

4



FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 10

2016

Editorial	1	Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020	24
Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy		Informační servis čtenářům	
Analýza dopadu možnosti zavedení sdílení důchodových práv manželi Milan Šlapák	2	Sociální politika v roce 2016 - nové výzvy v nejisté době	27
Koncepce rodinných přídatků a veřejná správa Jaroslav Vostatek	6	Husitský Tábor bude hostit již osmý ročník Výročního kongresu poskytovatelů sociálních služeb	28
Odborníci versus politici Martin Potůček, Veronika Rudolfová	14	Recenze: Mami, kdy už konečně umřeš?	29
Statistiky a analýzy		Evropská komise: Integrace uprchlíků	30
Senioři - sociální skupina ohrožená exekucemi	19	Novinky v knižním fondu	32
Poznatky z praxe		Z domácího tisku	32
Z mezinárodního workshopu „Zaměstnávání starších lidí v ČR a srovnání s EU“ v Brně	23	Ze zahraničního tisku	32

Editorial	1	Strategy for preventing and tackling homelessness in the Czech Republic up to 2020	24
Reviewed articles, studies, essays and analyses		Information service for readers	
Impact analysis of the potential introduction of shared pension rights for spouses Milan Šlapák	2	Social policy in 2016 - new challenges in uncertain times	27
The concept of family allowances and the public administration Jaroslav Vostatek	6	The city of Tábor will host the eighth Annual Congress of Social Service Providers	28
Experts versus politicians Martin Potůček, Veronika Rudolfová	14	Book review „Mother, when will you finally die?“	29
Statistics and analysis		European Commission - The integration of refugees	30
Senior citizens as a social group threatened with debt foreclosure	19	News in books	32
Findings from practice		From the domestic press	32
The international "Employment of older people in the Czech Republic and a comparison with the EU" workshop in Brno	23	From the international press	32

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

Informace pro autory

Obsahové zaměření časopisu: sociální problematika v nejširším vymezení. Časopis se skládá ze dvou částí, v první, tvořené rubrikou Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy, jsou uveřejňovány pouze recenzované příspěvky. O zařazení do recenzované části časopisu rozhoduje redakční rada na základě výsledků recenzního řízení, které je oboustranně anonymní. Redakce v tomto směru provádí potřebné kroky. Autoři mohou nabízet příspěvky do obou částí, tj. do recenzované i nerecenzované části, s tím, že uvedou, do které. Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky v elektronické podobě. Autor by měl připojit úplnou kontaktní adresu včetně telefonního čísla a e-mailové adresy. Příspěvky zasílejte v elektronické podobě na adresu: hana.roztocilova@vupsv.cz. Uveřejněné příspěvky jsou honorovány.

Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění souhrn /resumé, abstrakt/, úvod, současný stav poznání a odkazy na odbornou literaturu, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 20 tisíc znaků včetně mezer v editoru Word musí vedle vlastního textu obsahovat cca 20řádkové resumé, klíčová slova v češtině a kód JEL Classification. Citace a bibliografické odkazy musí být úplné a v souladu s příslušnou normou. Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubojy. Redakce provádí jazykovou úpravu textu. Více na: www.vupsv.cz

FÓRUM sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

4/2016

Vydává Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Karlovo nám. 1359/1
128 00 Praha 2
IČO 45773009

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

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

Distribuce a předplatné:

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

Prodej za hotové:

Knihkupectví Karolínium
Celetná 18, 116 36 Praha 1

Cena jednotlivého čísla: 50 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 10. 8. 2016

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

Redakční rada:

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

Milé čtenářky, milí čtenáři,

opět jsou za námi další dva měsíce roku 2016 a já Vám přináším nové číslo našeho časopisu. Prázdniny jsou v plném proudu, Vy si určitě užíváte horké letní dny, vydařila se Vám dovolená, případně se na její prožití těšíte a nemůžete se jí dočkat. Věřím, že trávíte čas s rodinou, zašli jste na nějaký festival, koncert či letní scénu, vyrazili jste s přáteli na kolo či na sklenku dobrého bílého, zkrátka, že se z léta těšíte.

A nyní už mi dovolte, abych Vás seznámila s obsahem letního čísla našeho časopisu.

Do recenzované části jsme tentokrát zařadili hned tři velmi zajímavé články. V prvním článku autor hodnotí návrh důchodové komise, týkající se zavedení sdílení vyměřovacích základů pro stanovení důchodu mezi manželi a navrhuje vhodnější alternativu podle švýcarského vzoru.

Další článek se zabývá koncepcí rodinných přídavků. Autor v článku uvádí, že důchodová komise navrhuje pro důchodovou reformu diferenciaci pojistného podle počtu vyživovaných dětí. Analýzy uvedené v článku ukazují, že jednoduché a efektivní modelové řešení reformy rodinné politiky, spočívající v přechodu na vyšší a univerzální přídávky na děti, by přineslo více pro celou společnost.

Třetí článek se také zabývá důchodovou problematikou, a to analýzou české důchodové reformy v rozmezí let 2004 až 2014.

V nerecenzované části, v rubrice Statistiky a analýzy, je publikován článek týkající se fenoménu seniorů a exekucí. Autorka v něm s pomocí dat dokazuje, že senioři jsou skutečně sociální skupinou velmi výrazně dotčenou problémy se zadlužováním. První článek v rubrice Poznanky z praxe referuje o mezinárodním workshopu „Zaměstnávání starších lidí v ČR a srovnání s EU“, který se konal v Brně. Workshop se uskutečnil v rámci projektu Gender dimenze implementace aktivního stárnutí v českém soukromém a veřejném sektoru ve srovnání se západními zeměmi. Druhý článek v uvedené rubrice se zabývá bezdomovectvím, autorka v něm uvádí, že v každé společnosti existuje skupina lidí, která z různých důvodů nemá prostředky či schopnosti k zajištění a udržení bydlení. Pak je povinností státu jim na základě principu solidarity pomoci.

V rubrice Informační servis čtenářům jsou také publikovány zajímavé články. První článek referuje o konferenci s názvem Sociální politika 2016 - nové výzvy v nejisté době, která se uskuteční na půdě VŠE v Praze v listopadu letošního roku. Druhý článek přináší informace o již VIII. ročníku Výročního kongresu poskytovatelů sociálních služeb, který se uskuteční v říjnu letošního roku v Táboře. Kongres pořádá Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR a sejdou se na něm nejen poskytovatelé sociálních služeb, ale i odborníci na danou oblast. V některém z dalších čísel bychom rádi přinesli výstupy z uvedené konference i výročního kongresu. Dalším článkem je recenze knihy s kontroverzním názvem „Mami, kdy už konečně umřeš?“. Jde o knihu německé autorky, ve které podává svoji osobní zpověď, popisuje rodinnou situaci a vlastní pocity při péči o svoji maminku, která onemocněla Alzheimerovou chorobou. S ohledem na stárnutí populace v Evropě bychom si tuto knihu měli přečíst všichni, protože s nemocemi stáří se budeme zřejmě setkávat stále častěji. V závěru rubriky přinášíme informace ze statí Evropské komise týkající se integrace uprchlíků, tedy téma více než aktuální. Ani tentokrát jsme nevynechali obvyklé informace o novinkách v knižním fondu a z domácího i zahraničního tisku.

Na závěr mi dovolte, abychom se pochlubili úspěchem našeho časopisu, který byl v červnu letošního roku zařazen do mezinárodní databáze ERIH PLUS, seznamu vědeckých časopisů z oblasti humanitních a sociálních věd.

Vážení čtenáři, doufám, že čtením našeho časopisu načerpáte mnoho informací, přeji Vám, abyste si druhou polovinu prázdnin užili, pokud Vás ještě čeká dovolená, tak ať se Vám vydaří, buďte co nejvíce s Vašimi blízkými a doufám, že se znovu setkáme u podzimního, říjnového čísla našeho časopisu. Krásné a spokojené dny.

Vaše Hana Roztočilová
šéfredaktorka

Analýza dopadu možnosti zavedení sdílení důchodových práv mezi manželi

Milan Šlapák

Abstrakt

Článek hodnotí návrh Důchodové komise na zavedení sdílení vyměřovacích základů pro stanovení důchodu mezi manželi a jako vhodnější alternativu navrhuje zvážení zavedení sdílení důchodových práv podle švýcarského vzoru. Dopady takové reformy následně analyzuje z hlediska dopadu na důchody mužů a žen a z hlediska dopadů na bilanci důchodového účtu České republiky.

Klíčová slova: důchodový systém, důchodová reforma, modernizace důchodového systému

Abstract

The paper suggests how to introduce the institute of sharing old-age pension rights between spouses in the Czech Republic. A simulation model is used to estimate outcomes of such reform for both: spouses pension benefits and pension system costs. The results show a limited impact of the reform which is related to the existence of reduction limits employed in the pension calculation formula.

Key words: Pension system, Pension reform, Modernisation of Pension System

Úvod

Získávání důchodových práv je vázáno na příjmy během pracovní kariéry, čímž důchodový systém přispívá k extrapolaci genderové nerovnosti v příjmech a s tím spojených sociálních důsledků za hranici ukončení ekonomické aktivity. Nehledě na výrazné uplatnění principu příjmové solidarity v důchodovém systému České republiky důchody vyplácené ženám dosahují pouze 82 % výše důchodů vyplácených mužům (ČSSZ, 2013). Odborná komise pro důchodovou reformu, připravující další pokračování úprav důchodového systému s cílem dosáhnout spravedlivějšího důchodu pro manžele, diskutovala možnost zavedení institutu sdílení vyměřovacích základů pro stanovení výše důchodů manželů. Koncem roku 2014 pak předala vládě návrh implementace takového institutu do legislativy České republiky. Dle zprávy o činnosti odborné důchodové komise (Odborná důchodová komise, 2015) a na základě výsledků provedeného hodnocení dopadu regulace bylo projednávání návrhu přerušeno. Důvodem tohoto přerušení je řada nedorozhodnutých problémů, ovšem do budoucna se od záměru zcela neupouští. Hlavním problémem identifikovaným legislativci při hodnocení dopadu regulace byla administrativní náročnost implementace pro nositele pojištění, nevyřešený problém nakládání s náhradními dobami a problém přístupu k „živým záznamům“ odměn „zpravedlivě“ bezpečnostních složek státu. Problémy, které odhalilo hodnocení dopadu regulace, souvisí s nedostatečnou přípravou tak významného zásahu do systému. Ta vyžaduje vyjasnění teoretických východisek opatření, důkladnou přípravu jeho nastavení, analýzu dopadů na důchody dotčených žen a mužů a kvantifikaci dopadů na bilanci důchodového účtu. Úkolem tohoto článku s ohledem na cíle stanovené komisí, jimiž jsou spravedlivěj-

ší důchody pro manžele, je navrhnout pro Českou republiku design sdílení důchodových práv manželi. Dalším záměrem je zhodnotit optikou deklarovaných cílů dopady navrženého opatření pro výši důchodů dotčených žen a mužů. Zároveň si článek klade za cíl odpovědět na otázku, jaké jsou s takovým řešením spojené náklady pro důchodový systém jako celek.

Diskuse literatury

Pojem sdílení vyměřovacích základů pro stanovení důchodů mezi manželi lze řadit pod širší pojem sdílení důchodových práv, který zahrnuje do sdílení i jiná důchodová práva než ta přímo spojená s příspěvkem do systému¹. Výchozím principem sdílení důchodových práv je, že každý z manželů má mít za dobu trvání manželství stejná práva na důchodové zabezpečení. Ten z manželů, který získal více důchodových práv, musí jejich část odevzdat a ten z manželů, který získal méně práv na zabezpečení, získá takovou část, která zajistí, že bude mít poloviční účast na důchodových právech získaných během manželství oběma manžely (Baier, Gortz-Leible, 2011). V rámci základního důchodového schématu funguje tento institut v Německu, Kanadě a Švýcarsku. V Německu a v Kanadě je jeho cílem především zohlednění společného života v manželství u rozvedených manželů tak, aby ekonomicky slabší člen domácnosti odcházel do důchodu přiměřeně zajištěn. V obou zemích byl institut zaveden v sedmdesátých letech a historicky vychází z praxe uplatňované v doplňkových důchodových schématech při rozvodu manželství. Důchodová práva získaná v doplňkových důchodových schématech jsou při rozvodu součástí majetkové podstaty dělené mezi manžele v řadě dalších zemí: ve Spojeném království, Spojených státech amerických, Kanadě, Nizozemsku, Dánsku atd. Teoretickým východiskem této praxe

je idea, že důchodová práva jsou v zásadě právy majetkové povahy.

V mezinárodním kontextu se sdílení důchodových práv manželi věnuje teoretická literatura zabývající se konceptem individualizace sociálních práv (např. Meyer, 1998). Tento koncept diskutovaný zejména v 90. letech 20. století vychází z premisy, že základní ekonomickou jednotkou je jedinec a nikoli tradiční rodina. Proto by měla být tzv. odvozená sociální práva vycházející z institutu rodiny zrušena a nahrazena modernějším uspořádáním (Czepulis-Rutkowska, Z., 2010). Pokud jde o důchodovou politiku, je tedy logickým důsledkem zrušení „dlouhodobých“ vdovských a vdoveckých důchodů, jako k tomu došlo ve Švédsku (Palmer, 2002). V moderním uspořádání by pak podle Kerschena a Jamese (2010 a 2009) mohlo být zavedení institutu sdílení důchodových práv manželi alternativní cestou při snaze o zmírnění důsledků propadu finančních příjmů domácnosti pozůstalé osoby. Na základě tohoto teoretického východiska přistoupilo Švýcarsko k přípravě „10. revize AHV“, která zavedením individuálních starobních důchodů v rámci základního důchodového pojištění s účinností od roku 2001 ruší tzv. manželské důchody a dlouhodobé vdovské a vdovecké důchody. Zároveň zavádí sdílení důchodových práv manželi, které se neomezují pouze na rozvedené manžele, ale uplatňuje se u všech manželství povinně. Švýcarsko ale nakonec, ve snaze zajistit politickou průchodnost opatření při schvalovacím referendu, skončilo pouze v půli cesty. Pro zmírnění sociálních důsledků zrušení velice štedrých dlouhodobých vdovských a vdoveckých důchodů zavedlo vedle sdílení důchodových práv navýšení individuálního důchodu v případě ovdovění o 20 %.

Kvantifikací dopadů sdílení důchodových práv manželi se s ohledem na Německo zabýval Heubeck (2003). Konstatuje, že převedení tohoto konceptu do zá-

kladního důchodového schématu přispívá výrazně ke zvýšení důchodu většiny rozvedených žen. Kriticky je však hodnocena náročnost soudní procedury spojené s tímto institutem (Baier, Gortz-Leible, 2011). Pokud jde o Švýcarsko, kvantifikace dopadu zavedení institutu (UFAS/Office des sociales, 2003) ukázala, že vzhledem k výraznému uplatnění příjmové solidarity při výpočtu základního důchodu, jsou přínosy velice malé. Jako problematická není v tomto případě vnímána administrativa spojená s institutem, ale nepříznivý dopad na srozumitelnost systému pro občany. Možnost zavedení sdílení důchodových práv pro Českou republiku analyzoval Šatava (2013). Prezентuje však dopad sdílení důchodových práv pouze s omezením na rozvedené manžele.

Mezinárodní komparace a podoba institutu sdílení důchodových práv

Metodou, uplatněnou při formulaci designu institutu sdílení důchodových práv manželi, byla komparace komisí navržené podoby institutu sdílení vyměřovacích základů manželi se zahraničními příklady sdílení důchodových práv manželi. Kritériem hodnocení možných směrů řešení byl cíl opatření deklarovaný důchodovou komisí.

Odborná komise pro důchodovou reformu schválila návrh na zavedení sdílení vyměřovacích základů manželi 11. prosince 2014. Publikovaný materiál (Odborná komise pro důchodovou reformu, 2014) deklaruje jako cíl opatření k dosažení spravedlivějších důchodů pro oba manžele a uvádí, že by se uplatňovalo i u osob žijících v registrovaném partnerství. Sdílení důchodových práv by měl podle návrhu ukončovat rozvod, smrt či odchod jednoho z manželů do důchodu. Mají být sdíleny vyměřovací základy pro stanovení výše důchodu, ale důchodová práva za období, kdy jeden z partnerů spadá do režimu náhradní doby, by podle návrhu sdílena být neměla. Další podrobnosti v publikovaném materiálu obsaženy nejsou.

Výsledky komparativní analýzy ukázaly, že v Německu a v Kanadě se sdílení důchodových práv omezuje na rozvod manželů. V Německu mají sice manželé možnost sdílet důchodová práva i v případě, že nedošlo k rozvodu, vzdávající se tím však nároku na vdovský/vdovecký důchod, takže tato možnost prakticky není využívána (Kerschen). Švýcarsko naopak zavedlo sdílení důchodových práv manželi, které se neomezuje pouze na rozvedené manžele, ale uplatňuje se u všech manželství povinně. Návrh důchodové komise má tedy velice blízko ke švýcarské variantě sdílení důchodových práv mezi manželi. Přichází však s originálním řešením podoby insti-

tutu, kdy se nepočítá se zahrnutím náhradních dob do sdílených důchodových práv. Takový přístup v žádné ze zkoumaných zemí praktikován není a lze ho označit za problematický. Může totiž vést k nerovnému zacházení s účastníky pojištění, když některé konstelace mohou účastníka bezdůvodně zvýhodnit či naopak poškodit. Zároveň s ohledem na cíl opatření povede ke snížení dopadu opatření zkrácením reálné sdílené doby. Autor návrhu se patrně chtěl vyhnout specifickému problému náhradních dob, který v zahraničí neexistuje, protože těmto dobám přisuzuje zákon konkrétní hodnotu, která se může stát předmětem sdílení. Problém hodnoty náhradních dob v českém důchodovém systému spočívá v tom, že hodnota těchto důchodových práv není známa až do okamžiku výpočtu dávky při odchodu do důchodu, protože je vázána na průměrnou výši vyměřovacího základu pojištěnce, který náhradní dobu získal. Problém nevzniká, pokud k rozdělení sdílených důchodových práv dochází až v okamžiku, kdy odchází druhý z dvojice do důchodu, protože lze náhradní době přiřadit konkrétní hodnotu. Pokud dochází k rozdělení práv dříve (například při rozvodu) není možno přisoudit náhradním dobám žádnou konkrétní hodnotu. Věc lze řešit tak, že každému z manželů případně polovina náhradních dob získaných za dobu manželství jako samostatné důchodové právo. Jeho aktuální hodnota by byla stanovena až při výpočtu výše důchodu, ovšem na základě záznamů jedince, který žádá o důchod. Po vyřešení této otázky se lze plně řídit švýcarským vzorem a sdílet mezi manželi všechna důchodová práva získaná za dobu manželství.

Uplatnění „švýcarského modelu“ v České republice předpokládá, že důchodová práva, získaná za všechny celé kalendářní roky strávené v manželství, by byla sdílena partnery rovným dílem. Registrované partnerství by bylo v rámci tohoto institutu zohledněno stejně jako manželství.

Sdílena byla důchodová práva:

- za období po dosažení věku 18 let,
- do konce kalendářního roku, který předchází roku vzniku nároku na důchod pro prvního partnera, který do důchodu odejde,
- pro období, kdy byli oba partneři pojištěni na důchodové pojištění v České republice.

Platí to jak pro vyměřovací základy pro stanovení výše důchodu, tak pro náhradní doby, ty by mezi manžele rovněž byly rozděleny v poměru 1:1.

Stanovení rozdělení důchodových práv, získaných nositelem pojištění s uplatněním dělení důchodových práv získaných v době manželství, by nastalo v okamžiku, kdy druhý z manželů zažádá o důchod; vdova či vdovec zažádá o starobní důchod či jeden z manželů předloží pravomocný

rozsudek o zániku manželství z důvodu rozvodu. První partner, kterému by vznikl nárok na důchod, by obdržel důchod stanovený pouze na základě jeho vlastních důchodových práv. V okamžiku, kdy zažádá o důchod druhý partner, je provedeno dělení sdílených práv, je mu stanoven důchod a prvnímu partnerovi je přepočítán důchod.

Mikroekonomická analýza

Data o příjmech pro účely mikroanalýzy dopadů sdílení byla čerpána z mezinárodního výběrového šetření o příjmech a životních podmínkách domácností EU-SILC, který v České republice v roce 2011 realizoval Český statistický úřad pod názvem „Životní podmínky (SILC) 2011“ (ČSÚ, 2011a). Výběrové šetření bylo založeno na náhodném dvoustupňovém výběru pro každý kraj, data tak představují reprezentativní vzorek domácností v České republice. Pro porovnání příjmů obou partnerů žijících v manželství byly využity údaje za hospodařící domácnosti. Do analýzy vstupovali ženatí respondenti a vdané respondentky žijící v úplné rodině (tj. rodině se dvěma dospělými členy - manželem a manželkou bez ohledu na to, zda jsou v rodině přítomny také děti a další členové domácnosti). Ve vybraném souboru analyzovaných domácností musel mít zároveň alespoň jeden z manželů nenulový pracovní příjem ze zaměstnání. Z analýzy byly vyloučeny domácnosti osob samostatně výdělečně činných a domácnosti, v nichž alespoň jeden z manželů pobírá starobní důchod. Výsledný analyzovaný soubor čítá 2208 domácností.

Při analýze souboru byly domácnosti nejprve rozděleny do příjmových decilů podle výše hrubých ročních příjmů mužů, ke kterým byly analogicky dopočítány hrubé roční příjmy žen žijících ve stejné domácnosti. Poté byl soubor domácností rozdělen do příjmových decilů podle hrubých ročních příjmů žen, k nimž jsou uvedeny příjmy jejich manželů. Rodinný stav byl uvažován: muž/žena žijící v manželském svazku, muž/žena žijící v manželském svazku, jejichž manželství bylo rozvedeno do doby přiznání důchodu a již zůstali svobodní, muž/žena žijící již ve druhém manželství. Cílem rozdělení domácností podle rodinného stavu bylo demonstrovat potenciální dopad uvažované reformy na ženaté muže, vdané ženy, na rozvedené muže a ženy a také na osoby rozvedené, které po rozvodu uzavřou druhé manželství (viz tabulka č. 1 a 2). Příjmové skupiny byly stanoveny zvlášť pro muže a ženy na základě decilového rozdělení vybraných domácností z výběrového šetření. Ty samé domácnosti jsme jednou seřadili dle výše příjmu muže a podruhé dle výše příjmu ženy, což nám umožnilo zkoumat dopady na jednotlivé,

příjmově odlišné skupiny mužů a žen. Pro každého modelového jedince byl následně vypočítán důchod za předpokladu přiznání důchodu podle platného právního rámce a následně za předpokladu použití navrhované podoby sdílení důchodových práv manželů. Při výpočtech se podle dat ČSÚ (2011b) předpokládá průměrná doba

manželství 25,9 let pro manželství trvající do věku muže 62 let a 12,9 let pro manželství rozvedená před dosažením věku muže 62 let. Předpokládá se věk při uzavření prvního sňatku 32,2 let pro muže a 29,6 let pro ženy. Dále se předpokládá konstantní průběh výše příjmů v celém rozhodném období. Podle stejného klíče byly násled-

ně analyzovány dopady změny na domácnosti jako celek.

Jak ukazují tabulky č. 1 a 2, z výsledků analýzy je patrný vliv redukčních hranic na výši důchodu. Opatření by bylo vedle redukčních hranic dalším nivelizačním prvkem v českém důchodovém systému. Jak ukazuje tabulka č. 3, při všech testovaných kombinacích příjmů rodiny by v součtu všech důchodů nedošlo nikdy k poklesu celkových důchodových příjmů rodiny při sdílení rozhodných příjmů dosažených v době trvání manželství.

Makroekonomická analýza

Analýza se omezuje na zjištění změny celkových výdajů na starobní důchody, ke kterým by došlo v souvislosti s hypotetickým zavedením sdílení důchodových práv za dobu manželství v roce 2011. Propočtení je provedeno ve dvou krocích, první přináší analýzu dopadu předemtné reformy v roce jejího zavedení. Druhý stanoví hypotetický předpoklad, že institut sdílení důchodových práv již funguje v právním řádu delší dobu, takže systém nese dodatečné náklady spojené s přenesením části důchodových práv mužů na ženy, které mají delší naději dožití.

Výše příjmů, ze kterého výpočet vychází, vyjadřuje průměrný rozhodný roční příjem daného jedince zjištěný z výběrového šetření dat EU-SILC 2011 v závislosti na jeho rodinném stavu. Příjmy byly rozděleny dle jednotlivých kategorií závislých na rodinném stavu a pohlaví - svobodní, ženatí, rozvedení a rozvedení, kteří uzavřeli nový sňatek. Z takto zjištěných příjmů byl pak za předpokladů shodných s mikroekonomickou analýzou spočítán odpovídající důchod pro muže a ženy v závislosti na průběhu jejich rodinného života. Následně byly stanoveny podíly osob v daném věku (muži 18–61, ženy 20–59) v členění muži/ženy a dle rodinného stavu na odpovídající populaci v příslušném věku (ČSÚ, 2011c). Tyto podíly byly aplikovány na počet důchodců v roce 2011 (ČSSZ, 2011) a následně vypočítány modelové výdaje na starobní důchody dle platného právního rámce a dle pravidel uvažujících sdílení důchodových práv za dobu manželství. Tak byla získána kvantifikace nákladů opatření v roce jeho zavedení. Následně bylo třeba provést kalkulaci zohledňující rozdíl v naději dožití ve prospěch žen 5,5 roku (ČSÚ, 2011d). To bylo dosaženo prostým vynásobením bonusů ze sdílení u žen v jednotlivých druzích soužití počty příjemců dávky. Součet všech malusů a bonusů ze sdílení následně umožnil stanovit roční náklady systému ze sdílení důchodových práv mezi manželi.

Jak ukazuje tabulka č. 3, makroekonomický efekt zavedení institutu sdílení důchodových práv manželů v České republice by nabíhal postupně. Opatření by

Tabulka 1: Důchody jednotlivých členů rodiny u hypotetických variant rodinného soužití a příjmových situací členů rodiny, seřazeno dle příjmů muže

	Muž				Žena			
	Stávající stav	Sdílení			Stávající stav	Sdílení		
průměrný	Muž	Ženatý	Rozvedení	Druhé manželství	Žena	Vdaná	Rozvedení	Druhé manželství
příjem 1. decil	8 118	9 835	8 977	9 571	14 577	12 268	13 423	12 623
důchod	7 685	8 818	8 251	8 643	9 679	9 305	9 492	9 363
příjem 2. decil	13 926	13 775	13 850	13 798	13 357	13 560	13 459	13 529
důchod	10 298	10 271	10 285	10 275	9 481	9 514	9 498	9 509
příjem 3. decil	17 113	16 436	16 774	16 540	14 569	15 478	15 024	15 338
důchod	10 866	10 745	10 805	10 763	9 677	9 825	9 751	9 802
příjem 4. decil	19 499	18 576	19 037	18 718	16 026	17 268	16 647	17 077
důchod	11 291	11 126	11 208	11 151	9 914	10 115	10 014	10 084
příjem 5. decil	22 005	20 686	21 346	20 889	17 045	18 818	17 932	18 545
důchod	11 737	11 502	11 619	11 538	10 078	10 366	10 222	10 321
příjem 6. decil	24 620	22 536	23 578	22 857	16 786	19 586	18 186	19 156
důchod	12 202	11 831	12 017	11 889	10 037	10 490	10 263	10 420
příjem 7. decil	27 352	24 570	25 961	24 998	16 887	20 629	18 758	20 053
důchod	12 689	12 194	12 441	12 296	10 053	10 659	10 356	10 565
příjem 8. decil	31 245	28 285	29 765	28 740	20 113	24 092	22 102	23 480
důchod	13 319	12 855	13 118	12 936	10 575	11 219	10 897	11 120
příjem 9. decil	36 871	32 448	34 659	33 128	20 235	26 183	23 209	25 268
důchod	14 024	13 469	13 747	13 554	10 595	11 558	11 077	11 410
příjem 10. decil	61 505	51 348	56 426	52 910	23 307	36 963	30 135	34 862
důchod	17 111	15 838	16 474	16 034	11 092	12 971	12 193	12 732

Data source: ČSÚ (2011) a vlastní výpočty

Tabulka 2: Důchody jednotlivých členů rodiny u hypotetických variant rodinného soužití a příjmových situací členů rodiny, seřazeno dle příjmů ženy

	Muž				Žena			
	Stávající stav	Sdílení			Stávající stav	Sdílení		
průměrný	Muž	Ženatý	Rozvedení	Druhé manželství	Žena	Vdaná	Rozvedení	Druhé manželství
příjem 1. decil	26 960	21 005	23 983	21 921	4 567	12 572	8 570	11 341
důchod	12 619	11 559	12 089	11 722	5 069	9 355	7 469	9 130
příjem 2. decil	26 960	21 005	23 983	21 921	4 567	12 572	8 570	11 341
důchod	12 619	11 559	12 089	11 722	5 069	9 355	7 469	9 130
příjem 3. decil	26 960	21 005	23 983	21 921	4 567	12 572	8 570	11 341
důchod	12 619	11 559	12 089	11 722	5 069	9 355	7 469	9 130
příjem 4. decil	22 293	18 857	20 575	19 386	9 372	13 991	11 681	13 280
důchod	11 788	11 176	11 482	11 270	7 950	9 584	9 210	9 469
příjem 5. decil	23 503	20 437	21 970	20 909	11 973	16 095	14 034	15 461
důchod	12 003	11 458	11 730	11 541	9 257	9 925	9 591	9 822
příjem 6. decil	24 090	21 485	22 787	21 886	14 293	17 795	16 044	17 257
důchod	12 108	11 644	11 876	11 716	9 633	10 200	9 916	10 113
příjem 7. decil	26 400	23 898	25 149	24 283	16 990	20 354	18 672	19 836
důchod	12 520	12 073	12 296	12 142	10 070	10 614	10 342	10 531
příjem 8. decil	29 014	26 640	27 827	27 005	20 086	23 278	21 682	22 787
důchod	12 985	12 562	12 774	12 627	10 571	11 087	10 829	11 008
příjem 9. decil	29 090	27 678	28 384	27 895	23 781	25 679	24 730	25 387
důchod	12 988	12 747	12 873	12 786	11 169	11 476	11 323	11 429
příjem 10. decil	35 181	34 873	35 027	34 920	34 021	34 436	34 228	34 372
důchod	13 812	13 774	13 793	13 780	12 636	12 683	12 659	12 676

Data source: ČSÚ (2011) a vlastní výpočty

v roce zavedení přineslo dodatečné náklady důchodového systému 752 milionů Kč. Za předpokladu dlouhodobého fungování by v roce 2011 byly dodatečné náklady systému 21 263 milionů Kč, což představovalo v tom roce 8,64 % výdajů na starobní důchody.

Závěry

Sdílení vyměřovacích základů pro stanovení důchodu manželi navržené Odbornou komisí pro důchodovou reformu lze charakterizovat jako specifickou podobu institutu sdílení důchodových práv manželi fungující v základním důchodovém schématu v Německu, Kanadě a Švýcarsku. Komparativní analýza ukázala, že s ohledem na cíl opatření není originální podoba institutu navrhovaná komisí optimálním řešením. Jako vhodnější se ukazuje vyzkoušený model sdílení důchodových práv manželi podle švýcarského vzoru. S cílem testovat potenciál sdílení důchodových práv manželi je proto prezentována modelová analýza dopadu této podoby institutu sdílení důchodových práv.

Mikroekonomická analýza s využitím datového souboru SILC ukázala, že uplatnění sdílení důchodových práv by přispělo k dosažení očekávaných cílů zejména v případě, že vztah mezi rozhodnými příjmy a důchodovou dávkou by nebyl deformován. Vzhledem k přítomnosti institutu redukčních hranic při výpočtu důchodu v České republice by efekt zavedení sdílení důchodových práv byl do určité míry omezený. U žen, jejichž příjmy náležejí do prvních čtyř příjmových decilů, by však sdílení důchodových práv mezi manželi významně přiblížilo výši důchodů důchodům jejich partnerů. Obdobně to lze konstatovat u mužů z prvního decilu.

Kvantifikace dopadů zavedení „švýcarské“ varianty sdílení důchodových práv mezi manželi v České republice ukázala, že dodatečné náklady systému by v roce zavedení institutu dosáhly výše 0,30 % výdajů na starobní důchody. Relativně nízké náklady souvisí s existencí redukčních hranic používaných při výpočtu důchodu. Celkové dodatečné roční náklady systému by však při dlouhodobém uplatnění švýcarské varianty v důsledku zvýšení důchodů žen, které mají delší střední délku života, oproti současnému stavu postupně vzrostly o 8,64 %. S ohledem na výši nákladů se nabízí následovat východiska švýcarského modelu i s ohledem na reformu pozůstalostních důchodů. Podle odhadu MPSV (2012) představovaly náklady na dlouhodobé vdovské a vdovecké důchody cca 8 % ročních výdajů na starobní důchody. Pokud by tedy Česká republika přistoupila v souvislosti se zavedením sdílení důchodových práv mezi manželi k souběžnému zrušení vdovského/vdoveckého důchodu vypláceného podle § 50 odst. 2,

Tabulka 3: Výše celkového důchodu za domácnost a bonusy ze sdílení příjmů pro celkové důchodové příjmy domácnosti

	řazeno dle příjmu muže			řazeno dle příjmu ženy		
	M + Ž ve svazku stávající pravidla	M + Ž ve svazku sdílení příjmů	rozíl (bonus/malus ze sdílení)	M + Ž ve svazku stávající pravidla	M + Ž ve svazku sdílení příjmů	rozíl (bonus/malus ze sdílení)
1.	17 364	18 123	759	17 688	20 914	3 226
2.	19 779	19 785	6	17 688	20 914	3 226
3.	20 543	20 570	27	17 688	20 914	3 226
4.	21 205	21 241	36	19 738	20 760	1 022
5.	21 815	21 868	53	21 260	21 383	123
6.	22 239	22 321	82	21 741	21 844	103
7.	22 742	22 853	111	22 590	22 687	97
8.	23 894	24 074	180	23 556	23 649	93
9.	24 619	25 027	408	24 157	24 223	66
10.	28 203	28 809	606	26 448	26 457	9

Data source: ČSÚ (2011) a vlastní výpočty

Tabulka 4: Dopad sdílení důchodových práv manželi na výdaje na starobní důchody (2011)

	Platný právní rámec	Výdaje v roce zavedení sdílení	Výdaje dlouhodobě
Výdaje na starobní důchody v milionech Kč	246 091	246 843	267353
Výdaje na starobní důchody (%)	100 %	100,30 %	108,64 %

Data source: ČSÚ (2011) a vlastní výpočty

písm. e) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, šlo by z hlediska bilance důchodového účtu o v zásadě neutrální krok.

1 Jedná se zejména o tzv. náhradní doby, kdy se započítává účastníkovi doba pojištění, i když neodvádí pojistné.

Literatura

- BAIER, M., GORTZ-LEIBLE, M. (2011) *Die Reform des Versorgungsausgleich: Kompaktwissen für Personalbüros*. Hutling Jehle Rehm
- CZEPULIS-RUTKOWSKA, Z. (2010): *Individualisation of entitlements to benefits against the background of changes and regulations in the European Union*. In: *Polityka Społeczna*. Warszawa vol. 3, pp. 15–18
- ČSSZ (2011): *Statistická ročenka 2011 z oblasti důchodového pojištění*. Česká zpráva sociálního zabezpečení
- ČSSZ (2013): *Statistická ročenka 2013 z oblasti důchodového pojištění*. Česká zpráva sociálního zabezpečení
- ČSÚ (2011a): *Šetření Životní podmínky (EU-SILC)*. Český statistický úřad
- ČSÚ (2011b): *Demografická ročenka 2011*. Český statistický úřad. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2012ediciplan.nsf/p/4019-12>
- ČSÚ (2011c): *Vývoj obyvatelstva ČR*. Český statistický úřad. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2012ediciplan.nsf/p/4007-12>
- ČSÚ (2011d): *Úmrtnostní tabulky za rok 2011*. Český statistický úřad. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/umrtnostni_tabulky
- HEUBECK, K. (2003): *Versicherungsmathematische Gesichtspunkte bei der Strukturreform des Versorgungsausgleichs*. Bundesministeriums der Justiz 2003. Dostupné z: http://www.dnoti.de/DOC/2007/Anhang_Abschlussbericht.pdf
- KERSCHEN, N. (2010): *What we mean by individualisation of social rights?* In: *Polityka Społeczna*. Warszawa. vol. 2, pp.3–4 Dostupné z: http://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2013/04/ps_en_2010.pdf

MEYER, T. (1998): *Retrenchment, Reproduction, Modernization: Pension Politics and the Decline of the German Breadwinner Model*. *European Journal of Social Policy*, vol. 8, pp. 212–227.

MPSV (2010): *Podmínky nároku na pozůstalostní dávky*. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/8733/PD_narok_a_naklady.pdf

ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU (2014): *Sdílení vyměřovacích základů manželů*. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/02/Sdileni-vyměřovacích-základů-manželů-11.-prosince-2014.pdf>

ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU (2015): *Závěrečná zpráva o činnosti v roce 2015*. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2016/02/Závěrečná-zpráva-o-činnosti-OK-2015.pdf>

PALMER, E.(2002): *Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?* University of Chicago Press

JAMES, E. (2009): *Rethinking Survivor Benefits*. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/8729/Survivor_Benefit_-_E_James_0928.pdf

ŠATAVA, J. (2013): *Dopad rozvodu na příjmy v důchodu*. CERGE-EI, IDEA Dostupné z: http://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_6_2013.pdf

UFAS (2003): *Les principaux effets de la 10^e révision de l'AVS*. Dostupné z: http://www.google.cz/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDEQFJAC&url=http%3A%2Fwww.bsv.admin.ch%2Fdokumentation%2Fzahlen%2F00095%2F00440%2Findex.html%3Fclang%3Dde%26download%3DNDHzLpZeg7t%2Clnp6l0NTU042I2Z6ln1acy4Zn42ZqZpnO2YUqZ26gJCDdlR5gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--&ei=OCsXVajpBtLhaPvYgagG&usq=AFOjCNE2ju4eZgeKfMlg3XGG-HK7AbOg&cad=rja

Autor (milan.slapak@vupsv.cz) působí jako výzkumný pracovník Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., (Research Institute for Labour and Social Affairs - RILSA), Karlovo nám. 1359/1, 128 00 Praha 2, Česká republika.

Koncepce rodinných přídavků a veřejná správa

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

Dominance rovného důchodu v českém „důchodovém pojištění“ a jeho financování ze státního rozpočtu svádí k zacházení s „pojistným“, jakoby se jednalo o daň. Toho využívá návrh Odborné komise pro důchodovou reformu na diferenciaci pojistného podle počtu vyživovaných dětí. Experti KDU-ČSL by chtěli tyto „transfery“ „narovnat“ až do veřejného financování celých nákladů ušlé příležitosti, vyvolaných péčí o dítě. Takto extrémní požadavky nemají ani zastánci typického konzervativního sociálního modelu, o ostatních modelech již ani nemluvě. Návrh komise je oproti tomu velmi skromný a analýzy ukazují, že jednoduché a efektivní modelové řešení reformy rodinné politiky, spočívající v přechodu na podstatně vyšší a univerzální přídávky na děti, by více přineslo i elektorátu této vládní strany. Pokračující fiskalizace českých rodinných přídavků by byla z pohledu veřejné správy neefektivní. Rodinné přídávky lze přitom efektivně poskytovat jak v rámci sociální správy, tak i finanční (daňové) správy; racionální politika je věcí nejen volby sociálního modelu, ale i míry jeho aplikace ve veřejné správě, především v oblasti daně z příjmů.

Klíčová slova:

Důchodová reforma, rodinné přídávky, veřejná správa.

Abstract

Family benefits may be effectively provided both by the social administration and the tax administration. Universal child benefits fully conform to the social democratic and liberal family policy models. The proposal of the Pensions Commission to differentiate the pension contribution rates according to the number of dependent children does not adequately fit in the typical conservative social model, let alone any other family policy models. The main advantage for individuals and families with higher and high incomes in Czechia is the non-existence of the progression of the income tax rates, in comparison with western countries. The proposal to introduce rebates on pension insurance contributions is an attempt to weed out a not good system of state financial support for families with children. A simple and effective child benefits reform involves a shift to substantially higher and universal benefits that would bring even more to the conservative party's electorate.

Keywords:

Pension reform, family benefits, public administration, social administration.

Úvod

Posun k využívání daňového systému, zejména osobní daně z příjmů, k podpoře rodin s dětmi, na úkor přídavků na děti, bývá označován jako fiskalizace rodinných přídavků. Píše se i o fiskalizaci celé sociální politiky, ve smyslu posunu od tradičních sociálních výdajů k využívání daňového systému k dosažení sociálních cílů (McCabe, 2012). Zčásti k této fiskalizaci došlo, v některých zemích, pod vlivem sociální politiky prosazující workfare (zkratka za work for welfare): příjemci sociálních dávek si tyto dávky mají, pokud možno, „odpracovat“ - výdělečnou činností, nebo i např. veřejně prospěšnými pracemi. V tomto smyslu bývá i zdůrazňováno, že daňové výdaje jsou kulturní kategorií, odlišnou od veřejných výdajů, mající svou vlastní logiku: tyto výdaje mají vést k tomu, aby se vyplatilo pracovat: „make work pay“ tax expenditures (OECD, 2010).

Fiskalizace rodinných přídavků v zemích OECD v uplynulých desetiletích je skutečností, je ovšem otázkou, zda nejde jen o nový převlek poválečné politiky cílící na nízkopříjmové skupiny a na selektivitu v oblasti rodinných přídavků (Ferrarini a kol., 2012). V tomto směru se zamyslí-

me, do jaké míry lze k vysvětlení fiskalizace využít sociálních modelů, resp. jejich aplikace na úseku rodinné politiky, především základních peněžitých dětských dávek, rodinných přídavků v širokém pojetí, včetně srovnatelných daňových výdajů.

Cílem příspěvku je dále charakterizovat vývoj a zejména dnešní stav rodinných přídavků v Česku a návrh na zavedení daňových rabatů (diferenciace pojistného na důchodové pojištění); zmíníme i aktuální problémy spojené se správou daňového zvýhodnění na dítě. Na závěr nabídneme návrh na racionalizaci dnešního systému rodinných přídavků v naší zemi.

Český systém rodinných přídavků a návrh důchodové komise na jeho rozšíření

V systému daně ze mzdy, platném v Československu od roku 1953, byly obsaženy daňové rabaty - k základní sazbě daně existovalo několik přírážek a srážek i v závislosti na počtu dětí. Základní sazba se vztahovala na živitele rodiny s jedním dítětem, bezdětní platili od roku 1954 přírážku až 60 % (celkem byly 4 sazby přírážky, podle věku a pohlaví). Do poloviny

roku 1968 platily navíc tři sazby rabatu, podle počtu dalších vyživovaných osob (30 %, 50 % a 70 %); tyto rabaty byly tehdy nahrazeny zvýšením přídavků na děti. Tato konstrukce daně ze mzdy je dnes připomínána zastánci diferenciaci pojistného důchodového pojištění podle počtu dětí. Přírážky k dani ze mzdy pro bezdětné (resp. ekvivalentní rabaty pro osoby vyživující děti) byly při daňové reformě, platné od roku 1993, nahrazeny daňovými odpočty za děti - od základu daně z příjmů. Daňové odpočty na děti byly pak od roku 2005 nahrazeny slevami na dani, které jsou refundovatelné, tj. mohou vést k výsledné záporné dani z příjmů: k výplatě tzv. daňového bonusu.

Daňové odpočty na děti vedou v podmínkách existence progresivních sazeb daně z příjmů k vyšším absolutním částkám podpory rodin s dětmi s vyššími příjmy. Naproti tomu slevy na dani jsou ve své základní variantě konstantní, nezávislé na příjmech; u nás jsou podmíněny příjmem rodiče aspoň na úrovni poloviny minimální mzdy ročně. Dnešní řádová úroveň slev na dani za děti byla u nás nastavena počínaje rokem 2008, při přechodu na „rovnou“ daň z příjmů. V roce 2014 sleva na každé dítě činila 13 404 Kč ročně,

od roku 2015 byla zavedena diferenciacie slev na dani podle počtu vyživovaných dětí: sleva na druhé dítě byla zvýšena o 200 Kč měsíčně, na třetí a každé další dítě o další stovku měsíčně navíc. Od roku 2016 má dojít (se zpětnou účinností) k dalšímu zvýšení slevy na dani (o 100 Kč měsíčně u druhého dítěte a o 300 Kč od třetího dítěte).

Přidávky na děti byly u nás do roku 1995 univerzální. S přijetím zákona o státní sociální podpoře od roku 1996 byla tato dávka začleněna do tohoto zákona a začala být testována na příjem rodiny. Současně byl tímto zákonem pro rodiny s dětmi zaveden i tzv. sociální příplatek, jako další testovaná dávka sociální pomoci v širokém pojetí, pro chudší rodiny; sociální příplatek byl zrušen ke konci roku 2010. Finanční dávkou sociální pomoci v tomto směru je příspěvek na živobytí, upravený zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Přídavek na dítě je od roku 2008 diferencován podle věku dítěte takto: do 6 let 500 Kč, do věku 15 let 610 Kč a poté 700 Kč měsíčně. Nárok na přídavky na nezaopatřené děti má rodina s příjmem do 2,4 násobku životního minima rodiny; podivné přitom je, že případný daňový bonus (záporná daňová povinnost v důsledku slevy na dani přesahující výši daně bez této slevy) není započítáván do příjmů pro výpočet dávek státní sociální podpory. Přidávky dnes náleží asi 90 % dětí; jejich celková výše je zhruba poloviční - oproti daňovému zvýhodnění na dítě. Přitom podle integrovaného portálu MPSV (2015) je přídavek na dítě „základní, dlouhodobou dávkou, poskytovanou rodinám s dětmi, která jim pomáhá krýt náklady, spojené s výchovou a výživou nezaopatřených dětí“.

Důchodová komise schválila, na druhý pokus, návrh na zvýšení celkové sazby pojistného na důchodové pojištění na 29 % s tím, že u pojištěnců s jedním dítětem se sazba nemění (rabat 1 % oproti nové základní sazbě), při 2 dětech sazba klesá na 26,5 % (rabat 2,5 % ze mzdy), při 3 dětech činí nová sazba 24 % (rabat 5 % ze mzdy) a při 4 a více dětech 21,5 % ze mzdy (rabat 7,5 %); mezní sazby rabatů od druhého dítěte jsou tedy 2,5 % ze mzdy. Vše platí pro oba rodiče, pokud jsou plátcí pojistného na důchodové pojištění (OKDR, 2015). Tento návrh je „skromnou“ variantou programu KDU-ČSL (2011), v němž se navrhuje diferenciacie pojistného na důchodové pojištění podle počtu vyživovaných dětí: základní sazba pojistného se má zvýšit o 3 % ze mzdy (na 31 %) a z této nové základní sazby se mají poskytovat slevy 3 % za každé dítě, pro oba rodiče současně. (Tento volební program ani nejde plně technicky realizovat, protože sazba pojistného placená zaměstnancem je dnes pouze 6,5 % - po navrhovaném zvýšení na 9,5 % tak už nezbyvá prostor pro daňový rabat 3 % na 4. dítě.)

Účelem návrhu na diferenciaci pojistného na důchodové pojištění podle počtu vyživovaných dětí je nižší zdanění rodin, především s vyššími výdělky. Tento návrh je potřebné analyzovat spolu s českým systémem přídavků na děti a daňového zvýhodnění na děti; to bylo v pracovním týmu komise odmítnuto s odůvodněním, že koncepce přídavků na děti i daňového zvýhodnění na děti jsou jiné - neposkytují se úměrné výdělkům rodičů. Návrh komise budeme analyzovat v kontextu sociálních modelů rodinné politiky a zejména ukážeme dopady tohoto návrhu na výši celkové fiskální podpory rodin s dětmi v relaci k jejich příjmům.

Sociální modely rodinných přídavků

V zemích OECD se setkáme s několika sociálními modely rodinné politiky (Thévenon, 2011; Schleutker, 2014). Klasičtí liberálové považují plození a výchovu dětí za výhradně soukromou záležitost, stát se zde nemá nijak angažovat; tito liberálové uznávají pouze obecnou sociální pomoc pro ty, kteří se o sebe nemohou sami postarat. Moderní liberálové (např. Beveridge) doporučují univerzální přídavky na děti na úrovni existenčního minima, při existenci progresivní daně z příjmů.

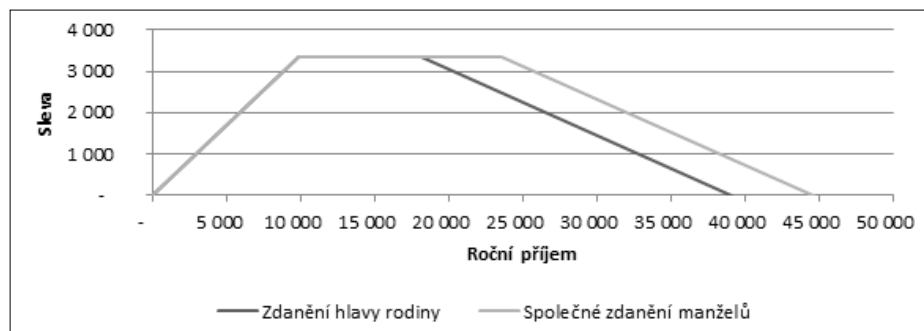
Neoliberálové se zasazují o slevy na dani z příjmů, určené výhradně pro nízkopříjmové rodiny. „Drsný“ neoliberální sociální model lze ilustrovat dnešní strukturou slevy na federální dani z příjmů (EITC) v USA, kdy při nulovém příjmu rodiny je sleva nulová, s rostoucím příjmem však sleva rychle roste - až do bodu (resp. malého intervalu) zlomu, kdy je nezávislá na výdělku a poté začíná poměrně rychlý pokles slevy na dani až na nulu. Konkrétní údaje za rodinu s jedním dítětem v USA v roce 2015 jsou uvedeny v grafu č. 1. V některých zemích (např. ve Velké Británii) kombinují dva přístupy: mají univerzální přídavky na děti a slevy na dani pro nízkopříjmové rodiny. U nás po (neo)liberálních vládách zbyla obrácená, špatná kom-

binace těchto dvou dávek: přídavky na děti se testují na příjem a daňová zvýhodnění na děti jsou univerzální.

Konzervativci se vždy zaštiťovali podporou rodiny, včetně klasické dělby práce v rodině, kdy o děti v zásadě pečuje matka. Konzervativní model daně z příjmů respektuje platební schopnost rodin, optimem je progresivní daň z příjmů rodiny, s odpočty na poplatníka i členy rodiny; životní minimum rodiny nesmí být zdaněno. Alternativou je (progresivní) zdanění rodinných příjmů v přepočtu na hlavu. Sociálně orientovaní konzervativci uznávají i přídavky na děti jako doplněk, náhradu za odpočitatelnou položku od základu daně z příjmů. V jakési „čisté“ podobě mají tuto kombinaci v Německu, říkájí tomu „opční systém“ - rodina si vybere to, co je pro ni výhodnější: buď daňový odpočet, nebo univerzální přídavky na děti; většina rodin pobírá přídavky na děti. Tento systém posvětil německý ústavní soud: daňové osvobození existenčního minima dítěte lze podle jeho nálezu realizovat také formou přídavků na děti; podporu rodin s dětmi přitom představuje pouze ta část přídavků na děti, která převyšuje odpočitatelnou položku (Lenze, 2008). Rodiny s nízkými příjmy mohou ještě dostat „dětskou přírážku“ k přídavkům na děti. Testované dětské dávky se používají i v dalších zemích tohoto typu. V rámci rozpočtových škrťů začala Francie testovat přídavky na děti v polovině roku 2015; Francie patří do skupiny zemí s nejtěšnějšími dávkami a službami pro rodiny s dětmi, spolu s Rakouskem, Finskem, Lucemburskem, Norskem a Dánskem (Bradshaw a Finch, 2002).

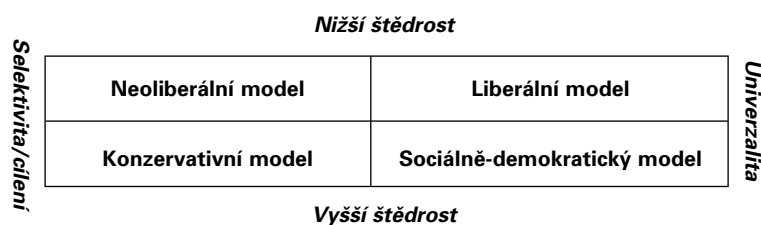
Sociální demokraté ve světě kladou důraz na rovné šance pro každého, nezávisle na rodině a trhu. Modelově jsou výdělečně činní oba rodiče. Sociálně-demokratická sociální politika podporuje relativně vysoké přídavky na děti a odmítá daňové odpočty a slevy na dani, a to nejen na děti. Zabezpečení veřejných služeb pro rodiny s dětmi zdarma nebo za malý poplatek je v tomto modelu ještě důležitější než peněžité dávky. Daň z příjmů je pro-

Graf č. 1: Sleva daně z pracovních příjmů (EITC) v závislosti na výši příjmů v USA v roce 2015: rodina s 1 dítětem (za předpokladu nulových kapitálových příjmů)



Zdroj: CBPP (2015) a vlastní zpracování

Graf č. 2: Typologie sociálních modelů rodinných přídatků



Zdroj: vlastní zpracování

gresivní. Řadu sociálně-demokratických prvků rodinné politiky převzaly i „konzervativní“ Francie a Německo. Např. v Německu před dvěma roky zavedli právo na místo v jeslích a školce od jednoho roku věku dítěte.

Čtyři sociální modely rodinných přídatků schematicky znázorňuje graf č. 2. Uplatňují se zde dvojí kritéria klasifikace: jedním kritériem je univerzálita rodinných přídatků; jejím protipólem je selektivita, resp. testování či cílení těchto dávek. Druhým kritériem je nižší či vyšší štědrost rodinných přídatků. Sociálně-demokratický a (moderní) liberální model si „vystačí“ s jednou dávkou - s univerzálními přídatky na děti. Neoliberální model je spojen také s jednou dávkou: se slevou na dani z příjmů, určenou pro rodiny s nízkými příjmy (např. EITC v USA). Konzervativní model využívá především daně z příjmů (odpočitatelné položky od základu daně, nebo daňový splitting, kdy se příjmy rodiny rozpočítají na jednu osobu pro účely zjištění sazby daně), přitom z daňové teorie odvozuje i univerzální přídatky na děti; z pohledu modelové sociálně-demokratické politiky jsou daňové odpočty a splitting zvýhodněním vyšších příjmových skupin.

Refundovatelné slevy na dani, např. v podobě českého daňového zvýhodnění na děti, nezapadají, aspoň na první pohled, do žádného z uvedených sociálních modelů. Lze je považovat za kompromis mezi sociálně-demokratickým a konzervativním sociálním modelem; mnoho přitom závisí i na konkrétních parametrech těchto slev, především na případné podmínce pro vznik nároku na slevu na dani - nárok může být podmíněn „jen“ daňovou rezidenturou v dané zemi, kdy příjmy mohou být i nulové (nikoliv tedy jako u nás). Refundovatelná univerzální sleva na dani tak může být i ekvivalentem univerzálních přídatků na děti; tyto dvě dětské dávky se tak mohou fakticky lišit jen v tom, kdo je spravuje - zda daňová správa či správa sociálního zabezpečení. Slevy na dani jsou ve světě ovšem obvykle testovány na příjem (Ferranini a kol., 2012).

Daňový rabat dnes existuje pouze v Německu, a to u pojistného na sociální pojištění dlouhodobé péče a v symbolickém rozsahu: bezdětní pojištěnci platí po-

jistné s vyšší sazbou, o 0,25 % ze mzdy. V minulosti se tyto rabaty vyskytly ve třech zemích, a to vždy po poměrně krátkou dobu, např. na Slovensku v letech 2004 a 2005. Slovensko je jedinou zemí, v níž došlo k diferenciaci pojistného na starobní důchodové pojištění podle počtu vyživovaných dětí. Rabat za každé dítě - jen u jednoho z rodičů - byl 0,5 % ze mzdy (maximálně 4 % za všechny děti). Rabat byl zaveden na základě poslaneckého návrhu, přes odpor ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny; mj. se netýkal OSVČ. Po dvou letech byl zrušen se souběžným zvýšením daňového zvýhodnění na vyživované dítě. Diferenciace pojistného podle počtu dětí tak skončila jako zbytečná a nespravedlivá komplikace systému podpory rodin s vyživovanými dětmi (Holub a Šlapák, 2010). Daňový rabat by mohl být nástrojem sociální politiky pouze v konzervativním modelu, jeho praktické nevyužívání lze vysvětlit pouze jeho výraznou preferencí vyšších příjmových skupin.

Podle studie z roku 2002, která srovnává balíčky rodinných dávek ve 22 zemích, jsou rodinné přídatky nezávislé na příjmu stále nejpobulárnější složkou těchto balíčků. Pouze 7 zemí nemá rodinné přídatky nezávislé na příjmu. 13 zemí má přídatky závislé na příjmu nebo sociální pomoc pro výdělečně činné rodiny. Hlavní posun byl směrem k využívání systému daně z příjmů k rozdělávání zdrojů rodinám s dětmi. Ze všech uvedených 22 zemí pouze Rakousko, Dánsko, Finsko, Irsko, Izrael, Norsko, Portugalsko a Švédsko nerespektují potřeby dětí ve svých systémech daně z příjmů (Bradshaw a Finch, 2002). K fiskalizaci rodinných přídatků v uplynulém období tedy došlo, nicméně univerzální přídatky na děti jsou stále vcelku nejvýznamnější dávkou.

Relativně vysoké české rodinné přídatky nepokrývají životní minimum

Český systém kombinace univerzálního daňového zvýhodnění na děti a testovaných přídatků na děti nezapadá do žádného z uvedených základních sociálních mo-

delů dětských dávek. Jde o jakousi kombinaci tří modelů: sociálně-demokratického, konzervativního a neoliberálního. Máme přídatky na děti, ale jsou velmi nízké a testované. Máme také daňové zvýhodnění na vyživované dítě, zde je naopak nutný minimální výdělek (letos 60 300 Kč ročně) a OSVČ navíc nesmí příliš využívat „paušály“. Kromě toho na daňové zvýhodnění „nedosáhnou“ nepracující důchodci, vyživující děti. V modelovém případě, používaném při mezinárodních srovnáních, čtyřčlenné rodiny s jedním živatelem a dvěma dětmi ve věku 2 a 7 let, představuje u nás součet přídatků na děti a daňového zvýhodnění na děti 20 % čisté průměrné mzdy v průměru (Turková, 2014). Takto vyjádřená úroveň státní podpory rodin je v mezinárodním srovnání s 18 zeměmi OECD (Ferranini a kol., 2012) špičková, nejvyšší. Současně ale platí, že tyto dvě dávky pro děti ve věku 2 a 7 let činí celkem 3544 Kč měsíčně, což je méně než české životní minimum pro tyto dvě děti v rodině (3880 Kč měsíčně). To je výchozí česká realita, s níž můžeme i nemusíme být spokojeni - to závisí především na koncepci celé sociální politiky, na sociálním modelu, ze kterého občané, strany či vlády vycházejí.

Náklady na děti jsou - v obvyklých případech - podstatně vyšší než oficiální české životní minimum pro děti. Zastánci navrhované diferenciaci pojistného podle počtu vyživovaných dětí argumentují tím, že výdaje na děti jsou významně vyšší v rodinách s vyššími příjmy. To je jistě pravda, zásadní politickou otázkou v zemích OECD ale především je, zda státní podpora dětí má být přímo úměrná příjmům rodičů, nebo zda má být jednotná pro všechny děti (univerzální), nebo zda zde má být nepřímá úměra (vyšší podpora pro nízkopříjmové rodiny). Obecně vzato jde o problém veřejné volby, volby sociálního modelu - a odpovídající konstrukce dávek.

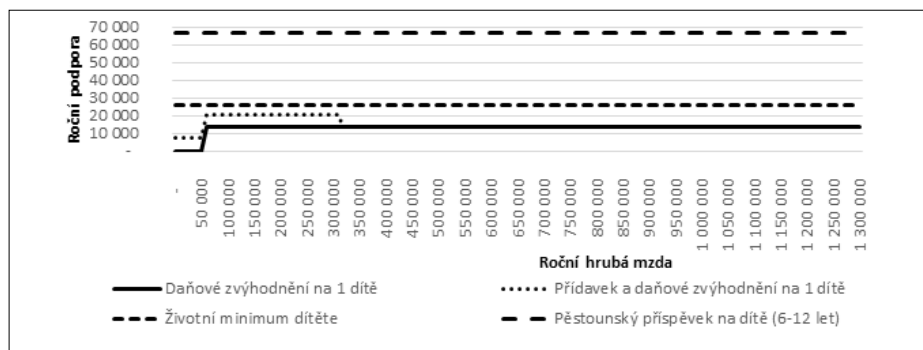
Hampl (KDU-ČSL) a jeho podporovatelé v jeho týmu důchodové komise požadují plnou úhradu průměrných nákladů na děti ve všech příjmových skupinách a k tomu ještě úhradu zatím blíže nekvantifikovaných nákladů ušlé příležitosti, způsobených tím, že rodiče ztrácejí čas výchovou dětí, místo aby např. vydělávali peníze, nebo se jinak realizovali (Hampl, 2015). Je to extrémní, ekonomizující přístup k dětem, který podporil též i tom, že výchova dětí je (souborovou) investicí do „lidského kapitálu“, kterou má plně zaplatit stát, resp. jeho prostřednictvím bezdětní a málodětní pojištěnci - mají se tak „narovnat“ transfery mezi rodinami a státem. Pokud jimi uváděné starší údaje o nákladech na děti přepočteme na dnešní příjmovou hladinu, tak nám vyjdou zhruba tyto relace: v pětině domácností s nízkými příjmy jsou měsíční výdaje na dítě zhruba

8690 Kč, v prostřední pětina domácnosti asi 12 300 Kč a v pětina domácností s nejvyššími příjmy kolem 23 920 Kč měsíčně. Takhle nějak by si Hamplův tým představoval „narovnání“ transferů mezi rodinami a státem.

„Narovnání transferů mezi občany, rodinami a státem“ je obsaženo v mandátu komise; ta má „navrhnout takovou podobu transferů mezi občany, rodinami a státem zprostředkovaných důchodovým systémem, která zajistí vyvážené a všeobecně akceptované postavení všech typů domácností“ (OKDR, 2014). Politika Hamplova týmu byla a je taková, že nejprve se demonstrují vysoké náklady na výchovu dětí, v závislosti na příjmech domácností, a ve finále se při (opakovaném) hlasování najde většinová podpora pro diferenciaci pojistného na důchodové pojištění podle počtu vyživovaných dětí, přitom pro daňový rabat hlasuje i expert doporučující zavádět toto opatření pouze pro nízkovýdělkové rodiny; jinak by to vyšlo draho a s malým efektem (Alföldi, 2014). Z odborného hlediska je zásadním problémem to, že navržená a odsouhlasená státní podpora rodin s dětmi, formou diferenciacie pojistného na důchodové pojištění, nemá nic společného s důchodovým systémem - a tento návrh (nápad) by vůbec neměl být projednáván na půdě důchodové komise. Pojistné není transferem „mezi občany, rodinami a státem, zprostředkovaným důchodovým systémem“, neexistují žádné takové transfery. Komplikovaná, mlhavá a nesrozumitelná formulace „narovnání“ těchto transferů v mandátu komise zřejmě měla zastřešit všechny možné návrhy na zvýšení státní podpory rodin s dětmi.

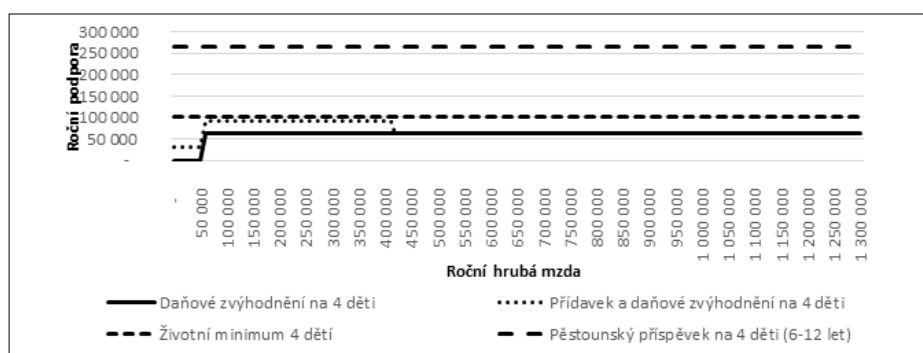
Cílená podpora rodin s vyššími či vysokými příjmy nezapadá do žádného sociálního modelu, z pohledu všech modelů ji lze považovat za asociální. Vyšší daňové výhody pro poplatníky s vyššími příjmy v konzervativních systémech totiž vyplývají z předpokládané progresivity sazeb daně z příjmů. Diferenciacie pojistného na důchodové pojištění podle počtu dětí je výplodem úvah několika akademiků ve světě, jedná se o typické „sociální inženýrství“, opírající se o jednoduché demografické úvahy typu: když nebudou děti, nebude ani na starobní důchody. Takto jednoduše to neplatí a už vůbec z takové úvahy nelze vyvozovat potřebu zavést diferenciaci pojistného na důchodové pojištění podle počtu vyživovaných dětí. Zaručiteli zastánci tohoto sociálního inženýrství dokonce primárně požadují, aby veřejné starobní důchody byly pouze pro rodiče, kteří vychovali tři děti (aliquotní důchod má být i pro rodiče dvou dětí a jednoho dítěte); bezdětní a máločetní si mají sami naspořit v soukromých fondech. Takto to ale ve světě nefunguje; tyto nápady se vymykají jakékoliv koncepci sociálního důchodového pojištění (Vostatek,

Graf č. 3: Závislost daňového zvýhodnění a přídatku na 1 dítě ve věku 6–15 let na vyšší roční hrubé mzdy



Zdroj: vlastní zpracování

Graf č. 4: Závislost daňového zvýhodnění a přídatku na 4 děti ve věku 6–15 let na vyšší roční hrubé mzdy (2015)



Zdroj: vlastní zpracování

2015). Základní moderní koncepce důchodového pojištění spočívá v tom, že důchod je v zásadě plně závislý na zaplaceném pojistném - ne na počtu dětí. Péče o děti se běžně uznává jako náhradní doba pojištění, po dobu až 4 let - což je ostatně i stávající česká praxe. Jak praví němečtí experti na penze i tamní manažeři a politici: rodinná politika není úkolem sociálního důchodového pojištění.

Závislost českých rodinných přídatků na příjmech rodin

Úroveň státní podpory rodin s dětmi v ČR uvádíme na příkladu rodiny s jedním dítětem ve věku od 6 do 15 let na grafu č. 3, v podmínkách roku 2015. Daňové zvýhodnění na dítě (13 404 Kč ročně) je nezávislé na vyšší mzdy (od poloviny minimální mzdy). U nízkopříjmových rodin k tomu přibude přídatek na dítě 7320 Kč ročně. Navíc jsme do grafu přidali životní minimum na jedno dítě (25 680 Kč ročně) a také příspěvek na úhradu potřeb dítěte ve věku 6–12 let v péči (66 600 Kč ročně), který lze považovat za teoretické maximum toho, kolik je stát ochoten platit za individuální péči o dítě této věkové kategorie, vedle přídatku na dítě a daňového zvýhodnění na dítě; pěstoun ještě pobírá odměnu pěstouna, v tomto případě 8000 Kč měsíčně. Příspěvek na úhradu po-

třeb dítěte je diferencován podle věku dítěte v rozmezí 4500–6600 Kč měsíčně; což je podstatně méně, než se od státu požaduje pod hlavičkou „narovnání“ transferů.

Graf č. 4 ukazuje dnešní úroveň státní podpory rodin se 4 dětmi ve věku 6–15 let - ani zde součet daňových zvýhodnění a přídatků na děti nedosahuje životního minima čtyř dětí ve výši 102 720 Kč ročně. U rodin s nárokem na přídatky na děti zde „mezera“ mezi těmito dvěma veličinami činí 10 224 Kč ročně.

Zavedení slevy na pojistném až 7,5 % ze mzdy podle návrhu komise je podstatnou změnou systému státní podpory. Zavádí se tím třetí druh peněžité podpory rodin s dětmi, se zcela jinou konstrukcí než mají přídatky na dítě a daňové zvýhodnění na dítě. Daňový rabat pro oba rodiče, pokud jsou poplatníky pojistného, je omezen - co do výše - výdělkovým stropem při vyměření pojistného u každého z rodičů, který je aktuálně ve výši čtyřnásobku všeobecného vyměřovacího základu (vloni 4x26 611 Kč měsíčně). Agenda slevy na pojistném by byla administrativně náročnější - ve srovnání s daňovým zvýhodněním na dítě - protože tato sleva má být poskytována oběma rodičům.

Graf č. 5 ukazuje přínos navrhované slevy pojistného pro rodiny s jedním dítětem, zde uvedená roční hrubá mzda je součtem výdělků obou rodičů. Pro naprostou většinu rodin s jedním dítětem je

Graf č. 5: Závislost navrhované slevy na pojistném, daňového zvýhodnění a přídatku na 1 dítě ve věku 6–15 let na výši celkové roční hrubé mzdy obou rodičů



Zdroj: vlastní zpracování

sleva na pojistném pouhým zlomkem daňového zvýhodnění. Obě tyto státní podpory jsou stejně vysoké, pokud rodiče vydělávají celkem 111 667 Kč měsíčně. Pro většinu rodin s jedním dítětem vychází sleva na pojistném na úrovni nižší než polovina daňového zvýhodnění. Nejvyšší možná sleva na pojistném je 2129 Kč měsíčně, tj. 1,9 násobek daňového zvýhodnění a také 99,5 % životního minima dítěte. Zvýhodnění rodičů s vysokými výdělků je zřejmé, nicméně se lze domnívat, že uvedené částky státní podpory tyto rodiče v zásadě nezajímají. I v součtu s daňovým zvýhodněním je sleva na pojistném podstatně nižší než příspěvek na úhradu potřeb dítěte v pěstounské péči.

Graf č. 6 ukazuje přínos navrhované slevy pojistného pro rodiny se čtyřmi dětmi v podmínkách roku 2015, i zde uvedená roční hrubá mzda je součtem výdělků obou rodičů. Také zde je pro naprostou většinu rodin sleva na pojistném zlomkem daňového zvýhodnění. Obě tyto státní podpory jsou stejně vysoké, pokud rodiče vydělávají celkem 70 240 Kč měsíčně. Sleva na pojistném je polovinou daňového zvýhodnění při celkovém výdělku rodičů 35 000 Kč měsíčně. Nejvyšší možná sleva na pojistném je 15 966 Kč měsíčně,

což je trojnásobek daňového zvýhodnění a také 186,5 % životního minima 4 dětí, při výdělku obou rodičů minimálně ve výši maximálního vyměřovacího základu pro vyměření pojistného. Lze předpokládat, že sleva pojistného nebude motivem pro výchovu většího počtu dětí ani ve výjimečných případech rodin s vysokými příjmy. Ani v uvedeném maximálním případě nedosahuje celková výše státní podpory úrovně pěstounského příspěvku na 4 děti, nehledě již na to, že k tomuto příspěvku náleží i daňové zvýhodnění a případně i přídatky na 4 děti.

Návrh na zavedení diferenciaci pojistného důchodového pojištění je fakticky návrhem na zvýšení zdanění příjmů těch pojištěnců, kteří nevychovávat děti. Ve stávajících českých podmínkách je pojistné příjmem státního rozpočtu stejně jako daň z příjmů či daň z přidané hodnoty. Vzhledem k tomu, že mandát důchodové komise neumožňuje navrhovat jakoukoliv zásadnější důchodovou reformu, představuje návrh na zavedení diferenciaci pojistného jen využití fóra komise k prosazování zájmů úzké skupiny občanů na úseku zdanění. Jedinou „oporou“ pro zařazení diferenciaci pojistného na program jednání bylo to, že tato daň nese označení

pojistné na důchodové pojištění. Návrh na diferenciaci daně zvané pojistné na důchodové pojištění podle počtu vyživovaných dětí navíc není fiskálně vyvážený - zvýšení daně pro bezdětné je asi o 4,8 mld. Kč nižší než snížení daně pro vícedětné (Holub, 2015).

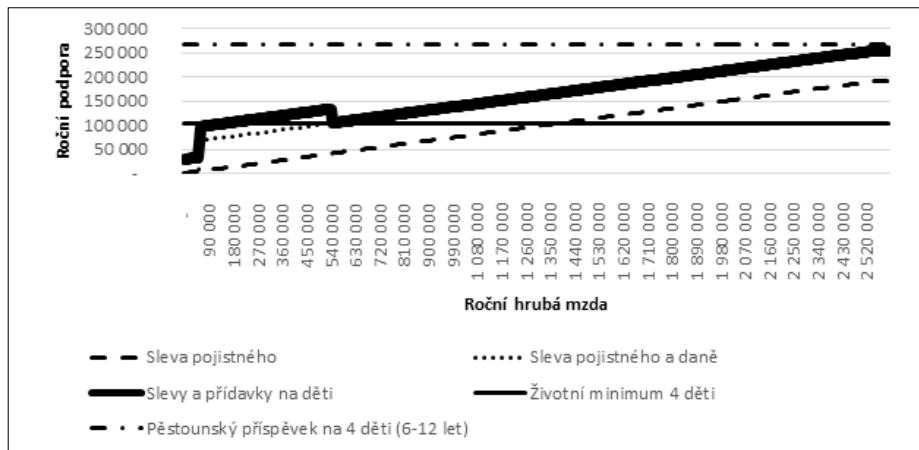
Návrhy na racionalizaci českých rodinných přídatků

Stávající český systém univerzálního daňového zvýhodnění a testovaných přídatků na děti nemá ucelenou koncepci, která by odpovídala některému sociálnímu modelu rodinných přídatků. Existence slevy na dani bývá vysvětlována především motivací k výdělečné činnosti, obvykle bez hlubší argumentace. Ucelený výklad podává Mazars (2014); daňové zvýhodnění na dítě považuje za jednu z neefektivnějších forem finanční pomoci, a to ze čtyř důvodů:

- Rodiny nedostávají peníze automaticky na svůj bankovní účet, jako je tomu v případě přídatků na děti; pro uplatnění daňového zvýhodnění je nutné mít vlastní příjem.
- Daňové zvýhodnění hraje též důležitou motivační funkci pro přijetí práce, byť i jen za nízkou mzdu; zaměstnanci s nízkou mzdou neodvedou nic na dani z příjmu a ještě obdrží daňový bonus.
- Administrativní nenáročnost: pro uplatnění daňového zvýhodnění není třeba vyplňovat žádné speciální tiskopisy; zaměstnanci pouze po narození dítěte doručí mzdové účetní rodný list dítěte.
- Spravedlivost a jednoznačnost: daňové zvýhodnění mohou dostat všechny rodiny, kde má alespoň jeden z rodičů příjem, ze kterého je možné daňové zvýhodnění uplatnit, příjem rodiny testován není; daňové zvýhodnění je tedy vůči rodinám s dětmi spravedlivé, rodiny s více dětmi mají nárok na vyšší daňové zvýhodnění; u daňového zvýhodnění navíc nehrozí zneužití, jako je tomu v případě sociálních dávek.

„Nesocialistická alternativa vládní koncepce rodinné politiky“ (Občanský institut, 2005) je ve svých závěrech důslednější než Mazars: přídatky na děti podle ní musí být transformovány na daňová zvýhodnění. Podpora rodiny formou slevy na dani podle této koncepce „zvyšuje vědomí ekonomické autonomie a eliminuje pocit závislosti rodin na systému sociálního zabezpečení. Současně snižuje obtíže spojené s přerozdělováním prostředků v systému státního rozpočtu. Výše daňové podpory rodin by neměla být závislá na příjmové situaci rodin, neboť se jedná o nástroj horizontální solidarity bezdětných lidí s rodinami.“ Vzhledem k tomu, že daňové zvýhodnění je poskytováno ve formě jednotného příspěvku, ztrácí existenci přídatku

Graf č. 6: Závislost navrhované slevy na pojistném, daňového zvýhodnění a přídatku na 4 děti ve věku 6–15 let na výši celkové roční hrubé mzdy obou rodičů



Zdroj: vlastní zpracování

na dítě svůj smysl. U nevýdělečně činných osob přebírá funkci zajištění životního minima na vyživované dítě pilíř sociální pomoci. Výše daňového zvýhodnění by podle této koncepce měla být navýšena do úrovně životního minima vyživovaných dětí (Občanský institut, 2005). Tato „nesocialistická“ koncepce dětských dávek je domyšlena do důsledků - s jednou výjimkou: ignoruje důchodce bez výdělků, kteří pečují o nezaopatřené dítě. Koncepci by tak bylo třeba doplnit o zavedení zdanění důchodů a dalších sociálních dávek (bez faktického snížení těchto dávek).

Zásadní otázkou pak je, nakolik je uvedená koncepce rodinných přídatků „nesocialistická“, v čem se vlastně liší univerzální slevy na dani od univerzálních přídatků na děti, které zapadají nejen do sociálně-demokratického, ale i do moderního liberálního modelu - a také do konzervativního sociálního modelu (v klasické verzi v kombinaci s daňovými odpočty). Registrovat samozřejmě musíme českou podmínku minimální výdělečné činnosti (v rozsahu poloviny minimální mzdy), která zapadá do neoliberálního modelu, leč do tohoto modelu nezapadají univerzální slevy na dani. Navíc z čistě ekonomického hlediska nemá tato česká podmínka minimální výdělečné činnosti zásadní praktický význam, protože rodiny bez příjmů mají nárok na příspěvek na živobytí, který u dětí respektuje výši životního minima těchto dětí. A připomeňme, že dnešní (i tehdejší, v roce 2005) souhrnná úroveň daňového zvýhodnění a přídatků na děti je nižší než životní minimum dětí.

Z argumentů uváděných proti univerzálním přídatkům na děti a pro univerzální slevy na dani tak zbývá pouze problém administrativní náročnosti. Podle tohoto argumentu je předností slev na dani to, že se ušetří „izolovaná“ agenda přídatků na děti, kterou u nás administruje úřad práce (což samo o sobě může být bráno jako stigmatizující). U slev na dani u zaměstnanců prý postačí donést rodný list do mzdové účtárny. Jenže v moderní veřejné správě není, resp. nemá být zásadní rozdíl mezi univerzálními přídatky na děti a stejně konstruovanými dávkami skrytými v dani z příjmů. Ostatně v československé historii byly přídatky na děti dávkami nemocenského pojištění, vyplácenými mzdovými účtárnami - a z technického hlediska tomu obdobně může být i v dnešní době. Univerzální přídatky na děti může spravovat finanční správa, stejně jako univerzální daňové zvýhodnění na dítě. Např. Austrálie, Kanada a Nový Zéland mají daňové dávky, které mohou být vypláceny přímo (Bradshaw a Finch, 2002). Při shodné konstrukci dávek je podstatná efektivnost, včetně potírání podvodů v této oblasti.

České ministerstvo financí si až v roce 2015 všimlo, že dochází ke zneužívání daňových bonusů; stát formou daňového

bonusu vyplácí přes 9 mld. Kč. Pracovnice finanční správy v této souvislosti uvedla, že pro zdaňovací období za rok 2015 už mají vytvořen systém evidence vyživovaných dětí; kontrolovat by se měly i předchozí roky - až do zdaňovacího období za rok 2013 (Knížková, 2016). Ministerstvo financí na pracovní úrovni jednalo s MPSV o možnosti, že by byl „daňový bonus nahrazen sociální dávkou, což by systém zjednodušilo, snížilo prostor pro zneužívání a zároveň nijak nezhoršilo postavení nízkopříjmových rodin s dětmi. Podoba i parametry takového opatření jsou v současné době předmětem pracovních diskuzí, přičemž se jedná pouze o jedno ze zvažovaných řešení“ (MF, 2016). Ministryně Marksová se zrušením bonusů nesouhlasí: „Zabránit zneužívání tohoto druhu podpory rodin s dětmi tím, že ji prostě zrušíme, rozhodně nepovažuji za koncepční řešení“ (Svoboda, 2016).

Nedávná diskuse o daňových bonusech potvrzuje, že české debaty o daňovém zvýhodnění a o přídatcích na děti nejsou postaveny na empirických zkušenostech, ale jen na přesvědčení a všeobecných dojmech. Naproti tomu „mezinárodní skutečnosti přesvědčivě ukazují, že univerzální dávky, spolu se širokým spektrem univerzálních služeb, poskytují nejlepší podporu pro všechny děti... Nikdo nikdy neidentifikoval žádné antistimulativní vlivy na trh práce nebo pasti chudoby“ (Harvey, 2014). Proti argumentaci Mazarse můžeme postavit např. argumenty ve prospěch zachování univerzálních přídatků na děti z dílny irské Advisory Group on Tax and Social Welfare z roku 2012: Univerzální dávka:

- na úrovni společnosti dává silnou výpověď, že na dětech záleží, že si jich společnost cení a přeje si podílet se na nákladech výchovy dětí;
- je snadno srozumitelná a spravovatelná a obecně vede k vysokému stupni zapojení;

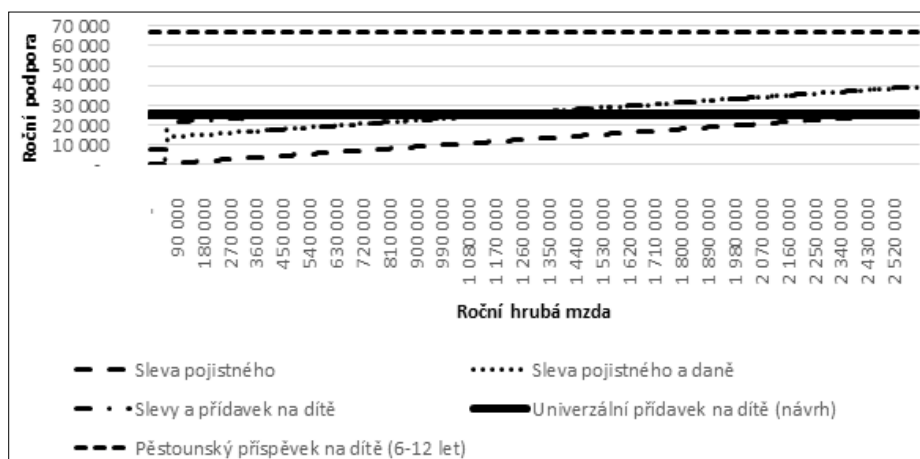
- je neutrální k zaměstnanosti a příjmu a tudíž vylučuje antistimulativní vlivy na trh práce;
- nestigmatizuje rodiny, které ji pobírají, jako chudé;
- vyhýbá se výkyvům v úrovni rodinných dávek a představuje tak jistotu, může pomoci rodinnému rozpočtování a zvyšuje i pravděpodobnost, že dávka bude použita pro blaho dětí;
- usnadňuje rozdělování zdrojů v rámci domácnosti.

Tato Advisory Group (2012) uvádí také hlavní argumenty proti ponechání univerzální dávky:

- je nákladná;
- je špatně cílená a sama o sobě neposkytuje odpovídající podporu dětem žijícím v nejchudších rodinách;
- má vícero cílů a může být obtížné všech těchto cílů dosáhnout.

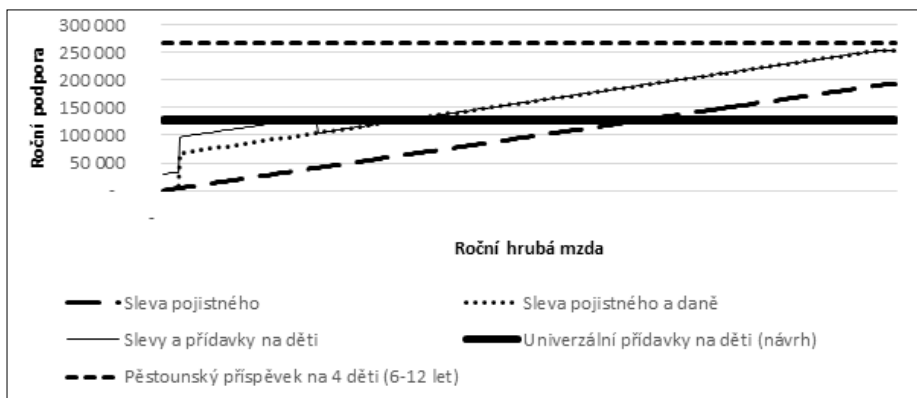
Advisory Group (2012) proto doporučila vyvažovat univerzální a selektivní elementy v rámci rodinných přídatků. Komise doporučila zavést nový dvoupilířový systém rodinných přídatků; univerzální přídatek na dítě měl být snížen (např. o 20 EUR měsíčně) a doplňkový testovaný přídatek měl být vyplácen (ve výši až 38 EUR týdně) rodinám s ročními příjmy např. pod 25 000 EUR. Je to modifikovaná verze moderního liberálního modelu, zapadající do období velkých rozpočtových škrťů v Irsku. Druhý pilíř měl také nahradit Family Income Supplement (FIS), využívající principu „make work pay“. Státní úředníci začali koncepci dvoupilířových rodinných přídatků rozpracovávat s tím, že bude zavedena do dvou let. K realizaci však nedošlo: odpor byl zejména proti jakýmkoliv škrťům v této oblasti a pak proti snížení příjmů nejchudších rodin v důsledku plánovaného souběžného zrušení FIS. Irské přídatky na děti se vyplácejí do 16 let věku dítěte, při studiu do 18 let. Výše univerzálního irského Child Benefit

Graf č. 7: Návrh na univerzální přídatek na dítě ve výši životního minima dítěte a návrh komise na zavedení slevy na pojistném (1 dítě ve věku 6–15 let, celková roční hrubá mzda rodičů)



Zdroj: vlastní zpracování

Graf č. 8: Návrh na univerzální přídavek na dítě ve výši životního minima dítěte a návrh OKDR na zavedení slevy na pojistném (4 děti ve věku 6–15 let, celková roční hrubá mzda rodičů)



Zdroj: vlastní zpracování

je od roku 2016 140 EUR měsíčně; u dvojčat náleží jedenapůlnásobek měsíční sazby pro každé dítě, pro trojčata a vícčata dvojnásobek.

Nejjednodušší racionalizací dnešních dvou českých rodinných přídavků je jejich sloučení do jedné univerzální dávky. V případě jednoho dítěte ve věku 6–15 let činí součet obou dávek 1927 Kč měsíčně. I s ohledem na politické zájmy spojené s návrhem na zavedení daňového rabatu nepředpokládáme jakékoliv testování tohoto sloučeného přídavku na dítě. Ze stejného důvodu uvažujeme se zvýšením této dávky na úroveň životního minima ve věkové skupině 6–15 let, tj. na 2140 Kč měsíčně (25 680 Kč ročně), což představuje 8,04 % loňského všeobecného vyměřovacího základu na důchodovém pojištění. Uvažovaný univerzální příspěvek na dítě je tak nižší než základní výměra kteréhokoliv českého důchodu, která je parametrizována na úrovni 9 % téhož vyměřovacího základu. To vyjadřuje preferenci uhrazení potřeb seniorů před dětmi, což je typické pro celou řadu zemí a lze to vysvětlit relativním významem seniorů ve volbách.

Graf č. 3 ukazuje, že oproti dnešnímu stavu by zavedení univerzálního příspěvku na dítě ve výši životního minima dítěte znamenalo zvýšení příjmů rodin s jedním dítětem, většinou o 413 Kč měsíčně. Graf č. 7 pak srovnává tento navrhovaný univerzální příspěvek s návrhem komise na zavedení daňového rabatu: zde je univerzální dětská dávka výhodnější při příjmech rodiny do asi 97 500 Kč měsíčně, což představuje dva platy v průměrné výši asi 1,8 % celostátního průměru. V mezním případě, kdy končí nárok na dnešní testovaný přídavek na dítě, je navrhovaný univerzální rodinný přídavek výhodnější pouze o asi 155 Kč měsíčně.

Z grafu č. 4 vyčteme, že zavedení univerzálního přídavku na dítě na úrovni životního minima, místo dnešních dvou dávek, by bylo výhodné i pro rodiny se 4 dět-

mi. Návrh komise na zavedení daňových rabatů vychází jako výhodnější - oproti univerzálnímu přídavku na děti ve výši životního minima 4 dětí - od celkového platu rodičů asi 39 200 Kč měsíčně - viz graf č. 8. To by nemuselo být „na závalu“, eventuálně přichází v úvahu doplnění univerzálních přídavků na děti o příplatky pro větší rodiny či diferenciaci univerzálních přídavků na děti podle počtu těchto dětí.

Protinávrhem k diferenciaci pojistného podle počtu dětí tak může být zavedení univerzálních přídavků na děti, místo dosavadních testovaných přídavků na děti a dosavadního daňového zvýhodnění na dítě, ve výši např. životního minima dítěte (2140 Kč měsíčně), popř. 8 % ze všeobecného vyměřovacího základu pro výpočet důchodů, tj. v podmínkách roku 2015 ve výši 2130 Kč měsíčně na každé dítě. Konkrétní částky jsou záležitostí dalšího rozpracování a politických vyjednávání. Sem patří i otázka celkového zvýšení příslušných výdajů státního rozpočtu; návrh na zavedení daňových rabatů přitom předpokládá zvýšení daně (pojistného) o 1 % ze mzdy plus několik dalších miliard korun ze státního rozpočtu.

Závěry

Český systém státní podpory rodin s dětmi je daleko od jakéhokoliv rozumného modelu. Podstatným nástrojem zvýšení porodnosti by mělo být zavedení nároku na místo v jeslích a školkách za minimální nebo nulový poplatek. Jednoduše lze zefektivnit přídavky na děti a slevy na dani z příjmů. S využitím zahraničních zkušeností lze doporučit především univerzální přídavky na děti, se sazbou na úrovni životního minima dítěte. Spravovat tento systém může efektivně nejen správa sociálního zabezpečení, ale i finanční správa. To by přineslo i více peněz pro většinu rodin s vyššími příjmy, na něž cílí návrh komise za zavedení slevy na pojistném. Hlavní výhodou pro osoby a rodiny

s vyššími a vysokými příjmy u nás je neexistence progresu sazeb daně z příjmů - ve srovnání se západními zeměmi. Návrh na zavedení slevy na pojistném na důchodovém pojištění, který nemá nic společného s důchody, je pokusem o zaplavení již beztak nedobrého systému státní finanční podpory rodin s dětmi. Kombinace tří na sobě nezávislých systémů této podpory by zřejmě byla světovou raritou.

Výhodou univerzálních přídavků na děti oproti slevám na dani je aktuálně i to, že k jejich realizaci není nutné zavádět zdanění důchodů; zrušením daňového zvýhodnění na děti se ihned odstraní diskriminace důchodců ve vztahu ke slevě na dani z příjmů. Univerzální přídavky na děti plně vyhovují sociálně-demokratickému i liberálnímu sociálnímu modelu, takže prosazení navrhované reformy by mělo v dnešní vládě projít poměrně snadno. „Pošilhávání“ KDU-ČSL po konzervativním sociálním modelu, který více zohledňuje zájmy rodin s vyššími příjmy, je sice pochopitelné, nicméně základní varianta realizace tohoto modelu, využívající daňových odpočtů, nedává v českých podmínkách smysl, protože naše daň z příjmů má pouze jednu sazbu. Tak či onak, naši konzervativci by se měli (případně) soustředit na reformu daně z příjmů, směřující k zavedení progresivních sazeb daně nebo splittingu. Daňový rabat na úseku sociálního důchodového pojištění měl v zahraničí vždy jepičí život.

Jistým paradoxem (nejen) české rodinné politiky je to, že celková úroveň daňového zvýhodnění na dítě a přídavku na dítě je v relaci ke mzdám velmi vysoká a přitom nedosahuje úrovně životního minima dětí. Přitom si uvědomujeme, že z pohledu sociálně-demokratického modelu zaostáváme na úseku veřejných služeb pro rodiny s dětmi. Konzervativně orientovaná část českého politického spektra by si v této souvislosti mohla uvědomit, že např. Německo se v tomto ohledu významně posunulo směrem k sociálně-demokratickému modelu. Racionální návrhy na zvýšení celkové státní podpory rodin s dětmi mají do budoucna šanci na úspěch - i v zájmu propopulační politiky. Minimálně by bylo účelné nastolit otázku celkové státní podpory seniorů v relaci k téže podpoře dětí a juniorů.

Literatura

- Advisory Group. *First Report: Child and Family Income Support*. Advisory Group on Tax and Social Welfare. Dublin: Department of Social Protection, 2012. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <https://www.welfare.ie/en/downloads/Advisory-Group-on-Tax-and-Social-Welfare-First-Report-Child-and-Family-Income-Support.pdf>
- Alföldi Šperkerová, M. *Daniel Münich: Penzijní reforma? Nabídnout školky*. 2014. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: http://ceskapozice.lidovky.cz/daniel-munich-penzijní-reforma-nabídnout-skolky-fu9-/tema.aspx?c=A141209_123450_pozice-tema_kasa

- Bradshaw, J., Finch, N. *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*. Department for Work and Pensions Research Report, No. 174. Leeds: Corporate Document Services, 2002. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/rrep174.pdf>
- CBPP. *Chart Book: The Earned Income Tax Credit and Child Tax Credit*. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 2015. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/1-7-15tax-chartbook.pdf>
- Ferrarini, T., Nelson, K., Höög, H. *The Fiscalization of Child Benefits in OECD Countries*. GINI Discussion Paper 49. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS). Amsterdam: University of Amsterdam, 2012. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: http://www.gini-research.org/system/uploads/381/original/DP_49_-_Ferrarini_Nelson_H_g.pdf?1345650142
- Hampel, O. *Narovnáni transferů mezi rodinou a společností v rámci důchodového systému ČR*, 2015. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/09/O.-Hampel-Narovna-C3%A1n%C3%AD-transfer-C5%AF-mez-rodinou-a-spole-C4%8Dnost-C3%AD-v-r-C3%A1mci-d%C5%AFchodov-C3%A9ho-syst-C3%A9mu-C4%8CR-6.-srpna-2015.pdf>
- Harvey, B. *Universalism - the preferred and most effective option*. Barnardos, 2014. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.barnardos.ie/assets/files/Advocacy/2015Budget-Universalism-BrianHarvey.pdf>
- Holub, M. *Dependency of Pension Insurance Contributions on the Number of Raised Children*. In: Vaňková, I. (ed.): *Proceedings of the 11th International Scientific Conference Public Economics and Administration 2015*. Ostrava: VŠB - Technical University of Ostrava, 2015, s. 195-201. ISBN 978-80248-3839-7.
- Holub, M., Šlapák, M. *Alternativní formy podpory rodin s dětmi v sociálním pojištění*. Praha: VÚPSV, 2010. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_317.pdf
- KDU-ČSL *Návrh řešení důchodové reformy v otázkách a odpovědích*, 2011. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.kdu.cz/aktualne/archiv/2011/navrh-reseni-duchodove-reformy-v-otazkach-a-odpove>
- Knižková, J. *Daňový bonus na dítě v ohrožení. Babiš se ho chystá zrušit*. 2016. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.podnikatel.cz/clanky/danovy-bonus-na-dite-v-ohrozeni-babis-se-ho-chysta-zrusit/>
- Lenze, A. *Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes*. Rechtsgutachten. Arbeitspapier 151. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2008. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_151.pdf
- Mazars. *Čtyři důvody, proč je výhodné zvyšovat daňové zvýhodnění*. 2014. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Mazars-Ctyri-duvod-pro-je-vyhodne-zvyšovat-danove-zvyhodneni-319834>
- McCabe, J. *The Fiscalization of Social Policy: Tax Expenditures and the Transformation of Cultural Categories of Worth*. Dissertation Proposal, 2012. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <https://joshmccabe.files.wordpress.com/2012/04/mccabe-dissertation-proposal1.pdf>
- MF. *Ministerstvo financí slevu na děti neruší, ale zvyšuje*. 2016. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/ministerstvo-financi-slevu-na-deti-nerus-23689>
- MPSV. *Přídavek na dítě*. 2015. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prid_na_dite
- Občanský institut. *Rodinná politika pro Českou republiku*. Alternativní koncepce rodinné politiky. Zpracoval Občanský institut společně s Českomoravskou asociací klubů dvojčat a vícečrat, Centrem pro rodinu Hradec Králové, Hnutím Rodina, Hnutím Nové rodiny - Fokoláre, YMCA - Živou rodinou a Společností pro podporu rodiny. 2005. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.obcinst.cz/rodinna-politika-pro-ceskou-republiku/>
- OECD. *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2010. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/oecd_tax.pdf
- OKDR. *Mandát Odborné komise pro důchodovou reformu*. 2014 [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/07/Mandat_Odborne_komise_pro_duchodovou_reformu.pdf
- OKDR. *Návrh diferenciací sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi*. 2015. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/05/N%C3%A1vrh-diferenciac-sazeb-pojistn%C3%BDch-odvod%C5%AF-pro-rodiny-s-d%C4%9Btmi-21.-kv%C4%9Bt%C3%A9na-2015.pdf>
- Schleutker, E. *Fertilität, Familienpolitik und Wohlfahrtsregime*. *Comparative Population Studies*, ročník 39, č. 1. Wiesbaden: Federal Institute for Population Research, 2014. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/view/129/149>
- Svoboda, J. *Babiš chystá zrušení daňového bonusu na dítě*. Právo. 2016. [cit. 2016-02-27] Dostupný z WWW: <http://www.novinky.cz/finance/392722-babis-chysta-zruseni-danoveho-bonusu-na-dite.html>
- Thévenon, O. *Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis*. *Population and Development Review*, ročník 37, č. 1, 2011.
- Turková, I. *Podpora rodin s dětmi z pohledu veřejných financí*. Seminární práce na doktorském studiu. Praha: VŠFS, 2014.
- Vostatek, J. *Děti, peníze a pojistné*. FÓRUM sociální politiky, ročník 9, č. 2, 2015.

Príspevok vznikl v rámci projektu „Aktuální trendy ve vývoji finančních trhů“, podpořeného z prostředků institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace v roce 2016.

Autor (jvostatek@volny.cz) působí na Vysoké škole finanční a správní, z. ú., (University of Finance and Administration), Estonská 500, 101 00 Praha 10, Česká republika.

Na příspěvek na dojíždění dosáhne více lidí

Hlavními cíli příspěvku na podporu regionální mobility je podpora zaměstnanosti uchazečů ze skupin ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností a snaha o sladění nabídky a poptávky na trhu práce. Příspěvek v pilotním provozu poskytuje od dubna 2016 Úřad práce ČR. Podmínky jeho přiznání se nyní mění a rozšiřuje se i počet regionů, ve kterých o něj mohou zájemci žádat.

Tzv. příspěvek na dojíždění rozšiřuje řadu nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti a cílí na dlouhodobě evidované uchazeče o zaměstnání. ÚP ČR ho poskytuje čtvrtý měsíc v pěti krajích, nově i v Královohradeckém kraji.

O příspěvek si mohou požádat uchazeči, kteří budou do nového zaměstnání dojíždět mimo svou obec, a jsou v evidenci Úřadu práce ČR déle než 5 měsíců. Žádost může podat také klient, který je bez práce i kratší dobu, ale není možné zprostředkovat mu zaměstnání v místě bydliště kvůli jeho zdravotnímu stavu, nedostávající praxi nebo péči o dítě. Možnost kratší doby evidence se vztahuje i na uchazeče a zájemce o zaměstnání, pokud přišli o práci, či o ni přijdou, v důsledku hromadného propouštění. Nový zaměstnavatel musí zároveň uzavřít pracovní poměr s podpořeným uchazečem či zájemcem o zaměstnání na dobu neurčitou nebo na dobu určitou, a to delší než 6 měsíců. V pracovní smlouvě musí uvést konkrétní místo výkonu práce, tedy konkrétní adresu. Další podmínkou pro poskytnutí příspěvku je potvrzení o bezdlužnosti žadatele.

Naopak příspěvek nemůže být poskytnut žadateli, který u nového zaměstnavatele v posledních 24 měsících už pracoval, nebo

bydlí ve stejné obci, jako je místo výkonu práce. ÚP ČR neposkytuje příspěvek na dojíždění do zahraničí (kromě Moravskoslezského kraje). A nevyplácí jej ani v případech, že výše hrubé mzdy žadatele přesáhne v konkrétním měsíci 1,5 násobek průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí předcházejícího roku.

V rámci žádosti, kterou žadatel musí podat ještě v době, kdy je v evidenci ÚP ČR, je třeba uvést datum nástupu do nového zaměstnání a místo výkonu práce a následně také předložit pracovní smlouvu. Pokud ÚP ČR žádost schválí, uzavře s klientem písemnou dohodu. Zaměstnanec pak bude každý měsíc dokládat výplatní list, který mu vždy vydává zaměstnavatel za odpracovaný kalendářní měsíc. Částku tedy obdrží až po předložení tohoto dokumentu. Právě na jeho základě ÚP ČR prověří nárok na příspěvek za konkrétní měsíc, a to podle docházky do zaměstnání a výše hrubé mzdy. Za dobu absence na pracovišti ÚP ČR finance nevyplácí. Příspěvek bude ÚP ČR poskytovat po dobu trvání pracovního poměru, maximálně 12 měsíců.

Výše příspěvku se pohybuje v rozmezí od 1000 Kč do 3500 Kč měsíčně podle dojezdové vzdálenosti. Výjimku v tomto případě tvoří žádosti, kdy mezi bydlištěm a místem výkonu práce prokazatelně neexistuje pravidelné spojení veřejnou dopravou. Na nejvyšší částku pak dosáhnou ti, kteří budou za prací dojíždět více než 50 km.

Příspěvek je určen na úhradu nákladů, které zaměstnanci vzniknou v souvislosti s dojížděním do práce. Peníze tedy může použít např. na zaplacení jízdného, nákup pohonných hmot, ubytování nebo třeba hlídání dětí.

Zdroj: Úřad práce ČR

Odborníci versus politici: jak se připravovala česká důchodová reforma¹

Martin Potůček

Veronika Rudolfová

Abstrakt

I když důchodové systémy patří k nejstabilnějším prvkům sociálních systémů, i ony se mění. V posledních desetiletích přistoupily desítky zemí k jejich drobnějším úpravám či zásadnějším reformám. Vzhledem ke složitosti důchodových systémů jsou do příprav těchto změn zváni experti, a s ohledem na sociální citlivost připravovaných změn, dotýkajících se širokých vrstev obyvatelstva, věnují tématu velkou pozornost i politici. V tomto příspěvku analyzujeme s pomocí teorie diskursivního institucionalismu a metody analýzy rámců charakter a obsah diskursu o české důchodové reformě v rozmezí let 2004 až 2014. V centru naší pozornosti jsou institucionální rámce a obsahy komunikace jeho klíčových aktérů - politiků a expertů. Ukazuje se, že i když se politici bez expertů neobejdou a vytvářejí jim prostor pro uplatnění odborných postupů a poznatků, v rozhodování mají nakonec hlavní slovo oni sami.

Klíčová slova

Důchodová reforma, Česká republika, diskursivní institucionalismus, analýza rámců, politici, experti, komunikace

Abstract

Although pension systems are among the most stable elements of social systems, even they evolve. In recent decades, dozens of countries have joined in by enacting minor adjustments or significant reforms. Due to the complexity of the task, experts are invited to participate in the preparation of such changes; due to their social sensitivity vis-a-vis the broad electorate, politicians pay a close attention to it as well. We apply the theory of discursive institutionalism along with the method of frame analysis to study the nature and content of the discourse on Czech pension reform between 2004 and 2014. The center of our focus is on the institutional framework and the content of the communication of its key actors - politicians and experts. It turns out that even though the politicians cannot make do without the experts while providing them the opportunity to exercise their professional duties and knowledge in the decision-making process, the politicians, themselves, ultimately have the final word.

Keywords:

Pension reform, the Czech Republic, Discursive Institutionalism, frame analysis, politicians, experts, communication.

Úvodem

Česká republika prodělala po roce 1989 přechod od centrálně plánované k tržní ekonomice, od autoritativního politického režimu k demokracii, postupně se integrovala do struktur globální ekonomiky a spolu s ní prodělala i otřesy finanční krize konce prvního desetiletí třetího tisíciletí. Politikům bylo zřejmé, že důchodový systém je třeba reformovat jak ve vztahu k aktuálním, tak především budoucím výzvám. Ve snaze řešit identifikované problémy spolupracovali politici s odborníky. Jak tato spolupráce probíhala? Jaké institucionální podoby na sebe brala? Jak se

do připravovaných návrhů promítaly ideologická schémata politiků na jedné straně a vědecké poznatky na straně druhé? Co z návrhů odborníků se v konečných důsledcích promítlo do zákonů a praxe, co nikoli - a proč?

Teorie a metody

Hlavním předmětem našeho zkoumání je charakter a obsah diskursu o české důchodové reformě. Budeme sledovat jeho trendy, institucionální charakteristiky, a to zejména mezi lety 2004–2014. Hlavním cílem je analýza diskursu z hlediska klíčových aktérů - politiků a odborníků.

Vzhledem k tomu, že nebudeme analyzovat vývoj důchodového systému jako takového, nebudeme se úpravám parametrů systému detailněji věnovat. V textu pracujeme zejména s politickými a odbornými koncepty, které se uplatňovaly ve vztahu k potenciálním reformám.

Používanou terminologii shrnuje tabulka č. 1.

Na základě předběžného studia zkoumaného předmětu jsme zformulovali čtyři hypotézy:

- V koncipování důchodové reformy je pro politiky účast expertů nezbytná a pro jejich účast navrhuji specifické instituce.
- V diskursu o podobě důchodové reformy se prolínají ideologické a poznatkové rámce.
- Konečné slovo o podobě reformních změn mají politici.
- Čím širší je ideové spektrum zúčastněných aktérů, tím je navržené řešení robustnější.

Teorie diskursivního institucionalismu

Diskursivní institucionalismus užívá pojem diskurs (discourse) ve dvou významech. Jednak ve významu **idejí**, které jsou

Tabulka č. 1. Terminologie pilířů v důchodovém systému ČR

Pilíř	Charakteristika	Dostupnost
První	Povinný, veřejný, dávkově definovaný, průběžně financovaný	trvalá
Druhý	Dobrovolné, příspěvkově definované, fondově financované důchodové spoření	2013–2015
Třetí	Dobrovolné, příspěvkově definované, fondově financované penzijní připojištění se státním příspěvkem	1994–2012
	Dobrovolné, příspěvkově definované, fondově financované doplňkové penzijní spoření se státním příspěvkem	2013 +

Zdroj: Autoři

hlavní obsahovou složkou rozpravy (tak, jak je tomu i v odlišných typech institucionálního), jednak v označení **interakcí a procesů, s jejichž využitím ideje ovlivňují veřejné politiky.**

Diskursivní institucionalismus rozlišuje ideje **kognitivní a normativní. Kognitivní ideje** popisují a snaží se identifikovat „**jak co funguje či nefunguje**“ a „**jak a čeho může být dosaženo**“. Jsou zaměřeny na dosažení určitého cíle. Kognitivními idejemi vedený diskurs se mnohokrát osvědčil jako dobrý nástroj pro přesvědčení veřejnosti o nezbytnosti reformy. V případě důchodové reformy se osvědčilo jako problém identifikovat fiskální nerovnováhu systému, jako sociální problém pak ohroženou životní úroveň seniorů a posléze „nalézt“ vhodné řešení této situace. Naproti tomu **normativní ideje** ospravedlňují změny s odkazem na jejich vhodnost v normativním slova smyslu - „**co je dobré, co je špatné, co by se mělo udělat**“ (Schmidt, 2008, Campbell and Pedersen, 2007).

Přestože diskursivní institucionalismus přinesl nové možnosti pro vysvětlení institucionálních změn, stále je potřeba vnímat rizika, která jsou spojena s jeho aplikací. Schmidt uvádí především situace, kdy se pracuje s ideami a diskursy bez zahrnutí vlivu „aktuálního rozvržení sil“, bez zohlednění tradičních pozic jednotlivých aktérů (historický institucionalismus), bez zahrnutí role prosté „náhody“, či pokud si od úvah a diskursů odmyslíme možnost racionální manipulace vedené „jinými“ úmysly. Stejně tak vždy musíme brát v úvahu fakt, že tradice či kultura budou vždy ovlivňovat způsob prezentace idejí a vedení diskuse (Schmidt, 2008).

Pro empirický výzkum je výzvou identifikovat kdy, kde a proč ideje a diskurs přinesly institucionální změnu a kdy naopak nikoliv. Zvolili jsme teorii diskursivního institucionalismu, jelikož ve srovnání s jinými teoriemi institucionalismu nabízí, dle našeho názoru, dynamičtější přístup k analýze institucionální změny.

Metoda analýzy rámců

Jedním z nástrojů, který umožňuje pochopit, jak jsou diskursy konstruovány a tvořeny, je tzv. „**rámování**“ (Stone, 1997, Schön and Rein, 1994). Rámce lze vnímat jako „**interpretační schémata**“, která nám ukazují jak identifikovat, vnímat a označovat události a okolnosti, které je provázejí (Goffman, 1974). Rámováním můžeme nazývat proces, při kterém dochází ke zvýraznění a pojmenování určitého (zvoleného) aspektu problému, kterému je pak věnována zvýšená pozornost (selektivní pozornost). Pozornost aktérů je tedy cíleně zaměřena na určitý aspekt problému, jenž byl záměrně vybrán z celého spektra aspektů, které se politického problému tý-

kají. Logicky pak následuje přehlížení, či nedostatečné vnímání těch atributů, které nebyly při „**rámování problému**“ zahrnuty do centra pozornosti - pomyslného rámečku sociálně politického obrazu reality. Aktéři tak (někteří vědomě, někteří nevědomě) „**přehlížejí**“ další aspekty problému (Entman, 1993)².

S pomocí dobrého „**zarámování**“ problému, tak můžeme do jisté míry předdefinovat jeho sociální význam, jeho podstatu a nakonec i možné strategie jeho řešení (Rein a Schön, 1993). Předpokládá to:

1. pojmenovat tematickou oblast;
2. identifikovat v ní jednotlivé soutěžící rámce;
3. identifikovat sponzory jednotlivých rámců, jako jsou úředníci nebo zájmové skupiny, včetně jejich institucionálních pozic a zájmů;
4. označit fóra, ve kterých se soutěžení mezi nimi odehrává (Rein a Schön 1996, 2002, citováno podle Morávek 2011).

Takto uplatněna, stává se analýza rámců vhodným nástrojem uplatnění teorie diskursivního institucionalismu v empirické analýze vymezené problematiky.

Diskurs je spojen s procesem konverzace a komunikace. Rámování ovlivňuje z hlediska komunikace a typu diskursu zejména dva typy interakcí - artikulaci a prezentaci zvoleného rámce (Benford a Snow, 2000). Artikulace rámce (frame articulation) je proces, v jehož průběhu

dochází ke zdůraznění naléhavosti problému. Fakta, skutečnosti, vývojové tendence, zkušenosti a další mohou být interpretovány různými (pečlivě vybranými) způsoby. Prezentace rámce (frame amplification) je proces, kterým je politický problém vyhlášen a prezentován - vybrané úkoly, události a přesvědčení jsou selektivně zdůrazněny tak, aby na sebe upoutaly pozornost. Často bývá v této fázi problém propojen s hodnotami, idejemi atd.

V naší analýze se věnujeme jak oblasti artikulaci rámce, tak jeho prezentaci. Při artikulování problému se zabýváme slovníkem a interpretací dat, vývojových trendů a jejich selekci pro zasazení problematiky důchodové reformy do širšího kontextu vybranými aktéry. V rámci prezentace se zaměřujeme na aktéry (v diskursu) používaný slovník, podpoření tvrzení idejemi a hodnotami a selekci prezentovaných atributů důchodové reformy a jejího „**zdůvodnění**“.

Výsledky a diskuse

V historii důchodových rozprav v České republice mezi lety 2004–2014 můžeme nalézt několik více či méně formalizovaných pokusů o ustavení diskursu. V rámci této studie budeme pracovat s pěti takovými pokusy, které se pokusíme analyzovat z hlediska typu diskursu, zmapovat využívané ideje (jak normativní, tak kognitivní) a vyhodnotit je z hlediska potenciálu iniciovat institucionální změnu.

Tabulka č. 2: Instituce diskursů o české důchodové reformě

Charakteristika Instituce	Období	Politická reprezentace (ideje normativní)	Převažující zastoupení expertů různých společenskovedních oborů ³ (ideje poznávací)	Akceptace návrhů politickou reprezentací
Výkonný tým a tým expertů (Bezděkova komise I)	2004	Všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně PČR	ano - ekonomie demografie právo	ne
Poradní expertní sbor - PES (Bezděkova komise II)	2010	ne	ano - hlavně ekonomie, částečně právo	ne
Národní ekonomická rada vlády - NERV	2011–2012	ne	ano - ekonomie	částečně
Expertní skupina vláda - ČSSD	2011–2012	Zástupci vládní koalice a nejsilnější opoziční strany	ano - ekonomie sociologie právo	částečně
Odborná komise pro důchodovou reformu - OK	2014+	Všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně PČR	ano - sociologie demografie ekonomie právo	částečně

Zdroj: Autoři

Výkonný tým pracovní skupiny (tzv. Bezděkova komise I.)

V roce 2004 došlo k pokusu o vytvoření odborné institucionální platformy pro posouzení důchodové reformy v ČR. Vladimír Špidla, v té době předseda vlády, navrhl vytvoření komise, která zapojila do posouzení variant důchodové reformy předložené politickými stranami odborníky, s cílem rozšířit spektrum aktérů angažovaných v tématu důchodové reformy. Vznikla pracovní skupina, tzv. **Bezděkova komise I.** (pojmenovaná podle svého předsedy), **ve které byly zastoupeny** politické strany v té době působící v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (vždy dva za každou stranu).

Zarátování problematiky důchodové reformy v činnosti Bezděkovy komise I. odráželo ideové prostředí diskusí o důchodových reformách v mezinárodním kontextu. Světová banka „přerámovala“ problematiku zabezpečení ve stáří již v roce 1994, kdy vydala publikaci *„Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth.“* (World Bank, 1994). Toto přerátování znamenalo zacílení diskursu na „finanční neudržitelnost“ veřejných důchodových systémů. Bezděkova komise I. ve velké míře tento rámeček akceptovala. Diagnostické rámování, či definování „Co je problém?“ můžeme nalézt v otázce č. 1, kterou si Výkonný tým pracovní skupiny položil: **Jakým způsobem bude zajištěna dlouhodobá finanční udržitelnost povinného důchodového systému?** Definice problému do určité míry ovlivňuje spektrum možných řešení.

Díky specifikaci problému zúžením na finanční nerovnováhu byl okruh řešení logicky zaměřen na problematiku financování systému.

Jako úspěšnou prezentaci tématu z hlediska teorie rámců lze vnímat prosazení tématu důchodové reformy do povědomí široké veřejnosti převážně optikou nové penzijní ortodoxie. Do popředí vystupuje především apel na ohrožení systému hrozivě narůstajícími deficity, jeho neudržitelnost, nezvratitelnost demografického vývoje a v neposlední řadě ohrožení budoucích důchodových nároků.

Poradní expertní sbor PES (Bezděkova komise II.)

V době úřednické vlády Jana Fischera byl ministrem financí (Eduard Janota) a ministrem práce a sociálních věcí (Petr Šimerka) v lednu 2010 založen **Poradní expertní sbor (PES)**. Řízením tohoto týmu byl pověřen opět Vladimír Bezděk (odtud pramení alternativní pojmenování Bezděkova komise II.). Složen byl především z odborníků, pocházejících z finančního sektoru, představitelů státní správy a zástupce Českomoravské konfederace odborových svazů.

Cílem práce tohoto sboru měla být **aktualizace projekce vývoje důchodového systému** a formulace doporučení směru jeho úprav k zajištění stability. Odborníci se shodli na potřebě důchodové reformy.

Rátování problematiky PESem bylo ovlivněno faktem, že měl víceméně „pouze“ navázat a aktualizovat činnost tzv. Bezděkovy komise I. Toto rámtování

se odráží i v zadání hlavního úkolu PESu: „Formulace doporučení směru úprav důchodového systému k zajištění stability.“ Jako problém tedy byla definována finanční nestabilita důchodového systému. To se pak odrazilo v navrženém řešení: „Odborníci se shodli na potřebě důchodové reformy.“ V závěrečné zprávě lze nalézt „mobilizační slovník“ směřující především k politické reprezentaci: „Lze také konstatovat, že dnešní důchodový systém v ČR je velmi nediverzifikovaný a extrémně solidární, což jej činí dlouhodobě riskantním v konečném důsledku jak pro stát, tak i z pohledu jednotlivce. (...) **Bez spoření nepůjde udržet životní úroveň ve stáří**“.

Výsledkem práce členů PESu byly dvě varianty konceptů důchodové reformy - většinová (kterou podporovali všichni členové PESu, většinou ekonomové), a menšinová (kterou navrhl právník Vít Samek, ČMKOS).

Již v této době bylo zřejmé, že spoření, potažmo druhý pilíř, fondově financovaný, byl tehdejší vládou prezentován jako jediné možné řešení důchodové problematiky. V následujících letech je pak vytvoření druhého, fondově financovaného pilíře komunikováno jako „reforma důchodového systému“, přičemž jakékoliv jiné úpravy, včetně parametrických změn nelze, dle této interpretace, za reformu označit. Potřeba důchodové reformy, na které se v období působení PES politici shodli, v této komunikační strategii tak defacto znamená potřebu vytvoření druhého, fondově financovaného pilíře.... „**bez spoření nepůjde udržet úroveň ve stáří**“.

Jako zajímavé a velmi předvídaté lze hodnotit odmítnutí dobrovolného opt-outu z důvodu očekávaného nízkého zájmu občanů. „**PES se nepřiklonil k této variantě opt-out důchodové reformy zejména z důvodu, že významná část obyvatelstva by pravděpodobně nevstoupila do druhého pilíře. To by oslabilo naplnění cílů spočívajících ve větší diversifikaci a zásluhovosti důchodového systému.**“

Národní ekonomická rada vlády - NERV

Vláda Petra Nečase, utvořená po předčasných volbách (2010) obnovila činnost NERVu, ekonomického poradního orgánu vlády. Novými členy se mj. stali Eduard Janota, ministr financí v předchozím období a Vladimír Bezděk (předseda PES).

Vedle jiných oblastí byli odborníci NERVu logicky zainteresováni i na přípravách klíčových reforem vlády, důchodovou nevyjímaje. **Činnost NERVu navázala na práci předešlých odborných sborů, zejména Bezděkovy komise I. a následně Bezděkovy komise II. - PESu.** Staronový poradní orgán vlády NERV formuloval doporučení pro oblast důchodového systému, opírající se mj. i o závěry dosažené PESem. Navržené řešení vycházelo opět

Tabulka č. 3: Dvě varianty důchodových konceptů PES

Varianta I (většinová):

- I. pilíř bude tvořit současný průběžně financovaný (státní) důchodový systém, do kterého půjde 20 % z 23 % sazby pojistného a bude upraven podle návrhů reformy
- II. pilíř bude tvořit nový fondový pilíř, financovaný ze tří procent z 23 % sazby pojistného. Účast v obou reformovaných pilířích bude povinná pro všechny osoby mladší 40 let (v roce startu reformy) s tím, že důchod z I. pilíře se těmto osobám úměrně krátí
- III. pilíř bude tvořit, vedle životního pojištění, reformované dobrovolné penzijní připojištění se státním příspěvkem (PPSP), opírající se o vládní návrh zákona o penzijním spoření, předložený v roce 2009 do Poslanecké sněmovny. Poradní expertní sbor se většinově domnívá, že by reformovanému PPSP měla být zachována i přímá podpora státu.

Varianta II (menšinová):

- I. pilíř bude tvořit současný průběžně financovaný důchodový systém upravovaný parametricky podle návrhů Poradního expertního sboru. Pojistná sazba (23 %) se nijak měnit nebude.
- II. pilíř budou provozovat reformované penzijní fondy; přímá podpora státu bude činit tři procenta pojistného, pokud bude účastník spořit minimálně stejnou částku. Na tuto státní podporu se aplikuje stejný strop, jako v průběžně financovaném důchodovém systému, tedy do výše trojnásobku průměrné mzdy.

Vstup do II. pilíře bude dobrovolný, pro toho, kdo do něj vstoupí, však budou potom účast a odvádění pojistného povinné. (MPSV 2010)

Zdroj: Autoři

z argumentační strategie **opírající se tezi o finanční neudržitelnosti** českého důchodového systému a podporovalo posílení zásluhovosti systému, podpořené mj. i zavedením druhého pilíře českého důchodového systému.

Rámování problematiky bylo shodné s přístupem PESu. NERV otevřeně deklaroval, že navazuje na práci PESu, jehož analýzy využil jako výchozí bod pro svá doporučení. V rámci diagnózy příčin byla shodně ústřední tezí finanční neudržitelnost systému. Návrh řešení předpokládal zavedení druhého pilíře českého důchodového systému na povinné bázi.

Mobilizační slovník byl směřován především k exekutivě. „*Je třeba politické rozhodnutí v horizontu několika měsíců, pokud má být reforma v tomto volebním období realizována.*“ uváděl NERV, podle jehož návrhu měla reforma začít v roce 2015. Naléhavost problému a koncept důchodové reformy byly prezentovány i směrem k veřejnosti s cílem podnítit diskusi o tomto problému. Komunikace však byla nakonec negativně ovlivněna názorovými neshodami mezi členy NERVu a vládní koalicí.

Koncept paradigmatické důchodové reformy byl nakonec vládou Petra Nečase prosazen. Přijatá reforma však vznikla jako kompromisní řešení uvnitř nestabilní vládní koalice a obsahovala celou řadu ústupků a odchylek od NERVem navrženého konceptu. Hodnocení návrhu bylo negativní nejen ze strany opozice, ale i ze strany odborných kruhů.

Hlavními znaky diskursu v období působení skupiny NERV byla názorová roztržitost u zastánců zavedení druhého pilíře (navíc spojená se slabou pozicí vlády), a absentující koordinační diskurs. Na druhé straně pak byla společná komunikační strategie opozice a ČMKOS, která dále argumentačně oslabovala pozitivní hodnocení efektů zavedení druhého pilíře prezentovaného exekutivou a NERVem.

Expertní skupina vláda - ČSSD

Dne 13. 7. 2011 proběhla schůzka mezi tehdejším premiérem Petrem Nečasem a tehdejším předsedou nejsilnější opoziční strany (ČSSD) Bohuslavem Sobotkou. Politici se dohodli na vytvoření Expertní skupiny, která se měla zabývat navrhovanými změnami důchodového systému ve vymezených oblastech.

Práce této skupiny tedy měla velmi specifické rámování problematiky. To bylo dáno třemi politicky určenými tématy, kterými se měla a kterými se naopak neměla zabývat. **Zarámování problému znamenalo i vyřazení kontroverzního tématu** (vládou připravovaného druhého pilíře, čili paradigmatické důchodové reformy), neboť pohledy vlády a ČSSD na tuto část důchodové reformy se diametrálně roz-

cházel. Hlavním výstupem práce skupiny byl návrh specifického institutu „předdůchodů“, který by umožňoval účastníkům tzv. třetího pilíře, důchodového připojištění se státním příspěvkem, odchod do důchodu před dosažením důchodového věku s využitím čerpání naspořených finančních prostředků u soukromých institucí. Tento návrh byl paralelně diskutován na půdě tripartity se sociálními partnery a ve velmi krátké době přijat jako zákon č. 403/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013.

Slovník skupiny byl odborný a byl díky charakteru práce skupiny cílen na politiky vládní koalice. Směrem k veřejnosti nebyla naléhavost problémů artikulována.

Odborná komise pro důchodovou reformu⁴

Odborná komise pro důchodovou reformu byla ustavena po volbách v roce 2013 na základě koaliční smlouvy a programového prohlášení nové levostředové vlády České republiky. Zasedla poprvé 13. května 2014. Komisi tvoří **stálí členové, mezi které patří zástupci všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, odborníci nominovaní těmito stranami a zástupci sociálních partnerů**. Jako přidružení členové v komisi působí představitelé zájmových sdružení a profesních organizací. Jednání se dále pravidelně účastní zástupci veřejné správy a veřejných institucí. Hlavním politickým zadáním pro činnost OK bylo vytvoření zázemí pro hledání širokého konsensu o dalším pokračování důchodové reformy. Klíčové parametry, které jsou v návrzích důchodové reformy sledovány, jsou **schopnost systému zajistit důstojný život důchodcům, posílení principu zásluhovosti, narovnání transferů mezi rodinou a společností a udržitelnost důchodového systému**. Odborná komise pro důchodovou reformu „má zhodnotit stav a vývojové trendy českého důchodového systému z pohledu demografie, sociologie a ekonomie a připravit návrhy na takové pokračování důchodové reformy, které stabilizují důchodový systém v dlouhodobé perspektivě, budou přijatelné napříč politickým spektrem a přijmou je i občané“⁵. Jedním z cílů bylo i nalezení vhodného způsobu ukončení důchodového spoření (tzv. II. pilíře českého důchodového systému).

Již při zahájení činnosti bylo z prohlášení zřejmé významné přerámování problematiky ve smyslu rozšíření „záběru“. Prezentace tématu opustila jednoznačný důraz na finanční rovnováhu systému a naopak přináší do centra pozornosti kvalitu života seniorů. „*Odborná komise bude promýšlet takové změny důchodového systému, které povedou k přiměřeným a důstojným důchodům, posílí princip zásluhovosti a narovnájí transfery mezi rodinou a společností.*“ S touto změnou

„*rámce*“ došlo i ke změnám ve spektru řešených oblastí a navrhovaných řešení. Nově byla pozornost zaměřena mj. na transfery mezi občany, rodinami a státem prostřednictvím důchodového systému či posílení motivace občanů k vytváření dlouhodobých úspor na stáří prostřednictvím tzv. III. pilíře důchodového systému. Součástí diskursu nadále zůstávala tradiční témata, jakými jsou valorizace důchodů či otázka nastavení věku odchodu do důchodu. Díky širšímu „*rámci*“ řešené problematiky se vynořovala nová alternativní řešení „*standardních*“ otázek. Změněné rámování lze ilustrovat na příkladu proměny dříve kladené otázky *Zvyšovat důchodový věk - ano/ne, o kolik?*, která vyvolávala ostré spory, na otázku *Jakým způsobem stanovovat věk odchodu do důchodu s ohledem na změny v dosažované době dožití?*⁶

Závěr

Podrobnou analýzou diskursů na základě zvoleného teoretického a metodického postupu jsme si připravili půdu pro závěrečné testování v úvodu zformulovaných hypotéz.

A. V koncipování důchodové reformy je pro politiky účast expertů nezbytná a pro jejich účast navrhuji specifické instituce.

Důchodová politika byla tradičně oblastí, která vyžadovala ve vyšší míře než některé jiné oblasti odborné zázemí. Tradiční partneři (stát, zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců) dlouhou dobu disponovali téměř monopolním postavením v této aréně, včetně exkluzivního přístupu k relevantním informacím a datům, ve většině případů dostupným pouze státním úřadům (statistiky, demografická data, data o systému důchodového zabezpečení atd.). I když došlo k mnoha radikálním změnám, potřeba odborného přístupu (data, metodologie pro projekce vývoje atd.) se příliš nezměnila. Zodpovědné, daty podložené rozhodování vyžaduje využití řady odborných poznatků a metodologií, včetně využití široké datové základny. Pro politiky by bylo velmi obtížné všechny tyto dovednosti naplnit z vlastních zdrojů (byť nepochybně mají ve svých řadách specialisty, kteří se problematice dlouhodobě věnují a disponují rozsáhlými znalostmi). Žádný ze sledovaných diskursů se bez odborné složky neobešel, naopak odborné stanovisko bylo dominantním prvkem ve všech sledovaných oblastech. Politici si této situace byli vědomi a z toho důvodu můžeme pozorovat jejich snahu o ustavení či institucionizaci odborné složky diskursu o důchodové reformě v průběhu času. Lze předpokládat, že role odborníků v této politice bude nadále narůstat.

B. V diskursu o podobě důchodové reformy se prolínají ideologické a poznatkové rámce.

Tato hypotéza je ve studii jednoznačně potvrzena. Primárně tezi potvrzuje téměř krystalické navázání reformních strategií na pravolevé politické spektrum. Sekundárně pak prolínání symbolizuje účast expertů (někdy též ideově rozčleněných) i politiků v diskusích o preferované podobě důchodové reformy. Poznatkové rámce jsou v některých případech využívány ve prospěch té které ideologické orientace. Platí to ale i naopak: ideologické rámce mohou za jinak stejných okolností vést k výběru jedné a opomíjení jiných poznatků.

C. Konečné slovo o podobě reformních změn mají politici.

Tuto hypotézu v naší studii potvrzují případy PESu i NERVu. Politická orientace vlády se přitom uplatňovala především v zásadních rozhodnutích o podobě pokračování důchodové reformy.

Zatímco pravostředově orientovaná vláda Petra Nečase při prosazování druhého pilíře důchodového systému koncepčně navazovala na (většinovou) variantu I návrh PESu v podobě zavedení II. pilíře, tak levostředově orientovaná vláda Bohuslava Sobotky prosadila jeho zrušení, což korespondovalo s (menšinovou) variantou II PESu.

Politická realita také nedovolila přijmout koncepci povinné podoby II. pilíře, navrhovanou odborníky NERVu, a proto tehdejší politická reprezentace přijala upravený koncept. Tento politický kompromis se ukázal být pro experty nepřijatelný, což dále ovlivnilo komunikační diskurs reformy.

Zásadní rozhodnutí o podobě důchodové reformy bývá výsostně politické (ostatně tento předpoklad ve své zprávě uvedla i Bezděková komise I.). Nicméně čistě odborné, ale ani čistě ideologicky vyhraněné koncepty důchodové reformy ve skutečnosti aplikovány nebývají. I doporučení expertů je ve většině případů poznamenáno procesem hledání politické průchodnosti a konsensu. I když konečné slovo mají politici, do jejich rozhodnutí se mohou - především v závislosti na způsobu vedení veřejně politického diskursu - v menší či větší míře promítat i stanoviska expertů.

D. Čím širší je ideové spektrum zúčastněných aktérů, tím je navržené řešení robustnější.

Spojení odborných konceptů důchodových reforem s ideovými východiskými vyostřuje soupeření aktérů a komplikuje hledání kompromisu. Přijímání řešení, které nemá podporu napříč politickým spektrem, je však v případě důchodových

systemů, ve kterých bývají dopady změn počítány na desítky let, velmi riskantní. Sledované případy ukázaly, že řešení (byť partikulární), která byla akceptována v rámci diskursu, ve kterém byli zastoupeni aktéři z celého ideového spektra, jsou stabilnější (např. práce Expertní skupiny vlády - ČSSD) než řešení, která takovou podporu postrádají (paradigmatická reforma). Vzhledem k charakteru důchodové reformy (dlouhodobost) a k poměrně krátkému období, ve kterém byly diskursy analyzovány, můžeme hypotézu potvrdit pouze částečně.⁷

Je zřejmé, že analyzované období, byť bohaté na události, nebylo dostatečně dlouhé na to, abychom se mohli odvážit zobecňovat nad rámec vývoje diskursu o důchodovém systému v jedné zemi a v daném čase. Domníváme se nicméně, že náš postup může inspirovat k uplatnění teorie diskursivního institucionalismu a metody analýzy rámců tak, abychom roli expertů a politiků v koncipování a realizaci změn sociálních systémů porozuměli lépe než dosud - byť třeba i v jiné zemi a v jiném čase.

- 1 Rozšířená a upravená verze příspěvku, předneseného na 20. mezinárodní konferenci Current Trends in Public Sector Research (Potůček, Rudolfová 2016).
- 2 Citováno dle Morávek, J. 2011. Analýza rámců. In: Nekola, M., Geissler, H., Mouralová, M. (eds.) Současné metodologické otázky veřejné politiky. Praha: Karolinum. Upraveno.
- 3 Kromě představitelů uvedených společenskovedních oborů se prací v některých z těchto týmů účastnili rovněž pojištní matematici, systémoví inženýři a mezioboroví specialisté na důchodovou problematiku.
- 4 <http://www.duchodova-komise.cz>.
- 5 Poslání Odborné důchodové komise. (2014) [online] dostupné z: http://www.duchodova-komise.cz/?page_id=47
- 6 Tato změna je do jisté míry podmíněna i novými mezinárodními trendy, které mj. obsahují automatické či poloautomatické změny důchodového věku.
- 7 Pro potvrzení této hypotézy bude zajímavé sledovat výsledky a výstupy práce Odborné komise pro důchodovou reformu ustavené v roce 2014.

Literatura

- BENNFORD, R.D., SNOW, D.A. 2000: *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*. In: Annual Review of Sociology, 26: 611–639
- CAMPBELL, J.L. and PEDERSEN, O.K. 2007: *The varieties of capitalism and hybrid success: Denmark in the global economy*. In: Comparative Political Studies, 40, č. 3, s. 307–332. [online] [cit. 2005] dostupné z http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/7351/varieties_capitalism_hybrid_success_18.pdf?sequence=1
- GOFFMAN, E. Frame Analysis. 1974: *Harper and Row*. New York. [online] [reprint cit. 1986] dostupné z: <https://nellalou.files.wordpress.com/2014/07/83646510-erving-goffman-frame-analysis-essay-on-the-organization-of-experience-1974.pdf>
- Hospodářské noviny. 2011: „*Expertů z NERVu: Důchodová reforma očima NERVu*“ [online] [cit. dne 4.3.2011] dostupné z: <http://archiv.ihned.cz/c1-51131930-experti-z-nervu-duchodova-reforma-ocima-nervu>

MORÁVEK, J. 2011: *Analýza rámců*. In: Nekola, M., H. Geissler, M. Mouralová. Současné metodologické otázky veřejné politiky. Praha: Karolinum, s. 105–135.

MPSV. 2010: „*Závěrečná zpráva PES*“. [online] [cit. dne červen, 2010] dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/8896/2010_06_03_Zaverecna_zprava_final_cistopis.pdf

NERV. 2011: „*Důchodová reforma*“. [online] [cit. dne 2011] dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_Duchodova-reforma.pdf

Poslání Odborné důchodové komise. 2014: [online] dostupné z: http://www.duchodova-komise.cz/?page_id=47

POTŮČEK, M., V. RUDOLFOVÁ, V. 2016: *Who Has Had the Main Say in the Path of the Czech Pension Reform: Politicians, Experts - or Both?* In: Špalková, D.; Matějová, L. (eds.): Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 20th International Conference. Brno: Masaryk University, s. 179–186.

REIN, M., D. SCHÖN. 1993: *Reframing policy discourse*. In: Fischer, F. (ed.): Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. London: Routledge, s. 145–166.

SCHÖN, D. A., REIN, M. 1994: *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, Basic Books. [online] dostupné i z http://www.colorado.edu/conflict/peace/example/Frame_refl_sum.htm

REIN, M., D. SCHÖN, D.A. 1996: *Frame-critical policy analysis nad frame reflective policy practice*. In: Knowledge and Policy, 9, č. 1, s. 88–90.

SCHMIDT, V.A. 2008: *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*. In: Annual Review of Political Science. č.11, s. 303–326.

STONE, D.A. 1997: *Policy paradox. The art of political decision making*. New York. Norton, W. W. & Company, Inc.

Závěrečná zpráva. Výkonný tým. 2005: [online] [cit. dne květen, 2005] dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf

Závěrečná zpráva o činnosti v roce 2014. 2014: Odborná komise pro důchodovou reformu, [online] dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/01/Zaverecna-zprava-o-činnosti-OK-2014.pdf>, s. 2.

WORLD BANK. 1994: *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington, D.C. Oxford University Press. [online] [cit. 1994] dostupné z http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Legislativa

Zákon č. 403/2012 Sb., kterým se mění zákon o doplňkovém penzijním spoření (zákon č. 427/2011 Sb.).

Autor Martin Potůček (potucek@fsv.cuni.cz) je profesorem veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií, vedoucím Centra pro sociální a ekonomické strategie (CESES), předsedou Odborné komise pro důchodovou reformu a působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy (Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.

Autorka Veronika Rudolfová (rudolfova@icloud.com) působí na Fakultě sociálních věd (Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.

Senioři - sociální skupina ohrožená exekucemi

Jana Vrabcová

V posledních letech roste zadlužení celé populace České republiky a nevyhýbá se ani seniorům. Senioři jsou specifickou skupinou, která je také ohrožena exekucemi. Mnoho z nich má se svými dluhy problém a dostává se do fáze prodloužení, kdy již nejsou schopni hradit své závazky. V tom případě nastupuje instituce exekuce, která je uvalena na starobní důchod. Cílem této práce je ověřit, zda jsou senioři skutečně skupinou ohroženou exekucemi, případně identifikovat důvody, které k takovému stavu vedou, analyzovat tyto důvody a navrhnout, jakým způsobem vzniklou situaci řešit.

Podle dat České správy sociálního zabezpečení (dále jen ČSSZ) se počet poživatelů důchodu od roku 2004 do roku 2014 více než ztrojnásobil z téměř 24 tisíc poživatelů důchodu s nařízenou exekucí v roce 2004 na více než 75 tisíc poživatelů důchodu s nařízenou exekucí v roce 2014. Dle nastoleného trendu se dá očekávat, že zadlužení osob pobírajících důchod (nejen starobní) nadále poroste a počet exekucí uvalených na starobní důchody se bude nadále zvyšovat.

Základní přehled a podmínky uvalení exekuce na důchod

V roce 2004 bylo v České republice evidováno necelých 24 tisíc osob, které měly uvalenu exekuční srážku na důchod (starobní, pozůstalostní nebo invalidní). Nejnovější údaje hovoří o téměř 80 tisících osob, které mají uvalenu exekuční srážku na důchod. Po celé sledované období dochází k růstu zatížení těchto osob exekucí. Je zde tedy patrné, že oproti stavu v roce 2004 se jedná o více než trojnásobný nárůst.

Srážky z důchodu upravuje občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb.), a to tak, že srážky nesmí být prováděny ve větším rozsahu, než dovoluje zákonné ustanovení. Výše exekučních srážek závisí na:

- nezabavitelné částce, která je rovna úhrnu dvou třetin součtu částky životního minima a částky normativních nákladů na bydlení,
- vyživované osobě, vůči níž má povinná osoba zákonem stanovenou vyživovací povinnost,
- v případě sociálních služeb - úhradě za pobyt, výši kapesného,
- tom, zda je nařízeno pro pohledávku přednostní či nepřednostní,
- tom, zda je nařízeno pro jednoho nebo více plátců mzdy.

Osob, které mají v současnosti uvalenu exekuci na starobní důchod, je v České republice necelých 52 tisíc. Mírně zde v počtu převládají ženy (27,6 tis. žen a 24,3 tis. mužů s exekucí na starobní důchod), ovšem když se zaměříme na podíl pohlaví k celkovému počtu žen a mužů pobírajících starobní důchod, zjistíme, že jsou více exekucí zatíženi muži.

Podíl mužů, kteří mají v České republice starobní důchod zatížený exekucí, tvoří 2,7 %, u žen je to jen 1,9 %.

Průměrná výše starobního důchodu s exekuční srážkou za celou Českou republiku činí 10 891 Kč. Průměrná výše exekuční srážky tvoří od 16 % do 23 % starobního důchodu zatíženého touto srážkou v závislosti na pohlaví a kraji, který zvolíme.

Osoby, které mají na starobní důchod uvalenu exekuční srážku, se od zbylé populace více či méně odlišují v mnoha charakteristikách. I v případě průměrného věku jsou patrné rozdíly. Ze zkoumaných hodnot jasně vyplývá rozdíl ve věku osob, kterým je vyplácen starobní důchod, s osobami, které mají na tento důchod uvalenu exekuční srážku. Tento věkový rozdíl se pohybuje od 3,4 do 5,7 let v závislosti na pohlaví a kraji.

Jedním z důvodů zadlužení může být snaha pomoci druhým, nejčastěji dětem nebo vnoučatům. Senioři se zadluží ve snaze pomoci jiným a neodhadnou, jak velký dopad to bude mít na ně samotné, jaká bude konečná výše závazku a to, zda jsou schopni pokrýt své dosavadní životní potřeby. Dalším způsobem vzniku dluhu u seniorů mohou být nechvalně proslulé předváděcí akce zaměřené na prodej zboží, které mnohdy převyšuje finanční možnosti osob pobírajících starobní důchod. I zde hraje mnohdy svou roli snaha seniorů o koupi „kvalitního“ a „zdraví prospěšného“ zboží pro jejich děti či vnoučata. V obou těchto případech může mít vliv snížená schopnost orientace seniorů v nabídce finančních služeb a podcenění rizika nemožnosti splácet.

Jiným důvodem, který nebývá tak často zmiňován, je fakt, že senioři si dluh přinesou již ze svého ekonomicky aktivního života. Tudiž se jedná o dluh, který pouze pokračuje i v době pobírání starobního důchodu. Takový dluh vznikl například v důsledku provozování živnosti, (ne)placení daní, odvodů, poplatků či výživného.

Dostupná data

Rozbor byl zpracován s ohledem na dostupnost dat pro dané období a mož-

nost srovnatelnosti zaznamenaných hodnot. Data byla získána pro Českou republiku z databáze České správy sociálního zabezpečení.

Pro Českou republiku byla dostupná časová řada údajů o počtech osob pobírajících starobní, invalidní nebo pozůstalostní důchod a počtu osob s exekucí na důchod v letech 2004 až 2015. Všechny tyto výstupy jsou uvedeny v hrubém členění bez dalšího dělení osob podle věku, pohlaví atp. Zde je ale určitě nezbytné zmínit rok 2010, kdy došlo k novele zákona o důchodovém pojištění. Osoby pobírající invalidní důchod dovršením věku 65 let přecházejí od tohoto roku do skupiny osob pobírajících důchod starobní. Tím pádem je zde od roku 2010 navyšován počet starobních důchodců v souvislosti s přeměnou invalidního důchodu na starobní po dosažení věku 65 let a naopak klesá výrazně počet osob v invalidním důchodu.

Dále bylo možné využít za Českou republiku podrobnější členění osob s exekucí na důchod rozdělených podle typu pobíraného důchodu, pohlaví, kraje a průměrného věku. Toto podrobnější členění je dostupné pouze pro leden roku 2016 a není možné časově srovnání. Důvodem nemožnosti porovnávání v čase je také to, že zdrojem statistik do roku 2015 byla evidence důchodů, od roku 2016 jí je evidence důchodů včetně vyplácených účetních zániků.

Informace o souběhu více exekučních příkazů u jedné osoby nebo to, jak dlouho je již exekuce vymáhána, nebylo možné z databáze ČSSZ zjistit.

Dostupnost těchto podrobnějších údajů byla ověřována také v Centrální evidenci exekucí (dále jen CEEX), ovšem zde není ze zákona možné zaznamenávat historická šetření, takže databáze CEEX neobsahuje informace potřebné pro časové srovnání vývoje.

Vývoj počtu osob s exekucí na důchod v České republice

Tato část se zaměřuje na rozbor časového vývoje počtu osob s exekucí na důchod v letech 2004 až 2015. Ve sledovaném období došlo k nárůstu počtu osob pobírajících některý z důchodů, tříděno

Tabulka č. 1: Vývoj počtu osob pobírajících jednotlivé typy důchodů a počtu a podílu osob s exekuční srážkou na důchod v ČR v období 12/2004–12/2015

stav k	počty osob			celkový počet osob pobírajících důchod	počet osob s exekuční srážkou na důchod	podíl osob s exekuční srážkou na důchod na počet osob pobírajících důchod
	se starobním důchodem	s invalidním důchodem	s pozůstalostním důchodem*			
12/2004	1 944 915	563 376	117 394	2 625 685	23 898	0,91 %
12/2005	1 961 870	570 055	113 175	2 645 100	24 973	0,94 %
12/2006	1 995 350	580 055	108 379	2 683 784	30 858	1,15 %
12/2007	2 028 865	586 686	103 610	2 719 161	35 223	1,30 %
12/2008	2 066 005	588 745	99 261	2 754 011	40 718	1,48 %
12/2009	2 108 368	585 944	96 079	2 790 391	46 121	1,65 %
12/2010	2 260 032	466 329	92 732	2 819 093	51 184	1,82 %
12/2011	2 340 147	445 033	87 824	2 873 004	60 874	2,12 %
12/2012	2 341 220	438 509	86 327	2 866 056	67 614	2,36 %
12/2013	2 340 321	433 414	84 121	2 857 856	70 997	2,48 %
12/2014	2 355 144	428 298	79 768	2 863 210	75 315	2,63 %
12/2015	2 376 883	421 655	75 415	2 873 953	79 991	2,78 %

Poznámka: * sólo vdovský, sólo vdovecký, sirotčí důchod
Zdroj: ČSSZ, vlastní výpočty

na starobní, invalidní nebo pozůstalostní. Zároveň také narůstají počty osob, které mají na důchod uvalenu exekuční srážku (viz tabulka č. 1). Údaje o exekucích se v této časové řadě vztahují k osobám se všemi typy důchodů dohromady, nejsou zde známy údaje o exekucích u osob se starobním, invalidním nebo pozůstalostním důchodem.

Z těchto údajů vyplývá, že počet osob s exekuční srážkou na důchod po celé sledované období rostl a obdobný trend můžeme sledovat i u počtu osob pobírajících důchod (zde došlo k poklesu pouze mezi lety 2011–2013, později opět dochází k nárůstu). Z hodnot je patrné, že po celé sledované období každoročně ubývalo osob s pozůstalostním důchodem, osob s invalidním důchodem začalo ubývat od roku 2009 a osob se starobním důchodem téměř každý rok přibývalo, i když tyto přírůstky jsou značně rozdílné. Od roku 2010 je navyšován počet starobních důchodců v souvislosti s novelou zákona o důchodovém pojištění. Je zřejmé, že mezi lety 2009 a 2010 došlo k poklesu osob s invalidním důchodem o téměř 120 tisíc a naopak skokově narostl v těchto letech počet osob se starobním důchodem (o 151 tisíc osob). Podíl osob s exekuční srážkou na důchod se každoročně navyšuje o několik desetin procentního bodu.

Zde je jasně patrné, že na počátku sledovaného období, tedy mezi roky 2004 a 2005, došlo k nárůstu počtu osob pobírajících důchod o méně než procento (přesně 0,7 %) a zároveň došlo ke zvýšení počtu osob s exekuční srážkou na důchod o 4,5 %. Tento rozdíl v relativním nárůstu počtu osob pobírajících důchod a osob s exekuční srážkou na

něj je patrný po celé sledované období. Na konci časových řad došlo mezi lety 2014 a 2015 k nárůstu počtu osob pobírajících důchod o 0,4 % a ke zvýšení počtu osob s exekuční srážkou na důchod o 6,2 %. Průměrný meziroční nárůst tvořil u osob pobírajících důchod 0,8 %, u osob s exekuční srážkou se jednalo o průměrný nárůst o 11,6 % ročně.

Počet osob s exekucí na důchod vzrostl během sledovaného období téměř o 340 % oproti stavu na počátku našeho sledování. Na stavy důchodců rostly jen pozvolna a na konci sledovaného období v roce 2015 byl jejich počet o necelých 10 % vyšší než na počátku, tedy v roce 2004.

Hypotéza

Na výše zmíněných údajích byla ověřena hypotéza, že dochází reálně k nárůstu počtu exekucí na důchodech a nejedná se pouze o zvyšování absolutního počtu seniorů a tím pádem i absolutní nárůst exekucí, kde relativní zastoupení zůstává stejné.

Pomocí rozboru časových řad, konkrétně testu jednotkového kořene reziduí, bylo dále prokázáno, že vztahy mezi časovými řadami počtu důchodců a počtu osob s exekuční srážkou na důchod jsou nestacionární, neboli mezi nimi není vztah, který by plně vysvětloval nárůst počtu osob s exekuční srážkou jen díky nárůstu počtu osob pobírajících důchod. Můžeme tedy prohlásit, že počty osob s exekucí na důchod skutečně narůstají bez ohledu na počty důchodců.

Dochází tedy k nárůstu podílu osob, které mají uvalenu exekuci na důchod,

ale jak uvádí Exekutorská komora, v porovnání s celorepublikovým průměrem to není tak výrazný podíl. V celorepublikovém průměru byl v říjnu 2015 zatížen exekucí každý čtrnáctý člověk České republiky (necelých 7 % obyvatel) (Exekutorská komora ČR, Tisková zpráva, 10/2016). U seniorů je také patrná nižší průměrná výše exekuce oproti celé České republice. Průměrné výši exekuční srážky se budeme podrobněji věnovat níže.

Exekuční srážky na důchod v krajích České republiky

V této části bude zaznamenán podrobný přehled počtu exekučních srážek podle jednotlivých typů důchodů členěný podle krajů České republiky v lednu 2016. Jsou zde zaznamenány např. počty osob pobírajících jeden ze tří typů důchodu, počet osob s exekucí na důchod, průměrná výše důchodu s exekucí, průměrný věk osob. Vše je zde rozčleněno podle jednotlivých krajů České republiky a také pohlaví.

Počty a podíly osob s exekuční srážkou na důchod

Tabulka č. 2 zobrazuje počty mužů s exekuční srážkou na důchod členěné podle kraje a typu důchodu v lednu 2016. Jsou zde jasně patrné velké rozdíly v počtech mužů s exekucí na důchod, které panují mezi jednotlivými kraji. Pokud se zaměříme pouze na muže s exekucí na starobní důchod, najdeme nejvyšší zastoupení v Moravskoslezském (3524 osob), Ústeckém (3250 osob), Středočeském (2639 osob), Jihomoravském kraji (2229 osob) a Hlavním městem Praze (2396 osob). Dále následují kraje, kde je počet mužů s exekucí na starobní důchod nižší než 1400.

Obdobné srovnání je zde provedeno i pro ženy, které mají uvalenu exekuční srážku na důchod podle jednotlivých krajů (viz tabulka č. 2). I v tomto případě jsou na prvních místech v počtu exekucí na starobní důchod kraje Ústecký (3981 osob), Moravskoslezský (3632), Středočeský (3084), Jihomoravský (2626) a Hlavní město Praha (2230).

Zde by bylo možné namítnout, že vyšší počty mužů s exekucí jsou přirozené v krajích, kde jsou také vyšší počty osob s důchodem. Pokud se zaměříme na muže s exekucí na starobní důchod, měl by být jejich podíl 2,7 % ze všech mužů, kterým je vyplácen starobní důchod v České republice (viz tabulka č. 2). U žen je tento celorepublikový podíl o necelý 1 procentní bod nižší a dosahuje hodnoty 1,9 % z žen pobírajících starobní důchod.

Díky těmto hodnotám je možné jednoduché srovnání krajů, které ukáže, zda je

zde počet osob s exekucí na starobní důchod opravdu vyšší než v ostatních krajích anebo jde o vliv většího počtu osob pobírajících starobní důchod. Z hodnot v tabulce č. 2 jasně vyplývá, že Ústecký i Moravskoslezský kraj mají vyšší podíl mužů i žen s exekucí než je celorepublikový průměr. Naopak, výše zmíněný kraj Středočeský, Jihomoravský a Hlavní město Praha nepřevyšují tento průměr a vyšší zastoupení mužů a žen s exekucí na důchod je způsobeno obecně vyšším počtem osob pobírajících důchod.

Dalšími kraji, kde je vyšší podíl mužů i žen s exekucí na starobní důchod, jsou Liberecký a Karlovarský kraj, byť v absolutních počtech se jedná o kraje s nízkými počty osob s exekucí na důchod.

Průměrná výše exekuční srážky na důchod

V této části bude věnována pozornost průměrné výši starobního důchodu (ne)zatíženého exekucí a průměrné výšce exekuční srážky na důchod členěných podle kraje a pohlaví osob.

V grafech č. 1 a 2 je zobrazeno zvlášť pro obě pohlaví srovnání průměrné výše starobního důchodu s exekucí, průměrné výše exekuce a průměrné výše starobního důchodu obecně (průměr ze všech starobních důchodů, tedy důchody s i bez exekuce).

Nejvyšší průměrnou hodnotu starobních důchodů zatížených exekuční srážkou u mužů nalezneme v Moravskoslezském kraji (11 723 Kč), ve zbylých krajích se tyto hodnoty pohybují v rozmezí 10,4–10,9 tis. Kč. Průměrný starobní důchod s exekuční srážkou za celou Českou republiku činí 10 891 Kč. Ovšem nemusí nutně platit, že čím je v kraji vyšší hodnota průměrného starobního důchodu, tím vyšší je i průměrný starobní důchod zatížený exekucí. Nad sloupce s průměrným starobním důchodem zatíženým exekucí jsou zobrazeny hodnoty průměrných starobních důchodů v daném kraji obecně. Z těchto hodnot vyplývá, že nejvyšší průměrný starobní důchod mají muži v Praze (13 414 Kč) a naopak nejnižší v Olomouckém kraji (12 289 Kč). Průměrná výše exekuční srážky tvoří od 18 % do 23 % důchodu zatíženého touto srážkou v závislosti na kraji, který zvolíme.

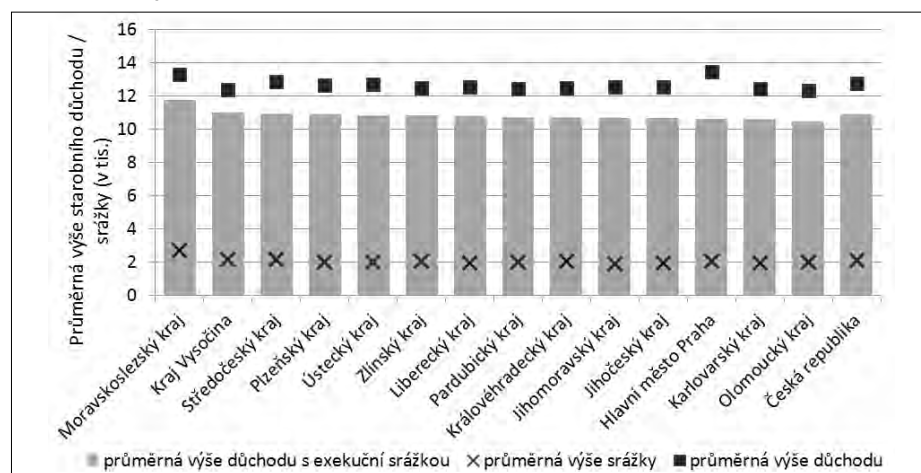
U žen jsou patrné mnohem menší rozdíly ve výši průměrného starobního důchodu zatíženého exekucí mezi jednotlivými kraji (viz graf č. 2). Nejvyšší hodnota tohoto ukazatele byla v lednu 2016 zaznamenána ve Středočeském kraji (10 064 Kč). Naopak, nejnižší hodnotu lze nalézt u Karlovarského kraje (9666 Kč). I v případě žen je nejvyšší průměrný starobní důchod v Hlavním městě Praze

Tabulka č. 2: Podíl osob s exekuční srážkou na starobní důchod k počtu osob pobírajících důchod v krajích České republiky v období 01/2016

kraj	počet osob pobírajících starobní důchod		počet osob s exekucí na starobní důchod		podíl osob s exekucí na starobní důchod na počet osob pobírajících starobní důchod	
	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy
Hlavní město Praha	100 404	168 504	2369	2230	2,4 %	1,3 %
Středočeský kraj	109 375	170 442	2639	3084	2,4 %	1,8 %
Jihočeský kraj	56 061	89 384	1314	1554	2,3 %	1,7 %
Plzeňský kraj	51 561	80 330	1261	1383	2,4 %	1,7 %
Karlovarský kraj	25 785	41 122	1048	1265	4,1 %	3,1 %
Ústecký kraj	70 325	111 510	3250	3981	4,6 %	3,6 %
Liberecký kraj	39 020	61 701	1296	1490	3,3 %	2,4 %
Královéhradecký kraj	51 365	82 197	1234	1449	2,4 %	1,8 %
Pardubický kraj	46 560	73 471	978	1165	2,1 %	1,6 %
Kraj Vysočina	47 275	73 539	824	939	1,7 %	1,3 %
Jihomoravský kraj	99 935	165 081	2229	2626	2,2 %	1,6 %
Olomoucký kraj	55 614	92 383	1385	1695	2,5 %	1,8 %
Zlínský kraj	51 314	86 107	992	1138	1,9 %	1,3 %
Moravskoslezský kraj	109 172	171 076	3524	3632	3,2 %	2,1 %
Česká republika	913 766	1 466 847	24 343	27 631	2,7 %	1,9 %

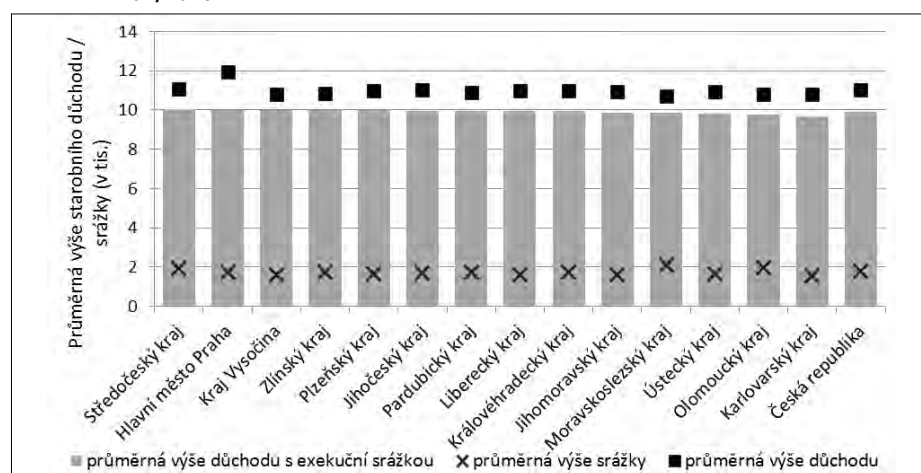
Zdroj: ČSSZ, vlastní výpočty

Graf č. 1: Průměrná výše starobního důchodu s exekuční srážkou u mužů ve srovnání s průměrným starobním důchodem v krajích České republiky v období 01/2016



Zdroj: ČSSZ

Graf č. 2: Průměrná výše starobního důchodu s exekuční srážkou u žen ve srovnání s průměrným starobním důchodem v krajích České republiky v období 01/2016



Zdroj: ČSSZ

(11 941 Kč). Průměrná výše exekuční srážky u žen se pohybuje od 16 % do 21 % důchodu zatíženého touto srážkou v závislosti na kraji.

Průměrný věk osob s exekuční srážkou na důchod

Dále se zaměříme na srovnání průměrného věku osob, které pobíraly starobní důchod v lednu 2016, s průměrným věkem těch, které mají starobní důchod zatížen exekuční srážkou. Srovnání těchto dvou ukazatelů je znázorněno v grafu č. 3.

Průměrný věk mužů, kteří v České republice pobírali v lednu 2016 starobní důchod, činil 71,6 let, u žen to bylo 71,2 let. V jednotlivých krajích se průměrný věk poživatelů starobního důchodu odlišuje, ale ne více než o jeden rok od průměru, tzn., že nejnižší průměrný věk u mužů nalezneme v Moravskoslezském kraji (70,5 let) a naopak nejvyšší v Hlavním městě Praze (72,6 let). Ženy pobírající starobní důchod dosahují menšího rozpětí mezi kraji s nejvyšší a nejnižší hodnotou průměrného věku (u žen je tento rozdíl 1,9 roku, u mužů činil 2,1 roku). Nejvyššího průměrného věku ženy dosahují také v Hlavním městě Praze (72,7 let) a nejnižšího v Ústeckém kraji (70,8 let).

Průměrný věk osob, které mají uvalenu exekuční srážku na starobní důchod v České republice, dosahuje u mužů 67,2 let a u žen 66,4 let. Nejnižší průměrný věk mužů s exekuční srážkou na důchod byl zaznamenán opět v Moravskoslezském kraji (70,5 let), pro ženy byla nejnižší hodnota shodná ve třech krajích, a to v Jihočeském, Libereckém a Plzeňském kraji (66,0 let). Nejvyšší průměrný věk osob s exekuční srážkou byl pro obě pohlaví zaznamenán v Hlavním městě Praze (muži 68,1 let, ženy 66,9 let)

a shodně pro ženy dále také v Jihomoravském kraji (66,9 let).

Zde je tedy jasně patrný rozdíl ve věku osob, kterým je vyplácen starobní důchod, a ve věku osob, které mají na tento důchod uvalenu exekuční srážku. Tento věkový rozdíl se pohybuje od 3,4 do 5,7 let v závislosti na pohlaví a kraji.

Nižší hodnota poměrného věku osob, které mají důchod zatížený exekucí oproti průměrnému věku starobních důchodců, podporuje v úvodu zmíněný fakt, že určitá část z těchto seniorů si svůj dluh přinesla ze svého produktivního období.

Závěr

Narůstající zadlužení celé populace České republiky v posledních letech je nesporným faktem. Tato skutečnost se nevyhýbá ani seniorům. Mnoho z nich má se svými dluhy problém a dostává se do fáze předlužení, kdy již nejsou schopni hradit své závazky. V tom případě nastupuje instituce exekuce, která je uvalena na starobní důchod.

Rozbor byl zpracován s ohledem na data, která byla dostupná. Pro Českou republiku byla dostupná časová řada údajů o počtech osob pobírajících starobní, invalidní nebo pozůstalostní důchod (bez rozlišení pohlaví a věku) a počtu osob s exekucí na důchod v letech 2004 až 2015. Z těchto údajů vyplynulo, že počet osob s exekuční srážkou na důchod po celé sledované období rostl a obdobný trend bylo možné zaznamenat i u počtu osob pobírajících důchod (bez rozlišení na jednotlivé typy důchodu). Ovšem zde bylo zřejmé, že počty osob pobírajících důchod nerostou stejným tempem jako počty osob, u kterých je uvalena exekuční srážka na důchod.

Na výše zmíněných údajích byla ověřena hypotéza, že dochází reálně k nárů-

stu počtu exekucí na důchodcích a nejedná se pouze o zvyšování absolutního počtu seniorů a tím pádem i absolutní nárůst exekucí, kde relativní zastoupení zůstává stejné.

Pomocí analýzy časových řad bylo dále prokázáno, že mezi časovými řadami důchodců a osob s exekuční srážkou na důchod není vztah, který by plně vysvětloval nárůst počtu osob s exekuční srážkou jen díky nárůstu počtu osob pobírajících důchod. Můžeme tedy prohlásit, že počty exekucí u osob pobírajících důchod skutečně narůstají bez ohledu na počty důchodců.

Dochází tedy k nárůstu podílu osob, které mají uvalenu exekuci na důchod, ale v porovnání s celorepublikovým průměrem není mezi osobami pobírajícími důchod takový podíl osob s exekucí. V celé populaci České republiky bylo v říjnu 2015 zatíženo exekucí necelých 7 % obyvatel, u osob pobírajících důchod tvoří podíl osob s exekuční srážkou 2,8 %.

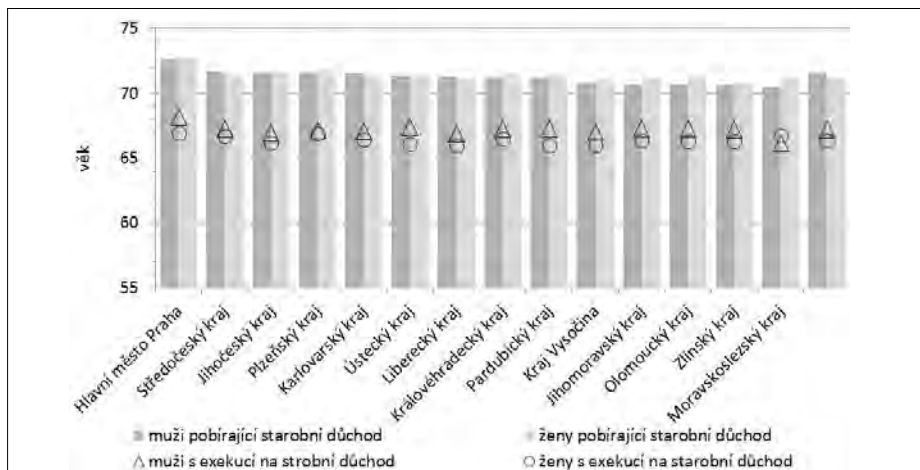
Dále byla situace seniorů s exekucí v České republice zkoumána podrobněji u osob s exekucí na důchod rozdělených podle typu pobíraného důchodu, pohlaví, kraje a průměrného věku. Toto podrobnější členění bylo možné pouze pro leden 2016. Zdrojem statistik do roku 2015 byla evidence důchodů, od roku 2016 jí je evidence důchodů včetně vyplácených účetních zániků. Díky těmto změnám, jsou dostupné podrobné údaje pouze za první kalendářní měsíc roku 2016 a není tudíž možné porovnání v časové řadě.

Z podrobného členění jasně vyplývá, že Ústecký i Moravskoslezský kraj mají vyšší podíl mužů i žen s exekucí než je celorepublikový průměr. Dalšími kraji, kde je vyšší podíl mužů i žen s exekucí na starobní důchod, jsou Liberecký a Karlovarský kraj, byť v absolutních počtech se jedná o kraje s nízkými počty osob s exekucí na důchod.

Průměrný starobní důchod s exekuční srážkou za celou českou republiku činí 10 891 Kč. Průměrná výše exekuční srážky tvoří od 18 % do 23 % důchodu zatíženého touto srážkou v závislosti na kraji, který zvolíme. Ovšem nemusí nutně platit, že čím je v kraji vyšší hodnota průměrného starobního důchodu, tím vyšší je i průměrný starobní důchod zatížený exekucí.

Jedním z možných důvodů exekucí u seniorů bylo přenesení dluhu z ekonomicky aktivního života do neaktivního. Tudíž se jedná o dluh, který pouze pokračuje i v době pobírání starobního důchodu. Z dostupných dat byl jasně patrný rozdíl ve věku osob, kterým je vyplácen starobní důchod, a osob, které mají na tento důchod uvalenu exekuční srážku. Tento věkový rozdíl se pohybuje od

Graf č. 3: Průměrný věk osob pobírajících starobní důchod a osob s exekucí na starobní důchod v krajích ČR v období 01/2016



3,4 do 5,7 let v závislosti na pohlaví a kraji. Tento rozdíl ve věku by se jistě dal z části přisoudit právě přesunu dluhu z období ekonomické aktivity těchto osob.

Zdroje:

Česká správa sociálního zabezpečení

Česká správa sociálního zabezpečení. Příloha k tiskové zprávě ČSSZ: ČSSZ nově nabízí podrobné údaje o exekucích důchodců. Podle územního

členění či druhů vyplácených důchodů. Praha, 2. 5. 2016. [cit. 18. 3. 2016]. Dostupné z: http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/FFFD927C-CEEE-4AB9-8645-384BFBA28FE0/10270/TZ_Duchodci_s_exekuci_III2016_tabulka_02052016.pdf

Český statistický úřad. Pohyb obyvatelstva - měsíční časové řady. Pohyb obyvatelstva v České republice v letech 1992 až 2016, absolutní měsíční údaje. [cit. 18. 3. 2016]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/oby_cr_m

Exekutorská komora České republiky. Tisková zpráva: Dramaticky roste počet dlužníků s více exekucemi. Čtyři a více exekucí již má 380 tisíc

lidí. Praha, 8. 10. 2015. [cit. 18. 3. 2016]. Dostupné z: [http://www.ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/2094-dramaticky-roste-pocet-dluzniku-s-vic-exekucemi-ctyri-a-vic-exekuci-jiz-ma-380-tisic-lidi-8-10-2015?w="](http://www.ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/2094-dramaticky-roste-pocet-dluzniku-s-vic-exekucemi-ctyri-a-vic-exekuci-jiz-ma-380-tisic-lidi-8-10-2015?w=)

Autorka (jana.vrabcova@vupsv.cz) působí jako výzkumná pracovnice Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., Karlovo náměstí 1359/1, 128 00 Praha 2, Česká republika.

Poznatky z praxe

Z mezinárodního workshopu „Zaměstnávání starších lidí v ČR a srovnání s EU“ v Brně

Martina Rašticová

Drahomíra Zajíčková

Monika Bédiová

Dne 26. 5. 2016 se na Provozně-ekonomické fakultě Mendelovy Univerzity v Brně uskutečnil mezinárodní workshop „Zaměstnávání starších lidí v ČR a srovnání s EU“ v rámci dvouletého projektu Gender dimenze implementace aktivního stárnutí v českém soukromém a veřejném sektoru ve srovnání se západními zeměmi, financovaného z programu COST Action IS1409 (European Cooperation in Science and Technology), jehož řešitelkou je doc. PhDr. Martina Rašticová, Ph.D.

Cílem projektu je na základě mezinárodní spolupráce v rámci schválené akce ISCH COST Action IS1409 zvýšit vědecké poznání o významu gender dimenze při implementaci a podpoře aktivního stárnutí, především s ohledem na ekonomický well-being stárnoucích pracovníků v českém soukromém a veřejném sektoru ve srovnání se západními zeměmi. Důraz je kladen na podporu mezinárodní spolupráce s výzkumnými institucemi členských států COST.

Mezinárodní workshop v Brně měl několik částí. V první dopolední části proběhlo plenární zasedání zahájené doc. PhDr. Martinou Rašticovou, Ph.D., která přivítala všechny účastníky, představila projekt a zdůvodnila aktuálnost řešené problematiky v souvislosti s demografickým stárnutím populace, které zasahuje různou měrou všechny státy světa a s tím spojené politiky přípravy na stárnutí.

Druhou přednášející byla renomovaná nizozemská zakladatelka společnosti pro kariérové poradenství pro osoby 50+ Anne-Marije Buckens, která prezentovala bohaté praktické zkušenosti se zaměstnáváním starších osob a možnostmi jejich uplatnění na trhu práce v Nizozemí. Cílem této společnosti je poskytovat starším zaměstnancům formou individuálního poradenství realistický pohled na současný trh práce, zprostředkovávat informace, týkající se změn na trhu práce a informace, jak se na trhu práce dále udržet.

Posledním tématem této skupiny byl „Koncept pracovní schopnosti-podpora úspěšného stárnutí na pracovišti“ prezentovaný RNDr. Bohumilem Pokorným, CSc. Nejdůležitějším faktorem, který rozhoduje o setrvání starších pracujících na trhu práce, jsou postoje jejich nadřízených k problematice stárnutí a jejich ochota hledat řešení v oblasti přizpůsobování pracovních podmínek. Zásadní roli ve vývoji měl výzkum pracovních schopností u stárnoucích zaměstnanců a zaměstnankyň, který v 80. letech realizoval Finský institut pracovního zdraví (FIOH). Pracovní tým pod vedením prof. Juhani Ilmarinena se zabýval otázkou, jak dlouho lidé mohou pracovat a jaký je správný věk odchodu do důchodu. K řešení této otázky byl zvolen pozitivní přístup - jak určit pracovní schopnost, nikoliv pracovní neschopnost. V rámci výzkumu byla vyvinuta nová metoda založená na sebeposuzování hodnoceného člověka - Work Ability Index (WAI).

V odpoledním bloku byly v rámci kulatých stolů vytvořeny dvě tematické skupiny vedené v českém a anglickém jazyce - Bariéry a stereotypy při zaměstnávání starších osob z pohledu zaměstnavatelů, seniorů a veřejného sektoru v ČR ve srovnání s EU a Age management, neboli flexibilní podmínky zaměstnávání různých věkových skupin v ČR a srovnání s EU složené ze zainteresovaných členů akademické, veřejné i privátní sféry. V rámci kulatých stolů se diskutovaly

současné příležitosti i bariéry zaměstnávání starších osob a navrhovaly cíle a opatření, které by ve strategii aktivního stárnutí neměly být opomenuty. V rámci kulatého stolu Bariéry a stereotypy při zaměstnávání starších osob z pohledu zaměstnavatelů, seniorů a veřejného sektoru v ČR byla diskutována problematika předností, nedostatků a specifík věkové kategorie 50 a více let. Účastníci kulatého stolu se shodli, že mezi pozitivní faktory starších pracovníků patří fakt, že disponují cennými životními zkušenostmi z praktického života, odborností a orientací ve vykonávané profesi, názorovou stabilitou, větší odpovědností, spolehlivostí a celkově větší vyzrálostí. Starší lidé tak představují pro společnost přínos ve vztahu k vykonávání vysoce odborných pracovních činností v rámci některých profesí a rovněž při předávání svých zkušeností a znalostí mladší generaci. Mezi bariéry či nevýhody starších pracovníků, které bývají řadou výzkumů reflektovány (zejména z pohledu zaměstnavatelů) patří oblasti jako zlostnatost, neperspektiva, nedostatečná flexibilita, úbytek fyzických sil, který může ovlivnit výkon povolání, zejména ve fyzicky náročných profesích, případně nedostatečná počítačová gramotnost či obava z nízkého pracovního výkonu či neproduktivnosti.

V odpoledním bloku byly diskutovány potřebné změny postojů ke stárnutí na úrovni společenské, zaměstnavatelů a za-

městnanců a srovnání s EU. Účastníci workshopu se shodli, že demografické stárnutí může pro společnost představovat příležitost i výzvu jak využít znalosti a potenciálu starších lidí. Nejčastější obavy, vyvolávané změnou věkové struktury, se pojí s růstem nákladů na sociální zabezpečení a zdravotní péči, nedostatkem pracovních sil na trhu práce a udržitelností financování důchodového systému. Významným problémem je mediální prostředí, kde problematika stárnutí, resp. seniorů je stereotypně prezentována - seniori jsou v českých médiích popisováni zejména jako ekonomická a sociální zátěž kvůli napětí důchodového systému, jako oběti trestných činů a katastrof, často je český senior mediálně spojován s chudobou nebo duševní poruchou.

Mezinárodní workshop byl ukončen plenárním zasedáním, poděkováním nejen přednášejícím, ale všem účastníkům. Výstupy jednotlivých diskusí budou uveřejněny na projektovém webu a rozeslány zástupcům MPSV, vybraným městským a krajským úřadům, neziskovým organizacím, výzkumným organizacím zabývajícím se problematikou zaměstnávání starších lidí v ČR, stakeholderům a dalším zájemcům z řad odborné i laické veřejnosti.

Mezinárodní workshop byl velice dobře zorganizovaný a díky diskusi odborníků z akademické oblasti, veřejného sektoru a privátních firem, kteří se ve své profesní činnosti věnují problematice seniorů či age managementu, představoval významnou platformu s impulsy pro oblast problematiky aktivního stárnutí i di seminaci výsledků workshopu.

Autorka Martina Rašticová (martina.rasticova@mendelu.cz) působí jako vedoucí Ústavu práva a humanitních věd Provozně ekonomické fakulty (PEF) Mendelovy Univerzity v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Česká republika.

Autorka Monika Bédiová (monika.bediova@mendelu.cz) působí jako vědecko-výzkumná pracovnice Ústavu práva a humanitních věd PEF Mendelovy Univerzity v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Česká republika.

Autorka Drahomíra Zajíčková (drahomira.zajickova@vupsv.cz) působí jako výzkumná pracovnice Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., Karlovo náměstí 1359/1, 128 00 Praha 2, Česká republika.

Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020

Jitka Modlitbová

V každé společnosti existují lidé, kteří z různých (objektivních či subjektivních) důvodů nemají dovednosti nebo prostředky k tomu, aby si bydlení zajistili nebo udrželi sami. Je proto povinností státu jim na základě principu solidarity pomoci, k čemuž lze využít různé nástroje od legislativních, přes sociální práci až po sociální dávky.

Bezdomovectví je synonymem pro extrémní sociální vyloučení¹, jemuž je chudoba jak příčinou, tak důsledkem. Faktory sociálního vyloučení mají povahu jak individuální, tak strukturální, přičemž tyto faktory často není možné striktně rozlišit. Současné poznatky upozorňují na to, že propad do bezdomovectví téměř nikdy nemá pouze jednu příčinu, důvody pro vznik bezdomovectví jsou velmi individuální, v čase proměnlivé a na začátku leckdy jen obtížně identifikovatelné. Bezdomovectví jako závažná forma sociálního vyloučení představuje kontinuální společenský fenomén, jehož řešení si vyžaduje komplexní přístup.

První národní *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*, která byla přijata usnesením vlády ze dne 28. srpna 2013 č. 666, má přispět k plnění cíle v oblasti chudoby, ke kterému se ČR zavázala v rámci Národních programů reform, a který zní takto: „Udržení hranice počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo žijících v domácnostech bez zaměstnané osoby do roku 2020 na úrovni roku 2008.“ Česká republika současně deklarovala, že vyvine úsilí vedoucí ke snížení počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo žijících v domácnostech bez zaměstnané osoby o 30 000 osob, čehož bylo v roce 2015 dosaženo. Koncepce reaguje jak na potřeby ČR, tak na požadavky EU posílit „zacílené sociální služby na nejméně znevýhodněné skupiny“. Koncepce tak

byla zpracována i v souladu s písemným prohlášením Evropského parlamentu ze dne 16. prosince 2010 o Strategii EU pro bezdomovectví. Bezdomovectví je ve Strategii Evropa 2020 identifikováno jako jedna z nejextrémnějších forem chudoby a sociálního vyloučení.

Přístup k řešení bezdomovectví je i v rámci veřejných politik obvykle spojen s chápáním bezdomovectví jako stavu. Koncepce však respektuje, že ve skutečnosti jde o dlouhodobý a složitý proces od ohrožení vyloučením z bydlení nebo ztráty bydlení (tj. od ohrožení sociálním vyloučením přes extrémní sociální vyloučení) až po návrat do obvyklého životního stylu, tedy po bydlení. Pokud má být sociální práce a další navazující podpora účinná, musí být promyšleně realizována ve všech fázích procesu bezdomovectví, tj. již před rizikem jeho vzniku opatřeními preventivní povahy, tak podporou navazující na současné služby. Opatření vycházejí ze střednědobého výdajového rámce státního rozpočtu, se zvážením možnosti využití finanční podpory z fondů EU.

Za účelem vypracování samotné Koncepce vznikla expertní skupina pro řešení problematiky bezdomovectví při Komisi pro sociální začleňování Ministerstva práce a sociálních věcí, která je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem ministryně práce a sociálních věcí v oblasti sociální politiky se zaměřením na boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Záštitu nad zpracováním kapitol věnova-

ných jednotlivým prioritním oblastem převzali garanti z řad odborné veřejnosti.

Koncepce staví do popředí zásadní témata v řešení problematiky bezdomovectví, a to od podpory přístupu k bydlení a zdravotní péči po podporu zvyšování informovanosti a spolupráce relevantních aktérů. Je přitom zřejmé, že Koncepce zdaleka nevyčerpává všechna témata a problémy, které jsou s prevencí a řešením bezdomovectví spojeny. U mnoha témat se ukázalo, že přesahují vymezení tohoto dokumentu a je třeba je řešit v dalších strategických materiálech ministerstva ve vztahu k osobám sociálně vyloučeným nebo sociálním vyloučením ohroženým, jako je například *Strategie sociálního začleňování 2014–2020* (která byla schválena vládou v lednu 2014) nebo *Koncepce sociálního bydlení* (kterou vláda schválila v říjnu 2015). Koncepce se však zasazuje o prosazení širšího, procesuálního pohledu na problematiku bezdomovectví a nutnosti jejího komplexního a koordinovaného řešení. Vnímání vyloučení z bydlení jakožto procesu ukazuje slabiny současného systému, ve kterém téměř chybí preventivní opatření, stejně jako systémové možnosti návratu osob, které se propadnou až „na ulici“, zpět do bydlení.

Plnění opatření, která Koncepce formuluje, jsou každoročně vyhodnocovány a zpráva o plnění Koncepce je předávána vládě k projednání. Zprávy o plnění Koncepce zahrnují kromě vyjádření gestora jednotlivých opatření také zhodnocení opatření Ex-

pertní skupinou pro monitorování plnění opatření Koncepce. Členové této skupiny tak mají možnost se vyjádřit k reálné funkčnosti nastavených opatření v praxi.

Významným milníkem ve formování národní politiky prevence a řešení bezdomovectví byla odborná Konsenzuální konference o bezdomovectví, jejímž cílem bylo přispět k celospolečenskému konsenzu ve směřování politiky prevence a řešení bezdomovectví v následujících letech. Konference, první svého druhu v České republice, se uskutečnila ve dnech 26. a 27. listopadu 2014 na půdě Poslanecké sněmovny. Konsenzuální konference lze popsat jako veřejný průzkum, v jehož středu stojí porota, která má posoudit společensky kontroverzní téma. Odborníci předloží porotě důkazní materiály, ta může nejprve klást otázky a poté posuzuje důkazy v soukromí, z čehož vzejde její výsledné stanovisko.

V tomto případě porota hledala odpovědi na 5 klíčových otázek, zahrnujících témata od optimální míry solidarity veřejnosti s lidmi bez domova, přes důvody chybějící prevence ztráty bydlení, po roli různých aktérů.

Výstupy konference, které byly zveřejněny v únoru 2015, ukazují nezávislost poroty i konsenzuální způsob jejího rozhodování. Celé konference se zúčastnilo na 200 návštěvníků. Mezi ně patří zástupci poslanců a senátorů, zástupci obcí a krajů a obecních a krajských úřadů vč. zastupí-

telů měst a obcí, lidé z akademické sféry, zaměstnanci ministerstev, poskytovatelů sociálních služeb, sociální pracovníci, zástupci realitních kanceláří a majitelů bytového fondu, Probační a mediační služby České republiky, lidé se zkušeností života bez domova a v neposlední řadě též zástupci médií.

Základním východiskem pro tvorbu Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví byl tzv. komplexní model práce s bezdomovci, který navrhl tým expertů pracujících v oblasti bezdomovectví v rámci zpracování *Souhrnného materiálu pro tvorbu koncepce práce s bezdomovci v ČR do roku 2020*.

Komplexní model práce s bezdomovci představuje východisko pro ucelené chápání a přístup k bezdomovectví ve všech fázích jeho procesu od ohrožení přes sociální vyloučení až po návrat do obvyklého životního stylu, tedy po bydlení (viz Graf č. 1 níže). V rámci tohoto modelu nahlížíme na proces bezdomovectví z trojího hlediska: prevence, aktuální pomoc a (znovu) začlenění.

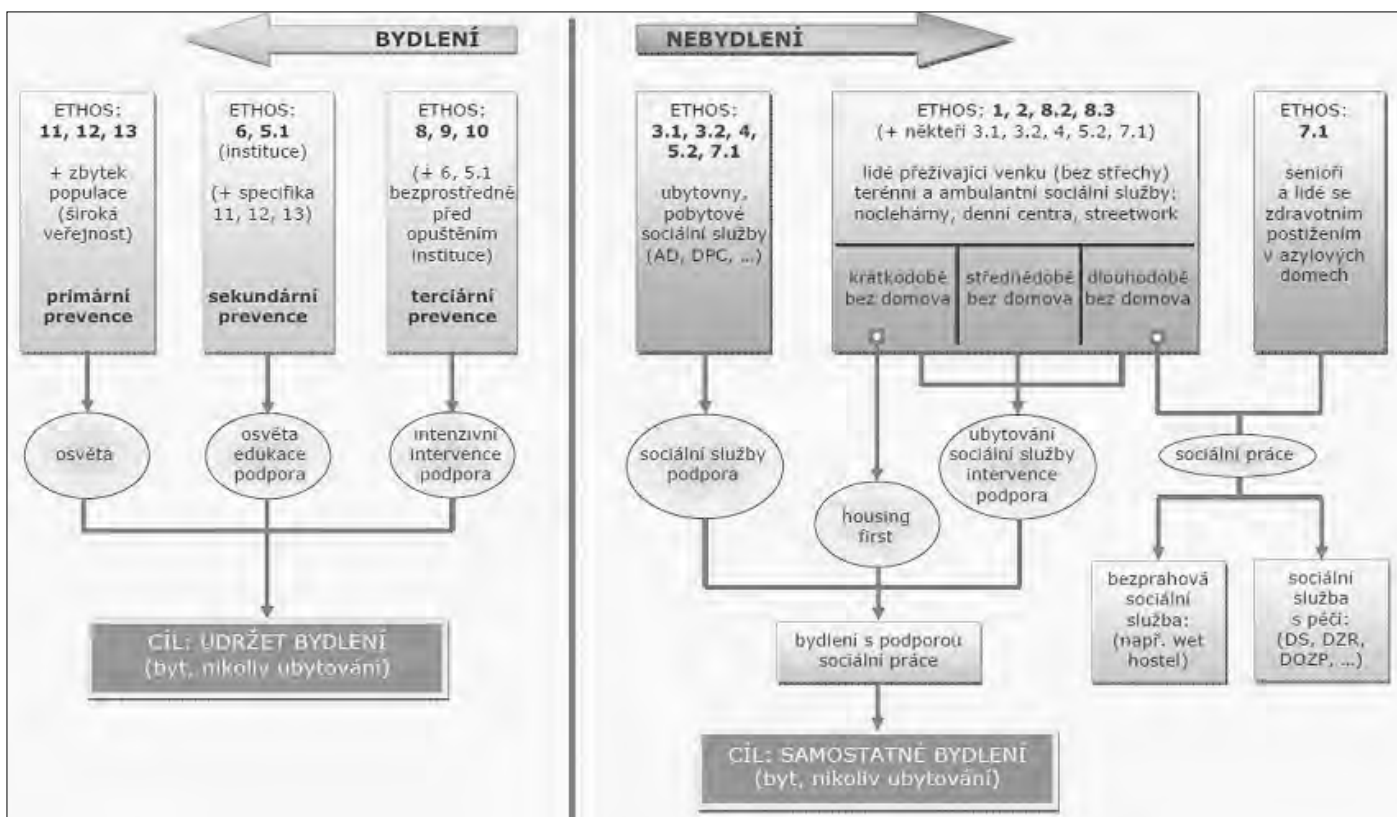
Cílem komplexního modelu práce s bezdomovci je minimalizace počtu domácností a jednotlivců, kteří přicházejí o bydlení, minimalizace počtu osob, které přebývají na ulici (tzv. zjevných bezdomovců), zvýšení výkonnosti a efektivity systému a přinesení úspor budoucích veřejných výdajů, a to prostřednictvím:

- podpory prevence a možností sociálního začlenění bezdomovců, kteří se mohou a chtějí vrátit (včetně podpory těch osob, které začlenění nejsou schopny) do obvyklého standardu života, tedy do existence s bydlením, za něž převezmou plnou odpovědnost;
- doplnění a ustálení sítě služeb až do mezioborové úrovně (od prevence přes sociální služby podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a další mezioborové služby, jako jsou služby pro rodiny a děti, zdravotní služby, služby zaměstnanosti aj.), přes bydlení s podporou (viz níže) až samostatné bydlení;
- rozšíření současné podoby sociální práce s bezdomovci včetně dostupného bydlení o koncept zaměřený nejprve na bydlení (Housing first).

Graf č. 1 ukazuje cílové skupiny osob v procesu bezdomovectví a naznačuje procesy podpory. Cílem všech politik vedoucích k řešení bezdomovectví je udržení nebo nalezení bydlení, nikoliv přístřeší či ubytování (skupina osob žijících v těchto zařízeních patří dle výše uvedené definice ETHOS mezi bezdomovce).

Skutečností je, že přechodná řešení bude vždy třeba udržovat pro osoby, které si byt neudrží nebo bydlení ztratí kvůli přírodní katastrofě, požáru, přistěhování se na nové místo, nebo těm, kteří potřebují uniknout před domácím násilím. Potřebnou dostupnost služeb pro bezdomovce je třeba trvale zachovávat vzhledem

Graf č. 1: Bezdomovci a osoby ohrožené bezdomovectvím s využitím definice ETHOS (Zdroj: Expertní skupina pro řešení problematiky bezdomovectví)



k tomu, že bezdomovectví je nekončící, dlouhodobý a společenskými okolnostmi podmíněný proces.

Bydlení s podporou (viz Graf č. 1 výše) je jednou z forem sociálního bydlení a nástrojem sociálního začlenění. Jde nejčastěji o bydlení v nájemním vztahu, ale může jít o bydlení družstevní nebo podnájemní bydlení (v bytě, který má v nájmu poskytovatel sociálních služeb - NNO nebo PO). Podporou se rozumí sociální práce, bez ohledu na to, zda jsou souběžně poskytovány dávky nebo ne. Může jít o formu terciární prevence nebo o řešení aktuálního stavu bezdomovectví, jako návaznost na službu azylového domu nebo model Housing first (viz Graf č. 2 níže).

Bydlení s podporou spočívá v pravidelném kontaktu klienta se sociálním pracovníkem (obce nebo poskytovatele sociálních služeb), tato podpora musí být dostatečně flexibilní jak z hlediska intenzity, tak délky trvání i podoby a stupně spolupráce a kontroly. Podpora se uskutečňuje v podobě návštěv sociálního pracovníka a setkávání s ním v intervalech, které se postupně prodlužují, až zcela vymizí. Jejím obsahem je učení se samostatnému bydlení s cílem přechodu k samostatnému bydlení na vlastní odpovědnost. Může jít např. jen o pomoc, podporu a poradenství ve finančních otázkách, asistenci při vyřizování nároků na dávky, o podporu v otázkách nájmu, či problémů v určitých krizových situacích, jindy ale o podporu založenou na dlouhodobější obsažnější spolupráci a kontrole. Dostupnost flexibilní podpory dle potřeb klienta je důležitá i k udržení duševní pohody v komunitách, do kterých se klienti přestěhují.

Řešení prostřednictvím bydlení s podporou je cestou nejen pro návrat akutních bezdomovců do obvyklého způsobu života, ale také pro minimalizaci počtu podstatné části potenciálních bezdomovců. Doprovodným finančním nástrojem pro bydlení s podporou může být forma chráněného nájmu s velmi ztíženou možností

výpovědi, sníženého nájemného, garancí dluhu na nájmu, finanční podpora nájemce nebo pronajímatele. Jde-li o sociální bydlení v soukromém domě, pak je samozřejmá adekvátní kompenzace majiteli formou dotace už při výstavbě, dotace na vyrovnání obvyklého nájemného nebo garancí obce nebo třetí osoby, zpravidla nevládní organizace.

V současnosti u nás neexistuje bydlení s podporou určené pro začleňující se bezdomovce. Poskytovatelé sociálních služeb se snaží vyplnit legislativní mezeru jinými druhy sociálních služeb, nejčastěji formou terénních programů nebo sociálně aktivizačních služeb, případně sociální rehabilitací. Tyto služby pak bývají pojmenované různě, např. tréninkové bydlení, sociální bydlení, bydlení na zkoušku, prostupné bydlení apod. Každá z těchto forem sebou nese negativa a rizika. Podobnými službami, které jsou ovšem určeny úzce definovaným cílovým skupinám, jsou chráněné bydlení, domy na půli cesty, podpora samostatného bydlení.

Tuto situaci by mělo příznivě ovlivnit přijetí zákona o sociálním bydlení, který bude vycházet z již vládou schválené Koncepce sociálního bydlení České republiky do roku 2020. Zákon v současné době intenzivně připravuje Ministerstvo práce a sociálních věcí se spolugestory, Ministerstvem pro místní rozvoj a ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu J. Dienstbierem. Úkolem tohoto zákona je legislativně ukotvit systém sociálního bydlení, který v České republice dosud chybí. Je připravena pracovní verze paragrafovaného znění zákona o sociálním bydlení. Tato pracovní verze je diskutována s klíčovými partnery z oblasti státní správy (spolugestory, Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra), Asociací krajů, Svazem měst a obcí ČR a Sdružením místních samospráv. Zákon bude po připomínkovém řízení, které započne v létě 2016, předložen vládě. Účinnost zákona se předpokládá od října 2017.

Připravovaný zákon definuje pojem „sociální bydlení“ jako nájemní bydlení poskytované osobám v bytové nouzi či bytovou nouzi ohroženým za účelem předcházení sociálního vyloučení a pádu do chudoby.

Sociální bydlení je poskytováno v těchto formách: sociální byt a dostupný byt. Systém je doprovázen poskytováním sociální práce zaměřené na řešení nepříznivé sociální situace včetně potřeby vhodného bydlení. Sociální bydlení navazuje na síť sociálních služeb dle § 57 zákona č. 108/2006 Sb., konkrétně na služby azylových domů. Pro tyto účely bude zřízen zvláštní režim poskytování této sociální služby, který bude určen přímo pro klienty systému sociálního bydlení. Tento režim je ošetřen změnou v zákoně o sociálních službách, která doprovází vznik nové právní normy o sociálním bydlení. Do zákona bude začleněna i právní úprava týkající se dávek na bydlení.

V situaci bytové nouze se osoba nachází, pokud:

- nemá zajištěno (osoba bez domova) nebo nevlastní bydlení, bydlí v nejistém, či nevyhovujícím bydlení, typicky jde o lidi z azylových domů nebo ubytoven, nebo
- společně s osobami, se kterými je posuzována, vynakládá více než 40 % svých započitatelných příjmů na bydlení.

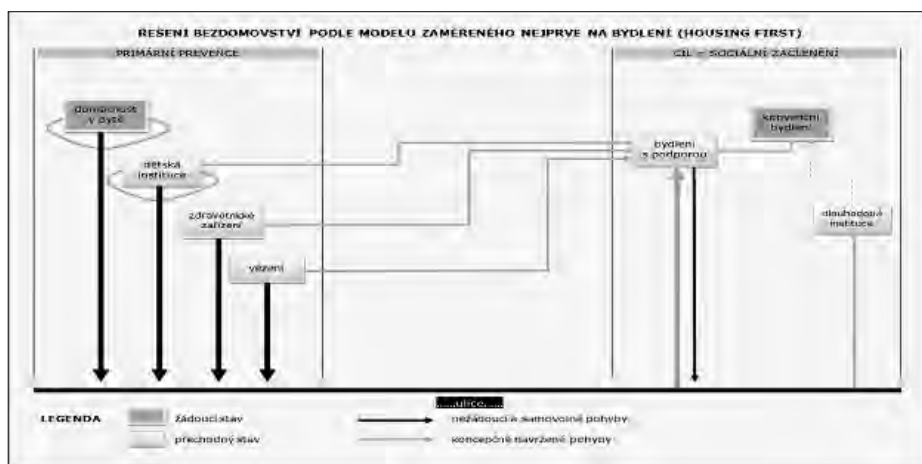
Pro obě tyto skupiny platí, že po úhradě nákladů na bydlení nezbyvá částka vyšší než 1,6 násobek životního minima. Tato příjmová situace trvá nejméně šest po sobě jdoucích kalendářních měsíců. Důležité je také přísné majetkové testování.

Zvláště zranitelnými osobami, které budou moci využít zrychlení procesu přidělování sociálního či dostupného bytu, jsou senioři, osoby se zdravotním postižením, rodiny s dětmi, samoživitelé a samoživitelky, pečující osoby, oběti domácího násilí, lidé opouštějící ústavní zařízení a lidé diskriminovaní podle definice v antidiskriminačním zákonu (č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

1 Sociální vyloučení je proces, během kterého jsou jednotlivci či celé skupiny vytěsňovány na okraj společnosti a je jim ztížen či omezen přístup ke zdrojům a příležitostem, které jsou dostupné ostatním členům společnosti. Mezi tyto zdroje je řazeno především zaměstnání, bydlení, sociální ochrana, zdravotní péče a vzdělání (viz Dlouhodobá vize resortu práce a sociálních věcí v oblasti sociálního začleňování schválená MPSV dne 31. května 2012, dostupná na http://www.mpsv.cz/files/clanky/13031/vize_SZ.pdf.)

Autorka (jitka.modlitbova@mpsv.cz) působí jako odborný referent odboru sociálních služeb, sociální práce a sociálního bydlení Ministerstva práce a sociálních věcí, Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2, Česká republika.

Graf č. 2: Model zaměřený nejprve na bydlení - "Housing first"



Zdroj: Souhrnný materiál pro tvorbu koncepce práce s bezdomovci v ČR do roku 2020

Sociální politika v roce 2016 – nové výzvy v nejisté době

Vladimír Barák

Od sociální politiky a jejích nástrojů, mezi něž spadá mimo jiné i sociální práce, se v moderní společnosti právem očekává, že poskytne předpoklady, podmínky, impulzy a motivaci pro rozvoj každého jedince, a tím i pro prosperitu celé společnosti. Očekávání veřejnosti od sociální politiky přitom budou růst spolu s tím, jak v současné době, kterou lze označit za dobu nejistou, přibývá sociálních rizik. Ta musí být odborníky vnímána nejen jako hrozba, ale i jako příležitost. V tomto pojetí se na půdě Vysoké školy ekonomické v Praze v rámci Mezinárodní pracovní konference „Sociální politika 2016 – nové výzvy v nejisté době“ setkají 24. listopadu 2016 významní odborníci na danou problematiku.

Sociální kontext v poslední době sílí ve všech oblastech lidského konání. Mimo samozřejmě nestojí ani sociální politika, která dnes ve vyspělých zemích klade důraz na kultivaci jedince a jeho kvalit jako rozhodujícího předpokladu prosperity moderní společnosti i naplňování jejích cílů. Tato skutečnost se stává stále zřejmější ve vyspělých zemích a citelně ji pociťují i státy, které se zatím úrovní své vyspělosti řadí k méně vyvinutým či dokonce zaostalým, a které si víceméně zřetelně uvědomují, že klíčem jejich rozvoje jsou lidé vzdělání a kultivovaní a současně rozvíjení a uspokojování jejich potřeb.

Česká republika nestojí stranou. Čím rozvinutější země je, tím větší je u ní pravděpodobnost výskytu nových sociálních rizik ohrožujících společnost. Těm je nutné čelit. Pochopení příčin problémů, stejně jako vyargumentovaná a odborně podložená řešení, je nutné vnímat coby klíčová pro vývoj společnosti. Kolektiv Katedry hospodářské a sociální politiky Národohospodářské fakulty VŠE v Praze se proto rozhodl nabídnout kolegům z pracovišť vědeckých či vzdělávacích, ale i expertům z praxe, vhodnou platformu k diskuzi na současná témata z oblasti sociální politiky, a uspořádal proto tematicky zaměřenou pracovní konferenci. Při výběru řečníků i témat byl přitom kladen důraz na co největší pestrost a zaměření aktérů. Organizátoři tak očekávají zajímavou debatu plnou neotřelých myšlenek a odlišných pohledů na probíraná témata, mezi něž patří:

- Hodnocení politiky sociálních služeb v širší perspektivě
- Otcovství a mateřství v kontextu trhu práce a sociální politiky
- Sociální politika Evropské unie
- Důchodová reforma v ČR a v jiných zemích
- Sociální práce a její financování
- Nové trendy ve vysokoškolské výuce sociální politiky a sociální práce.

„Právě pestrost témat vnímám jako jeden z hlavních kladů konference. Zabývat se budeme nejen specifiky české sociální politiky, ale zaměříme se na ni i z celoevropského pohledu,“ uvádí prof. Ing. Vojtěch

Krebs, CSc., předseda vědeckého a organizačního výboru konference a garant ekonomicky zaměřených příspěvků.

Jak ale vyplývá z výše uvedených okruhů, konference pojme sociální politiku nejen coby ekonomickou disciplínu, ale výrazně bude akcentovat i její sociální povahu. Mezi hlavními řečníky tak budou i odborníci z příbuzného oboru sociální práce. „Role této praktické disciplíny je v naplňování principů sociální politiky nezastupitelná,“ zdůvodňuje propojení oblastí na konferenci prof. Krebs.

Garanci nad sekcí příspěvků z oblasti sociální práce převzala doc. PhDr. Dana Knotová, Ph.D., z Filozofické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s níž NF již dříve spolupracovala například při přípravě pro studenty atraktivního předmětu Sociální práce pro ekonomy. Oblast trhu práce a hodnocení politiky sociálních služeb v širší perspektivě pak garantuje doc. Ing. Magdalena Kotýnková, CSc., z Národohospodářské fakulty.

Složení řečníků bude mezinárodní. Například sousední Slovenskou republiku budou zastupovat prof. Ing. Eva Rievajová, Ph.D. nebo doc. Ing. Silvia Šipikalová, Ph.D., obě z Národohospodářské fakulty Ekonomické univerzity v Bratislavě. Německou spolkovou republiku ve vědeckém výboru reprezentuje prof. Dr. Ingrid Wirth z Technische Hochschule Wildau. Hovořit budou dále například Ing. Jaroslav Šulc, CSc., ekonom z Českomoravské konfederace odborových svazů či doc. Ing. Ladislav Průša, CSc., ředitel Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí.

O významu akce svědčí i skutečnost, že záštitu nad konferencí přijala ministryně práce a sociálních věcí České republiky Michaela Marksová, která již přislíbila zastoupení za ministerstvo práce a sociálních věcí.

„Je v zájmu celé naší země, aby si odborníci v této oblasti vyměňovali své názory a zkušenosti. Dobré příklady z praxe i inovativní přístupy mohou pomáhat všem aktérům sociální politiky k vybudování udržitelného sociálního systému,“ uvedla ministryně.

Osobně se těší zejména na blok příspěvků zabývajících se otcovstvím a mateř-

stvím v kontextu trhu práce a sociální politiky. „Vždy jsem se nejvíce zabývala rodinnou politikou, proto mě zajímá především situace otců a matek. Jejich dobrá životní situace se totiž promítá do výchovy dětí. A děti, které se dokážou zorientovat v dospělosti v takto složitém a hektickém světě, jsou následně zárukou toho, že bude fungovat důchodový systém, bude jednodušší řešit problémy s nezaměstnaností a podobně,“ říká Marksová.

Závěry z konference se chce MPSV intenzivně zabývat. Ostatně, už v současné době je v rámci resortu zřízeno několik komisí, kde jsou odborníci součástí kolektivu, který vytváří důležité koncepční či strategické materiály. Jejich členové a členky na konferenci také vystoupí. Veřejně známé jsou především Odborná komise pro důchodovou reformu (tu na konferenci zastoupí její člen prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.) či Odborná komise pro rodinnou politiku (pozvání přijala Ing. Radmila Malá, zástupkyně ředitelky Odboru 14 – Financování kapitol státního rozpočtu I., Ministerstva financí ČR).

Příspěvky budou přijímány v českém, slovenském a anglickém jazyce, a to až do konce září 2016. Následně budou po odprezentování vydány v souhrnném sborníku. Kromě této podoby zveřejnění odborných statí budou výstupy z diskuzí obecnější povahy prezentovány i před veřejností. Mediálním partnerem akce se stal nejprodávanější zpravodajský časopis TYDEN. Ve vědeckém výboru ho zastupuje Mgr. Daniel Köppl, výkonný ředitel zastřešujícího vydavatelství EMPRESA MEDIA, a. s.

Pracovní konference je plánována jako jednodenní. Je součástí projektu hrazeného v rámci rozvojové interní soutěže VŠE, a proto účastníci a hosté konference nehradí žádný registrační ani účastnický poplatek. Zajištěno bude občerstvení, o které se postará jedna z pražských obecně prospěšných společností.

Autor (vladimir.barak@vse.cz) působí na Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika.

Husitský Tábor bude hostit již osmý ročník Výročního kongresu poskytovatelů sociálních služeb

Veronika Hotová

Ve dnech 6.–7. října tohoto roku se uskuteční v historickém městě Táboře již VIII. výroční kongres poskytovatelů sociálních služeb. Tato největší událost poskytovatelů sociálních služeb v České republice, kterou pořádá Asociace poskytovatelů sociálních služeb, si již dávno našla své pevné místo mezi významnými každoročními událostmi a hostit bude opět stovky návštěvníků. Kongres je nejvýznamnější událostí nejen pro všechny poskytovatele sociálních služeb v České republice, ale i místem pro setkání odborníků a politiků. „Výroční kongres se za posledních 7 let stal již tradičním setkáním odborníků a poskytovatelů sociálních služeb. Stalo se tak nejen díky pestrému a kvalitnímu programu a odborným sekcím, ale i díky workshopům, společenskému galavečeru a v neposlední řadě i krásnému prostředí husitského Tábora. I letos se tak sjede do centra husitů řada výrazných osobností a návštěvníci se mohou těšit nejen na nové poznatky a informace, ale i společné rozhovory s ostatními kolegy a přáteli,“ komentuje letošní ročník prezident APSS ČR Jiří Horecký. A rozhodně je na co se těšit.

První kongresový den bude rozdělen na dvě části. Dopoledne usedne k rozhovorům s moderátory Jiřím Horeckým a Andreou Tajanovskou, lektorkou Institutu vzdělávání APSS, řada odborníků a osobností. Mezi nimi bude m. j. starosta města Tábor Jiří Fišer; socioložka a publicistka Jiřina Šiklová; geriatr, internista a gerontolog Zdeněk Kalvach; veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová; ředitel odboru sociálních služeb, sociální práce a sociálního bydlení MPSV David Pospíšil; náměstkyně ministryně práce a sociálních věcí Zuzana Jentschke Stöcklová; poslankyně Poslanecké sněmovny PČR Radka Maxová a mnoho dalších. V odpolední části proběhne několik přednášek. Na téma „Ohrožuje migrační krize Evropu a její hodnoty?“ promluví politolog a publicista Petr Robejšek, Ladislav Průša, ředitel Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, přednese téma „Co chybí sociálním službám v ČR aneb Sociální služby v číslech“. Těšit se můžete i na analytika veřejné politiky, prognostika a publicistu Martina Potůčka s tématem „Starobní důchod – opora ve stáří?“.

Na závěr prvního jednacího dne proběhne slavnostní galavečer, jehož součástí bude předávání certifikátů Značky kvality v sociálních službách, udělení ceny APSS ČR za přínos sociálním službám, vystoupe-

ní středověkých kejklířů, raut a samozřejmě hudební vystoupení.

Program druhého jednacího dne bude rozdělen do pěti sekcí (ekonomicko-provozní, zdravotní, sociální, terénní a sekce nízkoprahových zařízení a azylových domů) a workshopů. V rámci ekonomicko-provozní sekce proběhne diskuzní panel k financování sociálních služeb a novele zákona o sociálních službách, kterého se zúčastní například Lukáš Curylo, ředitel Charity ČR a zástupci MPSV, následovat bude přednáška lektora CURATIA EDUCATION s. r. o. Jiřího Tinky „Nebezpečné osobnosti v týmu a jak se jim bránit“. Ve zdravotní sekci vystoupí například manažerka kvality Psychiatrické nemocnice Jihlava Irena Točíková s tématem „Gerontopsychiatrie a novinky v oboru“, vrchní sestra Interního oddělení Nemocnice Jihlava, p. o., Milena Žáková zase s přednáškou „Novinky v diabetologii“. Činnost Profesního svazu zdravotnických pracovníků v sociálních službách APSS představí jeho předsedkyně Radka Maršíková. V sekci sociální se můžete těšit na téma „Validace a práce s ní“ Věry Berkové, metodičky sociálního úseku Senior Otrokovice, p. o., Petr Mach, vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví MěÚ Kolin, bude hovořit na téma „Opatrovnictví jako každodenní činnost sociálního pracovníka“, s novinkami

v Profesním svazu sociálních pracovníků v sociálních službách APSS seznámí posluchače Andrea Tajanovská, členka řídicí rady. V terénní sekci se dozvíte o problematice naplňování standardů kvality od Kateřiny Holické z oddělení inspekce sociálních služeb MPSV a Marie Jarošové, ředitelky Sociálních služeb města Milevska. Projekt neformálních pečujících „Pečuj doma“ představí Antonín Hošťálek z Diakonie Českobratrské církve evangelické. V sekci nízkoprahových zařízení a azylových domů se můžete těšit na nízkoprahový Think Tank aneb Otevřený blok pro sdílení témat z praxe či na představení KRIMIGAME – preventivně-vzdělávací hry pro NZDM.

Z workshopů se budete moci zúčastnit například Systémového rozvoje a podpory nástrojů sociálně-právní ochrany dětí či Značky kvality v sociálních službách.

Ale to rozhodně není vše. Podrobnější program naleznete a přihlásit se můžete na stránce www.apsscr.cz, v menu Konference & Kongresy & Semináře. Těšíme se na setkání s vámi v Táboře, při největší akci roku v oblasti sociálních služeb.

Autorka (sefredaktor@apsscr.cz) působí jako šéfredaktorka časopisů Sociální služby a Listy sociální práce a PR specialista APSS ČR, Vančurova 2904, 390 01 Tábor, ČR.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ukončilo administraci Integrovaného operačního programu (IOP) z minulého programového období 2007–2013. Z programu se podařilo vyčerpat 2,1 miliardy korun, které financovaly celkem 144 projektů v oblasti zaměstnanosti a sociální integrace.

Nejvíce peněz se investovalo do transformace pobytových zařízení sociálních služeb. Mezi podpořená zařízení patří například Domov Jeřabina Pelhřimov nebo Chráněné bydlení Naplno z Jindřichohradecka. Další projekty se soustředily na pomoc obyvatelům sociálně vyloučených romských lokalit. V Ostravě - Kunčičkách vyrostlo nízkoprahové a poradenské centrum, kam mohou děti chodit na kroužky nebo doučování. Podobné centrum vzniklo také v Obrnicích na Mostecku. Celkem bylo v této oblasti podpořeno 29 podobně zaměřených projektů za zhruba čtvrt miliardy korun. Téměř půl miliardy korun bylo použito na výstavbu a rekonstrukci 14 pracovišť Úřadu práce s cílem zajistit vyšší komfort klientům i zaměstnancům. V Plzni a Sezimově Ústí byla za 42 milionů korun vybudována dvě informačně-vzdělávací střediska. Konají se v nich nejruznější školení či rekvalifikační kurzy a klienti se zde dozvědí, kam nasměrovat svoji kariéru. Dále bylo podpořeno celkem 53 projektů z oblasti sociální ekonomiky za zhruba 128 milionů korun. Celková alokace IOP, jehož řídicím orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj, činila 43 mld. Kč. MPSV připadlo z rozpočtu programu zhruba šest procent. Na realizaci IOP se dále podílelo Ministerstvo vnitra (přibližně polovinou alokace), Ministerstvo zdravotnictví a také Ministerstvo kultury. V programovém období 2014–2020 je IOP nahrazen Integrovaným regionálním operačním programem, který je již plně v gesci Ministerstva pro místní rozvoj. MPSV v tomto období řídí Operační program Zaměstnanost a Operační program potravinové a materiální pomoci.

Zdroj: MPSV

Recenze knihy „Mami, kdy už konečně umřeš?“

ROSENBERG, Martina. *Mami, kdy už konečně umřeš?. Překlad: PODLEŠÁKOVÁ, Štěpánka. Praha: Portál, 2016. 176 str. ISBN 978-80-262-1017-7*

Kniha německé autorky Martiny Rosenberg měla poměrně obtížný vstup na německý knižní trh. Název knihy byl natolik kontroverzní, že za něj autorka musela těžce bojovat. Vyhrála a kniha se hned po vydání stala bestsellerem. Její přitažlivost není dána jen oním téměř šokujícím názvem, ale zejména osobní zповědí autorky, která se odvážně pustila do popisu rodinné situace a vlastních pocitů při péči o maminku nemocnou Alzheimerovou chorobou.

Kniha začíná téměř idylickým návratem autorky s rodinou - manželem Jensem a dcerou Lenou - z Řecka, kde oba manželé po léta pracovali, domů do Německa. Rodiče autorky nabídli vracející se rodině byt v patře jejich velkého rodinného domu. Soužití tří generací se zprvu jeví jako dokonalý plán - babička s dědečkem pomáhají při hlídání dcerky Leny, rodiče mohou pracovat bez obav o dceru a prarodiče se těší z přítomnosti mladých... Takto ideálně to funguje skoro čtyři roky, až do osudného dne, kdy je mamince autorky diagnostikována Alzheimerova choroba - tedy postupující demence.

Autorka zcela bez jakýchkoliv pochyb počítá s tím, že se o maminku, žijící ve stejném domě, postará. Netuší ovšem, jak těžké břemeno na sebe (a na celou rodinu) naložila. Nechci připravit čtenáře o literární zážitek (byť by se autorce dalo z literárního úhlu pohledu ledacos vytknout, ale v případě této knihy nejde ani tak o formu, jako o její obsah) z postupně se měnícího pohledu na povinnost k matce, k otci, k rodině...ale přesto si nemohu odpustit některé své postřehy, které se mohou týkat každého jednoho z nás, kdo by se v podobné situaci ocitl.

V autorčině případě převládá jasný a pochopitelný pocit přirozené povinnosti postarat se o svou matku, která rodině nabízela nezištně společné bydlení a dokonce pomáhala s péčí o autorčinu dceru. Netuší ale, že se bude jednat o dlouhodobý

proces péče se zhoršujícími se příznaky této zákeřné nemoci. Že se maminka bude před očima měnit z vlídné a starostlivé osoby v někoho naprosto jiného, cizího, někoho, kdo bude zprvu vyžadovat neustálou pozornost, později bude nutné se o něho nepřetržitě dnem i nocí starat. Samozřejmě je výhodou, že v prostorném domě může s rodinou bydlet i pečovatelská, ale ne každá dokáže rozmary staré dámy snášet. K tomu je nutno připočíst zdravotní a psychické problémy otce autorky, který byl zvyklý, že se o něho manželka starala a nyní se ocitá na „vedlejší koleji“. A samozřejmě se nelze zbavit ani role matky a manželky (a to i v případě vzdání se svého zaměstnání, kariéry). Autorka se dostává až na dno svých psychických i fyzických sil. Teprve v tuto dobu zjišťuje možnost využití respitního (odlehčovacího) pobytu maminky v nemocnici. Ovšem ani toto není východiskem, jak čtenář posléze sám zjistí. Úžasně a bez skrupulí popsané pocity autorky jsou to nejcennější, co lze z knihy vytěžit. Do pozadí se tak dostávají role ostatních příslušníků rodiny - nemocného otce, manžela, dcerky Leny. Vše se točí kolem autorčiny matky a jejich měnících se pocitů.

Díky této knize si i český čtenář může uvědomit, jak těžká je péče o rodinného příslušníka, který se neobejde bez cizí pomoci a jak bolestné je to zejména v případě demence, kdy tento pro nás blízký člověk přestává poznávat své okolí, přestává se orientovat v čase a prostoru a přesto potřebuje od nás láskyplnou péči plnou pochopení. Je nasnadě, že ne každý je schopen tuto zátěž vydržet bez pomoci druhých, nejlépe odborníků. Pokud se se svým trápením nesvěří do rukou odborníků, nenechá si pomoci, může dopadnout stejně jako autorka, na které se péče o matku podepsala zejména po fyzické stránce.

Přes všechny výše uvedené problémy byla autorka za asistence pečovatelek

schopna svou maminku dovést až do jejího konce, maminka zemřela doma, obklopená svými blízkými. Smrt byla pro všechny vysvobozením. Kéž se po přečtení této knihy dokážeme poučit a nemusíme nikdo procházet stejnými traumaty jako autorka.

O smrti a umírání se v naší společnosti našťástí už začíná mluvit. O Alzheimerově nemoci a stařecké demenci již méně. Díky knize Martiny Rosenberg se otevírá prostor pro další diskuse nad tématem péče o osoby s tímto onemocněním, o péči neformální, rodinné i té institucionální či terénní. Můžeme jen doufat, že ke zlepšení pomůže i „Národní akční plán pro Alzheimerovu nemoc a další obdobná onemocnění na léta 2016–2019“, který v únoru 2016 předložil ministr zdravotnictví vládě. Do doby, než začnou platit příslušná v plánu uvedená opatření, nám nezbyvá než se poučit z knihy Martiny Rosenberg a vyhledat pomoc sociálních služeb (ať již pečovatelské služby, respitních pobytů či alespoň odborného poradenství) dříve, než se péče o blízkého člověka projeví na našem zdraví, vztazích v rodině i v zaměstnání...



Autorka Klára Vítková Rulíková (klara.vitkova@mpsv.cz) působí na odboru sociálních služeb, sociální práce a sociálního bydlení MPSV, Na Poříčnickém právu 1/376, 128 01 Praha 2, Česká republika.

Zaměstnavatelé odmítají tzv. společné odměňování ve zdravotnictví

Unie zaměstnavatelských svazů ČR společně s Hospodářskou komorou ČR a Svazem průmyslu a dopravy ČR vyslovují společný a důrazný nesouhlas s návrhem Ministerstva zdravotnictví ČR zavést tzv. společné odměňování ve zdravotnictví, protože je to zcela nesystémový krok, který by omezil podnikatelské prostředí v oblasti zajišťování veřejných služeb. V posledních týdnech jsou podávány návrhy odborových svazů ve zdravotnictví k zavedení tzv. společného odměňování ve zdravotnictví. Tuto variantu připouští v pracovních materiálech i Ministerstvo zdravotnictví jako možnou variantu k diskuzi za účelem stabilizace českého zdravotnictví. Tento návrh předpokládá uplatnění, resp. rozšíření působnosti nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech ve státní správě a veřejných službách, i na soukromé nemocnice nebo krajské nemocnice mající právní formu obchodních společností. Unie zaměstnavatelských svazů ČR společně s Hospodářskou komorou ČR a Svazem průmyslu a dopravy ČR vyslovují společný a důrazný nesouhlas s tímto návrhem. Odmítavý postoj vychází z řady konkrétních argumentů, které jsou uvedeny ve společném stanovisku. Není možné dále omezovat podnikatelské prostředí v oblasti zajišťování veřejných služeb, je zcela nesystémové vyčlenit pouze lůžkovou zdravotní péči a zavádět v jednom subsegmentu jednotná pravidla odměňování a neuplatňovat tato pravidla např. v oblasti ambulantní péče. Dále není akceptovatelné zavádět kroky, které sjednocují nákladovou část, když na stránce příjmové jsou pravidla velmi rozdílná a nejednotná.

Zdroj: Unie zaměstnavatelských svazů

Integrace uprchlíků: Zaměstnanost, sociální politika a otázky začleňování

Zdroj: European Commission, Periodicals catalogue, Social Agenda 44, Catalog N.: KE-AF-15-044-EN-N

Společný přístup k integraci v rámci EU

Integrační politiky zůstávají v gesci jednotlivých členských států EU, ale již v listopadu 2004 přijali zástupci jednotlivých členských států soubor společných základních zásad (CBP) o integraci státních příslušníků třetích zemí.

Dále Evropská komise v roce 2005 přijala společný rámec, jehož obsahem je řada mechanismů a nástrojů EU na podporu integrace a k usnadnění výměny informací mezi jednotlivými subjekty (evropské internetové stránky o integraci, Evropské fórum pro integraci, apod.).

Na webových stránkách EU, zabývajících se integrací, je denně zveřejňována řada novinek a informací, zpráv, kalendář nadcházejících událostí, je zde umístěna online knihovna, sbírka osvědčených postupů, informační listy členských zemí EU, národní internetové stránky orgánů odpovědných za integrační otázky apod. Stránky EU byly vytvořeny v roce 2002 s cílem usnadnit výměnu informací, iniciativ EU a osvědčených postupů na úrovni EU a zajistit koordinaci politik na národní úrovni.

Evropské fórum pro integraci zahájilo svoji činnost v roce 2009, kdy bylo založeno Evropskou komisí a Evropským hospodářským a sociálním výborem. V roce 2014 se změnilo na Evropské migrační fórum.

Agenda integrace

V červenci 2011 Evropská komise předložila novou evropskou agendu pro integraci státních příslušníků třetích zemí, zdůrazňující potřebu zvyšování hospodářského, sociálního, kulturního a politického začleňování migrantů do většinové společnosti.

V roce 2014 se vrcholní představitelé států a vlád znovu zavázali k dodržování společných základních zásad integrace státních příslušníků třetích zemí (CPB). Zdůraznili, že integrace je dlouhodobý, mnohostranný, obousměrný proces vzájemného přizpůsobování ze strany státních příslušníků třetích zemí a zemí EU. Důležitý je respekt k rozmanitosti příchodů, stejně jako respekt k základním hodnotám EU, jako jsou lidská práva, demokracie a právní stát.

V květnu 2015 navrhla Evropská komise novou evropskou agendu v oblasti migrace, která je založená na čtyřech pilířích pro lepší řízení migrace:

- snížení podnětů vedoucích k nepravdělné migraci;
- správa hranic (záchrana lidských životů a zajištění vnějších hranic);

- povinnost chránit se prostřednictvím silné společné azylové politiky;
- nová politika v oblasti legální migrace.

Finanční prostředky EU

Členské státy mají k dispozici finanční prostředky EU, které jim mají pomoci financovat integrační opatření. V letech 2007 až 2013 Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí (EIF) disponoval s celkovým rozpočtem ve výši 825 milionů €. V roce 2014 byl EIF nahrazen Azylovým, migračním a integračním fondem (AMIF), který má fungovat až do roku 2020. Nejméně 20 % z národních programů spolufinancovaných AMIF by mělo být věnováno na integrační akce, které mohou být použity pro státní příslušníky třetích zemí s povoleným pobytem, včetně uprchlíků a osob požívajících doplňkové ochrany. Evropská komise spravuje přímo 12 % prostředků z AMIF k financování iniciativ na úrovni EU, jakož i k financování pomoci při mimořádných událostech.

Dále je možné využít finanční prostředky Evropského sociálního fondu (disponujícího 80 mld. € mezi lety 2014–2020, z nichž 20 % je vyhrazeno pro spolufinancování projektů na začleňování) a Fondu regionálního rozvoje (disponujícího více než 20 mld. €, určených pro inkluzivní opatření mezi lety 2014–2020). Konečně jsou k dispozici také prostředky nového Fondu pro evropskou pomoc nejchudším, konkrétně část určená na „sociální začlenění“.

V září 2015 se Marianne Thyssen, evropská komisařka pro zaměstnanost, sociální věci, dovednosti a mobilitu práce, setkala s národními orgány spravujícími Evropský sociální fond a Evropský zemědělský fond pro evropskou pomoc nejchudším osobám. Na uvedeném setkání probrali účastníci možnosti jak optimalizovat využití finančních prostředků z těchto fondů pro uprchlíky a žadatele o azyl, a jaké nejlepší postupy stanovit v jednotlivých zemích.

Za rozhodování o tom, kolik státních příslušníků třetích zemí jednotlivé členské státy EU přijmou, jsou zodpovědné právě tyto státy, ale společně přijímací podmínky, postupy a práva pro žadatele o azyl jsou definována EU. Členské státy musí poskytnout žadatelům o azyl odpovídající podmínky přijímacího řízení, musí jim umožnit rovný přístup na trh práce, a to nejpozději do devíti měsíců po podání žádosti o azyl. V návaznosti na návrhy Evropské komise se země EU dohodly na přesídlení 22 504 osob, které potřebují

mezinárodně právní ochranu. Zavázaly se rovněž k přemístění 160 000 lidí z Itálie a Řecka (a případně z jiných zemí EU) v září 2017, a to prostřednictvím dočasného režimu nouzového přemístění. Dne 6. dubna 2016 Komise představila možnosti pro reformu evropského azylového systému, která je budována v několika fázích již od roku 1999, a další rozvoj bezpečné a legální cesty do Evropy.

Integrace uprchlíků může přinést nové postřehy

Evropská unie se historicky potýká s vysokým přílivem lidí, prchajících před válkami, nestabilitou, chudobou a klimatickými změnami. V roce 2015 hledalo azyl v EU 1,3 milionu lidí, většinou šlo o lidi ze Sýrie, Afghánistánu a Iráku. Musíme si uvědomit, že v případě uprchlíků se především jedná o obrovské lidské utrpení, ale s migrací jsou spojeny i praktické problémy: přijetí v nové zemi, bydlení, vzdělání, zdravotní péče, začlenění na trh práce a do společnosti. Integrace je v kompetenci jednotlivých členských států, ale EU má důležitou úlohu při poskytování podpory a pobídek, jako je podpora komunikace mezi jednotlivými členskými zeměmi, předávání osvědčených postupů a usnadnění využívání prostředků EU. Současná azylová pravidla EU již zahrnují povinnost členských států stanovit práva vztahující se k integraci uprchlíků a žadatelů o azyl. Integrace je velmi složitý proces a všechny jeho části jsou důležité. V procesu integrace je nutné se zaměřit zejména na zajištění přístupu azylantů na trh práce prostřednictvím hodnocení jejich dovedností, uznávání kvalifikací, jazykového vzdělávání, zvyšování kvalifikace, průběžného školení v rámci zaměstnání, zdravotní péče a zajištění bydlení. A zvláštní pozornost je nutné věnovat také výzvám, kterým čelí ženy a nezletilé osoby bez doprovodu.

Pro integraci uprchlíků a osob žádajících o azyl bylo v rámci Útvaru pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začlenění při Evropské komisi zřízeno Oddělení pro uprchlíky. Toto oddělení má za úkol mimo jiné vyhodnocovat různé aspekty a vytvářet multidisciplinární a multidimenzionální přístup, a to nejen v rámci oddělení, ale také uvnitř Evropské komise jako celku. Již v září 2015 se evropská komisařka Marianne Thyssen setkala na semináři Evropské komise, zabývajícím se uprchlickou krizí, s vnitrostátními orgány členských států, se zástupci Evropského

sociálního fondu (ESF) a Evropského fondu pro evropskou pomoc nejchudším (FEAD). Na semináři členské státy žádaly zejména o větší podporu a předávání osvědčených postupů, a to s ohledem na to, že některé země EU mají bohaté zkušenosti v integraci přistěhovalců a některé nemají vůbec žádné. Seminář byl zaměřen také na debatu o lepším využívání fondů na pomoc a integraci žadatelů o azyl a uprchlíků. Ty země, které mají značný počet lidí s migračním pozadím, potvrzují, že tito lidé mají dvakrát vyšší riziko pádu do chudoby, předčasně ukončují školní docházku, jejich míra zaměstnanostelnosti je mnohem nižší než u zbytku populace. Cílem výše popsaného oddělení je tedy zejména zajistit lepší integraci nově přichozích žadatelů o azyl a uprchlíků, lépe řečeno zajistit jejich úspěšnou integraci. Oddělení nyní zajišťuje potřebná data, protože v současné době chybí statistické údaje o přesné situaci v členských státech. V tuto chvíli jsou k dispozici pouze některá data týkající se Německa.

Integrace je velmi složitý proces a je nutné ji řádně připravit. Poté, co státní příslušník třetí země vstoupí do EU a podává žádost o azyl, měl by mít zajištěn přístup na trh práce nejpozději do devíti měsíců po podání žádosti. Před podáním žádosti o azyl musí být vše řádně připraveno, a to s pomocí finančních prostředků z fondů EU. Příliv uprchlíků je značný a to, co doposud Evropská komise řešila bez potíží, je nyní naléhavější a palčivější. Důležité jsou veškeré obecné otázky související s pohlavím, např. je nutné klást zvláštní důraz na integraci žen na pracovním trhu. Kromě toho je nutné, aby politici vzali v úvahu věkové složení nově přichozích: 82 % přichozích v roce 2015 bylo ve věku pod 35 let a 29 % pod 18, značnou část tvořily také nezletilé osoby bez doprovodu. Tuto krizi můžeme brát jako příležitost vidět tradiční problémy z nového úhlu. Ekonomická situace, včetně trhu práce, se mírně zlepšuje, ale stále máme vysokou nezaměstnanost, zejména nezaměstnanost mladých, mnoho lidí se také potýká s chudobou. Proto je důležité k řešení problémů přistupovat komplexně. Například je nutné rychle identifikovat, které dovednosti nově přichozích jsou potřeba a jak je možné vypracovat dovednostní profil žadatele o azyl. To je užitečné pro každého, i pro občany EU. Komise připravuje řadu akcí specificky zaměřených na uprchlíky. Uprchlíká krize je také příležitostí pro vytvoření platformy (orgánu ESF) s cílem usnadnit výměnu zkušeností, je to příležitost pro vzájemné poučení. Oddělení se aktivně účastní jednání ve Výboru pro zaměstnanost (hlavní poradní výbor pro zaměstnanost a záležitosti sociální rady ministrů EU v oblasti zaměstnanosti) a Výboru pro sociální ochranu (poradní výbor pro politiku sociální rady ministrů EU

v oblasti zaměstnanosti), jakož i v rámci Evropské sítě veřejných služeb zaměstnanosti. Oddělení se podílí na projektu vzájemného učení (který podporuje a koordinuje vzájemnou výměnu zkušeností mezi zeměmi EU v rámci evropské strategie zaměstnanosti). Uprchlíká krize také ukazuje, co je myšleno sociálními investicemi. Podíváme-li se na žadatele o azyl a uprchlíky, statistiky nám říkají, že dosáhnou stejné míry zaměstnanosti jako občané narození v EU teprve za 15 let, a že tento rozdíl je významný zejména v prvních pěti letech jejich pobytu v EU. Proto je nutné správný postup urychlit a integrovat je co nejdříve. Uprchlíkům je možné pomoci mnoha způsoby. Pomoc ze strany států EU přinese užitek nejen uprchlíkům samostatným, ale i ekonomice EU s ohledem na nepříznivý demografický vývoj, protože do EU nyní přichází potenciální mladá pracovní síla, která může skutečně přispět k našemu ekonomickému růstu. Uprchlíká krize je jak příležitostí, tak výzvou pro všechny.

Na podporu žadatelů o azyl, jejich integrace do zemí EU, na trh práce a obecně do společnosti mohou být využity různé zdroje spolufinancování, včetně fondů EU. Například prostředky z Fondu pro azyl, migraci a integraci, v němž je v letech 2014–2020 k dispozici 3,1 mld. €, mohou být využity pro rozvoj a zlepšení podmínek přijímání, pro zlepšení jazykové vybavenosti, pro občanskou spolupráci, integrační kurzy na trhu práce; prostředky z Fondu pro evropskou pomoc nejchudším osobám, v němž je ve stejném období k dispozici 3,8 mld. €, je možné použít k okamžitému nákupu potravin a hmotné pomoci; prostředky z Evropského sociálního fondu, v němž je ve stejném období k dispozici 80 mld. €, lze využít k usnadnění integrace na trhu práce ve chvíli, kdy žadatelé o azyl získají status uprchlíka nebo nejpozději do 9 měsíců poté, co o status uprchlíka požádali; a konečně prostředky z Evropského fondu pro regionální rozvoj, doplňující ESF, pomohou financovat zdravotní péči, vzdělávání, bydlení a péči o děti, zajištění potřebné infrastruktury. Žadatelé o azyl mohou získat také omezenou podporu z ESF na vzdělávací opatření pro děti a odborné vzdělávání pro dospělé, v těch zemích EU, které to umožňují.

Program The Youth Guarantee: Zaměstnanost mladých v praxi

Země EU schválily program The Youth Guarantee (YG) v dubnu 2013. Evropská unie finančně podporuje zakládání center YG a provádění programu YG prostřednictvím Evropského sociálního fondu a iniciativy pro zaměstnanost mládeže. To přináší i příležitosti pro vzájemnou výměnu vědomostí mezi zeměmi EU a monitoruje implementaci YG v rámci evropského procesu

správy ekonomických záležitostí v EU. Výsledky těchto snah poskytují mladým lepší kariéru budoucnost. Uvádíme tři příklady.

Gerda, z Lotyšska, dostala příležitost účastnit se kurzu, který ji připravil pro práci s uprchlíky, a to díky programu The Youth Guarantee (YG). Při komunikaci s lidmi z válkou zničeného Iráku a dalších arabských zemí zlepšila své jazykové schopnosti a setkala se se sociální prací. S programem The Youth Guarantee se seznámila prostřednictvím Státní zaměstnanecké agentury pro kariéru poradenství. Gerda má ráda arabštinu a má bakalářský titul z asijských studií, proto začala pracovat pro Arabskolotyšskou obchodní komoru, kde mohla denně využívat své jazykové znalosti a znalosti, která se naučila v průběhu kurzu YG. V červenci 2015 byla v Lotyšsku míra nezaměstnanosti mladý do 25 let na úrovni 15,1 %.

Zdravotnická inženýrka Sandrina je z Portugalska a program YG jí umožnil spojit znalosti ze studia zdravotnického inženýrství s praxí. Brzy po registraci u YG, jí společnost, která se specializuje na obor, který vystudovala, nabídla jednorocní stáž. Tato zkušenost pro ni byla opravdu cenná, protože doplnila její akademické vzdělání a teoretické znalosti, navíc byla po ukončení stáže ve firmě zaměstnána na plný úvazek. V Portugalsku se míra nezaměstnanosti osob mladších 25 let v červnu 2015 pohybovala kolem 31 %.

Andrei se vyučil kuchařem. „Žádné pracovní zkušenosti? Bohužel.“ Taková byla odpověď, kterou Andrei z Rumunska dostal vždycky, když hledal práci poté, co loni odmaturoval. Pak navštívil místní Pracovní agenturu a pohovořil si s kariéru poradcem. Poradce Andreiovi sdělil informace o YG a doporučil mu, aby se zúčastnil kurzů vaření a dalšího vzdělávání, podporovaného programem YG. Pár týdnů po absolvování si Andrei našel velmi dobře placenou práci. Nyní je kvalifikovaný kuchař v restauraci v Bukurešti. Andrei je typickým mladým člověkem, kterému se program YG snaží pomoci kombinací školení a praktické práce. V Rumunsku byla míra nezaměstnanosti mladých lidí v březnu 2015 na úrovni 22,3 %, je proto obvyklé, že mladí mají potíže s nalezením pracovního místa. YG centra se snaží zajistit klientům možnost kvalitního zaškolení s konkrétními zaměstnavateli, centra také podporují mladé, aby si dokončili vzdělání.

Závěr

Včasná intervence na podporu žadatelů o azyl a uprchlíků, poskytnutá co nejdříve po jejich příchodu do EU, je klíčovou pro jejich úspěšné začlenění na trh práce a do společnosti hostitelské země vůbec. Takové jsou zkušenosti těch zemí EU, které mají dlouhou tradici s pomocí uprchlíkům a s přijímáním uprchlíků a žadatelů o azyl.

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

Z obsahu čísla červen - červenec:

- Mgr. Magda Dohnalová: Reportáž: Seminář Pokojná smrt
- Mgr. Petr Mach: Detence v sociálních službách - návrh nové právní úpravy
- Mgr. Magdaléna Hejlová: Etika sociálního pracovníka
- Bc. Jiří Juřena: SOPAZYL - Sociálně patologické jevy v azylovém domě, 2. díl
- PŘÍLOHA: Paliativní péče v pobytových zařízeních sociálních služeb
Využitelnost švýcarské inspirace v české praxi (výstup z projektu česko-švýcarské spolupráce „Rozvoj geriatrické a paliativní péče v pobytových zařízeních sociálních služeb“)
- doc. MUDr. Iva Holmerová, Ph.D.: Soběstačnost a její posuzování v kontextu naší legislativy a praxe
- Mgr. Jana Merhautová: Řízení: Úspěšný manažer v sociálních službách
- Mgr. Marie Lukasová: Veřejný ochránce práv: Co nejméně narušit chod zařízení
- Ing. Renata Kainráthová: Recenze knihy: Mami, kdy už konečně umřeš?

Novinky v knižním fondu

Uplatnění absolventů škol na trhu práce - 2015.
Praha: Národní ústav pro vzdělávání, 2016. 75 s. ISBN 978-80-7481-153-1.

Vývoj vzdělanostní a oborové struktury žáků a studentů ve středním a vyšším odborném vzdělávání v ČR a v krajích ČR a postavení mladých lidí na trhu práce ve srovnání se státem v Evropské unii 2015/2016. / Vojtěch, Jiří - Paterová, Pavla
Praha: Národní ústav pro vzdělávání, 2016. 48 s.

Politika přípravy na stárnutí v České republice 2015. / Vidovičová, Lucie - Khýřová, Veronika
Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015. 47 s. ISBN 978-80-7421-117-1.

Statistická ročenka České republiky 2015.
Praha: Český statistický úřad, 2015. 796 s. ISBN 978-80-250-2638-0.

Z domácího tisku

Mateřská a rodičovská dovolená a sociální zabezpečení. / PŘIB, Jan
In: Práce a mzda. Roč. 64, č. 6 (2016), s. 25–29.
Účast na nemocenském pojištění v době mateřské a rodičovské dovolené. Poskytování peněžité pomoci v mateřství. Rodičovský příspěvek jako dávka státní sociální podpory. Rodičovský příspěvek a výkon výdělečné činnosti. Důchodové pojištění.

Diskriminace a rizikové spotřební jednání seniorů: vybrané aspekty v kulturní perspektivě. / VYHLÍDAL, Jiří - GALČANOVÁ, Lucie
In: Scientia et Societas. Roč. 12, č. 1 (2016), s. 134–162.
Současná populace seniorského a předseniorského věku z hlediska její socioekonomické diverzity a základních charakteristik prostřednictvím korespondenční analýzy, jako analýzy vzájemných relací uvnitř definovaného pole. Hlavní výzkumná otázka zní: Jaké segmenty seniorské populace mají větší šanci stát se obětí podvodného jednání či diskriminace a s jakými ji-

nými charakteristikami tato zkušenost souvisí? Celé číslo dostupné z: <http://www.sets.cz/aktualni-cislo/>

Pružné rozvržení pracovní doby v praxi. / BUKOVJAN, Petr - BRUHA, Dominik
In: Práce a mzda. Roč. 64, č. 6 (2016), s. 9–16.
Základní pravidla. Různé varianty uplatnění pružného rozvržení pracovní doby. Denní pružná pracovní doba - zaměstnanec si volí pouze čas příchodu. Liberální model pružného rozvržení. Vyrovnávací období. Důsledky nepochybně průměrné týdenní pracovní doby ve vyrovnávacím období. Důvody zaměstnancem nezaviněné, tzv. objektivní příčiny. Kdy se pružné rozvržení neuplatní. Práce přesčas. Posuzování překážek v práci. Pracovní pohotovost. Souvislosti s dovolenou.

Vše v rámci trhu, nic proti trhu, nic mimo trh: neoliberalní devianti a dohled nad nimi skrze sociální pomoc. / MERTL, Jiří
In: Sociologický časopis/Czech Sociological Review. Roč. 52, č. 2 (2016), s. 179–207.
Welfare surveillance jako nový vědecký obor. Je spojen se sledováním žadatelů a recipientů sociální pomoci za účelem efektivizace procesu přerozdělování společenského bohatství a adresnějšího poskytování zdrojů.

Pracovní doba na pracovní cestě. / HROUZKOVÁ, Věra
In: PSK - Personální a sociálně právní kartotéka. Roč. 19, č. 5 (2016), s. 8–11.
Na příkladech je ukázáno, jakým způsobem zaměstnavatel posuzuje jednotlivé časové úseky pracovní cesty a jaká mzdová či platová práva zaměstnanci náleží, popř. jaké má právo na poskytnutí cestovních náhrad.

Vliv redistribučních procesů na ekonomický růst: případová studie států EU. / POHLÓDKA, Ondřej
In: Scientia et Societas. Roč. 12, č. 1 (2016), s. 32–43.
Teorie vztahu mezi redistribucí, příjmovou nerovností a ekonomickým růstem. Celé číslo dostupné z: <http://www.sets.cz/aktualni-cislo/>

Ze zahraničního tisku

The stigma of claiming benefits: a quantitative study. [Stigma žádání o dávky: kvantitativní studie.] / BAUMBERG, Ben
In: Journal of Social Policy. Roč. 45, č. 2 (2016), s. 181–199.

Stigma je již dlouho považováno některými jako zásadní věc, která odrazuje od uplatňování nadměrných nároků, jinými za příčinu nečerpání ze strany potřebných lidí a za formu symbolického násilí. V poslední době došlo k oživení zájmu o vazby mezi hanbou a chudobou (včetně role dávek). Tento dokument uvádí výsledky celostátní reprezentativního průzkumu ve Velké Británii z r. 2012.

Complex Needs and Wicked Problems: How Social Disadvantage Became Multiple. [Komplexní potřeby a zlé problémy: Jak se sociální znevýhodnění násobuje.] / VALENTINE, Kylie
In: Social Policy and Society. Roč. 15, č. 2 (2016), s. 237–249.

Tento článek popisuje některé důležité současné způsoby chápání a měření sociálního znevýhodnění. Slouží jako částečná mapa současného terénu sociální politiky a výzkumu sociální politiky.

Lyon, Stina E. In: Journal of European Social Policy. Roč. 26, č. 2 (2016), s. 200–201.

Rec. na: Social Policy, Welfare State and Civil Society in Sweden: Vol. I. History, Policies, and Institutions 1884–1988. [Sociální politika, sociální stát a občanská společnost ve Švédsku: Díl I. Historie, politika a instituce (1884–1988).] / HORT, Sven E. O. - Lund: Arkiv Academic press, 2014. 346 s.

Constructing new global models of social security: How international organizations defined the field of social cash transfers in the 2000s. [Budování nových globálních modelů sociálního zabezpečení: Jak mezinárodní organizace definovaly oblast sociálních peněžních transferů po roce 2000.] / VON GLISZCZYNSKI, Moritz - LEISERING, Lutz
In: Journal of Social Policy. Roč. 45, č. 2 (2016), s. 325–343.

Housing for care: A response to the post-transitional old-age gap? [Bydlení pro zajištění péče: Odpověď na nedostatek v oblasti péče o staré osoby?] / MANDIĆ, Srna
In: Journal of European Social Policy. Roč. 26, č. 2 (2016), s. 155–167.

Článek si všímá organizace péče o staré osoby ve Slovinsku a vztahu mezi vlastnictvím domu nebo bytu a financováním potřebné péče ve stáří.

Childcare and geographical mobility in southern Europe. [Péče o děti a geografická mobilita v jižní Evropě.] / MENDEZ, Ildelfonso
In: International Labour Review. Roč. 154, č. 4 (2015), s. 581–603.

Tento článek zkoumá vztah mezi dostupností péče o děti a nízkou úrovní geografické mobility v jižní Evropě. Autor tvrdí, že zde páry, které mají nebo plánují mít děti, žijí v blízkosti svých rodičů s cílem sladit pracovní a rodinný život. Působí zde také nízká pracovní participace matek.

Senior citizens as a social group threatened with debt foreclosure

In recent years there has been an increase in the level of indebtedness across all sections of the Czech population, which has also affected the elderly. Senior citizens make up a specific group that is also often at risk of debt foreclosure. Many of them have problems with their debts and have entered such a stage of over-indebtedness that they are no longer able to meet their repayment obligations. In such cases debt foreclosure proceedings are implemented with respect to old-age pension income. The aim of this study is to verify that senior citizens really do make up a group at risk of debt foreclosure, to identify the reasons that lead to such a situation, to present an analysis of the various reasons and to suggest how the situation might be resolved. According to Czech Social Security Administration data, the number of pension recipients who received a debt foreclosure order more than tripled from 24,000 pensioners with such orders in 2004, to more than 75,000 in 2014. According to the established trend it can be expected that the debt of persons receiving a pension (not just the old-age pension) will continue to increase as will the number of debt foreclosures levied on pension payments.

The international "Employment of older people in the Czech Republic and a comparison with the EU" workshop in Brno

On 26 May 2016 an international workshop entitled the "Employment of older people in the Czech Republic and a comparison with the EU" was held at the Faculty of Business and Economics of the Mendel University, Brno in the context of the two-year Gender Dimension Implementation of Active Ageing in the Czech Private and Public Sectors in Comparison with Western Countries project, funded by the COST Action IS1409 programme (European Cooperation in Science and Technology). The aim of the project is, on the basis of international cooperation in the framework of the approved ISCH COST Action IS1409 programme, to enhance scientific knowledge concerning the importance of the gender dimension with respect to implementing and promoting active ageing, in particular with regard to the economic wellbeing of ageing workers in the Czech private and public sectors in comparison with Western countries. The emphasis of the project is on fostering international cooperation with research institutes in COST member states.

Strategy for preventing and tackling homelessness in the Czech Republic up to 2020

All societies include people who, for a variety of different (objective or subjective) reasons, do not have the skills or resources to ensure housing or to sustain themselves. It is therefore incumbent upon the state, based on the principle of solidarity, to provide such people with assistance taking full advantage of the various tools provided by legislation through social work services and the granting of social benefits. Homelessness is synonymous with extreme social exclusion, concerning which poverty is both a cause and a consequence. Factors leading to social exclusion can be both individual and structural and the various factors often cannot be strictly distinguished. Current findings indicate that becoming homeless almost never has just one cause; the reasons for the emergence of homelessness are very individual, varying over time and, at the outset, often difficult to identify. Homelessness, as a serious form of social exclusion, represents a continuous social phenomenon, the solution to which requires a comprehensive approach.

Social policy in 2016 - new challenges in uncertain times

Modern society rightly expects social policy and related instruments, including, *inter alia*, social work, to provide the assumptions, conditions,

impulses and motivation required for the development of individual citizens, and thus for the prosperity of society as a whole. Public expectations with respect to social policy will grow as the extent of social risk increases in what many are currently considering a period of uncertainty. These risks must be perceived by experts not only as a threat but also as an opportunity. In this context, the University of Economics, Prague will host a meeting of distinguished experts on such issues on 24 November 2016 in the framework of the International Social Policy Working Conference 2016 - new challenges in uncertain times.

The city of Tábor will host the eighth Annual Congress of Social Services Providers

On 6 - 7 October this year the VIII Annual Congress of Social Services Providers will be held in the historic town of Tábor. This, the largest social services providers event held in the Czech Republic, organised by the Association of Social Services, has long occupied a position as one of the most important annual events of its kind and will, once more, attract hundreds of visitors. The Congress is not only the most important event in the calendar for providers of social services in the Czech Republic, but it also provides a meeting place for experts in the field and politicians.

Book review "Mother, when will you finally die?"

Due to its controversial title, German author Martina Rosenberg had substantial difficulties having her book accepted in the German book market. After overcoming these initial problems, the book became a bestseller immediately following its release. Its attractiveness to readers is not only due to the somewhat shocking title, but also to the personal confession of the author, who courageously embarked on a description of her family situation and her own feelings when taking care of her mother who was suffering from Alzheimer's disease. Fortunately, society has started to discuss death and dying but the issues of Alzheimer's disease and senile dementia are discussed less often. The book by Martina Rosenberg has provided the opportunity for wider discussion on the topic of caring for people with this disease, as well as informal, family, institutional and field services care. In addition, we can only hope that the "National Action Plan for Alzheimer's Disease and other Similar Diseases in the period 2016-2019", which was submitted to the government by the Minister of Health in February 2016 will further help to improve the situation. Until the time that the measures set out in the plan come into force, we can only learn from the book by Martina Rosenberg and seek the assistance of social services (whether they consist of care services, respite stays or at least expert advice) before taking care of a loved one begins to affect our own health, family relationships and work.

European Commission - Social Agenda Catalogue: the integration of refugees

The article concerns people who have escaped war, instability, poverty and adverse climatic changes, people who have made a long journey to Europe and have applied for asylum in one of the EU member countries; from the political point of view known "as third country nationals". With respect to this group, it will be increasingly necessary to take into account the specific needs of asylum seekers and refugees. Asylum seekers and refugees also bring with them other pressing problems, i.e. relating to existing issues which are currently being tackled by the EU such as poverty, long-term unemployment, youth unemployment, skills imbalance, ageing populations, gender inequality and other forms of discrimination.

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

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

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedené oblasti, ale i z příbuzných oborů a průřezových vědních disciplín.

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

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

An important activity of the Institute, essential for carrying out its research objectives, is the provision of comprehensive library and information services in the field of labour and social affairs. This is done by RILSA's library and information services department.

Kontakt

Karlovo nám. 1359/1, 128 00 Praha 2, Czech Republic, tel. +420 211 152 711, <http://www.vupsv.cz>

FÓRUM sociální politiky

