

Z obsahu 3. čísla:**Aktuální úvaha**

Plaidoyer pro globální sociologii v době koronaviru
Geoffrey Pleyers

Recenzované články

Sociální zabezpečení je klíčem k české daňové reformě
Jaroslav Vostatek

Iracionalita státní podpory transformovaných fondů
ve světle jejich z(ne)hodnocení: Využití opt-in strategie
pro vyšší výnosy s nižším rizikem v DPS
Petr Brabec

Rozdíl v odměňování žen a mužů a rodičovství
Alena Křížková – Kristýna Pospíšilová
– *Romana Marková Volejníčková – Hana Maříková*

Ekonomická aktivita, materiální situace a adaptace
na chudobu vybraných skupin osob bez domova
Petr Holpuch – Olga Nešporová

Nerecenzované články

Projekt Krajská rodinná politika
Jitka Chrtková – Kateřina Drnková Jačková



FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

Editorial

Aktuální úvaha

Plaidoyer pro globální sociologii v době koronaviru
Geoffrey Pleyers

Recenzované články

Sociální zabezpečení je klíčem k české daňové reformě
Jaroslav Vostatek

Iracionalita státní podpory transformovaných fondů ve světle jejich z(ne)hodnocení: Využití opt-in strategie pro vyšší výnosy s nižším rizikem v DPS
Petr Brabec

Rozdíl v odměňování žen a mužů a rodičovství
Alena Křížková – Kristýna Pospíšilová – Romana Marková Volejníčková – Hana Maříková

Ekonomická aktivita, materiální situace a adaptace na chudobu vybraných skupin osob bez domova
Petr Holpuch – Olga Nešporová

Vývoj politiky zálohovaného výživného prizmatem teorie sociální konstrukce cílových populací
Kamila Vlčková – Jitka Čampulková

1

2

4

13

19

26

34

Poznátky z praxe

Projekt Krajská rodinná politika
Jitka Chrtková – Kateřina Drnková Jačková

Recenze

Recenze knihy „Vzpomínky na 60 let v oboru sociální politiky, správy a práva (1955–2015)“
Jan Mertl

Recenze publikace „Metodologie výzkumu politiky“
Pavel Horák

Recenze knihy „Genderové nerovnosti v odměňování: Problém nás všech“
Anna Rybová

Informační servis čtenářům

Novinky z činnosti a publikací VÚPSVů

Novinky v knihovním fondu VÚPSVů

43

44

46

47

48

48

Editorial

Topical reflection

A plea for global sociology in times of the coronavirus
Geoffrey Pleyers

Reviewed articles

Social security is the key to Czech tax reform
Jaroslav Vostatek

The irrationality of providing state support for transformed funds in the light of their financial (non) appreciation: the use of an opt-in strategy for higher returns with lower risks in the form of a notional defined contribution (NDC) system
Petr Brabec

The gender pay gap and parenthood
Alena Křížková – Kristýna Pospíšilová – Romana Marková Volejníčková – Hana Maříková

The economic activity, material situation and adaptation to poverty of shelterless homeless persons
Petr Holpuch – Olga Nešporová

1

2

4

13

19

26

Development of a backed-up alimony policy from the viewpoint of the theory of the social construction of target populations
Kamila Vlčková – Jitka Čampulková

Findings from practice

The Regional Family Policy project

Review

Review of the book „Memories from 60 years in the field of social policy, administration and law (1955–2015)“

Review of the publication „Policy Research Methodology“

Review of the book „Gender pay inequalities: a problem that affects us all“

Information service for readers

News on RILSA's activities and publications

New publications in the RILSA library

34

43

44

46

47

48

48

For abstracts of the non-reviewed articles see the 3rd page of the cover.

Časopis je zařazen Radou pro výzkum, vývoj a inovace do Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR a je indexován rovněž v databázi ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences).

Informace pro autory

Obsahové zaměření časopisu: sociální problematika v nejširším vymezení. Časopis se skládá ze dvou částí. V první, tvořené rubrikou Recenzované články, 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 články do obou částí, tj. do recenzované i nerecenzované části. Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky. Autor by měl připojit úplnou kontaktní adresu včetně telefonního čísla a e-mailové adresy. Příspěvky zasílejte v elektronické podobě na adresu: petr.safarik@vupsv.cz.

Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění úvod, současný stav poznání, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 30 tisíc znaků včetně mezer v editoru MS Word musí vedle vlastního textu obsahovat 10–15řádkový abstrakt a klíčová slova, obojí v češtině a v angličtině. Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory. Redakce provádí jazykovou úpravu textu.

Více viz: www.vupsv.cz/casopis

FÓRUM sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

3/2020

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

Šéfredaktor: PhDr. Petr Šafařík
kontakt: petr.safarik@vupsv.cz
tel. +420 211 152 722, mob. +420 777 529 070

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

Distribuce a předplatně:
Česká pošta, s. p., odd. periodického tisku
Olšanská 38/9, 130 00 Praha 3
e-mail: postabo.prstc@cpost.cz
tel.: 800 300 302 (bezplatná infolinka ČR)

Prodej za hotové:
Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7 – Holešovice

Cena jednotlivého čísla: 60 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 15. 6. 2020

Registrace MK ČR E 17566
ISSN 1802-5854 – tištěná verze
ISSN 1803-7488 – elektronická verze
© Výzkumný ústav práce sociálních věcí, v. v. i., Praha 2020

Redakční rada:

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)
Doc. Adina Barbulescu, PhD (West University of Timisoara)
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)
Doc. JUDr. Iva Fischerová, CSc. (MUP, o. p. s., VŠE)
Prof. Jason Heyes (Sheffield University)
Prof. JUDr. Vilém Kahoun, Ph.D. (ZSF JČU)
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠE)
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)
PhDr. Věra Kuchařová, CSc. (VÚPSV)
Doc. Ing. Jitka Langhamrová, CSc. (VŠE)
Prof. Dr. Wim van Oorschot (Leuven University)
Prof. Ing. Eva Rievajová, Ph.D. (EU Bratislava)
Oksana Mikhaylovna Shubat, PhD (Ural Federal University)
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátko, CSc. (MU)
Prof. dr hab. Marek Szczepeński (Poznan University of Technology)
Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (VŠFS)
Konstantinos N. Zafeiris, PhD (Democritus University of Thrace)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

časopis Fórum sociální politiky se k Vám nyní dostává v dosud největším rozsahu – na 48 stranách jeho 3. čísla Vás čeká hned pět recenzovaných článků a tři recenze. Je tomu tak proto, že následující dvě vydání FSP budou monotematická a nechtěli jsme velmi zajímavé a aktuální příspěvky odsouvat až na zimu. Tím spíše, že část nynějších článků bezprostředně navazuje na stati, které jsme publikovali v přechozích třech číslech FSP.

Prvním z důležitých témat, která takto soustavně rozvíjíme, je reforma důchodového systému a souvisejících oblastí. Jaroslav Vostatek, profesor VŠFS, tentokrát navrhuje zásadní reformu příspěvků na sociální zabezpečení, která by přinesla jednak eliminaci řady daňových distorzí, jednak velké úspory nákladů na výběr daní a snížení administrativní zátěže podniků.

Petr Brabec z VŠE analyzuje systém českého doplňkového penzijního spoření a předkládá – obdobně jako Jaroslav Vostatek – řadu kritických zjištění. A také jasně formulované návrhy na změny, v tomto případě tedy fondového penzijního systému.

Obdobně velkého počtu obyvatel České republiky, respektive téměř všech, se týká problematika rozdílů v odměňování žen a mužů. Kolektiv autorek ze Sociologického ústavu Akademie věd ČR toto téma zpracovává ve vztahu k rodičovství. Mateřství je, jak dokládají, jednou z nejdůležitějších příčin rozdílů v průměrných mzdách mužů a žen v ČR. Autorky navrhují, jak upravit příslušný informační systém tak, aby bylo možné přímo sledovat mzdové z(ne)výhodnění v souvislosti s rodičovstvím. Také tento příspěvek tedy nabízí (i) decizní sféře velmi konkrétní řešení.

Článek Kamily Vlčkové a Jitky Čampulkové, doktorandek Institutu sociologických studií FSV UK, má rovněž předpoklady k tomu, aby ovlivnil i rozhodovací sféru. Nabízí totiž přehlednou rekapitulaci vývoje politik zálohovaného výživného od roku 1948 do současnosti, což se jistě dobře hodí v době, kdy je zavedení zálohovaného výživného součástí programového prohlášení nynější české vlády a přepracovaný návrh zákona o náhradním výživném byl 15. června vládou schválen a odeslán do Parlamentu ČR. Autorkami předložená analýza proměn sociální konstrukce rodičů-neplatičů a sólo rodičů pak má řadu přesahů a je jistě inspirativní i pro další disciplíny a témata. Zájemcům o širší souvislosti české rodinné politiky zde musím doporučit článek ze čtvrtého loňského čísla Fóra sociální politiky, kde Ivana Turková, tehdy odborná asistentka na VŠFS, velice zajímavě pojednala o marginalizaci přídavku na dítě v ČR v letech 2005–2017.

Také stať Petra Holpucha a Olgy Nešporové, pracovníků Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (dále též VÚPSV), se zabývá tématem rozvíjeným ve Fóru sociální politiky kontinuálně. Jejich pojednání přibližuje ekonomické aktivity a materiální situaci osob bez domova přespávajících venku. Za hlavní překážky úsilí proti extrémní chudobě a sociálnímu vyloučení badatelé označují nedostatek sociálního bydlení a absenci zákona o sociálním bydlení.

Vraťme se nyní k výše zmíněným blížícím se monotematickým číslovům FSP. To čtvrté (srpnové) bude věnované sociálně politickým dopadům 4. průmyslové revoluce. Část autorů do toho určitě stihne zahrnout i vlivy koronavirové pandemie. S jistotou tomu tak bude v eseji „Čtvrtá průmyslová revoluce a pandemie mění náš svět“ od Petra Víška, výzkumného pracovníka VÚPSV. Pohled autora, který patřil mezi klíčové tvůrce československé/české polistopadové sociální politiky a byl mimo jiné i zakladatelem a dlouholetým ředitelem Socioklubu, čtenáře jistě zaujme. Informace a vybrané náhledy na očekávané dopady digitalizace, automatizace a robotizace bude Petr Víšek konfrontovat s dosavadními poznatky o vlivech koronavirové pandemie. Zamyslí se i obecněji nad důsledky pro budoucí vývoj společnosti a státu.

4. číslo FSP přinese i další stať od autorů VÚPSV, a sice s obsáhlými údaji o stavu a predikcích vývoje procesu digitalizace, uplatnění umělé inteligence atd. a o reálných i očekávaných vlivech na trh práce a zaměstnanost.

Sociálně politickým dopadům koronavirové pandemie budeme věnovat celé přespříští (říjnové) vydání FSP. Některé naše příspěvatelé možná inspiroje i zahraniční zamyšlení, jehož český překlad otiskujeme v nynějším, tedy 3. čísle Fóra sociální politiky.

Závěrem připomínám, že jsme otevřeni návrhům témat, přístupů nebo autorů/-ek, které byste na stránkách Fóra sociální politiky chtěli vidat.

S přáním inspirativního čtení a hezkého léta

Petr Šafařík
šéfredaktor

Plaidoyer pro globální sociologii v době koronaviru¹

Geoffrey Pleyers

Článek, publikovaný v anglickém originále letos v dubnu, tedy v době globálně vrcholící koronavirové pandemie, se zamýšlí nad výzvami, které onemocnění covid-19 přineslo pro společnost a zejména pro sociology. Poukazuje na proces deglobalizace, který dočasně zasáhl i sociální vědy, a pléduje pro globálnější sociologii. Podle autora to neznamená omezování se na makroanalýzy a metodologický globalismus. Naopak zdůrazňuje význam empirických a analytických poznatků z různých regionů. Následně komentuje čtyři významné tematické okruhy, jimiž sociální vědy zatím reflektovaly dopady koronavirové pandemie, a zdůrazňuje při tom i významné politické aspekty. Vyslovuje mj. obavu, že by pandemie mohla posílit autoritářské tendence využívající biopolitiku založenou na nových technologiích a umělé inteligenci.

Koronavirus vrátil vědu do středu veřejné sféry, a to i v zemích, kde ji populističtí lidé v minulosti delegitimovali. Epidemiologové, lékaři a biologové nám přinášejí fakta: pandemie každým dnem pokračuje, je mnohem horší než „silná chřipka“ a žádá si tisíce životů na všech kontinentech. Sociální vědci přicházejí s fakty, která jsou stejně tvrdá a nepochybnitelná: i když virus samotný je biologický činitel, který může infikovat každého z nás, v konfrontaci s ním jsme si zásadně nerovni. Když přijde na smrtelné důsledky viru, jsou politiky v oblasti veřejného zdraví a sociální nerovnosti přinejmenším stejně důležité jako naše tělesné reakce na něj. Sociální vědci prokázali, že pandemie covidu-19 není pouze sanitární krize. Je to rovněž krize sociální a politická a je třeba ji považovat za moment zlomu, který přinese velké změny do našich životů, našich společností i našeho světa. Ač jsou příspěvky sociálních věd k řešení koronavirové pandemie stejně důležité jako příspěvky tvrdých věd, a v mnoha ohledech je doplňují, tvůrci politik je často odsouvají na vedlejší kolej.

S tím, jak se národní státy vracejí na scénu jakožto klíčoví hráči řídící reakci na pandemii, se i většina přispěvatelů v sociálních vědách zaměřuje na národní měřítko a obrací se na občany a tvůrce veřejných politik svých států. Vědci a experti provádějí národní statistické studie, analyzují odlišné dopady viru na různé třídy a etnické skupiny ve vlastní zemi, regionu či městě, přezkoumávají národní politiky (policies), které se mají s krizí vyrovnat, a přispívají k veřejným debatám v rámci svých států.

Tento vzestup metodologického nacionalismu je paradoxní, neboť pandemie covidu-19 je hluboce globálním jevem a bytostným důsledkem našeho globálního věku.² Pandemie odstartovala cyklus deglobalizace. Státy uzavřely hranice a cestování i mobilita ve světě prudce poklesly. Velké mezinárodní akce byly zrušeny či odloženy. Rodiny se izolovaly ve svých domovech a prioritou vlád států se stala ochrana proti viru a základní dodávky "vlastním lidem". Jedná se ovšem o globální fenomén. Virus se na zavřených hranicích nezastaví a odhaluje, jak hluboce jsme propojeni a vzájemně závislí. Díky bezprecedentnímu pohybu lidí po zeměkouli se

rozšířil rychleji a extenzivněji než jakákoliv jiná předchozí pandemie. Izolace a virové nebezpečí hluboce otřáslы společností a životy po celém světě. Jedná se o globální událost, která protíná každodenní život každého člověka naší planety.

Pro řešení pandemie je zásadní mezinárodní spolupráce v celosvětovém měřítku. To zcela jistě platí na poli medicíny a přírodních věd, máme-li dosáhnout lepšího pochopení viru samotného. Čiňští vědci izolovali a sekvencovali genom viru v lednu a sdělili výsledky desítek vědeckých studií, což otevřelo cestu k publikování tisíců odborných článků věnovaných covidu-19 napsaných lékaři, virology a epidemiology celého světa. Abychom lépe pochopili nový virus, zavedli lepší léčebné postupy, které mohou zachránit tisíce životů, a zmírnili šíření pandemie, musíme se poučit ze zkušeností, selhání a osvědčených postupů.

I v sociálních vědách si musíme vzít ponaučení ze zkušeností s pandemií získaných v jiných zemích a oblastech světa. Potřebujeme globálnější sociologii, abychom lépe porozuměli výzvě, kterým čelíme, a vypořádali se s nimi, shromáždili dobrou praxi a úspěšné příklady, varovali před hrozbami a přemýšleli o tom, jaký bude svět po skončení této celosvětové krize. Takováto globální perspektiva by se neměla podřizovat „metodologickému globalismu“ ani se omezovat na makroanalýzy. Podpora globálního pohledu neznamená zavržení národního měřítka. Vyžaduje naopak empirické, epistemické a analytické vhledy z různých regionů světa, které jsou plně ukotveny v realitě, jež je zároveň místní, národní, regionální a globální. Samotným cílem Mezinárodní sociologické asociace je tak pěstovat dialog mezi sociálními vědci všech kontinentů a kombinovat analýzy od místní po globální³ úroveň, od osobní subjektivity až po globalizaci.

Zatímco výroba a služby zažily během izolace (lockdown) ostrý pokles, sociální vědy byly během prvních měsíců pandemie obzvlášť živé. V médiích a na specializovaných serverech byly publikovány tisíce analýz. Většina těchto příspěvků se soustředila na čtyři skupiny výzev a debat: (1) odhalení a analýza sociálních dimenzí pandemie; (2) monitorování a analýza způsobů, jimiž poli-

tické režimy a národní vlády řešily krizi a kde se při tom vyjevila jejich slabost; (3) analýzy toho, jak pandemie a izolace hluboce zasáhly jednotlivce i společnosti, jak přetvářejí sociální vztahy a jak sociální aktéři zavádějí do praxe nové formy solidarity a způsoby života v tomto velmi specifickém kontextu; a (4) přemýšlení o tom, jaké mohou být dlouhodobé důsledky krize i způsobů, jimiž se s ní sociální aktéři vypořádávají, a jak připravit cestu k alternativním budoucnostem, které mohou kvůli krizi nastat.

1. Sociální dimenze pandemie

Prvotním úkolem sociálních věd je důsledně a kriticky hodnotit, jak virus působí na naši společnost. Příspěvek sociálních vědců spočíval v tom, že poskytli indikátory umožňující sledování pandemie a diskutovali o nich. Zjistili přitom, že i když virus může nakazit každého a všechny, pandemie nás ovlivňuje různě a způsob léčby viru je úzce spojen se sociálními faktory. Pandemie covidu-19 zvyšuje sociální nerovnosti a odhaluje sociální struktury, zejména co se týče třídy, rasy a genderu. Ve Spojených státech jsou menšiny více zasaženy mnohem více.⁴ Ve Francii zažila lidnatá předměstí během prvního měsíce izolace nárůst mortality o 72 %. Průřezový přístup je tudíž zásadní, abychom pochopili, jak je krize zakažena a proč jí čelíme hluboce nerovným a nespravedlivým způsobem.

Problém nabývá dramatického rozměru v globálním Jihu. Pandemie vystavuje odhadem dvě miliardy lidí riziku krajní chudoby. Virus má zničující důsledky pro nejzranitelnější společenství od favel v Riu a indických slumů po uprchlické tábory. Neformální pracovníci jsou bez příjmů a ve slumech a favelách, kde je sociální odstup nemožný, se virus rychle šíří přelidněnými ulicemi i obydlení. Obyvatelé slumů si navíc nemohou dovolit přestat na týden pracovat ani se zásobit potravinami a jsou tak více vystaveni viru mimo svou vlastní komunitu.

2. Vládnutí za covidu-19

Další soubor vznikajících sociálněvědných příspěvků analyzuje, jak se tvůrci politik a politické režimy vyrovnávají se šířením

viru. Národní státy se prosadily jako hlavní aktéři zodpovědní za řešení pandemie. Tato obnovená síla národních států a národních společenství není novým fenoménem. Byl po desetiletí v jádru vzestupu Číny jako globální mocnosti a stal se i jádrem domácí a zahraniční politiky Spojených států za vlády Donalda Trumpa. V poslední dekádě jsme byli svědky vzestupu populistických a/nebo autoritářských lídrů států, kteří nacionalismus a autoritářství vrátili v naší době na čelnou pozici. Tento návrat nacionalismu a států na scénu však s propuknutím pandemie covidu-19 dosáhl ještě vyšší úrovně. Státy uzavřely své hranice a občané se obrátili na své národní vlády, aby jim poskytly ochranu, péči i pokyny. Mezinárodní instituce včetně OSN a Evropské unie se v globální krizi vypořády. Mezinárodní solidarita utrpěla jeden z nejsilnějších poklesů nedávné minulosti a úsilí najít vakcínu vypadá spíše jako globální závod mezi nadnárodními korporacemi než jako sdílená vědecká výzva.

Sociální vědci analyzovali, jak politické režimy na pandemii reagují a jaké výzvy tato pandemie před každý režim staví. Autorita populistických lídrů je zpochybněna, protože virus nelze redukovat na chřipku ani jej zařadit do kategorie „fake news“. Ačkoliv Čínská komunistická strana v rané fázi své reakce na nové onemocnění zažila selhání a tento fakt ukázal na limity autoritářských režimů, čínská vláda se s epidemií vyrovnala a nyní používá své zkušenosti i pomoci, kterou poskytuje ostatním zemím, k posílení vlastní diplomacie.

Pandemie představuje rovněž výzvy pro demokracii, neboť zdůrazňuje nerovnosti a někteří lidé tvrdí, že je nutná zvýšená sociální kontrola. Vyžaduje opětovné potvrzení základních hodnot demokratického systému, kde jsou rozhodnutí založena na vědeckých poznatcích a na občanské účasti a kontrole.

Pandemie odhalila silné a slabé stránky národních politických systémů. Nedostatečná efektivita národních vlád či situace, kdy lídr státu opakuje diskurzy zesměšňující pandemii či oddalující zavedení izolačních opatření, mohou mít za následek stovky či tisíce dalších úmrtí. Většina vlád nezhodnotila závažnost pandemie včas a nepodařilo se jim zavést základní ochranná opatření proti šíření viru mezi zdravotníky, o celé populaci nemluvě. Tváří v tvář této nečekané sanitární krizi nastolila každá vláda svou vlastní nekropolitiku. Prostřednictvím svých veřejných politik poskytují vlády některým lidem méně příležitostí vypořádat se s virem než jiným, přičemž lidé, kteří umírají doma nebo v domovech důchodců, se ve veřejných statistikách většiny zemí neobjevují. Pandemie a izolace rovněž proměnily vztahy mezi občany a vládou. Občané se obracejí na národní vlády, aby jim poskytly ochranu, péči a instrukce, jak pandemii uniknout. Mnozí z nich přijímají silnější státní sociální kontrolu a nové technologie sledování a rozpoznávání obličeje jako cenu, kterou je třeba zaplatit za omezení rozsahu pandemie a ukončení

izolace. Autoritářské, populistické i liberální vlády po celém světě mají sklon skrývat vlastní selhání a nedostatky z první krizové fáze sváděním viny na jednotlivé občany, kteří se nepodřizují izolačním opatřením.

3. Jak společnost reaguje

Třetí soubor sociálněvědných příspěvků zabývajících se důsledky koronavirové pandemie odhaluje a analyzuje, jak se sociální aktéři vypořádávají s krizí a navrhuji konkrétní řešení. Opatření sociálního odstupu ohrozila solidaritu, zpochybnila její význam a v mnoha případech zmenšila hranice společenství, v němž je solidarita praktikována. Ukázalo se, že pro udržení společnosti nad vodou jsou podstatné kolektivy, na něž je brán malý ohled. Zdravotní sestry a pečovatelské riskují své životy, aby poskytly péči pacientům a starým lidem. Pokladní v supermarketech náhle hrají viditelnou a důležitou roli v životech občanů. Sociální a solidární ekonomika otevírá cestu k hospodářství, které bude více lokální než dříve. V sousedstvích i ve městech se objevují nové solidární sítě, zároveň jsme ovšem svědky omezení solidarity na uzavřená národní společenství či rodiny. Tento soubor analýz rovněž zkoumá zásadní vlivy izolace na život lidí, subjektivitu a sociální vztahy. Mezigenerační vztahy získaly nové obrysy a nové významy. Digitální technologie převzaly podstatnou roli v udržování sociálních vztahů od přátelství až po nové chápání mládežnických dobrodružství v situaci izolace.

4. Vystane z krize nový svět?

Čtvrtý soubor analýz se zabývá dlouhodobými důsledky pandemie a společenskou reakcí na ni. Jakožto globální krize nečekaného rozměru a s nečekanými důsledky otevírá covid-19 nové horizonty možného a není vyloučeno, že bude uchopen jako příležitost k přetvoření světa. Krize otřásla ekonomickým dogmatem, které světu vládlo po desetiletí. Vnímání deficitu rozpočtu jako problémů i dogma ekonomického růstu jsou (dočasně) pozastaveny a vlády se soustředí na zmírnění pandemie.

Sociální vědci zdůraznili skutečnost, že krize může být i příležitostí k přeměně světa jiným způsobem. Mnozí zdůrazňují potřebu světa citlivějšího a pozornějšího k lidem, péči a sociálním nerovnostem a posílení systémů veřejné zdravotní péče. V situaci strmého pádu HDP a nárůstu státního dluhu volají nyní lídři států po zvýšené domácí produkci potravin a základního zboží.

Krize minulosti ovšem ukázaly, že tyto naděje na spravedlivější svět představují pouze jednu z možných alternativ budoucnosti, které krize může otevřít. Způsob, jakým byla pandemie dosud zvládnána, ukazuje, že na úrovni společnosti i mezi národy byla upřednostněna konkurence na úkor solidarity. Nejbohatší vyjdou z krize zásadně posílení. Namísto zvýšené solidarity na celostátní a mezinárodní úrovni může pandemie vést jedin-

ce i státy k upřednostnění ochrany vlastního společenství před sdílenými globálními zájmy. Aktéři, kteří po rozbití ekonomického dogmatu budou ve vhodné pozici k tomu, aby se chopili příležitosti, vůbec nemusí nutně být pro lepší veřejné služby a zdravotní péči pro všechny. Ve Spojených státech stejně jako ve většině ostatních zemí obrovské balíčky ekonomické pomoci směřovaly ohromné sumy veřejných peněz na záchranu velkých domácích podniků před krizí. Ať už se jedná o podniky nebo státy, ti, kdo se rychleji dostanou z krize ven, získají v globální konkurenci velký náskok - tak to alespoň naznačuje příklad Číny.

Pandemie může rovněž připravit půdu nové autoritářské éře s biopolitikou založenou na nových technologiích a umělé inteligenci. Část populace přijímá zostřený státní dohled a sledování za účelem boje proti šíření viru. Autoritářské režimy a jejich lídři jsou považováni za efektivní poskytovatele řešení a ochrany a Čína staví na svém rychlém zvládnutí epidemie, aby dobyla nové trhy a propagovala svůj model vládnutí. Co se biopolitiky a sociální kontroly týče, hranice mezi demokraciemi a autoritářskými režimy se stírá, neboť izolace omezila sociální protesty v některých zemích a ukázala se jako užitečná k omezování a kontrole obyvatelstva nejhudších předměstí.

Jak se lidstvo dostane z koronavirové pandemie? To záleží na medicíně a vědě, zejména na vytvoření vakcíny. Rovněž ale půjde o výsledek pokračujícího zápasu o sociální, politický i geopolitický význam pandemie i světa po pandemii.

- 1 Článek vyšel v angličtině v dubnu 2020 v internetovém periodiku Mezinárodní sociologické asociace (International Sociological Association) ISA Digital Worlds (dubnové číslo magazínu neslo titul Global Sociology and the Coronavirus), <https://www.isa-sociology.org/frontend/web/uploads/files/Global%20Sociology%20in%20Times%20of%20the%20Coronavirus.pdf>.
- 2 Albrow M. (1996) *The Global Age*, Cambridge: Polity.
- 3 Hanafi S. (2020) *A post-CoVid Sociology*, ISA Digital Worlds, duben 2020, <https://www.isa-sociology.org/frontend/web/uploads/files/Post-COVID-19%20Sociology.pdf>.
- 4 Purkayastha B. (2020) *Divided we stand - the pandemic in the US*, Open Movements/Open Democracy <https://www.opendemocracy.net/en/openmovements/divided-we-stand-the-pandemic-in-the-us>
- 5 Hanafi S. (2020) *Resurgent Authoritarianism: The Sociology of New Entanglements of Religions, Politics, and Economies*, úvodní slovo ke konferenci ISA World Congress of Sociology (Melbourne, Austrálie, 24.-30. července 2022), <https://www.isa-sociology.org/en/conferences/world-congress/melbourne-2022>.

Přeložil Mgr. Štěpán Kaňa.

Geoffrey Pleyers, Ph.D. (Geoffrey.Pleyers@uclouvain.be) je místopředsedou pro výzkum Mezinárodní sociologické asociace (International Sociological Association); vyučuje sociologii na Katolické univerzitě v Lovani (Belgie) a je předsedou programu „Sociální hnutí v globálním věku“ na Collège d'Etudes Mondiales (Paříž).

Sociální zabezpečení je klíčem k české daňové reformě

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

Hlavním českým daňovým kanálem jsou příspěvky na sociální zabezpečení, ač to není odůvodněné. Vláda si předsevzala, že zreformuje tyto příspěvky a související daně z příjmů. Dva reformní pokusy ministerstva financí narazily na resortní a soukromé zájmy. Největším nepřítelem efektivní české daňové reformy je politický marketing, odtržený od ekonomie daní. Marketérům je nutno vysvětlit, že zásadní reforma příspěvků na sociální zabezpečení a daní z příjmů přinese nejen eliminaci řady daňových distorzí, ale i výrazné zjednodušení těchto veřejných příjmů a obsáhlé úspory nákladů na výběr daní a administrativní zátěže podniků. Racionalita příspěvků na sociální zabezpečení je podmíněna sociálním modelem uplatňovaným v daném odvětví sociálního zabezpečení. Nejvýraznější spory jsou o financování české veřejné zdravotní péče, kde zatím převažují resortní a skupinové zájmy vyvěrající z existence sedmi zdravotních pojišťoven. Potlačení těchto zájmů je předpokladem podstatné racionalizace zdravotního pojistného a jeho začlenění do integrovaných příspěvků na sociální zabezpečení a do jednoho inkasního místa. Snazší bude reforma sociálního úrazového připojištění, které je „dočasně“ spravováno (na účet státního rozpočtu) dvěma soukromými pojišťovnami. Z podstaty českého sociálního zabezpečení vyplývá potřeba začlenění zaměstnaneckého pojistného do daně z osobních příjmů a odstranění dvojího zdanění dividend v rámci reformy korporátní daně z příjmů.

Klíčová slova: příspěvky na sociální zabezpečení, daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob, zdravotní pojištění, daňová reforma

Abstract

Social security contributions are the main Czech tax channel, without good reason. The Czech government made a resolution to reform these contributions and the income taxes. Two reform attempts of the Ministry of Finance met with resistance of the departmental and private interests. The biggest opponent of an efficient Czech tax reform is the political marketing, separated from tax economics. We have to explain to the marketers that a radical reform of the social security contributions and income taxes brings not only the elimination of more tax distortions but also a considerable simplification of these public revenues and extensive savings of tax collection costs and corporate administrative burden of complying with taxes. The rationality of the social security contributions is contingent on the welfare regime used in the respective social protection branch. There are major controversies over the public health care financing where departmental and group interests have prevailed due to existence of seven health insurance funds. The suppression of these interests is a precondition for a major rationalization of the health insurance premiums and its integration into common social security contributions and single tax collection point. The reform of the supplementary social accident insurance administered "temporarily" by two private insurance companies (at the expense of the state) seems to be simpler. From the nature of the Czech social protection follows the need for the integration of employee contributions into the personal income tax and the elimination of double taxation of dividends within the corporate income tax reform.

Keywords: social security contributions, personal income tax, corporate income tax, health insurance, tax reform

Úvod

Česká vláda ve svém programovém prohlášení schváleném 28. června 2018 uvádí, že prosadí „návrh nové koncepční zákonné úpravy daní z příjmů, která nově upraví zdaňování a systém pojistných odvodů z těchto příjmů s cílem zjednodušit daně a eliminovat daňové distorze. Proces rekodifikace příjmových daní zakončíme přípravou integrovaného systému správy daní a pojistných odvodů, který umožní placení těchto zákonných povinností na jednom místě“ (Babiš a kol., 2018b). Cílem tohoto příspěvku je vypracování koncepce daňové reformy tohoto druhu. Vyjdeme přitom ze srovnání českého daňového mixu s typickými mixy v zemích OECD a EU a analyzovat budeme i stávající doporučení OECD a EU.

Daňové mixy prodělaly v posledním století výrazné strukturální změny. Nejdříve se „královnou daní“ stala daň z příjmů,

v tom především daň z osobních příjmů, což si lze spojit se zásadou platební schopnosti. V další vlně vzniká všeobecné zdanění spotřeby, zprvu v podobě („dočasně“) obrátové daně a poté téměř výlučně ve formě daně z přidané hodnoty, mnohdy pojímané jako nepřímé zdanění příjmů obyvatelstva. „Teorie optimálního zdanění“ na bázi teorie užitku podpořila neoliberální tendence, směřující k nahrazení zdanění osobních i korporátních příjmů zdaněním spotřeby, resp. daní z přidané hodnoty. Pokud se při analýze proměn daňových mixů pojednává o zdanění spotřeby jako celku (tj. včetně akcizů a cel), tak vychází, že zdanění spotřeby vystřídalo na první pozici zdanění osobních příjmů. „Tyto změny politiky jsou významné, vezmeme-li v úvahu, že daně na bázi spotřeby zvyšují příjmy s menšími ekonomickými škodami a distorzními efekty než daně z příjmů“ (Asen a Bunn, 2019). Na druhou pozici mezi tyto dvě „nosné“ daně

jsou zařazeny příspěvky na sociální zabezpečení; OECD je považuje za daně. Ostatní daně jsou co do podílu na veřejných příjmech druhořadé a my se jim zde nebudeme podrobně věnovat.

Povinné příspěvky na sociální zabezpečení nejsou „pravou“ daní, toho si jsou vědomi i experti OECD. Aby se jim příspěvky na sociální zabezpečení „vešly“ do „daní“, tak museli upravit definici daně; ta zní: „Daň je povinná platba ve prospěch veřejné vlády, přičemž dávka poskytovaná vládou poplatníkům není nezbytně v proporcii k jejich platbě“ (OECD, 1996). Soudím, že ani do této definice daně se „nevejde“ sociální pojištění, jak je poskytováno a financováno v „klasických“ zemích s tímto pojištěním, jako jsou např. Německo či Rakousko. Pojistné klasického sociálního pojištění není platbou ve prospěch vlády, je příjmem nestátních fondů sociálního pojištění příslušné sociální skupiny. Pojistné sociálního pojištění je postaveno

na zásadě skupinové ekvivalence a nelze tedy říct, že modelově není v proporcí dávka a odpovídající pojistné. Není náhodou, že v těchto zemích pojistné sociálního pojištění (včetně nemocenského pojištění, jehož věcnou dávkou je zdravotní péče) není oficiálně považováno za daň, což se tam promítá i do statistik. V oficiálním německém daňovém mixu převažuje zdanění příjmů (49,8 %), v tom je daň z osobních příjmů s 37,7 % z celkových daňových výnosů; na 2. místě je daň z přidané hodnoty (31,2 %). Pokud se do tohoto mixu přidá pojistné sociálního pojištění, tak se rázem stane hlavní složkou s podílem 38 % a podíl daně z osobních příjmů se sníží na 23,3 % (RWI, 2017).

„Nedaňová“ podstata pojistného nevyplývá z dotace např. sociálního důchodového pojištění, pokud se do tohoto pojištění promítají i nástroje rodinné politiky (zejména náhradní doba pojištění za péči o dítě). Např. touto cestou je tak propojeno pojistné sociálního pojištění a „obecné“ daně. Obdobně je tomu i se vztahem např. k příspěvkům zaměstnanců na soukromé/sociální zabezpečení, které se kupř. povinně (či kvazipovinně) platí soukromým zdravotním pojišťovnám či soukromým penzijním společnostem. Ani zde nejde jistě o daně, ale má smysl tyto příspěvky vzít v úvahu např. při srovnávání celkového zatížení mezd. Účel by zde měl „světit prostředky“. Údaje OECD o „daňovém klínu“ (vyjadřuje relativní daňové zatížení a zatížení příspěvky na sociální zabezpečení ve vztahu k nákladům práce) a širěji pojatému „klínu povinných plateb“ za USA např. neobsahují příspěvky na povinné zdravotní pojištění a příspěvky na zaměstnanecké penze, které zabezpečují nadpoloviční většinu amerických zaměstnanců. S ohledem na nesrovnalosti tohoto druhu se lze důvodně domnívat, že v případě začlenění všech pří-

spěvků na sociální zabezpečení do daňového (a pojistného) mixu ve všech zemích OECD se tyto příspěvky dostanou – v průměru – na první místo, před zdanění spotřeby i před zdanění příjmů.

Příspěvky na sociální zabezpečení

Česká daňová struktura se – podle metodiky OECD – výrazně liší od průměru zemí OECD u tří rozpočtových příjmů: máme velmi nízké zdanění osobních příjmů a zdanění majetku, a naopak máme vysoký podíl příspěvků na sociální zabezpečení – viz obrázek 1.

České příspěvky na sociální zabezpečení mají od první poloviny 90. let trojí základní podobu:

- Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti s celkovou dnešní sazbou 31,3 % z hrubé mzdy, který sestává ze tří složek:
 - Pojistné na důchodové pojištění s celkovou sazbou 28 %, z toho zaměstnavatel platí 21,5 % a zaměstnanec 6,5 %. OSVČ platí pojistné se sazbou 28 % z volitelného vyměřovacího základu, nejméně však z jedné čtvrtiny průměrné mzdy.
 - Pojistné na nemocenské pojištění, které platí zaměstnavatel: 2,1 % (OSVČ dobrovolně).
 - Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, který uhrazuje zaměstnavatel a OSVČ: 1,2 % (vyměřovací základ OSVČ je shodný s volitelným základem u pojistného na důchodové pojištění).
- Pojistné na všeobecné zdravotní pojištění se sazbou 13,5 % (zaměstnavatel 9 %, zaměstnanec 4,5 %), které také platí stát za tzv. státní pojištěnce (vyměřovacím základem je v roce 2020 politicky svévolně určená částka 7903 Kč): pojistné z této částky je 1067 Kč měsíčně.

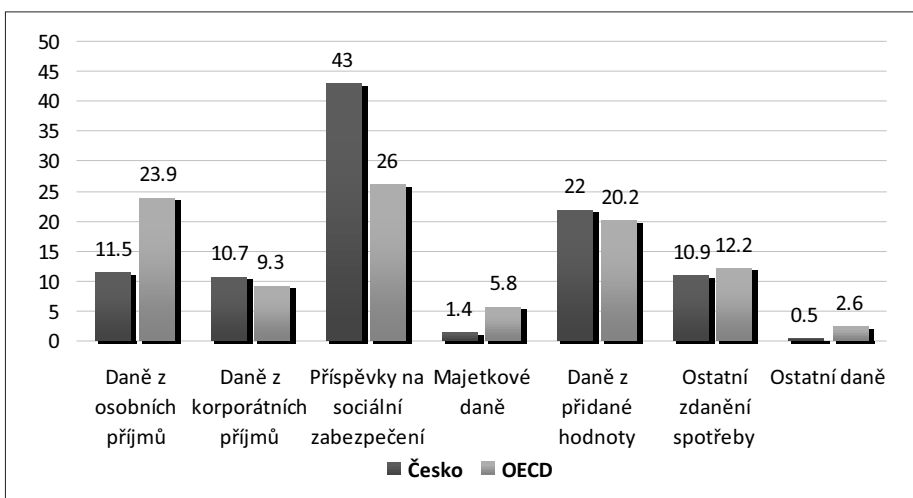
OSVČ hradí pojistné s toutéž sazbou, leč z poloviny zisku (přebytku příjmů nad výdaji), přičemž pro živnostníky na plný úvazek („hlavní činnost“) je stanovena i minimální výše zdravotního pojistného na úrovni poloviny průměrné mzdy zaměstnance, což letos představuje 2352 Kč měsíčně. „Osoby bez zdanitelných příjmů“, které stát nezařadil mezi státní pojištěnce, platí paušální pojistné ve výši 13,5 % z minimální mzdy (letos 1971 Kč měsíčně).

- Pojistné zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání: již historický sazebník pojistného (od roku 1993) obsahuje 7 sazeb: 2,8 ‰, 4,2 ‰, 5,6 ‰, 7 ‰, 8,4 ‰, 10,5 ‰ a 50,4 ‰. Pojistné za toto „soukromé“ pojištění platí zaměstnavatel.

Již samotný stručný přehled pojistného naznačuje, že české příspěvky na sociální zabezpečení nemají ucelenou koncepci: konstrukce pojistného na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti budí dojem pojistného systému, se specifiky pro OSVČ (dobrovolné nemocenské pojištění a volitelný rozsah důchodového pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti). Pojistné na zdravotní pojištění má naproti tomu již na první pohled tvar nespravedlivé zdravotní daně. Uvedené zákonné odpovědnostní pojistné by se zase nejlépe hodilo do povinného soukromého pojištění. Optimální by přitom bylo, kdyby celý český systém sociálního zabezpečení vycházel z jednoho sociálního modelu (welfare regime). Pro poradenství OECD a EU je v tomto ohledu charakteristické, že se samotnou koncepcí českého sociálního zabezpečení vůbec nezabývají – jen na základě daňové struktury (daňového mixu) usuzují, že se příspěvky na sociální zabezpečení mají snížit. Je to jednoduchým odrazem skutečnosti, že pojistné zařadili mezi daně – a předpokládají, že mohou (celkovou) sazbou příspěvků na sociální zabezpečení manipulovat podle všeobecných úvah tzv. teorie optimálního zdanění. My zde ale považujeme za nezbytné nejprve analyzovat oprávněnost samotné existence příspěvků na jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení.

Pokud jde o zdravotní pojistné, tak umíme vysvětlit, jak vzniklo: při daňové reformě 1993 svou roli sehrál nejen historický model nemocenských pokladen v českých zemích, ale i snahy o aspoň částečnou privatizaci zdravotního pojištění, popř. o zavedení konkurence mezi neziskovými zdravotními pojišťovnami. Již s předstihem před daňovou reformou vzniklo 15 těchto pojišťoven, v roce 1996 jich bylo již 27. Pak nastoupil integrační proces: dnes máme 7 zdravotních pojišťoven. Za sebou máme jak pokusy o jejich privatizaci (podle nizozemského vzoru,

Obrázek 1: Český daňový mix (struktura v %) ve srovnání s průměrem zemí OECD v roce 2017



Zdroj: OECD (2019a)

který se mezitím fakticky vrátil od trhu zdravotního pojištění k „polder systému“), tak i snahy o zavedení zdravotního spojení podle singapurského vzoru. Důsledkem nákladové exploze po zavedení tržních metod úhrady zdravotních služeb zdravotními pojišťovnami byla zásadní změna státní politiky, která vyústila v zavedení tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví, která každoročně stanoví všechny základní finanční parametry poskytování zdravotní péče. „Česko má systém veřejného zdravotního pojištění s významnou regulační funkcí Ministerstva zdravotnictví. Sedm kvaziveřejných zdravotních pojišťoven nakupuje péči a s poskytovateli zdravotních služeb každoročně sjednává její ceny a objemy. Obyvatelstvo má k dispozici široký rozsah hrazených zdravotních služeb a má přístup k velkému počtu nemocnic, z nichž většinu vlastní stát (27 %) nebo kraje a obce (45 %). Zdravotní pojišťovny mohou svým pojištěncům nabízet doplňkové služby v oblasti prevence (např. vitamíny či dobrovolná očkování). U největší zdravotní pojišťovny (VZP) bylo v roce 2017 pojištěno 56 % Čechů“ (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2019).

„Český zdravotní systém poskytuje prakticky všeobecné pokrytí, přičemž stát hradí pojistné za téměř 60 % celé populace (takzvaní „státní pojištěnci“). Tato skupina je z velké části ekonomicky neaktivní a zahrnuje děti, studenty, rodiče na rodičovské dovolené, důchodce, nezaměstnané, vězně a žadatele o azyl. Příspěvky, které takto hradí stát, jsou financovány prostřednictvím všeobecných daní, avšak tvoří pouze čtvrtinu všech příjmů veřejného zdravotního pojištění“ (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2017). K ocitovanému textu dodáme ještě nadpis, se kterým již nelze souhlasit: „Stát hradí pojistné za ekonomicky neaktivní jedince v zájmu zajištění všeobecné dostupnosti zdravotní péče.“ *Proč stát takzvaně hradí pojistné za ekonomicky neaktivní jedince, když může hradit „pojistné“ za všechny – z obecných daní? Když už nic jiného, tak by stát měl vybírat „pojistné“ od zaměstnavatelů (a samostatně výdělečně činných osob) a zdravotním pojišťovnám platit to, co dnes dostávají z tzv. stoprocentního přerozdělování zdravotního pojistného. Systémové, odborné řešení je v tomto ohledu velmi prosté, naráží ovšem na zájmy byrokratů – odpůrců jednoho inkasního místa.*

Vloni ministerstvo financí navrhlo (v meziresortní pracovní skupině) platby státu za státní pojištěnce nahradit zvýšením pojistného zaměstnanců o 3,7 % z hrubé mzdy – na úkor daně z příjmů ze závislé činnosti, kde by zůstala sazba daně 15 %, nově ale z hrubé mzdy (takto se mělo současně zrušit zdanění superhrubé mzdy), zaměstnanci by přitom „vydělali“

1,4 % z hrubé mzdy. Zabily by se tím „dvě mouchy jednou ranou“: sazba daně z příjmu by se nikomu nezvýšila (to bylo kameňem úrazu při předchozím návrhu ministeryně financí Schillerové) a současně by „české anomálie v podobě plateb za státní pojištěnce a superhrubé mzdy zmizely. Zprůhlednilo by se financování zdravotnictví, ulevilo se zaměstnancům a drtivě většině živnostníků. Bohužel dříve, než se záměr prodiskutoval na expertní meziresortní úrovni, staly se některé jeho části předmětem místy dost absurdní politické přestřelky. Takže než jsme jej stačili řádně představit, už se některé jeho části staly politicky nechtěnými. To je realita“, uvedla Schillerová (Vavroň a Holý, 2019). Strhla se velká mediální bouře, kterou resortní Zdravotnický deník charakterizoval takto: „Nebývale jednotnou frontu odporu, která sahá od pravice až po levici, od odborářů až po zaměstnavatele a samozřejmě i od poskytovatelů po zdravotní pojišťovny, spojuje jedno velké nemilé překvapení, které charakterizoval hejtman Kraje Vysočina Jiří Běhounek slovy: Tohle si za 30 let nikdo nedovolil“ (Cikrt, 2019a).

V českých podmínkách tak byl tvrdě odmítnut návrh na zrušení (samoúčelné) státní dotace, která nemá ve světě, kromě Slovenska, obdobu; návrh nakonec odmítl i předseda vlády Babiš. V čem má spočívat přínosnost této dotace? Ředitel VZP Kabátek vysvětlil problém v kostce takto: „Platba za státní pojištěnce má stabilizační efekt. Ve chvíli, kdy dojde k výkyvu, to znamená, že poklesne výběr pojistného, protože se zvýší nezaměstnanost, sníží platy atd., platba za státní pojištěnce vybalancuje příjem veřejného zdravotního pojištění“ (Cikrt, 2019a). „Polopatisticky řečeno – za člověka, který se stal nezaměstnaným a přestal sám platit pojistné, začal jako za svého 'státního pojištěnce' platit – sice méně, ale přece – stát. V systému, který navrhuje ministerstvo financí, by přechod zaměstnanců do stavu nezaměstnanosti znamenal pro zdravotní pojištění čistou ztrátu takřikajíc bez náhrady“ (Cikrt, 2019b). Systém zdravotního pojištění dostane letos za zaměstnance s průměrnou mzdou formou pojistného 4703 Kč měsíčně, za nezaměstnaného od státu 1067 Kč měsíčně čili 4,4krát méně – hodněkrát „méně“, takže Cikrtovu argumentaci lze považovat za slabou. Spíše se to vše jeví jako zastírací manévry: ředitelé zdravotních pojišťoven patrně spoléhají na to, že při „nedostatku prostředků“ v systému snadno „vysvětlí“ vládě, že platba za státního pojištěnce je velmi nízká (což je ostatně pravda, současně ale platí, že pojistné placené zaměstnanci a za zaměstnance je zhruba dvakrát vyšší, než by mělo být). „Podle [prezidenta Svazu zdravotních pojišťoven] Friedricha je systém zkrátka koncipovaný tak, že pokud není ve veřejném zdravotním pojištění

dost peněz, tak stát prostě navýší svůj příspěvek. V případě opakování recese tak bude muset být navýšena platba státu nebo nějak omezen rozsah nároků pacientů, tvrdí Friedrich. A ministr Vojtěch mu dává za pravdu“ (Bartošek, 2018).

Ministerstvo zdravotnictví se stále přidrží existence plateb státu za státní pojištěnce. Ministr Vojtěch uvedl: „Ministerstvo zdravotnictví připravilo novelu zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, která by měla zavést automatickou valorizaci plateb za státní pojištěnce. O tom, že by měla být zavedena valorizace vázaná na určité ekonomické parametry, se diskutuje už poměrně dlouho a diskutovala se i před mým nástupem do úřadu. Já s tím souhlasím. Také mezinárodní organizace nám doporučují, aby se stabilizovalo financování zdravotnictví, čemuž měla napomoci právě automatická valorizace, protože její základní parametry jsou predikovatelné. Náš návrh jsme poslali do meziresortního připomínkového řízení. Následně proběhla jednání s VZP i rezortem financí, který má ovšem na celou věc jiný pohled“ (Cikrt, 2019b). To vše potvrzuje neukotvenost a komplikovanost financování „zdravotního pojištění“. **Samotný problém odstranění závislosti příjmů zdravotního pojištění lze snadno vyřešit tím, že stát bude platit za všechny pojištěnce, a to podle dnes platných nákladových indexů věkových skupin mužů a žen. Jak si na to stát pořídí zdroje, by již nebyla starost zdravotních pojišťoven.**

Systém financování českého zdravotního pojištění je de facto svěřenským fondem, který má ve správě Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR. Fond se označuje jako „zvláštní účet veřejného zdravotního pojištění“ a slouží k realizaci 100procentního přerozdělování pojistného mezi 7 zdravotními pojišťovnami a k inkasu státem placeného pojistného za státní pojištěnce. Výsledkem tohoto přerozdělování pojistného je poskytování rizikového pojistného za jednotlivé klienty jednotlivým zdravotním pojišťovnám podle stejných či srovnatelných zásad (vzorců), obdobně jako funguje veřejný centrální zdravotnický fond např. v Německu či v Nizozemsku. Podstatným rozdílem oproti těmto zemím je to, že u nás pojistné vybírají jednotlivé zdravotní pojišťovny. České zdravotní pojistné je tak účelovou daní z příjmů, její výnosy jsou určeny výhradně k financování zdravotní péče. Podle klasifikace typů účelovosti se jedná o slabý a široký typ účelovosti. „Ačkoliv by zavedení účelového zdanění mohlo být vhodným prostředkem k realizaci určitého projektu nebo části programu, není to řešením velkých nebo velmi obtížných problémů, kterým vláda čelí při rozhodování o daních a veřejných výdajích“ (Wilkinson, 1994).

Pro úplnost uveďme, že *OECD České republice doporučuje posunout stávající*

systém financování zdravotnictví směrem k neoliberalismu: „Zdravotní systém je (...) vládou silně regulován prostřednictvím úhradové vyhlášky, která stanovuje většinu cen a omezení rozsahu činnosti poskytovatelů zdravotní péče. Skutečný proces vyjednávání mezi poskytovateli zdravotní péče a pojišťovny by pomohl snížit některé neefektivní v poskytování služeb. Celkově je zapotřebí lépe vyvážit systém k zajištění větší konkurence mezi poskytovateli zdravotní péče a pojišťovny a soukromým financováním, aby se zlepšila kvalita, účinnost a snížila závislost na veřejných financích.“ Tomu odpovídají závěry a doporučení: „Vyhláška, která stanoví ceny za zdravotní služby (úhradová vyhláška), maří jednání mezi poskytovateli zdravotní péče a pojišťovny. (...) Snížení vliv úhradové vyhlášky tím, že omezíte její rozsah působnosti a ponecháte prostor pro jednání mezi pojišťovny a poskytovateli zdravotní péče“ (OECD, 2018a). *Neoliberalnímu zdravotnickému systému ovšem odpovídá zcela jiný systém financování zdravotní péče, než dnes máme. V rámci zde zvažované daňové reformy nemůžeme akceptovat návrh na neoliberalní zdravotnickou reformu, ale naopak doporučujeme přechod na single-payer systém: zrušení zdravotního pojistného. Jde o systém, který je ve světě běžný: počínaje např. Novým Zélandem, přes Kanadu až třeba po Skandinávii. Nikoliv nevýznamná politická orientace aparátu OECD přispívá k tomu, nám doporučuje nesystémovou reformu financování zdravotní péče spočívající v postupném „zvyšování vyměřovacího základu pro příspěvky na zdravotní péči pro osoby samostatně výdělečně činné nebo minimální úrovně příspěvků“ a „zavedení placení pojistného ze všech příjmů“* (OECD, 2018b).

Zdravotní pojistné z dividend se platilo na Slovensku v letech 2013–2017; (obecná) sazba pojistného tam byla a je 14 %. Zrušení placení zdravotního pojistného bylo doprovázeno obnovením zdanění dividend; základní sazby daně z osobních příjmů na Slovensku jsou 19 % a 25 %. Na Slovensku působí státní Všeobecná zdravotná poisťovňa a dvě soukromé zdravotní pojišťovny, stát tam také platí pojistné za „státní pojištěnce“ (od dob Československa), pojistné je přerozdělováno v rozsahu 95 %.

Veřejné penze jsou v Česku financovány ze státního rozpočtu; pojistné důchodového pojištění je běžným příjmem státního rozpočtu. Je zvykem porovnávat veřejné výdaje na penze s vybraným důchodovým pojistným; ministerstvo financí navíc orientačně vypočítává správní náklady na fungování tohoto systému a všechny tyto údaje vcházejí do „salda důchodového systému“. Vytváří se tak dojem, že „důchodový účet“ a jeho saldo mají samostatný význam pro fungování veřejných

penzí. Ve skutečnosti má jistý teoretický význam pouze „zvláštní účet rezervy důchodového pojištění“, kam se převádí případné roční kladné saldo důchodového systému od roku 2018. Prostředky tohoto účtu lze použít pouze na výdaje na dávky důchodového pojištění a na převody zpět do státního rozpočtu na úhradu záporného rozdílu těchto příjmů a výdajů. **Praktický význam tohoto zvláštního účtu je nulový, protože nijak neomezuje výdaje na důchody; ani nebylo nijak naznačeno, že by se např. záporné saldo důchodového systému mělo promítat do sazby pojistného na důchodové pojištění.** Na druhé straně programové prohlášení vlády uvádí: „Chceme důchodovou reformu. Chceme konkrétní kroky bez zdlouhavých a neplodných diskusí. Podstatou bude oddělení důchodového účtu od státního rozpočtu a stanovení jasných finančních vztahů mezi tímto účtem a státním rozpočtem, případně dalšími zdroji příjmů pro tento účet.“ Programové prohlášení předchozí Babišovy vlády navíc obsahovalo větu: „Chceme proto zřídit Státní důchodový úřad, který bude tyto prostředky spravovat a veřejnost bude vědět, kam její sociální odvody směřují a jak jsou využity“ (Babiš a kol., 2018a, 2018b). Na zasedání Komise pro spravedlivé důchody se nikdo nepokusil vysvětlit tyto záměry a vytvoření důchodového fondu či úřadu bylo odmítnuto. Fond sociálního důchodového pojištění má dnes ve světě význam pouze v případě, když systém má rezervy, např. z dob minulých. Vytváření fondu kupř. pro výplatu rovného státního důchodu nemá žádný systémový význam. Moderní systémy sociálního důchodového pojištění např. v Rakousku a Německu jsou dotovány ze státního rozpočtu v rozsahu zhruba 23 % všech příjmů těchto systémů; takto stát financuje zejména péči o malé děti (náhradní doba pojištění).

Racionální sazba pojistného sociálního důchodového pojištění je dána mírou ekvivalence v tomto systému. Zde je základní problém českého důchodového pojištění: nově přiznávané starobní důchody jsou zhruba ze 70 % důchody rovnými a jen ze 30 % důchody závislémi na výdělku. Rozhodující příčinou není „základní výměra“ důchodů, ale procentní výměra důchodu, při jejímž výpočtu se výdělký nad první redukční hranici na úrovni 44 % celostátní průměrné mzdy (PM) zohledňuje pouze z 26 %. Českou zvláštností je také to, že tuto „redukcí“ lze poměrně snadno odstranit, aniž by se principiálně změnily důchody přiznávané z vyměřovacího základu převyšujícího 44 % PM. Řešením je zvýšení základní výměry starobního důchodu na 32 % PM a snížení koeficientu zhodnocujícího rok pojištění z 1,5 % na 0,39 % (Vostatek, 2020). **„Míru progresivity“ (nivelizace) českých starobních důchodů tak můžeme jednoduše promít-**

nout do racionální výše sazby pojistného: pojistné by se mělo snížit z 28 % na řádově 8 %. Rovný důchod má být financován z obecných daní, nikoliv příspěvkem na sociální zabezpečení.

České nemocenské pojištění a systém státní politiky zaměstnanosti jsou plně pojistnými systémy, a proto neuvažujeme o přenastavení sazeb pojistného.

Posledním systémem českého sociálního zabezpečení je zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání. Lze je charakterizovat jako univerzální systém sociálního úrazového připojištění. Úrazové dávky jsou uhrazovány ze státního rozpočtu v režimu průběžného financování s tím, že správa systému včetně výběru pojistného je outsourcována do dvou soukromých pojišťoven (Kooprativa, Česká pojišťovna) za poplatek, který aktuálně činí 4 % z vybraného pojistného za toto pojištění. Předepsané pojistné za toto pojištění v roce 2017 bylo podle České asociace pojišťoven 7,6 mld. Kč, náklady na pojistná plnění byly vykázané ve výši 4,8 mld. Kč; z toho vyplývá přebytek pro státní rozpočet 2,5 mld. Kč. Podle ministerstva financí nelze toto pojištění charakterizovat jako soukromé pojištění a jeho hlavním nedostatkem je jeho provádění dvěma soukromými pojišťovny (MF ČR, 2018). Systém vyžaduje reformu (Vostatek, 2019). Pro nás je zde podstatné to, že *pojistné zákonného pojištění pracovních úrazů a nemocí z povolání lze bez výhrad začlenit do příspěvků na sociální zabezpečení, stejně jako pojistné nemocenského pojištění.* Průměrná sazba pojistného je 0,45 %.

České příspěvky na sociální zabezpečení mohou navázat na stávající celkovou koncepci českého sociálního zabezpečení. Modelové má být systém všeobecné zdravotní péče (národní zdravotní služby) financován z obecných daní, nikoliv tedy z pojistného. Obdobné platí i pro cca 70 % dnešního veřejného důchodového pojištění. Zbytek českého sociálního zabezpečení má povahu sociálního pojištění, zde je existence pojistného plně oprávněná. Z toho plyne, že celkové příspěvky na sociální zabezpečení by se z dnešních 45,25 % z hrubé mzdy mohly či měly snížit na řádově 11–12 % ze mzdy. Tato celková potřebná sazba příspěvku na sociální zabezpečení se mírně zvýší, pokud bychom přešli na zdanění pojistných dávek sociálního zabezpečení (které je obvyklé v západních zemích).

Daň z příjmů fyzických osob

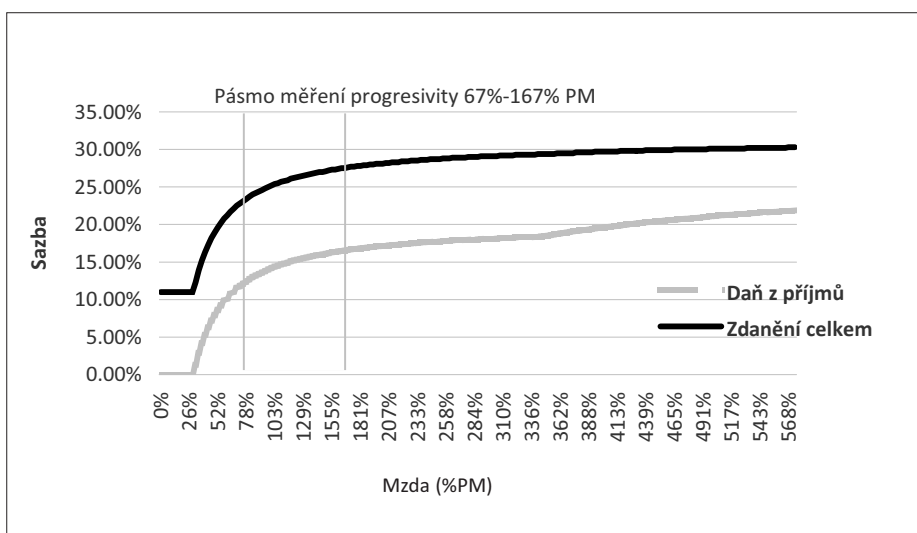
Česká daň z osobních příjmů je od roku 2008 progresivní díky základní slevě na dani na poplatníka ve výši 24 840 Kč ročně (2070 Kč měsíčně), což letos představuje 5,9 % průměrné mzdy (PM). Efektivní sazba daně z osobních příjmů svobodného bezdětného poplatníka s průměrnou

mzdou byla v roce 2008 11,1 %, letos již činí 14,2 %. K těmto hodnotám můžeme přidat zaměstnanecké pojistné se sazbou 11 % z hrubé mzdy, které je z pohledu zaměstnance proporcionalní daní z příjmů, navíc vyměřovanou bez jakékoliv vazby na daň z příjmů fyzických osob. Pro úplnost dodejme, že máme také solidární zvýšení daně z příjmů fyzických osob se sazbou 7 % z hrubé mzdy nad 400 % průměrné mzdy a výdělkový strop 400 % PM pro pojistné důchodového pojištění se sazbou 6,5 % – takže se tyto dva instrumenty v zásadě vynulují; týkají se asi 1 % poplatníků. Progresivita české daně z příjmů a zaměstnaneckého pojistného dosahovala v roce 2008 hodnoty 144 (na úrovni průměru zemí OECD), letos poklesla progresivita (počítaná jako poměr daňového zatížení bezdětného zaměstnance s hrubou mzdou 167 % PM a bezdětného zaměstnance s hrubou mzdou 67 % PM) na hodnotu 124. Obrázek 2 ukazuje aktuální efektivní sazbu samotné daně z příjmů a v součtu s pojistným placeným zaměstnanci v závislosti na výši hrubé mzdy vyjádřené v procentech PM. Nominální sazba daně ze superhrubé mzdy 15 % je od poloviny roku 2019 rovna 20,07 % z hrubé mzdy.

Obrázek 1 i další mezinárodní srovnání ukazují možnost a účelnost zvýšení českého zdanění osobních příjmů na úkor příspěvků na sociální zabezpečení. **Jako základní restrukturalizační tah se zde přímo nabízí začlenění zaměstnaneckého pojistného do daně z příjmů ze závislé činnosti, resp. do daně z příjmů fyzických osob.** Konstrukce zdanění osobních příjmů se přitom zjednoduší, odpadne rovněž solidární zvýšení daně a také koncept zdanění superhrubé mzdy, přejdeme tedy k „čistě“ variantě rovné daně ze všech osobních příjmů se sazbou 31,07 %. Za jinak nezměněných podmínek dojde při této reformě k podstatnému zvýšení zdanění kapitálových a podobných příjmů z 15 % na 31,07 %; dosavadní nespravedlivé, bezdůvodně diferencované zdanění pracovních a nepracovních příjmů se tím odstraní. **Koncept zdanění superhrubé mzdy je v tomto ohledu razantním nástrojem daňové diskriminace pracovních příjmů. Navrhovaná reforma daně z příjmů ze závislé činnosti také odstraní nelogické, bezohledné zdanění nejnižších pracovních příjmů příspěvků na sociální zabezpečení sazbou 11 %.**

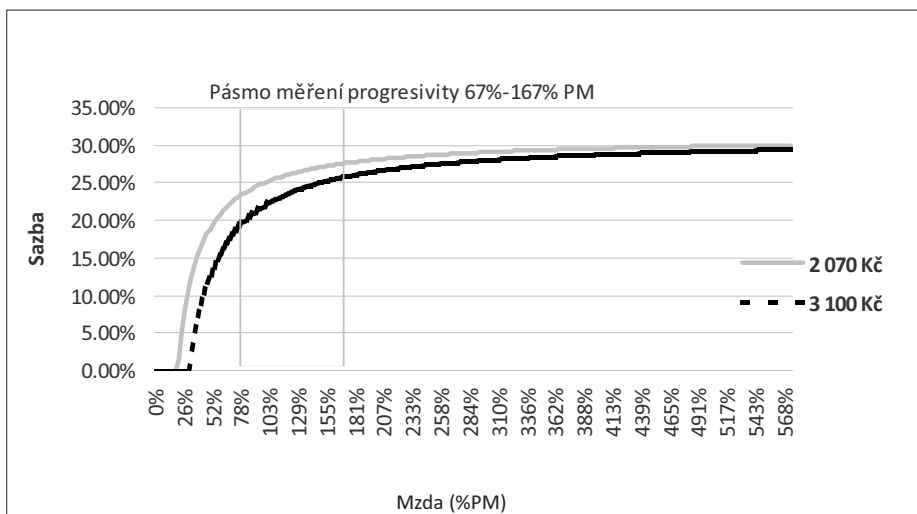
Obrázek 3 ukazuje výsledek začlenění zaměstnaneckého pojistného do daně z osobních příjmů v podmínkách roku 2020: vedle dosavadní základní slevy na poplatníka 2070 Kč měsíčně představujeme i variantu 3100 Kč měsíčně (8,9 % PM), která odpovídá progresivitě českého zdanění příjmů (vč. zaměstnaneckého pojistného) v roce 2008, kdy tato progresivita byla na průměru zemí OECD. Zvýšení této progresivity lze považovat za prioritu da-

Obrázek 2: Progrese daně z příjmů a zdanění příjmů zaměstnanců celkem (Česko, 2020)



Zdroj: autor

Obrázek 3: Progrese navrhované reformované daně z příjmů v podmínkách roku 2020: sleva na dani na poplatníka 2070 a 3100 Kč měsíčně



Zdroj: autor

ňové politiky; podstatné zvýšení (či postupné zvyšování) základní slevy na poplatníka je nejjednodušším řešením. Efektivní sazba zdanění průměrné mzdy v podmínkách roku 2020 dosahuje 25,2 %, při zvýšení základní slevy na poplatníka na 3100 Kč by poklesla na 22,2 %.

Integrace zaměstnaneckého pojistného do daně z příjmů fyzických osob povede k významnému snížení úlohy příspěvků na sociální zabezpečení v českém daňovém mixu. Jejím výsledkem bude i podstatné zjednodušení těchto příspěvků již z toho důvodu, že jejich plátcem budou dále pouze zaměstnavatelé (a OSVČ). Celková sazba zaměstnavatelského pojistného se přitom nezmění – zůstane na průměrné hodnotě 34,25 % z hrubé mzdy. *Za daného (konceptního) stavu sociálního zabezpečení, po reformě daně z příjmů fyzických*

osob, toto zaměstnavatelské pojistné bude mít ze dvou třetin charakter obecné daně a jen z jedné třetiny půjde z ekonomického hlediska o sociální pojistné. S touto skutečností momentálně nic podstatného jednorázově nenaděláme. Přednostně potřebujeme „dokončit“ reformu inkasa příspěvků na sociální zabezpečení. Kromě již výše zmíněných partikulárních zájmů nám nic nebrání v úplné integraci sazby těchto příspěvků a v uplatnění koncepce jednoho inkasního místa. Pokud jde o výši sazby, tak dnešní sazebník pojistného zákonného pojištění pracovních úrazů a nemocí z povolání (2,8 ‰, 4,2 ‰, 5,6 ‰, 7 ‰, 8,4 ‰, 10,5 ‰, 50,4 ‰, podle převažujícího předmětu činnosti zaměstnavatele) lze považovat za archaický; nikdo patrně za celou dobu jeho existence tyto sazby nekonfrontoval s rizikovostí jednotlivých skupin

zaměstnanců. V řadě zemí se v sociálním úrazovém pojištění používá jedné sazby pojistného (Rakousko 1,2 %, Slovensko 0,8 %, Švédsko 0,2 %). Česká průměrná sazba pojistného 0,45 % de facto zahrnuje cca 50% ziskovou přírůžku pro státní rozpočet, která pochopitelně není ničím odůvodněná. I s ohledem na zrušení separátního výběru tohoto pojistného tak lze *doporučit přechod na stávající nejnižší sazbu 0,28 %, resp. na stanovení celkové sazby příspěvku zaměstnavatele na sociální zabezpečení na 34,08 % z hrubých mezd*. Při této veřejné volbě nebude třeba žádnému zaměstnavateli vysvětlovat změnu sazby dosavadního zákonného pojištění.

Při reformě příspěvků na sociální zabezpečení odpadne i dosavadní placení zdravotního pojistného „osobami bez zdanitelných příjmů“. S tím spojený výpadek veřejných příjmů bude s rezervou pokryt výrazným snížením nákladů na výběr pojistného. Přechod na *koncept jednoho inkasního místa přinese významné úspory i zaměstnavatelům*. To je v českých podmínkách zvláště důležité, protože Česko bylo a je výrazně nadprůměrné v počtu hodin vynakládaných na zpracování daní ve středně velkém podniku – viz obrázek 4.

Podle programového prohlášení druhé Babišovy vlády má být zdanění superhrubé mzdy se sazbou 15 % nahrazeno sazbou 19 % z hrubé mzdy: „Ve vztahu k zaměstnancům musí změny systému přinést snížení daňové zátěže o jeden procentní bod“ (Babiš a kol., 2018b). Z odborného hlediska je to jasné politické zadání; jeho důsledkem je ovšem také zvýšené zdanění podnikatelských a kapitálových příjmů. Toho si „daňáři“ byli jistě vědomi a vládní prohlášení návazně obsahuje větu: „Umožníme podnikatelům uplatnit odpočet od základu daně ze samostatné činnosti ve výši tři čtvrtin jimi odvedených pojistných ve vztahu k samostatné činnosti.“ Premiérův marketér však nepostřehl, že podobná kompenzace není možná u zdanění dividend a dalších kapitálových

příjmů. Návrh Schillerové nahrazující zdanění superhrubé mzdy 19% procentním zdaněním osobních příjmů byl vetován premiérem Babišem s odůvodněním, že „nemáme vyjednanou politickou podporu“, přitom návrh nebyl detailně představen ani veřejnosti. Nedávno ministryně vysvětlovala problematičnost tohoto návrhu tím, že „meziresortní připomínkové řízení (...) ukázalo, že by byly určité skupiny poplatníků, pro které by toto opatření znamenalo zvednutí daní z 15 na 19 %, a to prostě nechceme“ (Schillerová, 2020). Z odborného „daňářského“ hlediska je to ovšem v pořádku, protože obecně není důvod pro odlišnou míru zdanění pracovních a nepracovních příjmů.

Problém zdanění a pojistného placení OSVČ zde neřešíme, protože jde o speciální problematiku. **Zdanění příjmů fyzických osob musí mít jednu ucelenou koncepci, bez ohledu na OSVČ. Obecně lze konstatovat, že v tomto ohledu je podstatné i zapojení OSVČ do systému sociálního zabezpečení, což ukazují i různé zahraniční systémy a sociální modely. I pro OSVČ tak obecně platí, že klíčem k daňové reformě je (jejich) sociální zabezpečení.**

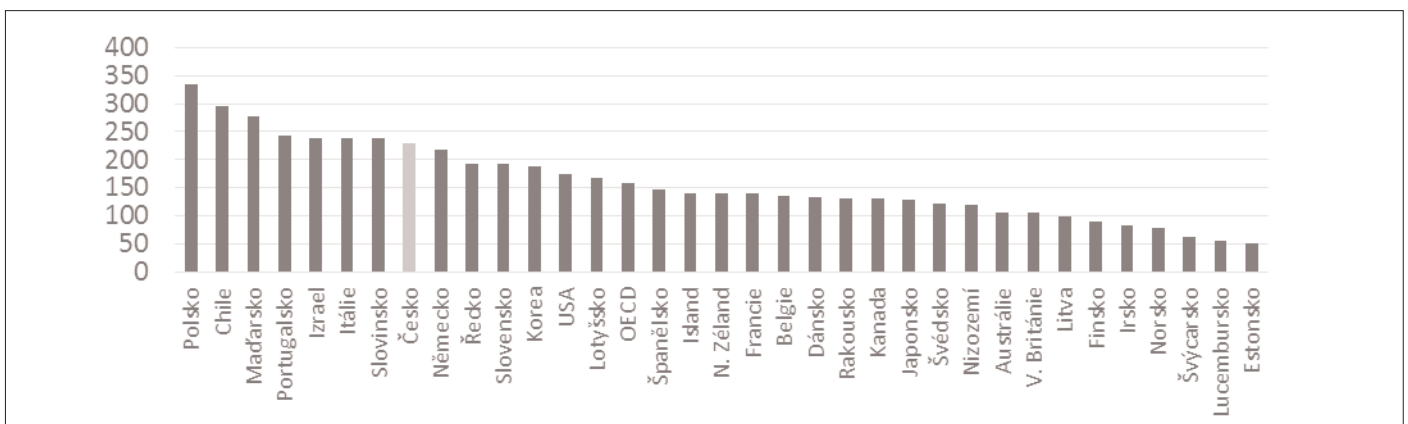
Každá změna sazby daně z příjmů automaticky mění reálnou výši daňových odpočtů: vyšší sazba daně znamená zvýšení tzv. daňových výdajů. Vláda v tomto ohledu prohlásila: „Čtíme princip daňové neutrality. Zajistíme revizi a sloučení daňových výjimek a budeme bránit zavádění dalších, což vytvoří prostor pro plošné snížení daňové zátěže“ (Babiš a kol., 2018b). Zprávy o realizaci tohoto záměru zatím nemáme. Jde o politicky citlivou problematiku, *obecně politici mají tendenci nadužívat daňových výdajů, protože „nejsou vidět“ – na rozdíl od přímých veřejných výdajů, které jsou ve státním rozpočtu a státním závěrečném účtu viditelnými položkami* (Minarik, 2010). Z těchto důvodů byl v posledních desetiletích ve většině zemí OECD zaveden reporting daňových výdajů

(Polackova a kol., 2004). Většina těchto zemí spojuje tento reporting přímo s rozpočtovým procesem. Česko by se samozřejmě mělo přidat – **okamžitě začít s reportingem daňových výdajů.**

Přechod od 15%ního zdanění superhrubé mzdy na např. 31%ní zdanění hrubé mzdy by automaticky znamenal více než zdvojnásobení míry státní podpory doplňkového penzijního spoření, pokud klient přispívá více než 12 000 Kč (do 36 000 Kč) ročně. Pokud přispívá 3600 až 12 000 Kč ročně, tak má nárok na státní příspěvek 1080 Kč až 2760 Kč. *Kombinace státního příspěvku a daňového odpočtu (výdaje) tohoto druhu je světovým unikátem, jenž vznikl u nás před více než 20 lety jako výsledek lobbingu, který využil neexistence reportingu daňových výdajů*. S ročním zpožděním se podařilo získat daňové odpočty (až 24 000 Kč ročně) i pro tzv. soukromé životní pojištění, poskytované pojišťovnami. Od roku 2008 pak ještě existují *daňové výdaje ve formě osvobození příspěvků zaměstnavatele na doplňkové penzijní spoření a soukromé životní pojištění od placení pojistného sociálního a zdravotního pojištění a od placení daně z příjmů ze závislé činnosti, které představují nepřímou státní podporu 65,1 % z příspěvku zaměstnavatele; jedná se o nejvyšší státní podporu na světě!* Obrázek 5 ukazuje tuto českou pozici na údajích za rok 2003, kdy ještě neplatilo osvobození příspěvků zaměstnavatele od placení pojistného a daně z příjmů.

Podle OECD (2018c) je Česko „jen“ nadprůměrné ve fiskální stimulaci soukromých penzí; je to dáno metodou zpracování: studie OECD zde jako „hlavní penzijní plán“ v Česku zařadila doplňkové penzijní spoření placené účastníky, kalkulace předpokládá spoření 5 % z hrubé mzdy po celou dobu aktivního života (věk 20–64 let), což významně ovlivnilo výsledky. U téměř všech ostatních zemí jsou „hlavním penzijním plánem“ zaměstnanecké penze, které mají řádově větší význam než

Obrázek 4: Placení daní a příspěvků na sociální zabezpečení: administrativní zátěž ve středním podniku v roce 2017 (hodiny ročně)



Zdroj: World Bank Group (2019)

osobní penze; u nás jsou ovšem de facto zakázány a „suplovány“ příspěvky zaměstnavatele na osobní penze účastníků. Obrázek 6 reprodukuje závěry studie OECD z roku 2018 s tím, že jako „Česko 2“ je označena kalkulace OECD a „Česko 1“, s nejvyšší hodnotou fiskální stimulace, představuje již výše zmíněnou aktuální hodnotu 65,1 % příspěvku zaměstnavatele. Propočtový údaj Česko 2 je nerealisticky nízký: průměrné spoření účastníků je u nás na úrovni pouhých 2,5 % mzdy a typický klient spořil v roce 2017 jen 8 let. Nižšímu příspěvku účastníka u nás odpovídá relativně vyšší státní příspěvek, než jaký OECD propočítala (Česko 2): 42 %. *Fiskální náklady na příspěvky zaměstnavatele u nás převyšují veřejné výdaje na státní příspěvek k doplňkovému penzijnímu spoření (7 mld. Kč v roce 2018).*

Paralelní existence několika českých systémů štedré fiskální podpory osobních penzí (státní příspěvek, daňové odpočty, osvobození příspěvků zaměstnavatele od daně z příjmů a od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění), dokonce i u jednoho produktu (doplňkové penzijní spoření), je neustavni, neboť zásadním způsobem deformuje (oligopolní) trh, je

také projevem klientelismu a finanční negramotnosti. Reforma daně z osobních příjmů, spočívající primárně v začlenění zaměstnaneckého pojistného do této daně, je tak vhodnou příležitostí k reformě fiskální stimulace penzijního spoření. Maximalistickou variantou je ukončení této státní podpory, minimalistickou variantou je přechod na daňový režim TEE (Tax-Exempt-Exempt), kdy se spoří ze zdaněných příjmů a státní podpora spočívá v osvobození investičních výnosů od zdanění. Tento daňový režim ideálně navazuje na rovnou sazbu daně z osobních příjmů a administrativně je podstatně jednodušší. Zrušení či revizi vyžaduje i státní podpora stavebního spoření, která je „omylem“ poskytována i k tzv. překlenovacím úvěrům (kombinovaný produkt – s fingovaným stavebním spořením). **Měli bychom se vrátit k diskusi daňových odpočtů úroků z hypotečních úvěrů (a úvěrů ze stavebního spoření); ostatně nám IMF (2018) doporučuje tyto daňové odpočty postupně zrušit s odůvodněním, že stimuluji zadlužování domácností.**

Státní podpora doplňkového penzijního spoření a dalších finančních produktů vyžaduje reformu i bez ohledu na účelnost

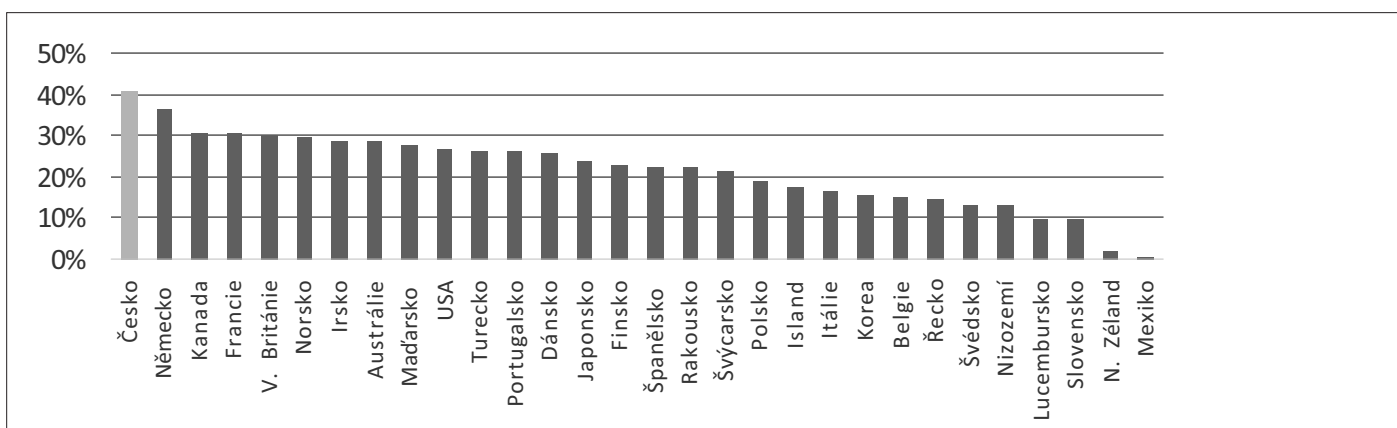
a potřebnost integrace zaměstnaneckého pojistného do daně z příjmů fyzických osob. Reformu této daně lze ovšem pojímat jako vhodnou příležitost k reformě zdanění a dotování finančních produktů.

Daň z příjmů právnických osob

Potřebná restrukturalizace příspěvků na sociální zabezpečení a zdanění osobních příjmů se promítá do zdanění dividend, úroků a dalších kapitálových příjmů. Již s ohledem na osud ministerského návrhu na zrušení zdanění superhrubé mzdy je třeba se věnovat i související problematice zdanění příjmů právnických osob. *Primární odbornou otázkou je, zda dividendy mají být zdaňovány jednou v rámci zdanění příjmů korporací a podruhé jako příjem jednotlivců.*

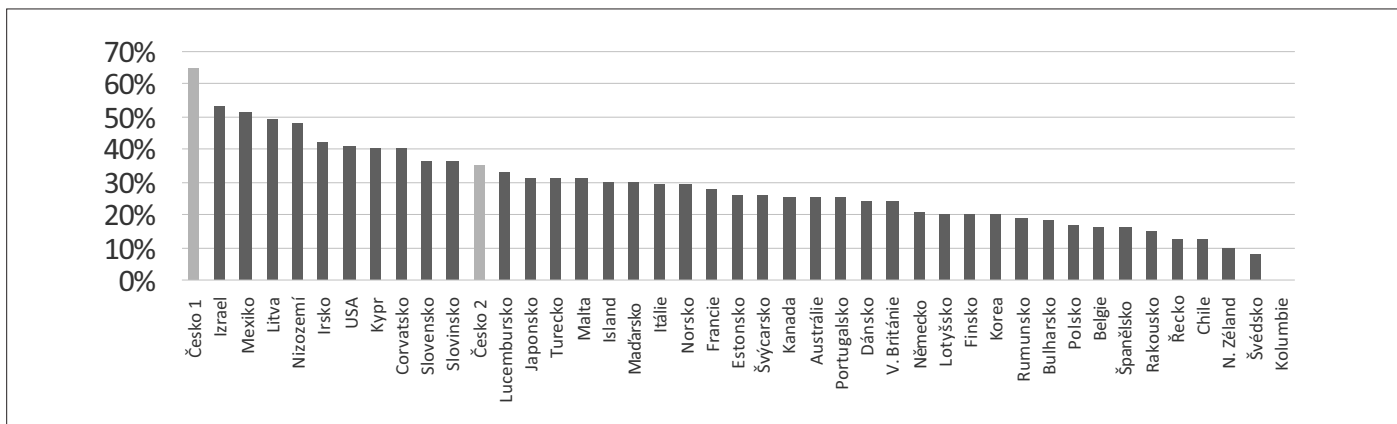
Klasická teorie a politika korporátní daně neměla problém s „dvojitým zdaněním dividend“ akciové a podobné společnosti, protože teoretickým základem pro zdanění výnosů podniků byla jejich tzv. věčná platební schopnost (Engliš, 1929). Naproti tomu integrovaná koncepce zdanění osobních a korporátních příjmů vychází výhradně z osobní platební schopnosti. Tabulka 1 ukazuje různou dnešní praxi ve zdaňování

Obrázek 5: Fiskální stimulace soukromých penzí v roce 2003 (% z příspěvku na penzi)



Zdroj: Yoo a de Serres (2004)

Obrázek 6: Fiskální stimulace soukromých penzí v roce 2018 (% z příspěvku na penzi)



Zdroj: OECD (2018c), korekce autora (Česko 1)

dividend v zemích OECD s tím, že se předpokládá plné rozdělení zisku podniku formou dividend. Např. české zdanění dividendových příjmů vychází z klasické koncepce: firma zaplatí daň z příjmů právnických osob se sazbou 19 % a zisk po zdanění celý vyplatí formou dividendy, která bude zdaněna sazbou 15 %, takže výsledné daňové zatížení zisku je: $0,19 + (1 - 0,19) * 0,15 = 31,15 \%$. Při tomto „klasickém“ systému propojení obou daní z příjmů má dnes např. Německo celkové daňové zatížení zisku 48,38 % a Rakousko 45,63 %. V některých zemích je možno zaplacenou korporátní daň plně nebo zčásti zohlednit při výpočtu daně z osobních příjmů. Např. v Austrálii se zdaňuje zisk korporace 30 % a příjem akcionáře 47 % a celková sazba zdanění je 47 %. Obdobně je tomu v Mexiku, v Chile a na Novém Zélandu („imputační systém“). V Estonsku a Lotyšsku se dividendy nezdaňují a korporace platí daň se sazbou 20 %. V několika zemích se uplatňuje kombinace těchto variant. Tak či onak je z tabulky 1 zřejmé, že **souhrnné české zdanění korporátních a osobních příjmů je 6. nejnížší ze 36 zemí OECD.**

Úvahy o propojení zdanění příjmů korporací a příjmů fyzických osob máme zjednodušené tím, že Evropský soudní dvůr dospěl k závěru, že imputační systém narušuje zásadu svobodného pohybu kapitálu v zemích EU (Ainsworth, 2016). *Když vyloučíme imputační systém, tak máme k dispozici dvě základní varianty: buď nebudeme zdaňovat dividendy, nebo nebudeme vybírat korporátní daň.* Sazbu (celkového) dnešního zdanění dividend měnit nechceme, protože je 6. nejnížší z uvedených 36 zemí OECD – to bereme jako politické zadání, *takže buď budeme mít daň z příjmů právnických osob se sazbou 31,15 % a daň z příjmů fyzických osob se nebude*

vztahovat na dividendy, nebo naopak daň z příjmů právnických osob skončí a daň z příjmů fyzických osob bude mít sazbu 31,15 % – nepatrně vyšší než jsme ji odvodili při zahrnutí zaměstnaneckého pojistného do daně z příjmů fyzických osob (31,07 %). Z těchto dvou variant považujeme za výhodnější pro české veřejné finance alternativu bez zdanění dividend; předpokládáme, že to přinese zvýšení celkových daňových příjmů oproti dnešnímu systému nízké sazby korporátní daně a ještě nižší sazby dividendového zdanění.

Podstatným problémem je zdanění úroků z korporátních dluhopisů. Evropská komise se snaží řešit problém daňové diskriminace akciového kapitálu, resp. dluhové deformace (debt bias) korporátního zdanění, návrhem společného konsolidovaného základu korporátní daně (CCCTB) pro korporace podnikající ve více členských zemích EU; povinně se mají účastnit nadnárodní skupiny s celkovým obrátem přes 750 mil. EUR ročně, měly by komunikovat jen s jedním daňovým úřadem v EU, ten by měl inkasovat daň a rozdělit ji mezi příslušné státy EU. CCCTB omezuje odpočet úrokových nákladů (3 mil. EUR, 30 % příjmů před zohledněním úroků, daně, opotřebení a amortizace), úrokové náklady nad tyto limity nejsou odpočitatelné (Deloitte, 2019). Jedná se o nedůsledné řešení problému „dluhové deformace“, problém je patrně v diverzitě zájmů v rámci EU.

Zásadní řešení problému dluhové deformace navrhlo ministerstvo financí USA v roce 1992: přechod na koncepci „komplexní daně z podnikatelských příjmů“ (comprehensive business income tax, CBIT): u CBIT nejsou úroky položkou odpočitatelnou od základu korporátní daně. Sazba CBIT byla tehdy navržena ve výši horní mezní sazby daně z osobních příjmů,

kteřá byla (a je i dnes) v USA podstatně vyšší než v Česku. V českých podmínkách by tomu podle našeho návrhu odpovídalo 31,07 % a tuto sazbu můžeme zvýšit na uvažovanou sazbu korporátní daně 31,15 %. V podmínkách rovné sazby daně z osobních příjmů je koncepce CBIT obecně bezproblémová (spravedlivá) a pro Česko zřejmě výhodná. Shodou okolností tyto sazby odpovídají i „čisté“ verzi tzv. duálního zdanění příjmů: sazba daně z kapitálových (nepracovních) příjmů se rovná proporcionalní sazbě daně z korporátních příjmů, přitom zdanění pracovních příjmů je progresivní. Systémy duálního zdanění příjmů byly zavedeny ve skandinávských zemích počátkem 90. let minulého století.

Ve stávajících českých podmínkách je realizovatelná zásadní reforma daně z příjmů právnických osob, se sazbou odpovídající dosavadnímu souhrnnému zdanění korporátních příjmů a dividend (31,15 %) s tím, že odpadne dvojitě zdanění dividend a nová korporátní daň se bude vztahovat i na úroky z podnikových dluhopisů. Od této reformy korporátní daně očekáváme nejen větší spravedlnost, ale i vyšší rozpočtové příjmy (dnes odplývající do zahraničí).

Závěry

Český daňový mix je nevyvážený především proto, že máme velmi vysoké příspěvky na sociální zabezpečení, a to na úkor daně z příjmů fyzických osob. Přesun velkého daňového břemene z příspěvků na sociální zabezpečení na daň z příjmů ze závislé činnosti je poměrně snadný a vysoce efektivní, protože lze veškeré zaměstnanecké pojistné začlenit do daně z příjmů ze závislé činnosti, resp. do daně z příjmů fyzických osob a ponechat pouze příspěvky

Tabulka 1: Sazby daně z příjmů právnických osob z rozdělených zisků (PO), sazby daně z příjmů fyzických osob z dividend (FO) a celkové sazby zdanění těchto příjmů (PO+FO) v roce 2019

	PO	FO	PO+FO		PO	FO	PO+FO
Korea	27,50	46,20	57,70	Finsko	20,00	34,00	43,12
Irsko	12,50	51,00	57,13	Španělsko	25,00	23,00	42,25
Kanada	26,80	53,53	55,60	Mexiko	30,00	42,00	42,00
Francie	32,02	34,00	55,14	Lucembursko	24,94	42,00	40,70
Dánsko	22,00	42,00	54,76	Slovinsko	19,00	25,00	39,25
Belgie	29,58	30,00	50,71	Řecko	28,00	15,00	38,80
Portugalsko	31,50	28,00	50,68	Island	20,00	22,00	37,60
V. Británie	19,00	38,10	49,86	Švýcarsko	21,15	21,14	37,81
Izrael	23,00	33,00	48,41	Turecko	22,00	35,00	35,00
Německo	29,89	26,38	48,38	Chile	25,00	35,00	35,00
USA	25,89	29,28	47,58	Polsko	19,00	19,00	34,39
Austrálie	30,00	47,00	47,00	N. Zéland	28,00	33,00	33,00
Norsko	22,00	31,68	46,71	Česko	19,00	15,00	31,15
Rakousko	25,00	27,50	45,63	Litva	15,00	15,00	27,75
Švédsko	21,40	30,00	44,98	Slovensko	21,00	7,00	26,53
Japonsko	29,74	20,32	44,02	Maďarsko	9,00	1,00	22,65
Itálie	24,00	26,00	43,76	Lotyšsko	20,00	0,00	20,00
Nizozemí	25,00	25,00	43,75	Estonsko	20,00	7,00	20,00

Zdroj: OECD (2019b)

na sociální zabezpečení placené zaměstnavateli. I po této daňové reformě bude u příspěvků převažovat jejich daňová podstata nad pojistným charakterem, což usnadňuje zásadní racionalizaci dosavadního pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a pojistného zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání. Jednalo by se o plnou integraci tohoto „pojistného“ do jedné sazby příspěvku na sociální zabezpečení 34,08 % z hrubé mzdy a jednorázový přechod na koncepci jednoho inkasního místa, pokud možno již od roku 2021. K největší racionalizaci přitom dojde v dosavadním sektoru zdravotního pojistného, které je zbytečnou komplikací v podmínkách jednotného státního řízení financování sektoru na bázi tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví. Stávající systém/model sociálního zabezpečení je tak vlastně klíčem k daňové reformě, již se odstraní zásadní daňová distorce.

Dva pokusy ministerstva financí o snížení efektivní sazby daně z příjmů ze závislé činnosti ztroskotaly odborně na chybějícím propojení s platným modelem/systémem sociálního zabezpečení a s potřebou reformy daně z příjmů právnických osob. Celkové zdanění dividendových, resp. nepracovních příjmů (31,15 %) nemusíme měnit, pokud zvýšíme sazbu daně z příjmů právnických osob z 19 % na 31,15 % a z dividend přestaneme vybírat daň z příjmů fyzických osob. Současně je více než žádoucí odstranit dluhovou deformaci korporátního zdanění tím, že úroky z korporátních dluhopisů zahrneme do základu daně z příjmů právnických osob. Dospějeme tak ke koncepci komplexní daně z podnikatelských příjmů s tím, že by bylo optimální, kdyby se tato koncepce aplikovala v celé EU. Alternativou ke zdanění např. úrokových příjmů (z bankovních vkladů) obyvatelstva je koncept tzv. duálního zdanění příjmů, resp. samostatné srážkové daně z těchto příjmů.

Nejpozději při reformě daně z příjmů fyzických osob je zapotřebí reformovat daňové odpočty a státní příspěvky na doplňkové penzijní spoření, soukromé životní pojištění a stavební spoření. Optimální reformou je jejich zrušení, se současným zvýšením základní slevy na dani na poplatníka. Druhým nejlepším řešením je náhrada těchto podpor jednotným daňovým režimem TEE, který státní podporu koncentruje do (velmi jednoduché) formy nezdaňování investičních výnosů. Podstatné zvýšení základní slevy na dani z příjmů fyzických osob je žádoucí i z hlediska zvýšení progresivity této daně (vč. dnešního zaměstnaneckého pojistného) na průměr zemí OECD, což byl stav při zavedení rovné sazby české daně z příjmů fyzických osob v roce 2008. Nepraktické jsou/byly pokusy nahradit „do-

časné“ solidární zvýšení daně z příjmů fyzických osob druhou sazbou této daně – již proto, že toto solidární zvýšení daně se týká jen jednoho procenta poplatníků, a navíc je prakticky eliminováno protisměrně působícím výdělkovým stropem pro dosavadní pojistné důchodového pojištění.

Literatura

(platnost všech uvedených internetových adres je ověřena k 2. 6. 2020)

Ainsworth, A. (2016). Dividend Imputation: The international experience. *The Finsia Journal of Applied Finance*, č. 1, https://www.finsia.com/docs/default-source/jassa-new/JASSA-2016-JASSA-2016-issue-1/jassa-2016-issue-1-dividend-imputation-international-experience-pp-58-63.pdf?sfvrsn=953c9493_2.

Asen, E. a Bunn, D. (2019). Sources of Government Revenue in the OECD, 2019. Fiscal Fact, č. 651. Washington: Tax Foundation, <https://files.taxfoundation.org/20190422151030/Sources-of-Government-Revenue-in-the-OECD-2019-PDF.pdf>.

Babiš, A. a kol. (2018a). Programové prohlášení vlády České republiky z 8. 1. 2018. Praha: Úřad vlády České republiky, https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/#Finance_a_hospodarenj_statu.

Babiš, A. a kol. (2018b). Programové prohlášení vlády České republiky. Praha: Úřad vlády České republiky z 28. 6. 2018, <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-165960/>.

Bartošek, P. (2018). Zdravotnictví chybí finanční polštář. Lidové noviny, 15. 6. 2018.

Cikrt, T. (2019a). Nápad ministryně financí Schillerové neplatit za děti a důchodce zdravotní pojištění odmítají úplně všichni. Zdravotnický deník, 4. 3. 2019, <https://www.zdravotnickydenik.cz/2019/03/napad-ministryne-financi-schillerove-neplatit-za-deti-a-duchodce-zdravotni-pojisteni-odmitaji-uplne-vsichni/>.

Cikrt, T. (2019b). Musím bojovat za svůj rezort, reaguje Adam Vojtěch na bouři, kterou vyvolal návrh ministerstva financí zrušit platby za státní pojištění. Zdravotnický deník, 4. 3. 2019, <https://www.zdravotnickydenik.cz/2019/03/musim-bojovat-za-svuj-rezort-reaguje-adam-vojtech-bouri-ktou-vyvolal-navrh-ministerstva-financi-zrusit-platby-za-statni-pojistenie/>.

Deloitte (2019). EU Anti-Tax Avoidance Directive. Implementation of interest expense limitation rule, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gl/obal/Documents/Tax/dtl-tax-eu-anti-tax-avoidance-directive-implementation-of-interest-expense-limitation-rule.pdf>.

Engliš, K. (1929). Finanční věda. Praha: Nakladatelství Fr. Borový.

IMF (2018). Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>.

MF ČR (2018). Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo z nemoci z povolání, <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/pojistovnictvi/zakonne-pojisteni-odpovednosti-zamestnav>.

Minarik, J. (2010). Tax Expenditures in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264076907-7-en>.

OECD (1996). Definition of taxes. (Note by the Chairman). Expert Group No.3 on Treatment of Tax Issues in the MAI, <http://www.oecd.org/daf/mai/pdf/eg2/eg2963e.pdf>.

OECD, 2018a. Hospodářské přehledy OECD. Česká republika. Shrnutí. Paris: OECD Publishing,

<http://www.oecd.org/economy/surveys/CZE-2018-OECD-economic-survey-overview-czech.pdf>.

OECD, 2018b. OECD Economic Surveys: Czech Republic 2018. Paris: OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2018-en.

OECD (2018c). OECD Pensions Outlook 2018. Paris: OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en.

OECD (2019a). Revenue Statistics 2019. Tax revenue trends in the OECD. Paris: OECD, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>.

OECD (2019b). OECD Tax Statistics. Overall statutory tax rates on dividend income, https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE_I14&lang=en.

OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2017). Česko: zdravotní profil země 2017. State of Health in the EU. Paris: OECD Publishing, Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies, <https://doi.org/10.1787/9789264285125-cs>.

OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2019). Česko: zdravotní profil země 2019. State of Health in the EU. Paris: OECD Publishing, Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies, <https://doi.org/10.1787/6e557457-cs>.

Polackova Brixí, H., Valenduc, Ch. M. A., Swift, Z. L., red. (2004). Tax Expenditures - Shedding Light on Government Spending through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies. Washington: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15067>.

RWI (2017). Steuer- und Abgabenlast in Deutschland. Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, https://www.xing.com/img/custom/cp/assets/pdf/7/e/327550/original/A4_Steuern.pdf?v=2017041110400200000000.

Schillerová, A. (2020). Rozhovor ministryně financí pro ČT1 o zrušení superhrubé mzdy a stravenkovém paušálu. Praha: Ministerstvo financí ČR, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2020/rozhovor-ministryne-financi-pro-ct1-o-zr-37130>.

Vavroň, J., Holý, J. (2019). Alena Schillerová vysvětluje záměr MF snížit a zpřehlednit zdanění práce. Právo, 13. 3. 2019, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2019/alena-schillerova-vysvetluje-zamer-mf-sn-34653>.

Vostatek, J. (2019). Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání. FÓRUM sociální politiky, 2019, č. 6, s. 2-7.

Vostatek, J. (2020). Český důchodový (ne)systém vyžaduje zásadní reformu. FÓRUM sociální politiky, 2020, č. 1, s. 2-10.

Wilkinson, M. (1994). Paying for Public Spending: Is There a Role for Earmarked Taxes? Fiscal Studies, sv. 15, č. 4, https://www.ifs.org.uk/ifs/articles/wilkinson_nov94.pdf.

World Bank Group (2019). Doing Business 2019. Regional Profile OECD High Income. <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2019/OECD-High-Income.pdf>

Yoo, K., de Serres, A. (2004). Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries. OECD Economic Studies, svazek 39, <http://www.oecd.org/eco/growth/35663569.pdf>.

Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (jaroslav.vostatek@vsfs.cz) vyučuje zejména sociální politiku a veřejnou ekonomii na katedře veřejné správy Fakulty právních a správních studií Vysoké školy finanční a správní (Department of Public Administration, Faculty of Law and Administration of the University of Finance and Administration), Estonská 500, 101 00 Praha 10, Česká republika.

Iracionalita státní podpory transformovaných fondů ve světě jejich z(ne)hodnocení: Využití opt-in strategie pro vyšší výnosy s nižším rizikem v DPS

Petr Brabec

Abstrakt

Doplňkové penzijní spoření obsahuje stále transformované fondy, kterých se účastní přes tři miliony přispěvatelů, přičemž zhodnocení jejich vkladů nepokrývá ani inflaci. V článku je za pomoci mezinárodní komparace poukázáno na iracionalitu státní podpory transformovaných fondů, když nedosahují zhodnocení, které by mohl přinést případný NDC systém i bez státní podpory. Dále jsou identifikovány předpoklady pro funkční, výhodné a zároveň málo rizikové nastavení tohoto fondového pilíře penzijního systému v ČR s využitím opt-in strategie investování. Na těchto předpokladech jsou provedeny výpočty vycházející z predikcí stanovených na základě komparace více než 50 fondových systémů ve světě. Výpočty je dospěno k závěrům, že stanovením opt-in strategie s dynamickým investováním do 20 let před odchodem do starobní penze s následným velmi pozvolným odprodejem k méně rizikovým fondům je maximalizován poměr nižšího rizika a výnosu, potažmo vyplácené penze ze třetího pilíře, když opt-in strategie přináší vyšší zhodnocení než vyvážený i než konzervativní fond, a přitom stále daleko nižší riziko, než by bylo setrvání v dynamickém fondu po celý život, a to i s ohledem na současnou pandemii covidu-19.

Klíčová slova: fondový penzijní systém, starobní penze, doplňkové penzijní spoření, penzijní připojištění, státní dotace, DPS, FF DC.

Abstract

Supplementary pension savings, in which over three million contributors participate, continue to include so-called transformed funds, the appreciation in the value of which does not even cover inflation. With the help of an international comparison, the article highlights the irrationality of providing state support for transformed funds when they do not attain the level of appreciation of that of a potential notional defined contribution (NDC) system even without the state support component. Furthermore, the study identifies the preconditions for the functional, advantageous and, at the same time, low-risk settings of such a pension system funding pillar in the Czech Republic employing an opt-in investment strategy. Following such assumptions, calculations are made based on predictions determined via the comparison of more than 50 funding systems from various countries. The calculations conclude that the setting of an opt-in strategy with dynamic investment up to 20 years before retirement, followed by the very gradual transfer to less risky investment funds, maximises the lower risk-return ratio and the yield. Hence, a third pillar pension with an opt-in strategy would provide a higher return than a balanced and conservative fund together with lower risks than those associated with investing in dynamic funds for the whole of the investment period.

Keywords: funded pension system, old-age pension, supplementary pension savings, pension insurance, state subsidy, SPS (supplementary pension savings), FF-DF (fully-funded defined-contribution).

Úvod

„Složitost nespočívá v akceptaci nových myšlenek, ale v nutnosti zapomenout na ty staré, které prostupují celým našim myšlením“ (Keynes 1936, s. ix). Citace J. M. Keynesa je vypůjčena záměrně, jelikož předložená studie se věnuje dopadům fondově financovaného třetího pilíře penzijního systému ČR, který byl zřízen zákonem o penzijním připojištění se státním příspěvkem č. 42/1994 Sb. a následně prošel hlavní změnou v roce 2011 s účinností od ledna 2013 podle zákona o doplňkovém penzijním spoření č. 427/2011 Sb. Starou myšlenkou v původním penzijním připojištění byla garance každoročního nezáporného nominálního zhodnocení a výplata především životní anuitou. Novou myšlenkou doplňkového penzijního spoření (dále též DPS) je zejména neexistence garance zhodnocení pro možnost více rizikových investic. Ve

světě posledních statistik z(ne)hodnocení penzijních fondů v ČR od APSČR (APSČR 2020) a mezinárodních komparací od OECD (OECD 2019) je otázkou, zda má smysl transformované fondy dále rozvíjet podle starých pravidel, a především zda se jich má týkat státní podpora.

Cílem této studie je navrhnout takové řešení, které by maximalizovalo vyplácenou penzi ze třetího pilíře a současně eliminovalo co nejvíce rizika finančních trhů. Hlavní metodou studie je komparace fondových systémů v zemích především OECD s důrazem na vývoj a dopady penzijních fondů v Chile, Maďarsku, Polsku a ČR, čemuž předchází analýza současného stavu třetího fondového pilíře v ČR a následuje návrh jeho možného dalšího vývoje tak, aby se maximalizoval výsledný důchod z něj vyplácený.

Hlavní hypotézou tohoto článku je, že neexistence garance zhodnocení přináší penzijním společnostem možnost investo-

vat více rizikově, čímž se i násobně zvýší penze vyplácená z fondových systémů oproti stavu s garancí zhodnocení. Sekundární hypotézou je, že zavedením opt-in strategie dynamického investování v nižším věku s pozvolným odprodejem aktiv ve vyšším věku se eliminuje na minimum riziko finančních trhů (s přihlédnutím k pandemii covidu-19 velmi aktuální) a zároveň nebude výsledná naspořená částka tak nízká jako v případě plné garance každoročního nezáporného nominálního zhodnocení, jak je tomu u transformovaných fondů v ČR.

Při současném diskurzu změn v prvním průběžném pilíři je stav třetího pilíře často přehlížen, ač kvůli konzervativnímu investování více než tří milionů účastníků ve transformovaných fondech pro ně nemůže třetí pilíř nikdy přinášet takové zhodnocení, které by přinášely například dynamické fondy v účastnických fondech, případně státní průběžný příspěvkově defi-

novaný systém (hypotetických účtů) (dále též NDC systém) k tomu zřízený. Také musíme vzít v potaz, že v Evropě předdůchodci drží velmi nízké části majetku v akciích, zatímco více investují do vlastního bydlení, které mají také před odchodem do starobní penze téměř splacené, a to ve srovnání s USA (Christelis, Georgarakos a Haliassos 2013), z čehož vyplývá, že mají poté Evropané vůči obyvatelům USA nižší penze z fondových systémů. Tato averze Evropanů vůči riziku je pozorovatelná i v ČR, kde je trojnásobně více účastníků v transformovaných fondech s garancí každoročního nezáporného nominálního zhodnocení než v účastnických fondech, kde tato garance není.

Současný stav

Původní penzijní připojištění, které se transformovalo v roce 2013 do transformovaných fondů (dále též TF) DPS, přináší účastníkům jistotu každoročního nezáporného nominálního zhodnocení. Do těchto fondů není možné vstoupit, přičemž původní penzijní připojištění šlo uzavřít nejpozději do konce listopadu roku 2012. Pokud by se transformovaný fond propadl do záporu, musela by penzijní společnost rozdíl do 0 % p. a. doplatit. Od roku 2013 existující účastnické fondy (dále též ÚF) DPS naopak tuto garanci nepřinášejí a penzijní společnosti mohou stavět svá portfolia podle svého uvážení i více rizikově, avšak vždy při dodržení investování na trzích Evropského hospodářského prostoru a trzích regulací jim podobných, jejichž seznam vydává ČNB (ČNB 2016).

Povinností penzijních společností je mít přinejmenším povinný konzervativní fond (dále též PKF), který je však dle svých regulací opravdu velmi konzervativní, když se v něm může investovat téměř výhradně do nástrojů peněžního trhu a téměř bezrizikových dluhopisů a dalších jim obdobných cenných papírů. Další typy fondů si může penzijní společnost (dále též PS) stanovovat sama dle rizika a očekávaného výnosu a je jen na účastníkovi, který fond si vybere. Tyto další fondy jsou obvykle označovány podle terminologie již zrušeného druhého pilíře jako vyvážený a dynamický.

Jak transformované fondy, tak účastnické fondy mají jako hlavní stimulaci občana ke svému využívání státní podporu, která je jednak přímá státním příspěvkem na fond, tak nepřímá přes daňové úlevy z daně z příjmů zaměstnance i zaměstnavatele (detailně rozebíráno v dalším textu). Ve třetím kvartálu roku 2019 bylo v účastnických fondech 1,099 milionu účastníků s investovanými téměř 55,5 miliardami Kč, s průměrnou vlastní úložkou 781 Kč měsíčně a s průměrným příspěvkem zaměstnavatele 897 Kč měsíčně. Transformované fondy pak ve stejném

období měly 3,346 milionu účastníků s investovanými téměř 421 miliardami Kč, s průměrnou vlastní úložkou 691 Kč měsíčně a s průměrným příspěvkem zaměstnavatele 824 Kč měsíčně, přičemž příspěvek zaměstnavatele dostávalo 52,57 % účastníků.

Garance nezáporného zhodnocení u transformovaných fondů dlouhodobě přináší nízké každoroční zhodnocení z logiky nutnosti investovat tak konzervativně, aby fond nikdy nepropadl do záporu a penzijní společnost nemusela hradit ze svých prostředků rozdíl do 0% nominálního zhodnocení. Dle statistik OECD bylo reálné zhodnocení celého třetího pilíře, tedy ÚF i TF, -0,5 % p. a. za posledních pět let, -0,1 % p. a. za posledních deset let a 0 % p. a. za posledních 15 let. Tedy kumulované reálné zhodnocení za 15 let bylo ve třetím pilíři penzijního systému v ČR 0 %. Ve stejném období (2003–2018) byl kumulovaný růst reálného HDP ČR 50,7 % a kumulovaný růst reálných mezd 50,5 %. Proč tedy stát dotuje systém, který nepřináší žádné reálné zhodnocení a v komparaci s například NDC systémem nastaveným na indexaci podle růstu nominálních mezd (nebo podle růstu nominálního HDP) přinesl kumulované reálné zhodnocení o 50,5 p. b., resp. 50,7 p. b. nižší? Opravdu je tedy hlavním účelem třetího pilíře jen zbavení se přebytečné likvidity a daňová optimalizace, jak upozorňuje Vostatek (2020, s. 7)?

Státní podpora a zhodnocení ÚF/TF

Jak již bylo zmíněno výše, stát podporuje účastníky přímo i nepřímo, aby si spořili na svou penzi v privátním fondovém systému, a to i přes celkové nízké zhodnocení. Pokud však zhodnocení udávané OECD rozklíčujeme na jednotlivé typy fondů a jejich strategie, zjistíme, že nevhodné nastavení mají výhradně transformované fondy jako celek a poté příliš konzervativní PKF u účastnických fondů. Mezi lety 2013–2019 se nominální zhodnocení transformovaných fondů pohybovalo mezi 0,16 % p. a. až 2,29 % p. a. s průměrem 1,03 % p. a. Ani penzijní společnost s nejvyšším zhodnocením od roku 2013 nebyla schopna se alespoň vyrovnat inflaci (TF PS České pojišťovny [dříve Generali PS] měly kumulované zhodnocení 2013–2019 ve výši 8,35 %) (APSČR 2020). Mezi lety 1995–2018 bylo průměrné reálné zhodnocení v penzijním připojištění a následných transformovaných fondech 0,13 % p. a., což odpovídá i datům OECD. U povinného konzervativního fondu u účastnických fondů se mezi lety 2013–2019 nominální zhodnocení pohybovalo mezi -1,93 % p. a. a 2,73 % p. a. (APSČR 2020). Taktéž ani u těchto fondů společnost s nejvyšším zhodnoce-

ním (PS ČSOB s kumulovanými 5,06 %) nebyla schopna pokrýt inflaci.

Problémem nastavení více rizikových fondů, než je povinný konzervativní fond u DPS, je jejich legislativní nezakotvení ve smyslu nastavení limitů u jednotlivých fondů pro rizikové investice (typicky akcie). Na rozdíl od zrušeného druhého pilíře neexistuje jasné zakotvení, kolik může penzijní společnost ve vyváženém a dynamickém fondu investovat do vybraných aktiv. Tímto se komparace velmi ztěžuje. Pokud se podíváme na PS ČSOB a PS Conseq, které mají svůj dynamický fond velmi podobný regulaci podle zákona o důchodovém spoření č. 426/2011 Sb., tak vidíme kumulované nominální zhodnocení 2013–2019 u PS ČSOB 40,21 % u dynamického fondu a 21,71 % u vyváženého. PS Conseq dosáhla kumulovaného zhodnocení u svého dynamického fondu (označen jako „Globální akciový ÚF“) 76,20 % (APSČR 2020). Toto zhodnocení je u vyváženého fondu téměř třikrát vyšší než u nejlepšího TF, a u dynamického fondu pak pětikrát až téměř desítkrát vyšší než u nejlepšího TF. Proto se nabízí otázka, proč je účastno stále více než 3,3 milionu účastníků v transformovaných fondech, když v posledních letech nepokrývají jejich zisky ani inflaci, natož růst reálných mezd, a pro účastníky by tak bylo výhodnější využívat i NDC systém bez nutnosti státní podpory.

Pokud se zaměříme na státní podporu, ad absurdum, ve smyslu jejího možného plného využití všemi účastníky, tak se neefektivita transformovaných fondů projeví ještě více. Celková roční státní podpora pro účastníka při ročním vkladu 36 000 Kč je až 6 360 Kč (2 760 Kč jako příspěvek státu na DPS a 24 000 Kč/rok odečet ze základu daně z příjmů). Avšak dále přichází podpora zaměstnavatele jako jeho motivace pro posílání příspěvků na DPS zaměstnance, a to až do výše 50 000 Kč/ročně za každého zaměstnance, které si může zaměstnavatel odečíst z daňového základu, což je tedy úspora na dani z příjmu firmy až 9 500 Kč/ročně/zaměstnanec. Tedy maximální příspěvek státu pro jednotlivce je 15 860 Kč.

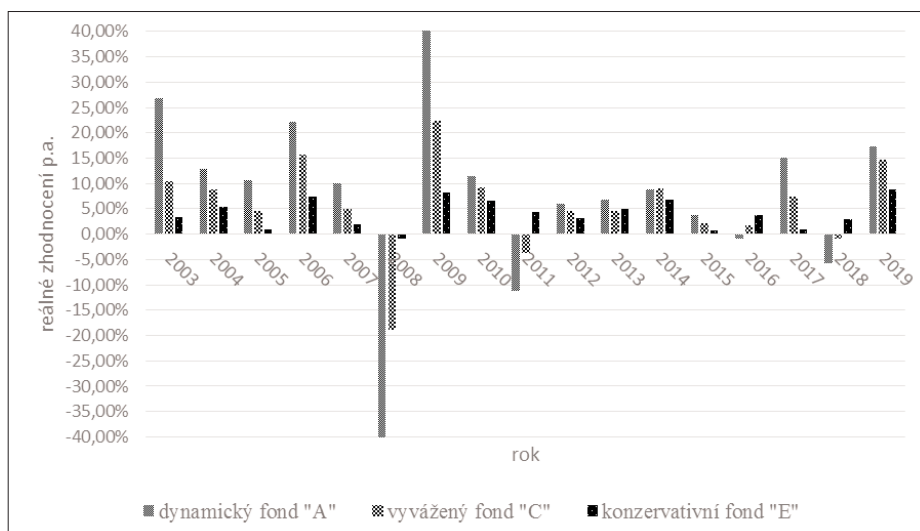
Kdyby všichni zaměstnanci (přes 4 miliony osob) i OSVČ na hlavní činnost (přes 600 tisíc osob) začali do třetího pilíře odvádět právě 3 000 Kč/měsíčně a zaměstnavatelé zaměstnanců jim přispívali také plně, tedy 4 166 Kč/měsíčně, tato dotace třetího pilíře by přišla na přímých platbách do třetího pilíře a nepřímo na úsporách jednotlivců i firem na daních na cca 68,8 miliardy Kč, což by činilo 1,3 % HDP. Pro porovnání úspora na daních z příjmů zaměstnavatelů v roce 2019 bude 2,3 miliardy Kč (při zohlednění i úspory na sociálním a zdravotním pojištění pak 6,5 miliardy Kč) a přímé příspěvky za rok 2019 se odhadují na 7,5 miliardy Kč.

Ač je tato situace plného využití státních subvencí velmi nepravděpodobná, spíše až nesmyslná, tak ilustruje možný vysoký náklad státního rozpočtu na systém, který podle mezinárodní komparace vůbec nefunguje, tedy alespoň u transformovaných fondů, a jeho podpora by tak neměla být přiznávána a bylo by určitě vhodné převést všechny účastníky transformovaných fondů na účastnické fondy a nastavit i určitou strategii výhodného investování jako opt-in strategii, což je rozebráno v dalším textu. Odlišně od Vostatka (2020, s. 6–8) tedy námi není celý třetí pilíř považován za nefunkční pro možné zabezpečení starobních penzí z fondového systému, pouze jeho část, a to transformované fondy.

Zhodnocení penzijních fondů ve světě

Jak je prokázáno výše na třetím pilíři českého penzijního systému, garance nezáporného nominálního zhodnocení přináší nízké zhodnocení, které i v dlouhodobém horizontu 23 let přineslo maximálně pokrytí inflace, tedy reálnou nulu. Tento efekt se dostavoval i v téměř již ukončeném druhém fondovém pilíři v Maďarsku (prakticky téměř celý „znárodněn“ v roce 2010), kde byl nastaven minimální výnos, který nesměl být nižší o více než 15 % než úrok státních dluhopisů ve sledovaném období jednoho roku (Světová banka 2005). Reálné zhodnocení ve druhém fondovém pilíři v Maďarsku pak bylo v průměru jen reálných 0,65 % p. a. v období 2000–2010. Obdobné regulace byly i například na Slovensku, což přineslo reálné zhodnocení –1 % p. a. mezi lety 2005–2010. Naopak v Polsku, kde regulace minimálního zhodnocení neexistovala, bylo ve stejném období

Graf 1: Reálné roční zhodnocení v penzijních fondech v Chile (2003–2019)



Zdroj: vlastní výpočty podle FIAP (2019) a SAEP (2020)

2000–2010 průměrné reálné zhodnocení fondů 6,2 % p. a.

V Chile existuje regulace minimálního zhodnocení na základě tržního průměru všech penzijních společností, přeneseně jednotlivých typů fondů v daném roce. Pokud má některá společnost zhodnocení nižší o více než 2 p. b., případně o polovinu nižší, než je průměr, musí do tohoto limitu účastníky odškodnit. Tato regulace však nevyvolává distorzi ve formě konzervativních investic a následného nízkého dlouhodobého zhodnocení, ale spíše jen přibližování jednotlivých portfolií v daných typech fondů mezi jednotlivými penzijními společnostmi. Průměrné reálné zhodnocení od založení fondového systému v Chile v roce 1981 do roku 2019 bylo 8 % p. a. Pokud se podíváme až na po-

slední období 16 let, tak mezi lety 2003–2019 bylo průměrné reálné zhodnocení 5,5 % p. a. Zajímavé jsou však i výkyvy, se kterými je pracováno v dalším textu, a jsou viditelné na grafu 1. Jedná se vždy o reálná zhodnocení, kdy u nejrizikovějšího fondu A byl zaznamenán propad 40 % v roce 2008 a propad 11 % v roce 2011. V Chile je pět různých typů fondů rozřazených podle rizikovosti a očekávaného výnosu investic. Pro ilustraci a komparaci s ČR uvádím nejrizikovější dynamický „A“, vyvážený „C“, a konzervativní „E“.

V tabulce 1 je poukázáno na pět evropských zemí s nejvyšším zhodnocením v penzijních fondech a pět evropských zemí s nejnižším zhodnocením v penzijních fondech za posledních deset let s údajem i o zhodnocení za posledních

Tabulka 1: Evropské země s nejvyšším a nejnižším průměrným reálným zhodnocením ve fondových pilířích penzijního systému za posledních deset let (2008–2018) se strukturou jejich portfolií a průměrným reálným zhodnocením za posledních 5 let a v některých případech i za posledních 15 let

země	\bar{r} p. a. 5Y (v %)	\bar{r} p. a. 10Y (v %)	\bar{r} p. a. 15Y (v %)	% akcií na $\bar{\sigma}$ portfoliu	% dluhopisů a pokl. pouk. na $\bar{\sigma}$ portfoliu	% hotovosti a bank. vkladů na $\bar{\sigma}$ portfoliu	% neprůhledných fondů na $\bar{\sigma}$ portfoliu	% ostatních investic na $\bar{\sigma}$ portfoliu
Nizozemsko	4,9	6	4,4	28,6	46,2	3,1	x	22,1
S. Makedonie	4,4	5	..	29,5	57,3	13,1	x	0,1
Rumunsko	3,4	4,8	..	20,1	71,7	8,1	x	0,1
Dánsko	4,2	4,6	4,2	25,2	30,9	1	3,9	39
Srbsko	7,1	4,6	..	8,6	83,5	7,9	x	0
Itálie	1,7	2	1,7	18,2	45,1	6,3	x	30,4
Lucembursko	1,5	2	..	21,2	57,7	8,2	x	12,9
Rakousko	1,2	1,9	1,2	32,8	45,4	7,7	x	14,1
Slovensko	1,1	0,4	..	2,5	58,6	11,2	23,5	4,2
Česká republika	-0,5	-0,1	0	0,7	76,5	19,7	2,2	0,9

Zdroj: vlastní úprava a výpočty podle OECD (2019); "r" označuje reálné zhodnocení, "Y" označuje rok

pět, respektive patnáct let a hlavně se strukturou průměrného portfolia v každé ze zemí, kde je vidět, že ČR je na posledním místě, a to i ve srovnání se všemi zkoumanými zeměmi OECD a dalšími velkými ekonomikami (celkem komparováno přes 50 zemí).

Metody studie a výpočty

Pro fondový pilíř v ČR jsme identifikovali základní předpoklad funkčnosti, a to neexistenci garance minimálního nominálního výnosu, když stejně při vyšší inflaci je účastník v minusu a celá regulace vede jen k příliš konzervativnímu investování pro tak dlouhý horizont. Dále stanovíme regulaci výnosů stejně jako v Chile, tedy tržně podle průměru všech penzijních společností, a to z důvodu nutnosti participace na výnosu i ztrátách právě penzijními společnostmi, kterým se takto zvyšuje motivace lépe si prověřovat společnosti, do kterých jejich fondy investují, přeneseně více sledovat a analyzovat finanční trhy.

Jak bylo pozorováno v Chile, jednotlivé výkyvy v letech mohou přinést u dynamického fondu i propady o 40 % p. a. Současný výrazný pokles hodnoty dynamických fondů během pandemie covidu-19 je dalším příkladem. Tyto propady jsou nevhodné zejména ve dvou obdobích. Jedním je lehce identifikovatelný odchod do penze po takovém propadu, jelikož by účastník přišel o téměř polovinu celoživotních úspor během jednoho roku. Proto musí být dynamický fond pro starší účastníky zakázaný. Z toho vyplývá však i druhé období, a to období přechodu mezi různými fondy. Pokud by totiž účastník přešel například z dynamického na vyvážený fond plně ihned po takovém propadu, jako byl v Chile, navždy přijde o část prostředků, jelikož nebude participovat na vyšší korekci následujících let. Na příkladu Chile by se jednalo o ztrátu 12 % celoži-

votních úspor při takovém skokovém přechodu v roce 2009 z dynamického „A“ do vyváženého „C“ fondu oproti stavu, kdyby účastník zůstal v dynamickém fondu, kde byla vyšší korekce trhů v následujícím roce. Z tohoto důvodu bude v této studii stanovena pro výpočet opt-in strategie znázorněná v grafu 2, kde od počátku investování do 20 let před odchodem do starobní penze by účastník byl výhradně v dynamickém fondu, poté by přecházel každý rok po 10 p. b. z celkových zhodnocených investic u PS do vyváženého fondu, kde by byl plně deset let před odchodem do starobní penze, a následně každý rok přecházel po 10 p. b. do konzervativního fondu, kde by byl plně v roce odchodu do starobní penze. Tedy například 15 let před odchodem do penze by byl jedinec účasten z poloviny celkových zhodnocených investic u PS v dynamickém fondu a z poloviny ve fondu vyváženém. 10 let před odchodem do penze plně ve fondu vyváženém a dva roky před odchodem do penze pak z 20 % ve vyváženém a z 80 % v konzervativním fondu.

Tento způsob nastavení strategie investování není úplnou novinkou, když je obvykle označován jako strategie životního cyklu, ale jeho odstupňování je často více skokové. Například PS ČSOB převádí vždy 40 % celkových prostředků v jeden rok (ČSOB 2020). Avšak pokud přechod probíhá takto pozvolněji (po 10 %), účastník v příkladu výše by nepřišel o 12 % navždy, ale jen o 1,2 % navždy, jelikož korekce dynamického fondu by se ho týkala z 90 % a korekce z vyváženého fondu jen z 10 %. U nastavení Penzijní společnosti (dále též PS) ČSOB by pak přišel o 4,8 % jí nastaveným přechodem ve výši 40 %. Tento pozvolný přechod (nastavení) je pro další účely nazván opt-in strategií a byl by automaticky nastaven při založení DPS. Účastník by mohl strategii změnit, ale do 55. roku života by nesměl být účasten kon-

zervativního fondu a od 55. roku života by nesměl být účasten dynamického fondu.

Pro toto nastavení by bylo nutné aplikovat legislativní oddělení těchto typů fondů například přesně podle toho, jak byly fondy odděleny ve zrušeném druhém pilíři podle zákona 426/2011 Sb. Pro výpočty výhodnosti opt-in strategie jsou stanoveny tři varianty vývoje finančních trhů a vývoje ekonomiky (optimistická, realistická a pesimistická), přeneseně růstu reálných mezd, a to na základě historických dat a aktuálního vývoje penzijních fondů v zemích OECD se zakomponováním krizí a hlubokých krizí a jejich následných korekcí. U jednotlivých typů fondů vychází predikce z pozorování v zemích bez regulace minimálního výnosu, tedy zejména Chile, Polska a dalších.

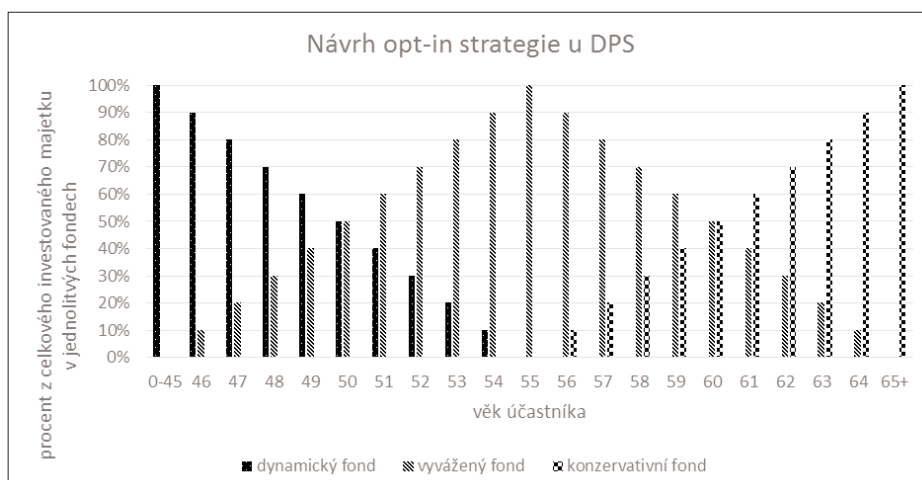
Jedná se o predikci detailně znázorněnou v tabulce 2, kde faktické průměrné roční reálné zhodnocení je uvažováno mezi 4 až 7 % u dynamického fondu, 2 až 3,5 % u vyváženého fondu a -1,25 až 0 % u konzervativního fondu. Růst reálné mzdy je uvažován mezi 2,75 až 3,25 % ročně. Do výpočtu je zahrnuta každé čtyři roky menší krize s reálným propadem 8–15 % u dynamického, 4–7,5 % u vyváženého a 1–2,25 % u konzervativního fondu s následnou částečnou (84%) až plnou korekcí ztráty v následujícím roce. Každá třetí krize je větší ve smyslu propadu až o 40 % u dynamického, až o 20 % u vyváženého a až o 3,5 % u konzervativního fondu. Toto ovlivňuje nejen zhodnocení, ale i růst reálné mzdy, který zpomalí, případně se dostane i do minusu u pesimistické varianty během krize a při korekcích (přelití krize do reálné ekonomiky). Všechny výpočty jsou komparovány k možnému NDC systému, který by byl indexován ve vyšší růstu nominálních mezd minus pokles pracovní aktivní populace.

Diskuse výsledků studie

Výpočty jsme dospěli k následujícím závěrům:

1. Opt-in strategie vytvoří kumulované zhodnocení nižší, než kdyby byl účastník celou dobu v dynamickém fondu, a to podle jednotlivých variant vývoje o 16 % u pesimistické, 33 % u realistické a 40 % u optimistické varianty. Na druhou stranu vytvoří vyšší kumulované zhodnocení, než kdyby byl účastník celou dobu ve vyváženém fondu, a to vyšší o 9,5 % u pesimistické, 45,5 % u realistické a o 69 % u optimistické varianty. Pochopitelně v případě krize v předdůchodovém věku je v opt-in strategiích účastník na tyto výkyvy lépe připraven, jelikož je již více účasten konzervativního fondu, než kdyby prostředky plně nechával v dynamickém nebo vyváženém fondu, a i tak přinese opt-in strategie vyšší zhodnocení než jen vyvážený fond.

Graf 2: Návrh opt-in strategie u DPS9



Zdroj: vlastní návrh

2. Opt-in strategie přinese vždy vyšší zhodnocení než případný NDC systém indexovaný jako růst nominálních mezd minus pokles pracovní aktivní populace, což je považováno autorem za udržitelný model indexace. Názorně je vidět kumulace prvního příspěvku, přeneseně kumulovaného zhodnocení v letech v tabulce 2. Podle různých variant vývoje se jedná při odchodu do starobního důchodu o vyšší zhodnocení u opt-in strategie než u NDC systému u pesimistické varianty o 17,8 %, u realistické varianty pak o 85 % a u optimistické varianty pak o 119 %.
3. Opt-in strategie není vhodná pro výplatu penze, jelikož nepřináší z logiky držení konzervativnějších aktiv takové zhodnocení v letech v penzi jako případný NDC systém. Proto by stálo za zvážení dát možnost výběru účastníkům odcházejícím do penze nejen jako postupný výběr, případně nevhodnou životní anuitu (nevhodnou z důvodu nutných prémie životních pojištění), ale i jako převedení prostředků státu, který by se pak zavázal vyplácet, de facto, životní anuitu až do smrti valorizovanou právě o růst nominálních mezd minus pokles pracovní aktivní populace. Tento model by byl jednak udržitelný a jednak by odpadla nutnost výběru rizikové premie. V případě předčasné smrti účastníka by po zakoupení „státní anuity“ nebyly dále prostředky děditelné a propadly by státu, což by kompenzovalo naopak jedince, kteří by žili déle, než by byla jejich očekávaná doba dožití.
4. Opt-in strategie je výhodnější než současný model transformovaných fondů a povinného konzervativního fondu u účastnických fondů DPS. Predikované zhodnocení je vyšší trojnásobně u pesimistické varianty a 5,5násobně u realistické i optimistické varianty.

Závěr

Studie se věnovala analýze doplňkového penzijního spoření a jeho účastnických a transformovaných fondů. Na základě

Tabulka 2: Predikce zhodnocení a predikce růstu reálné mzdy v obdobích růstu, krize, pokrizové korekce trhů, hluboké krize a pokrizové korekce trhů po hluboké krizi v pořadí optimistická, realistická a pesimistická varianta v procentech

rizikovitost fondu období zhodnocení	reálné zhodnocení konzervativního fondu v % p. a.	reálné zhodnocení vyváženého fondu v % p. a.	reálné zhodnocení dynamického fondu v % p. a.	odhadovaný procentní roční růst reálných mezd
období růstu	0 / -1 / -1,25	3,5 / 3 / 2	7 / 6 / 4	3,25 / 3 / 2,75
období krize	-1 / -2 / -2,25	-4 / -6 / -7,5	-8 / -12 / -15	2 / 1 / 0
období korekce	1 / 1 / 1,25	6 / 7,5 / 7,5	12 / 15 / 15	1 / 0 / -1,5
období hluboké krize	-2,6 / -3 / -3,5	-13 / -15 / -20	-26 / -30 / -40	1 / 0 / -1,5
období korekce po hluboké krizi	3 / 3 / 3,5	15 / 15 / 20	30 / 30 / 40	-2 / -3 / -4

Zdroj: vlastní nastavení především podle OECD (2019), FIAP (2019), SAEP (2020)

mezinárodní komparace a detailní analýzy polského, maďarského, chilského a českého systému penzí a především jejich fondových pilířů jsme dospěli k závěru, že není vhodné udržovat transformované fondy v současné legislativě s garancí každoročního nezáporného nominálního zhodnocení, jelikož v ČR i ve zkoumaných státech taková regulace přináší příliš konzervativní investování, které je nevhodné pro tak dlouhý horizont, což je diskutováno i v souvztáhnosti k možným zvyšujícím se finančním nárokům na státní rozpočet s ohledem na státní příspěvky a státní daňové úlevy pro účastníky DPS a jejich zaměstnavatele. Ve druhé části byla navržena vlastní opt-in strategie investování za předpokladu zrušení transformovaných fondů a převedení účastníků do účastnických fondů.

Vyvozené závěry odpovídají stanoveným hypotézám, tedy že neexistence garance zhodnocení přináší penzijním společnostem možnost investovat více rizikově, čímž se zvýší i násobně penze vyplácená z fondových systémů oproti stavu s garancí zhodnocení. Na základě mezinárodní komparace byla hypotéza verifikována, jelikož u zemí s touto garancí bylo dlouhodobě pozorováno reálné zhodnocení okolo 0 % p. a.

Sekundární hypotézou bylo, že zavedením opt-in strategie dynamického investování v nižším věku s pozvolným odprodejem aktiv ve vyšším věku se eliminuje na minimum riziko finančních trhů, a zároveň nebude výsledná naspořená částka tak nízká jako v případě plné garance každoročního nezáporného nominálního zhodnocení, jak je tomu u transformovaných fondů v ČR. Tato hypotéza byla také verifikována, když bylo výpočty zjištěno, že i u pesimistické varianty predikce vývoje finančních trhů by opt-in strategie přinesla trojnásobně vyšší kumulované zhodnocení než transformované fondy, které se pohybují v negativním reálném zhodnocení.

Cílem studie bylo navrhnout takové řešení, které by maximalizovalo vyplácenou penzi ze třetího pilíře a současně eliminovalo co nejvíce rizika finančních trhů. Cíl studie byl splněn navržením a propočítáním opt-in strategie, která sice nepřinese takový výnos, který by přinesl dynamický fond, ve kterém by byl účastník celý život, avšak eliminuje na minimum riziko finančních trhů v předdůchodovém věku, a to zejména díky velmi pozvolným odprodejům mezi jednotlivými fondy. I tak přináší opt-in strategie vyšší zhodnocení než případný vyvážený fond, ve kterém by byl účastník celý život, a násobně vyšší zhodnocení než konzervativní fond.

Tabulka 3: Komparace kumulovaného zhodnocení prvního příspěvku při opt-in strategii a kumulového růstu reálných mezd po odečtení predikce poklesu populace

rok	Opt-in strategie kumulované zhodnocení prvního příspěvku			rok	Kumulovaný růst reálných mezd po odečtení 0,5 % p. a. jako poklesu populace		
	optimistická	realistická	pesimistická		optimistická	realistická	pesimistická
2020	1,07	1,06	1,04	2020	1,03	1,03	1,02
2030	1,63	1,42	1,14	2030	1,29	1,22	1,16
2040	2,82	2,23	1,45	2040	1,53	1,39	1,24
2050	4,34	3,15	1,72	2050	1,88	1,61	1,35
2060	5,31	3,6	1,78	2060	2,26	1,85	1,47
2065	5,55	3,77	1,85	2065	2,53	2,03	1,57

Zdroj: vlastní výpočty podle vlastního návrhu dle ČSÚ (2020) a OECD (2019)

- 1 Originál: „The difficulty lies, not in the new ideas, but in the escaping of the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds.“
- 2 Úpravy v něm v letech sice jsou, a to zejména podle návrhu odborné komise pro důchodovou reformu, avšak jen ve smyslu možnosti účasti dětí, či částečného výběru při dosažení 18. roku věku (Potůček (2017)).
- 3 Vlastní výpočet podle ČSÚ (2020).
- 4 Vlastní výpočet podle ČSÚ (2020).
- 5 Vlastní výpočet na základě APSČR (2020) a ČSÚ (2020).
- 6 Vlastní výpočty.
- 7 Vlastní výpočty na základě ČSÚ (2020).
- 8 Vlastní výpočty podle APSČR (2020).
- 9 Vlastní výpočty podle ČSÚ (2020), APSČR (2020).
- 10 Vlastní výpočty podle OECD (2019).
- 11 Vlastní výpočty podle FIAP (2019) a SAEP (2020).

Zdroje

APSČR. Zhodnocení prostředků účastníků [online]. Praha: Asociace penzijních společností ČR, 2020 [cit. 2020-02-20]. Dostupné z: <https://www.apfcr.cz/zhodnoceni-prostredku-ucastniku/>

ČNB. Seznam zahraničních trhů obdobných regulovanému trhu se sídlem ve státě, který není členským státem Evropské unie [online]. Praha: ČNB, 2016 [cit. 2020-02-23]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/galleries/seznamy/ostatni_seznamy/download/seznam_zahr_ofic_uzn_ver_trhu.pdf

ČSOB: Strategie životního cyklu [online]. Praha: ČSOB, 2019 [cit. 2020-03-01]. Dostupné z: <https://www.csob-penze.cz/strategie-zivotniho-stylu/>

FIAP: Estadísticas Históricas [online]. Santiago de Chile: FIAP, 2019 [cit. 2020-02-16]. Dostupné z: <https://www.fiapinternacional.org/estadisticas/>

CHRISTELIS, Dimitris, Dimitris GEORGARAKOS a Michael HALIASOS. Differences in Portfolios Across Countries: Economic Environment Versus Household Characteristics. SSRN Electronic Journal. DOI: 10.2139/ssrn.1715466. ISSN 1556-5068.

KEYNES, John Maynard. The General Theory of Employment Interest and Money. London: Macmillan and Co., 1936. ISBN 978-116983199-5.

OECD. OECD Global Pension Statistics [online]. 2019. [cit. 2020-02-22] Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/globalpensionstatistics.html>

POTŮČEK, Martin. ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI ODBORNÉ KOMISE PRO DŮCHO-DOVOU REFORMU V LETECH 2014–2017. Důchodová komise [online]. Praha: MPSV, 2017, [cit. 2020-02-16]. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2017/09/Zaverecna-zprava-o-cinnosti-ok-pro-dr.pdf>

Světová banka. Guarantees - counting the cost of guaranteeing defined contribution pensions. World Bank pension reform primer series. Washington, DC: World Bank 2005.

SAEP. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. INVERSIONES Y RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES [online]. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones, 2020 [cit. 2020-02-16]. Do-

stupné z: <https://www.spensiones.cl/apps/rentabilidad/getRentabilidad.php?tiprent=FP&template=0>

VOSTATEK, Jaroslav. Český důchodový (ne)systém vyžaduje zásadní reformu. Fórum sociální politiky. Praha: VÚPSV, 2020, 14(1), 9. ISSN 1802-5854.

Seznam zkratk:

APSČR = Asociace penzijních společností ČR
 DPS = doplňkové penzijní spoření
 EHP = Evropský hospodářský prostor
 NDC = průběžný příspěvkově definovaný systém (hypotetických účtů)
 PKF = povinný konzervativní fond
 TF = transformovaný fond
 ÚF = účastnický fond

Ing. Petr Brabec (petr.brabec@vse.cz) dokončuje doktorské studium na Katedře hospodářské a sociální politiky, Fakulty národohospodářské Vysoké školy ekonomické v Praze (Department of Economic and Social Policy, Faculty of Economics, University of Economics, Prague), nám. W. Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3 - Žižkov, Česká republika. Zaměřuje se na dopady penzijních reform ve světě a na vlivy populismu na systémy sociálního zabezpečení.



Sociologický časopis Czech Sociological Review

New issue 3/2020

Contents

Articles

- Miloslav Bahna: The Electoral Success of the Extreme Right: Is the Presence of a Minority Important?
 Alexandra Iancu and Sorina Soare: Party Membership in Romania: Political Legitimacy, Party Finance and Organisational Changes
 Martin Kovanič: Individual Experiences of Surveillance: Attitudes towards Camera Surveillance
 Marta Kolářová: Climate Change and the Transition Movement in Eastern Europe: The Case of Czech Permaculture
 Jiří Mudrák, Kateřina Zábřodská and Kateřina Machovcová: A Self-determined Profession? Perceived Work Conditions and the Satisfaction Paradox among Czech Academic Faculty

Book Reviews

A peer-reviewed open-access journal published by the Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences. Sociologický časopis / Czech Sociological Review is the flagship journal of the Czech sociological community. The journal seeks to advance communication among sociologists in Central Europe and to increase the international visibility of Central European sociology. The journal is published 6 times a year (4 issues in Czech, 2 issues in English). The full text of articles are published online at <https://sreview.soc.cas.cz>.

Institute of Sociology
 of the Czech Academy of Sciences
 Press and Publications Department
 Jiřská 1, 110 00 Praha 1, Czech Republic
 tel. +420 221 183 217
 e-mail: csr@soc.cas.cz



Institute of Sociology
 Czech Academy of Sciences

Sociologický časopis Czech Sociological Review

Volume 50 (2020)
 Number 3

3–20



MILOSLAV BAHNA: The Electoral Success of the Extreme Right: Is the Presence of a Minority Important?
 ALEXANDRA IANCU AND SORINA SOARE: Party Membership in Romania: Political Legitimacy, Party Finance and Organisational Changes.
 MARTIN KOVANIČ: Individual Experiences of Surveillance, Attitudes towards Camera Surveillance.
 MARTA KOLÁŘOVÁ: Climate Change and the Transition Movement in Eastern Europe: The Case of Czech Permaculture.
 JIŘÍ MUDRÁK, KATEŘINA ZÁBŘODSKÁ AND KATEŘINA MACHOVCOVÁ: A Self-determined Profession? Perceived Work Conditions and the Satisfaction Paradox among Czech Academic Faculty.

Rozdíl v odměňování žen a mužů a rodičovství¹

Alena Křížková – Kristýna Pospíšilová – Romana Marková Volejníčková – Hana Maříková

Abstrakt

ČR vykazuje dlouhodobě jeden z nejvyšších rozdílů v průměrných mzdách mužů a žen (GPG) v rámci EU. Za příčinu vysokého GPG bývá v ČR často považována rozdílná úroveň vzdělání anebo segregace do kategorií zaměstnání. Segregace do kategorií zaměstnání nicméně vysvětluje pouze asi čtvrtinu celkového rozdílu mezd a ženy dosahují vyššího vzdělání než muži. Článek se proto zaměřuje na otázku dalších faktorů, jež s GPG souvisí, a klade si konkrétně otázku po dopadu mateřství na mzdové znevýhodnění žen. Při nedostatku dat o rodičovství testujeme hypotézu o tom, že GPG je nadprůměrný u matek malých dětí, nepřímo prostřednictvím věkových kategorií. Zjišťujeme, že GPG je celkově i na stejné pracovní pozici nejvyšší ve věkových kategoriích, kdy jsou ženy a muži obvykle rodiči malých dětí, a to platí jak pro soukromou, tak pro veřejnou sféru. Jednou z důležitých příčin GPG je v ČR tedy mateřství. K analýze využíváme data Informačního systému o průměrném výděлку (ISPV) z let 2002–2018. Na základě výsledků navrhuje, jak zlepšit strukturu sbíraných dat, aby bylo možné přímo sledovat mzdové z(ne)výhodnění v souvislosti s rodičovstvím: prospělo by sledovat v ČR i takové proměnné, jako jsou rodičovství, místo bydliště, důvod absence v práci, délku absence a návraty na stejné případně i jiné pracoviště apod. Přínosem by bylo i zavedení unikátního kódu zaměstnané osoby, který by se neměnil ani poté, kdy se žena nebo muž vrátí z rodičovské.

Klíčová slova: rozdíl v průměrných mzdách žen a mužů (GPG); ČR; GPG pro stejné zaměstnání, pracoviště a pozice; GPG a mateřství / rodičovství

Abstract

The Czech Republic has long evinced one of the most significant differences between the average wages of men and women (GPG) in the EU. The cause of high GPG in the Czech Republic is often considered to be different levels of education or segregation into employment categories. However, segregation into employment categories explains only around a quarter of the total wage gap and women are currently more likely to have a higher (university) education than men. The article, therefore, focuses on other factors related to the GPG and poses a question on the impact of motherhood on the wage disadvantaged position of women. In the absence of data on parenthood, we test the hypothesis that the GPG is higher than average for mothers of small children indirectly through the use of age categories. We found that the overall GPG and within-job GPG is highest in those age categories where women and men are typically parents of young children and this applies to both the private and public sectors. One of the most important causes of the GPG in the Czech Republic is, therefore, maternity. We used Information System on Average Earnings (ISPV) data for the period 2002–2018 for the analysis and, based on the results, we suggest how to improve the structure of the data so that it is possible to directly monitor wage (dis)advantages connected to parenthood: it would be beneficial to monitor such variables in the CR as parenthood, place of residence, reason for absence from work, length of absence and returns to the same or other workplace, etc. Introduction of a unique code of the employed person, which would not change when a woman or man returns from parental leave is also suggested.

Keywords: gender wage gap (GPG), Czech Republic, within-job gender wage gap, GPG and motherhood/parenthood

Úvod

Rozdíl v průměrných mzdách žen a mužů (zkráceně GPG)² se v České republice dlouhodobě pohybuje kolem 21–22 % v neprospěch žen a je jedním z nejvyšších v rámci Evropské unie (Křížková et al. 2017). Vládní Strategie pro rovnost žen a mužů stanovuje snižování nerovností v odměňování mezi muži a ženami jako jeden ze svých hlavních cílů (Úřad vlády ČR 2014) a cílem projektu „22 % k rovnosti“, který řeší Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, je odhalovat příčiny a navrhnout řešení tohoto sociálního problému.³ Podrobné analýzy (viz např. Jurajda 2005; Křížková et al. 2018) poukazují na to, že pouze zhruba polovina rozdílu v odměňování je způsobena tím, že ženy a muži pracují v jiných oborech, zaměstnáních a na jiných pozicích, a že rozdíl v odměňování žen a mužů, kteří vykonávají stejnou práci na stejném pracovišti, je také významný a dosahuje dlouhodobě zhruba 11 % (Křížková et al. 2018).

Tento článek navazuje na tuto analýzu souvislostí nerovností v odměňování na různých úrovních a v různých oblastech trhu práce (Křížková et al. 2018) a ukazuje, že snižování genderových nerovností v odměňování vyžaduje velmi komplexní úsilí jak v oblasti přijímání, povyšování a dalších procesů pohybu žen a mužů na trhu práce, tak v oblasti zajištění stejné odměny za stejnou práci i v zajištění stejné odměny za práci stejné hodnoty. Hledání cest, jak genderové rovnosti v odměňování dosahovat, totiž předpokládá velmi podrobnou znalost toho, v jakých pracovních prostředích, u jakých skupin žen a mužů, za jakých podmínek a jakým způsobem nerovnosti vznikají a přetrvávají. Článek se svým zaměřením snaží rozšířit poznatky o genderových mzdových rozdílech v kontextu vlivu rodičovství. V souladu s literaturou, jež je představena v první části pojednání, zjišťujeme vliv rodičovství na GPG a testujeme hypotézu o tom, že mateřství je významným faktorem, který zvyšuje mzdové znevýhodnění

žen, a to na všech úrovních segregace.

Genderové mzdové rozdíly jsou problémem, který negativně dopadá na všechny – ženy, muže i děti. Genderové nerovnosti v odměňování snižují rozpočty domácností, odrážejí se v nižších důchodech žen, v nízké životní úrovni rodin s více dětmi a v neuspokojivém ekonomickém postavení domácností sólo matek a jejich dětí. Jsou jednou z příčin reprodukce chudoby. Promítají se ale také do nižšího výběru daní z příjmu i daní spotřebních. Nerovnosti v odměňování mají dokonce potenciál ovlivňovat výskyt násilí v partnerských vztazích (Křížková et al. 2017). Tento (stále ještě neúplný) výčet souvislostí ukazuje, že rozdíly v odměňování žen a mužů jsou velmi složitým fenoménem souvisejícím s mnoha dalšími sociálními problémy a že jeho řešení vyžaduje přesné analýzy založené na velmi podrobných datech, jež poukážou na směr nutných a komplexních změn vzájemně provázaných politik. V tomto článku musíme dopad rodičovství na GPG zkoumat nepřímo – s využitím

věkových kategorií –, protože podrobná data o rodičovství a mzdách nejsou dostupná. Kromě přínosu v podobě zjištění o dopadu mateřství na mzdové znevýhodnění žen, a to i za stejnou práci, pokládáme za další přínos tohoto článku závěrečná doporučení, jak doplnit sběr dat o nové proměnné a postupy.

Stav poznání v ČR a v zahraničí

Rozdíl v odměňování žen a mužů (nejen) v České republice

Česká republika se dlouhodobě drží na předposledním místě ve srovnání zemí EU nejen z hlediska rovnosti v odměňování, ale i v dalších souvisejících ukazatelích. Druhé nejhorší místo zaujímá ČR také z hlediska dopadu mateřství na zaměstnanost. To znamená, že matky ve věku 20–50 let s dětmi do šesti let měly v roce 2018 míru zaměstnanosti o 34 p. b. nižší než ženy ve stejném věku se staršími dětmi nebo bezdětné ženy. Otcové dětí do šesti let měli naopak o 8 p. b. vyšší míru zaměstnanosti než muži bezdětní nebo s dětmi nad 6 let věku. ČR dostává od Evropské komise již řadu let důrazná doporučení zvýšit nabídku dostupných služeb péče o děti, zejména do tří let. Z hlediska tohoto indikátoru totiž obsazuje ČR také druhé nejhorší místo v EU-28. Pouze 9 % dětí do tří let navštěvuje v ČR služby péče o děti, zatímco v zemích EU je to průměrně 35 % dětí do tří let (Eurostat 2019b, 2019a). Kromě stále nízké nabídky dostupných služeb péče o děti tkví příčiny v nízké dostupnosti kvalitních flexibilních a zkrácených úvazků. Dále je příčinou nízká motivace k návratu na trh práce po rodičovské, ať již způsobená stereotypy o pečujících matkách a mužích živitelích (Lutherová et al. 2017), nebo daňovou politikou, která dává bonus hlavním živitelům za to, že jeho partnerka nevydělává, a/nebo diskriminací matek při přijímání do zaměstnání a na konkrétní pozice, ale i v dalších fázích pracovní dráhy (Křížková et al. 2011; Maříková, Křížková, a Vohlídalová 2012).

Rodinná politika ČR také zcela nedostatečně motivuje rodiče k vzájemnému sdílení rodičovské, která je v plné délce do tří let dítěte využívána téměř výhradně ženami, a představuje tak zásadní přerušování jejich pracovní dráhy (Hašková 2011). Mezi hlavní negativní důsledky této praxe nesdílení rodičovské mezi partnery patří skutečnost, že se pouze menšina žen vrací po rodičovské na původní pracoviště, přičemž ochrana původního zaměstnání by měla být jedním z hlavních posláních rodičovské. Dalším negativem je mzdové znevýhodnění žen, jejichž mzdy v průběhu rodičovské ve srovnání s kolegy a kolegyněmi, kteří na rodičovské nejsou, nerostou. Řadí se sem ale také vyšší míra nezaměstnanosti matek malých dětí v předškolním věku (Bičáková a Kalíšková 2016). Všechny tyto indikátory související s rodičovstvím se zcela jistě promítají do rozdílů v odměňování žen a mužů.

Zahraníční výzkumy jasně prokázaly souvislost mzdových rozdílů a rodičovství (Petersen, Penner, a Hogsnes 2014), a to i v zemích (například v Norsku), kde jsou celkové mzdové rozdíly nižší než v ČR a rodinná politika je na rozdíl od ČR zalo-

žena na principu genderové rovnosti (Elingsater a Leira 2006). Výsledky výzkumů o dopadu rodičovství a péče na mzdové znevýhodnění žen je možné shrnout takto: „politiky, které pomáhají ženy udržet v kontaktu s trhem práce prostřednictvím středně dlouhých období volna na péči, veřejně financované péče o děti, nižší daňové sazby pro druhé živitele/ky, a otcovská se ukazují jako neefektivnější politiky pro redukci mzdového znevýhodnění matek“ (Budig, Misra a Boeckmann 2016, 162). Proto lze předpokládat, že rodičovství je významným faktorem GPG právě v ČR, která si v mezinárodním srovnání nejen z hlediska GPG, ale i dalších výše popsaných indikátorů vede velmi špatně. V ČR však dosud chybí dostatečný přístup k datům, která by umožnila dopady rodičovství na mzdy přesně vyčíslit. Snaha rozklíčovat a na spolehlivých datech demonstrovat bariéry rovného odměňování a mechanismy toho, jak dochází k nerovnostem v souvislosti s rodičovstvím, je důležitá, protože může nasměrovat konkrétní opatření pro dosahování rovnosti v odměňování ve smyslu politiky založené na prokázaných zjištěních (evidence-based policy).

Článek se zaměřuje na souvislost rodičovství a rozdílů v odměňování žen a mužů v ČR. Rozdíly v odměňování navíc sledujeme na různých úrovních segregace zaměstnání a zjišťujeme, jestli jsou ženy i muži odměňováni stejně ve stejném zaměstnání, na stejném pracovišti a na stejné pracovní pozici (za stejnou práci, kterou vykonávají na stejném pracovišti). Využíváme data Informačního systému o průměrném výdělků (ISPV), jež jsou vhodná právě pro podrobné analýzy mezd, jelikož propojují zaměstnané s jejich pracovišti. V situaci nedostatku proměnných, na nichž bychom mohli v datech ISPV přímo testovat vliv rodičovství na rozdíly v odměňování, sledujeme vliv rodičovství nepřímo – prostřednictvím analýzy rozdílů v odměňování v rámci jednotlivých věkových kategorií – a ptáme se, v jakých obdobích životní dráhy jsou rozdíly v odměňování v neprospěch žen nadprůměrné? V následujícím textu po shrnutí relevantních zjištění zahraničních a domácích výzkumů vysvětlujeme výzkumnou metodologii a představujeme výsledky analýzy GPG na jednotlivých úrovních segregace nejdříve celkově pro populaci 15+, a to za každý rok v období 2002–2018. Dále analýzu rozdílů v odměňování opakujeme pro jednotlivé věkové kategorie a ukazujeme, že skutečně rozdíly v odměňování jsou v neprospěch žen nejvyšší právě v obdobích, kdy bývají ženy a muži rodiči malých dětí. Na to navazujeme analýzou zvlášť pro veřejnou a soukromou sféru s předpokladem, že veřejná sféra bude vykazovat výrazně nižší nerovnosti, ale zjišťujeme, že ta se v mnohém podobá sféře soukromé. V závěrečné části diskutujeme výsledky a navrhneme zaměřit se na rodičovství při sběru a analýze propojených dat o zaměstnaných na pracovištích.

Mateřství jako zásadní znevýhodňující faktor v odměňování žen a mužů

Historicky ženy postupně „doháněly“ muže ve výši dosaženého vzdělání a přetrvalá přesvědčení, že pokud by se vzdě-

lanostní úroveň žen i mužů vyrovnala, došlo by i k eliminaci mzdových rozdílů (Becker 1964). V ČR již několik let počet žen vysokoškolaček převyšuje počet vysokoškolsky vzdělaných mužů (Tenglerová 2016), a to i absolutně, nejen v nejmladších věkových kategoriích. Avšak rozdíly v odměňování v neprospěch žen nezmizely, dokonce jsou nejvyšší právě ve skupině žen a mužů s vysokoškolským vzděláním (Křížková et al. 2018). Rozdíly v individuálních charakteristikách, jako je věk či vzdělání, nehrají samy o sobě zásadní roli, jež by mohla mzdové nerovnosti v neprospěch žen vysvětlovat. Naopak, analýza s pomocí Oaxaca-Blinder mzdového rozkladu ukázala, že ke mzdovému rozdílu přispívá spíše než to, že by měli muži a ženy rozdílné charakteristiky (např. rozdílnou výši vzdělání), fakt, že ženy jsou za stejné individuální charakteristiky (jako například výše vzdělání, počet odpracovaných let apod.) odměňovány méně než muži (Křížková et al. 2018).

Vědecký výzkum, zejména v zahraničí, však poukazuje na výrazný dopad rodičovství na genderové nerovnosti v odměňování. Budig a England (2001) odhalily na datech z USA, že každé dítě představuje pro ženu průměrně 7 % mzdový pokles oproti jiným ženám, a že většinu tohoto rozdílu nelze vysvětlit známými proměnnými, jako je délka praxe u zaměstnavatele či přerušování kariéry. Existuje významná evidence, že to jsou zejména praktiky zaměstnavatelů, které vytvářejí a udržují genderovou segregaci a mzdové nerovnosti. Williams (2010) tvrdí, že zaujatost proti matkám je nejsilnější genderovou zaujatostí (bias) na současném trhu práce. Psychologové upozorňují, že nemusí jít vždy o zcela vědomý proces ve snaze někoho cíleně diskriminovat (Greenwaldt a Krieger 2006). Je však pravda, že zaměstnavatelé plní roli tzv. gatekeepers a jejich ať již vědomé nebo nevědomé praktiky mají tendenci ženy vytlačovat z oblastí, které jsou pro ženy netradiční.

Experimenty bylo zjištěno např. to, že pokud zašleme stejné CV pouze s jiným označením pohlaví, muži mají významně větší pravděpodobnost, že budou pozváni k pohovoru (Riach a Rich 2006). Tato diskriminace se zintenzivňuje v případech matek, a to zejména v těch oblastech nebo typech trhů práce, kde je vyžadována kontinuální kariéra. Podobně se ukazuje, že diskriminace v přijímání do zaměstnání se zintenzivňuje tam, kde je pro ženy vyhrazena dlouhá placená rodičovská a flexibilní práce, protože zaměstnavatelé v soukromé sféře nechtějí akceptovat přerušování kariéry. To může způsobovat koncentraci žen ve veřejném sektoru a jejich vytlačování z vysoce placených pozic v soukromé sféře (Mandel a Semyonov 2008). Tento argument však byl již alespoň pro severské země empiricky vyvrácen (Korpi, Ferrarini a England, 2013), neboť se nepotvrdilo, že by v severských zemích vstupovalo méně žen do vysoce placených pozic v soukromé sféře. Jsou to totiž právě severské země, které v posledních obdobích výrazně snižovaly svou míru vertikální segregace (Bettio a Verashchagina 2009). Velká rozšířenost zkrácené pracovní doby v severských zemích navíc není důkazem odsouvání žen do pozic neformálních pečovatelek a jejich vytlačování z možností rozvíjet pracovní

a kariérní dráhu, protože jde většinou o „dlouhou zkrácenou pracovní dobu“ okolo 30 hodin týdně. Ta má právě tu výhodu, že umožňuje kombinovat významné zapojení do placené práce s péčí o děti při využívání veřejně dostupných služeb péče o děti. Je zároveň třeba poznamenat, že zkrácenou pracovní dobu využívají v ekonomicky rozvinutých zemích i muži v mnohem větší míře než v ČR. V Německu bylo dokonce zavedeno zvýhodnění v podobě vyššího rodičovského příspěvku a delší rodičovské pro páry, kde si oba zkrátí pracovní dobu (Reinschmidt 2018).

Neplacená práce a péče v domácnosti (a nerovná dělba práce mezi partnery) může jednak představovat faktickou překážku výkonu placené práce, jednak funguje jako příčina nerovnosti v podobě stereotypu, protože ženy jsou paušálně považovány za ty, které jsou zatíženy prací a péčí v domácnosti. Funguje zde totiž předpoklad, že jim výkon neplacené práce a péče ztěžuje výkon práce placené. Muži jsou zase považováni za hlavní živitele domácnosti, což mnohdy „ospravedlňuje“ jejich vyšší mzdy a nižší zapojení do výkonu neplacených činností v soukromé sféře (Maříková, Křížková a Vohlídalová 2012). Tento typ dělby práce mezi partnery ale nepředstavuje ani ryze soukromý, ani zanedbatelný společenský problém. V průměru totiž stráví ženy v ČR neplacenou práci a péči 22 hodin týdně, zatímco muži jen 7,7 hodin týdně (Eurostat 2015). V průměru tak neplacená práce a péče vykonávaná ženami odpovídá polovičnímu úvazku (!). Skutečnost, že výkon neplacené práce a péče v domácnosti může představovat významnou překážku participace žen na trhu práce, dokládá rovněž údaj o důvodech ekonomické neaktivity. Důvod rodinných závazků uvádí v ČR 12 % žen a 0,5 % mužů, kteří jsou ekonomicky neaktivní (Eurostat 2015). Naprostá většina zaměstnaných žen pracuje v ČR na plný úvazek (91,7 % oproti 97,8 % mužů) a odpracují zde v průměru 34,8 hodin týdně. Muži zaměstnaní na plný úvazek odpracují v průměru 37,8 hodin týdně.⁴ Uvedené rozdíly však nemohou spolehlivě vysvětlit vysoký rozdíl v odměňování žen a mužů.

Rodinná politika nicméně může významně ovlivňovat nerovnost v dělbě práce a péče v domácnosti např. rodičovskou (resp. otcovskou) kvótou na péči v rámci rodičovské, daňovou politikou a poskytováním služeb péče o děti. Tyto služby mohou podpořit navrácení žen zpět do práce k původnímu zaměstnavateli. Výzkum ukazuje, že rodinná politika cílená na genderovou rovnost a na příležitosti kombinovat placenou práci a péči nejen pro ženy, ale i pro muže, může v konečném důsledku vést k nižšímu mzdovému znevýhodnění matek (Petersen, Penner a Hogsnes 2014).

Zahraniční výzkum také ukazuje, že mzdové zvýhodnění otců oproti matkám je silně závislé na organizačním prostředí. Například v Kanadě se ukázalo, že formální zaměstnavatelské vztahy, řízené např. kolektivním vyjednáváním, oslabují zvýhodnění otců oproti matkám (Fuller a Cooke 2018). Pro dosahování genderové rovnosti v odměňování jsou tedy důležitá kromě opatření rodinné politiky také opatření na úrovni zaměstnavatelských organizací.

V ČR ale zatím nebyly zkoumány otázky zaměřené na vztah rodinné politiky či organizační kontext a rovnost v odměňování. Bylo však prokázáno, že charakteristiky organizačního prostředí významně souvisí se mzdovými nerovnostmi. Předchozí analýza rozdílů v odměňování žen a mužů například ukázala, že pro populaci 15+ můžeme 27 % z celkového GPG vysvětlit odlišnou segregací žen a mužů do firem a pracovišť s odlišnou průměrnou mzdou, v jiných sektorech, v jiném poměru do firem s národním či zahraničním vlastním a s jinou variabilitou mezd. Především skutečnost, že jsou ženy nadrepzentovány na pracovištích, kde je průměrná mzda nižší, velmi významně k GPG přispívá. Ještě významnější se navíc ukázala skutečnost, že totožné charakteristiky firem a pracovišť nepřinášejí ženám stejné finanční ohodnocení jako mužům (Křížková et al. 2018).

I v ČR výsledky analýz s využitím dotazníkového šetření životních podmínek (EU-SILC) odhalují statisticky významnou negativní asociaci mezi přerušením pracovní aktivity zapříčiněné dlouhou rodičovskou a následnou mzdou. Prodloužení celkové doby mateřské a rodičovské o jeden rok je spojeno, za jinak stejných podmínek, se snížením mezd o 1,1 %, a to ve smyslu budoucích mezd až do odchodu do důchodu (Pytlíková 2015). Mariola Pytlíková (2015) také ukazuje, že měsíční střední mzda otců s počtem dětí roste, kdežto u matek klesá. Medián mezd žen s dětmi je vždy menší než medián mezd žen bez dětí. Na datech dotazníkových šetření, jako je EU-SILC, však nelze sledovat dopad segregace do oborů, zaměstnání a pracovišť na mzdy, která je jedním ze zásadních faktorů nerovnosti (Křížková et al. 2018). Nelze také analyzovat to, jaký dopad má určitý typ organizačního prostředí, resp., v jakých oblastech trhu práce a například v jakých typech pracovišť k nerovnostem v určité míře dochází. Tyto souvislosti v současné podobě sběru mzdových statistik v ČR nelze přesně měřit, protože data ISPV neobsahují proměnné týkající se rodičovství (počtu a věku dětí) ani možnost sledovat délku přestávky v práci z důvodu péče, resp. návraty rodičů po mateřské či rodičovské zpět ke stejnému zaměstnavateli. Nicméně data ISPV jsou pro analýzu rovnosti v odměňování žen a mužů nevhodnější. Umožňují totiž určit, na jaké úrovni k nerovnostem dochází – zda je to v přístupu do oborů či konkrétních zaměstnání nebo zda nerovnosti vznikají na jednotlivých pracovištích či zda jsou rozdíly významné i na stejné pracovní pozici (kombinace kategorie zaměstnání a konkrétního pracoviště). Dále je možné do analýzy zahrnout charakteristiky firem, organizací a pracovišť a určit, v jakých oblastech, resp. na jakých pracovištích (z hlediska velikosti, průměrné mzdy na pracovišti, struktury pracoviště, vedení z hlediska pohlaví apod.) dochází k nerovnostem. V situaci, kdy data o rodičovství v ISPV chybí, je možné sledovat vliv mateřství jen nepřímo – prostřednictvím analýzy dle věkových kategorií, na kterou se zaměříme v následující části článku.

Výzkumná metodologie

Ve studii analyzujeme data Informačního systému o průměrném výděлку (ISPV)⁵

z let 2002 až 2018. Data ISPV jsou dodávána přímo firmami a organizacemi a informace o firmách a pracovištích jsou tak v nich neobvykle bohaté. Oproti běžně dostupným agregovaným datům tato data umožňují zkoumat odměňování na úrovni pracoviště, a dokonce i srovnávat mzdy mužů a žen, kteří pracují na stejném pracovišti a na stejné pracovní pozici. Znamená to tedy, že můžeme analyzovat rozsah dopadů jednotlivých typů segregace na rozdíly v odměňování mezi muži a ženami a zjišťujeme, zda je za stejnou práci na stejném pracovišti ženám a mužům vyplácena stejná mzda. Vzorek ISPV zahrnuje více než 80 % všech zaměstnaných v ČR, resp. všechny pracoviště veřejné sféry a výběr pracovišť s více než 10 zaměstnanými ze sféry soukromé a na zahrnutých pracovištích všechny zaměstnané. To ve svém důsledku znamená, že pracujeme se vzorkem, který se pohyboval od 930 tis. zaměstnaných v roce 2002 přes 2 100 tis. zaměstnaných v roce 2008 až po 2 370 tis. v roce 2018. Takový vzorek umožňuje velice podrobně a přesně analyzovat i v rámci jednotlivých věkových kategorií, v rámci pracovišť a v jednotlivých letech.

Zde prezentovaná analýza je postavena na sadě regresních modelů, ve kterých jsou zahrnuty tyto proměnné: závisle proměnnou je přirozený logaritmus hodinových mezd, nezávisle proměnnou je pohlaví (žena, muž) a jako kontrolní proměnné dále do modelu vstupují dummy proměnné pro vzdělání o 4 kategoriích (základní vzdělání, středoškolské vzdělání bez maturity a středoškolské vzdělání s maturitou, vysokoškolské vzdělání), věk a druhá mocnina věku. Mzdový rozdíl (efekt proměnné pohlaví) je vypočten na různých úrovních: celkový mzdový rozdíl, rozdíl uvnitř zaměstnání (4místná klasifikace zaměstnání CZ-ISCO čítající cca 400 kategorií zaměstnání), rozdíl uvnitř pracoviště (pracovištěm zde rozumíme firmu nebo organizaci, pokud má v ČR pouze jednu pobočku⁶) a rozdíl uvnitř pracovních pozic (pracovní pozice je kombinací kategorie zaměstnání a pracoviště). Pro účely této analýzy chápeme muže a ženy pracující na stejné pracovní pozici, jako ty, kteří pracují na stejném pracovišti ve stejné kategorii zaměstnání v rámci 4místné klasifikace CZ-ISCO.

Modely jsou odhadovány zvlášť pro každý analyzovaný rok a podobu regresního modelu je možné vyjádřit pomocí následující rovnice (vzorek 1):

$$\ln w_{ioe} = \alpha x_{ioe} + \eta_{oe} + \varepsilon_{ioe}$$

- \ln - přirozený logaritmus,
- w_{ioe} - mzda individua i v zaměstnání o na pracovišti e ,
- x_{ioe} - kovariáty, včetně pohlaví individua, rovnající se 1 pro ženy a 0 pro muže,
- η_{oe} - pevné efekty (tj. dummy proměnné) zachycující jednotku pracovních pozic (nebo zaměstnání a pracoviště zvlášť podle toho, na co se zaměříme),
- ε_{ioe} - chyba.

Více o metodě a jejím dřívějším využití viz Petersen, Penner a Hogsnes (2014). Regresní modely s pevnými efekty nám

tímto způsobem umožní sledovat rozdíl hodinové mzdy: 1) žen a mužů na trhu práce celkově (základ), 2) žen a mužů, kteří pracují ve stejných zaměstnáních, 3) žen a mužů, kteří pracují na stejných pracovištích a nakonec i 4) žen a mužů, kteří pracují na stejné pracovní pozici (kombinace kategorie zaměstnání a pracoviště) (Křížková, Penner a Petersen 2008). Zároveň kontrolujeme vliv rozdílů ve výši dosaženého vzdělání a věku, takže ten již ve výsledcích nehraje roli.

Rozlišujeme tedy genderovou segregaci do zaměstnání, genderovou segregaci do pracovišť a genderovou segregaci do pracovních pozic, kde muži a ženy vykonávají stejné zaměstnání na stejném pracovišti. Z důvodu úspory místa a primárního zaměření článku zde věnujeme podrobnou pozornost koeficientu pohlaví, který byl ve všech testovaných regresních modelech statisticky významný ($p < 0,001$). Pokud tento koeficient upravíme dle vzorce 2, dostaneme procenta vyjadřující mzdový rozdíl v průměrné odměně mužů a žen v neprospěch žen.⁷

Vzorec 2:

$$[\text{exp}(\text{koef.}) - 1] * 100$$

Takto můžeme přehledně pozorovat, jaký dopad má každý ze zmíněných procesů segregace na rozdíly v odměňování žen a mužů.

Nejdříve sledujeme rozdíly v odměňování mezi muži a ženami v ČR staršími 15 let na těchto čtyřech úrovních segregace za každý rok v období 2002–2018, sledujeme vliv jednotlivých typů segregace a odpovídáme na otázku, zda na stejné pracovní pozici mají ženy a muži stejné mzdy. Dále se podrobněji zaměřujeme na jednotlivé věkové kategorie a sledujeme, v jakých věkových kategoriích jsou rozdíly v odměňování mezi muži a ženami největší. Zde si všímáme hlavně období, kdy ženy a muži bývají rodiči malých dětí a nepřímo tedy sledujeme vliv rodičovství na rozdíly v odměňování. A nakonec vycházíme z předpokladu, že veřejná sféra je oblastí, která je více řízena formálními pravidly odměňování a že tam jsou rozdíly

v odměňování nižší než ve sféře soukromé. Jestliže tedy najdeme výraznější rozdíly v odměňování v „rodičovských“ věkových kategoriích, pak sledujeme, zda ve veřejné sféře je souvislost rodičovství s rozdíly v odměňování nižší než ve sféře soukromé.

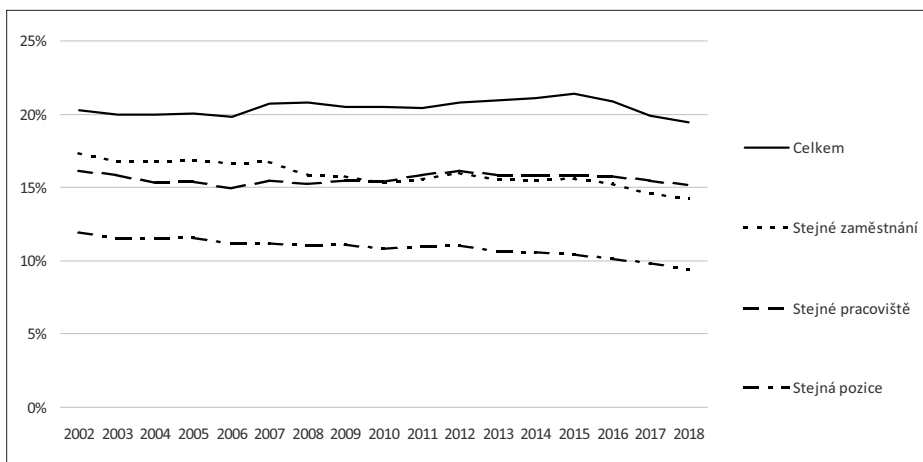
Výsledky analýzy: Nerovnosti v odměňování žen a mužů se zaměřením na věkové kategorie

Graf 1 ukazuje rozdíly v odměňování žen a mužů v neprospěch žen v období 2002–2018 na jednotlivých úrovních segregace. Vypočtené koeficienty dle vzorce 1 a přepočtené na GPG na jednotlivých úrovních a v jednotlivých letech dle vzorce 2 jsou uvedeny v tabulkách k jednotlivým grafům v Příloze. Oproti obecnému povědomí i literatuře, jež je však většinou založena na analýze agregovaných dat, v ČR segregace do zaměstnání nezpůsobuje většinu mzdových rozdílů a ženy a muži, kteří vykonávají stejnou práci na stejném pracovišti, nedostávají za svou práci stejnou mzdu. Segregace do kategorií zaměstnání má na svědomí pouze asi čtvrtinu mzdového rozdílu. Málo známým faktem, který můžeme zjistit právě pouze na datech o jednotlivých organizacích a pracovištích (ISPV), je to, že také čtvrtinu mzdového rozdílu způsobuje segregace žen a mužů do různých pracovišť. Když tyto dva typy segregace zkombinujeme, resp. porovnáme mzdu žen a mužů, kteří vykonávají stejnou práci na stejném pracovišti, snižuje se celkový mzdový rozdíl zhruba na polovinu. Zbývá tedy zhruba ještě celá polovina mzdového rozdílu, kterou nalézáme tam, kde muži a ženy pracují ve stejné kategorii zaměstnání na stejném pracovišti, tedy vykonávají stejnou pracovní pozici. Jestliže porovnáme mzdu žen a mužů na stejné pracovní pozici, dostáváme se v Norsku k rozdílu 4 %, v Holandsku k rozdílu 6 %, v Dánsku k rozdílu 7 %, ale v České republice v současnosti k rozdílu 9 % (Křížková et al. 2018).

Hlavním zjištěním je, že nerovnosti v odměňování v neprospěch žen jsou v uplynulých téměř dvou dekadách velmi stabilní. V posledních několika letech dochází jen k velmi mírnému poklesu celkových nerovností ze zhruba 21 % na 19 %, pokud jde o celkový rozdíl v průměrné mzdě žen a mužů, a z 11 % na 9 %, pokud jde o rozdíl mezi mzdami žen a mužů, kteří vykonávají stejnou práci na stejném pracovišti (viz tabulku 1 v Příloze). To jsou velmi významné nerovnosti. Výsledky upozorňují na to, že segregace do zaměstnání a pracovišť má na rozdíly v odměňování významný vliv, ale není to jediný faktor. Podobně zásadní nerovnost představuje nerovnost v odměňování za stejnou práci.

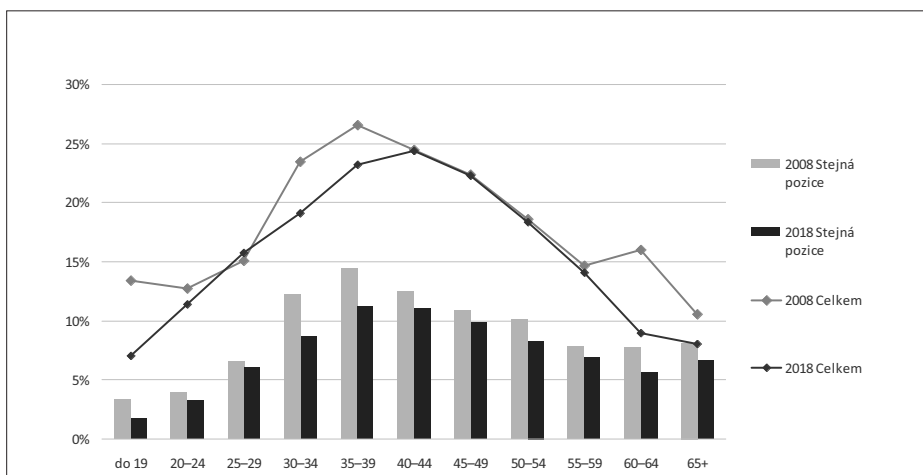
Graf 2 ukazuje stejnou analýzu jako graf 1, ale provedenou zvlášť pro každou věkovou kategorii v letech 2008 a 2018. Graf pro přehlednost ukazuje pouze celkový rozdíl v odměňování a rozdíl v odměňování na stejné pozici. Jednoznačně se ukazuje, že nerovnosti v odměňování žen a mužů jsou nejvyšší ve věkových kategoriích 35–39 a 40–44 let, kdy obvykle bývají ženy i muži rodiči malých dětí. Zhruba od věku 30 let dramaticky narůstá celkový

Graf 1: GPG v %, porovnání hodinové mzdy včetně bonusů a příplatků celkem, pro stejné zaměstnání, stejné pracoviště a stejnou pozici, plné úvazky, v letech 2002–2018



Zdroj: Informační systém o průměrném výděлку. Vlastní výpočty ve spolupráci s firmou Trexima

Graf 2: Porovnání věkových skupin v letech 2008 a 2018, GPG v % z průměrné hodinové mzdy včetně bonusů a příplatků, plné úvazky, celkový GPG a GPG pro stejné pozice



Zdroj: Informační systém o průměrném výděлку. Vlastní výpočty ve spolupráci s firmou Trexima

mzdový rozdíl mezi muži a ženami i mzdový rozdíl na stejné pracovní pozici. Rozdíl mezd za stejnou práci na stejném pracovišti (na stejné pozici), který je velmi malý v nejnižších věkových kategoriích, kde se pohybuje okolo 2–3 %, a ve věkových kategoriích, kdy jsou ženy a muži typicky rodiči malých dětí, je nadprůměrný a dosahuje 11 % (v roce 2008 dosahoval dokonce 12–14 %), již nezmizí ani se nesníží na původní úroveň, a to ani v předdůchodovém věku, kde stále dosahuje 6–7 %.

Positivní změnou za posledních deset let je, že právě dvě věkové kategorie, kde jsou mzdové rozdíly mezi muži a ženami nejvyšší, tj. ve věku 30–34 a 35–39 let, znamenaly jako téměř jediný mírný pokles těchto rozdílů, a to jak na stejné pozici, tak i celkově. Znamená to, že sice došlo k celkovému poklesu nerovností, nicméně fakt, že ženy a muži v tomto věku pracují v jiných oborech a v jiných zaměstnáních (segregace), hraje pořád významnou roli, třebaže ne jedinou. Stále zbývá zhruba polovina mzdového rozdílu, který je rozdílem tam, kde ženy a muži pracují na stejném pracovišti ve stejné kategorii zaměstnání, tedy vykonávají stejnou práci.

Pokles celkových mzdových rozdílů ve věkové kategorii 60–64 let je možné vysvětlit prodloužením věku odchodu do důchodu, takže na trhu práce zůstává v tomto období více žen než před deseti lety, a to zřejmě i více žen ve vysoce kvalifikovaných zaměstnáních.

Předchozí analýzy ukázaly, že platová sféra je sice oblastí, kde jsou genderové nerovnosti v odměňování výrazně nižší než ve sféře mzdové, ale přesto jsou významné. Rozdíly na stejné pozici byly za rok 2016 vyčísleny průměrně na 5 % v platové sféře oproti 11 % ve sféře soukromé (Křížková et al. 2018). S předpokladem, že veřejná sféra bude vykazovat výrazně nižší nerovnosti a lepší příležitosti pro matky malých dětí než sféra soukromá,

jsme provedly analýzu dle věkových kategorií ještě zvlášť pro každou z těchto sfér. Výsledky v grafu 3 však ukazují, že platová sféra se v mnohém podobá sféře mzdové. Nerovnosti v odměňování podle pohlaví jsou jak ve mzdové, tak i v platové sféře nejvyšší právě ve věkových kategoriích 35–39 a 40–44 let, tedy v obdobích, kdy jsou ženy a muži obvykle rodiči malých dětí a jsou již po období rodičovské, resp. kdy se většinou ženy z rodičovské vrací na trh práce. Celkový rozdíl je v obou sférách téměř totožně nadprůměrný – okolo 22 %. Ve mzdové/soukromé sféře pak segregace do kategorií zaměstnání a do pracovišť způsobuje necelou polovinu tohoto celkového rozdílu a ženy jsou v těchto věkových kategoriích odměňovány zhruba o 12 % méně než muži, kteří pracují na stejné pozici. V platové/veřejné sféře se v těchto věkových kategoriích ženy a muži segregují do různých zaměstnání a do různých pracovišť výrazně více než ve sféře soukromé a z téměř stejného celkového rozdílu okolo 22 % pak rozdíl na stejné pracovní pozici dosahuje 7 % v obou těchto věkových kategoriích. Ve veřejné sféře tedy segregace do zaměstnání a pracovišť způsobuje zhruba dvě třetiny platových rozdílů a na stejné pracovní pozici jsou mzdové rozdíly mezi ženami a muži v daných věkových kategoriích nadprůměrné i v kontextu samotné veřejné sféry.

Závěr

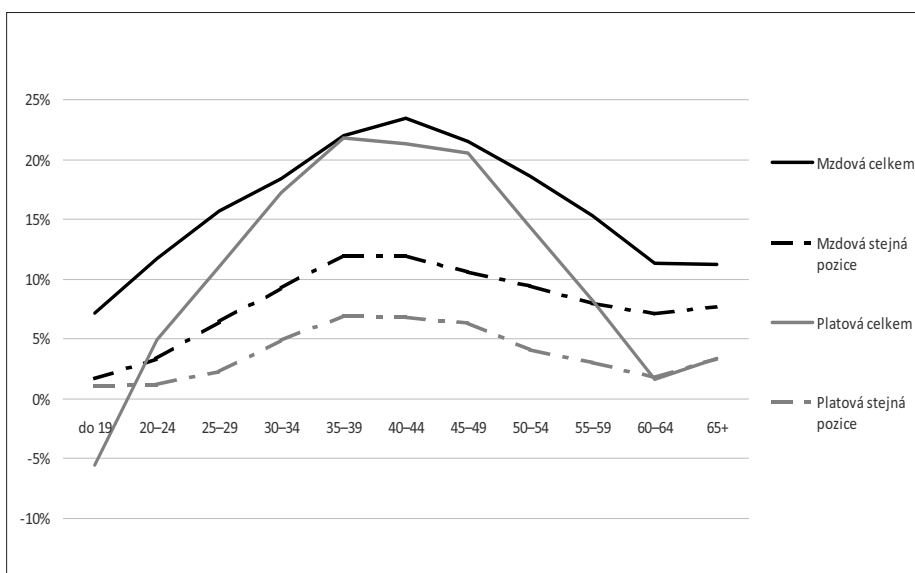
Jak ukázala analýza s využitím věkových kategorií, znevýhodnění v důsledku mateřství zřejmě souvisí s nadprůměrně vysokými rozdíly v odměňování žen a mužů v obdobích, kdy jsou velmi často rodiči malých dětí. Rozdíly v odměňování mezi muži a ženami jsou nejvyšší právě ve věkových kategoriích 35–39 a 40–44 let, kdy zřejmě velký podíl žen a mužů jsou rodiči malých dětí. Na stejné pracovní pozici

ci dosahoval rozdíl v odměňování v těchto věkových kategoriích v roce 2018 11 % (oproti 9 % v celkové populaci). Ve veřejné sféře je sice tento rozdíl v platech za stejnou práci v daných věkových skupinách nižší, tj. 7 %, nicméně ženy a muži se zde pravděpodobně více než v soukromé sféře koncentrují do jiných pracovišť a jiných zaměstnání (genderová segregace zde má pravděpodobně větší vliv než ve sféře soukromé). Analýza za delší časové období ukázala, že sice dochází v posledních několika letech k mírnému snižování mzdových rozdílů, avšak ty jsou i nadále velmi významné, a to i na stejné pracovní pozici. Dopad rodičovství na rozdíly v odměňování žen a mužů by bylo třeba přímo a podrobně zkoumat proto, aby bylo možné nastavit legitimní a efektivní nástroje pro odstraňování těchto nerovností.

V první řadě je důležitý přístup k datům, jež by umožnila přímo a přesně vyčíslit dopad rodičovství a dlouhého přerušování pracovní dráhy žen v ČR na mzdy. Dále by bylo třeba zjistit, na jaká pracoviště se ženy po rodičovské (ne)vrací a na jakých typech pracovišť, např. dle velikosti, dle struktury řízení, dle průměrné mzdy, genderové struktury, oboru, regionu apod. jsou matky v odměňování znevýhodněny, resp. otcové zvýhodněny. Propojená data zaměstnavatelů a zaměstnanců (v ČR ISPV), na kterých lze nejlépe provádět rozklad mezd s cílem zjištění příčin nerovností v odměňování, v zahraničí umožňují sledovat proměnné, které v ČR dosud chybí. Jedná se o data, jako jsou rodičovství (např. Norsko, Švédsko, Holandsko, Jižní Korea), místo bydliště (např. Francie, Německo, Norsko, Švédsko), důvod absence v práci, délku absence a návraty na stejné případně i jiné pracoviště apod. Také postupy sběru dat jsou důležité. Příkladem může být unikátní kód zaměstnané osoby, který se nemění ani poté, kdy se žena nebo muž vrátí z rodičovské, což v zahraničí představuje běžný postup, ale v ISPV není tento znak povinně zachovávan. Výše uvedené proměnné a postupy sběru dat by bylo třeba aplikovat na data ISPV. V zahraničí, kde se tyto proměnné a postupy sběru dat běžně používají, lze vyčíslit vliv důležitých faktorů na rozdíly v odměňování, resp. znevýhodnění matek (Petersen, Penner a Hogsnes 2014) a zvýhodnění otců (Fuller a Cooke 2018). I díky takové datové evidenci je možné nastavovat politiky, kontrolní mechanismy i podpůrné nástroje a metody pro kontrolní orgány nebo i pro samotné firmy a organizace k eliminaci nerovností v odměňování mužů a žen.

- 1 Tento článek byl napsán s podporou projektu „Rovnost žen a mužů na trhu práce se zaměřením na (ne)rovné odměňování žen a mužů“ (reg. č. CZ.03.1.51/0.0/0.0/15_009/0003702) financovaného z Evropského strukturálního fondu v rámci Operačního programu Zaměstnanost a státního rozpočtu ČR a projektu DAISIE (Dynamics of Accumulated Inequality for Seniors in Employment) (č. 462-16-110) - NORFACE DIAL Programme a s institucionální podporou RVO 68378025.
- 2 Z anglického gender pay gap.
- 3 Viz 22 % k rovnosti: <https://www.rovnaodmena.cz/>
- 4 Data za rok 2015 (Zaostřeno na ženy a muže 2016. ČSÚ).
- 5 Více o datech ISPV zde: <https://www.ispv.cz/cz/uvodni-strana.aspx>.
- 6 Pokud má firma nebo organizace více poboček v různých okresech ČR, pak je pracovištěm konkrétní

Graf 3: Porovnání GPG v platové a mzdové sféře dle věkových skupin, GPG v % z průměrné hodinové mzdy včetně bonusů a příplatků, plné úvazky, celkový GPG a GPG pro stejné pozice



Zdroj: Informační systém o průměrném výděлку. Vlastní výpočty ve spolupráci s firmou Trexima

Příloha: Tabulky dat k jednotlivým grafům⁹

Tabulka 1: GPG v % ze mzdy včetně bonusů a příplatků, porovnání pro stejné zaměstnání, pracoviště a pozici, plné úvazky, v letech 2002–2018 (viz graf 1)

	Celkem s bonusy	Stejně zaměstnání s bonusy	Stejně pracoviště s bonusy	Stejná pozice s bonusy
2002	20%	17%	16%	12%
2003	20%	17%	16%	11%
2004	20%	17%	15%	11%
2005	20%	17%	15%	12%
2006	20%	17%	15%	11%
2007	21%	17%	15%	11%
2008	21%	16%	15%	11%
2009	21%	16%	15%	11%
2010	20%	15%	15%	11%
2011	20%	16%	16%	11%
2012	21%	16%	16%	11%
2013	21%	16%	16%	11%
2014	21%	15%	16%	11%
2015	21%	16%	16%	10%
2016	21%	15%	16%	10%
2017	20%	15%	15%	10%
2018	19%	14%	15%	9%

Tabulka 2: Porovnání věkových skupin, GPG v % z průměrné hodinové mzdy včetně bonusů a příplatků, plné úvazky, celkový GPG a GPG pro stejné pozice, roky 2008 a 2018 (viz graf 2)

	2008		2018	
	Celkem	Stejná pozice	Celkem	Stejná pozice
do 19	13%	3%	7%	2%
20-24	13%	4%	11%	3%
25-29	15%	7%	16%	6%
30-34	23%	12%	19%	9%
35-39	27%	14%	23%	11%
40-44	24%	12%	24%	11%
45-49	22%	11%	22%	10%
50-54	19%	10%	18%	8%
55-59	15%	8%	14%	7%
60-64	16%	8%	9%	6%
65+	11%	8%	8%	7%

Tabulka 3: Porovnání věkových skupin pro platovou a mzdovou sféru, GPG v % z průměrné hodinové mzdy včetně bonusů a příplatků, plné úvazky, v roce 2018 celkový GPG a GPG pro stejné pozice (viz graf 3)

	Mzdová		Platová	
	Celkem	stejná pozice	Celkem	stejná pozice
do 19	13%	3%	7%	2%
20-24	13%	4%	11%	3%
25-29	15%	7%	16%	6%
30-34	23%	12%	19%	9%
35-39	27%	14%	23%	11%
40-44	24%	12%	24%	11%
45-49	22%	11%	22%	10%
50-54	19%	10%	18%	8%
55-59	15%	8%	14%	7%
60-64	16%	8%	9%	6%
65+	11%	8%	8%	7%

pobočka v daném okrese, dvě pobočky v jednom okrese však již považujeme za jedno pracoviště.

- Příklad: $[\exp(-0,16) - 1] * 100 = -15\%$, tedy průměrná odměna žen pro daný model je o 15% nižší v porovnání s průměrnou odměnou mužů.
- Uvedené výsledky sice nejsou ze stejných let kvůli složité dostupnosti dat v jednotlivých zemích, ale pro ilustraci pozice ČR v mezinárodním srovnání jsou dostačující.
- Výsledné koeficienty přepočítány na % GPG podle vzorce 2.

Reference:

- Becker, G. (1964). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. Chicago: Chicago University Press.
- Bettio, F.; Verashchagina, A. (2009). European Commission Gender Segregation in the Labour Market: Root Causes, Implications and Policy Responses in the EU.
- Bičáková, A.; Kalíšková, K. (2016). Career Breaks after Childbirth: The Impact of Family Leave Reforms in the Czech Republic. Prague: CERGE-EI.
- Budig, M. J.; Misra, J.; Boeckmann, I. (2016). Work-Family Policy Trade-Offs for Mothers? Unpacking the Cross-National Variation in Motherhood Earnings Penalties. *Work and Occupations* 42(2): 119–77.
- Budig, M. J.; England, P. (2001). The Wage Penalty for Motherhood. *American Sociological Review* 66(2): 204–25.
- Dlouhá, M.; Jurik, N.; Křížková, A. (2014). Genderové inovace v malém podnikání. Institucionální podmínky a dosahování genderové (ne)rovnosti u podnikatelských párů. *Gender, rovné příležitosti, výzkum* 15(2): 87–100.
- Ellingsater, A.; Arnlough, L. (2006). Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States. Bristol: Policy Press.
- Eurostat. (2019a). Employment and Unemployment (Labour Force Survey). https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2.
- Eurostat. (2019b). Income and Living Conditions. https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2.
- Fuller, S.; Cooke, L. P. (2018). Workplace Variation in Fatherhood Wage Premiums: Do Formalization and Performance Pay Matter? *Work, Employment and Society* 32(4): 768–88.
- Greenwaldt, A. G.; Krieger, L. H. (2006). Implicit Bias?: Scientific Foundations. *California Law Review* 94(4): 945–68.
- Hašková, H. (2011). Proměny časování a způsobu návratu matek do zaměstnání. *Gender, rovné příležitosti, výzkum* 12(2): 40–52.
- Jurajda, Š. (2005). Gender Segregation and Wage Gap: An East-West Comparison. *Journal of the European Economic Association, papers and Proceedings* 3(2-3): 598–607.
- Korpi, W.; Ferrarini, T.; Englund, S. (2013). Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations?: Gender, Class, and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-Examined. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 20(1): 1–40.
- Křížková, A.; Maříková, H.; Hašková, H.; Formánková, L. (2011). Pracovní dráhy žen v České republice. Praha: SLON.
- Křížková, A.; Penner, A. M.; Petersen, T. (2008). Genderové nerovnosti v odměňování na stejné pracovní pozici: sociální vyloučení žen. *Gender, rovné příležitosti, výzkum* 8(2): 55–67.

Křížková, A.; Pospíšilová, K.; Maříková, H.; Marková Volejníčková, R. (2018). Rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR. Pracoviště, zaměstnání, stejná práce a rozklad faktorů. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Křížková, A.; Vohlídalová, M.; Pospíšilová, K.; Maříková, H. (2017). Aktuální rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR. Hluboká analýza statistik a mezinárodní srovnání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Lutherová, S.; Maříková, H.; Váľková, J. (2017). Childcare Preferences of Parents in the Czech Republic and the Slovak Republic. *Sociologia (Slovakia)* 49(3): 285–308.

Mandel, H.; Semyonov, M. (2008). Family Policies, Wage Structures, and Gender Gaps: Sources of Earnings Inequality in 20 Countries. 70(6): 949–67.

Maříková, H.; Křížková, A.; Vohlídalová, M. (2012). Živitelé a živitelky: reflexe a praxe. (ed. Maříková, H.) Praha: SLON.

Petersen, T.; Penner, A. M.; Hogsnes, G. (2014). From Motherhood Penalties to Husband Premia: The New Challenge for Gender Equality and Family Policy, Lessons from Norway. *American Journal of Sociology* 119(5): 1434–72.

Pytlíková, M. (2015). Rozdíly ve výši výdělků ve vztahu k mateřství a dítěti v rodině. Praha.

Reinschmidt, L. (2018). Instruments to Foster Long-Term Paternal Involvement in Family Work. Discussion Paper - Germany.

Riach, P.; Rich, J. (2006). An Experimental Investigation of Sexual Discrimination in Hiring in the English Labor Market. *Advances in Economic Analysis & Policy* 5(2): 1–20.

Tenglerová, H. (2016). Monitorovací zpráva o postavení žen ve vědě 2015. Praha.

Úřad vlády ČR. (2014). Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014–2020.

PhDr. Alena Křížková, Ph.D.

(alena.krizkova@soc.cas.cz) je vědeckou pracovnící a vedoucí oddělení Gender a sociologie Sociologického ústavu AV ČR, v. v. i. (Institute of Sociology, Czech Academy of Sciences), Jilská 1, 110 00 Praha 1, Česká republika. Zaměřuje se na ekonomickou nezávislost žen, genderové nerovnosti v odměňování, kombinaci pracovního a soukromého života a na gender v organizacích a v podnikání.

Mgr. Kristýna Pospíšilová

(kristyna.pospisilova@soc.cas.cz) je juniorní vědeckou pracovnící v Sociologickém ústavu AV ČR, v. v. i. (Institute of Sociology, Czech Academy of Sciences), Jilská 1, 110 00 Praha 1, Česká republika. Specializuje se na kvantitativní analýzu dat, kvantitativní metodologii a problematiku genderových nerovností na trhu práce.

Mgr. Romana Marková Volejníčková

(romana.volejnickova@soc.cas.cz) je juniorní vědeckou pracovnící v Sociologickém ústavu AV ČR, v. v. i. (Institute of Sociology, Czech Academy of Sciences), Jilská 1, 110 00 Praha 1, Česká republika. Věnuje se genderovým nerovnostem na trhu práce a/nebo v soukromém životě a genderovým nerovnostem v oblasti podnikání.

PhDr. Hana Maříková, Ph.D.

(hana.marikova@soc.cas.cz) je vědeckou pracovnící v Sociologickém ústavu AV ČR, v. v. i. (Institute of Sociology, Czech Academy of Sciences), Jilská 1, 110 00 Praha 1, Česká republika. Zaměřuje se na problematiku genderových nerovností na trhu práce i ve sféře rodiny, na kombinaci pracovního a soukromého života, rodinnou a sociální politiku.

CALL FOR PAPERS

50. výroční konference České demografické společnosti

!!!
NOVÝ
TERMÍN
!!!

23.–25. září 2020

Ostrava | Filozofická fakulta Ostravské univerzity

!!!
NOVÝ
TERMÍN
!!!

Odborné sekce

Důchodová reforma – Reprodukční stárnutí – Ekonomika zdravého stárnutí –
– Sčítání... co dál – Aktuální demografický výzkum

Bohatý doprovodný program

Termín přihlášení příspěvku (ústní či poster): **do 31. července 2020**

Registrace a více informací na: <http://www.czechdemography.cz>

Organizátoři konference:



Ekonomická aktivita, materiální situace a adaptace na chudobu vybraných skupin osob bez domova¹

Petr Holpuch – Olga Nešporová

Abstrakt

Článek vychází z rozsáhlého kvantitativního šetření provedeného Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí mezi osobami přespávajícími venku, v noclehárnách a v azylových domech. Přináší údaje o ekonomické aktivitě a materiální situaci osob bez domova přespávajících venku, přičemž pozornost věnuje především jejich nejčastějším zdrojům příjmu, průměrné denní útratě, dluhům a možností naplňovat základní životní potřeby. Data dokládají, že osoby bez domova přespávající venku jsou v porovnání s těmi, které využívají noclehárny a azylové domy, postiženy chudobou znatelně více. Výstupy z výzkumu jsou zasazeny do kontextu poznatků o adaptačních mechanismech, které člověku po propadu do bezdomovectví na jednu stranu život na ulici ulehčují, avšak na stranu druhou se stávají překážkou pro jeho úspěšnou reintegraci.

Klíčová slova: bezdomovectví, zdroje příjmů, dluhy, chudoba, adaptace, reintegrace

Abstract

The paper is based on data obtained from an extensive survey of the homeless population in the Czech Republic conducted by the Research Institute for Labour and Social Affairs. It presents findings on the economic activities and material and financial sources of rough sleepers, and users of night shelters and temporary shelters for homeless. Attention is devoted specifically to their sources of income, their average daily spending, the structure and extent of their debts and the opportunities they have to fulfil their basic human needs. The poverty of persons who sleep mainly in public areas was found to be significantly deeper than those homeless who use shelters. The survey findings are presented in the context of the process of adaptation to the situation of homelessness. Those habits that make surviving in poverty easier for homeless persons are presented together with the obstacles that hinder their successful reintegration into society.

Keywords: homelessness, economic activity, poverty, adaptation, reintegration

Úvod

Člověk se po ztrátě bydlení stává přirozeně zranitelným a ohroženým. Pokud se mu jeho situaci nedaří delší dobu uspokojivě řešit, stává se také obětí marginalizace, tedy procesu postupného vyloučení na okraj společenského systému (Mareš, 2000; Sirovátka et al., 2002; Prudký, Šmídová, 2010). Kvůli narůstající deprivaci, která je logickým důsledkem omezených možností naplňovat základní životní potřeby, se snižuje také jeho schopnost využívat veřejné instituce a být aktivní součástí ekonomického systému. To má za následek narůstající chudobu, kvůli níž se jeho marginalizace ještě více prohlubuje (více o pozvolném procesu sociálního vyloučení viz Holpuch, 2011).

Úroveň marginalizace člověka se po ztrátě bydlení výrazně liší zejména podle jeho schopností, možností a odhodlání využívat ubytovací (a na ně další navazující) sociální služby. Za nejvíce zranitelné a extrémně vyloučené lze považovat ty osoby, které dlouhodobě žijí a přespávají „venku“, často ve veřejném prostoru; to znamená v parcích, pod mosty, na nádražích, ve veřejných dopravních prostředcích, v kanálech, jeskyních, odstavených vagonech, stanech, garážích, prádelnách,

sklepech a půdách domů, squatech, cizích zahradních chatkách, vracích aut a podobně. Podle mezinárodní kategorizace ETHOS² se o těchto osobách společně s těmi, které přespávají v nízkoprahových noclehárnách, hovoří jako o osobách „bez střechy“. Vlastimila a Ilja Hradečtí (1996) o této skupině osob pojednávají jako o skupině extrémně vyloučených.

Podle sčítání osob bez domova, které realizoval Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, žilo v České republice v dubnu roku 2019 přibližně 11 600 osob bez střechy, přičemž 77 % z nich přespávalo v době sčítání venku (Nešporová et al., 2019). Kategorie „bez střechy“ je v klasifikaci ETHOS reprezentována dvěma subkategoriemi osob – osobami přežívajícími venku a osobami přespávajícími v noclehárnách. Při sledování údajů o těchto dvou subkategoriích je však třeba brát v potaz, že mnohé osoby, které přespávají venku, mají zkušenosti s ubytováním v noclehárnách a naopak. Přesto je zde však silně zastoupená skupina osob, které dlouhodobě žádné ubytovací služby nevyužívají. Náš rozsáhlý, na sčítání navazující kvantitativní výzkum mezi českou populací osob bez domova, který byl realizován v květnu 2019, ukázal, že 45 % z těch osob, které v době dotazování přespávaly

venku, nevyužilo v uplynulých dvanácti měsících žádný typ ubytování, tedy ani noclehárnu (Osoby bez domova 2019).

Chudoba a sociální vyloučení osob přespávajících venku je prokazatelně výraznější nežli těch, které více či méně často využívají noclehárny. V tomto článku se proto zaměříme především na skupinu osob přespávajících venku. Cílem následujícího textu je představení detailních informací o jejich materiální situaci a ekonomické aktivitě. Tyto informace zasadíme do kontextu poznatků o procesu adaptace na bezdomovecký způsob života.

Výstupy z tohoto textu mohou být nápomocné při získávání realistického náhledu na celkovou životní situaci osob bez domova, od níž se odvíjejí jejich možnosti a schopnosti (znovu)získat stabilní bydlení a zdroj pravidelného příjmu.

Bezdomovectví jako adaptace na extrémní chudobu

Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020 chápe bezdomovectví jako formu extrémního sociálního vyloučení, jehož příčinou i důsledkem je chudoba. O osobách bez domova hovoří jako o liddech, kteří „z různých (objektivních či sub-

jektivních) důvodů nemají dovednosti nebo prostředky k tomu, aby si bydlení zajistili nebo udrželi sami“ (MPSV, 2013:5).

Petr Mareš, který se pokusil téma chudoby zpracovat komplexně v knize *Sociologie chudoby a nerovnosti* (Mareš, 1999), představuje bezdomovectví jako jednu z jejích základních podob. Zároveň však dodává, že bezdomovectví je víc než chudobou. Zdůrazňuje s bezdomovectvím neoddělitelně spjatý proces marginalizace, který podle něj vychází „z neschopnosti bezdomovců participovat na způsobu života, který je standardní pro většinu populace“ (tamtéž: 58).

Porozumění skutečnosti, že bezdomovectví není pouze jednou z forem chudoby (tedy materiálního nedostatku), hraje významnou úlohu pro formulaci konstruktivního přístupu k tomuto jevu. K eliminaci či prevenci chudoby lze využívat státem organizované přerozdělování finančních prostředků, avšak k úspěšné prevenci či eliminaci procesu marginalizace určité části obyvatel je potřeba komplexnější přístup (viz např. Černá, 2019; Glumbíková, Mikulec, 2019; Larkin, Aykanian, Streeter, 2019; Marek, Strnad, Hotovcová, 2012; MPSV, 2013).

Zatímco sociální politika České republiky hovoří celkem jasně o nutnosti intervenovat do bezdomovectví různými formami sociální práce (viz MPSV, 2013), postoje veřejnosti jsou k osobám bez domova ambivalentní. Studie, které sledovaly vztah české veřejnosti³ k bezdomovcům, poukazují na nižší ochotu české společnosti těmto lidem pomáhat (FOCUS, 2007; Kliment, Dočekal, 2016; Vávra, 2013). Důvodem je tendence spatřovat v jejich situaci vlastní zavinění. Důsledkem tohoto pohledu je nižší společenská podpora vynakládání veřejných prostředků na sociální pomoc této skupině. Zdůrazňování faktorů individuálního zavinění či selhání však odvádí pozornost od vyhodnocování nepříznivých ekonomických a sociálních dopadů přetrvávajícího bezdomovectví pro celou společnost. Je zřejmé, že reintegrace osob bez domova je celospolečensky prospěšným jevem. Výhodnost lze vidět nejen v možném aktivním zapojení těchto osob do formální ekonomiky, ale také ve snížení nákladů na financování sociálních služeb, které tím, že pomáhají naplňovat základní životní potřeby osob bez domova, omezují veřejností negativně vnímané projevy bezdomovectví (viz Magistrát hlavního města Prahy 2008: 3; Štěchová, 2008: 29).

Mnohé studie, které zkoumají přímo každodenní život osob bez domova (např. Holpuch, 2011; Snow, Anderson, 1993; Vašát, 2012, 2014; Vašát, Gibas, 2018), představují bezdomovectví jako svébytný způsob života, s nímž jsou spjatý stigmatizované strategie obživy, neproduktivní trávení volného času a specifický morální

řád, který stávající životní situaci osob bez domova ještě více konzervuje. Takovéto uchopení bezdomovectví na první pohled nahrává veřejnému mínění, které chápe bezdomovectví do značné míry jako individuální volbu, a tudíž nesouhlasí s vynakládáním veřejných prostředků na sociální pomoc určenou těmto osobám. Z těchto důvodů je důležité zdůraznit, že výše zmíněné studie pojednávají především o adaptaci na neuspokojivé materiální podmínky, v nichž se lidé bez domova ocitli. Toto adaptivní chování lze sice považovat za překážku ve změně jejich stávající situace, nikoliv však za její příčinu (viz Kidd, Davidson: 2007; Marek, Strnad, Hotovcová, 2012: 102).

Detailnější prozkoumání ekonomické a materiální situace těchto osob může významně přispět k porozumění tomu, že jejich reintegrace je bez komplexní sociální pomoci téměř nemožná.

Metodologie a základní parametry výběrového souboru

Užíváme data z kvantitativního sociologického šetření mezi osobami bez domova, které jsme ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí realizovali v květnu 2019 (datový soubor *Osoby bez domova 2019*). Jeho cílem bylo přinést reprezentativní údaje o populaci osob bez domova týkající se jejich základních sociodemografických charakteristik, materiálního zájmu a způsobu obživy, sociálních vazeb, životních trajektorií, potřeb, zdravotního stavu a využívání sociálních a dalších služeb.

Sběr dat proběhl technikou individuálních standardizovaných osobních rozhovorů tazatelů s respondenty, dotazování proběhlo metodou PAPI. Tazatelé byli speciálně vyškolení sociální pracovníci, kteří byli zvyklí pracovat s cílovou skupinou našeho výzkumu. Vzhledem ke specifikům této skupiny respondentů byl před samotnou realizací sběru dat kladen velký důraz na přípravu a opakované testování použitého dotazníku. Rozhovory trvaly zhruba 30 minut. Sběr dat zajistila agentura ppm factum.

Vzhledem k neexistenci kontaktů na celkovou populaci osob bez domova byl uplatněn kvótní výběr, který byl nastaven tak, aby byl výsledný soubor reprezentativní pro populaci osob bez domova přespávajících venku, v noclehárnách, v azylových domech a v obecních ubytovnách. Největší část souboru tvořily osoby přespávající venku, jelikož se jedná o kategorii, která je mezi sledovanými skupinami osob bez domova zastoupena nejhojněji (viz Nešporová et al., 2019). 65 % respondentů proto bylo dotazováno venku, v rámci služby terénní program. Dotazovány byly osoby ze všech krajů ČR, přičemž pro určení jejich počtu v rámci jed-

notlivých krajů byly jako opora použity údaje Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV, b. d.). Kvóty pro věk byly nastaveny podle dat ze Sčítání osob bez domova 2019 realizovaného VÚPSV, v. v. i. (Nešporová et al., 2019).

V tomto textu nevyužíváme data o obyvatelích nekomerčních obecních ubytoven, jelikož jejich zastoupení bylo v našem souboru velmi malé. Chceme také upozornit, že mezi dotazovanými osobami z azylových domů se může vyskytovat i několik respondentů ubytovaných v domech na půl cesty⁴.

Výzkumný soubor, se kterým v této studii pracujeme, obsahuje 970 respondentů, z nichž více než tři pětiny (67 %, 645 osob) přespávaly v době dotazování venku a necelá jedna pětina (18 %, 177 osob) v noclehárnách. Další zhruba 15 % (148) respondentů bylo ubytováno v azylových domech či domech na půl cesty⁵. Osoby přespávající venku byli nejčastěji muži (80 %), v noclehárnách byli muži zastoupeni o něco méně často (75 %) a nejnižší podíl mužů vůči ženám byl v azylových domech (68 % mužů).

Z hlediska vzdělání významně převažovali respondenti s nižším vzděláním. 5 % dotazovaných nedokončilo základní školu, 36 % mělo základní vzdělání, 43 % střední vzdělání bez maturity, 13 % mělo střední vzdělání s maturitou a 3 % vyšší odborné či vysokoškolské vzdělání. Z hlediska rodného stavu byli nejvíce zastoupeni respondenti svobodní (53 %) a rozvedení (38 %), dále pak ovdovělí (5 %) a sezdaní (4 %) – většina z nich však s manželkou či s manželem nežila. Charakteristický je pro výzkumný soubor rovněž subjektivně vnímaný zdravotní stav, který se liší od běžné populace. Přestože pouze 11 % respondentů bylo starší 65 let, dvě pětiny respondentů (40 %) hodnotily svůj fyzický zdravotní stav jako špatný a více než třetina (37 %) respondentů hodnotila jako špatné svoje duševní zdraví. Zatímco špatný fyzický zdravotní stav se nejčastěji vyskytoval mezi osobami staršími 65 let, špatné duševní zdraví se nejčastěji týkalo osob ve věkové kategorii 40–49 let.

Zdroje příjmů

Struktura zdrojů finanční hotovosti osob přespávajících venku se velmi liší od té, která je typická pro osoby využívající některý typ ubytovacích služeb (viz graf 1). Nejvíce rozšířeným způsobem finančního výdělků je mezi nimi sběr surovin (využívá jej 39 % osob přespávajících venku), na druhém místě jsou příležitostné práce bez pracovní smlouvy (využívá 31 % z nich), na třetím místě jsou sociální dávky, které pobírá 27 % osob z této skupiny. Významnou roli hraje také žebrání (uvedlo 24 %) a finanční prostředky obdržené od známých (21 %).

Z našich dat vyplývá, že ekonomicky nejaktivnějšími osobami bez domova jsou lidé přespávající venku, tedy paradoxně ta nejhroženější a nejvíce sociálně vyloučená podskupina. Na stranu druhou, jejich ekonomická aktivita je reprezentována především těmi činnostmi, které jsou často realizovány nezávisle na kooperaci s jakýmikoliv formálními institucemi. Osoby přespávající venku ve srovnání s těmi, kdo využívají ubytovací služby,

mnohem častěji sbírají a prodávají suroviny, vykonávají příležitostné práce bez pracovní smlouvy, žebrají a prodávají věci do zastaváren a bazarů. Naopak čerpání sociálních dávek je u nich rozšířeno výrazně méně než u ostatních sledovaných skupin. Zatímco sociální dávky (vyjma důchodů) pobírají celé dvě třetiny osob přespávajících v azylových domech⁶ a 42 % osob využívajících noclehárny, v případě osob přespávajících venku je to pouze 27 %

z nich. Na druhou stranu, pouze 6 % osob přespávajících venku uvedlo, že má práci na pracovní smlouvu, zatímco v případě osob přespávajících v azylových domech je to 17 % a u osob přespávajících v noclehárnách 11 %.

Ve zkoumaném souboru osob bez domova využívajících sociální služby z výzkumu z let 2016–2017 pobíraly dvě třetiny respondentů ve středním věku nějaké sociální dávky, nejčastěji dávku v hmotné nouzi a důchod (Vágnerová, Marek, Csémy, 2018:140–145). Námí provedený výzkum na reprezentativním vzorku populace osob bez domova ukázal, že podíl osob pobírajících sociální dávky se zásadně liší v závislosti na (ne)využívání ubytovacích sociálních služeb. V případě osob přespávajících venku nějakou sociální dávku či důchod pobírá jen 43 % z nich, zatímco v případě obyvatel azylových domů je to 81 %. Osoby využívající noclehárny pobíraly sociální dávky anebo nějaký typ důchodu v 62 % případů.

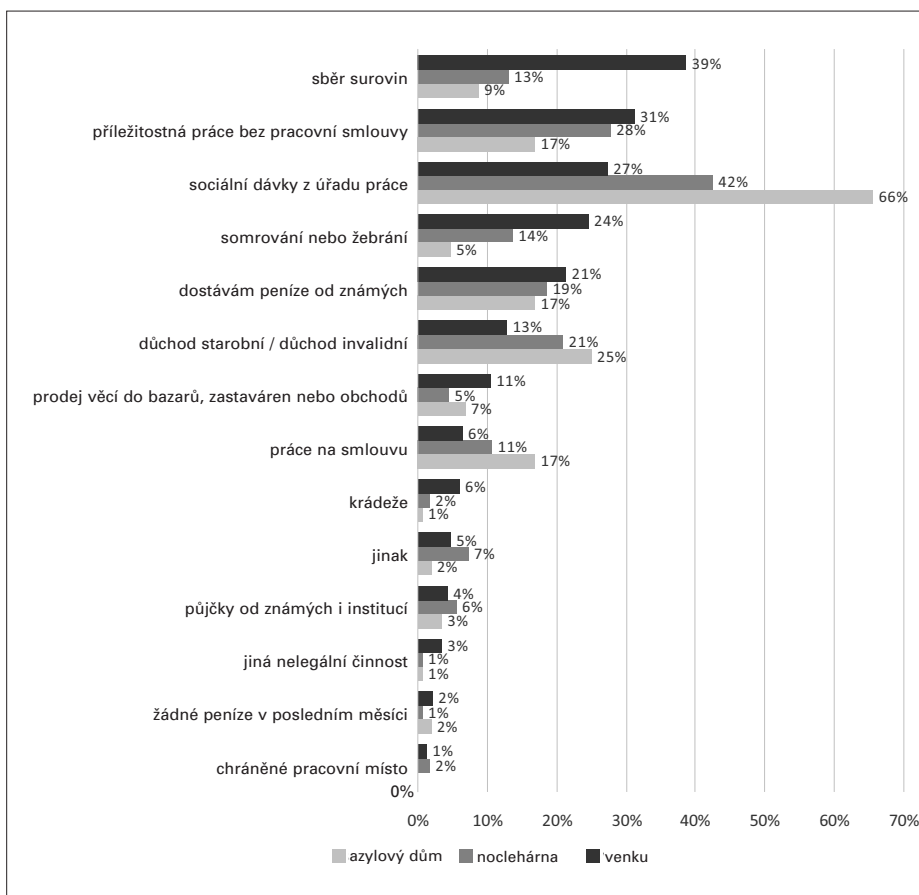
Osoby přespávající venku si jsou zpravidla schopny zajistit alespoň minimální finanční prostředky svépomocí. Avšak cesty, které k získávání finanční hotovosti využívají, ještě více prohlubují jejich izolaci od zbytku společnosti. To je dáno nejen výše představenou skutečností, že jejich ekonomické aktivity v drtivé většině případů nemají povahu legálního zaměstnání, ale také stigmatizujícím nábojem, který mnohé z těchto aktivit mají. Stigmatizující charakter ostatně mají i činnosti, jejichž prostřednictvím bezdomovci získávají potraviny, oblečení a další materiální potřeby, které buďto přímo sami využívají anebo prodávají či směňují (viz Holpuch, 2011).

Průměrná denní útrata

Jelikož příjmy osob bez domova jsou velmi proměnlivé, nezjišťovali jsme přímo výši příjmů, ale ptali jsme se na výši jejich průměrné denní útraty⁷ (viz graf 2). Téměř u dvou třetin osob přespávajících venku nepřekročí průměrná finanční částka na den 100 Kč, přičemž 27 % nemá na den k dispozici více než 50 Kč. Více než 100 Kč denně utratí jen 35 % přespávajících venku. Ve srovnání s množstvím finančních prostředků, jimiž disponují osoby využívající noclehárny a azylové domy, jsou příjmy osob přespávajících venku nejnižší.

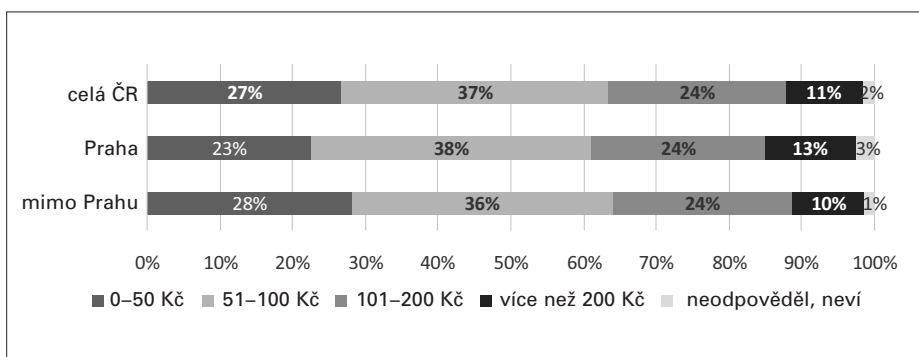
Podrobnější analýza dat potvrdila, že na výši příjmů osob bez domova má, stejně tak jako u zbytku populace, znatelný vliv region, v němž se nacházejí. Osoby přespávající venku, které pobývají v Praze, mají oproti mimopražským osobám z této skupiny příjmy zpravidla vyšší. Podíl osob přespávajících venku, které spadají do naší nejnižší příjmové kategorie (tzn. jejich průměrný denní příjem nepřesahuje ani 50 Kč), je v Praze o 20% nižší⁸ nežli ve zbytku země.

Graf 1: Způsoby získávání finanční hotovosti v posledním měsíci



Zdroj: Osoby bez domova 2019, venku N = 645, noclehárna N = 177, azylový dům N = 148

Graf 2: Denní útrata osob bez domova spících venku



Zdroj: Osoby bez domova 2019, pouze osoby aktuálně přespávající venku. Celá ČR N = 645, Praha N = 159, mimo Prahu N = 486

Dluhy

Po ztrátě domova a zaměstnání člověk přirozeně přichází o schopnost hradit své finanční závazky, jako jsou splátky půjček či dlužné částky za nájemné, svoz odpadu, alimenty atd. Zároveň platí, že pokud není registrován na úřadu práce, zdravotní pojišťovna mu začne evidovat jeho nehrázené zdravotní pojištění jako dluh. Už jen kvůli tomuto mechanismu se osoby bez domova propadají s postupem času do stále větší zadluženosti bez ohledu na to, zda mají či nemají nějaké dluhy z dřívějška.⁹ Dluhy jsou vnímány jako jeden z významných limitů opětovného zapojení osob bez domova do společnosti, jejich splacení je pro mnohé z nich nereálné, a i proto raději zůstávají mimo systém (viz např. Černá, 2019: 79, 91; Holpuch, 2011: 90; Vágnerová, Marek, Csémy, 2018: 218–224). 84 % osob přespávajících venku má podle svého vyjádření nějaké dluhy (viz graf 3). 34 % uvedlo, že dluhy má, ale jejich výši nezná, a 39 % osob má dluhy ve výši 50 000 Kč a více. Ve srovnání s osobami využívajícími noclehárny či přebývajícími v azylových domech jsou osoby přespávající venku tou nejvíce zadluženou sociální skupinou.

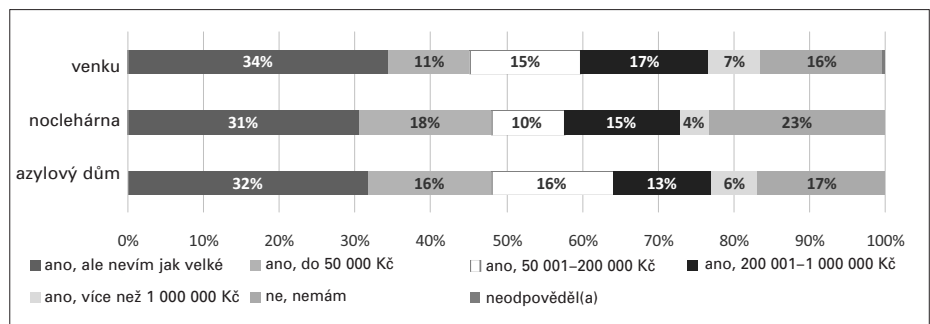
Graf 4 představuje strukturu dluhů osob přespávajících venku. Tato skupina podle vlastních vyjádření dluží nejčastěji za zdravotní (případně i za sociální) pojištění. Tento typ dluhu označilo 70 % osob. Následují pokuty od policie a pokuty za jízdu na černo v MHD, jejich existenci si uvědomuje 65 % osob. Třetím nejčastěji uváděným zdrojem dluhů jsou nesplacené půjčky a úvěry. Ty se týkají 38 % osob přespávajících venku.

Lze předpokládat, že kvůli absenci pravidelného kontaktu se sociálními pracovníky z ubytovacích sociálních služeb se v případě osob přespávajících venku jedná zpravidla o dluhy, které nejsou nijak řešeny, a tudíž samy od sebe neustále narůstají. Vysoká míra zadluženosti těchto osob přirozeně snižuje jejich tendenci participovat na pracovním trhu (mimo zónu šedé ekonomiky). Jedná se proto o další významný faktor, který na jednu stranu prohlubuje jejich chudobu a sociální vyloučení, a na stranu druhou utužuje jejich adaptaci na bezdomovecký způsob života. Zadluženost osob bez domova je tudíž významnou překážkou pro jejich úspěšnou reintegraci.

Pracovní zkušenosti a nárok na důchod

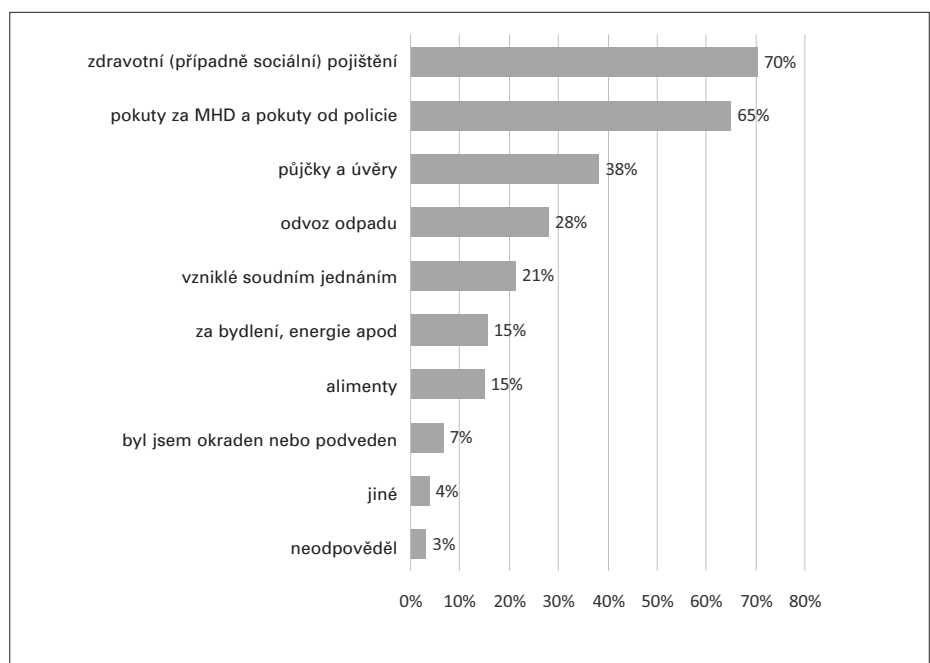
Struktura pracovních zkušeností osob přespávajících venku odpovídá nízkému stupni jejich dosaženého vzdělání. Podle našich dat má 84 % osob bez domova přespávajících venku nižší vzdělání než střed-

Graf 3: Výše dluhů osob bez domova



Zdroj: Osoby bez domova 2019, venku N = 645, noclehárna N = 177, azylový dům N = 148
Pozn.: Odpovědi na otázku: „Máte dluhy?“

Graf 4: Struktura dluhů, kterých jsou si osoby přespávající venku vědomy



Zdroj: Osoby bez domova 2019, pouze osoby aktuálně přespávající venku, N = 645
Pozn.: Odpovědi na otázku: Vzpomenete si, za co dlužíte?

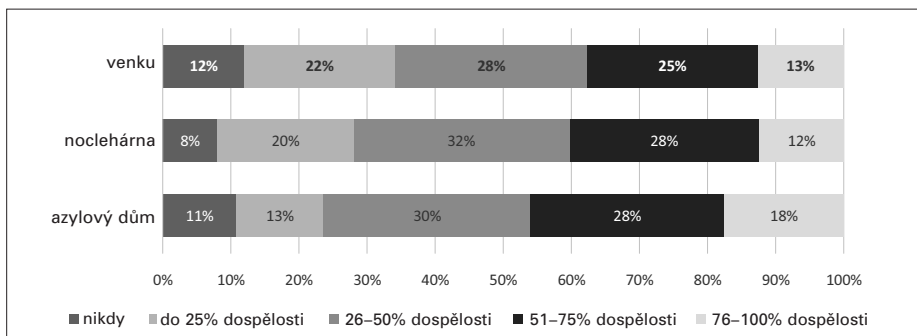
ní s maturitou a celkem 41 % osob přespávajících venku má pouze základní či nedokončené základní vzdělání. Tomu odpovídá i zjištění, že nejvíce z těch, kteří někdy pracovali na smlouvu, bylo zaměstnáno jako dělníci ve výrobě (32 %), dalších 20 % vykonávalo nějaké řemeslo a 16 % z (dříve) pracujících osob bez domova přespávajících venku vykonávalo nejčastěji pomocné práce ve stavebnictví (Osoby bez domova 2019).

V oblasti sociální práce zaměřené na reintegraci osob bez domova se často hovoří o ztrátě (případně přímo o absenci) pracovních návyků (viz Marek, Strnad, Hotovcová, 2012; Kosová, Omelková, Sedláček, 2004: 27). K zodpovězení otázky, zda osoby bez domova budou či nebudou zvládat standardní pracovní režim, může pomoci znalost jejich pracovní historie. Kombinací odpovědí na několik různých otázek jsme proto vytvořili proměnnou, která ukazuje,

jakou část dospělého života strávili naši respondenti prací na pracovní smlouvu, případně jako OSVČ (viz graf 5). Výstupy ukazují, že pouze necelých 40 % osob přespávajících venku bylo legálně zaměstnáno více než polovinu svého dospělého života. 12 % jich legálně nepracovalo nikdy.

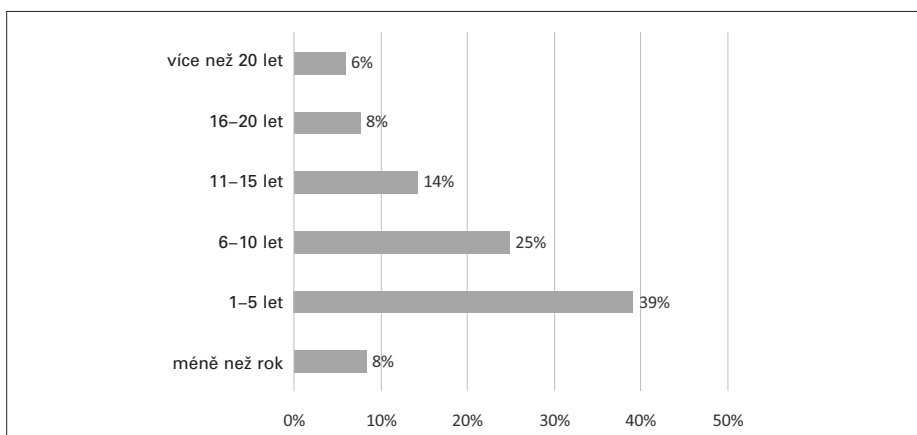
Při podrobném sledování pracovních historií ve vztahu k věku respondentů jsme ověřili, že níže uvedené rozložení v grafu 5 je obdobné pro všechny věkové skupiny. Prakticky to znamená, že cca 50–60 % osob bez domova přespávajících venku již nemá šanci na přiznání starobního důchodu ve svých 65¹⁰ letech bez ohledu na to, jak moc budou ještě v životě legálně pracovat. Přibližně jedna třetina osob přespávajících venku má šanci tuto situaci zvrátit za předpokladu, že si dříve či později trvale legálně zaměstnání najde. Vezmeme-li však v potaz skutečnost, že 50 % osob bez domova z námi sledované

Graf 5: Část dospělého života strávená zaměstnáním na smlouvu, případně jako OSVČ



Zdroj: Osoby bez domova 2019, venku N = 645, noclehárna N = 177, azylový dům N = 148

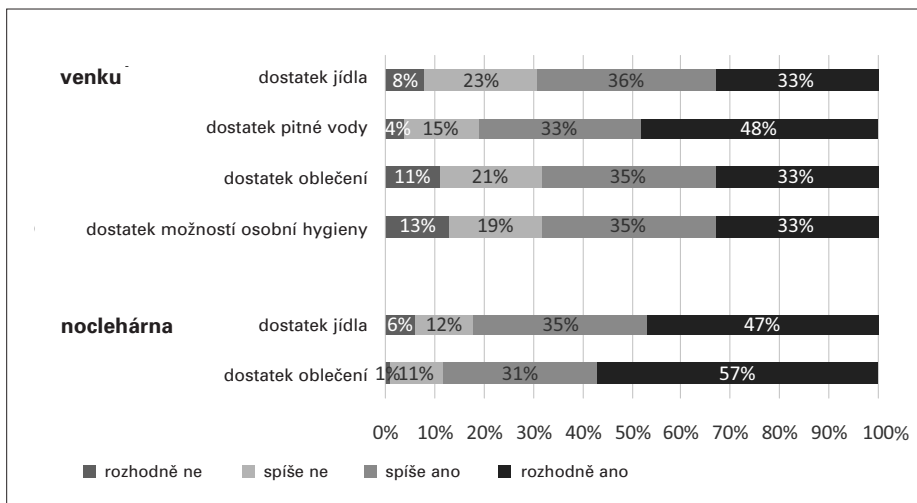
Graf 6: Počet let, které osoby přespávající venku strávily na ulici a v noclehárnách



Zdroj: Osoby bez domova 2019, osoby aktuálně přespávající venku, N = 618

Pozn.: Odpověď na otázku: Kolik let jste ve svém životě strávil(a) na ulici či v noclehárně?

Graf 7: Možnosti uspokojování základních materiálních potřeb



Zdroj: Osoby bez domova 2019, venku N = 645, noclehárna N = 177

skupiny žije na ulici již 6 a více let a z toho polovina 11 a více let (viz graf 6), velké části z těchto osob se pravděpodobně chybějící roky potřebné k přiznání starobního důchodu již napravit nepodaří. Ve srovnání s osobami využívajícími noclehárny či přebývajících v azylových domech trávily

osoby přespávající venku legálním zaměstnáním nejmenší část života.

Seniři se mezi osobami bez domova objevují nejen kvůli vlastnímu stárnutí bezdomovecké populace, ale do určité míry také kvůli ztrátě domova až v seniorském věku. Podle Sčítání osob bez domova 2019

je 9 % osob bez střechy již v důchodovém věku, přičemž přibližně každý osmý senior domov ztratil až v 65 letech či později (Nešporová et al., 2019: 54). Komplexnější o sociálních aspektech stárnutí u osob bez domova v souvislosti se systémovými opatřeními pojednává Pavel Pěnkava (2019).

Naplnění základních životních potřeb

Osoby přespávající venku mají přirozeně značně ztížený přístup k naplnění základních životních potřeb. Téměř jedna třetina (31–32 %) z nich nemá dostatek jídla, oblečení a osobní hygieny a téměř jedna pětina (19 %) nemá dostatek pitné vody (viz graf 7).

Součástí ubytovacích sociálních služeb je přístup k pitné vodě, k prostředkům potřebným pro vykonání osobní hygieny, případně i k jídlu a k oblečení. Nicméně ani u všech osob, které přespávají v noclehárnách, nejsou tyto potřeby naplněny. Téměř každý pátý a zhruba každý osmý člověk spící v noclehárně v rozhovoru uvedl, že nemá dostatek jídla a oblečení.

Osprchovat se, najíst se či získat oblečení mohou osoby bez domova také v nízkoprahových denních centrech. Tento typ služeb využívalo v době realizace výzkumu 53–59 % osob přespávajících venku (viz graf 8).

Ve srovnání s osobami využívajícími noclehárny či ubytování v azylových domech jsou osoby přespávající venku z hlediska naplnění základních životních potřeb jednoznačně tou nejvíce deprivovanou sociální skupinou. K tomu je však třeba doplnit, že lidé, kteří se adaptují na bezdomovecký způsob života, rozvíjejí vlastní strategie obživy, které je činí na sociálních službách méně závislými (Anderson, Snow, 1987; Holpuch, 2011). Naše data potvrzují, že tendence využívat jako zdroj příjmů sběr surovin, žebráni či prodej věcí do bazarů a zastaváren prudce stoupá po druhém roce stráveném na ulici. Nabytí schopností a dovedností užít se alternativními cestami jako bezdomovec, je vykoupeno erozí schopností a dovedností potřebných pro udržení si stabilního bydlení a příjmu (Osborne 2002: 43; Marek, Strnad, Hotovcová, 2012: 102). Tato zvýšená nezávislost na sociálních službách tak u těchto osob prohlubuje jejich sociální vyloučení a snižuje jejich tendenci usilovat o návrat k běžnému způsobu života.

Co by osobám bez domova pomohlo?

Stěžejním prvkem sociální politiky i sociální práce orientované na osoby bez domova je podpora této cílové skupiny při (znovu)získávání práce a bydlení (Kosová, 2004: 52, MPSV, 2013). Tento přístup však

vychází primárně z potřeb společnosti jako celku, nikoliv z perspektivy samotných osob bez domova (Holpuch, 2009: 11). Považovali jsme proto za důležité porovnat tyto cíle sociální politiky a sociální práce se subjektivní perspektivou našich respondentů. Ptali jsme se jich, co by jim v jejich situaci nejvíce pomohlo. Abychom je neovlivňovali předdefinovanými variantami odpovědí, dostali tazatelé za úkol v závěru dotazování položit pouze otevřenou otázku: „Co by Vám nejvíce pomohlo?“, a zaznamenat všechny typy pomoci, které respondent zmíní. Nejčastěji respondenti uváděli jen jednu či dvě oblasti pomoci. Obsahová analýza těchto odpovědí potvrdila, že bydlení a práce jsou tím, co osoby bez domova nejvíce postrádají nejen z pohledu společnosti, ale také ze svého subjektivního hlediska. Na druhou stranu, bydlení a práce nebyly součástí odpovědí zdaleka všech respondentů. Nejčastěji uváděné oblasti jsou uvedeny v tabulce napravo (tabulka 1).

O něco hlubší vhled do subjektivního vnímání potřebnosti práce a bydlení u této skupiny osob získáme při pohledu na graf 9. Čím déle respondenti na ulici žili, tím méně se v jejich odpovědích na otázku, co by jim nejvíce pomohlo, objevovala oblast „práce“. Zatímco osoby žijící na ulici kratší dobu nežli rok zmínily práci v 60 % případů, osoby, které na ulici přebývaly 6–10 let, tuto odpověď uvedly pouze ve 36 % případů. Níže zobrazená kvantitativní data tímto potvrzují závěry z mnohých kvalitativních výzkumů, které popisují postupný proces adaptace na bezdomovecký způsob života a s ním ruku v ruce jdoucí ztrátu motivace k ekonomické aktivitě ve formě zaměstnání (např. Holpuch, 2011; Randall, 2002; Snow a Anderson, 1987; Vágnerová, Marek, Csémy, 2018).

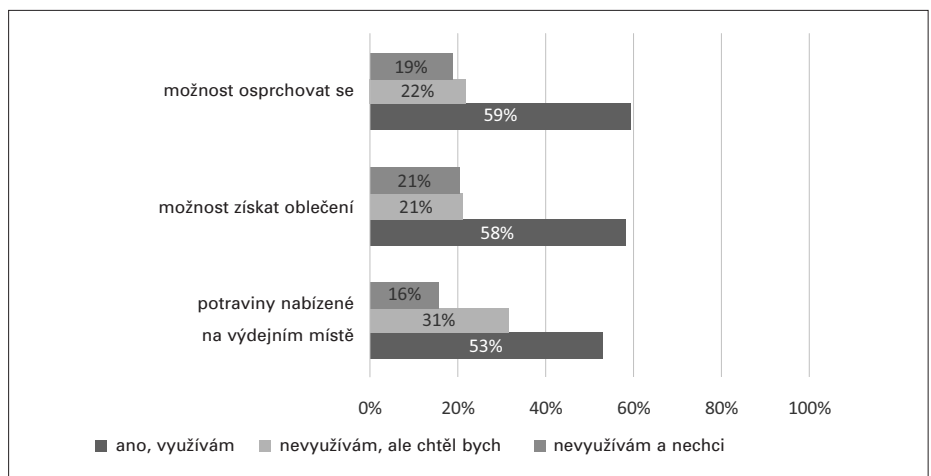
Poněkud odlišná je situace u četnosti odpovědí odkazujících na potřebu bydlení (viz graf 9). Respondenti žijící na ulici méně než rok, tento typ odpovědi volili opět výrazně častěji nežli ti, kdo žili na ulici déle. Avšak mezi skupinami, které už roční hranici života na ulici překonaly, nebyl již v četnostech volby této odpovědi klesající trend patrný. Zatímco touha po získání práce s přibývajícím roky života na ulici lineárně klesá, touha po získání pomoci v podobě zprostředkovaného bydlení značně poklesne pouze po prvním roce.

Tyto závěry naznačují, že klíčovým faktorem pro úspěch intervenující sociální práce zaměřené na reintegraci osob bez domova je její včasnost.

Diskuse: Adaptace na chudobu a sociální vyloučení jako argument pro „Bydlení především“?

Výše představené výsledky ukázaly chudobu a ekonomickou aktivitu osob bez

Graf 8: Využívání a zájem o základní sociální služby osobami přespávajícími venku



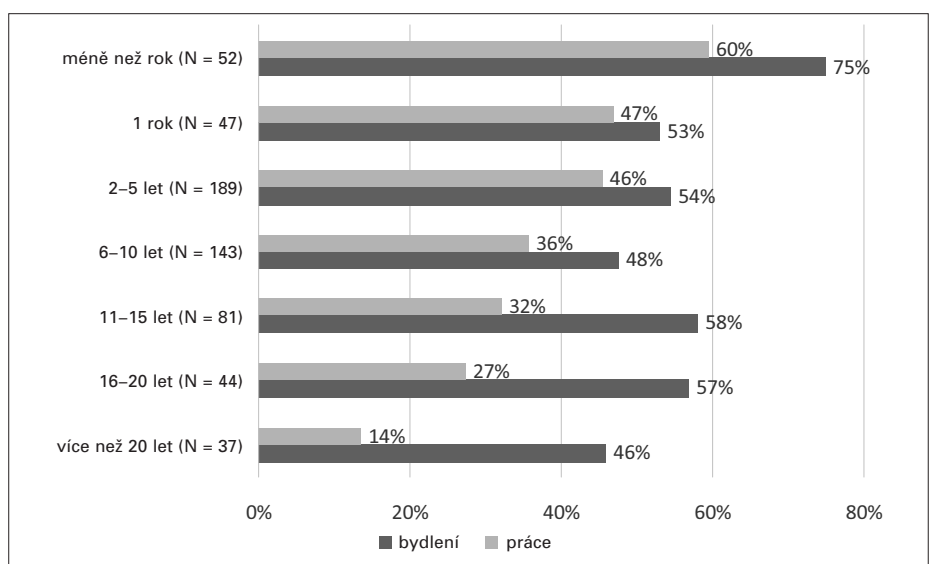
Zdroj: Osoby bez domova 2019, N = 622, 628, 627

Tabulka 1: Nejčastěji uváděné oblasti či okolnosti, které by osobám bez domova pomohly

Co by vám nejvíce pomohlo?	venku	noclehárna	azylový dům
bydlení	55%	61%	67%
práce	39%	40%	34%
peníze	13%	11%	10%
partner	10%	7%	7%
jiné	10%	6%	5%
zdraví	7%	8%	9%
lepší rodinné vztahy	6%	8%	9%
změna životního stylu	5%	5%	3%
oddlužení / splacení dluhů	5%	5%	7%
sociální dávky	5%	4%	2%

Zdroj: Osoby bez domova 2019, venku N = 619, noclehárna N = 175, azylový dům N = 134
Pozn.: Kategorie byly utvořeny až zpětně, otázka byla otevřená.

Graf 9: Četnost spontánních odpovědí „práce“ a „bydlení“ jako hlavních oblastí pomoci osobám přespávajícím venku v závislosti na délce pobytu bez střechy



Zdroj: Osoby bez domova 2019, N = 593

domova v konkrétních číslech. Získaná data také potvrzují předpoklady o tom, že s narůstající dobou strávenou bezdomoveckým způsobem života klesají šance, že takto žijící lidé svou situaci zvrátí (Vágnerová, Marek, Csémy 2018; Holpuch, 2011; Randall, 2002; Snow, Anderson, 1987).

Osoby přespávající venku se vypořádávají se svou materiální bídou a sociálním vyloučením z určitého úhlu pohledu velmi racionálně a přirozeně – učí se s touto situací žít, adaptují se na ni a plně jí přizpůsobují svůj životní režim. To se však jeví být překážkou při snahách sociální politiky tyto osoby aktivizovat a podpořit je na cestě k získání uspokojivého stabilního bydlení a pravidelného zdroje příjmů.

Adaptace na extrémní chudobu a bezdomovecké způsoby obživy spolu s vysokou zadlužeností a povolnou upadajícím zájmem o získání práce u těchto osob příliš nadějně vyhlídky na jejich úspěšnou reintegraci nevytvářejí. Jak jsme uvedli již výše v kapitole Dluhy, zejména vysoká míra zadlužení (respektive následné vymáhání těchto dluhů formou exekuce) značně snižuje motivaci k vykonávání legálního zaměstnání a s tím i související schopnost pravidelně hradit nájemné.

Nechceme-li se smířit se skutečností, že velké množství osob přespávajících venku setrvává v bezdomovectví navzdory existenci sociálních služeb trvale, pak se jeví být relativně smysluplnými takové přístupy sociální pomoci, které vycházejí z konceptu Bydlení především (Housing first) (Benjaminsen, 2018; Pleace, 2011; Pleace, 2017). Přístup Bydlení především je jednou z mála forem sociální pomoci, která jednorázovým poskytnutím bytu umožňuje osoby bez domova vytrhnout z onoho prostředí materiální bída a adaptačních mechanismů, které jejich snahy o změnu vlastní situace paralyzují. Následná podpora a sociální práce s těmito osobami se tak může odehrávat již mimo bezdomovecké prostředí, díky čemuž je výrazně efektivnější (Černá, 2019: 115). Avšak i pro využívání této služby může být nepřijemnou komplikací zadluženost klienta, jejímž důsledkem je snížená schopnost pravidelně hradit nájemné. Autoři analýzy Práce jako finanční a existenční riziko (2018) v tomto ohledu hovoří o potřebě „Navšít, respektive změnit konstrukci nezabavitelné částky tak, aby dosahovala minimálně na úroveň životního minima a normativů na bydlení domácnosti a zohlednit v této částce regionálně odlišné náklady na bydlení“ (Trilifajová a kol. 2018:4).

U osob, které přespávají venku již několik let a neprojevují výraznější touhu a vůli po změně, se pak jeví být smysluplnými v první řadě spíše takové přístupy, které jsou zaměřené na mírnění rizik, která bezdomovecký způsob života přináší.

Závěr

Bezdomovectví v naší společnosti reprezentuje tu nejextrémnější formu chudoby. Lidé, kteří se do něj propadnou, se s postupem času stávají nejen stále chudšími (respektive více zadluženými), ale také sociálně izolovanými – zejména v tom smyslu, že přestávají být aktivními účastníky v systému formálních společenských institucí¹¹ a uživateli jeho výhod.

Přestože osoby přespávající venku mohou relativně snadno získat nocleh v nízkoprahových noclehárnách, v jejich přístupu k využívání této ubytovací služby existují velké rozdíly. Téměř polovina osob (45 %), které v době realizace našeho výzkumu přespávaly venku, nevyužila v posledních 12 měsících žádnou sociální službu ve formě ubytování (ani jiný typ bydlení).

Intenzita a způsob využívání ubytovacích služeb osobami bez domova silně koreluje s podobou jejich ekonomické aktivity a s jejich celkovou materiální situací. Rozdělíme-li je do skupin podle obvyklého místa přespávání, tedy podle toho, zda přespávají zpravidla venku, v noclehárně či v azylovém domě, dojdeme k zjištění, že jednoznačně nejhůře jsou na tom ve všech námi sledovaných ohledech osoby přespávající venku.

Průměrné příjmy dvou třetin osob přespávajících venku nepřesahují částku 100 korun denně. Více než čtyři pětiny z nich uvádí, že mají dluhy (zpravidla vyšší než 50 000 Kč, zároveň zhruba třetina osob přespávajících venku nedokázala výši svých dluhů vůbec odhadnout). Třetina jich také pocituje subjektivní nedostatek potravin, oblečení a možností osobní hygieny.

Nejběžnějšími zdroji finančních příjmů osob přespávajících venku jsou činnosti, které se odehrávají mimo oficiální pracovní trh. Nejčastěji se jedná o sběr a prodej surovin (uvedlo 39 % osob), jednorázové práce bez pracovní smlouvy (31 %) a somrování/žebrání (24 %). Nějakou formu sociálních dávek (včetně starobních/invalidních důchodů) pobírá 43 % z nich.

Kombinace minimálních nepravidelných příjmů, vysoké míry zadluženosti, velmi nízké kvalifikace a relativně malého množství pracovních zkušeností vytváří u těchto osob velmi silnou bariéru pro jejich úspěšnou reintegraci. Dlouhodobé setrvávání v podmínkách extrémní chudoby a sociálního vyloučení vede k rozvoji adaptačních mechanismů a návyků na bezdomovecký způsob života, kvůli nimž osoby bez domova postupně ztrácí vůli svou nepříznivou situaci změnit. Přitom 92 % osob přespávajících venku je bez domova více než rok a zhruba polovina (53 %) dokonce více než pět let. Klade-li si sociální politika za cíl vymanit tyto osoby z bezdomovectví, a pokud možno je opět aktiv-

ně zapojit do formální ekonomiky, je evidentní, že bytí jen částečné splnění takového cíle předpokládá existenci komplexního systému dobře fungujících, provázaných a hlavně rychle reagujících sociálních služeb. Zvláště výhodným se jeví být přístup Bydlení především, jelikož umožňuje uživatele této služby vymanit z „bezdomoveckého prostředí“, v němž motivace a vůle ke změně rychle erodují.

Předpokládáme, že včasné identifikování osob přespávajících venku v kombinaci s rychlým poskytnutím intenzivní a komplexní podpory u nich může zafungovat jako prevence rozvoje chronického bezdomovectví. Nedostatek sociálního bydlení a absence zákona o sociálním bydlení jsou v současnosti hlavními překážkami, které bude nutné překonat, aby poskytovaná podpora mohla být efektivní (viz Potůček, Svoboda, 2020).

- 1 Článek je výstupem projektu Výzkum bezdomovecké populace v ČR s přihlédnutím k jejich ekonomické aktivitě v závislosti na fázích životního cyklu (VA 70610).
- 2 Evropská federace národních sdružení pracujících s bezdomovci vytvořila typologii bezdomovství a vyloučení z bydlení, nazvanou ETHOS (The European Typology of Homelessness and Housing Exclusion). Dostupné z https://www.feantsa.org/download/cz_8621229557703714801.pdf.
- 3 Ze zahraničních výzkumů na toto téma viz např. Phelan, 1997.
- 4 Primárním cílem těchto zařízení je usnadnit mladým lidem do 26 let přechod z institucionální péče do samostatného nezávislého života.
- 5 V textu je o nich dále pro snadnější čtení referováno jako o azylových domech.
- 6 V azylových domech je často podmínkou k přijetí, aby měl žadatel/ka o ubytování „zajištěné buď sociální dávky, nebo jiný příjem“ (Černá, 2019: 86).
- 7 S výpočtem průměrné hodnoty denní útraty pomohli respondentům tazatelé.
- 8 To odpovídá 5,6procentním bodům v grafu 2.
- 9 Dluhy jsou velmi významným, ovšem nikoliv jediným faktorem na cestě k bezdomovectví (viz Lux, Mikeszova, 2013).
- 10 Pro přiznání starobního důchodu v důchodovém věku 65 let je zpravidla nutno mít odpracováno 35 let. Podmínky se můžou v určitých případech lišit např. u starších ročníků či u žen, které vychovávaly děti. Aktuální podmínky pro přiznání starobního důchodu jsou uvedeny na webu MPSV <https://www.mpsv.cz/starobni-ducody>.
- 11 Formálními institucemi jsou míněny takové instituce, které jsou budovány/ustanovovány státem.

Literatura

- Benjaminsen, L. (2018). Housing First in Denmark: An Analysis of the Coverage Rate among Homeless People and Types of Shelter Users. *Social Inclusion*, 6 (3): 327–336. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.17645/si.v6i3.1539>.
- Černá, E. 2019. *Z ulice do bytu. Sociální práce v procesu reintegrace do bydlení*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Focus, 2007. *Sociálně slabé skupiny optikou obyvatel města Prahy*. Praha: Focus.
- Glumbíková, K., Mikulec, M., Participace osob bez domova na tvorbě sociálních

- politik a jejich nástrojů. *Sociální práce*, 19 (5):31–45.
- Holpuch, P., 2011. Bezdomovectví jako přístup k životu. *Biograf*, (54): 112 odst. Dostupné z: <http://www.biograf.org/clanek.php?clanek=v5401>.
- Holpuch, P., 2009. *Bezdomovectví jako způsob života*. Diplomová práce (Mgr.). Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra sociologie. 3. 9. 2009.
- Larkin, H., Aykanian, A., Streeter, C., L. 2019. Homelessness Prevention and Intervention in Social Work: Policies, Programs, and Practices. Cham: Springer.
- Hradecká, V., Hradecký, I. 1996. *Bezdomovství – Extrémní vyloučení*. Praha: Naděje.
- Kidd, A. S., L. Davidson. 2007. You have to adapt because you have no other choice: The stories of strength and residence of 208 homeless youth in New York city and Toronto. *Journal of Community Psychology*, 35 (2):219–238.
- Kliment, P., Dočekal, V. 2016. *Pohled na bezdomovství v České republice*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.
- Kosová, P., L. Omelková, P. Sedláček. 2004. *Bezdomovectví v hlavním městě Praze*. Praha: Městské centrum sociálních služeb a prevence – oddělení analýz a vzdělávání.
- Lux, M., Mikeszová, M. 2013. The role of a credit trap on paths to homelessness in the Czech Republic. *Journal of European Social Policy*, 23 (2):210–223.
- Marek, J., Strnad, A., Hotovcová, L., 2012. *Bezdomovectví v kontextu ambulantních sociálních služeb*. Praha: Portál.
- Magistrát hlavního města Prahy. 2008. *Akcí plán řešení problematiky bezdomovectví pro rok 2008*. Praha: Magistrát hlavního města Prahy. Dostupné z: <https://docplayer.cz/521378-Akcni-plan-reseni-problematiky-bezdomovectvi-pro-rok-2008-a-nasledujici-obdobi.html>
- Mareš, P. 1999. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Praha: Sociologické nalada- telství.
- Mareš, P. 2000. Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 36 (3):285–297.
- MPSV. 2013. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020*. Praha. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/koncepce-prevence-a-reseni-problematiky-bezdomovectvi-v-cr-do-roku-2020>.
- MPSV. (nedatováno, asi 2015). *Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností*. Praha: MPSV. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Vyhodnoceni-pruzkumu-reseni-bezdomovectvi-v-obcich-s-rozsirenou-pusobnosti.pdf/4ce1887e-1ae4-3878-de5c-8b86db69687f>.
- Nešporová, O., Holpuch, P., Janurová, K., Kuchařová, V. 2019. *Sčítání osob bez domova v České republice 2019. Kategorie bez střechy a vybrané kategorie bez bytu podle typologie ETHOS*. Praha: ÚPSPV, v. v. i. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/fulltext/vz_458.pdf.
- Pěnkava, P. 2019. *Sociální aspekty stárnutí u osob bez domova v souvislosti se systémovými opatřeními v Praze*. Disertační práce (PhDr.). Praha: Univerzita Karlova, Filosofická fakulta, katedra sociální práce, 27. 6. 2019.
- Phelan, J. 1997. The Stigma of Homelessness: The Impact of the Label „Homeless“ on Attitudes Toward Poor Persons. *Social Psychology Quarterly*, 60 (4):323–337.
- Pleace, N. 2011. „The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective.“ *European Journal of Homelessness*. Volume 5 (2):113–127.
- Pleace, N. 2017. *Evropská příručka Bydlení především*. Praha: Úřad vlády. Dostupné z: <http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/HF/housing-first-guide-czech.pdf>.
- Potůček, M., Svoboda, R. 2020. Analýza vývoje legislativního rámce podpory návratu lidí bez domova do bydlení. *Fórum sociální politiky*, 14 (1):18–24.
- Prudký, L., Šmidová, M. 2010. *Kudy ke dnu. Analýza charakteristik klientů Naděje, o., s., středisko Praha, Bolzanova*. Praha: Socioklub.
- Randall, E. O. 2002. I'May be Homeless, But I'm Not Helpless: The Costs and Benefits of Identifying with Homelessness. *Self and Identity*, 1 (1):43–52, Texas: Psychology Press.
- Sirovátka, T. (ed.). 2002. *Menšiny a marginalizované skupiny s České republice*. Brno: Masarykova univerzita, Geogre-town.
- Snow, S. D. Anderson, L. 1993. Down on Their Luck: A Study of Homeless Street People. Berkely: University of California Press.
- Snow, S. D. Anderson, L. 1987. Identity work among the homeless. *The American Journal of Sociology*, 92 (6): 1336–1371.
- Štěchová, M. 2008. *Bezdomovectví a bezdomovci z pohledu kriminologie*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci. Dostupné z: <http://www.ok.cz/iksp/docs/344.pdf>.
- Trlifajová, L., Fejfar, J., Pospíšil, F. 2018. Práce jako finanční a existenční riziko: Část I. – Analýza nastavení systémů dávek, daní a exekucí. Praha: Centrum pro společenské otázky – SPOT. Dostupné z: <https://www.pracevobci.cz/upload/studies/2/SPOT-Prace-jako-financni-a-existencni-riziko.pdf>.
- Vágnerová, M., Csémy, L., Marek, J., 2014. *Bezdomovectví jako alternativní existence mladých lidí*. Praha: Karolinum.
- Vágnerová, M., Marek, J., Csémy, L. 2018. *Bezdomovectví ve středním věku. Příčiny, souvislosti a perspektivy*. Praha: Karolinum.
- Vašát, P. 2012. Mezi rezistencí a adaptací: Každodenní praxe třídy nejchudších. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 48 (2):247–283.
- Vašát, P., 2014. „Předevčirem, nebo kdy to bylo?“. *Temporalita třídy nejchudších. Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 50 (1):57–82.
- Vašát, P., Gibas, P., 2018. „Žít (mezi) místy: Geografie lidí bez domova.“ In Osman, R., Pospíšilová, L. *Geografie „okrajem“: Každodenní časoprostorové zkušenosti*. Praha: Karolinum, s. 331–362.

Mgr. Petr Holpuch

(petr.holpuch@vupsv.cz) je výzkumným pracovníkem Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, Praha 7, 170 00, Česká republika. Zaměřuje se na realizaci kvalitativních i kvantitativních výzkumů v oblasti bezdomovectví a rizikového chování dětí a mladistvých.

Mgr. Olga Nešporová, Ph.D.

(olga.nesporova@vupsv.cz) od roku 2004 působí ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs – RILSA), Dělnická 213/12, Praha 7, Česká republika. Věnuje se problematice rodinné politiky, rodičovství, mezigenerační výpomoci a bezdomovectví.

NÁRODNÍ POJIŠTĚNÍ

odborný měsíčník České správy sociálního zabezpečení

Z obsahu červencového čísla vybíráme:

- Insolvenční návrh zaměstnanců dočasně jinak
- Předdůchod – pokračování z červnového čísla
- Příjmy po skončení zaměstnání ve zdravotním pojištění
- Peníze pod kontrolou – seriál na téma finanční gramotnosti
- Slušnost, zdvořilost a respekt – kompetence k nezaplacení
- Exekuční příkaz na důchod vyplácený ČSSZ

Vývoj politiky zálohovaného výživného prizmatem teorie sociální konstrukce cílových populací¹

Kamila Vlčková – Jitka Čampulková

Abstrakt

Příspěvek se zaměřuje na vývoj politik zálohovaného výživného od roku 1948 do současnosti. Jako teoretický rámec textu byla zvolena teorie sociální konstrukce cílových populací, a proto byla pozornost věnována vývoji policy designu zkoumané politiky i sociální konstrukce cílových populací rodičů-neplatičů a sólo rodičů. Autorky zvolily kvalitativní přístup, kdy prostřednictvím tematické analýzy vyhledávaly v legislativních dokumentech jednotlivé nástroje politiky zálohovaného výživného, u nichž sledovaly cíle, charakteristiky policy designu a sociální konstrukce rodičů-neplatičů a sólo rodičů. Během sledovaného období došlo k dramatickému vývoji, kdy byla politika zálohovaného výživného postupně oslabována, až došlo v roce 2011 k jejímu zániku. O její znovuzavedení usilovala řada legislativních návrhů, včetně návrhu zákona o zálohovém výživném, který byl schválen koaliční radou v lednu 2020.

Klíčová slova: Zálohované výživné, sociální konstrukce, neúplné rodiny, policy design

Abstract

The paper focuses on the development of backed-up alimony policies from 1948 to the present. The theory of the social construction of target populations was chosen as the theoretical context of the text and, thus, attention was devoted to the development of the policy design of the researched policy and the social construction of the target populations of non-financing and single parents. The authors chose a qualitative approach whereby, via a thematic analysis approach, they studied legislative documentation so as to identify individual instruments of backed-up alimony policy through which they monitored the objectives and characteristics of the design of policies and the social construction of non-financing and single parents. The period under review witnessed a particularly dramatic development involving the gradual weakening of the backed-up alimony and followed by its abandonment in 2011. A number of legislative proposals have sought to reintroduce the policy, including a draft bill on backed-up alimony which was approved by the Coalition Council in January 2020.

Keywords: Backed-up alimony, social construction, single-parent families, policy design

Úvod

Ačkoliv ukazatele ohrožení chudobou vynívají pro Českou republiku obecně pozitivně, existují skupiny obyvatelstva, kterým jejich výdělky nestačí na pokrytí vlastních potřeb. Jednou z nich jsou také rodiny sólo rodičů se závislými dětmi. V roce 2018 bylo ohroženo chudobou 30 % těchto rodin (ČSÚ, 2018). Podíváme-li se na počet domácností s dětmi, pak 15 % z nich tvoří rodiny sólo rodičů (ibid.).

Situaci sólo rodičů komplikuje neochota některých partnerů spolufinancovat náklady na péči o dítě, avšak právě výživné představuje pro rodiny sólo rodičů důležitý příjem rodinného rozpočtu. Neplacení výživného ze strany povinného rodiče je podle policejních statistik jedním z nejčastějších trestných činů v ČR (MPSV, 2019).

Na danou situaci vláda aktuálně reaguje návrhem zákona o zálohovém výživném, jehož cílem je řešit situaci těch rodin s dětmi, které se vlivem nehrazení výživného ze strany povinného rodiče mohou dostat do nepříznivé sociální a finanční situace. Nicméně toto opatření řeší situaci rodin sólo rodičů až sekundárně a nereaguje na příčiny vzniku nepříznivé situace rodiny (MPSV, 2019). Tento článek se pri-

márně věnuje politice zálohovaného výživného², a proto nebude věnována pozornost opatřením z oblasti trestního práva užívaným v situacích neplacení výživného.

Vzhledem k tomu, že dlouhodobým trendem české společnosti je zvyšování počtu rodin sólo rodičů a každý rok zažije rozvod svých rodičů přibližně 23 tisíc nezletilých dětí (ČSÚ, 2018a, 2018b), dochází v poslední době k zaměření pozornosti výzkumníků na tuto problematiku. Například Výzkumný ústav práce a sociálních věcí pracoval v roce 2019 na studii zaměřené na neúplné rodiny³ a dále byly rodiny sólo rodičů podskupinou šetřené cílové populace u dalších několika výzkumů z nedávné doby⁴. Problematice se dlouhodobě věnuje také Sociologický ústav Akademie věd ČR (Vobecká, 2006; Dudová, 2007; Dudová, 2009) nebo Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity (Hubatková, Kreidl, Štípková, Rabušic, 2013; Morávková, Kreidl, 2017). Na témata samoživitelství a zálohového výživného se zaměřují i výzkumy veřejného mínění. Dle průzkumu CVVM z února 2019 souhlasí s vyplácením zálohovaného výživného tři čtvrtiny Čechů (CVVM, 2019).

Cílem předkládaného článku je přispět k dosavadnímu poznání představením

historického vývoje politiky zálohovaného výživného na území České republiky, a to od roku 1948 do současnosti. Poměrně široké časové období bylo zvoleno s ohledem na teorii path-dependency (Pierson, 2000; Greener, 2002), dle které je nezbytné vnímat vývoj daného policy designu⁵ z dlouhodobé perspektivy. Jednotlivá historická období jsou nahlížena prizmatem teorie sociální konstrukce cílových populací s cílem popsat charakteristiky daného policy designu a identifikovat hlavní rozdíly mezi sociálními konstrukcemi sólo rodičů a neplatičů výživného, a to od roku 1948 do současnosti.

Autorky si stanovily následující výzkumné otázky:

1. Jaký je vývoj politiky designu politik zálohovaného výživného v období od roku 1948 do současnosti?
2. Jak se vyvíjely sociální konstrukce cílových populací (tj. sólo rodičů a rodičů-neplatičů) v období od roku 1948 do současnosti?

Pro charakteristiku policy designu jednotlivých historických období vývoje politiky zálohovaného výživného jsou hlavními zdroji dat veřejněpolitické dokumenty, konkrétně se v našem případě jednalo o strategické materiály týkající se zkoumané

cílové populace, klíčové zákony a novely, včetně důvodových zpráv. Právě legislativa je jedním z důležitých nástrojů veřejné politiky a někteří autoři legislativu dokonce považují za jádro veřejné politiky (Colebatch, 2005).

Teoretická východiska

Jako hlavní teoretický rámec bude využita teorie sociální konstrukce cílových populací (dále „SKCP“), kterou v 90. letech 20. století představily a dále rozvíjely autorky Anne L. Schneiderová a Helen Ingramová aj. (Schneider, Ingram 1993, 1997, 2005; Schneider, Ingram, deLeon, 2014).

SKCP spadá do rodiny sociálně konstruktivistických teorií, které tvrdí, že sociální realita není jedinci objektivně dána jako fakt, ale je neustále konstruována v procesu sociální interakce a komunikace. Konstruktivistické pojetí, které se stalo dominantním na přelomu 60. a 70. let minulého století, bylo ovlivněno britskou lingvistickou filozofií, hermeneutikou nebo reinterpetací díla E. Husserla, kterou představil A. Schütz (Petrušek a kol., 1996). Sociálněkonstruktivistický směr přepisuje důležitou úlohu jazyku, který svět vyjadřuje, ale také spoluutváří, a jako takový je nástrojem sociální komunikace, ale i konstituce sociálního života. Sociální aktéři přisuzují objektům významy, které se mění v rámci interpretačních a komunikačních aktivit, čímž se proměňuje povaha sociální skutečnosti (Kukla, 2000).

Obdobně také teorie SKCP vychází z přesvědčení, že žitá realita je sociálně konstruována a že významnou roli v našem prožívání sehrávají normativní představy a symboly. Problémy, které jsou formulovány ve veřejném prostoru, tak nesouvisí tolik s jejich objektivní závažností, ale s tím, jak jsou konstruovány anebo s tím, jak se stávají součástí politické agendy (Schneider, Ingram, deLeon, 2014).

Ingramová a Schneiderová (1997) dále propracovaly koncept designu politik (po-

Tabulka 1: Čtyři základní typy cílových populací

	Pozitivní konstrukce	Negativní konstrukce
Velká politická moc	zvýhodnění (<i>advantaged</i>)	uzurpátoři (<i>contenders</i>)
Malá politická moc	potřební (<i>dependents</i>)	devianti (<i>deviants</i>)

Zdroj: Schneider, Ingram, 1993

lity design), který chápou jako obsah veřejné politiky, ale rovněž jako postupy, jejichž prostřednictvím je politika implementována. Teorie je úzce spojena s otázkou, kdo má z daného policy designu prospěch a kdo jím naopak ztrácí. Za zásadní prvek policy designu je považována konstrukce cílových skupin, která je jasně propojena s cíli politiky a zároveň je klíčem k získání politické ne/podpory určité politiky (Schneider, Ingram, 1997; Schneider, Ingram, deLeon, 2014).

Teorie vychází z představy, že v praxi se reálná politika určená různým sociálním skupinám liší. Identifikace sociálních konstrukcí pomáhá vysvětlit, proč určitá veřejná či sociální politika selhává v plnění svého základního cíle či dokonce udržuje nespravedlnost a nerovně postavení ve společnosti (Schneider, Ingram, deLeon, 2014). Teorie definuje klíčový pojem cílové populace jako osoby, skupiny či organizace, o jejichž změnu chování usiluje veřejná politika. Autorky rozlišují 4 základní typy cílových populací, u každého z nich je sledována zmíněná konstrukce, respektive to, zda je společností vnímána pozitivně či negativně a zároveň míra její politické moci,⁶ (viz tabulku 1), (Ingram, Schneider 1993, 1997; Schneider, Ingram, deLeon, 2014; Pierce, et al., 2014). Hranice mezi jednotlivými populacemi nejsou ostré a často není možné cílové populace jasně oddělit. Vhodnější je vnímat dané rozdělení spíše jako kontinuum.

Zvýhodnění (*advantaged*) mají takové zdroje a kapacitu, které jim umožňují ovlivňovat způsob, jakým jsou vnímáni,

jsou také nejlépe informováni o tom, na co mají nárok. Obsahem politiky pro ně určené jsou především benefity, které jsou prezentované jako národní zájem, a tak je i vnímá společnost. Jejich podpora se tvůrcům politik vyplatí, neboť generují politický kapitál. Potřební (*dependents*) mají k dispozici malou míru politické moci, ale jsou konstruováni pozitivně a jejich zájmy a požadavky jsou vnímány jako oprávněné. Avšak výdaje pro tuto populaci bývají v době šetření nejdříve kráceny. Politika na podporu této populace mívá spíše symbolickou formu a obsahuje méně sankcí, které jsou často skryté. Uzurpátoři (*contenders*) disponují velkou mírou politické moci, avšak společnost je vnímá negativně. Benefity jsou jim distribuovány skrytě, jelikož jejich explicitní podpora by pro politiky nevypadala v očích veřejnosti dobře. K této populaci směřují tresty spíše ve formě kritiky, jelikož reálné tresty jsou většinou těžko vymahatelné. Devianti (*deviants*) disponují malou mírou politické moci a jsou vnímáni negativně, jako skupina vytvářející společenské problémy. Nemají téměř žádnou kontrolu nad designem politik, které jsou vůči nim uplatňovány. Negativní sociální konstrukce způsobuje, že jsou na tuto populaci uvaleny zátěže, i přestože jsou neúčinné z hlediska deklarovaných cílů politiky. Tyto skupiny mají obecně velmi malé zastání ve veřejné debatě.

Podoba konkrétního policy designu je dána právě charakteristikami populace, na kterou politika cílí. Mechanismus, jak se cílová populace promítá do designu politi-

Tabulka 2: Typy cílových populací a odpovídající charakteristiky policy designu

	Zasloužilí	Uzurpátoři	Potřební	Devianti
Benefity	silný důraz, univerzální nárok, vysoká alokace prostředků	slabý důraz, diferencovaný nárok, nízká alokace prostředků	slabý důraz, diferencovaný nárok, (kontrola, testování), nízká alokace prostředků	omezený důraz na benefity, velmi diferencovaný nárok, velmi nízká alokace prostředků
Zátěže	slabý důraz, diferencované, nízká alokace	silný důraz, diferencované, nízká alokace	střední důraz, diferencované, nízká alokace	velmi silný důraz, univerzální, značná alokace prostředků

Zdroj: Schneider, Ingram, 1997, 2005; Hejzlarová, 2019

ky, je v rukou tvůrců politik, v případě politiky zálohovaného výživného tedy vlády, resp. Ministerstva práce a sociálních věcí. Ti zohledňují svůj hlavní zájem, kterým je opětovné znovuzvolení. Zároveň při tvorbě politiky uvažují nad reakcí cílové populace, zda ji ocení v příštích volbách, ale také ostatních populací, zda jim bude připadat nastavená politika pro danou cílovou skupinu adekvátní. Obecné charakteristiky policy designu odpovídající jednotlivým typům cílových populací představuje tabulka 2.

V policy designu je zásadní distribuce benefitů na straně jedné, a zátěží na straně druhé, včetně konkrétních pravidel jejich přerozdělování. Silný důraz na benefity, které jsou často univerzální, je kladen u designů politik, které cílí na zasloužilé. Naopak slabý důraz na benefity, které jsou navíc testované, najdeme u designů politik směřujících na zbylé tři typy cílových populací. Silný důraz na zátěže je typický pro designy politik, které cílí na uzurpátory a devianty, u potřebných existuje střední důraz a u zasloužilých se objevuje pouze slabý důraz na zátěže.

Zároveň platí, že distribuce benefitů a zátěží není rovnoměrná. Například u skupiny deviantů se setkáváme s tvrdšími postihy (zátěžemi), než by bylo v praxi třeba, naopak u zasloužilých dochází k výraznější distribuci benefitů, než by bylo optimální.

Metodologická východiska

S ohledem na stanovené výzkumné otázky jsme zvolili kvalitativní přístup, který je oproti kvantitativnímu zaměřením vhodnější pro účely popsání vývoje politiky zálohovaného výživného úzce spojeného s širším společenským kontextem (Leedy, Ormrod, 2005).

Jako hlavní zdroje dat byly využity veřejněpolitické dokumenty (tj. strategické materiály týkající se zkoumané cílové populace, klíčové zákony a novely spolu s příslušnými důvodovými zprávami) (viz seznam použité literatury), které byly analyzovány optikou teorie sociální konstrukce cílových populací (Schneider, Ingram, 1993, 1997, 2005; Schneider, Ingram, de Leon, 2014).

Nejprve byly prostřednictvím tematické analýzy (Braun, Clarke, 2006) vyhledány v legislativních dokumentech jednotlivé nástroje politiky zálohovaného výživného, u nichž byly sledovány cíle, charakteristiky policy designu (tj. míra zátěží a benefitů) a sociální konstrukce rodičů-neplatičů a sólo rodičů.

Míra politické moci byla u obou cílových populací určena jako nízká. Sami sólo rodiče disponují nízkou mírou politické moci (Schneider, Sidney, 2009) a pouze několik organizací občanského sektoru hájí jejich zájmy. Rovněž rodiče-neplatiči

disponují omezenou mírou politické moci, přičemž s ohledem na jejich negativní sociální konstrukci nejsou jejich zájmy formálně prosazovány.

Výsledky tematické analýzy byly po vzájemné diskusi mezi autorkami vytříběny a revidovány (Braun, Clarke, 2006) a vedly ke stanovení typů cílových populací sólo rodičů a rodičů-neplatičů v jednotlivých etapách sledovaného období.⁸ Výstupy analýzy byly následně uskupeny do tabulek k jednotlivým zákonům (viz tabulku 3–7) i do souhrnné tabulky (viz tabulku 8) zobrazující posuny v designu politiky zálohovaného výživného a sociálních konstrukcí cílových populací (viz schéma 1).

Charakteristiky policy designu v jednotlivých etapách vývoje politiky zálohovaného výživného byly vzájemně komparovány s cílem blíže popsat změny vývoje sociálních konstrukcí cílových populací. U míry zátěží a benefitů jednotlivých opatření bylo identifikováno, zda byly určeny cílovým populacím sólo rodičů a rodičů-neplatičů explicitně či nikoliv. Zjištěné změny byly porovnávány navzájem mezi sebou i v kontextu vývoje sociálních konstrukcí.

Vývoj politiky zálohovaného výživného

Politika zálohovaného výživného reaguje na zvýšené riziko ohrožení chudobou u rodin sólo rodičů, jejichž partner nehradí soudně schválené výživné na dítě/děti (MPSV, 2019). ČR má s politikou zálohovaného výživného historickou zkušenost, avšak v současnosti není v právním řádu ukotvena a všechny dosavadní pokusy na její zavedení byly neúspěšné i přesto, že míra ohrožení chudobou sólo rodičů s dětmi je vysoká⁹, stejně jako množství rodičů-neplatičů.¹⁰

V další části článku jsme se zaměřily na vývoj policy designu zálohovaného výživného a rovněž vývoj sociální konstrukce hlavních cílových populací (tj. sólo rodičů a rodičů-neplatičů) od roku 1948 do současnosti.¹¹

Než však přistoupíme k samotnému historickému exkurzu, považujeme za nutné vymezit pojem vyživovací povinnost a alespoň stručně čtenáře seznámit s vývojem související legislativy. *Vyživovací povinnost* je povinností hradit životní náklady či zabezpečovat mezi subjekty rodinněprávních vztahů jejich potřeby, přičemž tato povinnost nepředstavuje pouze úhradu výživného,¹² ale i uspokojování všech ostatních kulturních a hmotných potřeb (Kovářová, 2011). Vyživovací povinnost a právo na výživné náleží pouze osobám v příbuzenském nebo manželském vztahu, kdy nehraje roli vztah mezi matkou a otcem, ale vztah zprostředkovaný dítětem – díky němu náleží právo na výživné i nemanželským dětem.

Vyživovací povinnost vůči dětem měl v dobách Rakouska-Uherska i tzv. první republiky¹³ otec dětí, přičemž nemanželské děti nemohly být vyživovány ve větším rozsahu než ty manželské (zákon č. 11/1918 Sb., § 155). Otec ze zákona disponoval tzv. otcovskou mocí, což bylo právo rozhodovat o povolání svých dětí, spravovat veškerý jejich majetek apod. Děti byly tzv. v područí svého otce, a to až do své zletilosti. V případě, kdy však otec zanedbával výživu a výchovu svých dětí, tuto moc pozbyl (§ 177). Role obou rodičů byla vymezena v souladu s tehdejšími tradičním vnímáním rodiny: „*Jest především povinností otcovou tak dlouho pečovat o výživu dětí, dokud nemohou samy se vyživovati. Na matce je zvláště pečovat o jejich tělesnou výchovu a o jejich zdraví*“ (§ 141).¹⁴

V roce 1931 byl schválen zákon č. 4/1931 Sb. (dále jen „**alimentační zákon**“), jehož hlavními cíli bylo poskytnutí právní ochrany zejména dětem a zajištění preventivní ochrany mladistvým (důvodová zpráva příslušného zákona). Šlo o reakci na chování otců, kteří se snažili vyhnout vyživovací povinnosti, zejména vůči svým nemanželským dětem, a následně i soudnímu postihu (Uhlířová 2018, s. 8). Neplnění vyživovací povinnosti bylo vnímáno jako závažný prohřešek, s čímž byl spojen represivní postoj vůči otcům neplatičům. Během příprav zákona se diskutovalo např. o zavedení nucených prací, ale nakonec byla schválena následující právní úprava: „*Kdo úmyslně či z hrubé nedbalosti neplní svoji povinnost vyživovati nebo zaopatřiti jiného, takže oprávněný byl vystaven nouzi, býti podporován odjinud, budiž potrestán soudem za přestupek tuhým vězením od jednoho týdne do šesti měsíců; vedle trestu na svobodě budiž vyslovena ztráta volebního práva do obcí*“ (alimentační zákon § 8, čl. 1).¹⁵

V následujících podkapitolách se zaměříme na historický vývoj politiky zálohovaného výživného na území ČR, a to od roku 1948 do současnosti. S ohledem na pád komunistického režimu v roce 1989 a související celospolečenské změny jsme se rozhodly sledované období rozdělit do dvou dílčích kapitol (1948–1990 a 1991 až současnost), v nichž jsme se zaměřily jak na podobu legislativy, tak na identifikaci hlavních cílových populací dané politiky (tj. sólo rodiče a rodiče neplatiči).

Období od roku 1948 do roku 1990

Počátek politiky zálohovaného výživného v ČR je spojen se **zákonem č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem**, jímž byly zavedeny zálohy na výživné pro děti mladší 18 let věku,¹⁶ které byly československými státními občany. Zálohy na

výživné byly vypláceny prostřednictvím komisí okresní péče o mládež (dále jen „komise“), a to za předpokladu, že vymáhání nároku na výživné bylo obtížné.¹⁷ Poskytnutím zálohy na výživné přecházel nárok oprávněné osoby na výživné na stát, který jej následně vymáhal. Dlužník byl navíc povinen uhradit komisi vedle dlužné dávky výživného i zvláštní příspěvek ve výši 10 % této dávky, který připadl státu (§ 4 odst. 3).

Zákon cílil explicitně na pomoc matkám a jejich dětem, zatímco na otce neplatí pohlížel negativně, což dokládá například vyjádření poslance Bláhy během projednávání návrhu zákona: „Víme o nekonečné řadě zejména otců nemanželských i manželských, kteří opustili vlastní rodinu a nacházeli velkou řadu příležitostí a oklik, jak by se své alimentární povinnosti vyhnuli“ (Stenoprotokol, 1948). Obdobně nalezneme i v důvodové zprávě uvedeno, že: „tíže vymáhání dlužného výživného v důsledku zákonné cese nároku dítěte do výše vyplacené zálohy, se přenáší poskytnutím zálohy na stát, který bude s to zakročiti svými orgány proti dlužníkovi spíše, než matky ohroženého dítěte zápasící leckdy těžce o získání nejnужnějších

prostředků k zajištění potřeb dětí“ (Důvodová zpráva, 1948).

Zákon byl chápán jako nástroj populační politiky státu. Dle důvodové zprávy je úkolem propagační politiky státu nejen vytvářet podmínky pro zvýšení populačního přírůstku, ale také zajistit těmto dětem co nejpríznivější vývoj, k čemuž je třeba dostatečných finančních prostředků (Důvodová zpráva, 1948). Tento zákon byl od svého počátku koncipován jako dočasné řešení do doby, než budou upraveny základní předpisy soukromého práva. Účinný byl do 18. listopadu 1952, kdy vstoupil v platnost zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže.

Zákonem č. 265/1949 Sb., o právu rodinném, došlo ke zrovnoprávnění postavení mezi mužem a ženou v manželství i ke zrovnoprávnění dětí manželských a nemanželských. Zajištění výživy se týkalo obou rodičů stejně (§ 39), avšak bylo možné ho vyvážit osobní péčí o dítě. Výše výživného se neodvíjela od existenčního minima, ale měla zajistit dítěti takové podmínky, aby se z něj mohl stát řádný pracující člen společnosti (Uhlířová 2018). Jeho výše rovněž závisela na výdělečných a majetkových možnostech, které byly po-

suzovány u obou rodičů (Andrlík 1954). Zákon připravil zvláštní odbor pro urychlenou kodifikaci Ministerstva spravedlnosti a tzv. komise z lidu, jejímž úkolem bylo co nejvíce přizpůsobit národní práva sovětskému modelu (Králičková 2007). Ministr spravedlnosti dr. Čepička komentoval přijetí zákona následujícími slovy: „Nové rodinné právo je ovládáno zásadou, že rodina jako součást společnosti a pevný článek lidově demokratického zřízení není záležitostí soukromou, nýbrž má významnou společenskou funkci a poslání. Především aby rodina posilovala společenskou výchovu dětí“ (Kadlecová 2007: 156). Manželství a rodina byly optikou tohoto zákona vnímány jako společenské jednotky podřízené veřejnému zájmu, potažmo státu. Ten měl působit na manžele takovým způsobem, aby setrvali ve funkčním rodinném vztahu a zajistili co možná nejlepší podmínky pro výchovu dětí (Kuklík, 2008).

Zákonem č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže, bylo zavedeno poskytování státního dětského příspěvku, který byl určen na úhradu osobních potřeb dětí, „o něž není postaráno jinak, zejména péčí kolektivní“ (§ 12). Státní dětský příspěvek byl vyplácen do 16 let věku (ve zvláštních případech do 25 let věku). Nahradil dosavadní zálohování výživného, sirotčí podporu, příspěvek početným rodinám a příspěvky doplňkové péče o potřebné osoby, čímž se stal plošnou sociální testovanou dávkou. V případě neplnění vyživovací povinnosti byl vyplácen formou zálohy na výživné (viz zákon č. 57/1948 Sb.) a nárok na výživné přecházel na stát. Dlužníkovi mohla být uložena povinnost uhradit státu nejen dlužnou částku výživného, ale i sankční složku v podobě 10 % přírážky¹⁸. Tato úprava platila až do r. 1955, kdy byly § 11–14 zrušeny na základě opatření č. 58/1955 Sb., o dětských příspěvcích a o ochranné výchově, čímž došlo k úplnému zrušení tzv. sankční složky vůči dlužníkovi.¹⁹

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, zavedl pravidelné poskytování příspěvku na výživu pro nezletilé děti, vůči kterým nebylo plněno povinné výživné, a to nejdéle do věku 25 let (§ 100).²⁰ Příspěvek poskytoval národní výbor, jenž byl oprávněn (avšak ne povinen) požadovat jeho úhradu po rodiči neplnícím svou vyživovací povinnost. O poskytnutí příspěvku na výživu rozhodovaly komise péče o děti (§ 16) zřizované okresními národními výbory.

V zákoně se opět výrazně projevila silící pozice státu při zajišťování modelu rodiny, který zohledňuje potřeby nejen všech svých členů, ale i společnosti (Bělovský, 2009). Například § 41 uvádí, že: „s rozvojem společnosti roste i její vliv na výchovu dorůstající generace“. Následně stanovil, že: „společnost přitom dbá, aby rodiče

Tabulka 3: zákon č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič neplatí	nízká	negativní	silný důraz na zátěže: <ul style="list-style-type: none"> povinnost za platit dlužnou částku + 10 % 	deviantní
Sólo rodič	nízká	pozitivní	slabý důraz na benefity: <ul style="list-style-type: none"> zálohy na výživné 	potřební

Tabulka 4: zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže: státní dětský příspěvek

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič neplatí	nízká	negativní	silný důraz na zátěže: <ul style="list-style-type: none"> povinnost zaplatit dlužnou částku + případně 10 % (do r. 1955) 	deviantní
Sólo rodič	nízká	pozitivní	slabý důraz na benefity: <ul style="list-style-type: none"> státní dětský příspěvek 	potřební

Tabulka 5: zákon č. 94/1963 Sb., o rodině: příspěvek na výživu

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič neplatí	nízká	negativní	slabý důraz na zátěže: <ul style="list-style-type: none"> národní výbor byl oprávněn žádat úhradu příspěvku po rodiči-neplatíči 	deviantní
Sólo rodič	nízká	pozitivní	slabý důraz na benefity: <ul style="list-style-type: none"> příspěvek na výživu 	potřební

mohli řádně vykonávat svá práva a povinnosti při výchově dětí“ a „vyžaduje-li to řádný výkon práv a povinností rodičů, je každý z nich oprávněn dovolat se pomocí školy, národního výboru, soudu a jiných státních orgánů i společenských organizací“ (ibid.).

Na začátku sledovaného období byla skupina rodičů-neplatičů konstruována velmi negativně, přičemž důraz na zátěže byl silný. S vývojem legislativy ale docházelo k postupnému omezování a zmírňování zátěží. Z původní situace v roce 1948, kdy byly součástí policy designu silné zátěže pro otce-neplatiče (tzv. sankční složka dlužné částky), se daná legislativa výrazně proměnila. Od roku 1963 již stát automaticky nevybíhal dlužnou částku za neplacené výživné, ani nepožadoval zaplacení sankční složky. Rodiče-neplatiči automaticky nečelili žádným zátěžím, nicméně i nadále je lze zařadit do konstrukce deviantů.

V případě sólo rodičů se jednalo o sociální konstrukci neutrální/pozitivní, přičemž slabý důraz na benefity u nich byl zachován v rámci celého sledovaného období. S každou změnou legislativy došlo ke změně názvu u příspěvku, jehož prostřednictvím stát vyplácel nehraněné výživné, ale jeho podoba byla stále stejná. Cílovou populaci sólo rodičů lze ve zkoumaném období označit jako potřebné.

Pozornost rodinné politiky byla ve sledovaném období orientována na podporu zaměstnanosti žen a snahu o zvýšení porodnosti (Tomeš, 2012), což se promítalo do policy designu řady opatření. Sociální systém se v tomto období zaměřoval především na plošnou podporu rodin, viz porodné, přídavek na děti,²¹ široká síť jeslí a mateřských škol. Podpora sólo rodičů v případech neplacení výživného byla nejprve realizována explicitně skrze zálohy na výživné (1948–1952), následně však byla poskytována nepřímo prostřednictvím plošných sociálně testovaných dávek, státního dětského příspěvku (1952–1963) a příspěvku na výživu (1964–1991), jejichž primárním cílem bylo zajistit určitou minimální úroveň příjmů všech rodin.

Období od roku 1991 do současnosti

V návaznosti na celospolečenské a politické změny v roce 1989 došlo k výrazné proměně celého sociálního systému, avšak **příspěvek na výživu** přetrvával nadále v českém právním řádu. Dle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, náležel nezaopatřenému dítěti, které bylo považováno za sociálně potřebné a vůči kterému nebyla plněna vyživovací povinnost osobou nežijící s daným dítětem v jedné domácnosti. Příspěvek na výživu byl tedy nově navázán na životní minimum a stal se příjmově testovanou dáv-

Tabulka 6: zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu: příspěvek na živobytí (do konce r. 2011)

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič neplatič	nízká	žádná		
Sólo rodič	nízká	pozitivní/negativní	slabý důraz na zátěže: ● testování příjmu slabý důraz na benefity: ● příspěvek na živobytí	potřební/deviantní

kou.²² Tato změna byla ze své podstaty problematická, jelikož dávky spojené s životním minimem byly definovány jako dávky určené pro pokrytí krátkého období finančního nedostatku, a ne pro hrazení dlouhodobých nákladů spojených s výchovou a výživou nezaopatřeného dítěte. Na základě prováděcí vyhlášky však mohla být poskytnuta mimořádná dávka na úhradu jednorázových mimořádných výdajů, např. na úhradu školy v přírodě (§ 23 vyhlášky 182/1991 Sb.).

Zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, a zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, byl zaveden příspěvek na živobytí, který pro případy neplacení výživného nahradil dosavadní příspěvek na výživu (§ 32).²³ Tento paragraf, určený případům neplacení výživného, byl ale s účinností od 1. 1. 2012 ze zákona vypuštěn a od této doby není v českém právním řádu zakotveno žádné opatření, které by bylo explicitně zaměřeno na kompenzaci neplaceného výživného sólo rodičům. Osoby či rodiny v hmotné nouzi, tzn. s příjmy neumožňujícími uspokojení základních životních potřeb na úrovni ještě přijatelné pro společnost, mohou žádat o dávky hmotné nouze, tedy o příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc.²⁴ Při žádosti o příspěvek na živobytí se mimo jiné posuzuje, zda si žadatel/ka (a/nebo společně posuzované osoby) nemůže příjem zvýšit vlastním přičiněním (zákon č. 111/2006 Sb.). Úřad práce proto může vyžadovat, aby si žadatel/ka zvýšila příjem uplatněním nároků a pohledávek u soudu, například na výživné pro své dítě/děti (Informační leták, 2020).

Politická moc obou cílových populací je nízká. V daném policy designu nejsou rodiče-neplatiči prakticky nijak zohledněni, tudíž u nich nelze stanovit sociální konstrukci ani míru benefitů/zátěží.²⁵ Policy design přináší slabé benefity (tj. nárok na příspěvek na živobytí v případě neplacení výživného, a to pouze do konce roku 2011) a slabé zátěže (tj. testování příjmu) sólo rodičům. S ohledem na jejich ambivalent-

ní sociální konstrukci lze sólo rodiče zařadit do skupiny *potřebných*, ale i *deviantních*. Tato dichotomie konstrukce sólo rodičů byla popsána např. i v článku *Social Construction and Policy Design* (Pierce a kol., 2014: 15). Rovněž výzkum E. Hejzlarové ukázal, že sólo rodiče jsou na jedné straně vnímáni jako bezbranné osoby, které nemohou své problémy vyřešit samy, či jako oběti systému. Na druhé straně se objevují názory, že jde o osoby nezodpovědné, jež se do dané situace dostaly vlastní vinou, či že jsou to podvodnice, které zneužívají sociální dávky (Hejzlarová, 2012).

Žádná z legislativních úprav po roce 1989 nenaplňovala principy zálohovaného výživného. Stát nekompenzoval dítěti neplacené výživné, ve všech případech prakticky šlo (v návaznosti na mechanismy životního a existenčního minima) o poskytnutí sociální dávky z důvodu ohrožení dítěte absolutní chudobou.

Jak bylo výše podrobně popsáno, vyplácení a případně i vymáhání neplaceného výživného státem bylo v českém právním řádu postupně omezováno, až v roce 2012 z legislativy prakticky zmizelo. Po roce 2000 byly několikrát předloženy návrhy zákona upravující problematiku nehraněného výživného. Do legislativního procesu se dostalo 8 návrhů²⁶ s cílem znovuzavést zálohované výživné. Nejúspěšnějším byl ten z roku 2005, zastavilo jej až prezidentské veto. Všechny tyto návrhy měly mnoho společných rysů. Podmiňovaly nárok na vyplácení dávky určitou formou neplatičství ze strany povinného rodiče, vlastní iniciativou sólo rodiče a nezaopatřenosti dítěte. Všechny měly také stanovenou minimální délku neplacení výživného, po jejímž uplynutí může sólo rodič žádat o dávku (Havelková, Cidlinská, 2010).

V roce 2018 byly předloženy dva návrhy na zavedení zálohovaného či náhradního výživného,²⁷ ale jejich projednávání bylo v obou případech zastaveno na žádost předkladatelů z důvodu přípravy návrhu zákona o zálohovaném výživném přímo na Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“).

Zavedení zálohovaného výživného je nyní součástí Programového prohlášení vlády (Vláda ČR, 2018). Z toho důvodu MPSV vypracovalo návrh zákona o zálohovém výživném, který připravilo k předložení na jednání vlády v září roku 2019. Vzhledem k početným rozporům byl návrh přepracován a schválen koaliční radou v lednu 2020. Následovat by měly další fáze legislativního procesu.

Aktuální podoba návrhu zákona o zálohovém výživném zavádí novou sociální dávku (tzv. zálohové výživné) ve výši max. 3 000 Kč, které by stát vyplácel nejdéle 2 roky, a to rodičům, jimž partner (rodič-neplatič) nezaslal celou výši soudně stanoveného výživného po dobu alespoň 4 měsíců. Zálohové výživné bude náležet ve výši určené podle pravomocného rozhodnutí soudu nebo podle soudem schválené dohody. Poskytnutím této dávky přejde právo oprávněné osoby na výživné na stát. Pohledávku výživného bude uplatňovat dále Úřad práce ČR přistoupením do probíhajícího řízení o soudním výkonu rozhodnutí či exekuce.

V policy designu posledního návrhu zákona o zálohovém výživném je u rodičů-neplatičů zřetelně vidět důraz na zátěže (tj. vymáhání dlužné částky), zatímco cílová populace sólo rodičů čerpá benefity (tj. zálohové výživné). V případě rodičů-neplatičů se tak jedná o populaci deviantní a u sólo rodičů o populaci *potřebných*.

Diskuse výsledků

Opakované snahy o znovuzavedení zálohovaného výživného byly dosud neú-

Tabulka 7: Návrh zákona o zálohovém výživném

	Politická moc	Sociální konstrukce	Charakteristiky policy designu	Typ cílové populace
Rodič	nízká	negativní	silný důraz na zátěže <ul style="list-style-type: none"> vymáhání dlužné částky 	deviantní
Sólo rodič	nízká	pozitivní	slabý důraz na benefity: <ul style="list-style-type: none"> zálohované výživné 	potřební

pěšné, a to i přes objektivní vysokou míru ohrožení chudobou v rodinách sólo rodičů s dětmi. Neplacení výživného (nejčastěji ze strany otců) již není vnímáno jako nepřijatelné selhání daného rodiče-neplatiče, navíc se objevují ve společnosti názory a argumenty, které očeňují samotné sólo rodiče (nejčastěji matku).²⁸ Existuje mnoho faktorů, které tuto změnu ovlivnily.²⁹ S ohledem na výše uvedený vývoj rodinného práva v oblasti vyživovací povinnosti vyvstává i hypotéza, zda nejde i o důsledek změny rolí muže a ženy (potažmo matky a otce) ve společnosti.

V politice zálohovaného výživného došlo k dramatickému vývoji, a to jak v daném policy designu, tak v konstrukci cílových populací. Dříve náležela vyživovací povinnost výhradně otci, který měl silná práva v rámci celé rodiny. S ohledem na nastavení tehdejší společnosti a stejně tak na znění tehdejšího občanského zákoníku mohl otec rozhodovat o osudu všech svých dětí do doby jejich zletilosti, za podmínek plnění vyživovací povinnosti. Její

neplnění bylo vnímáno velmi negativně, což se odráželo ve vývoji legislativy (tzv. alimentární zákon a zavedení záloh na výživné v roce 1948). Po narovnání práv uvnitř rodiny (mezi mužem a ženou i mezi manželskými a nemanželskými dětmi)³⁰ byla rozšířena vyživovací povinnost na oba rodiče, čímž byl zbořen další z prvků tradiční rodiny. Ne/placení výživného se netýkalo již pouze otce, ale i matky. Na oba rodiče začalo být nahlíženo poněkud odlišnou optikou než v dřívějších dobách. Matka přestala být pouze bezmocnou ženou závislou na muži, který zajišťoval finanční prostředky pro obživu celé rodiny. Dělo se tak v kontextu tehdejší komunistické ideologie, kdy byla pracovní mobilizace žen interpretována jako cesta k jejich emancipaci (Možný, 2006; Rákosník, Tomeš a kol., 2012).

V 50. a 60. letech 20. století byla zaměstnanost žen intenzivně podporována např. výstavbou a provozem jeslí a mateřských škol, které poskytovaly v některých případech až celotýdenní péči o děti

Tabulka 8: Přehled vývoje typů sociálních populací a jejich míry zátěží a přínosů v kontextu jednotlivých opatření politiky zálohovaného výživného

	Rodič-neplatič		Sólo rodič	
	Typ cílové populace (CP)	Zátěže	Typ cílové populace (CP)	Benefity
Zálohy na výživné (1948–1952)	deviantní	explicitně určeny ^{35, 36}	potřební	explicitně určeny ³⁷
Státní dětský příspěvek (1952–1963)	deviantní	explicitně určeny ^{38/} nastávají na základě rozhodnutí ³⁹	potřební	nejsou explicitně určeny pro sólo rodiče – pouze jedna z CP daného policy designu
Příspěvek na výživu (1963–1991)	deviantní	explicitně určeny	potřební	nejsou explicitně určeny pro sólo rodiče – pouze jedna z CP daného policy designu
Příspěvek na výživu (1991–2006)	-	-	potřební	nejsou explicitně určeny pro sólo rodiče – pouze jedna z CP daného policy designu/ přínosy spojeny s testováním příjmu
Příspěvek na živobytí (2006–2012)	-	-	potřební	nejsou explicitně určeny pro sólo rodiče - pouze jedna z CP daného policy designu/přínosy spojeny s testováním příjmu
Zálohové výživné (návrh zákona 2020)	deviantní	explicitně určeny	potřební	explicitně určeny

a umožňovaly tak pracovat i sólo rodičům s dětmi.³¹ Situace se proměnila až v 70. letech 20. století, kdy se ukázalo, že náklady na jedno místo pro dítě v jeslích jsou vyšší, než „...činila kapitalizovaná nadhodnota z práce zaměstnané ženy“ (Možný, 2006, s. 181). Následně začala být implementována prorodinná a pronatalitní opatření spočívající mimo jiné v prodlužování doby mateřské dovolené a navýšování rodinných dávek (Kučera, 2010).

Z demografických ukazatelů je v období 60.–90. let zřetelná změna rodinného chování, která byla ovlivněna v neposlední řadě i prorodinnými opatřeními. Rodiny byly zakládány velmi brzy, což dokládá nízký věk novomanželů i prvorodiček³². Situaci do jisté míry ovlivňovala také dostupnost tzv. novomanželských půjček. Vysoká rozvodovost však ukazuje, že manželské svazky nebyly příliš stabilní a počet neúplných rodin postupně narůstal. V roce 1970 statistiky uvádí 56 tisíc neúplných rodin, v roce 1991 již 118 tisíc (Kučera, 2010) a v roce 2017 téměř 166 tisíc (ČSÚ, 2018). V tomto ohledu hrála za socialismu důležitou roli mezigenerační solidarita, kdy rodiče přispívali dlouhodobě rodinám svých dětí (Kučera, 2010). I po roce 1989 lze sledovat určitý trend, kdy neúplné rodiny žijí častěji než rodiny úplné společně s jinou rodinou, především svých rodičů (Možný, 2006).

Sólo rodiče měli před rokem 1991 v případě nehrzení výživného nárok na příspěvek na výživu. Tato dávka byla s určitou setrvačností, ač s jistými změnami a prvkem testování příjmu, vyplácena až do

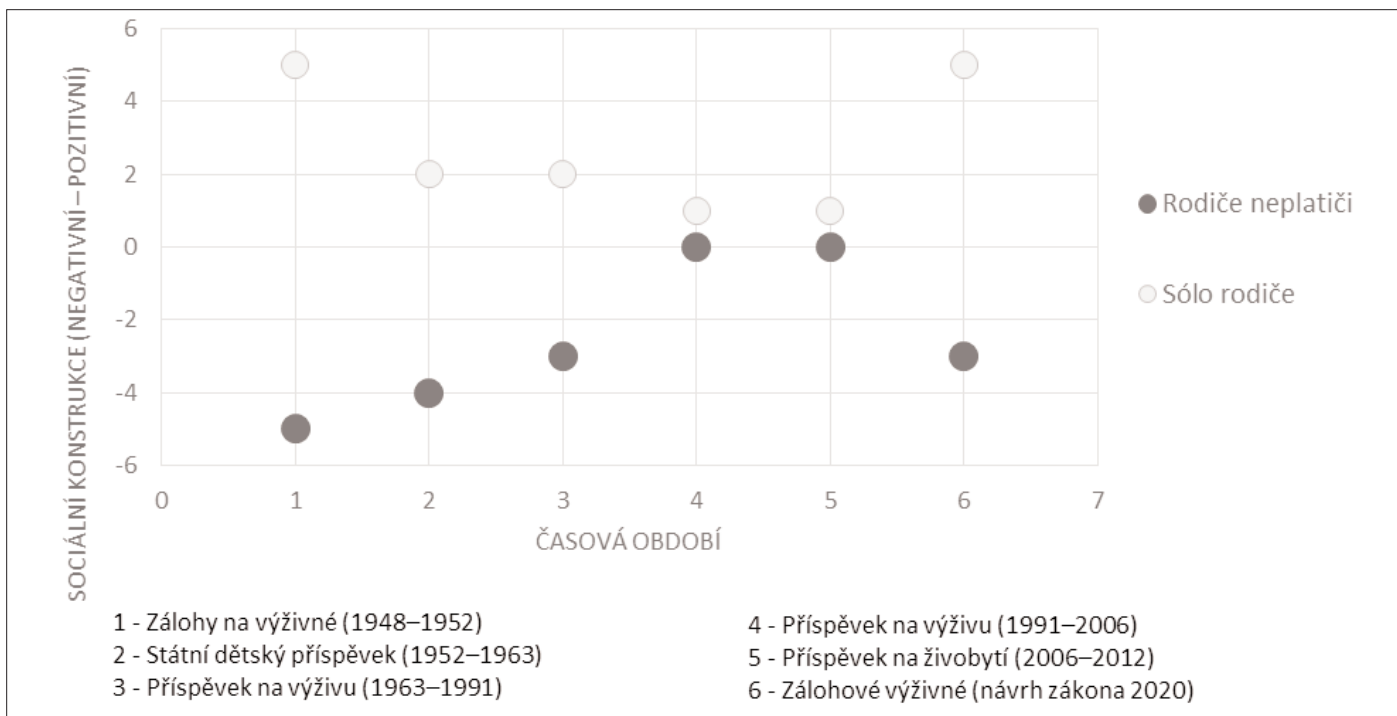
roku 2006, kdy byla pro případy neplacení výživného nahrazena příspěvkem na živobytí. Vyplácení příspěvku na živobytí v případě neplacení alimentů trvalo však pouze do konce roku 2011, kdy bylo z legislativy vyjmuta. Od roku 2012 tak chybí přímá podpora sólo rodičů, kteří se potýkají s neplacením výživného. Sólo rodiče mohou žádat o dávky hmotné nouze, stejně jako jiné osoby v hmotné nouzi.³³ Stejně jako legislativa, tak i sociální konstrukce sólo rodičů a rodičů-neplatičů se výrazně proměňovaly (viz tabulku 8 a schéma 1). Přístup k rodičům-neplatičům byl zpočátku velmi negativní, ale v souvislosti s postupným oslabováním zátěží došlo k jeho úplnému rozvolnění.³⁴ Od roku 1990 stát nevytváří neplacené výživné a rodiče-neplatič tedy v rámci politiky zálohovaného výživného nijak nefiguruje. Na druhé straně stojí sólo rodiče, kteří byli nejdříve vnímání jako velmi zranitelná sociální skupina hodná podpory, ale nyní čelí kritice za neoprávněné čerpání sociální dávky.

Níže uvedené schéma zobrazuje vývoj konstrukcí cílových populací rodičů-neplatičů (tmavé body) i sólo rodičů (světlé body) v souvislosti s jednotlivými opatřeními politiky zálohovaného výživného (viz popisek osy X (1–6) odpovídající příslušným nástrojům politiky zálohovaného výživného). Osa Y znázorňuje sociální konstrukci cílové populace, přičemž krajní hodnota (–5) odpovídá maximálně negativní sociální konstrukci, hodnota (5) pak maximálně pozitivní sociální konstrukci. Záporné krajní hodnoty (–5), (–4), (–3)

jsou spojeny s explicitními zátěžemi pro rodiče-neplatiče, přičemž platí, že nejsilnější zátěže ve formě povinnosti uhradit dlužnou částku výživného i zvláštní příspěvek náleží hodnotě (–5). Kladná krajní hodnota (5) je spojena s explicitním benefitem v podobě vyplácení záloh na výživné⁴⁰ a s návrhem zákona o zálohovém výživném (2020). Hodnota (0) v letech 1991–2012 u rodičů-neplatičů odpovídá nemožnosti určit jejich⁴¹ sociální konstrukci v případě politiky zálohovaného výživného.

Ze schématu je patrné, že vývoj sociálních konstrukcí obou cílových populací byl do jisté míry provázán. Během platnosti opatření záloh na výživné v letech 1948–1952 byla populace sólo rodičů konstruována silně pozitivně (náležely jí explicitně zálohy na výživné), zatímco populace rodičů-neplatičů byla konstruována silně negativně (viz povinnost uhradit dlužnou částku výživného i zvláštní příspěvek ve výši 10 % dlužné částky výživného). Stejně tak návrh zákona o zálohovém výživném staví cílové populace do vzájemného protikladu, kdy sólo rodiče jsou konstruováni silně pozitivně a rodiče-neplatiči naopak silně či středně negativně. Během období 1952–2012 došlo k posunu konstrukcí obou cílových populací, a to směrem ke „středu“ škály, kde nelze jasně určit sociální konstrukci dané populace. Čím více se sociální konstrukce cílových skupin přibližují, tím nižší benefity jsou určeny pro sólo rodiče a tím nižší zátěže dopadají na rodiče-neplatiče.

Schéma 1: Vývoj konstrukcí cílových populací sólo rodičů a rodičů-neplatičů



Zdroj: autorky dle vlastní analýzy

Politika zálohovaného výživného je součástí politik rovných příležitostí, neboť usiluje o vyrovnání životních podmínek dětí z úplných i neúplných rodin a reflexi problémů sólo rodičů (Havelková, Cidlinská, 2010). Jedná se o opatření preventivního charakteru, které bylo ve své explicitní podobě realizováno pouze během platnosti záloh na výživné (1948–1952). Následující opatření, státní dětský příspěvek (1952–1963) a příspěvek na výživu (1963–1991), byla zaměřena na zajištění určité minimální úrovně příjmů u všech rodin a oblast neplacení výživného tak pokrývala nepřímo. Po roce 1991 došlo k další změně, kdy byla sledovaná opatření, příspěvek na výživu (1991–2006) a příspěvek na živobytí (2006–2012), realizována jako vysoce příjmově testovaná a určená tedy jen k zajištění základních životních potřeb. Žádná z legislativních úprav po roce 1989 nenaplnovala principy zálohovaného výživného. Stát nekompensoval dítěti neplacené výživné, ve všech případech prakticky šlo (v návaznosti na mechanismy životního a existenčního minima) o poskytnutí sociální dávky z důvodu ohrožení dítěte absolutní chudobou.

Bez ohledu na to, zda a v jaké podobě současný návrh zákona o zálohovém výživném projde legislativním procesem, je zjevné, že problematice řešení důsledků rozpadu manželství či partnerství je z pohledu státu věnována obecně větší pozornost, než je tomu v případě prevence těchto rozpadů. Jak uvádí platná Koncepce rodinné politiky (2017): „V současném českém systému chybí výchova ke zvládnutí a prevenci problémů v rodině. Rodiny často pomoc neumějí vyhledat nebo jsou pro ně příslušné služby (...) finančně, časově či místně nedostupné.“ Tyto služby jsou nejčastěji poskytovány neziskovými organizacemi a zahrnují širokou škálu poradenských, vzdělávacích, osvětových a tréninkových aktivit. Nicméně v současné době neexistují jednotná pravidla, která by systematicky nastavila poskytování služeb primární prevence, jejich kvalitu, ani dlouhodobé financování (ibid.).

Závěr

Předkládaný článek se zaměřil na problematiku zálohovaného výživného, která je momentálně v českém prostředí vysoce aktuální, neboť si její řešení vytyčila vláda ve svém programovém prohlášení (2018). Cílem autorek bylo s využitím teorie sociální konstrukce cílových populací představit historický vývoj policy designu politiky zálohovaného výživného a také vývoj sociální konstrukce hlavních cílových populací sólo rodičů a neplatičů výživného od roku 1948 do současnosti.

Politika zálohovaného výživného se v čase značně proměňovala, stejně jako

konstrukce hlavních cílových populací – sólo rodičů a rodičů-neplatičů. Na podobu policy designu politiky zálohovaného výživného měla vliv nejen měnící se politická situace v zemi, ale také proměny společnosti spojené s rozvolněním tradiční rodiny a dalšími demografickými a socioekonomickými trendy.

V letech 1948 až 1991 byla rodina vnímána jako veřejná instituce usilující o rozvoj socialistické společnosti, přičemž stát sólo rodičům kompenzoval přímo či nepřímo neplacené výživné a vymáhal dlužnou částku u rodiče-neplatiče s cílem zajistit určitý minimální příjem všech rodin. Sociální konstrukce neplatičů a sólo rodičů byly v daném období provázané. Zatímco u rodičů-neplatičů se velmi negativní vnímání postupně zmiřňovalo, zároveň se v případě sólo rodičů od veskrze pozitivní konstrukce také upouštělo.

Po roce 1991 byl rodině navrácen její soukromý charakter, avšak finanční podpora sólo rodičů je nyní realizována v omezené míře, především ve formě příjmově testovaných dávek. Sociální konstrukce sólo rodičů byla od roku 1991 jen slabě pozitivní, výraznější zlepšení pozice by mohl přinést aktuální návrh zákona na zálohové výživné. Rodiče-neplatiči od roku 1991 v politice zálohovaného výživného nefigurují, aktuální návrh zákona by jim přisoudil obdobnou úroveň negativní konstrukce jako tomu bylo těsně před rokem 1991.

Na závěr je však důležité připomenout, že politika zálohovaného výživného (a to v jakékoliv své podobě) je pouze jedním z opatření, jímž stát může reagovat na neutešenou situaci rodin sólo rodičů. V současné chvíli je v českém prostředí potřeba rozvíjet i další opatření a nástroje, a to jak na straně samotné prevence rozpadu rodin, tak na straně efektivního vymáhání pohledávek na výživném.

- 1 Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu č. 260 596.
- 2 Politika zálohovaného výživného se potýká s nejednotností pojmů, kdy je v legislativních materiálech i ve veřejné debatě používáno hned několik výrazů – zálohované/zálohové/náhradní výživné či zálohy na výživné. V textu jsme využívaly pojem politika zálohovaného výživného jako soubor všech politik realizovaných s cílem nahradit sólo rodiči částku (či její část) neplaceného výživného. Pro popis konkrétních opatření jsou používány konkrétní pojmy z příslušné legislativy (např. zálohy na výživné) dle zákona č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem.
- 3 Studie je výstupem dlouhodobého projektu Komplexní výzkum o situaci rodin a seniorů (2018–2022), v jehož rámci jsou postupně sledovány různé typy rodin.
- 4 Například Rodiny s dětmi v ČR – Sociodemografická a příjmová analýza, Rodiny ve střední fázi rodinného cyklu, Rodiny se třemi a více dětmi.
- 5 Policy design (Schneider, Ingram, 1997; Schneider, Ingram, deLeon, 2014) je v rámci tohoto textu a s ohledem na zvolený teoretický přístup definován pro-

střednictvím svých charakteristik sociální konstrukce cílových populací a distribuce přínosů a zátěží.

- 6 Politická moc se skládá ze tří dimenzí: schopnost cílových populací ovlivňovat politický proces, schopnost kontrolovat informace spojené s veřejnými politikami a ovlivňovat veřejné mínění, schopnost ovlivňovat samotnou podstatu tvorby preferencí jednotlivých aktérů zainteresovaných v politickém procesu (Pierce et al., 2014).
- 7 Jedná se zejména o Asociaci neúplných rodin, z.s., Klub svobodných matek, z.s., Českou ženskou lobby a Aperio – Společnost pro zdravé rodičovství, z. s.
- 8 Sledované období (od roku 1948 do současnosti) bylo s ohledem na historický a sociální vývoj ČR nejdříve rozděleno na období od roku 1948 do roku 1990 a na období od roku 1991 do současnosti. Následně byly s ohledem na vývoj legislativy stanoveny jednotlivé etapy vývoje politiky zálohovaného výživného.
- 9 V roce 2018 bylo ohroženo chudobou 30 % rodin sólo rodičů (ČSÚ, 2018).
- 10 Dle statistik Policie ČR byl v roce 2018 počet nahlášených trestných činů zanedbání povinné výživy 8 979 případů. Dle Asociace neúplných rodin žije v rodinách sólo rodičů 500 tisíc dětí a počet občasných nebo chronických neplatičů výživného je cca 115 tisíc.
- 11 Autorky jsou si vědomi toho, že na vnímání sólo rodičů a rodičů-neplatičů a jejich sociální konstrukci mají vliv i další faktory, které se týkají například oblasti trestního práva. V případě neplatičů se jedná především o jejich trestní odpovědnost, která bezesporu ovlivňuje jejich pozici ve společnosti (srov. Dudová, 2008; Dudová, 2019). Vzhledem ke komplexnosti problematiky a rozsahu článku se autorky rozhodly tyto další faktory v analýze explicitně nezohledňovat.
- 12 Výživné může být dle zákona poskytováno ve formě peněžní, ale i naturální (Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 3. 1981, sp. zn. 11 Tz 9/81).
- 13 První zmínka o výživném se na našem území objevuje v Císařském patentu císaře Františka I. z roku 1811, jenž platil pro celé císařství země rakouských a dne 28. října 1918 byl převzat skrze zákon č. 11/1918 Sb. (tzv. recepční zákon) do československé legislativy jako československý obecný zákoník občanský.
- 14 Tato nerovnost jak mezi matkou a otcem, tak mezi manželskými a nemanželskými dětmi byla vyrovnána až zákonem č. 265/1949 Sb., o právu rodinném.
- 15 Trest vězení byl ve stejné podobě zakotven i v rakouském zákoně ze dne 4. února 1925, čís. 6 sp. z. na ochranu zákonného nároku na výživu (Uhlířová 2018, s. 8).
- 16 Pokud se soustavně připravovaly na své budoucí povolání nebo byly nezpůsobilé k výdělku, byla hranice stanovena na 24 let věku.
- 17 Tzn., že exekuce na výživné nebyla vymahatelná do tří měsíců od jejího nařízení.
- 18 „(2) Dlužníku může být uloženo, aby vedle dlužné dávky výživného platil přirážku ve výši deseti procent této dávky.“ (§ 14).
- 19 „Má-li dítě, jemuž je poskytován příspěvek, vůči někomu nárok na výživné na základě pravomocného soudního rozhodnutí nebo jiného exekučního titulu, přechází tento nárok na stát, a to do výše poskytnutých příspěvků“ (§ 2).
- 20 Novelou zákona č. 132/1982 Sb., o rodině, byla věková hranice pro nárok na příspěvek zvýšena na 26. rok věku.
- 21 Dle zákona č. 154/1945, Sb. o přídavcích na děti, měli na přídavek na děti nárok všichni zaměstnanci ve výši 150 Kč na každé dítě. Tento zákon byl opakovaně novelizován s cílem posílit progresivní vyplácené částky při vyšším počtu dětí v rodině.
- 22 Příspěvek byl vyplácen ve výši stanoveného výživného, nejvýše však ve výši rozdílu mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem. Pokud z celkového

- součtu společně posuzovaných osob připadla na dítě částka vyšší, než bylo jeho životní minimum, nebyl příspěvek vyplácen. Pokud byla částka určená pro dítě nižší než stanovené životní minimum, byl příspěvek poskytován v takové výši, aby došlo k vyrovnání daného životního minima.
- 23 Pokud nebylo nezaopatřenému dítěti placeno více než 3 měsíce soudem stanovené výživné, byla částka nahrazující neplacené výživné (či jeho část) poskytována státem jako součást příspěvku na živobytí, maximálně však ve výši rozdílu mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem.
- 24 Dávky hmotné nouze upravuje zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů. Tyto dávky nejsou explicitně určeny sólo rodičům potýkajícím se s neplacením výživného, v případě hmotné nouze o ně může žádat každý.
- 25 V českém právním řádu není v současnosti zakotven žádný nástroj obdobný institutu zálohovaného výživného. Děti (potažmo sólo rodiče), které se dostanou do nepříznivé finanční situace z důvodu nehrázení výživného, mohou žádat o podporu v systému sociálních dávek a pomoci v hmotné nouzi.
- 26 Jednalo se o návrhy z let 2001, 2003, 2005, 2007, 2018 a 2020, přičemž v roce 2018 byly předloženy návrhy dva – od ČSSD a KSČM.
- 27 Návrh zákona o zálohovaném výživném (Gajdůšková a další, 2018) a Návrh zákona o náhradním výživném (Aulická Jírovcová a další, 2018).
- 28 Při projednávání návrhů zákonů na zálohované výživné v Parlamentu ČR v období 2000–2010 byla během rozprav zřejmá určitá podezřivost zejména vůči matkám, které se rozvádějí a přenášejí tak břemeno výživy svých dětí zčásti na stát. Byly obviňovány z nezodpovědnosti již při výběru partnera a dále při podávání žádosti o rozvod, jestliže je víc než pravděpodobné, že tímto krokem riskují vážný propad životní úrovně své i svých dětí (Havelková, Cidlinská, 2010).
- 29 Hašková, Křížková a Dudová provedly v rámci studie „Ekonomické náklady mateřství – kvalitativní sondy“ rozhovory s deseti matkami samoživitelkami, přičemž většina z nich uvedla, že na úřadu práce na ně bylo nahlíženo „skrz prsty“ a bylo jim naznačováno, že za svou situaci si mohou samy, protože si za otce svých dětí vybraly neschopného partnera (Hašková, Křížková, Dudová 2016: 34). Muži si neplacení výživného zase ospravedlňovali argumentací, že matka má nerealistické představy o nákladech na výchovu dětí, že jim neumožňuje dostatečný kontakt s dětmi nebo že peníze vlastně nepotřebuje (ibid.: 29).
- 30 Zákonem č. 265/1949 Sb., o právu rodinném, došlo také ke změně orientace rodiny na instituci veřejnou, sledující veřejný zájem artikulovaným státem. Z legislativního hlediska tak bylo cílem rodiny posilování socialistického společenského zřízení a zabezpečování socialistické výchovy dětí.
- 31 V tomto období se zpravidla jednalo o ženy samoživitelky.
- 32 V 60.–80. letech se průměrný věk nevěst při prvním sňatku pohyboval mezi 21 a 22 lety, u ženichů to bylo 24–25 let. V devadesátých letech se začal jak u žen, tak u mužů výrazně zvyšovat. Průměrný věk prvoroďiček se od 60. do 80. let pohyboval mezi 22–23 lety. V 90. letech došlo k nárůstu až k 24 letům (ČSÚ, Obyvatelstvo – roční časové řady).
- 33 Podpora sólo rodičů není v sociálním systému České republiky dlouhodobě nijak explicitně nastavena. Nejedná se jen o případy nehrázení výživného. Sólo rodiče mohou žádat o testované sociální dávky, jedná se tedy pouze o podporu těch s nejnižšími příjmy.
- 34 Neplacení výživného je od roku 1931 součástí trestního práva, které rodičům-neplatičům zátěže ukládá, avšak tento text se úzce zaměřuje jen na opatření politiky zálohovaného výživného.

- 35 Povinnost uhradit dlužnou částku výživného.
- 36 Povinnost uhradit zvláštní příspěvek ve výši 10 % dlužné částky výživného.
- 37 Vyplácení zálohovaného výživného.
- 38 Povinnost uhradit dlužnou částku výživného.
- 39 Může být uložena povinnost uhradit zvláštní příspěvek ve výši 10 % dlužné částky výživného.
- 40 Zákon č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem.
- 41 Jelikož není cílová populace rodičů-neplatičů v období 1991–2012 v politice zálohovaného výživného explicitně vymezena a nevážou se k ní v této souvislosti žádné zátěže, nelze u ní v tomto případě stanovit sociální konstrukci.

Použitá literatura

- Běloušský, P. „Rodinné právo“. In Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. *Komunistické právo v Československu Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, s. 463–477. Přístupné na <http://www.komunisticke-pravo.cz>
- Braun, V. and Clarke, V. 2006. „Using thematic analysis in psychology.“ *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2): 77–101.
- Colebatch, K. H. 2005. „Policy analysis, policy practice, political science.“ *Australian Journal of Public Administration* 64 (3):14–23.
- CVVM. 2019. Tisková zpráva: *Názory občanů na vybraná opatření v rodinné politice – únor 2019*. [online]. [cit. 2020-01-25] Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4881/f9/es190318.pdf
- ČSÚ. 2018. *Příjmy a životní podmínky domácností – 2018*. [online]. [cit. 2019-04-28]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domacnosti-190318.pdf>
- ČSÚ. 2018a. *Vývoj obyvatelstva České republiky – 2017*. Praha: ČSÚ. [online]. [cit. 2020-02-02] Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vyvoj-obyvatelstva-ceske-republiky-2017>
- ČSÚ. 2018b. *Demografická příručka – 2017*. Praha: ČSÚ. [online]. [cit. 2020-02-02] Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/demograficka-priruc-ka-2017>
- Dudová, R. 2007. „Rozvod a konstrukce „neúplné“ rodiny.“ Pp. 15–19 in Dudová, R., Hastrmanová, Š. *Otcové, matky a porozvodová péče o děti*. Sociologické studie / Sociological Studies 07:7. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. 129 s. ISBN 978-80-7330-124-8.
- Dudová, R. *Otcovství po rozchodu rodičovského páru*. Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. Praha 2008.
- Dudová, R. 2009. *The Rise of Lone-Parent Families – Challenging the Norm*. S. 135–170 in Hašková, H., Uhde, Z. (eds.). *Women and Social Citizenship in Czech Society: Continuity and Change*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. 245 s. ISBN 978-80-7330-150-7.
- Dudová, R. *Výživné po rozchodu rodičů. Zkušenosti z práce. Aperio – Společnost pro zdravé rodičovství*. 2019. [online]. [cit. 2020-05-28] Dostupné z: https://zustavamerodici.cz/wp-content/uploads/2019/11/Aperio_analyza.pdf
- Greener, I. 2002. „Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency Perspectives.“ *Governance* 15 (2): 161–183.
- Hašková, H., A. Křížková, R. Dudová. 2016. *Ekonomické náklady mateřství – kvalitativní sondy*. Zpráva z výzkumu Celoživotní ekonomické dopady mateřství. Praha: Sociologický ústav AV ČR. [online]. [cit. 2020-02-22] Dostupné z: https://genderstudi-ec.cz/download/Ekon_naklady_kvai_sondy_vyzkumna_zprava_unor_2016_fin_format.pdf
- Havelková, B., Cidlinská, K. „Genderové aspekty neúspěchu českých návrhů zákonů upravujících náhradní výživné na dítě.“ *Gender, rovné příležitosti, výzkum*. Ročník 11, číslo 1/2010.

- Hejzlarová, E. 2012. *Samoživitelství jako veřejněpolitický problém: vymezení problému různými aktéry a návrh politiky*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- Hejzlarová, E. 2019. „Nestandardní finanční pomoc potřebným ze strany obcí: případová studie vlivu úředníků na design politiky.“ *In Sociológia – Slovak Sociological Review*, vol. 51, č. 1, s. 44–63. ISSN 0049-1225 ISSN 1336-8613. DOI: <https://doi.org/10.31577/sociologia.2019.51.1.3>
- Hubatková, B., Kreidl, M., Štípková, M. a Rabušic, L. *Vliv rozvodu na vzdělanostní šance dětí*. In Hasmanová Marhánková, J., Kreidl, M. *Proměny partnerství. Životní dráhy a partnerství v české společnosti*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2013, s. 178–193, 16 s. Edice Studie, sv. 322. ISBN 978-80-7419-142-8.
- Informační leták Veřejného ochránce práv k příspěvku na živobytí. 2020. [online]. [cit. 2020-05-22] Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Prispevek-na-zivobytii.pdf
- Kadlecová, A. a kol. 2007. *Dějiny českého soukromého práva*. Praha: Aleš Čeněk, s. r. o.
- Kovářová, D. 2011. *Rodina a výživné: výživovací povinnost rodičů, dětí a dalších příbuzných*. Praha: Leges.
- Králíčková, Z. Zpráva z mezinárodního kolokvia. „Vývoj manželství a manželského práva ve Střední a Východní Evropě: Zprávy, výhledy a analýzy“. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2007, roč. 146, č. 3. s. 358.
- Kučera, M. 2010. „Rodinná politika a její demografické důsledky v socialistickém Československu.“ *Cahiers du CEFRES. N° 22, Česko - francouzský dialog o dějinách evropské rodiny*. Dostupné z: http://www.cefres.cz/IMG/pdf/kucera_2001_rodina_politika_demografie_cssr.pdf
- Kukla, A. *Social Constructivism and the Philosophy of Science*. Routledge; 1 edition. 2000.
- Kuklík, J., a kol. *Vývoj československého práva 1945–1989*. 1. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 575–576
- Leedy, P. D., J. E. Ormrod. 2005. *Practical Research: Planning and Design*. Upper Saddle River (NJ): Merrill Prentice Hall.
- Morávková, H., Kreidl, M. *Partnerské dráhy prvoroďiček bez partnera ve společné domácnosti*. Sociologický časopis, Praha: Akademie věd ČR, Sociologický ústav, 2017, roč. 53, č. 4, s. 565–591. ISSN 0038-0288. doi:10.13060/00380288.2017.53.4.358.
- Možný, I. 2006. *Rodina a společnost*. Praha: SLON.
- MPSV. 2019. *Důvodová zpráva k Návrhu zákona o zálohovém výživném na nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o zálohovém výživném)*.
- Petrusek, M. a kol. *Velký sociologický slovník*. Karolínium. 1996.
- Pierce, et al. (eds.). 2014. „Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications.“ *The Policy Studies Journal* 42 (1).
- Pierson, P. 2000. „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.“ *American Political Science Review* 94 (2): 251–267.
- Rákosník, J. I. Tomeš a kol. 2012. *Sociální stát v Československu. Právní institucionální vývoj v letech 1918–1992*. Praha: Auditorium.
- Schneider, A. L., H. Ingram, P. DeLeon. 2014. „Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations.“ In P. Sabatier, Ch. Weible (ed.). *Theories of the Policy Process*. 3th edition. Boulder: Westview Press.
- Schneider, A. L., H. Ingram. 1993. „Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy.“ *The American Political Science Review* 87 (2): 334–347.
- Schneider, A. L., H. Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, A. L., H. Ingram. 2005. *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- Schneider, A., M. Sidney. 2009. „What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?“ *The Policy Studies Journal* 37 (1): 103–119.

Uhlířová, K. 2018. *Pojetí výživovací povinnosti v občanském právu*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

Vobecká, J. 2006. *Neúplné rodiny v České republice*. S. 191–203 in Hamplová, D., Šalamounová, P. a Šamanová, G. (eds.). *Životní cyklus*. Sociologické a demografické perspektivy. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 307 s. ISBN 80-7330-082-6.

Legislativní a vládní dokumenty

Československý obecný zákoník občanský
Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zálohování výživného dětem. 1948. Společná Československá digitální parlamentní knihovna [databáze]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/T1083_00.htm.

Koncepce rodinné politiky. MPSV. 2017. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/Koncepce_rodinne_politiky.pdf/5d1efd93-3932-e2df-2da3-da30d5fa8253.

Návrh zákona o zálohovaném výživném (Gajdůšková a kol., 2018). [online]. [cit. 2020-02-10] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=126>

Návrh zákona o náhradním výživném (Aulická Jírovcová a další, 2018). [online]. [cit. 2020-02-10] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=118>

Návrh zákona o zálohovém výživném pro nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o zálohovém výživném). MPSV. 2019 [online]. [cit. 2020-05-26] Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_

odokpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_column=1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokpl_pid=ALB SBCTB7HK4&tab=versions.

Opatření č. 58/1955 Sb. o dětských příspěvcích a o ochranné výchově

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 3. 1981, sp. zn. 11 Tz 9/81.

Stenoprotokol ze 101. schůze Ústavodárného národního shromáždění Republiky Československé (funkční období 1946–1948). 25. 3. 1948. [online]. [cit. 2020-05-26] Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/101schuz/s101005.htm>.

Vláda ČR. 2018. *Programové prohlášení vlády ČR*. [online]. [cit. 2020-03-03] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseeni/Programove-prohlaseeni-vlady-cerven-2018.pdf>.

Vláda ČR. 2019. *Plán legislativních prací vlády*. [online]. [cit. 2020-03-06] Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Plan-legislativnich-praci_2023.pdf.

Vyhláška č. 182/1991 Sb.

Zákon č. 4/1931 Sb, na ochranu osob oprávněných požadovati výchovu, výživu nebo zaopatření (tzv. alimentární zákon)

Zákon č. 11/1918 Sb. (tzv. recepční norma)

Zákon č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem

Zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Zákon č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi

Zákon č. 265/1949 Sb., o právu rodinném

Zákon č. 265/1949 Sb., o právu rodinném

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti

Mgr. Kamila Vlčková (16247125@fsv.cuni.cz) je doktorandkou na Katedře veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (Department of Public and Social Policy at the Institute of Sociological Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University), U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice. Dlouhodobě se zaměřuje na rodinnou politiku.

Mgr. Jitka Čampulková (62902036@fsv.cuni.cz) je doktorandkou na Katedře veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (Department of Public and Social Policy at the Institute of Sociological Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University), U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice. Dlouhodobě se věnuje rodinné politice.

Poznatky z praxe

Projekt Krajská rodinná politika

Jitka Chrtková – Kateřina Drnková Jačková

Projekt Ministerstva práce a sociálních věcí Krajská rodinná politika vznikl s cílem zlepšit koordinaci celostátních a regionálních politik v oblasti podpory rodin. Ambicí projektu je zejména podpořit aktéry rodinné politiky ve vytváření přátelského prostředí pro rodiny s dětmi v České republice, a to v souladu s aktuálním strategickým materiálem v oblasti rodinné politiky, Koncepcí rodinné politiky.

Rodina má ve společnosti nezastupitelnou funkci¹ a je v české společnosti stále brána jako jedna z nejvyšších hodnot v životě člověka.² Z tohoto důvodu je důležité funkce rodiny podporovat, a to nejen materiálně. Tuto skutečnost si uvědomují i samotné kraje a obce, jež znají potřeby svých obyvatel nejlépe a mají kompetence realizovat celou řadu prorodinných opatření.

Klíčové aktivity projektu *Krajská rodinná politika*³ jsou realizovány s cílem zvýšit informovanost vybraných skupin, sdílet příklady dobré praxe a podporovat vzájemnou a provázanou komunikaci i spolupráci tak, aby docházelo ke komplexnějšímu zabezpečení rodin v regionech.⁴ Cílové skupiny projektu – orgány veřejné správy, osoby vracující se na trh práce po návratu z mateřské/rodičovské dovolené, poskytovatelé služeb péče o děti, nestátní neziskové organizace, rodiče s malými dětmi, osoby pečující o jiné

závislé osoby, zaměstnanci a zaměstnavatelé – jsou stanoveny poměrně široce, aby mohla být problematika krajské podpory rodin řešena komplexně. Opatření projektu cílí jak na rodiče s dětmi potýkajícími se v každodenním životě s potřebou sladování rodičovské a pečovatelské role, tak i například na neziskové organizace, jež hrají zásadní roli v poskytování služeb primární prevence rodinám.

Projekt napomáhá k propojování a vzájemné komunikaci rodin s obcemi, kraji i státní správou. Zapojuje do vzájemné spolupráce neziskový sektor, odborníky z akademické sféry a další důležité aktéry rodinné politiky.

Vybrané realizované výstupy projektu *Krajská rodinná politika*⁵

Jedním z již zpracovaných výstupů projektu je *Metodika rodinné politiky na krajské a místní úrovni* (dále též *Metodika*).

Cílem této publikace, na níž spolupracovala celá řada aktérů z oblastí státní správy a samosprávy, je poskytnutí teoretické podpory v realizaci prorodinných opatření jak zástupcům samospráv, tak dalším důležitým aktérům rodinné politiky. Systematické řešení rodinné politiky nebylo na regionální úrovni v České republice dlouhodobě rozvíjeno, Metodika tak reaguje na poptávku krajských a místních aktérů a snaží se o základní systémové uchopení rodinné politiky na úrovni samospráv ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále též MPSV). K publikaci je připraven pomocný dokument *Metodika rodinné politiky – zkrácená verze*, v němž jsou shrnuty praktické informace pro strategické plánování v kontextu realizace rodinné politiky na regionální úrovni.

K naplňování cílů projektu dochází i z hlediska sdílení dobré praxe. V roce 2019 byl publikován *Sborník dobré praxe rodinné politiky v krajích*⁷ sloužící jako

možná inspirace pro aktéry rodinné politiky při hledání a realizaci prorodinných opatření na podporu komunitního a rodinného života. Příklady dobré praxe jsou sbírány i nadále v rámci regionálních platforem a publikovány jako součást elektronické verze Sborníku dobré praxe na webových stránkách projektu: www.rodinyvkrajich.mpsv.cz.

Vybrané připravované výstupy projektu *Krajská rodinná politika*

V problematice sladování rodinného a pracovního života sehraávají důležitou roli zaměstnavatelé,⁸ kteří jsou jedním z klíčových aktérů projektu. Projekt v roce 2020 chystá realizaci **workshopů pro zaměstnavatele**, a to s ohledem na specifika jednotlivých krajů. Tímto krokem chce projekt přispět k vyšší informovanosti zaměstnavatelů ohledně možností sladování rodinného a pracovního života a zároveň šířit příklady dobré praxe. Pro zaměstnavatele je připravován také jeden ze čtyř videospotů zaměřený na široké možnosti podpory sladování rodinného a pracovního života.⁹ Mezi další témata chystaných **videospotů** patří: význam podpory rodinné politiky ze strany samospráv, hodnota, smysl a význam rodiny, její nezastupitelná funkce s celorepublikovým dosahem a primární prevence v rámci rodinné politiky. Na **primární prevenci** budou zaměřeny také **workshopy**, jejichž realizace je plánována na podzim 2020. Cílem výstupů zaměřených na primární

prevenci je seznamovat cílové skupiny jak s významem primární prevence, tak i s problematickými aspekty této oblasti a konkrétními příklady primárně-preventivních aktivit.

Dalším aktuálně připravovaným výstupem jsou **návrhy koncepcí** – případně rozšíření stávajících koncepcí – rodinné politiky za jednotlivé kraje. Návrhy jsou vytvářeny s ohledem na potřeby cílových skupin v daném regionu a ideálně najdou uplatnění i po skončení realizace projektu jako podklady pro strategické vytváření prorodinných opatření v jednotlivých regionech.

Veškeré již realizované výstupy i připravované aktivity projektu jsou pravidelně zveřejňovány na webových stránkách projektu (www.rodinyvkrajich.mpsv.cz) a na Facebooku (<https://www.facebook.com/rodinyvkrajich/>).

rodinného a pracovního života či workshopy určené pro zaměstnavatele atd.

- 5 Aktuální výstupy projektu jsou pravidelně zveřejňovány na stránkách projektu: www.rodinyvkrajich.mpsv.cz.
- 6 Dostupná na: <http://www.rodinyvkrajich.mpsv.cz/cs/dokumenty-ke-stazeni/dokumenty-ke-stazeni-3/dokumenty-ke-stazeni-4>.
- 7 Sborník dobré praxe rodinné politiky v krajích je dostupný na: <http://www.rodinyvkrajich.mpsv.cz/cs/dokumenty-ke-stazeni/dokumenty-ke-stazeni-3/dokumenty-ke-stazeni-5>.
- 8 Zaměstnavatelé jsou klíčovými aktéry zejména v oblasti sladování rodinného a pracovního života. V rámci projektu se plánuje navázání a spolupráce s vybranými zaměstnavateli za účelem informovat je o možnostech podpory svých zaměstnanců v oblasti sladování rodinného a pracovního života.
- 9 Firmám se – podle zkušeností zaměstnavatelů – prorodinná opatření vrátí vyšší produktivitou, loajalitou zaměstnanců, nižšími náklady investovanými na získávání a zaškolování nových zaměstnanců. Výsledkem je také lepší konkurenceschopnost a vyšší zisk.

Jitka Chrtková

(jitka.chrtkova@mpsv.cz) zastává pozici krajské poradkyně projektu „Krajská rodinná politika“ Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (Ministry of Labour and Social Affairs), Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2.

Mgr. et Bc. Kateřina Drnková Jačková (katerina.drnkova@mpsv.cz) zastává pozici diseminátorky projektu „Krajská rodinná politika“ Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (Ministry of Labour and Social Affairs), Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2.

- 1 Rodina plní celou řadu funkcí, Krebs uvádí například funkce: biologickou, ekonomickou, výchovnou a sociální. KREBS, Vojtěch. Sociální politika. Praha: Wolters Kluwer, 2007, s. 348. ISBN 978-80-7357-276-1.
- 2 VÚPSV. Zpráva o rodině. 2017. (str. 39) [online]. [cit. 2019-07-08]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/31577/Zprava_o_rodine.pdf.
- 3 Projekt Koordinace opatření na podporu sladění pracovního a rodinného života na úrovni krajů reg. č. (CZ.03.1.51/0.0/0.0/15_009/0006233). Tento projekt je financován z Operačního programu Zaměstnanost a ze státního rozpočtu ČR.
- 4 Mezi konkrétní aktivity projektu patří: setkání odborných regionálních platforem, tzv. kulaté stoly, workshopy zaměřené na téma podpory sladování

Recenze

Vzpomínky na 60 let v oboru sociální politiky, správy a práva (1955–2015)

Jan Mertl

Tomeš, Igor: Vzpomínky na 60 let v oboru sociální politiky, správy a práva: 1955–2015. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2019, 209 stran, ISBN 978-80-246-4414-1

Recenzovaná publikace obsahuje vzpomínky profesora Igora Tomeše, významného odborníka v oblasti sociální politiky, práva sociálního zabezpečení a sociální správy. Svým záběrem a charakterem přesahuje formát pamětí, dokumentujíc peripetie spojené se snahou zlepšit sociální politiku na základě odborných poznatků. Zahrnuje též zážitky pana profesora ze zahraničních cest a osobních kontaktů s významnými politiky a odborníky. Lze ji doporučit zejména lidem, kteří v oblasti sociální politiky či veřejné správy pracují a chtějí si rozšířit obzory svého poznání o širší kontext a bohaté životní zkušenosti autora.

Při své vědecké a publikační činnosti jsem se opakovaně setkával s publikacemi prof. Igora Tomeše, které tvoří významnou odbornou základnu pro obor sociální politika a sociální zabezpečení. V době,

kdy socioekonomické analýzy těchto oblastí často připomínají matematicko-statistická cvičení nebo podléhají zájmům různých lobby, jsou monografie pana profesora vítaným a žádoucím zdrojem po-

znatků připomínajících, že v sociální politice se řada věcí předem spočítat nedá a že pro její pochopení jsou primární nikoli modelové kalkulace, jež kvantifikují jednotlivé varianty nastavení sociálních



systémů, ale právě koncepty, principy a mechanismy sociální politiky a sociálního zabezpečení, které prof. Tomeš ve svém díle teoreticky i prakticky uchopil, definoval, na bázi svébytné a robustní metodologie klasifikoval a srozumitelně objasňoval. Důležitá je také jeho racionalita a preciznost při práci s pojmy, institucemi a jednotlivými sociálními situacemi a rovněž odstínění odborného textu od jakékoli ideologie.

Přínos prof. Tomeše pro českou i evropskou sociální politiku je tedy zásadní a nepopíratelný – to jsem ale věděl už dlouho předtím, než jsem dostal do ruky

knížku, jejíž vznik, jak je uvedeno v předmluvě, byl překvapením i pro okolí pana profesora. Přibližuje totiž jeho život samotný, jak se však hned po otevření publikace ukázalo, ten byl natolik propojen se sociální sférou, že kniha vzpomínek je svého druhu extenzí jeho čistě odborných publikací. Čtenář se tak doví, jak se vyvíjela jeho kariéra od studentských let, jak na něj dopadlo období normalizace, jež strávil ve výzkumném ústavu hutnictví věnuje se praktickým problémům sociálního zabezpečení v průmyslu. Následovalo zapojení do transformace ekonomiky po roce 1989, významná mezinárodní spolupráce a závěrečná etapa spočívající ve výhradním působení na univerzitě a práci se studenty. Na této cestě potkal pan profesor řadu spolupracovníků, šéfů i politiků, jejichž odborné i osobní vlastnosti zajímavou formou přibližuje.

Samostatnou částí působení prof. Tomeše byly jeho zahraniční aktivity v evropských zemích. Vzpomíná na jednotlivé zahraniční cesty a jejich obsah, přibližuje prof. Tomeš obtíže i úspěchy sociálních reforem v zemích, které navštívil a kde se také v řadě případů na konkrétních postupech či reformních návrzích osobně podílel. To se týká zejména let 1992–2011, jimž je věnována osmá, poměrně rozsáhlá kapitola.

Pro čtenáře zajímavějšího se o sociální politiku jsou vzpomínky pana profesora inspirující, protože barvitě ukazují peripetie, které jsou dlouhodobě s návrhem, implementací i praktickým fungováním sociální politiky spojeny, na čem závisí rea-

lizace jednotlivých opatření či dílčích reformních kroků a jaké to je se v této oblasti jako odborník pohybovat. Ocenit je potřeba také upřímnost, systematicčnost a jasné formulace, které jsou pro publikace prof. Tomeše typické a ani v tomto díle tomu není jinak.

Paměti prof. Tomeše tedy rozhodně nejsou běžným životopisem nebo soupisem aktivit, ale zajímavým dílem, které lze doporučit všem zájemcům o sociální politiku a zejména pak těm, kteří se jí chtějí profesně věnovat ať už v oblasti výzkumu, výuky, působení v praxi sociální sféry, nebo veřejné správy. Možná, že při jejím přečtení několikrát poznají, že některé problémy, s nimiž se setkávají, už před nimi zažili jiní. Celá knížka pak na příkladu velmi dlouhého období prokazuje, že sociální politika je nepochybně důležitá a kontroverzní disciplína, které je potřeba věnovat se důsledně, se znalostí věci a s citem i intuicí pro sociální otázku. I když jen málokdo to zvládne tak dlouho a tak dobře jako pan profesor Igor Tomeš.

Ing. Jan Mertl, Ph.D.

(jan.mertl@outlook.com) absolvoval doktorské studium na národohospodářské fakultě VŠE v Praze u prof. Krebse. Nyní pracuje jako odborný asistent na katedře financí Vysoké školy finanční a správní (Department of Finance, University of Finance and Administration), Estonská 500, 101 01 Praha 10. Odborně se věnuje sociálnímu zabezpečení, veřejným financím a zdravotní politice.

Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR
SOCIÁLNÍ SLUŽBY
www.socialnisluzby.eu

Z obsahu dvojčísla (červen–červenec):

● Aktuality APSS ČR	5
● Institut vzdělávání APSS ČR – Nabídka kurzů na podzim 2020	6
● Stalo se	9
● Biblioterapie: Knihy jako lék pro duši	10
● Artefiletika: Artefiletika v sociálních službách	16
● Statistika: Proč se zvýšily státní dotace v období 2007–2019 o 134 %	23
● Ze života APSS ČR: COVID NEWS	25
● Tlumočení: Situace českého znakového jazyka, 1. díl	42
● Felinoterapie: Možnosti uplatnění felinoterapie v praxi	46
● Terapie: Rodinná historie jako lék, 1. díl	48
● Sociální exkluze: Sociální exkluze a sociální práce, 2. díl	52
● Veřejný ochránce práv: Invalidita, invalidní důchody z hlediska plynutí času	54
● Vzdělávání: Zásady efektivního vzdělávání pracovníků, 2. díl	58
● Technologie: Tichá linka aneb tlumočení v praxi	60
● Střípky z domova	62

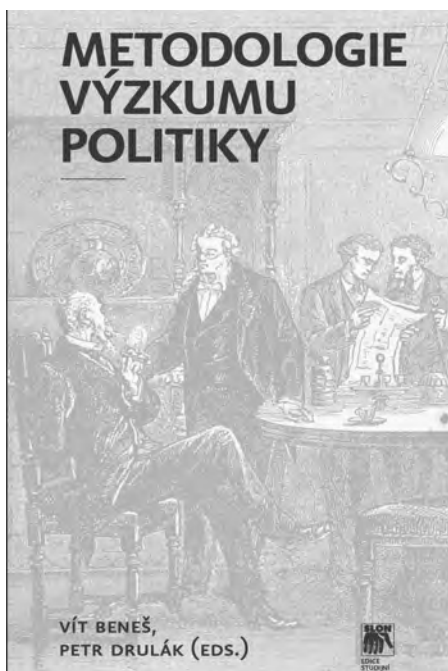
Metodologie výzkumu politiky

Pavel Horák

Beneš, Vít – Drulák, Petr (eds.): Metodologie výzkumu politiky. Praha: Sociologické nakladatelství, 2019, 351 stran, ISBN 978-80-7419-283-8

Recenzovaná publikace Metodologie výzkumu politiky představuje jasně strukturovanou, logicky uspořádanou, funkčně propojenou a terminologicky jednotnou metodologickou příručku celé řady tuzemských expertů zabývajících se mezinárodními vztahy a politologií. Čtenáře zdařile seznamuje s tím, jakými přístupy je možné různá témata politiky zkoumat, jak si naplánovat konkrétní výzkum, jaké využít metodologie a jak prezentovat výsledná zjištění. Její nesporně vysoký potenciál spočívá v jejím multioborovém uplatnění: příjemci těchto poznatků totiž mohou být nejen studenti a výzkumníci výše uvedených oborů a jejich subdisciplín, ale i studenti a výzkumníci dalších sociálně vědních oborů.

Editovaná monografie Metodologie výzkumu politiky je výsledkem úsilí dvanácti tuzemských odborníků dlouhodobě se zaměřujících na oblast mezinárodních vztahů a politologie a pohybujících se převáž-



ně (ale ne výlučně) v prostředí pražských vysokých škol. I přestože je explicitním záměrem autorů předložit soubor metodologií a metod využitelných k výzkumu v oborech mezinárodní vztahy a politologie, v knize obsažené poznatky lze fakticky využít při výzkumech v oblasti veřejné a sociální politiky (případně i dalších sociálně vědních oborů). Mezi dílčí subdisciplíny politických věd totiž bývá často řazena právě veřejná politika a veřejná administrativa (srov. např. Hill a Hupe 2014; Potůček a kol 2016), které se zaměřují na porozumění a analytické zkoumání dílčích veřejných a sociálních politik, zejména pak na procesy spojené s jejich tvorbou, realizací a hodnocením při řešení konkrétních veřejných a sociálních problémů a rizik.

Tato čtivá, terminologicky jednotná a logicky uspořádaná kniha je tematicky rozdělena do tří pomyslných částí, které

čtenáře postupně seznamují nejprve s tím, jakými možnými *přístupy* je možné různá témata politiky zkoumat a jak si naplánovat konkrétní výzkum vytvořením správného *výzkumného rámce* (první dvě kapitoly), dále pak jaké různé *metodologie* je možné při zkoumání jednotlivých témat politiky použít (v následujících deseti kapitolách knihy) a v poslední řadě, proč je důležité všimnout si logiky, rétoriky a standardů výzkumu, které ovlivňují jeho výslednou kvalitu (poslední kapitola).

V prvním případě jsou nejprve prezentovány různé *přístupy* k výzkumu politiky v podobě vysvětlujícího, interpretativního a kritického výzkumu a jejich bližší specifi-ka (kapitola 1), které jsou reflektovány v celé publikaci. Autoři této kapitoly a po-tažmo celé knihy tak nevyužívají tradičního rozlišení na kvantitativní a kvalitativní výzkum, s kterým operuje většina (nejen tuzemských) publikací o metodologii sociálně vědního výzkumu (např. Disman 2002; Drulák a kol 2008; Hendl 2012, 2016; Hendl a Remr 2017) se zdůvodněním, že toto rozlišování může být zavádějící. Namísto toho navrhují vlastní, originální přístup, kde je reflexe epistemologických, metodologických a normativních souvislostí výzkumu vedla k rozlišení mezi výše uvedenými typy výzkumů, které vykazují diference v cílech výzkumu, v pojetí kauzality, v pozici vědce/výzkumníka, v typu získaného poznání, v zacházení s teoriemi a koncepty, v množství zkoumaných případů, v povaze vstupních dat a v preferované metodologii využití ke zkoumání daného tématu. Dále se autoři podrobně zabývají tvorbou *výzkumného rámce*, který představuje plán, jak konkrétně sestavit a realizovat vlastní výzkum zaměřený na konkrétní téma politiky (kapitola 2). Sestavení výzkumného rámce je přitom mimořádně důležité, protože jeho vhodné nastavení do podoby logicky provázaného celku by mělo zajistit, aby plánovaný a následně realizovaný výzkum vykazoval prvky *systematičnosti* (aby byl složen z logicky na sebe navazujících kroků), *transparentnosti* (aby jeho postupy byly ověřitelné) a *zácílení* (aby měl jasně formulované výzkumné

otázky). V této části knihy je proto věnována velká pozornost rozpracování jednotlivých prvků tohoto rámce, které se zaměřují na správnou formulaci výzkumného cíle/výzkumné otázky, na způsob práce s teorií, na vymezení pojmů (konceptualizaci), na výběr případů/událostí či objektů, které budou podrobeny analýze, a konečně i na zkoumané proměnné a na metody využití ke sběru a zpracování dat. Seznámení s výzkumným rámcem a jeho prvky je provedeno zdařilým způsobem: předkládané informace jsou jasně a konzistentně strukturované, prezentované transparentně a vysvětlujícím způsobem, v jasném logickém pořadí.

Následujících deset kapitol čtenáře podrobně seznamuje s osmi odlišnými typy *metodologií* využitelnými (nejen) v politických vědách a jejich subdisciplínách; jde o případovou studii a její interpretativní a komparativní formu, kvalitativní srovnávací analýzu, regresní a korelační analýzu, statistickou analýzu kategoriálních dat, předpovědní metody (s prezentací scénaristiky a teorie her), obsahovou analýzu, diskursivní analýzu a etnografii. Jednotlivé kapitoly, které jsou výtvořem různých autorů majících s danou metodologií vlastní empirické zkušenosti, jsou jednotně strukturovány a shodně chronologicky řazeny: nejprve čtenáře seznamují s klíčovými charakteristikami dané metodologie, dále pak se způsobem, jak konstruovat výzkumný rámec, a v poslední řadě s aplikací tohoto rámce ve výzkumné praxi na jednom nebo více příkladech z oblasti mezinárodních vztahů a/či politologie (prezentovány jsou například výzkumy týkající se evropské policejní spolupráce, environmentálních nedostatků a konfliktů či sociálních revolucí).

V závěrečné kapitole se editoři knihy věnují tematické logiky výzkumu a jeho rétoriky, přičemž zatímco „logika výzkumu“ se týká následnosti jednotlivých výzkumných kroků, „rétorika výzkumu“ představuje pravidla výkladu využívaná po skončení výzkumu při snaze o co nejpresvědčivější způsob prezentace zjištěných výsledků v knize či odborném článku. Autoři v této

souvislosti tvrdí, že logika výzkumu je založena na principu hermeneutického kruhu, v rámci kterého není možné porozumět celku bez porozumění jeho částí a naopak, protože průběh výzkumu má nespojitý, komplexní charakter (existují zde vzájemné vazby zejména mezi teoriemi a získanými daty). Rétorika výzkumu má oproti tomu lineární charakter, neboť každá prezentace výzkumu začíná formulací výzkumné otázky a končí prezentací výsledných zjištění. V úplném závěru knihy je pozornost věnována standardům výzkumu, které je žádoucí respektovat při jeho realizaci a prezentaci, protože vypovídají o celkové kvalitě výzkumu. Jmenovitě jde o *platnost* výzkumu (tj. zdali byl naplněn výzkumný cíl), *spolehlivost* (konzistentnost opakovaných měření a vyhodnocování dat) a etiku (při zpracování a realizaci dat).

Souhrnem lze uvést, že tato kniha představuje metodologickou příručku, která je

mimořádně zdařilá. Její potenciál spočívá dle mého názoru zejména v tom, že je jasně strukturovaná, logicky uspořádaná, funkčně propojená a terminologicky jednotná. Současně může být vynikajícím vodítkem nejen pro studenty (při psaní diplomových a disertačních prací) a výzkumníky (při utváření a realizaci vlastních výzkumných projektů a jejich výstupů) v oboru politologie a mezinárodní vztahy, ale i pro studenty a výzkumníky z dalších sociálně vědně zaměřených oborů, včetně sociální politiky.

Literatura

- Druhlák, P. a kol. 2008. Jak zkoumat politiku: Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích. Praha: Portál.
- Disman, M. 2002. Jak se vyrábí sociologická znalost. Praha: Karolinum.
- Hendl, J. – Remr, J. 2017. Metody výzkumu a evaluace. Praha: Portál.

Hendl, J. 2012. Přehled statistických metod zpracování dat: analýza a metaanalýza dat. 4. vydání. Praha: Portál.

Hendl, J. 2016. Kvalitativní výzkum: Základní teorie, metody a aplikace. Praha: Portál.

Hill, M. – Hupe, P. 2014. Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance. 3d edition. London: Sage.

Potůček, M. a kol. 2016. Veřejná politika. Praha: C. H. Beck.

PhDr. Pavel Horák, Ph.D.

(horak@apps.fss.muni.cz) je odborným asistentem na Katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (Department of social policy and social work, Faculty of social studies, Masaryk University), Joštova 218/10, 602 00 Brno, Česká republika. Zabývá se veřejnou politikou a politikou trhu práce, dlouhodobě se empiricky věnuje tematice řízení, správy a implementace dílčích sociálních politik v ČR a zahraničí.

Genderové nerovnosti v odměňování: Problém nás všech

Anna Rybová

Křížková, Alena – Marková Volejníčková, Romana – Vohlídalová, Marta: Genderové nerovnosti v odměňování: Problém nás všech. Sociologický Ústav AV ČR, 2018, 188 stran, ISBN 978-80-7330-329-7

Recenzovaná kniha se zabývá genderovými nerovnostmi v odměňování, kdy v České republice se rozdíly v průměrných mzdách žen a mužů pohybují dlouhodobě okolo 22 %. Kniha přináší analýzu genderových nerovností v odměňování vycházející z polostrukturovaných rozhovorů uskutečněných s různými aktéry z různých zaměstnavatelských organizací a veřejnoprávních institucí. Publikace pak nabízí nejen podněty a argumenty pro vytváření spravedlivých systémů odměňování, ale upozorňuje také na nutnost otevření společenské diskuse o tomto tématu. Díky komplexním analýzám a konkrétním příkladům je tato práce vysoce informativní. Lze ji proto doporučit nejen odborníkům a odborníkům zabývajícím se tematikou pracovního trhu, ale také širšímu odbornému i laickému publiku.

Recenzovaná kniha se z genderové perspektivy zabývá nerovnostmi v odměňování mužů a žen v České republice a přibližuje tuto problematiku odborné i širší veřejnosti. Autorky poukazují na markantní rozdíly v průměrných mzdách žen a mužů, které se v České republice pohybují okolo 22% v neprospěch žen, což naši zemi řadí na jednu z nejvyšších příček v EU (Jurajda 2005, Křížková et al. 2008, 2017 a 2018). Tato publikace pak přináší podněty a argumenty pro vytváření spravedlivých systémů odměňování a odhaluje témata pro další výzkum v této oblasti.

Ve své publikaci se autorky zaměřují na konkrétní mechanismy a procesy podporující genderové nerovnosti v odměňování v českém prostředí a odhalují různorodé pohledy české veřejnosti i expertních skupin na tuto problematiku. Přibližují rovněž osobní zkušenost pracujících žen a mužů s ne/rovnostmi v odměňování.

Ústřední pojem – genderové nerovnosti v odměňování – je v zahraničí široce diskutovaným tématem, které se napří-

klad ve Velké Británii dostalo i do veřejných politik. Od 6. dubna 2017 jsou totiž zaměstnavatelé v této zemi povinni publikovat data o tzv. *gender pay gap*, který poukazuje na případné mzdové nerovnosti mezi ženami a muži v dané zaměstnavatelské organizaci.

Autorky rozdělily knihu do tří tematických částí, kde komplexně analyzují genderové nerovnosti v odměňování. Knihu otevírá kapitola Marty Vohlídalové *Zkušenosti s genderovými rozdíly v odměňování a názory na jejich řešení ve veřejném mínění* zachycující postoje české veřejnosti ke zkoumanému tématu. Dotazníkové šetření veřejného mínění ukazuje, že nerovnosti v odměňování jsou 69 % dotázaných považovány za závažné, nicméně muži jsou k tomuto tématu méně senzitivní a přeceňují „férovost“ zaměstnavatelského prostředí. Druhá kapitola Aleny Křížkové a Romany Markové Volejníčkové *Expertní, aktivistický, politický a zaměstnavatelský pohled na příčiny genderových nerovností v odměňování a jejich řešení* představuje postoje různých

aktérů k příčinám tohoto sociálního problému a jeho řešení. Autorky hovoří o významu kulturního kontextu boje za spravedlivé mzdové ohodnocení, přesněji řečeno o kultuře genderové nerovnosti a podhodnocení ženské práce a o kultuře netransparentnosti v odměňování. Diskuse ohledně výše ohodnocování jsou v ČR tabu a ženy se tak často ani nedozví, že jsou vůči svým mužským kolegům znevýhodňovány – debaty o transparentních procesech nastavování mezd nejsou ve společnosti časté. Poslední kapitola *Genderové rozdíly v odměňování ve třech oblastech trhu práce: kvalitativní sondy* je rozdělena do tří částí podle tří vybraných pracovních prostředí: veřejná správa, střední a vysoké školství – soukromá sféra. Kapitola přináší několik důležitých zjištění: platové tabulky ve státní správě jsou odrazem genderových stereotypů o rozdílné hodnotě práce; ve školství, kde ženy převažují, se pak stále koncentrují v méně stabilních a hůře placených pozicích; v soukromé sféře zase zaměstnavatelé přispívají k udržování genderových



nerovností v odměňování tím, že kladou důraz na individuální odpovědnost ve zvy-

šování mezd. Dané analýzy jasně poukazují na to, že je nutné otevřít veřejnou debatu o genderových nerovnostech v odměňování včetně jeho transparence.

Publikace postavená na komplexní analýze daného sociálního problému, který se vyskytuje na různých úrovních společnosti (kde je také nutné hledat jeho řešení), je vysoce informativní. Zároveň je třeba podotknout, že některá řešení, která kniha přináší, nejsou příliš konkrétní a vyznívají někdy vágně. Kniha je nicméně vysoce přínosná jak pro odbornice a odborníky zabývající se problematikou trhu práce, tak pro laiky, kterým jednoduše a přesto komplexně odhaluje problémy genderových nerovností v odměňování, se kterými se Česká republika dlouhodobě potýká.

Použitá literatura:

Jurajda, S. (2005). Gender Segregation and Wage Gap: An East-West Comparison. *Journal of the Eu-*

ropean Economic Association, Papers and Proceedings, 3(2-3), 598-607.

Křížková, A., Penner, A. M., & Petersen, T. (2008). *Genderové nerovnosti v odměňování na stejné pracovní pozici: sociální vyloučení žen*. Gender, Rovné Příležitosti, Výzkum, 8(2), 55-67.

Křížková, A., Vohlidalová, M., Pospíšilová, K., & Maříková, H. (2017). *Aktuální rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR. Hloubková analýza statistik a mezinárodní srovnání*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Křížková, A., Pospíšilová, K., Maříková, H., & Marková Volejnicková, R. (2018). *Rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR*. Pracoviště, zaměstnání, stejná práce a rozklad faktorů. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Bc. Anna Rybová

(anna.rybova@scopbx.fr) je studentkou 1. ročníku magisterského studia evropské kooperace na Sciences Po Bordeaux (Sciences Po Bordeaux, 11 allée Ausone – Domaine universitaire – 33607 PESSAC, France). Zaměřuje se na sociální evropské politiky – jejich komparaci a efektivní implementaci v různých politických systémech.

Informační servis čtenářům

Novinky z publikací a činnosti VÚPSV

Pracovníci VÚPSV přihlásili své výzkumné projekty do veřejné soutěže nazvané „COVID-19“

Jedná se o 4. veřejnou soutěž programu ÉTA Technologické agentury ČR. Je zaměřena na podporu projektů snažících se o „zmírňování“ negativních celospolečenských dopadů a využívání nových příležitostí v důsledku krize spojené s pandemií COVID-19, a to zejm. v oblasti sociální, vzdělávací, ekonomické, legislativní, technologické, kulturní, etické, psychologické nebo mediální. Projekty musí využívat znalosti, zkušenosti anebo data z aktuálně probíhající krize související s pandemií COVID-19.“

Covid-19 a očekávaný vývoj trhu práce

V reakci na probíhající pandemii covidu-19 byl v rámci projektu KOMPAS (reg. č. CZ.03.1.54/0.0/0.0/15_122/0006097), realizovaného za finanční podpory ESF, pracovníci VÚPSV zpracovány předběžné modelace budoucího vývoje na trhu práce v ČR. Predikce odrážejí jak vývoj na trhu práce bez vlivu pandemie covidu-19, tak vývoj reflektující dopady opatření přijatých v důsledku pandemie covidu-19. Uvedené výsledky modelování vycházejí z datových zdrojů dostupných v současné době. V závislosti na získávání dalších aktuálních dat budou predikce dále zpřesňovány. Dokumenty jsou ke stažení zde: <https://www.vupsv.cz/covid-19/> (položka s datem 29. 5. 2020).

Nový Bulletin VÚPSV

Začátkem června byl publikován nový Bulletin VÚPSV: Höhne, Sylva – Šťastná, Anna. *Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990–2019*. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2020, 75 s., obr., tab. – ISBN 978-80-7416-375-3 (print), 978-80-7416-376-0.

Publikace vychází v roční periodicitě s ročními údaji v časové řadě počínaje zpravidla rokem 1990. Podává souhrnný přehled základních ekonomických ukazatelů (výroby, produktivity, zaměstnanosti, nezaměstnanosti, cen, mezd, zahraničního obchodu a platební bilance) a vybraných sociálních ukazatelů. Zahnuje oblast daní, pojistného a sociálně zdravotního systému. Dále se zabývá demografickými charakteristikami, odvětvovou strukturou zaměstnanosti a mezinárodním srovnáním vybraných ukazatelů v zemích EU. Statistické údaje jsou převzaty či napočteny z podkladů ČSÚ, MPSV, MF a ČNB, ostatní údaje jsou sestaveny z platných právních předpisů.

Publikace je volně dostupná zde: <https://www.vupsv.cz/download/bulletin-no-35-kveten-2020/?wpdmdl=7082&refresh=5ee9bb9b9447b1592376219>

Pracovníci VÚPSV provedou výzkum „JAK SE ŽIJÉ DĚTEM PO ROZCHODU RODIČŮ?“

Výstupy z tohoto výzkumu poslouží jako podklad pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR při tvorbě opatření ve prospěch dětí po rozchodu rodičů. A také jako důležitý zdroj informací pro soudce, advokáty, psychology, sociální pracovníky, učitele i rozcházející se rodiče.

VÚPSV, v. v. i., hledá pro tento výzkum respondentky a respondenty ve věku 16–29 let k výzkumným rozhovorům. Ty budou probíhat během léta a podzimu 2020. Odměna za rozhovor, který potrvá cca 60 minut, je 500 Kč. Kontakty pro případ zájmu o účast ve výzkumu či o bližší informace: e-mailem na jana.barvikova@vupsv.cz nebo telefonicky na čísle 211 152 741.

Vyšly další publikace v ediční řadě Policy Briefs VÚPSV, v. v. i.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., pokračuje ve vydávání dokumentů typu policy

brief. Číslo 2–4 nesou tyto názvy: Flexibilní formy práce – sdílené pracovní místo v ČR a vybraných evropských zemích; Zhodnocení podpory rodin s dětmi uskutečňované prostřednictvím daňového zvýhodnění na dítě a přídavku na dítě a Jak se žije sólo rodičům a co potřebují.

Policy briefs jsou volně ke stažení zde: <https://www.vupsv.cz/policy-briefs/>

Novinky v knihovním fondu VÚPSV

Zaměstnávání cizinců v České republice / Jakub Tomšej a kol. - 2. vydání.

Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. - 216 stran. - (Právní monografie). - ISBN 978-80-7598-648-1.

Klíčová slova: trh práce, cizinci, práce-cizinci, vysílání pracovníků, zaměstnávání agenturní, zabezpečení sociální, ČR, mezinárodní.

Životní a pracovní podmínky domácností za rok 2019. - Praha: Český statistický úřad, 2020. - 269 stran. - ISBN 978-80-250-2975-6.

Klíčová slova: domácnosti, příjmy-domácnosti, situace ekonomická, rozpočet rodinný, domácnosti-důchodci, domácnosti-zaměstnanci, chudoba, úroveň životní, statistika, ČR, šetření, příjmy nízké, náklady životní-domácnosti, bydlení.

Towards convergence in Europe: institutions, labour and industrial relations /Daniel Vaughan-Whitehead (ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. - Geneva: International Labour Office, 2019. - xviii, 483 stran, lit., tab., grafy. - ISBN 978-1-78897-806-4.

Klíčová slova: vztahy industriální, dialog sociální, situace ekonomická, podmínky pracovní, situace sociální, EU, mezinárodní.

A plea for global sociology in times of the coronavirus

The article, originally published in English in April this year at the time of the global culmination of the coronavirus pandemic, reflects on the challenges presented to society and, especially, to sociologists by the covid-19 outbreak. The author points to the process of deglobalisation, which has even temporarily affected the social sciences, and advocates a more global sociology in the future. According to the author, this does not mean sociology limiting itself to macroanalysis and methodological globalism; on the contrary, the author emphasises the importance of obtaining empirical and analytical knowledge from different regions. The article goes on to comment on four important thematic areas in which the social sciences have, to date, reflected the impacts of the coronavirus pandemic, highlighting the related important policy aspects. Among other things, the author expresses concern that the pandemic has the potential to reinforce authoritarian tendencies through the application of biopolitics based on new technologies and artificial intelligence.

The Regional Family Policy project

The article presents a Ministry of Labour and Social Affairs project termed Regional Family Policy which was created with the aim of improving the coordination of national and regional policies in the field of support for families. The main objective of the project is to provide support for the various actors in the field of family policy in terms of creating an amicable environment for families with children in the Czech Republic in accordance with the current strategic family policy document, i.e. the Family Policy Concept.

Review of the book: „Memories from 60 years in the field of social policy, administration and law (1955–2015)“

The reviewed publication contains the memoirs of Professor Igor Tomeš, a prominent expert in the field of social policy, social security law and social administration. Its scope and character go beyond the format of memory, documenting the vicissitudes associated with the effort to improve social policy based on expert knowledge. It also includes the

professor's experiences from abroad and personal contacts with prominent politicians and experts. It can be recommended especially to those who work in the field of social policy and public administration and who wish to advance the horizons of their knowledge with the broader context and rich life experience of the author.

Review of the publication: „Policy Research Methodology“

The peer-reviewed Policy Research Methodology publication consists of a clearly-structured, logically-arranged, functionally-interconnected and terminologically-unified methodological manual written by a range of Czech experts concerned with international relations and political science. It discerningly acquaints the reader with the approaches that can be employed to examine various policy topics, how to plan specific research, how to apply the relevant methodology and how best to present the resulting outcomes. Its undoubtedly high potential lies in its multidisciplinary application: potential beneficiaries include not only students and researchers involved in the above-mentioned specific fields and related subdisciplines, but also students and researchers concerned with other social science-related topics.

Review of the book: „Gender pay inequalities: a problem that affects us all“

The reviewed book addresses gender pay inequalities, concerning which differences in the average wages of women and men in the Czech Republic have hovered at around 22% over the long term. The book presents an analysis of gender pay inequalities based on semi-structured interviews conducted with various actors from a range of employers' organisations and public institutions. The publication not only presents the stimuli and arguments for the creation of fair systems of remuneration, but also draws attention to the need to initiate a society-wide discussion on this topic. Thanks to both its complex analysis and specific examples, this paper is highly informative. It can, therefore, be recommended both to professionals that address labour market issues and the wider professional and non-expert public.

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

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

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedených oblastí, 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, <https://www.vupsv.cz>

FÓRUM sociální politiky

