kteří participují na programových aktivitách coby pracovníci. Kromě toho fungují v rámci spolku další lidé z „jádra“ i „okraje“ coby dobrovolníci. V době, kdy spolek nezíská dotační podporu zvnějšku, přechází do režimu dobrovolnictví všichni.

#### **Jazyk formulace cílů programu**

Zde se zaměřím na to, jak autoři programu formulovali manifestní cíle programu a zda při tom použili „jazyk integrace“ nebo jazyk některé z jejich alternativ<sup>4</sup>. Dále mne bude zajímat, jak si cíle formulované autory programu pro sebe vykládají další aktéři programu a zda přitom využívají spíše jazyk integrace nebo některé z jejich alternativ.

Ve výpovědích některých respondentů se objevuje kategorizace „my a oni“, zároveň ale doplnění, že se nejedná o členění na základě etnicity. Otázka pomyslné dělicí linie mezi těmito dvěma kategoriemi není příliš jednoznačná, na což poukazují i někteří respondenti: *„V poslední době neexistuje jasná odpověď, dříve to bylo jednoznačné. Díky sociální turistice to není jednoznačné. Obec je průchod, tunel, lidé vcházejí a vycházejí. Mnoho bytů skupují realitní agentury.“* (R7) *„Mění se to pořád. Záležejí na migračních vlnách.“* (R3) Nejvýraznější je v myslích respondentů nastavena dělicí linie mezi těmi, kteří v obci žijí dlouhodobě (bez ohledu na jejich etnicitu a bydliště v rámci obce - vyloučená lokalita či jinde) a těmi, kteří do ní nově přicházejí, pravděpodobně dle respondentů nějakou dobu pobydou a pak budou pokračovat zase jinam. Příslušníci první kategorie jsou většinou označováni jako „starousedlíci“, druhé pak jako „nepřízpůsobiví“, „problematičtí“, „migranti“, „rodiny, které nemají základy“. Otázka migrace je všeobecně v obci vnímána jako stěžejní pro-



blém. Respondenti převážně nevidí zásadní problém v samotném faktu, že do obce přicházejí sociálně slabí z různých míst, ale v jejich vysokém počtu a míře fluktuace a tím se neustále měnící skladbě obyvatel, kterou obec ani další aktéři programu nemohou ovlivnit, neboť stěhování probíhá v rámci bytového fondu, který je v rukou soukromých vlastníků. I v této souvislosti je (jak obecními plány, tak některými respondenty) jako možný cíl zmiňováno vytvoření podmínek pro výstavbu rodinných domů na okrajích obce, což by podle názoru aktérů mělo přispět k pestřejší sociální skladbě obyvatel obce a příchod sociálně slabých by mohl být doplňován také příchodem movitějších obyvatel.

Jednotlivé aktivity programu jsou realizovány, aniž by byly aktéry deklarovány jako jeden program. Děje se tak zpravidla na popud starosty obce, který je díky tomu jednoznačně identifikovatelný jako autor programu. Program zde chápu, jak bylo zmíněno výše dle Winklera (2002), jako cílevědomou aktivitu, vzájemně provázanou sérií opatření realizovaných za účelem dosažení určitého cíle. Přičemž program může být jeho autory a aktéry žit jednotlivými aktivitami a opatřeními, aniž by musel být někde v písemné podobě ukotven a aniž by si jednotliví aktéři museli být vědomi, že jejich jednotlivé aktivity přináležejí k jednomu programu. Tak je tomu i ve zkoumané obci, kde je tedy celkový obraz programu, aktivit k němu příslušejících konstruován ex-post výzkumníkem. Autorství starosty je možné dokladovat jeho vlastními tvrzeními: „*Já jsem zavedl tradici akcí.*“ „*Vytvořil jsem služby.*“ Na přímou otázku po autorovi cílů odpovídá: „*Já. Já provazuji ty lidi, potřebují, aby spolu komunikovali. (...) Já jsem nastavil to, že podporujeme všechny spolky, které působí v obci.*“ Rovněž to dokladují tvrzení dalších respondentů: „*Vedení obce je osvícené. Vše se tu děje především díky panu starostovi. Vývoj přesvědčuje lidi o tom, že nemusí mít obavy, že mu můžou věřit.*“ (R3) Manifestní cíle, ke kterým by aktivity v obci měly směřovat, lze nalézt jak v jednotlivých obecních dokumentech a v záznamech mediálních vystupů starosty, tak z jeho úst zazněly v rozhovoru s výzkumníkem. Jak v obecních dokumentech, které jsem měl možnost přečíst, tak v záznamech mediálních vystoupení starosty, tak také v rámci rozhovoru s ním, jsou cíle formulovány shodně. V dokumentech obce se v rámci deklarovaných cílů objevují pojmy „*komunitní život*“ a „*rovné příležitosti*“, které při rozhovorech respondenti vztahují ke „*všem, kdo v obci bydlí, bez rozdílů.*“ (R3) „*...týká se všech obyvatel obce, nerozlišuju, jestli je Rom nebo ne, jestli je z domků nebo ze sídliště.*“ (R8)

Pojmy „*komunitní život*“, „*provazovat lidi*“, „*komunikovat spolu*“, „*potkávání se*“

patří do slovníku „*integrace*“, protože vyjadřují snahu o změnu intenzity a kvality interakcí mezi lidmi v obci. Protože autor programu, starosta obce, označuje výrazem „*lidi*“ jak pomyslné „*jádro*“ obce, tak obyvatele lokality, která je v obci vnímána jako „*vyločená*“, jde podle starosty ve formulaci cílů programu o „*provazování*“, „*komunikování*“ či „*potkávání se*“ obyvatel dvou dezintegrovanych částí obce.

## Cíle žité aktéry programu

Položil jsem si otázku, zda a jak se liší manifestní a žité (autenticky, případně bezděčně prožívané) cíle aktérů programu a pokoušel jsem se proto zjistit, jaké cíle jsou aktéry programu žity a v čem jsou nebo nejsou jejich žité cíle v souladu či nesoúladu s deklarovanými cíli programu. Předpokládám, že ačkoliv aktéři deklarují cíle programu jazykem integrace, nemusí nutně takto formulované cíle autenticky sledovat ve svém každodenním jednání, resp. ve všech situacích. Předpokládám také, že aktéři mohou deklarované cíle programu sdílet, tj. přijímat „*za své*“, nebo respektovat, tzn. řídit se jimi z instrumentálních důvodů a používat je přitom jako nástroje dosažení něčeho jiného (Musil, 2011).

Nejčastějším tématem, které je při formulování cílů jednotlivými respondenty zmiňováno, je zaměstnání obyvatel, neboli snížení celkové míry nezaměstnanosti v obci. Někteří v něm vidí jeden z klíčových momentů pro řešení problémů ve vztazích mezi obyvatelem obce na všech úrovních. Obyvatele, kteří pracují, pobuřuje, pokud jejich nezaměstnaní sousedé mají srovnatelné příjmy a navíc nemusejí ráno vstávat a mohou si tudíž někdy dovolit rušit noční klid. To je pak zdrojem napětí jak mezi sousedy v rámci vyločené lokality, tak mezi obyvateli různých částí obce (vyločené lokality a ostatních částí obce) a vzájemné distance. „*Je potřeba, aby lidi měli práci. Kdo si hraje, nezlobí. A kdo pracuje, nemá čas na blbosti. Děti dostanou motivaci, že peníze se dají získat prací, a ne na poště, jak nám říkají.*“ (R2) „*Aby měl každý práci. Pomohlo by zastavení přílivu lidí z ubytoven a naopak přísun lidí neproblémových, kteří by byli pozitivním vzorem.*“ (R3) „*Byli bychom rádi, kdyby rodiče našli práci, vedli děti k práci. Mezilidský vztahy aby byly normální. To by se ale muselo změnit myšlení všech lidí a změnit podmínky na to, aby se oni mohli změnit. Všichni. Pozitivní mysl, nebrat v úvahu předsudky, rozdily. Z jedny i z druhé strany.*“ (R2) K vymezení zmíněných „*dvou stran*“ se respondent vrací opakovaně: „*Tady jsou vlastně, když to vezmu, dva tábory. Starousedlíci, jak romský tak neromský, kteří žijou normálním způsobem. A ty nově přichází. To jsou ty holaj solaj, teď mám nebo nemám. Legrace, zábava. Pohoda, klídek, tabáček.*“ (R2)

Respondenti rovněž opakovaně uvádějí zkušenost, že řada obyvatel, zejména těch s nižším vzděláním, má zájem o práci, ale pouze za předpokladu, že budou moci pracovat přímo v obci. Aktéři programu říkají, že obec sice má dobré dopravní spojení s okolím, dojíždění se však výše uvedeným jeví jako finančně neefektivní. „*Po obci chodí desítky lidí, kteří pracují na veřejně prospěšných pracích. Výplaty jdou na jejich minulost. Na minulost, kterou neukočírovali. To vnímám jako obrovský úspěch. Lidé ráno vstanou, snaží se, i když peněz z toho mají minimum. Je to tím, že mohou dělat v místě bydliště a mají nad sebou nadřizované, kteří rozumí jejich potřebám. Pan místostarosta je člověk od rány, ale má pochopení. To není firma. Pokud člověk nepřijde, tak se to s ním řeší. S lidmi se pracuje, řeší se to.*“ (R3) Tito lidé pak nechtějí pracovat mimo obec, což respondenti řadí „*jádra*“ i „*okraje*“ vnímají shodně jako pochopitelné, neboť dojíždění do zaměstnání by pro ně nebylo finančním bonusem, ale ztrátou. Za úspěch je však vnímáno, že lidé se snaží práci umožňovat i dluhy z minulosti, pokud jsou jim k tomu v obci nastaveny podmínky. „*Lidé chtějí pracovat, ale v rámci obce. Nechtějí dojíždět, protože to se jim nevyplatí.*“ (R12) Z tohoto hlediska se jako cíl jeví vytvářet pracovní místa přímo v obci. Což se ostatně v rámci programu rovněž děje.

Respondenti z „*jádra*“ i „*okraje*“ se rovněž shodují ve vnímání problému, kdy lidé, zaměstnaní díky podpoře nabytí pracovních návyků na určitou dobu, musí po uplynutí určité doby pracovní místo opustit. Ideálem by podle dotázaných bylo, kdyby následně pokračovali v pracovní kariéře na otevřeném pracovním trhu. To se ovšem neděje, neboť údajně není přímo v obci dostatek vhodných pracovních míst. „*Lidi si hodně závidí. Závidí si teď hlavně práci. Teď, jak budou končit na obci ti, kterým končí smlouva. Pár jedinců zůstane, tak si závidí.*“ (R12) Představitelé obce se to snaží řešit záměrem ustavit sociální podnik, který by pro nequalifikované pracovníky vytvořil v obci další pracovní místa.

Ačkoliv aktéři programu hovoří o integraci, často lze jejich individuální žité cíle vnímat spíše jako inkluzivní, neboť spontánně hovoří o vytváření (pracovních) příležitostí, a dále o vytváření příležitostí přímo v obci, které by lépe vyhovovaly individuálním možnostem nezaměstnaných. Tyto inkluzivní cíle však dotázaní aktéři programu chápou jako nástroje dosahování integračních cílů. Logika jejich uvažování o cílech, je totiž zhruba takováto: pokud nezaměstnaní, kteří jsou považováni za „*problémové*“ lidi z „*okraje*“, získají příležitost k zaměstnání (inkluzivní cíl), poslouží to ke zmírnění sociální distance, která je důsledkem vnímání nezaměstna-

ných jako těch, „kdo chodí pro peníze na poštu“ (integrační cíl).

## Kauzální model

Kauzální model, jehož rysy jsou popsány níže, nebyl v obci záměrně vytvořen. Autoři a realizátoři programu ho formulovali a uplatňují bezděčně. Ucelený a explicitní obraz tohoto bezděčně působícího modelu působení programu na problémy v obci je konstruován ex-post výzkumníkem. Ačkoliv jednotliví aktéři nemusí vědět, jak model vznikl a nemusí mít o něm celkový přehled, uvědomují si dílčí předpoklady svého modelu působení na problémy v obci (například získání zaměstnání pomůže ke snížení sociální distance). Tento kauzální model je aktéry vzájemně sdílen.

Aktéři se shodují na představě, že hlavním zdrojem problémů v obci je neustále probíhající imigrace sociálně slabých do obce. Na tyto pohyby obec a aktéři uvnitř obce nemají vliv, neboť probíhá v rámci soukromého bytového fondu. Aktéři také nemají o neustále nových příchozích přehled a nejsou schopni reagovat na jejich sociální situaci a problémy s ní spojenými. „Nemůžeme vědět o každém nově příchozím, jak bychom potřebovali, abychom poznali jejich situaci a mohli s nimi pracovat.“ (R8)

V oblasti bydlení se obec potýká s dřívější masovou privatizací. Ta je řadou aktérů vnímána jako zásadní pochybení dřívějšího vedení obce, které významně přispělo k vytvoření stávajících problémů v obci. „*Je to vina předchozího vedení obce, které prodávalo obecní majetek a bylo jim jedno, co se s tím stane.*“ (R5) Další respondent upřesňuje: „*Bylo to období, kdy se obecní majetek prodával v celé republice. To nikdo nemohl předpovědět, co se stane. Bývalé vedení to nedělalo se špatným úmyslem.*“ (R11) Stávající vedení nastolilo opačný trend. „*Smáli se mi v okolních obcích, když jsem začal zkupovat zpět byty, teď dělají totéž. Obec nastavuje jasná pravidla - 32 Kč za metr čtvereční, smlouva na měsíc, která je prodlužovaná, pokud nejsou žádné problémy.*“ (R8) Vedení obce tedy usiluje o získání kontroly nad co největší částí bytového fondu a nastavení podmínek srozumitelných pro nájemce.

Kauzální model pracuje také s tématem veřejného prostoru, které je aktéry opakovaně zdůrazňováno. Jak příslušníci „jádra“, tak „okraje“ shodně referují o nepříznivém vlivu delikventního chování, zejména z řad mládeže rodin dočasně v obci pobývajících, na ostatní mládež v obci. To odpovídá teorii rozbitých oken. Tato teorie formulovaná v osmdesátých letech Wilsonem a Kellingem (Pospěch, 2015) hovoří o tom, že jakýkoliv nepořádek ve veřejném prostoru (zejména viditelný a dobře

ilustrovatelný právě na rozbitých oknech) vyvolává v potencionálních pachatelích dojem, že je prostor bez kontroly a dohledu.<sup>6</sup> V obci je možné skutečně pozorovat množství rozbitých oken v domech. V souladu s tvrzením Pospěcha (2015), že veřejný prostor hraje významnou úlohu při sociálních kontaktech lidí, že je místem pro utváření a stvrzování identit a zároveň místem, kde je praktikována demokratická politika, vedení obce zahrnuje do integračních aktivit rovněž úpravy veřejného prostoru, rekonstrukci budov ve vlastnictví obce, zbudování chodníků, údržbu zeleně, neboť je respektován předpoklad, že prostor, který lidé obývají, ovlivňuje jejich chování a ovlivňuje také to, zda se lidé v takovém prostoru cítí bezpečně - tudíž se zde mají zájem zdržovat a vyhledávají zde kontakt s jinými lidmi.

Je patrný význam centrálního bodu všeho programového dění, čímž je starosta obce. Od něj vycházejí programové cíle, strategie, u něj se rovněž zbihají veškeré informace. Aktéři často zmiňují provázanost a vzájemnou neoddelitelnost jednotlivých řešených oblastí: „*Obec ví, že problém je komplexnější, zaměstnání, vzdělání, dluhy, atd. Je potřeba specifický přístup ke vzdělávání, romský asistent, podpora volnočasových aktivit, jsou tu hasiči, myslivci, obec vytvořila sociální služby, pracuje se v rámci mateřské školy na přípravě pro vstup do první třídy.*“ (R7)

## Adekvátnost kauzálního modelu

Kauzální model může být z hlediska zkoumaného tématu považován za adekvátní, pokud má potenciál vést aktéry programu k takovému vymezení problému, cílů a způsobu jejich naplňování, které povedou k integraci „jádra“ a „okraje“.

Výše zmíněný kauzální model, který je žit aktéry programu, se zaměřuje na obě vzájemně rozpojené části obce - „jádro“ i „okraj“ a na jejich setkávání ve veřejném prostoru, tudíž je možné jej nahlížet jako adekvátní. Což ovšem automaticky ještě neznamená, že k integraci nutně vede. Znamená to pouze to, že má potenciál aktéry k integraci vést.

Z hlediska kulturních modelů implementace popisovaných Winklerem (2002), je uspořádání v rámci programu nejbližší modelu „implementace jako management programového systému“, kde je ústřední role přisuzována top managementu, který deleguje pravomoci do nižších pater struktury, ale zároveň je pro management nezbytné pracovat na budování důvěry všech součástí systému. Ve zkoumané obci je dle všech aktérů autorem programu starosta obce, který deleguje pravomoci na lidi v nižších patrech systému, kterými se sám obklopol a kterým tedy také důvěřuje.

## Úspěšnost programu z hlediska procesu a výsledku

V obci se od změny jejího vedení postupně nastartovala tradice setkávání obyvatel při různých příležitostech. Akce se konají pravidelně, v průběhu celého roku. Iniciátorem na počátku byl starosta obce, který chtěl vytvořit prostor, kde by se lidé mohli setkávat, hovořit spolu a poznávat se. Do akcí se zapojují všechny organizace působící v obci, jak příspěvkové organizace, které obec zřizuje, tak nezávislé spolky. Každá organizace přichází se svojí akcí. Většiny akcí se účastní obyvatelé ze všech částí obce. Některé akce jsou vyhledávány převážně jen některou částí obyvatel - jako příklad byly zmiňovány plesy, kam příliš nechodí romští obyvatelé a naopak romské slavnosti, kam příliš nechodí ostatní obyvatelé obce. Smyslem akcí pořádaných různými organizacemi a podporovanými obcí, je vytváření prostoru pro vzájemné setkávání obyvatel. „*Akce fungují, lidé se setkávají, jsou tam všichni bez rozdílu. Masopust třeba. Nevím jak plesy, jestli tam přijdou Romové.*“ (R2) „*Dělá se tu spousta akcí. To funguje, lidé se setkávají. Každá organizace je činorodá, takže se tu pořád dělají nějaké akce. My také přispíváme, nabízíme pomoc a zároveň vkládáme vlastní akce. Každý měsíc se tu něco děje.*“ (R3) „*Tady začalo rychle makat vedení obce, aby se utužovaly vztahy mezi lidmi. (...) Dělají se společenské a kulturní akce, lidé se mají kde potkávat, mají se na co těšit. Proběhly tu investice do školy, školky.*“ (R11) Prostor pro vzájemné setkávání v rámci akcí konaných ve veřejném prostoru je vnímán respondenty jako klíčová součást integračních aktivit, neboť pokud by těchto organizovaných aktivit nebylo, prostor pro vzájemné neformální setkání, povídání a poznávání by prakticky neexistoval a obyvatelé různých částí obce by ani k takovému setkání nepociťovali žádný důvod.

Po nástupu stávajícího vedení byla vytvořena obecní strategie nakládání s bytovým fondem, kterou obec deklaruje snahu získávat bytové domy zpět do vlastnictví obce. Obec se snaží účastnit se také dražeb, v nichž jsou byty prodávány, nicméně nemůže z obecního rozpočtu nabídnout stejně vysokou částku, jakou nabízejí některé soukromé subjekty, zejména realitní kanceláře. Cílem obecní politiky je snaha získat alespoň částečný vliv na živelnou migraci do a z obce.

Někteří aktéři popisují praxi, kdy nájemníci platí horentní sumy pronajímateli bytu, který již ovšem neplatí společenství vlastníků. Je-li takových bytů v rámci jednoho společenství více, stává se to pro ně likvidační. „*Člověk, který odtud odchází, je mu jedno, komu prodá, realitka dá víc než obec. Člověk by měl platit do fondu oprav, realitky často neplatí nic - osvětlení, výtah, teplo. Společenství vlastníků se dostávají do dluhů. Dají*



realitku či agenturu, která je vlastníkem, k soudu, ta majetek odprodá a zanikne, tudíž dluhy jsou nevyhmatelné.“ (R7)

„Měli jsme společenství vlastníků, neplatili nám poplatky za jednotlivé byty, neměli jsme na placení, takže hrozil naprostý kolaps, že nás odpojí od energií. Zase nás zachránil pan starosta, že oni od nás odkoupili byty, bylo nás asi dvacet občanů, kteří jsme řádně platili všechno, banka udělala ústupky, když to převzala obec. Což bylo pro banku důvěryhodnější než nějaké společenství vlastníků. Pan starosta dojednal lepší podmínky s bankou, než jsme měli jako společenství. Sice byty už nemáme ve vlastnictví. Ale teď už jsme v plusu, už můžeme volně dýchat.“ (R4)

Změny dosahované v intenzitě a kvalitě interakcí mezi majoritou a minoritou dosud v obci nebyly předmětem zkoumání. Lze je však odvozovat z různých mediálních výstupů za poslední léta a rovněž z již zmiňovaného volebního úspěchu stávajícího vedení obce, které je s programem zcela jednoznačně spojeno. „Tak výsledky voleb přece o něčem svědčí. Udělal tady starosta hodně práce, to nejde nevidět.“ (R2) „Pak jsou tu lidé, kteří jsou nám nakloněni, přestože na začátku nebyli. Ale vidí výsledky.“ (R3)

Úspěšnost jakožto výsledek je patrná jednoznačně ve funkčních platformách, na nichž se mohou setkávat jednak lidé v obci a vzájemně se poznávat, jednak organizace a jejich pracovníci v obci a vzájemně si vyměňovat poznatky a provazovat své působení. A také zástupci různých obcí v regionu. Starosta obce je spoluzakladatelem jedné takové platformy.

## Vliv vnějších faktorů působících na úspěšnost integračního programu

V předchozích částech byla věnována pozornost zejména vlastním charakteristikám programu (vnitřním faktorům), tj. aktérům programu, cílům a adekvátnosti kauzálního modelu. Zde bude zmíněn vliv vnějších faktorů na úspěšnost integračního programu a v následující části pak působení vnějších faktorů na faktory vnitřní.

Mezi vnější faktory byly výše dle typologie Sabatiera a Mazmanina (Winkler, 2002) zařazeny právně strukturovaný implementační proces, podpora zájmových skupin a politických autorit a stabilita sociálně ekonomických podmínek.

Z oblasti implementačního procesu je často respondenty zmiňována otázka administrace grantů a dotací. Důraz je kladen na rigidnost a formalismus na straně úřadů a osob rozhodujících o podmínkách podpory. Obec je při žádostech limitována formálními kritérii.

„Zvěřstva vznikají na ministerstvu, rozhodují od stolu.“ (R8) „Kvalifikovaní odborníci, kteří by mohli navrhnout, jak by měly vypadat ty evropské výzvy, jakým

směrem se ubírat, aby ty korunky šly na řešení problému a ne tam jen něco naflákat. Pak se nedivme občanům, když řeknou: tečou sem miliardy a co z toho.“ (R7) Tento princip dle respondenta pak vede k rezignaci lidí, kteří vidí, že se do problematiky investovalo velké množství prostředků a lidé, kteří nahlíží jen zvenku, neposoudí nebo ani nemají možnost posoudit, zda byly prostředky vynaloženy na projekty řešící skutečnou podstatu problému nebo zda se jedná o projekty, které jsou ryze formalisticky plněny bez ambice prosazení skutečných změn. Respondent označuje realizaci takových projektů pojmem „jakobysmus“ - věci se dělají jakoby. „Kolikrát si na něco ve státě hraje, na něco jako... I když se to nefekne přímo, tak to všichni cítí. To je jakobysmus. Je třeba něco udělat jakoby... Zapojíme se do toho jakoby... Aby to vypadalo.“ (R7) Rozdílnost obecních projektů vnímá právě ve skutečném zájmu o věc, což může obec odlišovat od jiných míst, kde jsou projekty některými (nebo všemi) aktéry realizovány „jakoby“. Aktéři také zmiňují jako problém a bariéru úspěšnosti integračního programu nastavování podmínek pro podporu ze strany ministerstev. Jako příklad uvádí někteří aktéři striktně nastavované kvóty „od stolu“. V případě sociálních bytů, které obec plánuje, to bude znamenat celkový nižší počet bytů, protože obec musí dodržet procento bytů zřízených v jednom vchodě bytového domu na celkovém počtu bytů v tomto vchodě. V případě malých domů to znamená třeba možnost vzniku jen dvou bytů místo tří, což starosta vnímá jako omezující. Respondenti, kteří mají zkušenost s projektovými výzvami ministerstev a kraje, hovořili rovněž o tom, že jsou nuceni žítou realitu přizpůsobovat centrálně vyhlášeným projektovým výzvám, místo aby tyto reagovaly na zkušenosti z terénu. „My strojíme projekty tak, aby se vešly do hranic výzvy. Není to tak, aby výzva reagovala na potřeby z terénu. To je zásadní věc, která je špatně. Řada donátorů, MPSV, kraj, jsou kostrbatí.“ (R3)

Podpora politických autorit je zajištěna již samotným faktem, že starosta obce je zároveň vnímán jako jediný autor programu, který řídí jeho praktickou implementaci. Dle vyjádření aktérů programu se starosta těší politické podpoře nejen na úrovni obce, ale i na vyšších politických úrovních. Ačkoliv se jedná mnohdy o podporu spíše symbolickou, může být i tato brána v potaz při alokování finančních prostředků. Jako klíčová a intenzivně vnímaná je však aktéry identifikována podpora ze strany vedení obce: „Pokud by nebyla podpora ze strany obce, bránilo by to rozvoji. Nezáměr by se posunul i na úroveň kraje, který by to bral jako nepotřebnost v terénu. (...) Ale nástroje, startovací pozici, tu mají všechny obce stejnou. Jde jenom o to, jak je starosta ochoten.“ (R3)

Stabilita sociálně ekonomických podmínek může být značně diskutabilním faktorem. V případě konkrétní obce, která se nachází v sociálně dlouhodobě znevýhodněném regionu, je možné právě takovou „stabilitu“ chápat spíše jako implementační bariéru než předpoklad.

## Působení vnějších faktorů na charakteristiku programu

Vnější faktory, které působí na charakteristiku programu, jsou zde pouze vyjmenovány, neboť analýza každého z faktorů by zasloužila obsáhlejší pozornost, na niž není v rámci tohoto příspěvku prostor. Jedná se o faktory, které byly nejčastěji spontánně artikulovány jednotlivými aktéry programu a kterým je třeba programové aktivity přizpůsobovat, případně o faktory, které znemožňují implementaci některých opatření, která aktéři v obci vnímají jako žádoucí:

1. Demotivační systém pro nástup do zaměstnání. Zadluženým lidem se nevyplatí pracovat - a nebudou mít (pokud nedojde ke změnám) zájem o legální zaměstnání již nikdy. Protože případné příjmy ze zaměstnání by pokrývaly exekuce, v mnoha případech po zbytek života. V rámci tzv. „šedé ekonomiky“ mnoho z nich pracuje, příjmy nepřiznává.
2. Obec nemůže ovlivnit, kdo se do obce přistěhuje. Zde jsou si respondenti vědomi možné neužitelnosti v případě ovládnutí radnic extremisty či populisty, nicméně zmiňují, že příchod nových lidí do obce, kteří jsou stávajícími obyvateli vnímání jako problémová, je zvládnutelný do určitého počtu. Ve chvíli, kdy se obě skupiny početně vyrovnávají a navíc se konkrétní složení osob označovaných za „problémové“ neustále obměňuje, přerůstají možnosti obce.
3. Stát řeší příznaky, ale nezabývá se příčinami. Řada příčin vzniku sociálně vyloučených lokalit stojí mimo obecní politiky, obce pak nejsou schopny vlastní silou vztahy mezi dvěma skupinami obyvatel dostatečně řešit.
4. Politici často vnímají svět „různobarevně“ - myšleno dle stranických příslušností. Co bylo vytvořeno jinou politickou stranou, je pak nahlíženo stranickou optikou a zůstane nere realizováno z politických důvodů, byť by se jednalo o projekty z odborného hlediska hodnocené jako potřebné.
5. Chybí zákon o lichvě. Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit se zadlužují, aniž v tom vidí nějaký problém. Když problém vidí, je to již pozdě. Zadlužení vede k rezignaci na řešení situací, k zájmu o budoucnost, o vztahy s okolím.
6. Investuje se více do represe, než do prevence, což je dražší a méně efektivní.

„To už je nějaká bolest. To už jsou naštvaní lidé na obou stranách. Lidé v problémech mají mizernou náladu a to ovlivňuje nejen je, ale i jejich okolí.“ (R7)

- Respondenty přímo nepojmenovaný, ale naznačovaný sociální dumping, kdy z jiných obcí, které řešily problematiku soužití s obyvateli vyloučených lokalit „méně vstřícným způsobem“, se přestěhovávají další sociálně slabí právě do této obce. V kombinaci s očekávaným větším počtem navrátilých se obyvatel z Velké Británie to může způsobit v obci prohloubení potíží ve vzájemném soužití.

Vysoká míra migrace je ostatně aktuálně nejvíce vnímaným problémem, který působí proti programovým aktivitám. Aktéři vnímají, že příchod nových obyvatel do obce, jedná se výhradně o sociálně slabé, převážně, ale nikoliv pouze, o Romy, způsobuje to, že starousedlíci „házejí Romy do jednoho pytle“ (R6), v některých situacích přestávají rozlišovat mezi jednotlivci a své výroky paušalizují dle přisouzené etnické příslušnosti.

## Závěr

Aktéři programu vnímají těžiště podpory programu přímo v obci (vedení obce, ostatní angažované subjekty), zatímco bariéry vnímají mimo obec - bariéry působící zvnějšku (nastavení zákonů nebo jiných pravidel vytvářených na centrální úrovni - např. pravidla dotační podpory).

Z hlediska zkoumaného programu nebyla zjištěna žádná vlastní charakteristika programu, která by působila jako bariéra, naopak jeho charakteristiky jsou vnímány jako prointegrační. Někteří aktéři, ačkoliv deklarují prointegrační cíle, hovoří o jejich jednotlivých částech spíše jazykem inkluze. Ta, ačkoliv byla vymezena jako jedna z možných alternativ integrace, zde však nestojí vůči ní v opozici. Aktéři spíše uvažují o potřebnosti inkluzivních změn v určitých oblastech (bydlení, zaměstnání), jako předpokladu k následnému prointegračnímu vývoji, který nepochybně. Neustále se opakující hybnou silou je starosta obce, jenž se obklopil lidmi, kteří sdílejí jeho vizi a mají zájem přistupovat k problémům aktivně.

Za největší bariéru úspěšného naplňování programových cílů, je možno považovat privatizaci bytového fondu, která probíhala za předchozích vedení obce. Tento krok hodnotí různě - někteří jej považují za přirozený („privatizovalo se tehdy všude“), zdůrazňují, že i předchozí politická reprezentace tím sledovala „pozitivní cíle“ a nikdo nemohl dohlédnout všech důsledků, které pak reálně nastaly. Jiní kritizují živelnost tehdejší privatizace. Současné důsledky ovšem nahlížejí shodně - bytový fond se dostal do rukou spekulantů, lidí, kteří v obci sami nežijí, jimž je

jedno, co bude s byty a jejich cílem je spíše stěhovat do obce nájemníky z lukrativnějších nemovitostí, které vlastní ve větších městech a o jejichž další zhodnocení usilují. Přičemž osud nemovitostí, vlastních ve zkoumané obci, je jim lhostejný. To se projevuje také ve skutečnosti, kdy tito vlastníci bytových jednotek v rámci družstevních domů, ať již se jedná o realitní agentury nebo fyzické osoby, vybírají vysoké nájem od nájemníků, ale sami dále neplatí do fondů oprav, ani neplatí zálohy za energie, což v případě většího počtu bytů v jednom domě vlastněného takovými subjekty, vede k faktické likvidaci bytového domu, jež byla popsána v části věnující se kauzálnímu modelu. Vedení obce, a tím pádem ani zkoumaný program, nemá vliv na soukromý bytový fond, který je spojován s mnoha negativy, které již byly v textu zmiňovány (zdevastované prostředí, časté střídání obyvatel v bytech), které je možné vnímat jako zásadní bariéry úspěšného naplňování cílů programu.

Další bariéry jsou aktéry spatřovány v nastavení pravidel pro čerpání podpory z krajské, státní i evropské úrovně, kdy je obec nucena přizpůsobovat žitou realitu potřebám grantových výzev a projektovým pravidlům, místo aby tyto vycházely z žité reality na lokální úrovni.

Program, jež jsem zvolil záměrně proto, že při pohledu „zvenčí“ se tento jevil jako úspěšný, je možné za do značné míry úspěšný považovat jak z hlediska procesu, tak výsledku. Otázkou je, jak se bude vyvíjet do budoucna v situaci, kdy budou přetrvávat vnější bariéry, na které program neumí reagovat a na které existují na úrovni obce jen omezené nástroje pro řešení.

Bude vhodné dále zaměřit výzkum na analýzu implementace programů v dalších obcích s cílem vzájemné komparace na ně působících faktorů a jejich vzájemného vlivu.

- Označení „jádro“ a „okraj“ budu uvádět v uvozovkách. Jednak proto, aby bylo zřejmé, objeví-li se tato slova v textu, že jimi odkazují k Youngovu (1999) konceptu, jednak, a to především, jsem si vědom schematicnosti takového pojmenování skupin lidí. Oba pojmy uvádím pro snazší uchopení sociální reality v obci bez jakéhokoliv hodnotícího zabarvení.
- Aktéři programu, které lze označit jako neformální představitelé „jádra“ a „okraje“ mohou být obtížněji rozpoznatelní než předcházející dva typy aktérů. Může se jednat o představitele zájmových spolků občanů angažujících se v záležitostech vztahů „jádra“ a „okraje“. Nebo o jednotlivé neorganizované občany participující na řešení vztahů „jádra“ a „okraje“, kteří nejsou ani členy zastupitelstva, ani nejsou zaměstnanci žádné z organizací podílejících se na řešení tématu. Může se jednat o angažované jedince nebo skupiny jednotlivců participujících na programových aktivitách na dobrovolné bázi ve svém volném čase.
- Jádro a okraj zde chápou dle vymezení výše - tedy „jádro“ obyvatelé jiných částí obce mimo sociálně vyloučenou lokalitu a „okraj“ obyvatelé sociálně vyloučené lokality. Ačkoliv řada respondentů vnímá pomyslnou dělicí čáru spíše mezi „starousedlíky“

a „nově příchozími“. Z tohoto pohledu lze všechny aktéry označovat za „starousedlíky“. „Nově příchozí“ se aktivně do dění v obci nezapojují. Důvodem však dle výpovědi respondentů nejsou jakékoliv snahy je z veřejného dění vydělovat, nýbrž skutečnost, že v obci pobývají zpravidla velmi krátkou dobu a než se s nimi stihne navázat kontakt, opět odcházejí.

- Za alternativy integrace považují v souladu s Rákoczyovou a Pořízkovou (2009) marginalizaci, asimilaci a separaci. Bylo by možné dále jako o alternativě integrace uvažovat o inkluzi jakožto zvyšování příležitostí pro jedince.
- V rámci veřejně prospěšné práce
- Aktéři z řad obyvatel obce, se kterými jsem hovořil, toto popisovali na příkladu odhazování odpadků na zem. Leží-li na zemi již odpadky, je to pro některé lidi signál, že se to smí, že mohou odhodit i oni. Proto také dle nich věnuje vedení obce velkou pozornost úklidu veřejných prostranství, který je prováděn denně. Dalším efektem je zaměstnání obyvatel obce.

## Literatura:

- Hendl, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 1. vyd. Praha: Portál, 2005. 407 s. ISBN 80-7367-040-2
- Jenkins, R. *Social Identity*. 3.vyd. London: Routledge, 2008. 246 s. ISBN 978-0-415-44849-9.
- Lewis, O. *La vida. A Puerto-Rican Family in the Culture of Poverty*. 2. vyd., London: Panther Books, 1968. 669s. ISBN 978-0394450469.
- Mareš, P. *Sociální exkluze a inkluze*. In: Sirovátka, T., ed. *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2004. 237 s. Rubikon; sv. 9. ISBN 80-210-3455-6.
- Musil, L. *Constancy of Concepts of Desirable Social Workers' Actions and Experiencing their Dissimilarity in an Organisation*. In: *Sociální práce*, 5/2011, s. 17–26. ISSN 1213-6204.
- Pospěch, P. *Od veřejného prostoru k nákupním centrálním: svět cizinců a jeho regulace*. 1. vyd., Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2015. 194 stran. Studie; 114. svazek. ISBN 978-80-7419-186-2.
- Rákoczyová, M. - Pořízková, H. *Sociální integrace přistěhovalců - teoretická východiska výzkumu*. In: Rákoczyová, M. - Trbola, R. *Sociální integrace přistěhovalců v České republice*. 1.vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2009. ISBN 978-80-7419-023-0. s. 23–34.
- Vašat, J. *Úspěšnost programů zaměřených na integraci v obcích se sociálně vyloučenými lokalitami*. In: *Fórum sociální politiky*, 4/2014, s. 11–15. ISSN 1802-5854.
- Winkler, J. *Implementace. Institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 160s. ISBN 80-210-2932-3.
- Young, J. *The Exclusive Society*. London: Sage, 1999. VII, 216 s. ISBN 0-8039-8151-1.



Autor Mgr. Jan Vašat ([jan.vasat@ujep.cz](mailto:jan.vasat@ujep.cz)) působí na Fakultě sociálně ekonomické Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem (*The Faculty of Social and Economic Studies, Jan Evangelista Purkyně University*), Moskevská 54, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika.



## Financování sociálních podniků

Kateřina Legnerová  
Marie Dohnalová

### Abstrakt

*Autorky příspěvku vycházejí z teoretického konceptu teorie závislosti na zdrojích (Pfeffer a Salancik, 1978) a z několikaletých vlastních výzkumů sociálních podniků, které realizují s využitím mezinárodní metodiky. Teorie závislosti na zdrojích pracuje s třemi předpoklady: záleží na sociálním kontextu, organizace vyvíjejí strategie, které jim pomáhají udržet svoji autonomii a cíle, a moc je důležitá pro pochopení, proč organizace jednají určitými způsoby (Davis, Cobb, 2010).*

*Sociální podniky jsou u nás relativně novými ekonomickými subjekty. Jsou soukromé a ve svých aktivitách sledují nejen ekonomický, ale také sociální a environmentální cíl. Jsou to částečně obchodní společnosti, družstva a také některé nestátní neziskové organizace. S využitím mezinárodní metodiky evropské výzkumné společnosti EMES (Defourney, 2001) autorky příspěvku dospěly k závěru, že v sociálních podnicích dochází ke kombinaci finančních zdrojů a že motivací pro sociální podnikání nestátních neziskových organizací je možnost mít vlastní zdroje. Tím potvrzují teorii závislosti na zdrojích zejména v předpokladu, že vlastní financování pomáhá udržovat autonomii a může ovlivňovat jednání organizace.*

**Klíčová slova:** sociální ekonomika, sociální podnikání, sociální podniky, znevýhodněné skupiny, trh práce, sociální integrace

### Abstract

*The authors of the contribution based their research on the theoretical concept of the resource-based theory. This theory was used in long-term research of social enterprises, which were implemented with the utilization of the international methodology. Resource-based theory is working with the three assumptions. 1. It depends on the social context. 2. Organizations develop strategies that help them keep their autonomy and objectives. 3. Power is important for understanding why organizations were acting in certain ways. Social enterprises are relatively new economic entities in the Czech Republic. They are private and in their activities they follow not only economic but also social and environmental goal. Social enterprises are partly commercial companies, cooperatives and also some of the non-state non-profit organizations. Using the methodology of the European international research company EMES authors of the paper came to the conclusion that in social enterprises is used a combination of financial resources; and that the motivation for social entrepreneurship in nongovernmental, non-profit organizations is the possibility to generate own resources. It confirmed the resource-based theory in particular, provided that the custom funding helps to maintain the autonomy and can influence the behaviour of the organization.*

**Key words:** social enterprises, resource-based theory, non-profit organizations

### Úvod

Studie evropské výzkumné společnosti pro oblast sociálního podnikání (EMES) uvádí, že financování sociálních podniků je tak rozmanité, jako jsou rozmanité jejich právní formy. Každá země má svá specifika. Jak v oblasti převládajících právních forem, tak jejich organizační struktury, zaměření, politické podpory i ve způsobu financování. Obecně lze u financování sociálních podniků zdůraznit hybridizaci zdrojů, které pro svoji činnost získávají. Mohou to být příjmy z prodeje vlastního zboží či služeb, přijaté poplatky od uživatelů, i konkrétní zdroje z veřejných rozpočtů. V závislosti na stanovené misi se může jednat také o příjmy od donorů a využití práce dobrovolníků (Defourney, Nyssens, 2008). Vícezdrojové financování podporuje finanční udržitelnost a nezávislost subjektu. Pokud jeden zdroj financování zanikne, sociální podnik může nahradit chybějící finanční toky jinými zdroji. Závislost pouze na jednom hlavním zdroji může přímo ohrožovat existenci sociálního podniku. V návrhu českého zákona o sociálním podnikání je požadováno minimálně 30 % zdrojů z vlastních tržeb. Pokud subjekt není schopen zajistit minimální výši po-

lovinu vlastních příjmů z prodeje zboží a služeb, nelze jej definovat jako sociální podnik (Defourney, Nyssens, 2008). Toto vnímání sociálního podniku je tak v souladu s jeho vnímáním jako subjektu, který se nachází na pomezí mezi ziskovým a neziskovým sektorem. Není ani typicky ziskovou, ani typicky neziskovou organizací. Představuje nový typ organizace, která usiluje o naplnění „triple bottom line“. Zároveň odmítá závislost neziskového sektoru na veřejných dotacích. Bojuje s konkurencí v tržním prostředí, ale zároveň nerezignuje na svůj společenský prospěch, který je hlavní příčinou její existence. Významnou podporu v získávání zdrojů pro sociální podniky by mohla představovat forma veřejných zakázek, která může být jedním z možných nástrojů finanční udržitelnosti sociálního podniku (Defourney, Nyssens, 2008). Pro tuto formu podpory finanční udržitelnosti sociálních podniků je potřeba vytvořit vhodné legislativní podmínky. Ty by nejen postavily sociální podniky do stejné roviny s ostatními subjekty ucházejícími se o veřejnou zakázku, ale s ohledem na sociální prospěšnost sociálního podniku (Čadil, 2011) by byla tato skutečnost zohledněna a sociální podniky by byly ve veřejných za-

kázkách i zvládnuty. Uplatňování sociálně-prospěšných kritérií ve veřejných zakázkách doposud v rámci Evropské unie příliš běžné není (Defourney, Nyssens, 2008: 11).

Pro výzkum financování sociálních podniků je důležité vzít v úvahu teorii závislosti na zdrojích. Tuto teorii vyvinuli autoři Jeffrey Pfeffer a Gerald Salancik (1978). Teorie závislosti na zdrojích pracuje s třemi předpoklady:

- záleží na sociálním kontextu;
- organizace vyvíjejí strategie, které jim pomáhají udržet svoji autonomii a cíle;
- moc je důležitá pro pochopení proč organizace jednají určitými způsoby (Davis, Cobb, 2010).

Organizace podléhají vnější kontrole ve chvíli, kdy závisí na vnějším okolí kvůli vysoké míře potřeby kritických zdrojů (Pfeffer, Salancik, 1978). Teoretici ale věří, že jsou manažeři schopni naučit se, jak se „orientovat v drsném moři dominance prostředí“ (Hatch, 1997). Teorie se zaměřuje na schopnost organizace získat a udržet zdroje potřebné k zajištění její stability a legitimacy (O'Brien, 2010). Jak autoři Aldrich a Pfeffer (1976) tvrdí, „model závislosti na zdrojích těží z nesporného předpokladu, že organizace nejsou schopny si

vnitřně generovat buď všechny zdroje, nebo funkce potřebné k udržení, a tudíž musí organizace vstoupit do transakcí a vztahů s prvky v prostředí, které mohou doplnit požadované zdroje a služby“ (Aldrich, Pfeffer, 1976: 83). Díky asymetrii mezi donory, kteří vlastní zdroje, a organizací může docházet ke ztrátě organizační autonomie (Mitchell, 2014). Důsledků teorie závislosti na zdrojích je podle Mitchella (2014) hned několik. V první řadě si sociální podniky mohou osvojit tržní orientaci, transformovat sociální podnik do takového podniku, který ve snaze udržet finanční zázemí zanedbává své cíle. Za druhé, vnější kontrola může omezit schopnost OOS inovativně plánovat, což ve svém důsledku vede ke změně cílů. Sociální podniky pak mohou bez ohledu na svou identitu a reálné potřeby manipulovat svými cíli a činnostmi tak, aby seděly preferencím donorů (Mitchell, 2014). Závislost na vnějších zdrojích vyplývá z potřeby zdrojů jako kapitál, práce, vybavení, znalosti a prodej vlastního zboží a služeb (Hatch, 1997). Mezi vnější tlaky patří především tlak na konkurenceschopné ceny, požadované produkty a služby, efektivní organizační struktury a procesy (Hatch, 1997). Požadavek přizpůsobit se vnějšímu prostředí může omezovat schopnost organizace řídit své operace a určovat strategický směr. Sociální podniky jsou tak považovány podle této teorie za aktivní účastníky, kteří si jsou schopni určovat do určitého rozsahu povahu a rozsah závislosti (O'Brien, 2010).

## Financování sociálních podniků v České republice

Výzkum financování sociálních podniků je založen na sekundární analýze údajů zveřejněných v publikacích autorek Dohnalová, Šloufová a Legnerová vydaných v letech 2010, 2013 a 2014 a mapujících sociální podnikání v České republice. Autorky shrnuly a popsaly v uvedených letech reprezentativní soubor 56 sociálních podniků (13 podniků v roce 2010, 16 v 2013 a 27 podniků v roce 2014), při jejichž výběru se řídily definicí, která vznikla v rámci společného projektu Katedry studií občanské společnosti FHS UK a Výzkumného ústavu práce

a sociálních věcí realizovaného v letech 2008 až 2010. Výzkumníci za použití právně-institucionálního a normativního přístupu se pokusili stanovit, o jaké subjekty se v ČR jedná. Česká sociální ekonomika je podle nich tvořena soukromými na státu nezávislými subjekty, mezi které patří:

- obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení a církevní právnické osoby, které vykonávají ekonomické aktivity za účelem financování svého poslání nebo pracovního uplatnění svých klientů,
- vybraná družstva, obchodní společnosti a osoby samostatně výdělečně činné,
- organizace, které sociální podniky různým způsobem podporují (nadace, finanční instituce, poradenské a vzdělávací organizace).

Z ekonomického hlediska se tedy jedná o subjekty, pro které je ekonomická činnost a současně vytváření pracovních míst jedním z hlavních důvodů existence. Ve svých aktivitách se tyto subjekty vyznačují vysokým stupněm autonomie. Mezi sociální charakteristiky těchto organizací patří především aktivity prospívající společnosti případně specifické skupině lidí. Rozhodování v tomto typu organizací není založeno na výši vložených prostředků, rozhodující je demokratický styl řízení a zapojení všech aktérů (zaměstnanci, klienti, zákazníci, aj.). Sociální podniky zpravidla zisk nerozdělují, případně ho rozdělují jen část, někdy i poměrně velkou, ale vždy platí, že jejich cílem není jeho maximalizace (Dohnalová, 2010).

Z hlediska charakteru ekonomické činnosti vybraných podniků se jednalo o organizace působící v sociálních službách, službách pro domácnosti, pohostinství, maloobchodě, chemické výrobě. Vzhledem k tomu, že údaje o podnicích nebyly vždy pro jednotlivé roky kompletní, nesledovali jsme ekonomické ukazatele v jednotlivých letech a ani v meziročních změnách, nýbrž byl brán v potaz celý soubor podniků za uvedené roky 2010, 2013 a 2014.

Z hlediska velikosti se jedná o organizace, které zaměstnávají od 4 do 570 zaměstnanců, přičemž mikrofirem (1 až 9 zaměstnanců) je v souboru 25 tj. 46 %, malých firem (10 až 49 zaměstnanců) 23 tj. 43 %, středních firem (50 až 249 zaměstnanců) 4 tj. 7 % a 2 (4 %) velké firmy s více než 250

zaměstnanci (KONZUM, obchodní družstvo v Ústí nad Orlicí a Člověk v tísni, o.p.s.).

Pro každý zkoumaný sociální podnik byly z hlediska jeho financování sledovány následující zdroje financování:

- veřejné zdroje tj. granty a dotace využívá jako zdroj financí 74 % sledovaných podniků,
- dary v různé výši obdrželo 59 % podniků,
- příjmy z ekonomické činnosti, které dosáhlo 96 % podniků,
- příjmy ze zahraničí obdrželo 46 % podniků,
- úvěry nebo půjčky čerpala 2 % ze sledovaných podniků.

Celkové příjmy organizací se pohybovaly od několika set tisíc až do více než miliardy v případě největší sledované organizace, kterou bylo KONZUM, obchodní družstvo v Ústí nad Orlicí, zaměstnávající cca 570 zaměstnanců se roční příjmy pohybovaly přes jednu miliardu.

42 % sociálních podniků získalo grantové prostředky nebo dotaci ve výši do 1,9 mil. Kč., 37 % podniků výši 2 až 9,9 mil. a 21 % podniků získalo podporu z veřejných zdrojů 10 a více mil. Kč. V případě čtyř příjemců s nejvyšší dotací (DOMOV SUE RYDER, o.p.s., ENERGIE, o.p.s., SKP-CENTRUM, o.p.s., Duhová prádelna, s.r.o.) se jednalo dotace nestátním a neziskovým subjektům ze státního rozpočtu, z krajských rozpočtů a z rozpočtů městských částí, včetně operačních programů. U všech zmíněných podniků je mezi zdroji financování uvedeno MPSV. Finanční prostředky z veřejných zdrojů činily v průměru 47 % z celkových zdrojů sledovaných sociálních podniků.

Dary do výše 1,9 mil. Kč získalo 84 % podniků (dar do 100 tis. Kč získalo 31 % a dar nad 100 tis. Kč až do 1 mil. 48 % podniků), 16 % sociálních podniků obdrželo dar vyšší než 2 mil. Kč. Dary činily v průměru 11 % z celkových zdrojů sledovaných sociálních podniků.

Vlastního příjmu z ekonomické činnosti do 1,9 mil. Kč dosáhlo 56 % podniků (do 1 milionu 44 % podniků), příjmy v rozpětí 2 až 9,9 mil. uvedlo 34 % podniků a příjmy nad 10 mil. Kč 11 % podniků, mezi které patří již výše zmíněný KONZUM, obchodní družstvo v Ústí nad Orlicí a DOMOV SUE RYDER, o.p.s.. Příjmy z ekonomické činnosti tvořily v průměru 41 % z celkových příjmů sledovaných organizací.

Příjem ze zahraničí do výše 1,9 milionu Kč získalo 54 % sociálních podniků. Příjmy od 2 mil. do 9,9 mil 46 % podniků. Příjmy ze zahraničí tvořily u sledovaných podniků v průměru 22 % celkových příjmů.

Výše úvěru nebo půjčky nebyla v uvedených publikacích bohužel sledována, registrovány byly pouze 2 % sledovaných podniků, které nějaký úvěr nebo půjčku čerpaly.

Podle dosud provedených analýz se ukazuje, že hlavním zdrojem financování jsou veřejné zdroje tj. granty a dotace, a současně vlastní příjmy z vlastní ekonomické činnosti, které pouze u dvou podniků pokryly

**Tabulka č. 1 Počet sociálních podniků podle zdroje financování a výše finančních prostředků v %**

	do 1,9 mil. Kč		2–9,9 mil. Kč		10 a více mil. Kč	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
veřejné zdroje	8	42,1	7	37,1	4	21,2
dary	16	84,2	3	15,8	-	-
ekonomická činnost	10	55,6	6	33,6	2	11,2
příjmy ze zahraničí	7	53,8	6	46,2	-	-

Pozn: U chybějících podniků do uvedeného počtu 56, nebyly údaje dostupné.

100 % finančních prostředků. Jedná se již uvedený KONZUM, obchodní družstvo v Ústí nad Orlicí a dále o firmu HUB, s.r.o., firmu iniciující, podporující a realizující různé inovativní projekty.

## Závěr

Sociální podnikání v České republice je stále na počátku. Chybí legislativní vymezení i výraznější podpora ze strany státu. Z tohoto důvodu je pro sociální podniky existenčně důležité diverzifikovat rizika využitím vícezdrojového financování. Mezi nejčastější zdroje financování sociálních podniků patří veřejné finance (granty a dotace), vlastní zdroje, které sociální podniky získávají prodejem vlastních výrobků a služeb a soukromé zdroje. Podle provedeného výzkumu v rámci 56 sociálních podniků v České republice bylo zjištěno, že převážná většina sociálních podniků je závislá na veřejných zdrojích. Ze zkoumaného vzorku pouze 2 podniky jsou plně soběstačné díky vlastním zdrojům, ostatní kombinují různé formy finančních zdrojů. Nezanedbatelné jsou také příjmy ze zahraničí, které sociální podniky využívají. Složení financování se mění také s obratem sociálních podniků. Malé podniky jsou více závislé na cizích zdrojích než na zdrojích z vlastní ekonomické aktivity.

- 1 Pfeffer, J., G. Salancik. 1978. The external control of organizations: A resource dependence perspective. New York: Harper & Row.
- 2 Davis, G. F., J. A. Cobb. 2010. Resource dependence theory: Past and future. *Research in the Sociology of Organizations*, 28, s. 21–42.
- 3 Defourny, J. From Third Sector to Social Enterprise. In: Borzaga, C., - Defourny, J. *The Emergence of Social Enterprise*. London: Routledge, 2001.

## Literatura

- Aldrich, H., J. Pfeffer. 1976. „Environments of organizations“. *Annual review of sociology*, 2 (1), s. 79–105. Mitchell, 2014.
- Čadil, J. *Analýza nákladů veřejných rozpočtů na středního nezaměstnaného*. Studie pro Novou ekonomiku, o.p.s. v rámci projektu Tematická síť pro rozvoj sociální ekonomiky. 2011. Dostupné na: [http://ceske-socialni-podnikani.cz/images/pdf/studie\\_cena\\_nezaměstnanosti.pdf](http://ceske-socialni-podnikani.cz/images/pdf/studie_cena_nezaměstnanosti.pdf), citováno 18-04-2016.
- Davis, G. F., J. A. Cobb. *Resource dependence theory: Past and future. Research in the Sociology of Organizations*, 28, s. 21–42, 2010.
- Defourny, J. From Third Sector to Social Enterprise. In: Borzaga, C., - Defourny, J. *The Emergence of Social Enterprise*. London: Routledge, 2001.
- Defourny, J., M. Nyssens. Social enterprise in Europe: recent trends and developments. *Social Enterprise Journal*, Vol. 4 Iss: 3. 2008. Dostupné na: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/17508610810922703>. citováno 18-04-2016.
- Dohnalová, M. Sociální ekonomika a sociální podniky v České republice. - In: *FÓRUM sociální politiky*, Roč. 5, č. 5, 2010.
- Dohnalová, M., K. Legnerová, a kol. *Výzkum sociálních podniků v ČR - 2014*. - 1. vyd. - Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2014.
- Hatch, J. M. *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press. s. 63–88. 1997.
- Pfeffer, J., G. Salancik. *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row. 1978.
- O'Brien, T. 2010. „Stuck in the Middle: Maintaining the Organizational Legitimacy of the Regional Environmental Center“. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(3), s. 339–57.
- Staněk, M., *Závislost na vnějším prostředí, hraniční situace a strategie přežití - případová studie vybrané OOS v ČR*, diplomová práce, Praha 2016, UK, FHS, vedoucí práce Magdaléna Štovičková Jantulová.
- Šloufová, R., M. Dohnalová a kol. *Výzkum sociálních podniků v ČR - 2013*. - 1. vyd. - Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2013.
- Šloufová, R., M. Dohnalová a kol. *Sociální podniky v ČR*. - 1. vyd. - Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2010.



*Autorka Ing. Kateřina Legnerová, Ph.D. (katerina.legnerova@fhs.cuni.cz) se zabývá řízením lidských zdrojů a implementací moderních přístupů do vedení lidí. Současně zkoumá problematiku sociálního podnikání, aktivně se účastní mezinárodních vědeckých výzkumů v této oblasti a vyučuje tuto problematiku na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze (Faculty of Humanities, Charles University in Prague), U Kříže 8, 158 00 Praha 5 - Jinonice, Česká republika.*



*Autorka doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (marie.dohnalova@fhs.cuni.cz) se zabývá sociálně ekonomickou tematikou, organizovanou občanskou společností a patří mezi české experty pro téma sociální ekonomiky, sociálního podnikání a společenské odpovědnosti firem. Působí na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze (Faculty of Humanities, Charles University in Prague), U Kříže 8, 158 00 Praha 5 - Jinonice, Česká republika.*

## Poznatky z praxe

# Nejvýznamnější překážky uplatnění osob po výkonu trestu odnětí svobody na trhu práce<sup>1</sup>

Pavel Bareš, Jiří Mertl

**Velmi nízká možnost uplatnění na trhu práce a vysoká míra nezaměstnanosti u osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „propuštěné osoby“, „osoby s trestní minulostí“<sup>2</sup>) představuje společně s vysokou zadlužeností (případně předlužeností) jeden z hlavních důvodů, které značně komplikují možnost návratu (reintegrace) těchto osob do společnosti.<sup>3</sup>**

**Zaměstnání propuštěných osob jako předpoklad jejich návratu do společnosti, příležitost pro zaměstnavatele a výzva pro společnost**

Reintegrace osob s trestní minulostí je současně velmi důležitou výzvou pro celou společnost, respektive pro veřejnou správu. Opětovné začlenění osob s trestní minulostí

do společnosti vede ke snížení míry recidivy propuštěných a výrazně tak snižuje ekonomické a společenské nároky, které jsou spojené s vysokou mírou recidivy mezi osobami po výkonu trestu v ČR.<sup>4</sup> Pro opětovné začlenění propuštěných osob do společnosti je přitom v podstatě nezbytnou podmínkou právě uplatnění osoby na trhu práce.

Pro trh práce je v současnosti charakteristická vysoká poptávka po pracovní síle a potíže zaměstnavatelů se získáváním a udržením kvalifikovaných i nekvalifikovaných pracovníků. Důvody lze spatřovat v souběhu více významných okolností, a to jak ekonomických (dobré výsledky ekonomiky, s tím související vyšší nároky a očekávání zaměstnanců na platové ohodnoce-



ni a na další charakteristiky jejich práce a také vyšší fluktuační pracovní síly), tak demografických (na trh práce nově vstupují osoby reprezentující zejména početně zastoupené ročníky, osoby reprezentující nejsilnější populační ročníky trh práce naopak opouštějí, přičemž velmi často odcházejí pracovníci s dlouholetými zkušenostmi).

Za této situace začíná řada zaměstnavatelů uvažovat o zaměstnání i těch skupin osob, mezi nimiž zaměstnanci doposud nehledali (např. cizinci nebo právě propuštěné osoby), případně přehodnocují (doposud převážně značně kritický) pohled na propuštěné osoby, kdy tuto skupinu osob začínají (nově) vnímat také jako vhodnou pracovní sílu pro svoji firmu.

### **Příznivé podmínky na trhu práce versus faktory limitující zaměstnávání propuštěných osob**

Současná situace na trhu práce tak přivádí pozornost zaměstnavatelů i k propuštěným osobám a tyto osoby tak mají v současnosti oproti předchozím rokem obecně lepší výchozí podmínky pro získání pracovního uplatnění. Na druhou stranu stále přetrvává řada stereotypních představ o možnostech zaměstnání těchto osob a zaměstnavatelé nejsou nebo se necítí být připraveni na zaměstnání těchto osob. Zaměstnavatelé tak potenciál, který tyto osoby pro ně mají, doposud reflektují jen minimálně, nejsou dostatečně připraveni tyto osoby zaměstnávat a zaměstnávají je jen velmi ojedinelé. Výsledkem je situace, kdy velká část propuštěných osob se na trhu práce nadále neuplatňuje, přestože situace na trhu práce je pro jejich zaměstnání v současnosti patrně nejpříznivější.

Tím velká část zaměstnavatelů, kteří aktuálně řeší problémy s nedostatkem pracovní síly, přichází o vítanou příležitost, která by jim mohla pomoci tyto potíže řešit. Potenciál, který propuštěné osoby při současných podmínkách na trhu práce pro zaměstnavatele představují, tak zůstává nevyužit.

### **Shrnutí hlavních výzev a cílů v oblasti**

Příznivé podmínky na trhu práce (z pohledu uchazečů o zaměstnání) představují samozřejmě jedinečnou příležitost především pro propuštěné osoby (silná poptávka zaměstnavatelů po pracovní síle obecně zvyšuje i jejich atraktivitu pro zaměstnavatele, vysoké počty volných míst značně zlepšují obecné vyhlídky na získání zaměstnání), ale také pro veřejnou správu a další zainteresované společenské instituce. Tato příležitost by rozhodně neměla být promarněna, protože nelze předpokládat, že tato situace přetrvá dlouhodobě (popřípadě, že posléze v blízké době opět nastane).

V současné situaci se proto ukazuje jako nanejvýš potřebné:

- věnovat problematice zaměstnávání propuštěných osob dostatečnou pozornost a důkladně diskutovat veškeré její důležité souvislosti,

- přehodnotit představy, které se ukazují jako stereotypní a překonané,
- zhodnotit a případně zlepšit připravenost firmy na zaměstnávání těchto osob,
- zhodnotit a případně zlepšit možnosti podpory poskytované těmto osobám, firmám zaměstnávajícím tyto osoby nebo jiným institucím, které podporují jejich zaměstnávání,
- zhodnotit a případně navrhnout zlepšení směřující k efektivnějšímu fungování institucí, které se věnují této skupině osob nebo podporují zaměstnávání specifických skupin osob atd.

### **Cíle výzkumného projektu a specifikace oblasti zkoumání**

Cílem projektu „Zmapování postavení osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody na trhu práce a možnosti jejich pracovního uplatnění“ bylo popsat hlavní překážky a podmínky nevýrazněji ovlivňující možnosti zaměstnání osob po výkonu trestu odnětí svobody. Projekt se primárně zaměřil na tyto dva základní okruhy:

- připravenost uchazečů o zaměstnání z řad cílové skupiny a
- ochotu (případně taktéž připravenost) zaměstnavatelů tyto osoby zaměstnat.

Obě tato témata přitom není možné oddělovat a připravenost obou stran ke vzájemné interakci na trhu práce je potřebné zhodnotit společně, tj. jak tyto interakce probíhají, zda a jaké jsou mezi oběma stranami vzájemné vazby. To v obecnější rovině umožňuje posoudit, zda, do jaké míry a v jakých ohledech je poptávka ze strany zaměstnavatelů v souladu s tím, co mohou nabídnout uchazeči o zaměstnání z této cílové skupiny, respektive to umožňuje identifikaci oblastí, ve kterých lze mezi poptávkou a nabídkou spatřovat největší nesoulad, nejvýraznější překážky nebo problémy.

Současně bylo potřebné věnovat pozornost také okolnostem, které nejvýrazněji ovlivňují právě

1. připravenost každé ze stran ke vzájemné interakci na trhu práce,
2. samotnou intenzitu nebo charakter jejich vzájemné interakce, případně
3. různé, v této souvislosti významné, charakteristiky situace zaměstnavatelů, uchazečů o zaměstnání a zaměstnanců z cílové skupiny, charakteristiky situace na pracovišti, v pracovním kolektivu apod.

V posledním uvedeném bodě bylo cílem projektu přiblížit zejména tyto hlavní tematické okruhy:

- nejvýznamnější překážky, které mohou (na té či na oné straně) ztěžovat vzájemnou interakci nebo bránit utváření/rozvíjení vzájemných vazeb,
  - vzájemná očekávání obou stran, jejich faktické možnosti či omezení, soulad či nesoulad mezi očekáváními,
  - případné dopady, jaké má pro každou ze stran zaměstnání propuštěné osoby.<sup>5</sup>
- Dosažení těchto výzkumných cílů umožnila dvě samostatně zpracovaná, na sebe

však vzájemně navazující a vzájemně se doplňující zkoumání. První z nich se soustředilo na zhodnocení poznatků, které vyplynuly z přímé interakce mezi uchazeči o zaměstnání reprezentujícími uvedenou skupinu osob a zaměstnavateli při zkušebním pracovním pohovoru. K získání těchto poznatků byly využity tyto datové zdroje:

- zápisy a poznámky ze čtyř dříve realizovaných sérií workshopů „Diskuse se zaměstnavateli/Pohovor nanečisto/Evaluace“ (dále je pro větší srozumitelnost textu celá tato sada workshopů označována jako „workshop“) realizovaných organizací Rubikon centrum, z.s.,
- výstupy pátého workshopu (opět ve formátu „Diskuse se zaměstnavateli/Pohovor nanečisto/Evaluace“) realizovaného v rámci tohoto projektu, tj. záznamy ze závěrečné evaluace, evaluační dotazníky vyplněné zástupci zaměstnavatelů a informace získané konzultacemi s účastníky workshopů a přímou účastí pracovníků řešitelů při „Pohovoru nanečisto“ a
- informační materiály (brožury, letáky) poskytnuté řešiteli organizací Rubikon centrum, z.s.

V další části projektu byly vyhodnoceny údaje z dotazníkového šetření mezi zaměstnavateli, které se zaměřilo zejména na mapování jejich výchozí pozice ve vztahu k možnostem zaměstnání cílové skupiny.

### **Specifikace použitých metod sběru dat a datových zdrojů**

Ke zjištění informací potřebných pro zpracování v rámci výzkumu vydané monografie jsme využili přístup založený na kombinaci kvalitativního a kvantitativního výzkumu, který umožňuje zachytit jak obecné poznatky vztahující se k dané problematice, tak tyto obecné poznatky vysvětlit a lépe pochopit.

V rámci **kvalitativní části** jsme využili informační materiály, postřehy a záznamy ze série workshopů „Diskuse se zaměstnavateli/Pohovor nanečisto/Evaluace“ (dále již jen „workshop“) pořádaných organizací Rubikon centrum, z.s. která pomáhá propuštěným osobám uplatnit se na trhu práce a zároveň i přímo zprostředkovává zaměstnání.

Stěžejními záznamy z workshopů jsou zejména evaluace, které proběhly při poslední třetí části sady workshopů („Evaluace“), ve které byl v rámci dvou oddělených fokusních skupin reflektován průběh předchozí části workshopu „Pohovor nanečisto“. Jedné fokusní skupiny se účastnili především zástupci zaměstnavatelů (personalisté a personalistky) a druhé uchazeči o zaměstnání z řad osob propuštěných z výkonu trestu.

Část workshopu „Pohovor nanečisto“ tak byla klíčovou fází workshopu, která na jedné straně zástupcům zaměstnavatelů a uchazečům z řad cílové skupiny umožnila ocitnout se „za jedním stolem“ a „vyzkoušet si“ situaci pracovního pohovoru. Pro personalisty je přirozeně pracovní pohovor jejich obvyklou činností, nicméně vedení



pohovoru s uchazečem po výkonu trestu může i pro ně představovat (a zpravidla také představuje) zcela novou zkušenost. „Pohovor nanečisto“ tak může být i pro personalisty dobrou příležitostí pro zpracování některých otázek týkajících se vedení pohovoru s uchazeči z této cílové skupiny, odbourání některých stereotypních představ, udržení personalizovaného přístupu namísto poušálního „skupinového“ pohledu na osoby s trestní minulostí a obecně pro zlepšení vlastní připravenosti na reálný kontakt s těmito uchazeči při pracovních pohovorech.

Především ale „Pohovor nanečisto“ umožňuje přípravu na reálný pracovní pohovor uchazečům o zaměstnání s trestní minulostí, umožňuje jim překonat jejich obavy a reflektovat vlastní chyby při přípravě na pracovní pohovor a při jeho vedení. V neposlední řadě „Pohovor nanečisto“ v některých případech představuje i jednu z prvních příležitostí pro osoby po výkonu trestu získat zaměstnání, protože na workshopy jsou zváni zástupci zaměstnavatelů, kteří v dané chvíli skutečně poptávají pracovní sílu a ve workshopu vidí jednu z možností pro její vyhledání.

Kromě těchto praktických cílů ale zároveň „Pohovor nanečisto“ posloužil jako důležitý zdroj poznatků pro následnou reflexi této situace jejími účastníky v poslední části workshopu („Evaluace“). Poznatky prezentované v monografii se opírají o rozbor celkem pěti workshopů realizovaných organizací Rubikon centrum, z.s. za dobu dvou let (první z nich proběhl 28. 11. 2014, poslední 18. 10. 2016).

Workshopů se účastnili nejen zástupci zaměstnavatelů (personalisté a personalistky), ale také zástupci státních institucí (například Úřadu práce ČR, MPSV, Vězeňské služby), kteří se posléze zapojili i do následné evaluace. Účast zástupců těchto institucí se na jednotlivých workshopech lišila podle konkrétních časových dispozic jejich zástupců. V důsledku odlišného „vkladu“ různých účastníků do diskuse se mezi workshopy obsah projednávaných témat poněkud lišil. To je ale možné vnímat spíše jako přínos, neboť skladba jednotlivých dílčích témat diskuse na jednotlivých workshopech se díky tomu vhodným způsobem doplňovala. Hlavním obsahem diskuse ale byla v případě všech workshopů reflexe „Pohovorů nanečisto“. Využití poznatků z pěti různých workshopů tak zároveň přispělo k určité korekci ojedinelých výroků či poznatků (respektive umožnilo předejít jejich přílišnému zobecnění) a zároveň umožnilo zjistit, jaké výroky a poznatky jsou diskutovány opakovaně, a tím naopak doložit to, že u nich lze patrně předpokládat širší platnost.

V případě prvních čtyř workshopů byly vyhodnoceny především záznamy ze závěrečné fáze workshopu („Evaluace“). Bylo ale možné využít také poznatků z úvodní části workshopu („Diskuse se zaměstnavateli“). Ta předcházela samotným „Pohovorům nanečisto“, takže jejím předmětem

ještě nemohla být reflexe poznatků, dojmů a zkušeností ze vzájemného kontaktu mezi uchazeči a zástupci zaměstnavatele. Obsah této diskuse byl proto většinou zaměřen na obecnější souvislosti zaměstnávání osob z cílové skupiny, na existující možnosti podpory zaměstnavatelů nebo při ní mohla být vyjádřena očekávání zaměstnavatelů (a to včetně různých stereotypních představ o možnostech zaměstnání těchto osob).

V případě pátého workshopu bylo možné do vyhodnocení zahrnout i poznatky, které jsme měli možnost získat vlastní přítomností u některých „Pohovorů nanečisto“ (možnost naší přítomnosti byla před tím s účastníky projednána). Z pátého workshopu byly autorům této studie poskytnuty (se souhlasem zúčastněných) také krátké evaluační dotazníky vyplněné zástupci zaměstnavatelů bezprostředně po každém „Pohovoru nanečisto“. V těchto dotaznících zástupci zaměstnavatelů rámcově zhodnotili, jak na ně uchazeči působili, tj. např. uvedli celkový dojem, jakým na ně uchazeč působil, a hodnotili vybrané charakteristiky uchazečů, jež mohou být důležité obecněji pro profesní uplatnění a specificky při hledání práce.

Záznamy z workshopů a informační materiály byly analyzovány za pomoci kvalitativní obsahové analýzy, jejímž hlavním smyslem je vytrdit důležité a opakující se poznatky, které jsou relevantní vzhledem k výzkumnému problému. Pro tyto účely byl využit počítačový software MAXQDA, který umožňuje rychlejší a efektivnější kódování kvalitativních dat a lepší možnosti takto kódovaná data analyzovat.

Provedené vyhodnocení kvalitativních dat bylo samozřejmě omezeno pouze na informace ze zmíněných workshopů, a možnosti dalších implikací prezentovaných poznatků tak mohou být touto skutečností limitovány. Za hlavní limity, které analyzovaná data mají, lze považovat tyto skutečnosti:

- Výstupy z workshopů se soustředily na témata jako stanoviska zaměstnavatelů k zaměstnávání propuštěných osob, profesní profil uchazečů z této cílové skupiny a samozřejmě vedení nebo průběh pracovního pohovoru se zaměstnavatelem / s uchazečem s trestní minulostí. To jsou bezesporu pro téma zaměstnávání propuštěných osob klíčové otázky, téma však zcela nevyčerpávají. Obsah diskusí se nesoustředil výhradně jen na tato hlavní témata a podařilo se získat i řadu dalších klíčových poznatků, nicméně ty již samozřejmě nebyly ústředním tématem evaluací a jejich charakteristika mohla být méně podrobná. Některá, pro poznání problematiky rovněž přínosná, témata také nemusela zaznít vůbec (např. dosavadní zkušenosti uchazečů při hledání zaměstnání po opuštění výkonu trestu, role různých veřejných institucí a neziskových organizací, možnosti podpory zaměstnavatelů při zaměstnávání propuštěných osob apod.).
- V rámci reflexe „Pohovorů nanečisto“ v závěrečné části workshopu již není

možné pojednat veškeré podnětné poznatky ze všech pohovorů a od všech účastníků. Kromě hlavních všeobecných trendů a stěžejních okolností tak mohly být při evaluaci jen selektivně popsány různé další specifické situace nebo okolnosti, s nimiž měli zkušenost uchazeči s trestní minulostí při hledání zaměstnání. V tomto ohledu je důležité, že autoři monografie měli možnost vytvořit si ucelenější představu o okruhu takových situacích přítomností u některých „Pohovorů nanečisto“ v rámci workshopu 5.

- Vzhledem k realizaci dvou samostatných fokusních skupin na sebe již nemohli vzájemně reagovat zástupci zaměstnavatelů a uchazeči. Díky tomu nebylo možné získat některé bezprostřední reakce či upesnění. Na druhou stranu ale platí, že diskuse o jednotlivých tématech se více rozvine, když na zkušenost určitého uchazeče mohou navázat další uchazeči a totéž platí i o zástupcích zaměstnavatelů (je tak sice méně prostoru pro jednotlivé diskusní příspěvky, ale diskuse se nezastaví u jednoho nebo několika málo témat a může tak být pojednáno více odlišných osobních zkušeností, relevantních souvislostí atd.).

I přes tato omezení ale shromážděná data představovala velmi ucelený a tematicky velmi pestrý zdroj poznatků o sledované problematice. Výhodou takto shromážděných kvalitativních dat byla také jejich podrobnost a širší zohledněných okolností, pomocí níž lze lépe danou problematiku vysvětlit a pochopit.

**Kvantitativní část** tvořilo dotazníkové šetření, v rámci něhož byli osloveni zaměstnavatelé s cílem dozvědět se, jak hodnotí možnosti zaměstnávání propuštěných osob, respektive zda s ním mají zkušenost, jakou atd. Kromě těchto otázek byly v dotazníkovém šetření zjišťovány také informace o aktuálnosti tématu nábory nových zaměstnanců pro zaměstnavatele a plánům zaměstnavatelů v této oblasti a také vybrané údaje potřebné pro charakteristiku okruhu dotázaných zaměstnavatelů. Tyto dva okruhy otázek bylo v dotazníkovém šetření potřebné sledovat proto, že mohou být pro další odpovědi respondentů v řadě ohledů určující.

Dotazníkové šetření bylo realizováno elektronickou formou. Internetový odkaz na interaktivní dotazník byl nejprve rozeslán členským svazům sdruženým v Konfederaci zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR (ta sdružuje osm dominantních zaměstnavatelských svazů) a ty jej posléze dále rozeslaly svým členům (zaměstnavatelům, případně dalším sdružením právnických osob, která jsou členy příslušného svazu).

Data byla následně analyzována v počítačovém softwaru SPSS určeném pro rozbor kvantitativních dat, přičemž pro rozbor byla využita deskriptivní statistika. Limitem kvantitativních dat je jejich „plochost“ - nemohou poskytnout uspokojivě vysvětlení zjištěných poznatků.

### Přehled hlavních témat výzkumu a obsahové zaměření příspěvku

Získané poznatky z výzkumu byly shrnuty do sedmi hlavních oblastí, které odrážejí klíčové momenty a obecnější témata týkající se zaměstnávání propuštěných osob, jež byly identifikovány v rámci obou v projektu realizovaných analýz. V provedeném výzkumu tak byla pozornost postupně věnována těmto otázkám:

1. výchozí situace propuštěných osob po opuštění výkonu trestu,
2. dosažitelnost pracovních míst pro tyto osoby a zájem zaměstnavatelů zaměstnávat tyto osoby,
3. vyjasnění nejdůležitějších okolností, které určují profesní předpoklady propuštěných osob,
4. hlavní překážky uplatnění těchto osob na trhu práce,
5. očekávání, požadavky a zkušenosti zaměstnavatelů,
6. bezprostřední reflexe pracovního pohovoru „Pohovor nanečisto“ zaměstnavatelů a
7. další informace o zaměstnávání propuštěných osob uvedené zaměstnavateli (poznatky k tomuto tématu byly založeny zejména, ale nikoli výhradně, na zjištěných získaných v kvantitativním šetření).

Při vyhodnocení získaných poznatků se popsané rozlišení uvedených tematických bloků ukázalo jako účelné, a to i přesto, že se všechny jednotlivé získané poznatky velmi často navzájem prolínají, mohou být zařazeny do více tematických sekcí apod. Důležité pro uvedené rozlišení ale byla především návaznost výše uvedených témat, kdy je mapován sled událostí a možnosti a limity zaměstnávání propuštěných osob od momentu, kdy opustí vězeňské zařízení do doby pracovního pohovoru (a jeho případné následné reflexe). Zároveň je důležité, že uvedená témata se vzájemně velmi dobře doplňují a společně poskytují ucelený vhled do sledované problematiky.

V tomto příspěvku není možné pojednat všechna uvedená témata a je možné se zaměřit pouze na některá z nich. Jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, zaměření pouze na některé z uvedených témat neumožňuje získání ucelené představy o sledované problematice. Lze takto popsat pouze její vybrané aspekty. Nicméně s ohledem na povahu analyzovaných dat se tento přístup stále ukazuje jako vhodnější než zkrácená prezentace všech výše uvedených oblastí, které předpokládá výraznou redukci uváděných souvislostí a upuštění od snahy vyjasnit řadu stěžejních kontextových otázek.

Ale ani při zaměření dalšího textu „pouze“ na vybraná dílčí témata není možné, se zcela vyhnout redukci uváděných souvislostí. Rada výzkumem zjištěných poznatků totiž na sebe vzájemně navazuje, má určitou logickou souslednost a některé poznatky se vzájemně prolínají a byly proto v závěrečné zprávě z výzkumného projektu diskutovány z různých hledisek ve více různých tematických kapitolách

(a do tohoto příspěvku tak nemusely být zahrnuty nebo jen z určité části).

Ucelená prezentace všech uvedených témat tedy již překračuje možnosti tohoto příspěvku a v dalším textu je pozornost věnována již výhradně dvěma otázkám, a to **výchozí situaci osob po opuštění výkonu trestu** (jako jednomu ze stěžejních východisek) a **hlavním překážkám uplatnění těchto osob na trhu práce** (jako ústřednímu tématu tohoto příspěvku). Vzhledem k tomu, že i k těmto dvěma tématům bylo výzkumem získáno značné množství velmi cenných poznatků, bylo i při zvoleném postupu (tj. přiblížení poznatků „jen“ z těchto dvou vybraných oblastí) potřebné soustředit se pouze na vybrané stěžejní souvislosti a upustit od prezentace některých zjištění. Detailnější představu o problematice jako celku (respektive o dalších tematických oblastech sledovaných ve výzkumném projektu) i o obou zde podrobněji sledovaných tématech lze získat ze závěrečné zprávy k projektu (Bareš, Mertl 2016a), popřípadě ve zhuštěné formě v Přehledu hlavních poznatků z výzkumu (Bareš, Mertl 2016b).

### Výchozí situace propuštěných osob po opuštění výkonu trestu

Propuštěné osoby jsou specifickou ohroženou společenskou skupinou. Pro jejich postavení ve společnosti je určující nejen faktická situace, ve které se ocitnou po propuštění z výkonu trestu (více k tomu viz dále), ale také to, zda a nakolik se mohou do společnosti zařadit, zda a nakolik budou společností přijati, jak budou svým okolím vnímáni a jakou podobu bude v důsledku těchto okolností mít jejich kontakt se společností. Souhrnně lze tedy hovořit o oblasti společenských interakcí. Jejich průběh, podoba a dopady přitom z velké části závisí na míře sdílení, přijímání či odmítání a výměně různých symbolických obsahů a představ. Jak poukazuje například Howard Becker (1966), právě společenské interakce na fyzické i symbolické úrovni určují, do jaké míry dojde k integraci daného jednotlivce nebo skupin do společnosti či do jaké míry budou odmítnuti a označeni za sociální devianty. V následujícím textu proto bude pozornost detailněji věnována dvěma důležitým procesům, které významně ovlivňují situaci propuštěných osob již na této „symbolické“ úrovni.

Na **symbolické úrovni** předurčuje postavení osob s trestní minulostí jejich **stigmatizace**. Ta vyplývá z negativního vnímání těchto osob ve společnosti. Apriorně negativní pohled na propuštěné osoby je z velké části přirozeným důsledkem faktu, že trest odnětí svobody je ve společnosti obecně považován za významnou společenskou sankci a obecně se předpokládá, že takový trest byl vyměřen za jednání, které se pohybovalo výrazně mimo rámec společenských a právních norem nebo je závažným způsobem překračovalo či narušovalo.

Negativní hodnocení propuštěných osob je tedy sice vztaženo k jejich minulosti, ale

velmi často dochází k jeho další projekci i do přítomnosti a budoucnosti, kdy vědomí o trestní minulosti osoby vede k obavám nebo předpokladu, že osoba s trestní minulostí může nebo bude společenské a právní normy překračovat i nadále. Nakolik jsou takové obavy a předpoklady opodstatněné a nakolik uměle živí stereotypní představy (a jsou jimi současně uměle živěny) o osobách s trestní minulostí, je vždy nutné posuzovat individuálně.

Faktem ale je, že ve společnosti jsou přítomné, a, byť mají díky výše popsanému mechanismu i své opodstatnění, vedou často k zastávání velmi paušálních, zpravidla negativních nebo rezolutně odmítavých stanovisek k propuštěným osobám. Trestní minulost tak velmi často vede k apriorně negativnímu zařazení osoby a je vnímána jako její určující charakteristika, kterou si osoba „s sebou nese“, je jejím „rozpoznávacím znakem“, popřípadě „vlastností“, která k osobě „neodmyslitelně patří“ (a představuje tak jakýsi „cech“, tj. „stigma“ - odtud označení procesu jako stigmatizace). Osoby, které mají tento cech či stigma, jsou společensky považovány za nečisté, pošpiněné a nehodné společenského života. Pro ostatní členy společnosti je stigma signálem, že se těmto osobám mají vyhýbat a nést s nimi žádné interakce (viz například Goffman 2003). V tomto smyslu se stigmatizace objevila i v analyzovaných materiálech:

*Je těžký možná přesvědčit ty kolegy, kteří se to dozvědí, někteří už mají předsudky - Ježíši, proč mi je sem posíláš, to nemáš někoho normálního - a je těžké pro HR vysvětlit, že má cenu to zkusit (personalistka, workshop 2).*

*Věc, co mě dneska velice překvapilo, tak je, že my máme v týhle republice problém zaměstnávat i lidi s podmínkou, a to jsem do dneška teda nevěděla, to mě teda fakt překvapilo, že i jenom taková jakoby opravdu hloupá podmínka, to znamená, že ten soud uzná toho člověka, že to není teda závažný čin, tak ho to poznamená natolik, že ho nezaměstnáme. To teda mě dneska překvapilo hodně (personalistka, workshop 5).*

Trestní minulost se také stává prizmatem, tj. hlediskem, podle kterého je osoba posuzována v různých životních situacích a které často určuje celkový pohled na osobu, dokonce i v situacích, pro které nemusí být souvislost s trestní minulostí zcela relevantní. Ale i v situacích, ve kterých je informace o trestní minulosti osoby významná, je této charakteristice často přikládán větší význam než dalším důležitým okolnostem, nebo se dokonce posuzování situace a možností propuštěné osoby redukuje pouze na fakt, že se jedná o trestanou osobu.

S tím, že je na propuštěné osoby v jejich okolí a ve většině životních situacích nahlíženo primárně (nebo výhradně) v souvislosti s jejich trestní minulostí, se tak propuštěné osoby setkávají velmi frekventovaně a tento přístup k trestaným osobám přijímají jako obvyklý. A naopak, jen zcela ojedinelé mají možnost se setkat s přístupem,

který se odchyľuje od této „společenské normy“, respektive nestvrzuje dál její platnost jejím opakovaným potvrzováním. To dokumentuje i následující vyjádření vypovídající o překvapení propuštěné osoby z toho, že tato opačná situace vůbec může nastat:

*Já jsem teda úplně nadšená, protože poprvé zažívám něco takového jako „vy nejste úplně blbá“ [...] Prostě ten zájem takový jako fakt otevřený, že jsem to tam vysypala a prostě „no tak co jako, stalo se“. Holt už s tím nic neudělám, je to minulost, tlustá čára, musím jít dál, nedá se svítit. A fakt ten zájem. Někde jsem povídala, někde jenom naslouchala. Prostě fakt takový jako vstřícný, empatický jednání (kandidátka, workshop 5).*

V důsledku stigmatizace jsou propuštěné osoby vystaveny marginalizaci neboli **sociálnímu vyloučení**. Tento proces je multidimenzionální (viz Millar 2007) a na individuální úrovni vede ke ztrátě sociálních kontaktů a k omezení sociálních interakcí a zhoršuje předpoklady pro rozšíření okruhu kontaktů a interakcí mimo určité specifické prostředí nebo typ interakcí. Na společenské úrovni je vyloučení charakteristické zejména na vyčleněním ze společenských procesů, což má za následek pasivitu a rezignaci na prosazování svých práv. Marginalizované nebo sociálně vyloučené osoby jsou často vnímány jako neplnoprávní občané, s nimiž může být jednáno jinak než s ostatními. David Byrne (2005) poukazuje, že v současné době je klíčovým prvkem sociálního vyloučení zejména materiální deprivace, která je „odrazovým můstkem“ k dalším problémům (zadlužení, depresím, nejistotě atd.) zpětně prohlubujícím a utvrzujícím marginalizaci. Podle Nancy Fraser (1995) je proto pro minimalizaci sociálního vyloučení nezbytné zajistit, aby každý měl možnost materiálního zajištění a aby byl každý uznán jako plnoprávný člen společnosti, což mu zajistí možnost podílet se na společenských procesech.

Pro osoby s trestní minulostí je sociální vyloučení navíc specifické tím, že během výkonu trestu odnětí svobody zcela přerušily většinu běžných společenských interakcí, neměly možnost je v době pobytu ve vězeňském zařízení nijak rozvíjet a po opuštění výkonu trestu se naopak ocitají v situaci, kdy orientace v řadě společenských interakcí, jejich zvládání a fungování ve společenských vztazích jsou nezbytnými podmínkami pro život na svobodě. Kromě toho, že možnosti rozvíjení společenských interakcí jsou u propuštěných osob narušeny nebo oslabeny, mohou mít tyto osoby také obtíže rozvíjet kontakty mimo okruh osob a mimo společenské interakce navázané na pobyt ve výkonu trestu nebo spojené s jejich trestní minulostí.

Kromě popsané symbolické roviny jsou propuštěné osoby ohroženy sociálním vyloučením více než jiné skupiny osob přirozené také proto, že se po opuštění vězeňského zařízení zpravidla ocitají v celkově velmi složité **faktické situaci**. Tu charakteri-

zuje řada významných okolností, přičemž nejvýrazněji situaci a možnosti propuštěných osob předurčují tyto dvě okolnosti (které jsou zároveň hlavními příčinami vysoké recidivy propuštěných osob v ČR): obtížné možnosti jejich uplatnění na trhu práce a exekuce. Mezi další významné činitele, které prohlubují nebo mohou prohlubovat sociální vyloučení a ztěžovat možnosti opětovného začlenění těchto osob, patří např. materiální deprivace (tj. nedostačující materiální vybavení a zdroje, které může dotýčný využít), narušené sociální zázemí nebo jeho faktická neexistence, narušené nebo nefunkční rodinné vztahy apod. Tyto specifické bariéry nebo limity ztěžující propuštěným osobám návrat do společnosti se navíc prolínají i s dalšími obecnějšími společenskými bariérami. Jak zaznělo při diskusi na jednom z workshopů, takovými faktorem může být např. věk propuštěné osoby, a to zejména od 50. roku, kdy je získání zaměstnání obecně problematictější i pro osoby bez trestní minulosti.

Riziko sociálního vyloučení, možnost sociálního začlenění, popřípadě obtížnost či plynulost tohoto procesu přirozeně nemalou měrou určují také *individuální dispozice, vlastnosti, schopnosti* apod. Je zřejmé, že ty se u propuštěných osob velmi výrazně liší a tuto skupinu je proto jen velmi obtížné z tohoto hlediska charakterizovat souhrnně bez toho, aby hrozila přílišná generalizace nebo stereotypní vykreslení těchto osob. Podstatné ale je, že oproti jiným skupinám osob může jejich osobnostní charakteristiky velmi výrazně formovat jejich trestní minulost. Tu lze v případě propuštěných osob schematicky rozlišit na dobu před pobytém ve vězeňském zařízení, dobu pobytu ve vězeňském zařízení a situaci po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Tento text se přirozeně věnuje především poslední z těchto tří fází (první z nich zcela překračuje možnosti a zaměření tohoto textu, některé specifické dopady druhé fáze, tj. pobytu ve vězeňském zařízení na situaci po opuštění výkonu trestu jsou krátce komentovány v následujícím odstavci; celkově lze navíc také konstatovat, že v případě prvních dvou fází je také daleko obtížnější nalézt obecnější společné charakteristiky této skupiny osob).

Z řady důležitých determinantů situace po opuštění výkonu trestu je bezpochyby významná skutečnost, že ve výkonu trestu byla vězněná osoba podřízena určitému autoritativnímu a disciplinarizačnímu režimu. Byla zvyklá v tomto režimu fungovat a tento režim pro ni představoval neodmyslitelnou (to samozřejmě automaticky neznamená, že i vnitřně akceptovanou) součást života. Tomu, že je denní program řízen institucionálně, samozřejmě může být poměrně obtížné se přizpůsobit, na druhou stranu je zřejmé, že během pobytu ve vězeňském zařízení osobě odpadá řada povinností a řadu situací za dotýčnou osobu řeší personál vězeňského zařízení. Během pobytu ve vězeňském zařízení tak značně oslabuje, případně i zcela mizí, schopnost osoby orientovat se

v některých společenských vztazích a situacích a řešit je. I tato okolnost v řadě případů výrazně zhoršuje možnosti propuštěných osob adaptovat se na život „venku“. Tento vliv se může projevat jak konkrétně, pokud jde o možnosti a schopnosti řešit některé běžné společenské situace a vystupovat v některých společenských vztazích, ale může se promítnout i do některých osobnostních charakteristik (např. může se díky tomu oslabit nebo dokonce vytratit schopnost řídit si samostatně svůj čas v situaci, kdy již čas a jednání dotýčného nebudou po propuštění z výkonu trestu podřízeny vnější autoritě).

Popsaná, symbolicky i fakticky, obtížná až nepřiznivá sociální situace po propuštění má zpravidla výrazné dopady i na psychickou situaci propuštěných osob. Zvýšená zátěž, nemožnost uspokojivě řešit svoji situaci nebo opakující se selhání snah o změnu mohou vést k psychické deprivaci, ztrátě cílů a ztrátě motivace k dalšímu úsilí, respektive mohou vést k rezignaci jedince na snahu o začlenění do společnosti a jeho přeorientování na „alternativní“ (avšak pro tyto osoby zpravidla snáze dosažitelné) cíle nebo motivace, které jsou spojené s recidivou trestné činnosti nebo jinými formami sociálně nežádoucího jednání, chování vedoucího ke konfliktu se společností apod.

**Recidiva** kriminálního jednání, nebo dokonce opětovný pobyt ve vězeňských zařízeních, přitom marginalizaci a sociální vyloučení propuštěných osob prohlubují velmi výrazně a dramaticky se „propadají“ také šance recidivujících na opětovné úspěšné začlenění do společnosti (včetně možnosti jejich uplatnění na trhu práce). Vytváří se tak jakýsi „začarovaný kruh“, z něhož má dotýčná osoba jen minimální šanci „vystoupit“ bez silné podpory zvenčí (již ovšem málokdy disponuje, v důsledku své předchozí trestní minulosti a v důsledku pobytu nebo pobytů ve vězeňském zařízení).

Snahy o zaměstnání a obecněji o reintegraci propuštěných osob se samozřejmě nemohou omezit jen na prvotrestané, naopak, zaměstnání a reintegraci osob s „bohatší“ trestní minulostí lze bezpochyby vnímat jako dosažení ještě mnohem ambicióznějších cílů. Na druhou stranu je ale potřebné dosáhnout toho, aby dobré podmínky pro nalezení zaměstnání a reintegraci měly právě prvotrestané osoby, a tím se u této skupiny osob dařilo recidivě lépe předcházet. Zároveň platí (viz také výše), že reintegrace i uplatnění na trhu práce jsou právě u této skupiny snazší (jak pro osobu s trestní minulostí, tak mnohdy i pro zaměstnavatele nebo subjekty zaměřené na reintegraci propuštěných osob), než je tomu v případě, kdy se propuštěná osoba již ocitne ve výše charakterizovaném „začarovaném kruhu“.

**Možnost uplatnění na trhu práce** tedy bezpochyby není jedinou podmínkou, která přispívá k prevenci sociálního vyloučení a k prevenci recidivy, respektive k sociálnímu začlenění a opětovné reintegraci pro-



puštěných osob. Je ale zřejmé, že pro kompenzování všech výše uvedených skutečností je právě získání zaměstnání zcela zásadní okolností. Současně přitom ale platí také to, že výše nastíněné další okolnosti mohou mít výrazný vliv na možnosti propuštěné osoby získat uplatnění na trhu práce.

### Hlavní překážky pracovního uplatnění propuštěných osob

Nalezení a udržení zaměstnání propuštěným osobám ztěžují různé specifické překážky. Lze přitom rozlišit tzv. **strukturní překážky**, jež souvisejí s uspořádáním a fungováním společnosti a jejích institucí a především s různými standardně se objevujícími nebo „zaběhnutými“ postupy - společenskými strukturami (odtud označení této skupiny překážek jako strukturních)<sup>6</sup>, a překážky, které vyplývají z různých osobnostních, popřípadě i sociálních charakteristik této skupiny osob. Mezi strukturní bariéry patří zejména **předsudky a nedůvěra**, s nimiž k propuštěným osobám přistupují další členové společnosti a které do velké míry ovlivňují a narušují interakci mezi potenciálním zaměstnavatelem a propuštěnou osobou.

Existenci stereotypních představ o propuštěných osobách potvrzovalo i značné překvapení personalistů účastnících se pohovorů nanečisto (tj. ústřední části workshopů pořádaných organizací Rubikon), že propuštěné osoby při těchto pohovorech s personalisty velmi dobře interagují a že byli schopni se na ně velmi dobře připravit:

*[...] musím říct, že kandidáti mě hodně překvapili svojí kvalitou a teď to neříkám, že bych sem přicházela s nějakým malým očekáváním, to vůbec ne, myslím, že jsem přicházela s naprosto normálním očekáváním, a i přesto jsem velmi mile překvapena [...]* (personalistka, workshop 2).

Většinu strukturních překážek umožňuje překonat častější **kontakt a interakce** mezi propuštěnými osobami a zaměstnavateli. Ty totiž zlepšují možnosti vzájemného porozumění a přispívají k lepšímu pochopení vzájemných pozic. Vyšší frekvence kontaktů a vyšší intenzita vzájemných interakcí přirozeně také zvyšují šanci propuštěných osob uspět na trhu práce, neboť každý nový kontakt uchazeče a zaměstnavatele znamená pro propuštěnou osobu další šanci získat zaměstnání a pro zaměstnavatele další příležitost pro hledání vhodného zaměstnance pro poptávanou pozici. Častější kontakt a častější vzájemné interakce mezi zaměstnavateli a propuštěnými osobami jsou v obecnější rovině také důležitým faktorem, který umožňuje ve společnosti překonávat prvotní bariéry (ostych, předsudky, představ, že propuštěné osoby z principu nemohou být pro zaměstnavatele atraktivní pracovní silou apod.). To potvrzují i zaměstnavatelé, kteří mají zkušenost se zaměstnáváním propuštěných osob:

*To, že má [člověk] trestní minulost, nehraje už takovou roli. Postup byl takový, že nemáme lidi a potřebujeme je, a tohle je ře-*

*šení. Předsudky ve firmě zpočátku byly. Jak se ale člověk na místě osvědčil, už to nikdo neřeší (personalistka, workshop 1).*

*Kandidáti při pohovoru jsou překvapeni, že se někdo se zájmem zajímá o jejich trestní minulost a přistupuje individuálně. Jsou zvyklí na přístup zaměstnavatelů, kdy je nezajímá pracovní zkušenost a individuální pohled na trestný čin, ale rovnou jsou odmítáni kvůli rejstříku (personalistka, workshop 1).*

*[...] s Rubikonem [jsme] nastartovali projekt zaměstnávání lidí po výkonu trestu, měli jsme z toho zpočátku obavy, ale v zásadě nemůžeme říct, že by to bylo něco negativního. Je to otázka toho jedince samotného, jak se chová, a přijde mi, že někdy z toho výkonu trestu je lepším zaměstnancem (personalista, workshop 3).*

Kromě samotné frekvence kontaktů a intenzity interakcí s propuštěnými osobami je pro předcházení stereotypům či jejich nabourání důležité také to, jakými **informacemi** o těchto osobách zaměstnavatelé disponují, jak informace získávají a jak s nimi pracují.

Lepší informovanost o této skupině osob přispívá k lepší připravenosti zaměstnavatelů na tuto eventualitu při pracovních pohovorech, což posléze, při vedení pracovního pohovoru, personalistům usnadňuje jejich práci a umožňuje jim, soustředit se více na konkrétní situaci uchazeče než na obecné okolnosti, které jsou v souvislosti s osobami s trestní minulostí diskutovány nebo jsou jim popisovány.

Získané informace o propuštěných osobách mohou zaměstnavatelé využít nejen při pracovním pohovoru, ale i pro běžný provoz organizace. Umožňují totiž minimalizovat možné konflikty nebo problémy. Někteří zaměstnavatelé, kteří disponují bližšími informacemi o propuštěných osobách, tak kromě jiného organizují i školení pro své zaměstnance s cílem posílit u zaměstnanců ochotu a schopnost přijmout v pracovním kolektivu člověka s trestní minulostí a připravít je na to, že s takovým člověkem budou na pracovišti (dlouhodobě) spolupracovat.

Je tedy patrné, že předsudky, nedůvěra a stigmatizaci lze překonávat různými postupy. U některých z nich je přitom jejich účinek nad očekávání příznivý i přesto, že počáteční bariéry jsou často velmi silné.

Zároveň ale stále existuje řada dalších významných okolností, které vytvářejí či udržují další významné systémové překážky ztěžující propuštěným osobám možnost jejich uplatnění na trhu práce. Jednou z nejvýznamnějších je v tomto ohledu **podmínka čistého trestního rejstříku**, kterou řada zaměstnavatelů stále vyžaduje, ačkoliv pro výkon příslušného zaměstnání není nutná a - jak z pohledu propuštěné osoby, tak také z pohledu zaměstnavatele i z hlediska celospolečenského zájmu - je spíše kontraproduktivní:

*Pokud já vidím kandidáta, který má právě kompetence na tu pozici, kde se ten čistý rejstřík vyžaduje, kde on by se právě uplatnil, kde by té společnosti nejvíce dal. Tak si říkám, že v tom systému je něco špatně a je*

*to přišerně demotivující pro toho člověka a pro mě je to motivující se opravdu podílet na té změně. Jsem ráda, že ti lidé mají pořád tu odvahu a mají znova sílu se do toho pustit, když jsou neustále odmítáni (zástupkyně neziskové organizace, workshop 4).*

Podmínka čistého trestního rejstříku představuje často rozhodující bariéru, která může v reintegraci zabránit i osobám s odpovídajícími kvalifikačními předpoklady pro příslušnou pracovní pozici, schopnostmi i zájmem pracovat. To přirozeně ztěžuje možnosti reintegrace a prevence recidivy i u propuštěných osob se značným odhodláním, po návratu z výkonu trestu již dále nepokračovat v trestné činnosti a začlenit se do společnosti „společensky konformním“ způsobem.

*Já se přiznám, že vůbec nevím, jak posoudit dopady toho, jak to odlišovat, ale v některých případech, kde může jít i o závažnou trestnou činnost, ale ne třeba o zpronevěru, a ten člověk opravdu projde nějakou tou proměnou, má za sebou dlouhou linii změny, a přesto nemůže pracovat třeba v sociálních službách. A potom kolikrát vidíte, že tam pracují lidé, kteří by to neměli dělat. V personalistice se často říká, že CV je kus papíru, který snese všechno, jestli bychom toto neudělali i z rejstříku trestů. Neříkám, že každý se napraví, že každý se změní, ale my jako společnost nedáváme možnost lidem, kteří se změnili (zástupkyně neziskové organizace, workshop 4).*

Z uvedeného výroku je zároveň patrné, že v některých případech jsou významné strukturní bariéry přímo zakotveny v platné legislativě, která možnosti zaměstnávání propuštěných osob na určitých pracovních pozicích omezuje či přímo znemožňuje.

Další velmi významnou bariéru ztěžující možnosti uplatnění propuštěných osob na trhu práce představují exekuce. Zatížení příjmu exekucemi (respektive počet exekucí, výše splátek, splátkový kalendář, sankce při nesplácení atd.) je přirozeně primární charakteristikou situace osoby samotné. Nejedná se ale o ryze osobní charakteristiku, protože druhou stranou, která je účastníkem nařízení soudních exekucí, sjednání dohody o vypořádání dluhů (dohodnutí splátkového kalendáře), „osobní bankrot“ atd., je buďto státní orgán nebo soukromoprávní subjekt (i v tomto případě ale podléhající regulaci ze strany státu).

Exekuce, stejně jako další instituty využívané v souvislosti se snahou řešit problémy osoby spojené s jejími dluhy, také zakládají významné právní vztahy a právní skutečnosti, kterými se musí dotýčný řídit a respektovat je (jinak může očekávat další sankce). Situaci osoby tedy exekuční výměry a ostatní nástroje spoluurčují z podstatné části takřkajíc „zvenčí“, mimo vlastní rozhodovací kompetenci osoby. To jinými slovy znamená, že tyto instituty mají řadu charakteristik, které lze vnímat jako strukturní, a že uplatňování těchto institutů vytváří různé strukturní bariéry, které ztěžují možnosti uplatnění propuštěných osob na trhu práce.

Dluhy a následné exekuce mohou být zapříčiněny pobytem ve vězení a souvisejícími událostmi (propuštěné osoby například musejí splácet soudní výlohy nebo dluhy vzniklé skutečností, že daná instituce nevěděla, že dotyčný člověk je ve výkonu trestu, a požadovala po něm platby, čímž vnikly pohledávky a následná exekuce). Exekuce představují závažnou bariéru pro získání zaměstnání, neboť propuštěné osoby výrazně odrazují od snahy získat a udržet si zaměstnání. Tuto skutečnost reflektují i zástupci zaměstnavatelů:

*Já si myslím, že je to hlavně bariéra pro toho člověka, protože je určitým směrem demotivován, jestli ten člověk bude chtít pracovat a jestli ten nápor té exekuce vydrží, dejme tomu několik let, kdy bude pracovat za nějakou minimální mzdu (personalista, workshop 3).*

Exekuce také mohou přispívat k vyšší fluktuaci zaměstnanců, přičemž fluktuaci související s exekucemi lze zaznamenat i u některých propuštěných osob. Na tuto skutečnost upozornili někteří zaměstnavatelé, kteří mají zkušenosti se zaměstnáváním propuštěných osob. Mezi zaměstnavateli se dále objevil také názor, že propuštěné osoby s exekucemi nemají zájem zaměstnávat vůbec, a to především kvůli krádežím:

*Já jsem se setkala v zaměstnání, že manažeři nechtěli brát s exekucemi, chtěli se jich rovnou zbavovat, jelikož se báli toho, že začnou krást, protože potřebovali prostě finance. Když měli insolvenční za minimum peněz, tak kradli, aby si vydělali jinak, takže tam řešili takový problém, že je nechtěli (personalistka, workshop 3).*

Druhým důvodem, proč zaměstnavatelé o osoby s trestní minulostí s exekucemi automaticky nemají zájem, je větší množství administrativy spojené s odvodů částí výplat na exekuce a insolvence, kterou jim nikdo neproplatí:

*Naše účetní [...] nemá potřebu a ani to není náplní její práce, protože s tím je dneska obrovská spousta administrativy, kterou nikdo neplatí (personalista, workshop 5).*

Naproti tomu pro některé zaměstnavatele jsou exekuce a zaměstnanci i materiálně výhodnější než zaměstnanci bez nich:

*U nás jsou lidi, kteří mají třeba deset exekucí, a v podstatě je to demotivující, ale pro nás jako pro zaměstnavatele je to trošku výhoda, že oni řeknou: „To nám nedávejte ani odměny“ (personalista, workshop 3).*

Obecně však exekuce zvyšují riziko, že si osoba s exekucemi bude hledat nelegální zaměstnání, v němž nemusí spolu se zaměstnavatelem odvádět sociální a zdravotní odvody, a tudíž nemají ani přiznaný příjem podléhající exekuci. Je potřeba zdůraznit, že propuštěné osoby často nemají příliš na výběr a nelegální zaměstnání je pro ně jedinou možností pro zajištění alespoň základního příjmu.

Exekuce přitom zdaleka nejsou pouze problémem propuštěných osob, ale jedná se o širší jev postupující celou společností. I proto je lze chápat nejen jako individuální problém osob, kterých se týkají, ale jako obecnější strukturální společenský problém:

*Já jenom chci dodat, že možná ta doba, kdy jsme si mohli vybírat lidi s exekucí a lidi bez exekuce už je dávno pryč, protože dnes jich je.. jenom pro představu, máme asi z tisícle skoro 30 procent lidí s exekucema nebo s insolvenčema, takže vybírat si je skoro nemožný (personalistka, workshop 5).*

Jak již bylo naznačeno výše, možnosti pracovního uplatnění závisejí také na řadě individuálních charakteristik propuštěných osob nebo na charakteristikách jejich sociálního prostředí. Přitom samozřejmě platí, že i určité personální rysy, charakteristiky sociálního prostředí, jejich kombinace, jejich další dopady atd. mohou propuštěným osobám značně ztěžovat možnosti získání pracovního uplatnění nebo jim v něm mohou přímo bránit. Jako hlavní překážky, které komplikují možnosti získání a/nebo udržení zaměstnání **na osobní úrovni**, lze v prvé řadě vnímat:

- **nepříznivou materiální situaci** (ta je obzvlášť patrná bezprostředně po propuštění), respektive s tím související potřebu propuštěných osob zajistit si ještě před hledáním práce alespoň na základní úrovni stěžejní životní potřeby, tj. mít zajištěné bydlení, jídlo, ošacení atd.,
- **absenci dokladů** potřebných pro zajištění alespoň základní pomoci,
- **psychická labilita nebo osobní nevyrovnanost**, jež mohly vzniknout a rozvíjet se ještě před obdobím, kdy byl dotyčný ve výkonu trestu, mohou být důsledkem pobytu ve vězeňském zařízení, respektive specifického režimu v tomto zařízení, nebo mohou souviset s nepříznivou sociální a ekonomickou situací po opuštění výkonu trestu.

**Specifický režim, s nímž se propuštěné osoby setkávají ve vězení** (zmněný v případě posledně jmenované okolnosti), je třeba, podobně jako výše diskutované exekuce, vnímat zčásti i jako strukturální bariéru. Režim, ve kterém se osoba nachází po dobu výkonu trestu, je typický „mocenskou disproporcí“, kdy jsou osoby ve výkonu trestu ve velmi podřízené roli, v rámci níž je jim řízen čas a veškeré vykonávané aktivity. Postupně si tak zvykají na to, že někdo jiný řídí podstatnou část jejich života. Prvotrestané osoby se tak po propuštění ocitají v situaci, kdy opět mají autonomně rozhodovat o svém životě a o svých aktivitách. Ve výkonu trestu se přitom na tuto situaci nepřipravovaly a ani připravovat nemohly, protože takovou možnost disciplinizační režim ve vězeňském zařízení v podstatě z principu vylučuje (respektive příprava na situaci po propuštění z výkonu trestu a na vlastní rozhodování může mít charakter poučení, informování, ale ve výkonu trestu ji přirozeně není možné „trénovat“, osvojit si ji, „nacvičit“ si její zvládnání, mít s ní praktickou zkušenost atd.).

Jak ukazují poznatky z workshopů, je tento problém dále zhoršován velmi omezenými možnostmi výkonu sociální práce přímo ve výkonu trestu, ale i po propuštění a celkově poddimenzovanou spoluprací

různých institucí, například vězeňské služby (vězeňských zařízení), organizací zajišťujících sociální práci a poradenství, úřadů práce, zaměstnavatelů apod.

Ve věznicích je dlouhodobě problémem nedostatek personálu na terapeutických pozicích (sociální pracovníci, psychologové, poradci atd.), tudíž s osobami ve výkonu trestu probíhá velmi sporadická psychologická a duševní příprava na život po propuštění.

Po propuštění je přitom situace obdobná. Probační a mediační služba totiž propuštěným osobám neposkytuje sociální práci ve smyslu postupné mediace mezi propuštěnou osobou a společenským prostředím. To je přitom důležité k tomu, aby docházelo k procesu přizpůsobení se osoby („akomodace“) na toto prostředí, respektive sžití se s ním a „vyladění“ se na něj („aklimatizace“ v tomto prostředí). Tyto překážky pak vedou k tomu, že propuštěné osoby nemají rozvinuté společenské schopnosti a také schopnost alespoň minimálně řídit si svůj čas. Tyto personální charakteristiky jsou přitom pro zaměstnavatele velmi významné a deficity v této oblasti přirozeně značně zhoršují zaměstnatelnost těchto osob:

*Tito zaměstnanci se sociálně drží spíše zpátky. Tým je chce přijmout, ale oni se drží zpátky, nechodí na akce, jsou tišší. Asi je ta zkušenost hodně poznamená. Myslím si tedy, že personalisté a manažeři by měli pracovat s týmy, když někdo takového zaměstnájí. Je to nová situace (personalistka, workshop 1).*

V uvedené výpovědi účastnice workshopu zároveň poukázala i na to, že zaměstnání těchto osob může na personalisty a vedoucí pracovníky zaměstnavatele klást při řízení lidských zdrojů na pracovišti zvláštní nároky a že může vzniknout potřeba řízení lidských zdrojů i v dalších oblastech nebo s využitím dalších postupů, než v jakých personalisté nebo vedoucí pracovníci dosud na pracovišti působili.

Práce s celým pracovním týmem a aktivnější přístup zaměstnavatele na poli řízení lidských zdrojů na pracovišti mohou propuštěným osobám pomoci zvýšit jejich **sebedůvěru**, která je po propuštění z výkonu trestu obvykle velmi malá (přínejmenším ve vztahu k možnostem pracovního uplatnění). Zvýšení sebedůvěry se pak přirozeně odrazí i v interakcích propuštěné osoby s dalšími pracovníky, klienty, partnery apod.

Nízká sebedůvěra je podle účastníků workshopů jasně patrná i z většiny životopisů, které propuštěné osoby předkládají zaměstnavatelům, u kterých se ucházejí o zaměstnání. Tato okolnost ale přitom představuje pouze jednu z mnoha okolností, nad kterými se personalisté u životopisů předložených propuštěnými osobami pozastavovali. Jako další překážku ztěžující propuštěným osobám možnosti získání zaměstnání tak lze vnímat i velmi specifickou dovednost potřebnou při tomto úsilí, a to **schopnost vytvořit profesní životopis**, ve kterém uchazeč o zaměstnání dokáže vhodným způsobem zdůraznit své předpoklady,



realisticky popsat své dovednosti, vybrat vhodné pracovní zkušenosti atd.

V životopisech propuštěných osob podle personalistů chybějí některé důležité informace jako např. specifikace toho, co může kandidát zaměstnavateli nabídnout, jaké má schopnosti a předpoklady pro získání pozice, o níž se uchází. Obecně tak lze konstatovat, že profesní CV jsou pojata ryze faktograficky, jako přehled pracovních zkušeností, respektive zaměstnavatelů, a je zcela opomíjeno to, že už na základě informací uvedených v CV může uchazeč zaměstnavatele zaujmout, nebo alespoň doložit, že „má co nabídnout“ (respektive měl by se o toto alespoň pokusit; profesní životopisy propuštěných osob ale naopak takovouto ambici postrádají).

Zároveň se v CV často objevují informace, které jsou informačně prázdné a nepodstatné (především při charakteristice vlastních schopností a dovedností). To ukazuje, že osoby propuštěné z výkonu trestu nevědí, jak mají přistoupit k charakteristice sebe sama (svých vlastností, kompetencí, předpokladů atd.), a že nemají dostatečné zkušenosti se zpracováním těchto témat do profesního životopisu.

Jak konstatovali někteří zaměstnavatelé, kteří měli zkušenosti se zaměstnáváním propuštěných osob, tyto osoby mají častěji obtíže i s **organizací svého času**. Tato skutečnost přitom může být důvodem velké fluktuace zaměstnanců z řad propuštěných osob, která se projevuje velmi často tak, že zaměstnanec/zaměstnankyně vydrží v zaměstnání celý týden, ale po víkendu již nastoupí. Ideálním řešením těchto problémů by byla sociální práce již v rámci vězeňského zařízení a zmírnění mocenské disproporce, což by lidem ve výkonu trestu umožnilo žít autonomněji a připravit se lépe na život mimo vězení.<sup>7</sup>

V neposlední řadě je třeba poukázat na to, že možnosti zaměstnávání osoby značně závisí na **typu trestné činnosti**, a to jak objektivně (některé trestné činy vylučují možnost zaměstnání na určitých pracovních pozicích, určitá trestná činnost může mít výraznější dopady na vykonávání určitého zaměstnání), tak subjektivně (zaměstnavatelé sice trestnou činnost rozlišují podle její závažnosti, ale posouzení této otázky je velmi individuální, s různými trestnými činy mohou být spojovány různě silné obavy, negativní postoje a stereotypy):

*Dnes jste vybrali kandidáty, kteří mají z mého pohledu takový lehcí trestný čin, který ho nijak nehandicapuje při tom nalezání zaměstnání. Vloni jsem u dvou kandidátů, kteří byli trestáni za pedofiliu, měla osobní problém a nevěděla jsem, jak v tom pohovoru dále pokračovat (personalistka, workshop 4).*

Vliv společnosti a jejich institucí na osobní postoje a pocity personalistů a personalistek je samozřejmě velmi omezený a pouze nepřímý. Vždy záleží primárně na samotném postoji konkrétních osob a na dané situaci. Někteří zaměstnavatelé se s ohledem na druh spáchané trestné čin-

nosti snaží, aby zaměstnanci s trestní minulostí nevykonávali pozice, které jakýmkoliv způsobem souvisejí s páchanou trestnou činností. To je nejčastěji případ majetkové trestné činnosti (tj. snaha zaměstnavatelů zaměstnávat propuštěné osoby na pozicích, na kterých nemají možnost pracovat s penězi). Otázka, nakolik je samotná trestní minulost překážkou pracovního uplatnění, závisí také na tom, zda je propuštěná osoba schopná mluvit otevřeně o své minulosti. V tomto ohledu je důležitá přirozeně také ochota zástupců zaměstnavatele pozorně naslouchat i těmto výpovědím uchazeče a posuzovat je věcně.

## Shrnutí hlavních zjištěných poznatků

Osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody se po opuštění vězeňského zařízení obecně ocitají v obtížné až nepříznivé situaci, která u těchto osob výrazně zvyšuje riziko recidivy kriminálního jednání. Trestní minulost představuje značnou bariéru obecně pro návrat osoby do společnosti (reintegraci), možnost pracovního uplatnění nevyjímaje. Pracovní uplatnění je jednou z hlavních okolností, které mohou riziko recidivy kriminálního jednání snížit nebo jí předejít.

Překážky obecněji se týkající reintegrace (ke skupině překážek vztahujících se úžeji k možnostem pracovního uplatnění viz následující odstavce) souvisejí jak s osobnostními charakteristikami propuštěných osob a jejich osobní historií (a to včetně např. důsledků pobytu ve vězeňském zařízení na schopnosti a dovednosti osoby), tak s jejich sociálním prostředím (respektive s narušením či neexistencí různých důležitých sociálních vztahů), materiálním zázemím a riziky sociálního vyloučení, vnímání těchto osob ve společnosti a specifickým postavením, ve kterém se ve společnosti ocitají.

Také okruh překážek, které ztěžují možnosti zaměstnání propuštěných osob, je velmi široký. Zahrnuje strukturální a systémové překážky (např. předsudky a nedůvěra, podmínka čistého trestního rejstříku, nemožnost vykonávat některé pracovní pozice v souvislosti s charakterem trestné činnosti, za kterou byl dotyčný odsouzen), tak překážky osobní povahy (exekuce, dluhy, nepříznivá materiální situace, absence dokladů, osobnostní charakteristiky, předpoklady potřebné pro výkon určitých povolání, sociální zázemí apod.).

Při snaze o reintegraci osob propuštěných z výkonu trestu je potřebné usilovat o zlepšení možnosti začlenění osoby do společnosti podporovat ve všech důležitých oblastech. To předpokládá nejprve reflexi existence a povahy veškerých zaznamenaných a výše uvedených faktorů, které ztěžují možnosti uplatnění propuštěných osob na trhu práce, a především následně úsilí o odbourání (nebo alespoň o zmírnění) jejich vlivu vhodnými a dostupnými prostředky (příčemž mohou být využity, případně dále posíleny stávající nebo vytvořeny nové, měly by také být vyčleněny dostatečné kapacity pro jejich ustanovení či fungování atd.).

Zohlednění veškerých důležitých překážek a snaha o jejich eliminaci se přitom nemůže omezit jen na úsilí o reintegraci propuštěných osob obecně, ale měla by také reflektovat (a působit na) okolnosti, které zhoršují vyhlídky osob s trestní minulostí specificky při jejich úsilí o získání zaměstnání. V tomto případě přirozeně platí, a je potřebné reflektovat to, že u různých překážek ztěžujících možnosti zaměstnání se liší možnosti a postupy, jimiž lze jejich vliv omezit nebo jim předejít, a liší se také to, zda tyto podmínky může ovlivnit spíše uchazeč o zaměstnání s trestní minulostí, zaměstnavatel nebo jiná instituce či organizace. Je tedy zřejmé, že zlepšení možností uplatnění propuštěných osob na trhu práce předpokládá komplexní přístup k této problematice a vytvoření komplexního strategického postupu v této oblasti.

1 Článek byl zpracován v rámci výzkumného úkolu „Zmapování postavení osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody na trhu práce a možnosti jejich pracovního uplatnění“ realizovaného v rámci společného projektu Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR a Asociace samostatných odborů ČR „Uplatnění obtížně zaměstnatelných osob na trhu práce v ČR“.

2 Pojem „osoba s trestní minulostí“ je širší. Zahrnuje osoby, jež mají záznam v trestním rejstříku, i když se nejedná o trest odnětí svobody. V dalším textu je přirozeně zpravidla používán pouze užší pojem „propuštěné osoby“. U konstatování a v částech textu, které jsou obecněji platné i pro širší skupinu osob s trestní minulostí, je ale preferováno spojení „osoby s trestní minulostí“. Důvodem byla právě snaha naznačit, že příslušné komentáře nemusejí být vztahovány pouze k užší skupině osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody.

3 Více viz Štern, P. Trh práce a lidé s trestní minulostí. (2016) 1. díl, s. 7. In: Listy sociální práce, ročník IV., číslo 6 - léto 2016, s. 7-9.

4 Dle Šterna se pohybuje kolem 70 % (viz tamtéž, s. 7-8).

5 Tento bod může zahrnovat velké množství již poměrně dilčích, ale velmi důležitých otázek, jako např.:

- jaké nároky pro každou ze stran vyplývají z nástupu do zaměstnání,
- zda musí zaměstnavatelé v souvislosti se zaměstnáním osoby s trestní minulostí řešit nějaké situace, které s touto okolností souvisejí,
- zda tyto situace znamenají zvýšenou zátěž nebo přínášejí i nějaké výhody,
- jaké nejdůležitější přínosy může mít zaměstnání osoby s trestní minulostí pro zaměstnavatele a pro společnost, jaké nejdůležitější přínosy má nalezání zaměstnání pro zaměstnance (a komplementární otázky, jaká hlavní rizika má nenalezení vhodného zaměstnání pro propuštěnou osobou a pro společnost),
- jaké situace může každé ze stran pomoci řešit právě získání a udržení zaměstnání / do jaké míry je pro řešení určitých situací důležité právě zaměstnání propuštěné osoby atd.

6 Z uvedených charakteristik pojmu „strukturální“ je zároveň zřejmé, že mezi strukturální překážky patří i ty, které mají základ v nepsaných pravidlech nebo jsou „jen“ zažitým nebo v určité situaci očekávaným jednáním relevantních aktérů, postupem založeným na určitém úzu, očekávání či „tradicí“ (v obecnějším smyslu určitého zvyku, a to včetně „tradicí“ založené i na pouhé „setrvačnosti“ a opakování dříve použitých postupů). V tomto ohledu je kategorie „strukturálních překážek“ širší než kategorie „systémové překážky“, která sice rovněž odkazuje na uspořádání a fungování společnosti a jejich institucí, nicméně omezuje se již na oblast institucionalizovaných vztahů, pravidel, postupů apod.



7 Příkladem může být praxe v dánských tzv. otevřených věznicích, kde lidé ve výkonu trestu přes den běžně fungují ve společnosti (dochází do zaměstnání nebo za vzděláním a mají další interakce) a v podvečer se vrací do věznic. Zároveň se o sebe musí postarat sami (nedostávají například hotové jídlo, ale musí si nakoupit suroviny a sami si ho připravit, musí vyprat atd.). Personál věznic s osobami ve výkonu trestu nejedná z jasně mocenské pozice, ale snaží se o co nejrovnější interakci, aby podněcoval autonomii a vlastní rozhodování. Více například viz <http://www.kriminalforsorgen.dk/General-information-684.aspx>. V současnosti probíhají přípravy na zahájení obdobně pojatého programu „Otevřená věznice“ i v ČR (Votruba 2016).

## Literatura

BAREŠ, P., MERTL, J. 2016a. *Pilotní analýza ke zjištění systémových překážek a podmínek pro zaměstnávání osob po výkonu i ve výkonu trestu odnětí svobody*. Praha: VÚPSV, v. v. i.

BAREŠ, P., MERTL, J. 2016a. *Přehled hlavních poznatků z výzkumu. Možnosti zaměstnání osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody*. Praha: VÚPSV, v. v. i.  
 BECKER, H. 1966. *Outsiders*. New York: Freepress.  
 BYRNE, D. 2005. *Social Exclusion*. Maidenhead: Open University Press.  
 FRASER, N. 1995. *From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age*. In: *New Left Review*, ročník 212, číslo 1, s. 68–93.  
 GOFFMAN, E. 2003. *Stigma*. Praha: SLON.  
 MILLAR, J. 2007. *Social Exclusion and Social Policy Research: Defining Exclusion*. In: Abrams, D.; Christian, J.; Gordon, D. (Eds.) *Multidisciplinary Handbook of Social Exclusion Research*. Chichester: John Wiley & Sons.  
 ŠTERN, P. 2016. *Trh práce a lidé s trestní minulostí*. (2016) 1. díl, s. 7. In: *Listy sociální práce*, ročník IV., číslo 6 - léto 2016, s. 7–9.  
 VOTRUBA, V. 2016. *Na Nymbursku vznikne první otevřená věznice, bude pracovat s mříží i bachařů*. [online] [http://praha.idnes.cz/otevrena-veznice-napravn-zarizeni-jirice-na-nymbursku-p2e-/praha-zpravy.aspx?c=A161121\\_2287223\\_praha-zpravy\\_nub](http://praha.idnes.cz/otevrena-veznice-napravn-zarizeni-jirice-na-nymbursku-p2e-/praha-zpravy.aspx?c=A161121_2287223_praha-zpravy_nub)

Webový portál <http://www.kriminalforsorgen.dk>, sekce General Information. [online] <http://www.kriminalforsorgen.dk/General-information-684.aspx>, poslední revize 7. 12. 2016.

*Autor Mgr. Pavel Bareš, Ph.D. (pavel.bares@vupsv.cz) působí jako výzkumný pracovník Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs - RILSA), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Holešovice, Česká republika.*

*Autor Mgr. Jiří Mertl, Ph.D. (jmertl@ntc.cz) působí jako vědeckovýzkumný pracovník v Centru nových technologií, oddělení Interakce člověka a stroje při ZČU (New Technologies Research Centre, Man machine interactions, University of West Bohemia in Pilsen), Univerzitní 8, 306 14 Plzeň, Česká republika.*

# Sociální práce zajišťovaná obcemi a krajskými úřady v přenesené působnosti

Jana Havlíková

**Zatímco sociální služby zajišťují obce a kraje v rámci své samostatné působnosti, činnosti sociální práce byly těmto subjektům svěřeny v působnosti přenesené; konkrétně obcím úřadům obcí s rozšířenou působností (dále „ORP“) a krajským úřadům (dále „KÚ“) zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a obcím s pověřeným obecním úřadem (dále „obce s POU“) a rovněž ORP zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o model „smíšené územní správy“.**

Cílem projektu aplikovaného výzkumu „Výzkum spolupůsobení přenesené a samostatné působnosti subjektů veřejné správy při zajišťování dostupnosti sociálních služeb a sociální práce“, číslo TD05MPSV006, financovaného v rámci programu Beta Technologické agentury ČR, jehož zadání formulovalo MPSV ČR, bylo zevrubně prozkoumat a popsat výkon sociální práce v přenesené působnosti na úrovni obcí a krajů s ohledem na zmíněný model smíšené územní správy. Výsledky projektu budou MPSV využity při jeho metodické a koncepční činnosti v dané oblasti.

Řešení tohoto projektu probíhalo v roce 2016 a zajišťoval ho VÚPSV, v. v. i., konkrétně řešitelský tým ve složení Libor Musil, Jana Havlíková, Olga Hubíková, Kateřina Kubalčíková a Jana Růžičková.

Výzkum byl koncipován tak, aby zahrnoval předmětnou problematiku co nejkompaktněji (viz níže Metodologie), bylo tak získáno velké množství poznatků o předmětné problematice, které byly průběžně předávány MSPV. V tomto článku tak prezentujeme pouze relativně malou část dosažených zjištění, a sice těch zjištění, která se týkají přímo naplňování hlavního účelu dané legislativy, tedy vlivu smíšeného modelu územní správy na dostupnost činností sociální práce pro občany.

## Smíšený model územní správy

Přenesená působnost, byť vykonávaná obcemi a krajskými úřady, stále zůstává

výkonem státní správy a z tohoto hlediska má svá specifika: rozhodující postavení má stát a jeho řídicí orgány, které tuto agendu centrálně řídí, podílí se na financování a určují, jak má výkon přenesené působnosti vypadat.

V modelu smíšené územní správy tedy nemůže samospráva obcí a krajů přímo ovlivňovat výkon sociální práce v přenesené působnosti. Nicméně volení zástupci mají možnost ovlivňovat výkon agendy nepřímo přes svůj zákonný vliv na chod obecního/krajského úřadu. Prostřednictvím rady obce/kraje mají vliv na organizační strukturu úřadu (rozdělení do odborů a náplně jejich činnosti), počet zaměstnanců, personální obsazení pozic vedoucích odborů. Na obcích je to pak starosta, kdo vybírá tajemníka úřadu, který následně úřad řídí. Obecní/krajské úřady dále plní úkoly jak v přenesené, tak i v samostatné působnosti a je věcí vedoucích odborů, jak nastavit priority a náplně práce svých zaměstnanců.

Z hlediska činnosti řadových sociálních pracovníků, kteří jsou v přímém kontaktu s klienty, tedy sociálních pracovníků obecních úřadů ORP a s POU, tak mohou vznikat určitá napětí a dilemata, neboť fakticky podléhají „dvěma pánům“ - zaměstnavateli, tj. obecnímu úřadu, potažmo samosprávě obce, a MPSV ČR, které jejich činnost řídí skrze vyhlášky a instrukce a skrze metodickou a kontrolní činnost vykonávanou KÚ.

Jedním z cílů svěřeni činností sociální práce v přenesené působnosti obcím s RP a s POU, byla garance místní dostupnosti so-

ciální pomoci všem cílovým skupinám, tedy i těm, které jsou často z hlediska samospráv považovány za nepopulární, jako jsou lidé ohrožení ztrátou bydlení v důsledku zadluženosti, osoby bez příští, se závislostí apod. Právě při práci s těmito cílovými skupinami, ale nejen s nimi mohou nastávat výše zmíněné tenze mezi požadavky na výkon sociální práce formulované státem na straně jedné a samosprávou obce na straně druhé.

## Metodologie

Za účelem naplnění zadání projektu byl v rámci jeho řešení realizován rozsáhlý výzkum, který zahrnoval široké spektrum výzkumných činností využívajících jak kvalitativní, tak kvantitativní výzkumné postupy, a rovněž různorodé odbornosti, zejména sociální práci, sociologii a právo.

V úvodu řešení projektu byla nejprve zpracována legislativní analýza současné právní úpravy, tj. ustanovení § 92–§ 96 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a § 64 a § 65 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a souvisejících relevantních předpisů vztahujících se k výkonu činností sociální práce v přenesené působnosti se zřetelem na potenciál této právní úpravy dosahovat jejího účelu v praxi.

Následovala rešerše dosavadních publikovaných výzkumů a studií na téma sociální práce na obci/kraji po Sociální reformě I, s cílem shromáždit hlavní témata a problémy, které byly dosud předmětem odborné diskuse. Rovněž byla zpracována sekundár-

ní analýza rozhovorů s managementem a sociálními pracovníky obcí, které byly shromážděny v rámci projektů DC7/2012, TD010042 a TD020037. Cílem této analýzy byla zejména identifikace dopadů současné právní úpravy na možnosti a překážky spolupráce v oblasti činností sociální práce mezi obcemi a ÚP ČR a sociálními službami.

Jednou ze stěžejních výzkumných činností bylo explorativní kvalitativní šetření v designu případové studie založené na rozhovorech s klíčovými aktéry. Konkrétně byly realizovány tři případové studie ve třech různých krajích, přičemž v rámci každé z případových studií byli dotazováni jak respondenti (metodik sociální práce, jeho přímý nadřízený, radní pro sociální oblast) z KÚ, tak respondenti (člen rady pro sociální oblast, tajemník úřadu, management příslušného odboru/oddělení, řadový sociální pracovník) z ORP a rovněž respondenti (člen rady/zastupitel, vedoucí příslušného odboru, sociální pracovník) z obcí s POU. Celkem bylo realizováno 33 hloubkových a tematických rozhovorů. Cílem této výzkumné činnosti bylo porozumět implementaci legislativy ukládající činnosti sociální práce v přenesené působnosti obcím s RP a s POU a KÚ, současně identifikovat faktory, které napomáhají a které naopak brání dosahování hlavního účelu této činnosti, v neposlední řadě byl zjišťován názor klíčových aktérů na dopady, jaké stávající praxe má na zajištění pomoci osobám v obtížné životní situaci a na rozvoj místních sociálních služeb.

V průběhu řešení byly dále uskutečněny tři fokusní skupiny. První s metodiky sociální práce z KÚ se odehrála na začátku řešení a cílem setkání bylo získat a diskutovat názory a zkušenosti krajských metodiků s výkonem přenesené působnosti v sociální práci zajišťované KÚ. Další dvě fokusní skupiny určené vedoucím sociálních odborů/oddělení obecních úřadů ORP byly naopak uskutečněny na konci řešení projektu, neboť jejich hlavním cílem bylo diskutovat vhodnost a praktickou uplatnitelnost návrhů změn v agendě sociální práce v přenesené působnosti, které byly řešiteli projektu formulovány na základě všech realizovaných výzkumných činností.

Vedoucí sociálních odborů/oddělení obecních úřadů ORP se na tomto výzkumném projektu podíleli i prostřednictvím dotazníkového šetření, které navazovalo na zmíněné případové studie a jehož cílem bylo získat reprezentativní obrázek o výkonu sociální práce na ORP v přenesené působnosti, o rozložení názoru respondentů na identifikované bariéry i faktory, které napomáhají efektivnímu uplatňování dané legislativy v praxi. Návržnost dotazníkového šetření byla 67 %, což je v rámci metodologie sociologického výzkumu považováno za „velmi dobrý“ výsledek umožňující kvalitní analýzy.

Do výzkumu byli rovněž zapojeni a poskytovatelé sociálních služeb, a to s využitím metody Delphi, konkrétně se zapojili reprezentanti 10 různých sociálních služeb terén-

ní a ambulantní povahy. Cílem byla identifikace vlivu stávajícího pojetí výkonu sociální práce v přenesené působnosti na sektor sociálních služeb - přínosů, překážek a potenciálních řešení.

### **Dopady uplatňování smíšené územní správy na dostupnost sociální práce pro občany - výsledky výzkumu**

#### **Vliv samospráv na výkon sociální práce v přenesené působnosti**

Tendence samospráv přímo zasahovat do výkonu sociální práce buď přímým vměšováním se do řešení konkrétního případu, nebo omezováním působení sociálního pracovníka v celém správním obvodu např. prostřednictvím nevhodně hradit cestovní náklady s tímto působením spojené, byla identifikována spíše sporadicky. Výzkum ale prokázal, že spolupůsobnost samostatné a přenesené působnosti na ORP a obcích s POU v současné době ovlivňuje dostupnost činností sociální práce pro občany především namnoze minimalistickým personálním obsazením této agendy a tendencí kumulovat pracovní náplň sociálního pracovníka s dalšími i nesouvisejícími agendami.

Bylo by možné se domnívat, že limitované personální zajištění výkonu agendy musí logicky vést k limitovanému pojetí výkonu sociální práce na obcích. Výsledky provedených výzkumů však naznačují, že realita je složitější.

Dle vyjádření některých dotázaných se spíše jeví, že v roce 2012, kdy byla na obcích i krajských úřadech agenda sociální práce zákonem rozšířena o písmeno d) § 92 zákona o sociálních službách, tedy o tzv. „čistou sociální práci“, tj. bez dávkové agendy, panovala na obcích i krajích limitovaná představa o obsahu sociální práce. Toto úzké pojetí sociální práce pak vedlo k prvotní alokaci relativně nízkých kapacit a ke kumulaci pracovní pozice sociálního pracovníka obce s dalšími, známějšími agendami, které legitimizovaly tuto pracovní pozici vůči samosprávě. Výsledky případových studií dokládají tendenci k zakonzervování tohoto stavu, neboť i objektivně nízké počty sociálních pracovníků jsou mnohde vedoucími i samotnými sociálními pracovníky vnímány jako dostatečné vzhledem k rozsahu zajišťované agendy. Skutečnost, že následný popis výkonu agendy dokládá, že je v dané obci uplatňováno poměrně úzké pojetí jejího výkonu (což umožňuje i vágní právní vymezení agendy, zejm. písmena d) § 92 zákona o sociálních službách), není pak relevantními aktéry vůbec reflektována - v rámci dotazníkového šetření vyjádřilo téměř 100 % vedoucích pracovníků spokojenost se současným nastavením výkonu činností sociální práce na jejich odboru/oddělení.

Z hlediska zajištění dostupnosti sociální pomoci občanům se tak na základě výzkumné evidence jeví velmi obecně právní vymezení agendy prováděné váhavým od-

borným a metodickým rozvojem jejího výkonu, a to na všech úrovních řízení, jako přinejmenším stejně významný omezující faktor jako vliv samosprávy na personální a organizační zajištění.

### **Pojetí sociální práce v přenesené působnosti na ORP a obcích s POU**

Dle výsledků dotazníkového šetření se sociální pracovníci ORP zaměřují především na činnosti související s individuální sociální prací, poradenstvím a depistáží. Činnosti sociálních pracovníků související s plánováním a rozvojem místních sociálních služeb a dále s preventivními aktivitami byly vedoucími pracovníky často vnímány jako příležitostné, což může mj. souviset s periodicitou metody plánování sociálních služeb. Nicméně část vedoucích byla přesvědčena, že řadě činností, které souvisejí s plánováním a rozvojem sociálních služeb, by se sociální pracovník obce věnovat neměl, jednalo se o: účast na vyhodnocování efektivity sociálních služeb, realizování procesu plánování rozvoje sociálních služeb na území obce, účast na tvorbě a aktualizaci adresáře poskytovatelů sociálních a případně souvisejících služeb, spolupráci s jinými státními, samosprávnými či neziskovými organizacemi při nastavování efektivní sociální sítě v dané lokalitě a o dávání podnětů k vzniku potřebných sociálních či souvisejících služeb.

Individuální sociální práce se pak zaměřuje především na práci s nízkopříjmovými skupinami obyvatel, osobami se zdravotními omezeními a seniory, konkrétně:

- osoby bez přístřeší, nebo nacházející se v nejistém/nevhodném bydlení (81 % vedoucích sociálních odborů/oddělení ORP uvedlo tuto skupinu mezi nejčastějšími cílovými skupinami, jimž se jejich sociální pracovníci věnují),
- osoby ohrožené sociálním vyloučením (72 %),
- osoby s materiálními problémy, osoby s dluhy (58 %),
- senioři (51 %),
- osoby se zdravotním postižením (49 %),
- osoby s omezenou svéprávností (39 %).

V této souvislosti zvláště metodici sociální práce při KÚ upozorňovali na legislativní omezení rozsahu sociální práce na obcích s POU. Toto omezení spočívá ve skutečnosti, že na obcích s POU je sociální práce v přenesené působnosti vykonávána pouze na základě zákona o pomoci v hmotné nouzi. Metodici KÚ považovali za žádoucí rozšíření sociální práce v přenesené působnosti dle zákona o sociálních službách i na tyto obce, neboť už nyní tyto sociální pracovníci pracují s dalšími skupinami obyvatel v dané lokalitě a je to i žádoucí, neboť tyto klienty znají lépe, než sociální pracovníci příslušného ORP, a klienti znají je. Sami sociální pracovníci obecních úřadů obcí s POU dotázaní v rámci případových studií si však toto omezení neuvědomovali, vnímali se jako sociální pracovníci s univerzálně nastavenou klientelou.

Z odpovědí vedoucích pracovníků sociálních odborů/oddělení ORP na otázku, se kterými cílovými skupinami se naopak jejich sociální pracovníci setkávají při své činnosti zřídka nebo vůbec, vyplynulo, že jako výjimečně přítomná skupina z hlediska sociální práce jsou vnímáni „imigranti a azylanti“ - 89 % respondentů označilo, že sociální pracovníci jejich obce se s nimi setkávají zřídka nebo výjimečně. Žádná další cílová skupina nebyla takto jednoznačně označena. S velkým odstupem se pak jako další v některých obcích a jejich správních obvodech výjimečně objevily „etnické menšiny“ (35 %) a „oběti agrese, trestné činnosti či domácího násilí“ (30 %).

Přibližně v polovině ze správních obvodů, kde v uplynulém půlroce narazili při výkonu sociální práce v přenesené působnosti na situace klientů, jejichž řešení bylo obtížné či přímo nemožné, se jednalo o tyto tři životní situace:

- osoba fakticky nesvéprávná, ale bez omezené svéprávnosti, která svým způsobem života obtěžovala okolí a/nebo ohrožovala své zdraví (57 %);
- osoba závislá na návykových látkách, včetně alkoholu, která se odmítá léčit a je bez přístřeší, či materiálního zajištění (49 %);
- osoba bez přístřeší s potřebou péče (46 %).

Příčina potíží či neúspěchu při řešení obtížných životních situací pak byla vedoucími sociálních odborů/oddělení spatřována zejména v přístupu samotného klienta a v chybějící vhodné sociální službě:

- klient odmítl využít nabízenou sociální službu (52 %),
- klient odmítl se sociálním pracovníkem spolupracovat (50 %),
- klient neměl dostatečnou osobní motivaci ke změně své životní situace (46 %),
- v lokalitě chyběla vhodná sociální služba, jiná forma pomoci či ve vhodné sociální službě nebyla volná kapacita (52 %).

Skutečnost, že příčiny neúspěchu při řešení obtížných životních situací jsou primárně spatřovány na straně klienta, případně nevhodně nastavené síť sociálních služeb, indikuje omezenou schopnost sociálních pracovníků, respektive jejich přímých nadřízených, reflektovat přiměřenost použitých postupů, a to jak v oblasti zavádění inovativních přístupů v individuální práci, tak i působení na síť sociálních služeb a další pomoci v rámci makrometod sociální práce.

Při dotazování v rámci kvalitativních případových studií bylo dále pro sociální pracovníky většinou velmi obtížné popsat metody a techniky sociální práce, které při své činnosti uplatňují. Využívají je spíše nereflektovaně. Na určitou rigiditu a ustrnulost v uplatňovaných přístupech sociálních pracovníků na obcích poukazovali i poskytovatelé sociálních služeb. Současně jak výsledky dotazníkového šetření, tak případových studií poukazují na tendenci primárně se věnovat „tradičním“ cílovým skupinám osob s materiálními problémy a s potřebou péče. Např. rozpoznání potřeby pomoci

a podpory u relativně nové cílové skupiny rodinných pečujících bylo spíše ojedinělé.

Jeví se tak, že kromě standardizace personálních a organizačních podmínek výkonu sociální práce v přenesené působnosti na ORP a obcích s POU je přinejmenším stejně důležitý systematický rozvoj metodické a vzdělávací činnosti v této oblasti, bez níž představuje současné obecné legislativní vymezení této agendy rizikový faktor.

## Diskuse

Vyčlenění činností sociální práce dle §§ 92 a 94 zákona o sociálních službách a § 7 a §§ 63–65a zákona o pomoci v hmotné nouzi do působnosti státní správy a jejich svěřeni krajským a obecním úřadům ORP a s POU v přenesené působnosti má dle výsledků výzkumu řadu pozitiv, kterých by se obtížně dosahovalo, pokud by byla tato agenda uložena obcím v samostatné působnosti, nebo pokud by byla vyčleněna mimo obecní a krajské úřady, jedná se zejména o:

1. zachování výkonu této agendy i po Sociální reformě I na všech ORP a v současné době už i na obcích s POU,
2. financování ze státního rozpočtu, které již nyní garantuje alespoň minimální rozsah výkonu této agendy,
3. možnosti působení na kvalitu výkonu této agendy prostřednictvím metodického vedení KÚ a MSPV, podpory sociálních pracovníků na obcích a kontrol.

Významným přínosem je rovněž usnadnění interakcí mezi sociálními pracovníky působícími v přenesené působnosti a samosprávou, díky tomu, že vedoucí sociálních odborů se často účastní jednání rady a zastupitelstva a také díky tomu, že sociální pracovníci působící v přenesené působnosti jsou obvykle v úzkém kontaktu s pracovníky zajišťujícími plánování sociálních služeb, či jsou přímo touto činností sami pověřeni.

Tyto interakce zefektivňují výkon sociální práce na obci, neboť poskytují sociálním pracovníkům rychlý přístup k aktuálním informacím a někdy i zdrojům, které jsou důležité pro jejich činnost. Současně tyto interakce ať již záměrně, či nezáměrně působí na povědomí samospráv o existenci a významu sociální práce, což je důležitý přínos při jednání se samosprávou o sociální oblasti svěřené jí do samostatné působnosti, který by byl stěžejně dosahován, pokud by sociální práci v lokalitách zajišťoval samostatný úřad.

Výzkumem realizovaným v rámci tohoto projektu však byla rozpoznána i řada slabých míst současného výkonu této agendy a jejího legislativního vymezení, které dle výzkumné evidence mohou za určitých okolností, zejména souvisejících s rolí samosprávy, výkon této agendy značně limitovat (viz výše). Z tohoto hlediska by bylo žádoucí, aby MPSV zvážilo zavedení vhodných inovací nelegislativní i legislativní povahy, které by sledovaly několik základních cílů.

Za prvé, garanci zajištění stejného základního rozsahu výkonu sociální práce

v přenesené působnosti ve všech správních obvodech obecních úřadů ORP a s POU (zejména prostřednictvím personální a dotační politiky). Za druhé, profesní rozvoj sociálních pracovníků zajišťujících výkon této agendy (zejména posílením metodické a kontrolní činnosti KÚ, rozvinutou podporou dalšího vzdělávání). V neposlední řadě by pak byl žádoucí rozvoj a vymezení pravidel spolupráce sociálních pracovníků obcí s dalšími subjekty v rámci výkonu sociální práce v přenesené působnosti.

*Autorka Mgr. Jana Havlíková, Ph.D. (jana.havlikova@vupsv.cz) působí jako výzkumná pracovnice Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social affairs - RILSA), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Holešovice, Česká republika*

## Dotace na sociální služby byly vyplaceny již v lednu

MPSV dokázalo v rekordně krátkém čase zpracovat žádosti o dotace na sociální služby a odeslat peníze ze státního rozpočtu krajům (hl. m. Praze) již začátkem ledna. Nyní záleží na krajích a hl. m. Praze, zda poskytovatelé dostanou finanční prostředky v průběhu února či později, což by mohlo způsobit vážné potíže. „Vyzývám znovu všechny zástupce krajů a hl. m. Prahy, aby zajistili rychlou výplatu dotací poskytovatelům sociálních služeb. Neměli bychom připustit situaci, kdy bude ohroženo fungování organizací, které se starají o potřebné lidi,“ řekla ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová. Již na konci roku 2016 proběhlo na MPSV hlasování dotační komise, v průběhu ledna byla krajům a Praze doručena rozhodnutí o poskytnutí dotace i finanční prostředky (a to první splátka ve výši 60 % z celkového objemu finančních prostředků, tj. 5,34 mld. Kč). Druhá splátka bude uhrazena v červnu. Celkový objem prostředků určených v rámci dotačního titulu na podporu sociálních služeb je letos ve výši 8,9 mld. Kč. MPSV tímto krokem vyšlo vstříc poskytovatelům sociálních služeb. Vzhledem k nastavení právních předpisů Ministerstva financí nešlo v minulých letech zasílat finanční prostředky určené na dotace dříve, než bylo provedeno finanční vypořádání dotace z předešlého roku. Díky tomu byly finanční prostředky zasílány až v průběhu března a k poskytovatelům sociálních služeb se dostaly až v dubnu či květnu. Poskytovatelé se tak dostávali do velkých problémů, neboť jsou na dotacích ze státního rozpočtu existenčně závislí. Poskytovatelé se často museli zadlužit, problémem bylo zejména vyplácení mezd zaměstnancům. MPSV na tento problém dlouhodobě upozorňovalo. Se změnou předpisů lze finanční prostředky posílat ihned po vydání rozhodnutí bez nutnosti čekat na finanční vypořádání.

*Zdroj: MPSV*



# Multidisciplinarita v příspěvku na péči

Olga Hubíková

**V březnu až listopadu 2016 byl brněnským výzkumným týmem VUPSV, v. v. i pod vedením prof. Libora Musila realizován projekt TB05MPSV007 Multidisciplinarita v posuzování nároku na příspěvek na péči. Zadavatelem projektu bylo MPSV a výsledky projektu budou zadavatelem využity při jeho metodické a koncepční činnosti v oblasti rozvoje posudkové praxe u příspěvku na péči.**

### Komplexní zadání, mnoho aktérů a intenzivní výzkum

Samotný příspěvek na péči (dále jen „PnP“) je pro výzkumníky citlivá půda: jedná se o dávku, která má vysoký počet a pestré složení adresátů; její přiznání či nepřiznání je pro život žadatelů a jejich pečující osob zásadní otázkou; přiznání či nepřiznání PnP předchází poměrně složitý proces posouzení stupně závislosti; na tomto posouzení se přímo či nepřímo podílí celá řada aktérů; zajištění fungování systému PnP je personálně (co do počtu i erudice odborníků) náročné a finančně nákladné; objem vyplacených dávek je vysoký a neustále roste. Jak se projevují partikulární zájmy, zkušenosti, potřeby či koncepce a představy o optimálním nastavení systému PnP, je příspěvek na péči předmětem lobbingu různých stran a zainteresovaných skupin, tlaků na změny či snah zabránit dalším změnám. Jediný způsob, jakým se může výzkumník zabývajícím se touto oblastí vyhnout riziku, že začne podléhat partikulárnímu pohledu některé ze zainteresovaných stran a bude ztrácet objektivitu, je zahrnout do výzkumu většinu těchto stran, aby mohly svoje postoje a svoje zkušenosti relevantní pro zkoumanou oblast PnP explicitně vyjádřit. Z tohoto důvodu byl výzkumný projekt Multidisciplinarita v příspěvku na péči pojat co do počtu a rozsahu výzkumných činností velmi zevrubně, byť z časového hlediska se o rozsáhlý projekt nejednalo.

Jak vyplývá z popisu zvolené metodologie a výčtu jednotlivých výzkumných činností (viz níže), výzkum kladl vysoké nároky nejen na samotný výzkumný tým, ale rovněž na subjekty, kterých se problematika příspěvku na péči týká - kromě zadavatele, tzn. MPSV, také na Generální ředitelství Úřadu práce České republiky (GR ÚP ČR) a Odbor lékařské posudkové služby České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) a zejména pak na konkrétní osoby, které za tyto organizace s výzkumným týmem úzce spolupracovaly. Dále bylo třeba, aby se do výzkumu zapojily velké počty dalších osob, a to v rolích respondentů (kvantitativní šetření), komunikačních partnerů (kvalitativní šetření), expertů (fokusní skupiny), zdrojů dalších typů dat (analýza kasuistik) atd. V krátké době bylo třeba pro participaci na projektu získat pestré spektrum účastníků. Jen díky jejich schopnosti a ochotě rychle a aktivně reagovat na žádosti výzkumníků a potřeby výzkumu bylo možné v krátkém

čase získat solidní datovou základnu nezbytnou pro naplnění cílů projektu.

### Cíle projektu

V průběhu řešení projektu bylo třeba shromáždit poznatky o fungování stávající posudkové praxe, zejména o tom, jaký způsob spolupráce je v současné době uplatňován mezi participujícími odborníky, tedy zejména mezi sociálními pracovníky agendy PnP a posudkovými lékaři. Na základě získaných poznatků pak bylo třeba dle zadání projektu dosáhnout dvou hlavních cílů:

1. Provést *analýzu současné posudkové praxe*, zejm. popsat parametry stávající posudkové praxe zejména s ohledem na možnosti uplatňování multidisciplinárního přístupu. V rámci této analýzy bylo třeba se dle zadání soustředit zejm. na vliv právní úpravy na současné pojetí multidisciplinarity; dále na identifikaci rizik z hlediska uplatnění multidisciplinárního přístupu v posuzování nároku na PnP a dopady těchto rizik na cílové skupiny posuzovaných např. dle typu disability.
2. Navrhnout *úpravy či změny stávající posudkové praxe, aby docházelo k většímu uplatnění multidisciplinárního přístupu*. Rozpracování varianty takového způsobu posuzování nároku na PnP, který povede k plnohodnotnému využívání multidisciplinárního přístupu v posuzování nároku na PnP, mělo dle zadání projektu zahrnovat návrh složení multidisciplinárního týmu z hlediska odbornosti, počtu členů, odborných kompetencí, dále různých typů podmínek fungování týmu a zhodnocení dopadů, tj. rizik, přínosů a nákladů navrhovaných inovací.

### Vymezení základních pojmů: posudková praxe a multidisciplinarita

Při řešení projektu jsme používali dva klíčové pojmy: „posudková praxe“ a „multidisciplinarita“. Je proto nezbytné přiblížit, v jakém smyslu tyto pojmy chápeme:

- pojem „*posudková praxe*“ - V kontextu našeho výzkumu pracujeme s širším pojetím posudkové praxe. To znamená, že do posudkové praxe zahrnujeme více než činnosti, které při posuzování stupně závislosti vykonává posudkový lékař. Radíme sem rovněž: informace, které do posouzení vstupují, a způsoby,

jak byly získány; zdroje, ze kterých byly získány; způsob, jakým jsou tyto informace zpracovány a zohledňovány; činnosti a postupy, které vedou ke stanovení stupně závislosti od sociálního šetření po vydání rozhodnutí; zúčastněné obory/odborníky a kompetence, které využívají; míru a způsob provázanosti činností, postupů a míru spolupráce zúčastněných odborníků a dalších aktérů; to vše v rámci dané platnou právní úpravou a především způsobem jejího výkladu a uplatňování; situačně další faktory, které mohou ovlivnit výsledek řízení o PnP.

- pojem „*multidisciplinarita*“ - pod tímto pojmem chápeme takový typ spolupráce, kdy zúčastněné obory/odborníci sledují vlastní dílčí cíle a při práci na společném úkolu zůstávají v hranicích svého oboru. Každý postupuje dle metodologie vlastního oboru. Každý v rámci svého oboru a jeho poznatků něco „přidá“. Odborníci vedle sebe staví poznatky z různých disciplín, různí členové týmu dodají svůj pohled z perspektivy svého oboru. Integrovaný přístup není uplatňován. Jednotlivé obory fungují paralelně nebo jsou při řešení daného problému angažovány po sobě; odborníci mohou fungovat i částečně nezávisle na sobě. Naopak „interdisciplinarita“ pak představuje syntézu dvou či více disciplín, směřuje k integraci poznatků. Odborníci pracují v týmu spolu, ale každý přispívá ze základny své profese. Cíle jsou společné. Společně vyvíjejí např. řešení problému. Používají jednotnou metodologii. V praxi samozřejmě platí, že existují smíšené modely spolupráce, v nichž se prvky obou přístupů prolínají. Také v některých doporučeních, která pro modifikaci stávající posudkové praxe navrhujeme, směřujeme spíše k uplatnění smíšeného multi a interdisciplinárního typu spolupráce.

### Metodologie výzkumu a dílčí výzkumné a další projektové činnosti

Výzkumná metodologie projektu spočívá v široce založeném smíšeném přístupu kombinujícím kvalitativní a kvantitativní metodologii. Jednotlivé dílčí činnosti byly v průběhu řešení projektu realizovány v následujícím pořadí, přičemž provádění některých z nich se překrývalo:

- *Analýza zahraniční posudkové praxe* - na základě relevantních zákonných

a podzákoných norem, metodik a metodických pokynů bylo popsáno, jakým způsobem je nastaveno posuzování nároku na dávky/služby směřované k podpoře osob dlouhodobě závislých na péči jiné osoby ve Slovenské republice, v Anglii a v Rakousku.

- **Kvalitativní sekundární analýza** - z obsahového souboru kvalitativních dat získaných v rámci dvou fází sběru dat při řešení předchozího projektu TD020037 „Využívání poznatků sociálního šetření v sociální práci se žadateli o příspěvek na péči“ byla pro sekundární analýzu vybrána data relevantní z hlediska využitých teoretických konceptů a vybraných parametrů a podmínek spolupráce v oblasti multidisciplinární spolupráce v posudkové praxi.
- **Právní analýza** - zachycení vlivu platného právního rámce posuzování nároku na PnP na pojetí multidisciplinaritý posuzování v současné praxi, v němž je pojednána mj. možnost zapojení různých odborností a jejich možnosti ovlivnit výsledek řízení; využití různých zdrojů informací; zohlednění výstupu ze sociálního šetření; komunikace/ spolupráce a výměna informací; Předkládání „důkazů“ a vyrovnání se s nimi; vydání rozhodnutí; vyjádření a námítky v průběhu řízení; odvolání a jiné opravné prostředky.
- **Fokusní skupina I** - fokusní skupina se zástupci sdružení a organizací osob s různými typy zdravotních handicapů. Měla převážně explorační charakter a jejím cílem bylo především zachytit, jakým způsobem z hlediska různých dílčích cílových skupin žadatelů a příjemců příspěvku na péči a variability disabilit PnP funguje, zejm. na jaké limity a bariéry mohou osoby s různými typy disabilit narážet. Skupina byla složena ze 14 účastníků z celkem 13 různých organizací, přičemž šlo o širokou varietu organizací zastupujících osoby s různými typy zdravotních handicapů a omezení z různých lokalit ČR.
- **Analýza kasuistik** - cílem této výzkumné činnosti bylo rozšířit a prohloubit poznatky o tom, jaké typy disabilit jsou v současné posudkové praxi (potenciálně) rizikové a především z jakých důvodů. Pro získání kasuistik bylo postupně osloveno více než 120 různých organizací, které se zaměřují na osoby s různými typy zdravotních postižení a dlouhodobých onemocnění. Parametry kasuistik byly vymezeny poměrně striktně. Do analýzy jsme zařazovali případy, v nichž podle názoru/zkušenosti oslovených skutečně došlo k výraznému nepochopitelnému posouzení stupně závislosti a zdravotním stavem a mírou soběstačnosti posuzovaného.
- **Kvalitativní šetření praktických lékařů** - bylo uskutečněno 32 polostrukturovaných rozhovorů s 21 praktickými lékaři pro dospělé a s 11 praktickými lékaři pro děti a dorost z různých lokalit ČR. Rozho-

vory se týkaly zkušeností s vyplňováním formuláře Lékařský nálezný pro posouzení zdravotního stavu; zkušeností z oblasti spolupráce/komunikace s posudkovými lékaři; problému zpětné vazby; povědomí lékařů o příspěvku na péči; možnosti/ochoty informovat své pacienty o příspěvku na péči; roli praktických lékařů v příspěvku na péči celkově.

- **Kvantitativní dotazníkové šetření pracovníků agentury PnP** - do výzkumu jsme kromě sociálních pracovníků zařadili i vedoucí pracovníky a referenty, neboť řada vedoucích pracovníků i referentů má kvalifikaci, která je předpokladem pro výkon činnosti sociální práce, a tyto činnosti také v agendě příspěvku vykonávají. Z 1251 oslovených pracovníků všech kontaktních pracovišť ÚP se zapojilo do dotazníkového šetření 1046 pracovníků. Cílem bylo zmapovat nejen relevantní oblasti současné posudkové praxe, ale i zkušenosti, názory a postoje pracovníků, které se týkají případných změn v nastavení posudkové praxe, v rolích jednotlivých odborností, míře a podmínkách spolupráce, zapojení dalších odborností, využití multidisciplinárního týmu atd. Zjišťovali jsme také podrobnosti organizace zpracování žádosti, tj. zejména míru kontinuity či fragmentace procesu zpracování žádosti, což je jeden z důležitých faktorů ovlivňujících možnosti vzájemné spolupráce.
- **Kvantitativní dotazníkové šetření pracovníků agentury PnP** - byli osloveni všichni posudkoví lékaři uvedení v datové tabulce kontaktů poskytnutých Odborem LPS ČSSZ. Celkově bylo získáno 194 dotazníků vyplněných těmi posudkovými lékaři, jejichž posudková činnost v době výzkumu zahrnovala v nějaké míře i posuzování stupně závislosti, a mohli tedy vyplnit všechny otázky týkající se zkoumané problematiky. Tematicky se dotazníky pro posudkové lékaře doplňovaly a částečně kryly s dotazníky určenými pro pracovníky agentury PnP tak, aby data získaná od obou skupin respondentů byla vzájemně komplementární.
- **Fokusní skupina II** - expertní fokusní skupina složená z odborníků, kteří mají znalosti a zkušenosti s problematikou posuzování stupně závislosti. Zároveň účastníci zastupovali odbornosti, které jsou relevantní při zvažování variant složení multidisciplinárního týmu pro posuzování stupně závislosti. Cílem fokusní skupiny bylo na základě dosavadních výzkumných poznatků a zkušeností z praxe pozvaných odborníků diskutovat varianty uplatnění multidisciplinárního rozhodování v oblasti posuzování nároku na PnP.
- **Odborný workshop** - byl stěžejní aktivitou finální fáze projektu, tj. představení Hlavního výstupu. Na workshopu se sešli zástupci z hlediska projektu klíčových organizací a subjektů - Generální-

ho ředitelství úřadu práce ČR, příslušných odborů Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, Odboru lékařské posudkové služby České správy sociálního zabezpečení, zástupci dalších organizací, jako je např. Národní rada zdravotně postižených či Asociace poskytovatelů sociálních služeb.

## Hlavní výstupy projektu

### 1. Analýza současné posudkové praxe v posuzování stupně závislosti u příspěvku na péči

V rozboru současné praxe z hlediska možností uplatňování multidisciplinárního přístupu a z hlediska rizik pro určité typy disabilit či situací žadatelů o PnP jsme kladli důraz na empirickou identifikaci situací či stavů, které mohou být v rámci současné posudkové praxe komplikované, silně nejednoznačné či přímo rizikové. Rizikovitost z hlediska žadatele (i systému PnP, resp. naplnění účelu dávky PnP) jsme chápali tak, že může dojít k výrazně neadekvátnímu posouzení zdravotního stavu a přiznání neodpovídajícího stupně závislosti, a to jak nadhodnocení tak i podhodnocení stupně závislosti. Určili a popsali jsme 5 typů hledisek, z nichž byly rizikové či potenciálně rizikové případy empiricky definovány. Tato hlediska se vzájemně nevylučují, ale naopak překrývají a vzájemně zpřesňují. Konkrétní případ může být rizikový z více či všech takto empiricky vymezených hledisek. Jedná se o následující hlediska:

**A. Případy rizikové v důsledku úzké interpretace či opomíjení některých právních ustanovení.** U zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách se toto týká především § 3 písmeno c) a písmeno d) (tedy vymezení dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a vymezení přirozeného sociálního prostředí) a u vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, jde o ustanovení § 2 odst. 1 a ustanovení § 2 odst. 2;

**B. Případy spadající do některých typů zdravotních omezení či situací daných zdravotním stavem.** Do této skupiny byly zařazeny následující situace: kolísavý zdravotní stav; nemoci, kde hrozí nebezpečí akutních stavů/situací; kumulace více zdravotních potíží (více chorob či postižení); výrazně nejasný budoucí vývoj onemocnění; vzácná onemocnění /málo zavedené diagnózy; nejasná diagnóza;

**C. Situace, které vyplývají ze samotného řízení o příspěvku na péči a posuzování stupně závislosti.** Jsou to zejména: opakované neúspěšné podávání žádosti o PnP či jeho zvýšení; nesoulad názorů/informací na jejichž základě posouzení probíhá; krátká délka platnosti posudku;

**D. Konkrétní diagnózy či skupiny diagnóz.** Sem byla zařazena: duševní onemocnění; rannější fáze demencí; poruchy autistického spektra/lehká MR; symptomatologická geiatrická křehkost;

*E. Děti* - v rámci všech výzkumných činností a od všech typů do výzkumu zahrnutých aktérů bylo možné zaznamenat názor a zkušenosti, že není optimální uplatňovat stejný postup posuzování a téměř stejnou sadu posudkových kritérií na děti i na dospělé.

Na závěr analytické části shrnujeme silné stránky i slabé stránky současného nastavení posudkové praxe v posuzování stupně závislosti jako jedno z východisek pro navrhované změny. Změny by neměly narušit silné stránky, měly by vést k redukci či eliminaci slabých stránek stávající posudkové praxe, zejména s ohledem na její nejednotnost a identifikované rizikové skupiny.

### 2. Návrhy a doporučení k posílení a rozšíření multidisciplinarity v posudkové praxi

Návrhy variantního řešení a opatření na posílení a rozšíření multidisciplinarity v posudkové praxi se týkají:

- posílení odborných kompetencí hlavních aktérů posudkové praxe - návrhy směřující k vytvoření minimálního společného vzdělávacího základu pro všechny aktéry, kteří participují či v budoucnu budou participovat na procesu posouzení stupně závislosti a usnadnit tak vzájemnou spolupráci mezi těmito aktéry, a jednotného rámce dalšího vzdělání v oblasti posuzování stupně závislosti pro hlavní odbornosti, které jsou v současné době pro proces posouzení stupně závislosti klíčové: tedy sociální pracovníky, posudkové lékaře a praktické lékaře pro dospělé a praktické lékaře pro děti a dorost;
- implementace inovovaného modelu posuzování stupně závislosti, který je na principu multidisciplinární spolupráce založen - navrhujeme strukturované variantní řešení posuzování nároku na PnP tak, aby bylo dosaženo výrazného posílení multidisciplinarity v posudkové praxi;
- obecně definujeme, jaký základní cíl a jaké parametry by měl mít model posudkové praxe, v němž dojde k posílení, upevnění a rozšíření multidisciplinarity

tak, aby tento model byl životaschopný - měl šanci na zavedení do praxe a také na akceptaci a skutečně uplatňování pracovníky první linie posudkové praxe - tedy především sociální pracovníky a posudkovými lékaři;

- vymezujeme žádoucí parametry multidisciplinárního posuzování stupně závislosti;
- podrobně rozpracováváme tři fáze posílení a rozšíření multidisciplinarity v posudkové praxi posuzování stupně závislosti u PnP. Navržené fáze lze připravit a realizovat zároveň či postupně, ale platí, že podmínkou úspěšného uskutečnění druhé fáze je uskutečnění první, a podmínkou uskutečnění třetí fáze je realizace prvních dvou:
  - I. Zajištění větší kompatibility a využitelnosti podkladů vstupujících do posuzování stupně závislosti - v této fázi jde zejména o větší standardizaci posudkové praxe;
  - II. Posílení a rozvoj spolupráce mezi sociálními pracovníky a posudkovými lékaři agendy příspěvku na péči. Tato fáze cílí na dosahování celkové vyšší spolehlivosti a objektivitu posouzení stupně závislosti a na řešení problému, kdy v důsledku chybějící paralelní spolupráce vyjdou v současné době případné nejasnosti a nesoulad najevo obvykle až po vydání prvního rozhodnutí;
  - III. Rozšíření posuzování stupně závislosti o multidisciplinární poradní týmy. Užší spolupráce mezi jednotlivými odbornostmi a rozšíření počtu zúčastněných odborností ve specifických a obtížně posouditelných případech povede k přesnějšímu posuzování stupně závislosti.

### 3. Diskuse: Zvážení rizik nákladů a benefitů spojených se zaváděním navrhovaných změn posudkové praxe

V souvislosti s implementací změn je třeba počítat s tím, že zásah do fungování

posudkové praxe ponese určitá rizika a náklady. V poslední části výstupu se tedy zabýváme tím, v jakých oblastech se mohou objevovat rizika a kde mohou vznikat. Podrobněji se zabýváme těmito oblastmi rizik a nákladů: rizika spojená se zaváděním změn do posudkové praxe; rizika způsobená změnou posudkové praxe; přechodné náklady vzniklé zaváděním změn do posudkové praxe; trvalé náklady spojené s multidisciplinární posudkovou praxí.

Jako efekt navrhovaných změn posudkové praxe očekáváme také benefity a rovněž úspory plynoucí ze zavedení těchto změn, a to zejména díky odstranění či redukci stávajících zdrojů neefektivit a prodražování posudkové praxe. To dle našich poznatků o současném fungování posudkové praxe vzniká zejména v důsledku: nízké míry spolupráce mezi hlavními profesionály posuzování stupně závislosti, kdy strategie či postupy, který každý z nich individuálně uplatňuje, mohou někdy (i nezáměrně) jít proti sobě, a včas nedeřešené diskrepance jsou pak předmětem námitek/odvolání či důvodem k podání nové žádosti; nízké míry důvěry mezi profesionály či dokonce zpochybňování odbornosti/nezaujatosti ostatních aktérů, kdy výsledkem je zejm. znehodnocení části nákladů na sociální šetření i na poskytnutí lékařských podkladů tím, že nejsou využity, a dochází k zatěžování systému dalšími kroky, jako jsou zejm. nová vyšetření specialistů; způsobu uplatňování posudkových kritérií, který vede k pochybnostem o správnosti posouzení u poměrně široké škály zdravotních omezení a tím zvyšuje počty odvolání, opakovaných žádostí, porizování dalších a dalších vyjádření specialistů atd.

*Autorka Mgr. Olga Hubíková (olga.hubikova@vupsv.cz) působí jako výzkumná pracovníce Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social affairs - RILSA), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Holešovice, Česká republika.*

## Informační servis čtenářům

### Rovnost příležitostí z pohledu rodinné politiky

Petra Michalová

**Národní centrum pro rodinu se veřejné diskuse o rovných příležitostech účastní už řadu let. Během těch let se ale pojetí konceptu značně proměnilo a je důvodné se domnívat, že pod pojmem „rovné příležitosti“ si každý představí něco trochu jiného. Tento vývoj se nakonec stal impulsem k uspořádání semináře „Rovnost příležitostí z pohledu rodinné politiky“, který proběhl 20. 9. 2016 v prostorách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Seminář se konal pod záštitou poslankyň Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR paní Pavly Golasowské, Jitky Chalánkové a Niny Novákové a spolu s Národním centrem pro rodinu ho pořádala Asociace center pro rodinu.**

Hlavním motivem veřejné diskuse o rodinné politice se v posledních letech staly rovné příležitosti. Historický vývoj tohoto

konceptu, který přímo navazuje na vývoj chápání a uplatnění práv lidí s jakýmkoliv znevýhodněním, se aktuálně výrazně pro-

filuje jako koncept, který se zabývá (ne)rovností mužů a žen a uplatňuje se v mnoha oblastech veřejného prostoru,



ale zejména ve vládních vizích a strategiích v oblasti rodinné politiky a politiky zaměstnanosti.

V programu semináře zazněly příspěvky, které nabízejí širší a provázanější kontext pro úvahy, jaké místo má koncept rovných příležitostí v demokratické společnosti, jaký vliv má jeho uplatňování na podobu veřejných politik a na jaká východiska při jeho aplikaci je dobré nezapomínat. Úvod do problematiky a velmi zřetelnou ilustraci východisek, která stála na začátku formování konceptu rovných příležitostí, obsahoval příspěvek doc. Haralda Christiana Scheue, specialisty na právo EU a mezinárodní a evropskou ochranu lidských práv, pedagoga PF UK a člena Rady vlády pro lidská práva. Jeho úvaha se týkala mimo jiné ekonomické teorie práva, která ovlivňuje veřejné politiky i v oblastech, které jsou daleko více spojeny s individuálními lidskými osudy a pokouší se ekonomicky motivovat procesy postavené na vzájemné úctě, respektu a mezilidských vztazích.

V rodinné politice se daleko více než v jiných veřejných politikách objevuje a uplatňuje pojem „svobodná volba“. Nezbytnou podmínkou pro svobodu volby je dobrá znalost všech okolností, které volbě předcházejí, a také vědomé rozhodnutí nést za ni odpovědnost. Pokud se v rámci rodinné politiky zabýváme situací a potřebami rodiny, pak k tomu neodmyslitelně patří péče, která se v rodině odehrává. Významem rodičovské péče z hlediska vývojové psychologie, komplementárním působením otce a matky na dítě a rozdíly v péči rodičovské a nerodičovské se ve svých příspěvcích zabývala prof. Lenka Šulová z Filozofické fakulty UK. Její vystoupení významně oceňovalo rodičovský přínos a význam jednotlivostí, které v jednom celku představují rodičovskou výchovnou péči, a pomohlo posluchačům znovu si uvědomit, jak důležitou a cennou práci odvádějí během těch let, kdy svůj čas a energii věnují svým dětem. Že to není jen způsob uspokojení vlastních emocionálních potřeb a potřeb dítěte, ale společensky významný způsob, jak investovat do další generace.

Zahraniční zkušenost s aplikací rovných příležitostí a také s podobou rodinné politiky na severu Evropy přijel do Prahy přednést pan Jonas Himmelstrand, publicista a člen kolegia Institutu Gordona Neufelda, který se věnuje výzkumu neurověd. Jonas Himmelstrand je také autorem knihy o osobním růstu a rodinné politice ve Švédsku a dlouholetým kritikem uplatňování nástrojů švédské rodinné a sociální politiky. Jeho vystoupení bylo velmi zajímavým pohledem na cestu, která v českých poměrech leží před námi - cestu velmi nekompromisního uplatňování rovných příležitostí jako nástroje, který zásadně ovlivňuje rodinný život.

Příspěvky, které na semináři zazněly, se nevěnovaly pouze aspektům rodičovské péče. V rodině se často pečují i o další členy, nemocné, lidi s postižením nebo seniory. Obě roviny péče - naplňování potřeb

pečovaného a zároveň projev vztahu, soukromé a solidarity pečujícího - jsou nesporně výrazným sociálním přínosem a cenným projevem mezigenerační solidarity. Zároveň posilují vědomí odpovědnosti jednoho člověka za druhého, posilují preventivní účinek kvalitního vztahového záze- mí a ovlivňují další sociální a lidské roviny. Zároveň s sebou ale dlouhodobá péče přináší výrazná sociální rizika, která mohou snižovat kvalitu života rodiny, pečujícího i pečovaného. O aspektech dlouhodobé péče promluvila na semináři paní Olga Hubíková z Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, výzkumnice, která se otázkám péče v rodině a situaci pečujících dlouhodobě zabývá. Z jejího příspěvku bylo zřejmé, že velkou pozornost, která je koncentrována na otázky slučitelnosti rodiny a zaměstnání zejména ve vztahu k péči o nejmenší děti a někdy redukována na odpovídající počet míst v zařízeních péče o děti, bude nezbytně nutné distribuovat rovnoměrněji a také s větším akcentem na zátěž, kterou péče v rodinách představuje. Péči v rodině chceme přiznat velkou hodnotu, nemůžeme ale nevidět, že svobodná volba v podmínkách rozhodnutí o dlouhodobé péči přichází velmi zkrátka - nejčastěji, ale ne zcela dobrovolně, pečuje ten rodinný příslušník, který např. ztratil zaměstnání, pečující vykonávají často úkony, pro něž se necítí dostatečně vybaveni nebo které jim působí velké rozpaky, v systému péče téměř neexistují odlehčovací služby, které by umožnily, aby rodina či jednotlivý pečující nevyčerpal svoje síly až na dno. Uplatnění konceptu rovných příležitostí je v tomto ohledu pouze deklaratorní. Konkrétních opatření je velmi málo a vzhledem k ukazatelům demografického vývoje nejsou dostatečná.

Také rovnost příležitostí pro lidi, kteří se ocitli na hranici (nebo za hranicí) sociálního vyloučení, je těžko představitelná. Pokud rovnost příležitostí znamená, že je třeba „stanovit stejnou startovní čáru“ (mít možnosti uplatnit se ve společnosti a dosáhnout svých práv), pak je také třeba připustit, že tento přístup nepočítá s lidmi, kteří stejnou startovní čáru nemají a jejichž možnosti uplatnit budou vždycky něčím limitovány - i oni ovšem žijí v naší společnosti a spíše než programy na jejich zaměstnávání by potřebovali program, který by společnost naučil jimi nepohrdat a nevykloučovat je jen proto, že nesplňují některý z faktorů „normálnosti“. Doktor Libor Prudký, jehož vystoupení se věnovalo rovným příležitostem v kontextu sociálního vyloučení, upozorňoval na řadu stereotypů v převládajících přístupech k lidem sociálně vyloučeným, stereotypů, které vedou k prohloubení závislosti na sociální pomoci státu zejména tím, že neproměňují společenské podmínky, ale poskytují jen momentální pomoc.

Účinnou příležitostí však nabízí pouze kombinace obou přístupů - řešení momentální nouze a zároveň porozumění individuálním potřebám každého člověka. Pokud se

někdo zabývá potřebami konkrétního člověka, dává mu tím současně najevo, že nachází smysl v jejich odlišnostech. Otázky mají být pokládány konkrétní osobě (potřebují, aby o mě někdo stál, potřebují být osloveni jménem, potřebují, aby můj příběh nebyl redukován na tady a teď - extrémně sociálně vyloučen, ale abych byl vnímán v kontextu svých předchozích životních fází, kdy jsem možná něco uměl, někým byl, potřebují, aby lidé kolem mě věřili, že mám nějakou perspektivu), pak jsou jednoznačným východiskem pro uplatňování konceptu rovných příležitostí.

Diferenciace, vědomí sociálnosti, se tak stává principem nejen sociálních řešení, ale také principem svobodné volby uplatňované i v rodinné politice: rovných příležitostí lze dosáhnout tím, že společně vytvoříme prostředí, kde se rodiny budou moci rozhodnout pro svoje originální řešení, aniž se tím významně ekonomicky nebo společensky oslabí. Diferenciace jako druhý pól rovnosti příležitostí. Nikoliv konfliktní, spíše komplementární.

V tomto duchu uzavřela seminář svým příspěvkem Marie Ujezdská, která ilustrovala na historickém přehledu rodinné politiky a klíčových okamžicích jejího vývoje souvislosti mezi dnešní podobou rodiny a určitým společenským a také politickým očekáváním, které od rodiny máme.

Veřejná diskuse nad otázkami rodinné politiky je aktuálně velmi bouřlivá, jistě také v souvislosti s koncepcí rodinné politiky, jež bude základním koncepčním materiálem pro přijímání dalších opatření, která mohou ovlivnit život rodiny u nás. Cílem semináře bylo zamyslet se kriticky nad příliš úzkým chápáním rovných příležitostí a zároveň najít společná východiska a skutečně konsenzuální postoje jednotlivých zástupců odborné veřejnosti a veřejné správy. Kvalita života rodiny je významným společenským ukazatelem, ale zároveň je za tímto souslovím dobré vidět mámy a táty usilovně zaměstnané výchovou dětí, obětavé rodiny, které v nelehkých podmínkách pečují o svoje nemocné, seniory, kteří mají se svými blízkými méně kontaktů, než by si sami přáli, nebo třeba mladé lidi, kteří zvažují, zda si založením rodiny nezkomplikují cestu za nějakým snem. Bylo společným přáním a záměrem organizátorů, aby spokojený a plnohodnotný rodinný život byl součástí toho snu, ambicí a cílem mnoha lidí a také součástí politické vize pro příští roky.

Všechny příspěvky za semináře jsou ke stažení na [www.rodiny.cz](http://www.rodiny.cz).

*Autorka Petra Michalová ([michalova@rodiny.cz](mailto:michalova@rodiny.cz)) pracuje v Národním centru pro rodinu, které se zabývá rodinnou politikou na komunální i celostátní úrovni (The National Center for Family), Průchodní 377/2, 602 00 Brno - město, Česká republika.*

## Knihovna Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí v novém

Staronová knihovna Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí byla pro veřejnost oficiálně otevřena 16. 1. 2017. Provoz byl omezen od podzimu 2016 do 13. 1. 2017 z důvodu stěhování knihovny z Palackého náměstí do nového prostoru v budově Rosmarin Business Center, která se nachází v Dělnické ulici v Praze - Holešovicích.

Knihovna disponuje specializovaným knihovním fondem o objemu cca 20 000 svazků. Fond obsahuje jak české, tak zahraniční publikace a periodika z oblasti sociální politiky, sociální ochrany, trhu práce, výběrově ze statistiky, ekonomie, sociologie a dalších souvisejících oborů. Až na výjimky knihovna půjčuje materiály absenčně (viz knihovní a výpůjční řád). Uživatelům je k dispozici on-line katalog, ve kterém si mohou na základě zvolených vyhledávacích kritérií materiály vyhledávat a přímo rezervovat. U publikací vydaných ústavem

je přístup k plnému textu v elektronické verzi. Samostatnou databází je Zlatý fond sociální politiky, katalog historicky a odborně významných publikací odrážejících vznik a vývoj československé, resp. české sociální politiky.

Uživatelům jsou poskytovány knihovnické a informační služby, k dispozici je také čítárna s jedním pracovním místem s PC a deseti místy ke studiu. Poplatky v knihovně zůstávají beze změn.

Knihovnu je možné navštívit denně kromě pátku. Po předchozí telefonické či emailové domluvě je možné dohodnout návštěvu i v jiném než stanoveném čase. Kontaktními osobami, které se Vám budou rády věnovat, jsou Mgr. Štěpánka Tůmová a Mgr. Katarína Švehlová. Bližší informace najdete na stránkách knihovny VÚPSV <http://www.vupsv.cz/index.php?p=library&site=default>.

### Výpůjční doba:

Pondělí	14:00 - 16:00
Úterý	9:00 - 12:00
Středa	9:00 - 12:00, 13:00 - 17:00
Čtvrtek	9:00 - 12:00

### Kontakty:

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí  
Business Center Rosmarin (2. patro)  
Dělnická 213/12  
170 00 Praha 7 - Holešovice  
Tel.: 211152727, 211152726  
[stepanka.tumova@vupsv.cz](mailto:stepanka.tumova@vupsv.cz)  
[katerina.svehlova@vupsv.cz](mailto:katerina.svehlova@vupsv.cz)  
[knihovna@vupsv.cz](mailto:knihovna@vupsv.cz)



### Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR SOCIÁLNÍ SLUŽBY [www.socialnisluzby.eu](http://www.socialnisluzby.eu)

#### Z obsahu lednového čísla:

- Aktuální nabídka seminářů Institutu vzdělávání APSS ČR na 1. pololetí 2017
- Mgr. Bc. Andrea Tajanovská, DiS.: Reportáž: Kufry plné vzpomínek - další unikátní seminář Institutu vzdělávání APSS
- Představujeme nově zvolené radní pro oblast sociálních služeb v krajích: Zlínský kraj
- Rozhovor s Václavem Krásou, předsedou Národní rady osob se zdravotním postižením ČR
- Renata Hasilová: Co je canisterapie, co dokáže a co nedokáže? 1. díl
- Mgr. Marcela Hauke: Kam pracovník může a nemůže aneb Práva osob z pohledu terénních služeb sociální péče
- SPECIÁLNÍ PŘÍLOHA: Adiktologické služby
- Michael Viereckl, Mgr. Jiří Šupa: Reforma psychiatrické péče
- MUDr. Markéta Janatová: Moderní technologie snižují riziko pádů
- Zařízení certifikovaná Značkou kvality

### **Novinky v knižním fondu**

**Ekonomie rodiny v proměnách času, institucí a hodnot.** / Mlčoch, Lubomír

Praha: Karolinum, 2014. 192 s. ISBN 978-80-246-2323-8.

**Proč potřebujeme rodinu, práci a přátele. Štěstí ze sociologické perspektivy.** / Hamplová, Dana  
Praha: Fortuna Libri, 2015. 214 s. ISBN 978-80-7321-947-5.

**Pěstounská péče. Manuál pro pomáhající profese.** / Pazlarová, Hana [EDI]  
Praha: Portál, 2016. 255 s. ISBN 978-80-262-1020-7.

**Sociální služby I. Užitečné informace pro manažery.**

Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, 2016. 215 s. ISBN 978-80-906320-4-2.

**Správní právo. Obecná část.** / Hendrych, Dušan a kol.

Praha: C. H. Beck, 2016. 570 s. - ISBN 978-80-7400-624-1.

### **The most significant labour market barriers to the recruitment of persons following a term of imprisonment**

*The very low number of options available in the labour market and the high rate of unemployment of persons released from prison (referred to in the study as "released persons" or "persons with a criminal record") as well as, typically, high rates of indebtedness (or over indebtedness) constitute the main reasons that significantly complicate the possibility of returning such persons to, and reintegrating them into, society.*

### **Social work provided by local and regional authorities in the form of delegated powers**

*While social services are provided by local and regional authorities in the framework of their independent jurisdiction, the social work activities of these entities were entrusted to them in the form of delegated powers, i.e. the town halls of municipalities with so-called extended powers, and regional authorities, by means of Act no. 108/2006 Coll., on social services, and municipalities with authorised town halls as well as extended powers via Act no. 111/2006 Coll., on assistance for those in material distress, as amended. The system is based on the "mixed territorial administration" model.*

### **The multidisciplinary nature of the care allowance**

*From March to November 2016, the Brno research team of the VÚPSV (Research Institute for Labour and Social Affairs), led by Prof. Libor Musil, conducted the "Multidisciplinary Nature of Assessing Entitlement to the Care Allowance" project. The care allowance benefit represents a somewhat sensitive topic for researchers for the following reasons: the high number and varied composition of addressees; the granting or withholding of the allowance is of critical importance for the lives of both the applicant and carer; the granting or withholding of the allowance is preceded by a somewhat complicated process involving the assessment*

*of the degree of dependence; assessment involves the direct or indirect participation of a wide variety of stakeholders; ensuring that the care allowance system functions is demanding in terms both of personnel and financial resources; and the amount of the benefit is high and continues to increase. Further complications consist of how to reflect the various vested interests, experiences, requirements and concepts concerning the optimal system settings of the care allowance, and the fact that the care allowance is subject to lobbying from various parties and interested groups, as well as pressure to introduce changes and efforts to block further changes.*

### **Equal opportunities from the family policy perspective**

*For many years, the National Centre for the Family has actively participated in the public debate on equal opportunities. Over the years, however, this concept has changed significantly and it is reasonable to state that the term "equal opportunities" is understood slightly differently from person to person. This development eventually led to the organisation of a seminar entitled "Equal opportunities from the family policy perspective" which took place on 20 September 2016 in the Chamber of Deputies of the Czech Parliament building. The seminar was held under the auspices of Members of the Chamber of Deputies Pavla Golasowská, Jitka Chalánková and Nina Nováková and was jointly organised by the National Centre for the Family and the Association of Centres for the family.*

### **The relocation of the library of the Research Institute for Labour and Social Affairs**

*The library of the Research Institute for Labour and Social Affairs was officially re-opened to the public on 16 January 2017. The operation of the library was restricted from autumn 2016 to 13 January 2017 due to the moving of the facility from the Institute's former headquarters at Palackého náměstí, central Prague, to new premises in the Rosmarin Business Center building located in Dělnická street, Prague 7 - Holešovice.*



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 oblastí 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

Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Czech Republic, tel. +420 211 152 711, <http://www.vupsv.cz>

# FÓRUM sociální politiky

