

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí slaví 100. výročí
1919–2019

Z obsahu 6. čísla:

Recenzované články

Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti
za pracovní úrazy a nemoci z povolání
Jaroslav Vostatek

Řízení, správa a realizace politiky trhu práce v ČR
v poreformním období a principy veřejné administrativy
Pavel Horák

Bariéry versus preferované formy rodičovství
u neheterosexuální populace
Hana Maříková – Marta Vohlídalová

Nerecenzované články

Nová sociálně-ekonomická agenda Evropské komise
a postavení spotřebitelů
Kryštof Kruliš

Město Most – laboratoř přešlapů v sociálním začleňování
Martin Šimáček

FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

Editorial	1	Polemika	
Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy		Město Most – laboratoř přešlapů v sociálním začleňování <i>Martin Šimáček</i>	30
Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání <i>Jaroslav Vostatek</i>	2	Recenze	
Řízení, správa a realizace politiky trhu práce v ČR v poreformním období a principy veřejné administrativy <i>Pavel Horák</i>	8	Recenze publikace „The future of employment in the car sector. Four country perspectives from Central and Eastern Europe“ <i>Jan Mertl</i>	32
Bariéry versus preferované formy rodičovství u neheterosexuální populace <i>Hana Maříková – Marta Vohlídalová</i>	20	Recenze knihy „Soft Skills and their Importance on the Czech Labour Market“ <i>Magdalena Kotýnková</i>	33
Z Evropské unie		Recenze publikace „Analýza sociálních a zdravotních služeb dlouhodobé péče v ČR“ <i>Vladimír Barák</i>	34
Nová sociálně-ekonomická agenda Evropské komise a postavení spotřebitelů <i>Kryštof Kruliš</i>	26	Poznátky z praxe	
Unie, která si klade vyšší cíle – kritický pohled na vybrané kapitoly <i>Pavel Janíčko – Ilona Švihlíková</i>	28	Podnikové mzdové systémy jako základ transparentního a rovného odměňování zaměstnanců <i>Drahomíra Zajíčková</i>	36
		Informační servis čtenářům	
		Zprávy z konferencí	39
		Novinky z VÚPSVu	40

Editorial	1	Polemic	
Reviewed articles, studies, essays and analyses		The City of Most – a laboratory for failings in social inclusion	30
Social injury models and Czech liability insurance for workplace accidents and occupational diseases <i>Jaroslav Vostatek</i>	2	Review	
The management, administration and implementation of labour market policy in the Czech Republic in the post-reform period and public administration principles <i>Pavel Horák</i>	8	Review of the publication „The future of employment in the car sector. Four country perspectives from Central and Eastern Europe“	32
Barriers versus preferred forms of parenting in the non-heterosexual population <i>Hana Maříková – Marta Vohlídalová</i>	20	Review of the book „Soft Skills and their Importance on the Czech Labour Market“	32
From the European Union		Review of the publication „Analysis of long-term social and health care services in the Czech Republic“	34
The new socio-economic agenda of the European Commission and the position of consumers	26	Findings from practice	
For a Union that strives for more – a critical overview of selected chapters	28	Company payroll systems as the basis for the transparent and equal remuneration of employees	36
		Information service for readers	
		News from conferences	39
		News on RILSA's	40

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

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

Informace pro autory

Obsahové zaměření časopisu: sociální problematika v nejširším vymezení. Časopis se skládá ze dvou částí, v první, tvořené rubrikou Recenzované 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: petr.safarik@vupsv.cz.

Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění úvod, současný stav poznání, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 20 tisíc znaků včetně mezer v editoru MS Word musí vedle vlastního textu obsahovat cca 15řádkový abstrakt, klíčová slova v češtině a kód JEL Classification. Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory. Redakce provádí jazykovou úpravu textu.

Více viz: www.vupsv.cz/casopis

FÓRUM

sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

6/2019

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

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

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

Distribuce a předplatné:

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

Prodej za hotové:

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

Cena jednotlivého čísla: 60 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 13. 12. 2019

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

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

zřejmě jste si všimli červeně uvedených letopočtů „1919–2019“ na obálce tohoto čísla Fóra sociální politiky: podruhé i takto připomínáme letošní 100. výročí resortního sociálně politického výzkumu v českých zemích, jehož současným nositelem je Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. (VÚPSV) – vydavatel tohoto časopisu. Na konci nynějšího čísla najdete zprávu ze slavnostní prosincové konference, kterou VÚPSV spoluprádával se Senátem Parlamentu ČR. Přinesla ohlédnutí do historie a zejména diskusi o současnosti a dalším směřování Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí.

Co se týká vývoje Fóra sociální politiky (FSP), toto – šesté – číslo o něm napovídá hned v několika ohledech. Představu o obsahu nových čísel si nyní uděláte již z přední obálky. Budeme se snažit, aby i další vydání přinesla tři recenzované články namísto dosavadních dvou. Zvětšujeme i celkový objem časopisu oproti dřívějším 32 stranám.

Z tiráže je patrné, že se redakční rada rozšířila o několik zahraničních členů. Určitě to přispěje i k tomu, že v budoucnosti občas otiskneme anglicky psané články. Také od zahraničních autorů. Věříme, že nás tato spolupráce obohatí. Vždyť mnohé z toho, co ovlivňuje sociální politiku v jednotlivých zemích, koření v širších, ba globálních příčinách a procesech. A bývá poučné znát zahraniční politiky, koncepty a přístupy. Dobře to dokládá první recenzovaná stať tohoto čísla FSP: profesor VŠFS Jaroslav Vostatek své pojednání o sociálních úrazových modelech a českém zákonem pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání opírá o znalosti několika zahraničních modelů.

Pavel Horák, odborný asistent Masarykovy univerzity, zkoumá proměny české politiky trhu práce v letech 2011–2018. Jak si asi všichni vzpomenou, jednalo se tehdy i o změny a děje velmi kontroverzní a reagovala na ně také široká veřejnost. Článek Hany Maříkové a Marty Vohlídalové, vědeckých pracovnic Sociologického ústavu AV ČR, zajímavě navazuje na odbornou stať prvně jmenované autorky z 5. čísla Fóra sociální politiky.

Výše jsem zmínil důležitost zahraničních vlivů a kontextů sociální politiky. Jak víte, počátkem prosince se ujala vedení Evropské komise její nová předsedkyně. V minulosti byla Ursula von der Leyenová i ministryní práce a sociálních věcí. Je tedy o důvod více dále se zabývat sociálně politickými částmi jejího programu. Činíme tak – v návaznosti na příspěvky ze 4. a 5. čísla tohoto časopisu – ve dvou člancích. Kryštof Kruliš, právník a analytik Asociace pro mezinárodní otázky, dosavadní pohledy rozvinul k souvislostem se spotřebitelskou a ekologickou politikou. Pavel Janičko a Ilona Švihlíková, ekonomové spolupracující s ČMKOS, záběr diskuse kriticky rozšiřují i k daňové a měnové politice Evropské unie.

Také toto číslo Fóra sociální politiky přináší rubriku Polemika: na kritickou rekapitulaci dvouletého období vyhlášení bezdoplatkových zón ze 4. čísla navázal Martin Šimáček, ředitel Institut pro sociální inkluzi. Svůj kritický vhled do problematiky sociálního vyloučení v Mostě spojil s návrhy nástrojů státní politiky sociálního začleňování. Znovu připomínáme: Fórum sociální politiky vítivá zájem vést také k těmto a souvisejícím otázkám další debatu, i polemickou.

Svébytnou a velmi přínosnou formou diskuse jsou kvalitní recenze. V tomto čísle najdete hned tři, dvě z nich přibližují anglickojazyčné publikace. Rádi bychom v dalších číslech FSP nabízelí vždy alespoň dvě recenze. Uvítáme návrhy Vás čtenářů a čtenářek jak na konkrétní tituly, jejichž kvalifikované představení a zhodnocení by Vás zajímalo, tak na oblasti a témata, kterých by se měly recenzované publikace týkat.

Co přinese první číslo Fóra sociální politiky v novém roce, tedy ve svém již 14. ročníku? Půjde například o článek Jiřího Vopátka z VŠE, který se z mikroekonomického hlediska zabývá dopady zrušené důchodové reformy z roku 2013 (zavedla tehdy 2. pilíř penzijního systému). Stať slovenské autorky Daniely Ivanové nabídne analýzu toho, jak vnímají odborníci i laická veřejnost důsledky, které měl pro zaměstnanost na Slovensku vstup země do Evropské unie. Sociolog Marek Merhaut a ekonom Karel Chadt pojednají o souvislostech migrační a sociální politiky. A otiskneme i zprávu o zajímavé podzimní konferenci, kterou uspořádala Ekumenická akademie k problematice nepodmíněného základního příjmu.

S přáním příjemně prožitých vánočních svátků a všeho dobrého do nového roku

Petr Šafařík
šéfredaktor

Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

Provizorním řešením nekompatibility komunistického modelu náhrady škody při pracovních úrazech a nemocech z povolání s přechodem k tržní ekonomice po roce 1989 bylo zavedení zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele při pracovních úrazech s jeho outsourcingem do dvou soukromých pojišťoven. Volba sociálního modelu je sice věcí veřejné volby, leč součástí těchto procesů je i intenzivní lobbying. Zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců z roku 2006 nenabyl účinnosti také proto, že nepřinesl systémové řešení problému. Příspěvek formuluje a srovnává čtyři základní sociální úrazové modely a dále také existující české systémy nemocenského, důchodového a zdravotního pojištění. Výsledkem analýz je doporučení "rozpustit" pojistné na zákonné pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání do společně vybíraného pojistného na nemocenské a důchodové pojištění a dnešní úrazové dávky zčásti transformovat do zvýšených výměr nemocenských a důchodových dávek a zčásti úrazové dávky zrušit.

Klíčová slova: sociální úrazové pojištění, pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání, sociální modely, české sociální zabezpečení, příspěvky na sociální zabezpečení

Abstract

A temporary arrangement aimed at resolving the incompatibility of the Communist model of workers' compensation for work accidents and occupational illnesses with the transition to a market economy after 1989 involved the implementation of statutory employer liability insurance for work accidents and occupational illnesses, outsourced to two private insurance companies. The choice of a social model is a matter of public choice, but intensive lobbying also constitutes part of these processes. The Worker's Compensation Insurance Act from 2006 did not come into force also due to fact that it did not bring a systemic solution of the problem. The paper formulates and compares four basic social workers' compensation models and furthermore the existing Czech sickness, pension and health insurance systems. The analyses result in a recommendation to "dissolve" the statutory employer liability insurance premiums into a jointly collected contribution for sickness and pension insurance, and partly to transform the current accident benefits into supplementary sickness and pension benefits and partly to cancel them.

Keywords: social work injury insurance, liability insurance for work accidents and occupational illnesses, welfare regimes, Czech social protection, social security contributions

Úvod

České zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání bylo po roce 1989 v Československu zavedeno jako provizorium a v Česku vydrželo dodnes. Jen intermezem se ukázalo být přijetí zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců, který měl vstoupit v platnost od roku 2008 s tím, že „náhrady škody“ podle zákoníku práce budou nahrazeny pojistnými dávkami úrazového pojištění, poskytovanými Českou správou sociálního zabezpečení. Účinnost zákona byla tak dlouho odkládána, až nakonec byl zákon zrušen v roce 2015.

Český systém provádění zákonného pojištění zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání je světovou raritou, protože dvě soukromé pojišťovny jsou pouze správci výběru pojistného, likvidace pojistných událostí a vyplácení pojistných plnění: tyto příjmy a výdaje každoročně vyúčtovávají ministerstvu financí za režijní poplatek, který původně činil 29,5 % a nyní činí 4 % z celkového objemu zákonného pojistného v daném roce. Již několikrát byla „na spadnutí“ privatizace tohoto pojištění, která však neprošla, proto-

že by stát býval musel jednorázově uhradit vytvoření rezervy na výplatu budoucích pojistných plnění (rent) řádu až 50 mld. Kč. Nejen toto veřejné pojištění je předmětem boje zájmových skupin o jeho správu.

Tento příspěvek primárně nehledá „jedinou správnou“ reformu zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání. Naopak vychází z toho, že existuje několik sociálních modelů (welfare regimes), které se typickým způsobem promítají např. v penzijních systémech či v systémech poskytování a financování zdravotní péče. Rozlišujeme tak tři modely podle Espinga-Andersena (1990) a přidáváme k nim čtvrtý, neoliberalní sociální model, který se rozvinul v posledních desetiletích. A tyto obecné sociální modely aplikujeme do oblasti pracovních úrazů a nemocí z povolání. Přitom vycházíme z toho, že volba obecného sociálního modelu je věcí typické veřejné volby. To nám samozřejmě nebrání v objektivním hodnocení aplikace jednotlivých sociálních modelů u nás: vcelku i za jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení včetně dávek při pracovních úrazech a nemocech z po-

volání. Na základě těchto analýz lze pak navrhnout i další postup na úseku zákonného pojištění odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání u nás.

Liberální sociální úrazový model

Klasický liberální sociální systém nepovažoval pracovní úrazy za výrazně specifickou problematiku. I zde proto panoval princip odpovědnosti za zavinění (tort system). Tento systém však v 19. století i ve Velké Británii selhal při odškodňování pracovních úrazů, což bylo hlavním důvodem pro vytvoření systému odpovědnosti za výsledek (no-fault system) vedle systému odpovědnosti za zavinění. Zákon z roku 1897 zavedl povinné omezené dávky vyplácené zaměstnavatelem při pracovních úrazech z nedbalosti. Bylo na zaměstnavatelích, jak se pro tento případ pojistí. Tento systém je považován za „pionýra sociálního zabezpečení“ (pioneer of social security), protože se stal předchůdcem širě pojatého sociálního systému. Základní koncepce tohoto systému přetrvala ve Velké Británii až do roku 1948, kdy odpovědnost převzal stát (Lewis, 2012).

Za moderní verzi liberálního modelu lze považovat systém relativně nízkých státních univerzálních dávek, jak byly zkomponovány Beveridgeovou komisí v roce 1942 a realizovány ve Velké Británii v roce 1948. Výchozí tezí bylo jednotné schéma pracovní neschopnosti a invalidity bez ohledu na jejich příčinu. Protiargumentem byla důležitost mnoha odvětví s vysokým rizikem práce, výkon závislé činnosti na příkaz a určitá možnost omezení odpovědnosti zaměstnavatele na nedbalost (Lewis, 2012).

Samostatný, obecný invalidní důchod v zásadě nebyl a není součástí britského systému státních penzí. Po dobu pracovní neschopnosti až 28 týdnů vyplácí zaměstnavatel univerzální nemocenské (Statutory Sick Pay), nyní ve výši 94,25 GBP týdně. Alternativou je účast na zaměstnaneckém systému nemocenského. V roce 2008 byla zavedena časově navazující dávka zaměstnanosti a podpory (Employment and Support Allowance, ESA), určená i pro invalidy. Od roku 2018 do roku 2022 je postupně v jednotlivých regionech zaváděn nový systém testovaných sociálních dávek Universal Credit (UC) ve formě integrované slevy na dani z příjmů, do něhož je začleňována i ESA jako jeden ze 4 příplatků k základní dávce UC, pod označením invalidní složka (disability element).

Pokud zaměstnanec utrpí pracovní úraz, tak má ve Velké Británii nárok na univerzální úrazový invalidní důchod (Industrial Injuries Disablement Benefit, IIDB), který je součástí „národního pojištění“; plná výše dávky (při 100% invaliditě) je nyní 179 GBP týdně. Invalidita následkem pracovního úrazu je odstupňována po 1 %, minimální rozsah invalidity pro nárok na dávku je 14 %. V případě plné invalidity a potřeby osobní péče se vyplácejí dodatečné dávky dvojího druhu: v případě potřeby denní péče Constant Attendance Allowance (CAA, 4 stupně dávky) a v případě potřeby trvalé stálé péče Exceptionally Severe Disablement Allowance. Pro srovnání: aktuální výše plného státního starobního důchodu je 168,60 GBP týdně; úrazový invalidní důchod je tak vyšší jen o 6,2 %!

Další odškodnění pracovního úrazu může britský zaměstnanec dostat od zaměstnavatele. Od roku 1972 je soukromý sektor povinen mít sjednané pojištění odpovědnosti zaměstnavatele (EL). Toto pojištění je obvykle spojeno s vysokými soudními výlohami. Zavedení povinného odpovědnostního pojištění pro případ pracovního úrazu a nemoci z povolání lze považovat za výraz nedostatečnosti univerzálních dávek sociálního zabezpečení v moderním liberálním sociálním modelu.

Křesťansko-demokratické sociální úrazové modely

Křesťansko-demokratický sociální model vychází z diferencované potřeby za-

bezpečení jednotlivých sociálních skupin, a vyúsťuje proto v segmentované odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání jednotlivých sociálních skupin. Nejznámějším submodelem je zde sociální úrazové pojištění jako jedno z (3–5) odvětví sociálního pojištění zaměstnanců s určením pro zaměstnance soukromých podniků a odvětví. Zvláštností tohoto sociálního úrazového pojištění je jeho věcné překrývání s ostatními odvětvími sociálního pojištění: úrazové pojištění poskytuje zdravotní péči a dávky při pracovní neschopnosti, invaliditě atd. následkem úrazu či nemoci z povolání; vedle toho bývá zdůrazňována jeho úloha při prevenci pracovních úrazů a nemocí z povolání a při rehabilitaci. Poskytovateli dávek jsou vzájemnostní úrazové pojišťovny (pokladny); těch jsou dnes v Německu desítky (po několikanásobných fúzích). Každý podnik patří vždy k jedné úrazové pokladně. Veřejný sektor v Německu má dnes stejné dávky a náklady jsou uhrazovány z rozpočtu instituce čili bez asistence sociálního pojištění.

Více zracionalizovaný systém sociálního pojištění má Rakousko: třemi odvětvími sociálního pojištění jsou úrazové, nemocenské/zdravotní a penzijní pojištění. Rozhodujícím poskytovatelem sociálního úrazového pojištění je Všeobecný ústav úrazového pojištění (AUVA), toto pojištění dále poskytují Ústav sociálního pojištění pro OSVČ (SVS) a Pojišťovna veřejných zaměstnanců, železnic a hornictví (BVAEB). Rakouské pojistné sociálního úrazového pojištění činí 1,2 % ze mzdy do výdělkového stropu 5220 EUR měsíčně. Pojistné platí zaměstnavatelé. Pojistné se neplatí za osoby starší 60 let. OSVČ platí paušál 9,79 EUR měsíčně, s možností připojištění. Za děti ve školkách, žáky a studenty se pojistné neplatí s tím, že AUVA k částečnému pokrytí dávek dostává peníze od Vyrovnávacího fondu rodinných nákladů (Familienlastenausgleichsfonds, FLAF). Fond FLAF, spravovaný ministerstvem financí, vyplácí zejména univerzální přídatky na děti (prostřednictvím místních finančních úřadů) a jeho hlavním zdrojem je příspěvek placený zaměstnavatelem s aktuální sazbou 3,9 % z mezd. Veškeré pojistné příspěvky jsou od roku 2019 revidovány jednou institucí (Lohnabgabenprüfbehörde), dalším krokem má být zavedení jednotného pojistného příspěvku vybíraného novou správou odvodů z mezd (Lohnabgabenbehörde).

Přeměny rakouského sociálního pojištění ukazují na vývojové tendence křesťansko-demokratického sociálního modelu, do nichž je plně zataženo i sociální úrazové pojištění, především formou unifikace sazby úrazového pojistného pro všechny zaměstnance (bez ohledu na diferenciaci rizika podle odvětví) a začleněním tohoto pojistného do jednoho inkasního místa.

„Průřezové“ sociální úrazové pojištění má smysl jen v případech, že poskytuje vyšší dávky než příslušné „odvětvové“ (nemocenské, důchodové) sociální pojištění, popř. je poskytuje za mírnějších podmínek (např. bez ohledu na dobu trvání pojištění). V Německu zaměstnanec při každé pracovní neschopnosti po dobu prvních 6 týdnů pobírá plnou mzdu - prostor pro dávku úrazového pojištění je tudíž nulový. Po 6 týdnech pracovní neschopnosti je sazba úrazového nemocenského (Verletztengeld) 80 % hrubé mzdy, maximálně však 100 % čisté mzdy. Navíc se (všechny) dávky sociálního úrazového pojištění nezdaňují. Sazba běžného nemocenského (Krankengeld) je 70 % hrubé mzdy, maximálně však 90 % čisté mzdy. Po úrazovém nemocenském u pojištěnce případně následuje úrazový důchod (Unfallrente), který při 100 % invaliditě činí 2/3 průměrné mzdy v posledním roce před úrazem. Vyplácejí se též úrazové pozůstalostní důchody (odvozené ze mzdy zemřelého) a pohřebné.

V křesťansko-demokratickém sociálním úrazovém modelu se uplatňuje odškodňování podle občanského zákoníku jen v případě, že zaměstnavatel přivodil pracovní úraz úmyslně. Jen v tomto případě je tedy nárok na bolestné (a náhradu za ztížení společenského uplatnění).

Koncepce sociálního úrazového pojištění, která je součástí křesťansko-demokratického sociálního modelu, poskytuje vyšší dávky nebo stejné dávky za jiných výhodnějších podmínek, než je tomu v sociálním nemocenském/zdravotním a důchodovém pojištění. Snižování počtu úrazových pokladen a jiných sociálních pojišťoven bývá dlouhodobým procesem.

Sociálně-demokratický sociální úrazový model

Sociálně-demokratický sociální model využívá především univerzální systém sociálního zabezpečení, včetně zdravotní péče. Patří k tomu i univerzální sazba pojistného za pracovní úrazy a nemoci z povolání (Švédsko: 0,2 % z mezd), vybíraného od zaměstnavatelů en bloc s ostatním pojistným; toto celkové pojistné je z ekonomického hlediska považováno do značné míry za daň.

Ve Švédsku jsou úrazové peněžité dávky upraveny zákonem o pojištění pracovních úrazů, systém spravuje Švédská sociální pojišťovna (spolu s dalšími peněžitými dávkami, kromě důchodů). Po dobu prvních 180 dnů pracovní neschopnosti následkem pracovního úrazu či nemoci z povolání se poskytuje běžné nemocenské ve výši 80 % mzdy nejprve z prostředků zaměstnavatele (první 2 týdny, karenční doba 1 den) a poté z nemocenského pojištění. Pak případně nastupují dávky z univerzálního pojištění pracovních úrazů

a nemocí z povolání (arbetsskadeförsäkringen): dočasný invalidní důchod ve výši běžného nemocenského a trvalý úrazový invalidní důchod ve výši 100 % ušlého výdělku. (Všechny pojistné dávky se zdaňují.)

V případě smrti následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání se vyplácí pohřebné (univerzální dávka) a pozůstalostní důchody, které vcelku nesmí převýšit výši penze, na kterou by měl zemřelý zaměstnanec nárok v době smrti. V rámci pozůstalostních důchodů je nárok na sirotčí důchod - na prvního sirotka ve výši 40 % trvalého úrazového invalidního důchodu, na každého dalšího sirotka 20 % téhož důchodu. Úrazovým pozůstalostním důchodem může být i vdovský/vdovecký důchod - pokud nejsou sirotci, tak se sazbou 45 % téhož důchodu, s jedním sirotkem se sazbou 20 %. Úrazový vdovský/vdovecký důchod je vyplácen po dobu 12 měsíců, vyjma případ, kdy vdova/vdovec pečuje o sirotka ve věku do 12 let. Úrazové pozůstalostní důchody jsou tedy pojistnými dávkami, na rozdíl od obecného sirotčího důchodu, který je dávkou univerzální (SSA, 2018).

Příspěvky na sociální zabezpečení jsou vybírány jako celek a jsou také využívány jako nástroj obecné hospodářské a sociální politiky, což rovněž přispívá k tomu, že podle oficiálního výkladu jsou považovány ze 60 % za daně (Skatteverket, 2016).

Součástí švédského systému odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání jsou zaměstnanecké systémy doplňkového odpovědnostního pojištění trhu práce (labour market no-fault liability insurance, trygghetsförsäkringen), ujednané mezi zaměstnavatelskými a odborovými svazy, z něhož jsou poskytovány dávky typu bolestného, na něž je nárok podle občanského zákoníku, nikoliv však z výše uvedeného univerzálního pojištění pracovních úrazů a nemocí z povolání (Westerholm, 2011). Pojištění je patrně poskytováno soukromým sektorem. Původním účelem tohoto smluvního pojištění byla náhrada škody podle občanského zákoníku, včetně odpovědnosti za zavinění (Strömbäck, 2001).

Sociálně-demokratickému sociálnímu modelu jsou nejbližší univerzální pojistné dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání, úzce koordinované s dávkami nemocenského a invalidního pojištění. Zaměstnanecké systémy mohou tyto dávkové systémy doplňovat. Pokud jsou obecné (neúrazové) dávky vysoké, pak lze od speciálních úrazových dávek upustit: k tomu došlo v Nizozemí od roku 1967. Zaměstnavatelé tam ze zákona vyplácejí po dobu prvních 104 týdnů nemoci nebo invalidity 70 % mzdy. Podle většiny kolektivních smluv ovšem platí zaměstnavatelé 100 % mzdy po dobu prvních 52 týdnů nemoci nebo invalidity (mnoho zaměstnavatelů ri-

ziko pokrývá soukromým pojištěním). Prostor pro speciální pojistné dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání je pak velmi malý.

Neoliberální sociální úrazový model

Neoliberální teorie požaduje privatizaci veřejných pojistných systémů sociálního zabezpečení. Tím se má podstatně omezit (údajně) inherentně neefektivní státní sociální politika - ve srovnání s tržním systémem. Úlohou státu - podle neoliberální teorie - je vytvořit základní předpoklady pro (efektivní) fungování trhu. Z toho vyplývá orientace neoliberální politiky na povinné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, poskytované soukromým sektorem.

S neoliberálním úrazovým systémem se setkáme v USA. Pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání je tam označováno jako workers' compensation insurance (WCI). Většina států USA praktikuje tento systém (pracovní úrazy a nemoci z povolání jsou v USA v kompetenci států; federace zde obsluhuje pouze své zaměstnance). S výjimkou dvou z těchto států mohou zaměstnavatelé požádat o vyjmutí z tohoto povinného systému s tím, že mají dostatek prostředků na úhradu příslušných škod (samopojištění). Předmětem smluvního ujednání bývají spoluúčasti zaměstnavatele na úhradě škody. Soukromé pojišťovny s (příslušnou) licencí v daném státě USA nemusí vyhovět návrhu podniku na uzavření pojistné smlouvy o tomto pojištění, příslušné jednotlivé státy USA mívají pro tento případ „nepojistitelnosti“ mechanismy přidělení podniku-klienta - což může být i vytvoření soupojištění. V některých státech existuje pro tento účel speciální státní fond (pojišťovna). Povinné WCI není pouze v Texasu. Některá odvětví (např. bankovníctví a pojišťovnictví) jsou z WCI vyňata. Menšími výjimkami z povinnosti pojištění jsou malí zaměstnavatelé a někteří zaměstnanci např. v zemědělství a v domácnostech (Baldwin a McLaren, 2016). Podle starších údajů je/byl vcelku podíl soukromých pojišťoven na tomto trhu v rámci celých USA asi 50 %, podíl státních fondů asi 20 % a podíl samopojištění asi 25 %.

Nejdůležitějším plněním z amerického pojištění odškodňování zaměstnanců WCI je úhrada nákladů zdravotní péče, poskytovaná zaměstnancům v rozsahu 100 %, tj. bez spoluúčasti - což je podstatný rozdíl v pojistném krytí oproti tamnímu neoliberálnímu zdravotnímu pojištění. Je zde podstatný rozdíl také u náhrad ušlého výdělku, kde se praktikují karenční doby (typicky 3-7 dní), které mohou být dodateč-

ně zrušeny v případě dlouhé hospitalizace nebo dlouhodobé pracovní neschopnosti.

Náhradový poměr plnění a mzdy se v jednotlivých státech USA liší; průměrná hodnota je na úrovni dvou třetin hrubého výdělku. Relativně nízký náhradový poměr je vysvětlován jednak tím, že plnění není zdaňováno jako příjem, a dále motivací zaměstnance k nástupu do práce. V jednotlivých státech USA bývají stanoveny i minimální a maximální hodnoty plnění v relaci k průměrné celostátní mzdě. Pokud má zaměstnanec současně nárok na úrazovou rentu a na invalidní důchod z federálního systému Social Security Disability Insurance (SSDI), tak celková výše obou dávek nesmí překročit 80 % mzdy před pracovním úrazem; ve většině států se krátí úrazová renta. Ve většině států se úrazová renta může vyplácet až do konce života příjemce. Ve zbývajících státech je výplata úrazové renty omezena věkem nebo maximální dobou výplaty či celkovou částkou výplat - např. s odůvodněním, že jde o náhradu mzdy, a tedy po dosažení určitého věku by příjemce stejně nebyl výdělečně činný ani v případě, že by nedošlo k pracovnímu úrazu či nemoci z povolání.

Pozůstalostní důchod bývá vyplácen manželce/manželovi a sirotkům zpravidla ve výši úrazové renty, na kterou zemřelý (by) měl nárok. Další vyplácenou dávkou je pohřebné.

Pokud zaměstnanci v USA přijmou plnění z pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, tak se vzdávají (případného) nároku na plnění z titulu všeobecné odpovědnosti zaměstnavatele za zaviněnou škodu (tort liability). To bývá často označováno jako mimořádně výhodná dohoda (grand bargain) mezi zaměstnanci a zaměstnavateli.

Celková plnění z pojištění v roce 2015 představovala v průměru 0,86 % mezd, celkové náklady zaměstnavatelů byly přitom 1,32 % mezd (Szymendera, 2017).

Neoliberální systémy odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání jsou úsporné v množství a výši dávek, přitom musí navazovat na systémy sociálního zabezpečení v daném státě, což nemusí být jednoduché a může to vést k vysoké režií tohoto systému. Specifickým rysem amerického systému je klíčový význam zdravotní péče, což je dáno neoliberální koncepcí základního systému poskytování a financování zdravotní péče v USA.

Zásadní reformy sociálního úrazového systému na území Česka a Slovenska

Dávky při pracovních úrazech jsou i u nás nejstarším druhem sociálního zabezpečení. Na našem území bylo zavedeno

sociální úrazové pojištění dělníků zákonem od roku 1889, od roku 1932 bylo rozšířeno o nemoci z povolání. Dělnické sociální úrazové pojištění jako samostatné odvětví sociálního pojištění relativně komplexně pokrývalo riziko pracovního úrazu. Celý tehdejší sociální úrazový systém zapadal do křesťansko-demokratického sociálního úrazového modelu. V roce 1948 bylo toto (segmentované) samostatné zabezpečení při pracovních úrazech a nemocech z povolání transformováno na zvýšení příslušných dávek (téměř univerzálního) národního důchodového a nemocenského pojištění; z ekonomického hlediska se jednalo o sociální úrazové připojištění.

V 50. letech se sociální pojištění stalo „buržoazním přežitkem“. V rámci komunistické transformace systému národního pojištění a pracovního práva se u státních podniků a institucí přešlo k začlenění dávek při pracovních úrazech a nemocech z povolání, nad rámec základního nemocenského a důchodového zabezpečení, do zákoníku práce. Přešlo se tak na systém odpovědnosti socialistických organizací za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání. Systém tzv. centrálního plánového řízení umožnil zrušení těchto dávek jako dávek pojistných. Pokud tehdejší státní podnik či instituce nebyl schopen uhradit nárokové dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání, tak nastupoval stát: třeba i v té podobě, že byl patřičně „upraven“ státní plán a návazně i finanční vztahy ke státnímu rozpočtu. Na tyto záruky neměla nárok družstva, a proto jim stát umožnil sjednat pojištění odpovědnosti za škody při pracovních úrazech a nemocech z povolání u Státní pojišťovny. V roce 1990 tak Česká státní pojišťovna měla portfolio smluv tohoto pojištění družstevních organizací.

Pro komunistický režim bylo typické záporné zveličování úlohy jednoduché práce, a to našlo svůj odraz i v odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání a v jeho vztahu k náhradám poskytovaným při uplatnění principu odpovědnosti za zavinění podle občanského zákoníku. U náhrad podle zákoníku práce platil výhodnější režim, ačkoliv obecná právní logika odškodňování je opačná – při aplikaci principu odpovědnosti za zavinění podle občanského zákoníku je plně oprávněné poskytování odškodnění celé způsobené konkrétní újmy. Naproti tomu při aplikaci principu odpovědnosti za výsledek se ve světě obvykle poskytuje užší paleta dávek a dávky nemusí dosahovat plně výše újmy. V podmínkách principu odpovědnosti za výsledek dostane poškozený obvykle méně, nemusí však prokazovat zavinění druhé strany. Čili podstatně větší jistota při nižších dávkách; při komunisticky pojímaných sociálních jistotách však toto rozlišení nehrálo žádnou roli a uvolnil se tak prostor pro preferenci odškodňová-

ní pracovních úrazů a nemocí z povolání před náhradou újmy podle občanského zákoníku. Zvýhodnění spočívalo v širším sortimentu náhrad a také ve vyšší výměře některých dávek.

Komunistický sociální úrazový model u nás v tomto ohledu přetrval dodnes. Podle § 269 zákoníku práce je zaměstnavatel povinen nahradit zaměstnanci škodu nebo nemajetkovou újmu vzniklou pracovním úrazem, jestliže škoda nebo nemajetková újma vznikla při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Úrazovými dávkami jsou:

1. náhrada za ztrátu na výděлку po dobu pracovní neschopnosti,
2. náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti,
3. náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění,
4. náhrada účelně vynaložených nákladů spojených s léčením,
5. náhrada věcné škody,
6. náhrada přiměřených nákladů spojených s pohřbem,
7. náhrada nákladů na výživu pozůstalých,
8. jednorázové odškodnění pozůstalých.

Po roce 1989 pošlo k privatizaci na prosté většiny státních podniků a již z tohoto důvodu muselo dojít k nové úpravě poskytování dávek při pracovních úrazech a nemocech z povolání. Svým způsobem nejjednodušším, rychlým řešením bylo zavedení „zákonného pojištění odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu a nemocí z povolání“, navazujícího na stávající dobrovolné (leč fakticky plně využívané) odpovědnostní pojištění družstev. Komunisticky koncipované „náhrady“ (dávky) byly zachovány a financování převzal státní rozpočet, který agendu „zákonného pojištění“ obratem outsourcingoval do tří/dvou soukromých pojišťoven: České pojišťovně přidělil její dosavadní klienty (a jejich právní nástupce) a tehdejšími dvěma družstevními pojišťovnám Kooperativa (České a Moravskoslezské) všechny nově vzniklé podniky a instituce. Podíl Kooperativy na tomto „trhu“ je dnes asi 80 % (Ducháčková, 2015).

Předepsané pojistné za toto pojištění v roce 2017 bylo podle České asociace pojišťoven 7,6 mld. Kč, náklady na pojistná plnění byly vykázány ve výši 4,8 mld. Kč; přebytek pro státní rozpočet činil 2,5 mld. Kč. Podle ministerstva financí nelze toto pojištění charakterizovat jako soukromé pojištění a jeho hlavním nedostatkem je jeho provádění dvěma soukromými pojišťovnami (MF ČR, 2018). Sazebník pojistného od roku 1993 obsahuje 7 sazeb: 2,8 %, 4,2 %, 5,6 %, 7 %, 8,4 %, 10,5 % a 50,4 %. V pojistném systému by tento sazebník měl být pravidelně revidován. Průměrná sazba pojistného dnes činí asi 4,5 %. Poplatky za outsourcing, resp. normativní „správní náklady“ pojišťoven se

měnily skokově: z původních 29,5 % na 13,5 % (2004–2011), na 9 % (do roku 2014) až na dnešní 4 %.

Právní úprava zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemocí z povolání byla v době svého vzniku v roce 1992 považována za dočasné řešení přijatelné do doby přijetí zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců. Tehdy obdobně postupovalo i Slovensko, hlavním rozdílem byl outsourcing zákonného pojištění od jedné soukromé (Slovenské) pojišťovny.

Slovenský zákon o sociálním pojištění, platný od roku 2004, zařadil úrazové pojištění („jako pojištění pro případ poškození zdraví nebo smrti v důsledku pracovního úrazu a nemocí z povolání“) mezi 5 odvětví sociálního pojištění poskytovaných Sociální pojišťovnou. Celá oblast odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání byla přitom přenesena ze zákoníku práce do sociálního úrazového pojištění. Z tohoto úrazového pojištění se poskytují tyto úrazové dávky (Jendrálová, 2004):

- a) úrazový příplatek (předtím náhrada za ztrátu na výděлку po dobu pracovní neschopnosti),
- b) úrazová renta (předtím náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti),
- c) jednorázové vyrovnání (nové),
- d) pozůstalostní úrazová renta (předtím náhrada nákladů na výživu pozůstalých),
- e) jednorázové odškodnění (předtím jednorázové odškodnění manželovi a dítěti),
- f) pracovní rehabilitace a rehabilitačné (nové),
- g) rekvalifikace a rekvalifikačné (nové),
- h) náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění (totéž jako dosud),
- i) náhrada nákladů spojených s léčením (jako předtím),
- j) náhrada nákladů spojených s pohřbem (jako předtím).

Zaměstnavatel platí pojistné 0,8 % z mezd. Začleněním úrazového pojištění do slovenského zákona o sociálním pojištění se nezměnila objektivní odpovědnost zaměstnavatele za pracovní úraz svého zaměstnance, a to bez ohledu na míru zavinění. V případě ošetření v nemocnici a práceneschopnosti je automaticky uplatňován regres vůči zaměstnavateli ze strany zdravotní pojišťovny ve výši 100 % léčebných nákladů vynaložených zdravotní pojišťovnou a Sociální pojišťovna vymáhá od zaměstnavatele všechny vyplacené nemocenské dávky. Tyto sankce je možné připojistit v rámci pojištění všeobecné nebo provozní odpovědnosti za škodu podniku.

V roce 2006 byl přijat český zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců, který měl nabýt účinnosti od roku 2008. Úrazové dávky i nadále vycházely z komunistického

sociálního úrazového modelu, jen došlo k úpravě názvu dávek (a k jejich doplnění o rehabilitaci) v zásadě podle výše uvedeného slovenského vzoru. Např. náhradu za ztrátu na výděлку po dobu pracovní neschopnosti nahradil úrazový příplatek. Zachován zůstal odpočet dávek nemocenského a důchodového pojištění při výpočtu úrazových dávek. Fakticky se tak jednalo o sociální úrazové připojištění. Zákon kladl velký důraz na zábranu škod a na promítání škodního průběhu do výše pojistného placeného jednotlivými zaměstnavateli. Agendu úrazového pojištění zaměstnanců měla mít na starosti Česká správa sociálního zabezpečení (a její okresní správy); příjmy a výdaje měly být součástí příjmů a výdajů státního rozpočtu.

Účinnost zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců byla opakovaně odkládána, především pod vlivem lobby (Šedivec, 2015). První odklad byl na návrh Topolánkovy vlády, „který chtěl znovu otevřít debatu o tom, jaký systém úrazového pojištění vlastně zvolit“ (ČTK, 2009). „Vláda se rozhodla odložit datum účinnosti platného zákona o tři roky, neboť realizace nové právní úpravy úrazového pojištění by si vyžádala značné nároky na státní rozpočet. Náběh nového systému by byl spojen také s neúměrným organizačním zatížením České správy sociálního zabezpečení nejenom po stránce personální, kdy by bylo potřeba přijmout několik stovek nových zaměstnanců, ale zejména z hlediska technického zabezpečení. Taktéž není ještě dostatečně jasné, zda neúčinná, leč platná úprava představuje skutečně poslední slovo, anebo bude nahrazena nějakou jinou“ (Beck, 2009). „... diskuze na toto téma se vedou od počátku 90. let se stejnými argumenty a v podstatě se shodnými podobami základních řešení. Pokud se dosáhlo nějakého rozhodnutí, pak vždy záviselo spíše na politických než na věcných argumentech. Tomu se pak přizpůsobovalo i jejich odůvodňování, které bylo mnohdy založeno jen na povrchních znalostech jednotlivých systémů nebo dokonce hraničilo s demagogií“ (Příkryl a Čechová, 2014).

V roce 2012, za Nečasovy vlády, ministerstvo financí vypracovalo návrh na privatizaci úrazového pojištění zaměstnanců. „Naše představa odpovídá liberálnímu přístupu, který tato vláda uplatňuje ve všech oblastech. Řešení, které navrhuje, je v případě úrazového pojištění zaměstnanců, je založeno na volné soutěži a konkurenci pojišťoven a za druhé na povinnosti zaměstnavatele takové pojištění pro své zaměstnance uzavřít. To zajistí, že všichni zaměstnanci budou mít garantovanou úhradu újmy vzniklé jim v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání, ale díky konkurenci to bude za tu nejlepší cenu,“ uvedl náměstek ministra

Urban a dále pokračoval: „Jedním z rysů připravované změny je to, že v procesně právní rovině využijeme zkušenosti, které jsme získali při demonopolizaci povinného ručení. Jsme přesvědčeni, že to povede ke stejné dobrému výsledku, to znamená ke konkurenci nabídky, odpovídající segmentaci podle skutečného rizika a k nízkým cenám. Z toho budou benefitovat zaměstnavatelé a potažmo i zaměstnanci“ (Šístková, 2012). Podle vzoru pojištění „povinného ručení“ měla vzniknout i Kancelář pojistitelů pracovních úrazů. Objevily se i návrhy na zřízení veřejné úrazové pojišťovny a na provozování úrazového pojištění zdravotními pojišťovnami (Příkryl a Čechová, 2014). Za tohoto stavu ministerstvo práce a sociálních věcí přišlo s novelou zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců a toho využili všichni nespokojení interestenti, včetně odborů, aby odmítli tuto novelu i celou koncepci platného, leč neúčinného zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců, např. na konferenci „Předpoklady funkčního úrazového pojištění zaměstnanců v ČR“, konané v lednu 2012 v budově Senátu Parlamentu ČR. Prvními dvěma hlavními důvody nesouhlasu účastníků této konference s celkovou koncepcí zákona byly:

- „Úrazové pojištění má být z podstaty věci i svého cíle pojištěním odpovědnostním, nikoliv pojištěním sociálním.
- Pojištěn musí být zaměstnavatel, který za škodu na zdraví pracovním úrazem nebo nemocí z povolání odpovídá, nikoliv zaměstnanec“ (Hrubá, 2012).

Teze tohoto druhu demonstrují jednostranný pohled na sociální úrazové dávky, který je ovšem v souladu s neoliberálním modelem. Kritika účastníků konference se ale nutně nenesla dále tímto směrem. Snad všichni chtěli zachovat komunistický koncept preference odškodňování podle zákoníku práce před občanským zákoníkem; přitom ve všech moderních sociálních úrazových modelech je tomu naopak. Za tohoto stavu není divu, že zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců byl nakonec zrušen. Reformní snahy nyní „spí“.

Žádoucí změny

České zákonné pojištění zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání lze z pohledu sociální politiky charakterizovat jako univerzální systém sociálního úrazového připojištění. Již tento závěr předchozích analýz svědčí o rozporuplnosti tohoto českého subsystému sociálního zabezpečení. Požadovat, aby úrazové pojištění bylo pojištěním odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání, je sice legitimní – ale jen pokud budeme požadovat realizaci neoliberálního sociálního úrazového modelu. Pak bychom ovšem měli požadovat i úsporné úrazové dávky, např. podle

vzoru USA. Každopádně je tento přístup v příkrém rozporu s komunistickou koncepcí dávek, jdoucích nad rámec odškodňování podle občanského zákoníku, které je nerozlučně spojeno se zásadou odpovědnosti za zavinění. Zvítězí-li odbornost nad populismem a lobbingem, tak by oba tyto extrémní přístupy (neoliberalismus a komunismus, jejich mix) měly být odmítnuty.

Sociální úrazové (při)pojištění by v každém případě nemělo být upraveno zákoníkem práce. Současně je zřejmé, že bylo chybou přenášet tuto celou úpravu do zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců, který měl začít platit od roku 2008 (jen s kosmetickými úpravami, s paletou dávek rozšířenou na 10 položek). V tomto směru se jistě shodneme, že do sociálního (při)pojištění nepatří náhrada věcné škody (např. zničení oděvu) a náhrada příměrných nákladů spojených s pohřbem – to finančně „zvládnou“ zaměstnavatelé i bez pojištění. Do sociálního úrazového (při)pojištění také nepatří bolestné a ztížení společenského uplatnění a obdobně koncipované jednorázové odškodnění pozůstalých – to nechme u odškodňování v případě úmyslného poškození zaměstnance zaměstnavatelem, viz německá úprava. K diskusi nám tak zbývá 5 dávek z výše uvedených 8 dávek.

Při daném celkovém systému českého sociálního zabezpečení nelze uvažovat o zrušení zákonného pojištění např. podle nizozemského vzoru. Čistý náhradový poměr u nemocenského je u nás u zaměstnance s průměrným výdělkem v rozmezí 71,2 % (15.–30. den pracovní neschopnosti) až 85,5 % (od 62. dne PN). Prostor pro sociální úrazové připojištění zde tedy je. Ještě více to platí pro úrazový invalidní důchod, resp. náhradu za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti. Pokud by došlo k žádoucí modernizaci konstrukce nemocenského a invalidního důchodu, tak by se „náhrady za ztrátu na výděлку“ mohly nahradit vyšší sazbou nemocenského a invalidního důchodu v zákoně o nemocenském pojištění (u invalidních důchodů navrhuji přeřazení z důchodového do nemocenského pojištění). Obdobně lze transformovat náhradu nákladů na výživu pozůstalých na souhrnný úrazový pozůstalostní důchod, popř. na úrazový vdovský/vdovecký důchod a úrazový sirotčí důchod. Optimálním řešením je všechny pojistné dávky zdaňovat – pak by sazby úrazového nemocenského a úrazového invalidního důchodu byly 100 % mzdy.

Náhrada účelně vynaložených nákladů spojených s léčením by při reformě dnešního zákonného pojištění mohla odpadnout – vzhledem k nízké míře spoluúčasti pacientů na financování zdravotní péče u nás. Také nepotřebujeme rehabilitaci jako zvláštní dávku úrazového pojištění,

stejně právo na rehabilitaci by měli mít všichni, kteří ji potřebují (nejen v případě pracovního úrazu).

Likvidace pozůstatků komunistického systému odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání je politicky náročná, je však účelné ji připravit a ve vhodný okamžik ji realizovat. Poměrně snadno realizovatelnou operací by mohlo být úplné či podstatné sjednocení sazeb pojistného dnešního zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemocí z povolání – a jeho začlenění do pojistného placeného zaměstnavateli. Odborným argumentem pro unifikaci úrazového pojistného je převažující (ze 70 %) daňová podstata pojistného na „důchodové pojištění“ (se sazbou 28 %). Plně daňovou podstatu má pojistné na veřejné zdravotní pojištění se sazbou 13,5 % z mezd. Ve srovnání s tím je úsilí o ponechání diferenciace sazeb úrazového pojistného dosti extravagantní, nemluvě již o snahách zavést bonusy a malusy. Pojistné na sociální úrazové pojištění lze snížit (z dnešního průměru 4,5 % z mezd) a „rozptýlit“ je do nemocenského, důchodového a třeba i zdravotního pojistného.

Základní slabinou zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců z roku 2006 bylo mechanické převzetí dosavadního (post)komunistického systému odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání. Za dané úrovně univerzálního (sociálního) nemocenského a důchodového pojištění a univerzální zdravotní péče v Česku lze realizovat základní podobu sociálně-demokratického sociálního úrazového modelu s využitím konstrukce čs. zákona o národním pojištění z roku 1948: všechny čtyři pojistné úrazové dávky (závislé na výdělku), tj. úrazové nemocenské, úrazový invalidní důchod, úrazový vdovský/vdovecký důchod a úrazový sirotčí důchod, lze transformovat na zvýšené sazby nemocenského a tří důchodů. Pojistné za dnešní zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatelů patří do koncepce jednoho inkasního místa se sociálním a zdravotním pojistným.

Závěry

Moderní teorie a politika rozlišuje čtyři základní sociální modely dávek při pracovních úrazech a nemocích z povolání. Základním prvkem moderního liberálního systému jsou relativně nízké univerzální peněžité dávky, i pro případ pracovního úrazu nebo nemocí z povolání. Podstatným prvkem britského Beveridgeova modelu je i univerzální zdravotní péče, poskytovaná Národní zdravotní službou. Zaměstnanci mohou mít nárok i na zaměstnanecké dávky při pracovní neschopnosti. Nízká úroveň peněžitých dávek v britské praxi vedla k zavedení povinného pojiště-

ní zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemocí z povolání. Neoliberální sociální úrazový model se opírá o povinné pojištění zaměstnavatele, které v amerických podmínkách uhrazuje především kompletní náklady na zdravotní péči, často nepokryté povinným soukromým zdravotním pojištěním s jeho častými vysokými spoluúčastmi klientů. Segmentované zabezpečení při úrazech a nemocích z povolání je typické pro křesťansko-demokratické sociální úrazové modely, jejichž nejvýraznějším reprezentantem je úrazové pojištění jako samostatné odvětví sociálního pojištění, které poskytuje i plně nemocenské a důchodové dávky. Tento Bismarckův model sociálního úrazového pojištění se u nás uplatňoval až do roku 1948, kdy se přešlo na systém zvýšených nemocenských a důchodových dávek při pracovních úrazech a nemocích z povolání, v rámci zákona o národním pojištění.

Sociálně-demokratický model je charakterizován univerzální veřejnou zdravotní péčí a univerzálními pojistnými dávkami, které v případě pracovního úrazu a nemoci z povolání mohou (ale nemusí) plně nahrazovat ušlý výdělek. Při velmi vysokých náhradových poměrech, jako např. v Nizozemí, jsou speciální úrazové dávky zbytečné. Komunistický sociální úrazový model odmítal – z ideologických důvodů – sociální pojištění a preferoval manuální práci, což se odrazilo v odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání i nad rámec náhrady škody či újmy (za zavinění) podle občanského zákoníku. Systém takto preferované náhrady škody podle zákoníku práce se u nás zachoval dodnes a po roce 1989 byl zahrnut do „provizorního“ zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemocí z povolání, outsourcingového státem od dvou soukromých pojišťoven, což nemá ve světě obdobu. Přijetí zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců a opakované odkládání jeho účinnosti svědčí o síle lobbistů i o kompetenci českých politiků rozhodnout se pro ten či onen sociální model. Za daného stavu jsou racionální i postupné reformní kroky navazující na jiné sociální reformy, např. na koncept jednoho inkasního místa – a ještě lépe na racionalizační reformu daně z příjmů, sociálního pojistného a zdravotního pojistného. Potřebujeme reformovat důchodové, nemocenské i zdravotní pojištění; nepotřebujeme zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců.

Literatura

- Baldwin, M. L., McLaren, Ch. F. (2016). *Workers' Compensation: Benefits, Coverage, and Costs*. Washington: National Academy of Social Insurance. https://www.nasi.org/sites/default/files/research/NASI_Workers_Comp_Report_2016.pdf
- Beck (2009). Sněmovna schválila novelu zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců. Beck-online.

- <https://www.beck-online.cz/snemovna-schvalila-novelu-zakona-o-urazovem-pojisteni-zamestnancu/>
- ČTK (2009). Stát zatím nepřevezme odškodňování zaměstnanců za pracovní úraz. <https://www.novinky.cz/kariera/176682-stat-zatim-neprevezme-odskodnovani-zamestnancu-za-pracovni-uraz.html>
- Ducháčková, E. (2015). Insurance of Work-related Injuries in the Conditions of the Czech Republic. *Procedia Economics and Finance*, sv. 25, s. 200-207. https://www.researchgate.net/publication/282417266_Insurance_of_Work-related_Injuries_in_the_Conditions_of_the_Czech_Republic
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- Hrubá, K. (2012). Zrušení zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců. <https://www.bozpinfo.cz/zakon-o-urazovem-pojisteni-zamestnancu>
- Jendrálová, A. (2004). Odškodňování pracovních úrazů. <https://hnonline.sk/expert/34275-odskodnovanie-pracovnych-urazov>
- Lewis, R. (2012). *Employers' Liability and Workers' Compensation: England and Wales*. Cardiff: Cardiff University. <https://orca.cf.ac.uk/26855/1/Lewis%202012.pdf>
- MF ČR (2018). Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo z nemoci z povolání. <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/pojistovnictvi/zakonne-pojisteni-odpovednosti-zamestnav>
- Příkrýl, V. a Čechová, J. (2014). Zamyšlení: Nekonečný příběh úrazového pojištění zaměstnanců. *Pojistný obzor*, ročník 91, č. 1.
- Skatteverket (2016). *Taxes in Sweden 2015*. An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden. Swedish Tax Agency, 2016. <http://www.skatteverket.se/download/18.3810a01c150939e893f29d0f/1455280476021/taxes-in-sweden-skv104-utgava16.pdf>
- SSA (2018). *Social Security Programs throughout the World: Europe*. Social Security Administration (USA). <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf>
- Strömbäck, E. (2001). *Sweden's No-Fault Rule for Accidents at Work - Recent Developments*. Scandinavian studies in law. Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2009. <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/41-19.pdf>
- Szymendera, S. D. (2017). *Workers' Compensation: Overview and Issues*. Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44580.pdf>
- Šedivec (2015). *Jednala Rada vlády České republiky pro BOZP*. <https://www.ospzv-aso.cz/obsah/81/jednala-rada-vlady-ceske-republiky-pro-bozp/3276>
- Šístková, D. (2012). Úrazové pojištění zaměstnanců se zpřístupní všem pojišťovnám. <https://www.opojisteni.cz/pojistne-produkty/urazove-pojisteni-zamestnancu-se-zpristupni-vsem-pojistovnam/c:4418/>
- Westerholm, P. (2011). *Country Case Study: Sweden*. In: Rey, P. and Lesage, M. (eds.). *Topics in Workers' Compensation Systems*. Geneva: ILO. <http://www.iloencyclopaedia.org/part-iii-48230/topics-in-workers-compensation-systems/36-26-workers-compensation-systems-topics-in/country-case-study-sweden>

Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.

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

Řízení, správa a realizace politiky trhu práce v ČR v poreformním období a principy veřejné administrativy

Pavel Horák

Abstrakt

V tomto příspěvku se snažíme zjistit, jaké faktory (principy veřejné administrativy, dostupné zdroje) a jakým způsobem ovlivnily minulý a současný způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR od doby reformy její administrativy (2011) až po současnost (2018). K zodpovězení těchto otázek jsme využili široké škály kvantitativních i kvalitativních zdrojů, zejména pak expertních rozhovorů. Výsledná zjištění ukazují, že současná politika trhu práce v ČR je významně ovlivněna některými z principů nového veřejného managementu a nového veřejného vládnutí. Její administrativní se vyznačuje centralizovaným řízením a koordinací a zvýšenou kontrolou pracovníků, nákladů, poskytovaných nástrojů a jejich příjemců. Poměrně malý důraz byl doposud kladen na modernizaci Veřejných služeb zaměstnanosti, občané nemají možnost participovat na tvorbě a realizaci politiky. V současnosti přetrvává předreformní trend spočívající v marketizaci služeb a v posilování partnerství mezi úřady a lokálními aktéry, které však plní ve větších regionů pouze informační, neinovativní funkci.

Klíčová slova: řízení; správa; implementace; politika trhu práce; veřejné služby zaměstnanosti; veřejná administrativní; reformy veřejného sektoru.

Abstract

In this paper we tried to find out what factors (principles of public administration, available resources) and how influenced the past and present mode of management, coordination, control and realization of labour market policy in individual regions of the Czech Republic. To answer these questions, we used a wide range of quantitative and qualitative resources, especially expert interviews. The resulting findings show that some of the principles of the new public management and the public governance have been identified in the Czech Republic's labor market policy. PES, through which Czech labour market policy is shaped and implemented, are currently characterized by centralized management and coordination and increased control of workers, costs, provided instruments and their beneficiaries. At the same time, there is small central emphasis in modernizing PES and involving citizens in policy-making and implementation processes. Simultaneously, in the Czech labour market policy remains a pre-reform trend in the marketisation of services and in strengthening partnerships between authorities and local non-state actors, which in most regions fulfil only the information function.

Keywords: governance; labour market policy; public employment services; public administration; public sector reforms.

Úvod

Politika trhu práce, která bývá součástí politiky zaměstnanosti, patří mezi významné dílčí sociální politiky a její význam v posledních desetiletích neustále vzrůstá. Obvykle je možné ji vnímat jako souhrn různorodých typů nástrojů a opatření pasivní či aktivní povahy, které se zaměřují na interakce mezi poptávkou a nabídkou pracovní síly na dílčích pracovních trzích. Jejím cílem bývá snaha snížit úroveň nezaměstnanosti, zvyšovat zaměstnanost, redistribuovat nezaměstnanost mezi různé skupiny osob na trhu práce a zvyšovat kvalitu lidského kapitálu pracovní síly udržováním a posilováním její dlouhodobé zaměstnatelnosti (Calmfors 1994; Sirovátka 1995; Bonoli 2018). Rostoucí důležitost politiky trhu práce v posledních letech je spojena zejména s potřebou aktivně reagovat na zvyšující se dynamiku, komplexitu a diverzitu současných společností, které se vyznačují turbulentními trhy práce, rostoucí poptávkou zaměstnavatelů po kvalitní pracovní síle a po nových technologiích, touhou zaměstnané pracovní síly po větších jistotách souvise-

jících s udržením si stávajícího zaměstnání a motivací nezaměstnaných osob hledat a nalézt takové pracovní místo, které by zabezpečovalo udržení nebo zvýšení určité životní úrovně.

Dosavadní vědeckovýzkumné studie, jakož i dlouholeté zkušenosti expertů z praxe ukazují, že snaha o zvýšení efektivity (vyšší cílenosti) a efektivnosti (nižší nákladovosti) dílčích veřejných a sociálních politik vedla v řadě vyspělých zemí zejména od konce 80. let k přijetí více či méně rozsáhlých reformních kroků, které se týkaly změn v oblasti politiky i administrativy.

V prvním případě šlo o reformy sociálního státu, které se v kontextu stárnoucí společnosti, tlaku na vyšší zaměstnanost a snahy reflektovat genderové diference ve společnosti zaměřovaly na změnu designu politik a designu v jejich rámci poskytovaných nástrojů a opatření. Snahou těchto tzv. „formálních reforem politiky“ v oblasti zaměstnanosti, péče, rodiny, zdraví či bydlení bylo co nejvíce snížit státní výdaje změnou výše penzí a dávek, omezením přístupu k dávkám pro širší okruh příjemců a celkovou racionalizací,

modernizací a rekalibrací sociálního státu a jím poskytovaných intervencí (Pierson 2001; Esping-Andersen 1999, 2009; Esping-Andersen et al. 2002; Giddens 1998; Taylor-Gooby 2004, 2008; Bonoli 2013, 2017; Bonoli a Natali 2012; Morel, Palier a Palme 2012; Midgley, Dahl a Wright 2017). V oblasti zaměstnanosti šlo zejména o přechod od pasivních k aktivním opatřením trhu práce v podobě přísnějších kritérií nárokovosti na získání dávek a zkracování doby jejich poskytování, testování pracovních schopností a nárůst pobídek k co nejrychlejšímu návratu do zaměstnání, individualizované služby a snaha o začleňování dříve vyloučených skupin z trhu práce či sankce při nedodržování závazků (OECD 2001; Eichhorst, Kaufmann a Konle-Seidl 2008; Larsen a van Berkel 2009; Clasen a Clegg 2011; Eichhorst, Marx a Wehner 2017; Theodoropoulou 2018).

V druhém případě šlo o reformy veřejného sektoru, které spočívaly v postupném zavádění zcela nových modelů veřejné administrativy nebo některých z jejich principů do stávající administrativy, což vedlo k větším či menším změnám ve způ-

sobu organizace a řízení státních útvarů zodpovědných za administraci a realizaci dílčích veřejných a sociálních politik. Centrem zájmu tohoto typu tzv. „reform operační politiky“ bylo postupné nahrazení nebo doplnění tradičního byrokratického modelu hierarchicky řízené *veřejné administrativy* (sledujícího organizační efektivnost prostřednictvím příkazů a kontroly) o principy *nového veřejného managementu* (zaměřeného na využívání kvazitrhů a na dohled a kontrolu úředníků decentralizovaných organizačních jednotek prostřednictvím metod managementu, aby nedocházelo ke korupčnímu jednání a neefektivitě). Jde rovněž o principy *veřejného vládnutí* a dalších k tomuto proudu se přibližujících modelů veřejné administrativy² zaměřených na posílení centrálních politických kapacit a zvýšení koordinace a integrace mezi jednotlivými vládními útvary a státními organizacemi na horizontální a vertikální úrovni zavedením kolaborativního partnerství a omezením autonomie podřízených útvarů a organizačních zvýšením jejich kontroly a auditu (Denhardt a Denhardt 2000, 2007, 2011; Pollitt a Bouckaert 2000, 2004, 2011, 2017; Pollitt 2008/2009; Lynn 2008/2009; Christensen a Laegreid 2007, 2011; Osborne 2006, 2010; Strokosch a Osborne 2018).

V oblasti zaměstnanosti byl v této souvislosti u celé řady zemí identifikován trend zavádět čtyři klíčové principy řízení a správy [governance] do systému tzv. *veřejných služeb zaměstnanosti*, který je zodpovědný za tvorbu, administraci a realizaci konkrétních nástrojů a opatření aktivní a pasivní politiky trhu práce – jsou jimi: (1) centralizace anebo recentralizace tvorby politik a odpovědnosti za jejich implementaci, (2) marketizace služeb jako důsledku zavádění kvazitrhů při poskytování aktivních služeb a programů, (3) podpora meziorganizační kooperace a partnerství mezi pojišťovacími fondy, lokálními úřady, veřejnými službami zaměstnanosti a dalšími poskytovateli a (4) zavádění nástrojů nového veřejného managementu, které ovlivňují interakce mezi různými úrovněmi státu a mezi národními a lokálními úřady (Dingeldey 2009, 2011; van Berkel, de Graaf a Sirovátka 2011; Horák, Horáková a Sirovátka 2013; Sirovátka a Greve 2014; van Berkel a van der Aa 2015; López-Santana 2015; Heidenreich a Rice 2016). Reálně se v současnosti jednotlivé země liší tím, jaké z výše uvedených principů do svých systémů administrativy – v rámci kterých dochází k tvorbě a realizaci dílčích veřejných a sociálních politik – zavedly, případně v jaké podobě (Christensen a Laegreid 2011; Wiesel a Modell 2014; Pollitt a Bouckaert 2017).

Vzhledem k tomu, že v politice trhu práce v ČR došlo v roce 2011 k reformě jejího administrativního článku, kterým jsou *Veřejné služby zaměstnanosti* (dále jen

VSZ) a do současnosti nebyly publikovány žádné studie zaměřené na vliv reformy VSZ v ČR na způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce³, pokusili jsme se toto prázdné místo zaplnit. V této stati prezentujeme klíčová zjištění, která vyplynula z dvou našich po sobě jdoucích výzkumů, na kterých jsme se podíleli v posledních letech a ve kterých jsme se zaměřili na zhodnocení průběhu reformy VSZ v ČR od jejího zavedení (2011) až po současnost (2018). Výsledná zjištění nám umožňují zodpovědět otázku: *„jaké faktory a jakým způsobem ovlivnily minulý a současný způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR od poreformního období až po současnost (2011–2018) a které z principů veřejné administrativy známých ze zahraničí do ní byly reformou jejího administrativního článku (VSZ) postupně zavedeny a jak se aktuálně projevují?“*

V návaznosti na tento cíl následující text strukturujeme do tří částí: teoretické, metodologické a empirické. V první části prezentujeme klíčové poznatky o zahraničních trendech týkajících se zavádění různých modelů veřejné administrativy v jednotlivých vlnách reform veřejného sektoru, o principech, na kterých jsou tyto modely založeny, a o projevech těchto principů v zahraničních politikách zaměstnanosti a trhu práce. Tyto informace nám posloužily jako vzor ke srovnání, které z principů veřejné administrativy známých ze zahraničí byly zavedeny reformou VSZ do prostředí ČR. V části Metoda seznámíme čtenáře s konkrétními výzkumnými postupy, které jsme využili ke sběru a analýze dat potřebných k zodpovězení výše uvedeného cíle. V třetí části předkládáme hlavní zjištění, která vyplynula ze zkoumání vývoje a současné podoby VSZ v ČR od doby jejich reformy v roce 2011 až do roku 2018 z hlediska způsobu jejich řízení a správy a schopnosti realizovat politiku trhu práce v jednotlivých regionech ČR při měnících se legislativních, finančních, personálních a technologických zdrojích, které byly způsobeny reformou VSZ. V závěru shrnujeme klíčová zjištění. Současně ukazujeme na to, se kterými ze zahraničních principů veřejné administrativy, které ovlivňují oblast řízení, koordinace, kontroly a realizace dílčích veřejných a sociálních politik, se v důsledku reformy VSZ můžeme setkat v současné politice trhu práce v ČR.

1. Principy různých modelů veřejné administrativy a jejich projevy v zahraničních politikách trhu práce

Při sledování vývoje veřejných reforem v různých zemích světa je možné – v třech po sobě jdoucích časových obdobích – rozlišit snahu mnoha evropských a mimo-evropských vlád zavést tři odlišné ideálně-

typické modely veřejné administrativy a přístupy k reformám veřejného sektoru (Robinson 2015). Tyto modely se reálně vyskytují ve smíšené podobě a slouží jako funkční aparát pro tvorbu a realizaci jednotlivých nástrojů a opatření dílčích veřejných a sociálních politik. Jmenovitě jde o veřejnou administrativu, (2) nový veřejný management a (3) veřejné vládnutí, resp. veřejné řízení a správu (public governance). Zavádění těchto modelů představuje přechod od staré veřejné administrativy k novému veřejnému managementu v osmdesátých a devadesátých letech minulého století, přičemž od 90. let začíná být současně identifikován trend směřující k modelu označovanému jako postnový veřejný management (Christensen a Laegreid 2007), neoweberianský stát (Pollitt a Bouckaert 2004) nebo nová veřejná služba (Denhardt a Denhardt 2000), které lze společně zařadit pod výše uvedené směr označovaný jako veřejné vládnutí (Osborne 2006, 2010).

Klíčový rozdíl mezi výše uvedenými třemi proudy modelů veřejné administrativy, které vznikly v reakci na odlišné společenské problémy (blíže McCourt 2013) a v případě posledních dvou modelů také v reakci na kritiku předchozích modelů (blíže Roll 2014), lze spatřovat v odlišné filozofii a výchozím konceptuálním rámci. Jednotlivé modely současně představují odlišné režimy implementace veřejných a sociálních politik, protože jsou založeny na odlišných principech fungování, které ovlivňují způsob řízení, koordinace, kontroly a realizace dílčích veřejných a sociálních politik. Odlišné způsoby administrace a managementu veřejných a sociálních politik, které jsou zajišťovány jednotlivými modely veřejné administrativy, tak fakticky představují prosazování odlišného způsobu řízení a správy těchto politik (blíže Knill a Tosun 2012: 202–205): tradiční veřejná administrativa, vykonávaná výhradně státními institucemi, představuje paradigma založené na „hierarchické“ formě řízení a koordinace, ve které je uplatňován princip dodržování přesně stanovených pravidel; nový veřejný management využívá „trhů“ jakožto specifické formy řízení a koordinace, jež funguje na principu svobodné soutěže; a veřejné řízení a správa využívá „síti“, které jsou typické pro prostředí občanské společnosti, kde bývá jejich vznik spojován s touhou pomáhat druhým (srov. Thompsen et al. 1991; Freidson 2001).

Vzhledem k tomu, že v průběhu reform veřejného sektoru došlo v různých zemích a v různých časových obdobích často k implementaci pouze vybraných principů z těchto modelů, které byly míseny s prvky stávajících modelů, v následujících odstavcích se pokusíme identifikovat klíčové principy, na kterých jsou jednotlivé modely založeny. Empirické zjišťování přítomnosti a podoby jednotlivých principů,

ktelé zajišťují fungování současných dílčích veřejných a sociálních politik, totiž umožňuje mimo jiné provést zejména zhodnocení míry jejich vlivu na způsob tvorby a realizace jednotlivých nástrojů a opatření poskytovaných těmito politikami a případně i na výsledné výstupy, výsledky či efekty těchto politik.

Veřejná administrativa představuje teoreticky a prakticky rozvíjený směr, který se poprvé objevil na konci 19. a na začátku 20. století ve Velké Británii a později se rozšířil do většiny zemí kontinentální Evropy a do Spojených států amerických. Tento přístup, rozvíjený v rámci politologie a veřejné politiky, je spojován s unitárními státy, ve kterých jsou fáze tvorby a implementace veřejných politik vertikálně integrovány do uzavřeného systému, který je součástí vlády. Klíčovými aktéry jsou zde jednak veřejní manažeři, kteří implementují veřejné politiky vytvořené demokraticky volenými politiky v hierarchicky řízeném systému, a dále pak vertikální linií manažeři, kteří by měli být zárukou odpovědného využívání veřejných peněz (Day a Klein 1987; Simey 1988). Nedostatečnost veřejných zdrojů k ufinancování takto řízených sociálních států, které si kladly za cíl uspokojovat sociální a ekonomické potřeby všech občanů v průběhu celého jejich života, vedl ke kritice sociálního státu i veřejné administrativy ze strany akademiků (Dunleavy 1985) i politické elity (Mishra 1984), srov. blíže schéma 1.

V následujícím období, které trvalo do začátku 21. století, proběhly v zemích jako je Velká Británie, Nový Zéland, Austrálie, Skandinávie a Severní Amerika dvě po sobě jdoucí vlny reformem spojené s paradigmaty označovanými jako *nový veřejný management* a *post-nový veřejný management* (Christensen a Laegreid 2011; Christensen a Fan 2016). V souvislosti s reformami nového veřejného managementu byly současně některé Skandinávské země typu Norska, Finska či Švédska a korporativistické státy jako je Německo, Francie nebo Nizozemí popisovány jako státy fungující na principech tzv. *neoweberianského sociálního státu* (Pollitt a Bouckaert 2004; Pollitt 2008/2009; Lynn 2008/2009). Jiní autoři používají označení *nová veřejná služba* (Denhardt a Denhardt 2000, 2011).

Nový *veřejný management*, vycházející z teorie veřejné volby a četných studií z oblasti managementu, se zaměřuje na řízení organizačních zdrojů a organizační výkon státních a nestátních organizací, které poskytují veřejné služby v tržním prostředí, které se vyznačuje otevřenou racionalitou a funguje na principech efektivní soutěže. Propagátoři tohoto paradigmatu předpokládají, že stát, včetně procesu tvorby a implementace veřejných a sociálních politik, je rozptýlený a implementaci politik zajišťují vzájemně nezávislé a mezi sebou soutěžící organizace (Tiebout 1956; Niskanen 1971). Klíčovou rolí

státu je regulace na základě vztahu principál – agent⁴ (Vickers a Yarrow 1988) a hlavním tématem zájmu jsou intra-organizační procesy a jejich řízení, na které je nahlíženo z perspektivy teorie racionálních systémů. Tato teorie předpokládá, že veřejné služby jsou výsledkem efektivně a ekonomicky fungujícího intra-organizačního procesu, který převádí vstupy na výstupy. Výsledné služby poskytované různými organizacemi v horizontálně organizovaném tržním prostředí jsou pak výsledkem efektivní alokace zdrojů, která je výsledkem proměnlivé kombinace soutěžení, ceny a smluvních vztahů (Osborne 2010), srov. blíže schéma 2.

Neúspěšnost nového veřejného managementu v potýkání se se složitými problémy současnosti a v dosažení slibované efektivity a kvality veřejných služeb vedla k jeho zpomalení anebo úplnému zastavení ve většině zemí, ve kterých byl původně zaveden (Christensen a Laegreid 2011; Christensen a Fan 2016). Současná obava politických vůdců ze ztráty kontroly a kapacity nad obtížně koordinovatelnými a defragmentovanými státními organizacemi, které se podílely na implementaci politik na regionální a lokální úrovni, vedl k tomu, že v průběhu 90. let došlo v těchto zemích k nové vlně reformem označované jako *post-nový veřejný management*⁵ (Christensen a Laegreid 2007, 2011). Cílem tohoto typu reformem se stalo zajištění vyšší míry koordinace, integrace a větší propojení politického a administrativního systému jednotlivých států prostřednictvím konceptu „fungování mezi hranicemi“, který je založen na předpokladu, že posilování fungování politiky napříč hranicemi jednotlivých organizací umožní politickým a administrativním vůdcům účinně a účelně rozvíjet politiky, způsob jejich implementace a poskytované služby (Christensen a Laegreid 2011). U států, kde proběhl tento typ reformem, je potom k řešení současných komplexních problémů podporováno u vybraných agent

Schéma 1: Principy veřejné administrativy

- vláda zákona
- dodržování pravidel a navedů
- při tvorbě a implementaci politiky má hlavní roli byrokracie
- jednoznačné roddělení politiků a administrativy
- prosazování závazku postupného financování
- při poskytování veřejných služeb převažují profesionálové

Pramen: Hood (1991)

Schéma 2: Principy nového veřejného managementu

- management, který dává vůdcům svobodu řídit a rozšiřovat prostor pro samostatné rozhodování
- výkonové standardy, které jednoznačně vymezují záměry a cíle, úkoly a indikátory růstu
- kontroly výstupu pomocí kvantitativních indikátorů, které jsou běžně využívány k hodnocení výkonu organizací a skupin v soukromém sektoru
- decentralizace, která umožňuje manažerům být flexibilní a v menší míře ovlivňování organizačními omezeními
- soutěžení ke snížení nákladů, omezení debat a ke zvýšení možnosti dosáhnout kvalitnějšího pracovního výkonu
- řízení soukromého sektoru pomocí krátkodobých pracovních kontraktů, tvorby korporálních či obchodních plánů, dohod o výkonu a poslání, a vytvořením pracovních míst, v rámci kterých si veřejní zaměstnanci i kontraktovaná strana uvědomí cíle a záměry státních agentur
- redukce nákladů ke snížení ekonomické efektivity
- rozkládání organizací veřejných služeb do více pracovišť a zaměření se u nich na řízení nákladů
- vytvoření poloautonomních, na vládě, politice a administrativě nezávislých agentur zodpovědných za operační řízení
- zplnomocnění občanů tvorbou různých výborů, které jim umožňují participovat na poskytovaných službách a zvyšovat tak jejich kvalitu a uspokojování skutečných potřeb
- vznik politických sítí na úrovni centrální vlády a tvorba sítí poskytovatelů sociálních služeb na úrovni lokálních vlád

Pramen: princip 1-7: Hood (1991), princip 8: Osborne (2010), princip 9-11: Kjaer (2004)

rozšíření organizační autonomie, nárůst centralizované kontroly a využívání mechanismů koordinace podobných sítí, které doprovází tradiční hierarchickou kontrolu (Bouckaert et al. 2010; Christensen a Laegreid 2011). Přítomnost této reformy je možné identifikovat z existence vertikálních a/nebo horizontálních opatření: v prvním případě jde o zavádění kontrolních mechanismů, které vedou k posílení centrálních politických kapacit a současně ke snížení autonomie podřízených agentur a společností; v druhém případě jde o budování spolupráce a koordinace zejména mezi vládními útvary a státními organizacemi, což by mělo vést ke zvýšení strategické role vládního kabinetu a k lepšímu dodržování vládních rozhodnutí (Christensen a Laegreid 2011), srov. blíže schéma 3.

Touto reformou fakticky došlo k zavedení nových způsobů řízení a správy, které překračují, doplňují nebo se mísí se stávajícími opatřeními nového veřejného managementu (Christensen a Laegreid 2007, 2011). V rámci post-nového veřejného managementu jsou vedle inter-organizačních vztahů a procesů centrem zájmu rovněž transformační kroky, které se snaží zlepšit způsob, jakým vláda podniká, změnit vztah mezi vládními agenturami a občanskou společností (Dunleavy et al. 2006) a zvýšit participaci občanů jak na procesu tvorby politiky (Avila et al. 2011), tak na poskytování konkrétních veřejných služeb (Osborne, Radnor a Nasi 2013).

Současně s reformami post-nového veřejného managementu došlo v některých bohatých, liberálně demokraticky orientovaných režimech západní Evropy k reformám, které odpovídají modelu tzv. *neoweberiánského státu* (srov. blíže Schéma 4). Stát v tomto pojetí funguje jako klíčový facilitátor nových společenských problémů, při kterých je využíváno reprezentativní demokracie na centrální, regionální a lokální úrovni a jsou dodržovány administrativní zákony a idea veřejné služby (Pollit a Bouckaert 2004). Centrem zájmu je uspokojování vnějších potřeb a přání občanů profesionálními byrokraty, kteří představují jak experty na právo, tak i profesionální manažery, kteří reflektují skutečné potřeby občanů (blíže Pollit a Bouckaert 2004, příp. Lynn 2008/2009). Koncept neoweberiánského státu je konkrétně založen na dvou klíčových předpokladech (Pollitt 2008): prvním je skutečnost, že stát má silnou řídicí a regulující roli v současné společnosti, není vnímán jako zátěž ekonomiky a společnosti nebo nutné zlo, ale jako garant a partner silné ekonomiky a civilizované, sociálně soudržné společnosti; v druhém případě by měl být stát modernizující, profesionalizovaný a snažící se zlepšovat efektivitu svých aktivit, aby bylo zajištěno, že bude schopen reagovat na tlaky globalizace, aniž by byl fragmentován anebo marketizován.

Schéma 3: Principy post-nového veřejného managementu

- integrace agend a ovládnání politiky posílením role centra a zavedením „horizontálních opatření“ trojího typu:
 - vznikem nových organizačních útvarů uvnitř centrálních struktur
 - sloučením dříve oddělených veřejných agentur do jednoho útvaru, poskytujícího služby a koordinací mezi agenturami
 - zavedením vládních iniciativ, která řeší problematická témata současnosti (tzv. wicked issues), napříč jednotlivými politickými subjekty (a nikoli odděleně)
- racionalizace veřejných agentur a zaměření se na výkon (výstupy) a kvalitu poskytovaných služeb „vertikálními opatřeními“ dvojího typu:
 - vznikem strategických oddělení
 - centrální kontrolou poskytovaných programů, které kladou důraz na monitoring, audit, finanční management a jejich řízení a odpovědnost

Pramen: Laegreid a Verhoest (2010), Christensen a Laegreid (2011), upraveno autorem

Schéma 4: Principy neoweberiánského státu

- stát plní roli hlavního zprostředkovatele řešení nových společenských problémů, které souvisejí s globalizací, technologickou změnou, demografickými posuny a environmentálními hrozbami
- reprezentativní demokracie na centrální, regionální a lokální úrovni představuje legitimní prvek státního aparátu
- vhodně modernizovaný administrativní zákon zajišťuje rovnost občanů před zákonem, právní jistotu a dostupnost specializované právní kontroly státních aktivit
- podpora ideje veřejné služby, která respektuje odlišný status, kulturu, termíny a podmínky
- posun od vnitřní orientace na byrokratická pravidla směrem k vnějšíkové orientaci na uspokojení potřeb a přání občanů tvorbou profesionální kultury a kvalitních služeb
- doplnění role reprezentativní demokracie o možnost konzultování s občany nebo přímou reprezentací jejich postojů
- modernizace relevantních zákonů, které podporují dosažení výsledků než pouhé přesné sledování zákonných procedur prostřednictvím rovnováhy mezi prvotními a následnými kontrolami
- profesionalizace veřejných služeb, aby nebyl byrokrat pouhým expertem na právo v rámci jím vykonávaných aktivit, ale aby se stal profesionálním manažerem orientovaným na uspokojení potřeb občanů

Poznámka: prvky 1–4: prvky modelu byrokraticky řízené organizace Maxe Webera, prvky 5–8: nově navržené prvky

Pramen: Pollit a Bouckaert (2004)

Souběžně se vznikem post-nového veřejného managementu a modelu neoweberiánského státu reagovali na kritiku nového veřejného managementu i další autoři, kteří přišli s pojetím tzv. *nové veřejné služby*. Podle Denhardt a Denhardt (2000) jde o hnutí založené na studích o demokratickém občanství, o komunitní a občanské společnosti a o organizačním humanismu a teorii diskurzu, které bylo rozvíjeno různými intelektuály a praktiky v oblasti veřejné administrativy. Lze jej považovat za protiklad nového veřejného managementu, který zahrnuje soubor myšlenek o roli veřejné administrativy v systému řízení a správy, kde jsou centrem zájmu občané. Robinson (2015) o modelu nové veřejné služby píše, že jde o jeden z nejkonzistentnějších soudobých přístupů, i když je normativní a hodnotově zakotvený.

Tento přístup vychází z předpokladu, že předmětem veřejného managementu by měli být občané, protože primární rolí úředníků by mělo být pomoci právě občanům artikulovat a sdílet jejich zájmy nežli kontrolovat anebo řídit společnost (Denhardt a Denhardt 2000). Model nové veřejné služby konkrétně staví na demokratické teorii, která je založena na představě aktivního a zmocňujícího občanství a současně vychází z étosu veřejných služeb, v rámci kterého jsou zdůrazněny hodnoty a motivace veřejných úředníků, kteří pečují o veřejné statky. Vlády se snaží být otevřené a přístupné, odpovědné a vnímavé a fungující k obslužení občanů, přičemž role úředníků by měla spočívat v podpoře a posílení participace partnerů v nalézání řešení společenských problémů. Od veřejných manažerů je proto

vyžadováno, aby měli dostatek znalostí, které by jim umožnili zaměřit se na zprostředkování, vyjednávání a řešení komplexních problémů v rámci partnerství s občany (Denhardt a Denhardt 2000, 2007, 2011), srov. blíže schéma 5.

Jak jsme uvedli výše, post-nový veřejný management, koncept neoweberiánského státu a model nové veřejné služby představují modely veřejné administrativy, které lze označit za přístupy k reformě veřejného sektoru označované jako *veřejné vládnutí* (Osborne 2006, 2010)⁶. Ačkoliv začaly být některé principy veřejného vládnutí prosazovány již s novým veřejným managementem na začátku 90. let (Lynn 2010), jde o dosud poslední období reform, které začalo být masověji rozvíjeno od začátku 21. století. Veřejné vládnutí vychází z institucionální teorie a teorie sítí (Ouchi 1979; Powell 1990; Powell a DiMaggio 1991; Nohria a Eccles 1992) a je zasazeno do prostředí plurálního a pluralistického státu, ve kterém se na procesu tvorby veřejných a sociálních politik a zejména pak na procesu poskytování konkrétních veřejných služeb podílí větší množství vzájemně nezávislých státních i nestátních aktérů. V návaznosti na teorii otevřených přirozených systémů se přístup veřejného vládnutí zabývá institucionálními tlaky a tlaky vnějšího prostředí, které ovlivňují proces implementace veřejných a sociálních politik. Ten je obvykle zajišťován větším množstvím vzájemně nezávislých aktérů – nejčastěji zástupců organizací různého typu – kteří vytvářejí otevřené či uzavřené interorganizační sítě. Centrem zájmu tohoto přístupu je proto zkoumání interorganizačních vztahů a řízení procesů spojených s jejich efektivním fungováním. Jednotlivé organizace uvnitř sítě jsou totiž – díky odlišným hodnotám a nerovnému přístupu ke zdrojům – v nerovném mocenském postavení a jejich zástupci jsou proto nuceni společně vyjednávat o vlastní odpovědnosti, o společných hodnotách, významech a vzájemných vztazích. K efektivnímu fungování těchto sítí je proto vyžadováno, aby byly efektivně regulovány (Osborne 2010).

Ze srovnání výše prezentovaných tří typů modelů veřejné administrativy, které provedl Osborne (2010:10), vyplývá, že postupná snaha nahradit tradiční veřejnou administrativu novým veřejným managementem a novým veřejným vládnutím představuje posun perspektiv tvůrců reformem veřejné administrativy od unitárního státu přes regulační stát ke státu plurálnímu a pluralistickému. Je zde patrný přesun důrazu od politického systému ke studiu organizací a jeho prostředí, a dále pak od tvorby a implementace politiky přes řízení organizačních zdrojů a procesů k vyjednávání o hodnotách, významech a vztazích mezi jednotlivými členy různých sítí aktérů. V poslední řadě, v rámci

Schéma 5: Principy nové veřejné služby

- poskytovat službu nežli řídit: klíčovou rolí veřejných úředníků je pomáhat občanům artikulovat a dosáhnout sdílených zájmů nežli kontrolovat či řídit společnost
- veřejný zájem je záměr a nikoli vedlejší produkt: veřejní administrátoři musí přispívat k tvorbě kolektivně sdílené představy veřejného zájmu; cílem není nalézt co nejrychlejší řešení, které je výsledkem individuálních zájmů, ale tvorba sdílených zájmů a sdílené odpovědnosti
- přemýšlet strategicky a jednat demokraticky: politik a programů, které sledují uspokojení veřejných potřeb, může být efektivně dosaženo kolektivním úsilím a procesy založenými na spolupráci
- obsluhovat občany, nikoli zákazníky: veřejný zájem je výsledkem dialogu o sdílených hodnotách nežli agregace individuálních zájmů, a proto veřejní úředníci nereagují pouze na požadavky „zákazníků“, ale zaměřují se na vytváření důvěrných vztahů a na spolupráci s občany a mezi občany
- odpovědnost není jednoduchá: úředníci by měli být více všímaví, měli by sledovat zákonné normy, ústavu, komunitní hodnoty, politické normy, profesionální standardy a zájmy občanů
- důležití jsou lidé, ne pouze produktivita: veřejné organizace a sítě, ve kterých participují, jsou z dlouhodobého hlediska úspěšnější, pokud využívají spolupráce a sdíleného vůdcovství, založeného na respektu vůči všem lidem
- občanství a veřejná služba jsou důležitější než podnikání: veřejného zájmu je dosaženo spíše prostřednictvím veřejných úředníků a občanů, kteří jsou zavázáni významně přispívat společnosti nežli podnikavými manažery, kteří zachází s veřejnými penězi, jako by byly jejich vlastní

Pramen: Denhardt a Denhardt (2000:550-6)

alokace zdrojů, došlo k posunu od hierarchie přes trhy a klasické či neoklasické kontrakty k sítím a vztahovým kontraktům, přičemž povaha systému veřejně poskytovaných služeb se vyznačuje přechodem od uzavřeného systému, ve kterém je využíván étos veřejného sektoru, přes otevřený racionální systém, který klade důraz na efektivitu soutěžení a trhy, až k otevřenému uzavřenému systému, který je založen na rozptýlených a vzájemně protikladných hodnotách. A jak se tyto trendy projevují v politice trhu práce?

Výzkumné studie zaměřené na operační reformy napříč různými zeměmi světa jednoznačně ukazují na snahu mnoha vlád zavádět do svých systémů Veřejných služeb zaměstnanosti, které mají na starosti administrativu a realizaci jednotlivých nástrojů a opatření politiky zaměstnanosti a trhu práce, principy nového veřejného managementu a principy jednotlivých proudů veřejného vládnutí (blíže OECD 2009; Weisshaupt 2010; Van Berkel, de Graaf a Sirovátka 2011; Kotrusová a Výborná 2014; Horák, Horáková a Sirovátka 2013; Sirovátka a Greve 2014; López-Santana 2015; Heidenreich a Rice 2016; Horák 2018a)⁷. Jak již bylo naznačeno výše, jednotlivé státy se při tom liší tím, které z principů řízení a správy jednotlivých modelů veřejné administrativy do svých politik zaměstnanosti (jakož i do dalších dílčích veřejných a sociálních politik) zavedli a jak se nově zavedené principy řízení mísí s principy původního modelu tradiční byrokratické správy.

2. Metoda

K tomu, abychom identifikovali co nejdůvěrněji obraz minulého a současného způsobu řízení, správy a realizace politiky trhu práce v ČR od doby reformy jejího administrativního článku v roce 2011 až po současnost (2018) a odkryli faktory, které je ovlivnily, jsme byli nuceni tuto komplexní otázku operacionalizovat. Konkrétně jsme se pokusili zodpovědět dvě otázky: (1) „jaké změny v organizační struktuře VSZ a v dostupných (legislativních, finančních, personálních a technologických) zdrojích a jakým způsobem ovlivnily řízení a správu VSZ a tím i procesy spojené s realizací politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR ve sledovaném období 2011–2018?“ a následně i (2) „jak se ve stávajícím systému VSZ v ČR a v politice trhu práce projevují principy nových modelů veřejné administrativy, o kterých víme, že byly obvykle zaváděny v průběhu reformy veřejného sektoru v zahraničí (a mezi které patří nový veřejný management, post-nový veřejný management a některé z dalších modelů zahrnovaných pod označením veřejné vládnutí)?“

Při konstrukci první výzkumné otázky, ve které jsme se pokusili zachytit co nejširší paletu různých faktorů majících potenciál ovlivnit fungování VSZ a tím i politiku trhu práce, jsme uplatnili naše několikileté empirické zkušenosti se zkoumáním okolností, které ovlivňují řízení, správu a realizaci dílčích sociálních politik

na regionální a lokální úrovni v ČR a zahraničí (zejm. Horák 2012; Horák et al. 2013; Sirovátka a Greve 2014; Horák a Horáková 2017). Pro zodpovězení druhé výzkumné otázky, kterou jsme se snažili zachytit přítomnost a projevy jednotlivých principů veřejné administrativy v české politice trhu práce, jsme využili rešerše zahraniční literatury uvedené v teoretické části této stati. Tyto principy jsme konkrétně sledovali v sedmi analytických oblastech, které vyplynuly z této rešerše. První tři z těchto oblastí zachycují organizační strukturu VSZ a způsob jejich řízení, koordinace a kontroly. Konkrétně jimi jsou „způsob řízení VSZ“, „změny v organizační struktuře VSZ“ a „metody využívané k řízení, koordinaci a kontrole VSZ“. Zbýlé čtyři oblasti se týkají navazujících podmínek a okolností ovlivňujících realizaci politiky trhu práce v jednotlivých krajích a jsou jimi „modernizace VSZ“, „marketizace služeb“, „sítě tvůrců a poskytovatelů služeb“ a „participace občanů“.

K formulaci a zodpovězení obou výše uvedených otázek jsme využili dvou po sobě jdoucích výzkumných aktivit, na kterých jsme participovali. V první z nich jsme se zaměřili na komplexní zhodnocení počátku a průběhu reformy systému VSZ v ČR mezi lety 2011 až 2016. V druhé jsme si následně všimli procesů, které doprovázely současný způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce v jednotlivých krajích ČR (mezi lety 2017 a 2018). V této souvislosti proto v následující, empirické části této stati nejprve stručně shrneme již dříve prezentované poznatky získané z hodnocení reformy VSZ v minulosti (bližší Horák 2018a) a doplňujeme je o nová zjištění, která jsme získali mezi lety 2017 a 2018.

K získání potřebných informací jsme využili široké škály dostupných zdrojů: (1) pro zachycení vývoje reformy Veřejných služeb zaměstnanosti mezi lety 2011 až 2016 to byly veřejně dostupná statistická data, strategické a deklarativní dokumenty vlády ČR a řídicích orgánů Veřejných služeb zaměstnanosti (bližší Horák 2018a), (2) pro zjištění funkčnosti VSZ při tvorbě a realizaci nástrojů a opatření politiky trhu práce v období před reformou až po současnost jsme využili polostandardizovaných rozhovorů, které jsme mezi lety 2012 až 2018 vedli s klíčovými aktéry z centrální, regionální či lokální úrovně, kteří se v době dotazování podíleli na tvorbě anebo realizaci politiky zaměstnanosti a trhu práce v jednotlivých regionech ČR. Za klíčový zdroj dat, ze kterého jsme nejvíce ve svých závěrech těžili (a využili jej ke konstrukci kvantifikujících schémat uvedených dále v textu), lze považovat právě polostandardizované expertní rozhovory. Tyto rozhovory proběhly formou individuálních setkání v prostorách jednotlivých úřadů práce ve dvou ča-

sových vlnách⁸. Jejich elektronické či písemné zaznamenání bylo následně přepsáno do programu Microsoft Word a tematicky analyzováno v programu Atlas.ti.

3. Vývoj a současná podoba systému VSZ v ČR z hlediska způsobu jeho řízení a správy a schopnosti realizovat politiku trhu práce na regionální a lokální úrovni

Veřejné služby zaměstnanosti představují systém využívaný v ČR k administraci a realizaci nástrojů a opatření politiky trhu práce, který vznikl na začátku 90. let a který byl od roku 2011 výrazně reformován. Ačkoliv je možné v tomto mezidobí identifikovat některé klíčové milníky⁹, ty neměly zásadnější vliv na výslednou podobu fungování současné politiky zaměstnanosti a trhu práce v ČR tak jako výše zmíněná reforma. Tato reforma totiž směřovala jak ke změně organizační struktury VSZ, tak i ke změně samotného způsobu řízení a správy tohoto systému, což ovlivnilo výsledný způsob tvorby a realizace politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR. Reforma VSZ započatá v dubnu 2011 totiž vedla k celkové přeměně původního decentralizovaného dvoustupňového modelu řízení (tvořeném ministerstvem práce a sociálních věcí a 77 úřady práce v jednotlivých okresech ČR) na třístupňový, plně centralizovaný model (tvořený nově vzniklým Generálním ředitelstvím Úřadu práce ČR, 14 krajskými pobočkami a 292 kontaktními pracovišti v jednotlivých regionech a lokalitách). Klíčovým krokem bylo přijetí zákona o Úřadu práce ČR v únoru 2011 a jeho zřízení v dubnu téhož roku s cílem centralizovat stávající decentralizovaný systém odejmutím kompetencí lokálním úřadům práce a sjednocením nepojistných dávek a služeb aktivní politiky zaměstnanosti do jednoho místa.

V původním, předreformním modelu řízení VSZ bylo ministerstvo práce a sociálních věcí zodpovědné za financování VSZ a okresní úřady měly samostatnou právní subjektivitu a pravomoci a zodpovědnost. Ty jim umožňovaly flexibilně reagovat na specifické situace v regionálně odlišných prostředích a navazovat četná partnerství s různými regionálními státními a nestátními aktéry (bližší Horák 2010; Winkler a Zelenková 2010). Podle evropských expertů patřil tehdejší model VSZ v ČR k jedněm z nejpružnějších a neúčinnějších systémů boje proti nezaměstnanosti v Evropě (Giguère a Froy 2009). I přes tato pozitiva byly centrální orgány VSZ přehlcné operativou spojenou s řízením a financováním okresních úřadů práce. Někteří tehdejší experti kritizovali VSZ za to, že je ne-

dostatečně koordinovaný, protože často v rámci jednoho a téhož okresu nebyly poskytovány jednotné služby. Rovněž personální kapacity byly – s ohledem na vyšší míru nezaměstnanosti v některých regionech – svým rozsahem považovány za nedostatečné (Kotíková et al. 2000; Sirovátka et al. 2003; Sirovátka a Winkler 2011).

Reformou zaváděný centralizovaný model řízení VSZ tak fakticky reagoval na kritiku nedostatečné koordinovanosti původního modelu řízení. Jeho tvůrci ale tvrdili, že reforma VSZ v ČR měla sledovat dosažení jiných cílů. Explicitně bylo uváděno (1) snížení administrativních nákladů na chod VSZ (snížení počtu úředníků), (2) zvýšení motivace uchazečů o zaměstnání upřednostňovat pracovní příjem před sociálními transfery, (3) zlepšení kontroly vyplácených prostředků a (4) zvýšení komfortu občanů při jednání s veřejnou správou (NPR 2012). Tyto cíle fakticky konvenují se zahraničními trendy uplatňovanými při reformách formální a operativní politiky zaměstnanosti, které souvisí se zaváděním konceptu sociálních investic a konceptu aktivace (v případě prvního a druhého cíle) a se zaváděním principů veřejné administrativy, které odpovídají modelu post-nového veřejného managementu a neoweberiánského státu (v případě třetího a čtvrtého cíle).

4. Řízení a správa VSZ v ČR v průběhu reformy a okolnosti, které ovlivnily tehdejší způsob řízení, správy a realizace politiky trhu práce

Reforma VSZ, která sledovala snahu prostřednictvím centralizovaného řízení poskytovat jednotné služby v jednotlivých regionech ČR, byla doprovázena celou řadou neočekávaných a předem nepromyšlených jevů a procesů, které vedly k celkové paralýze systému VSZ v prvních dvou letech reformy (2011–2012) a snížily jeho celkovou funkčnost na celou řadu následujících let. Podle některých analytiků reformy jde o důsledek toho, že reforma VSZ proběhla v ČR příliš překotně, nepředcházela jí žádná analýza a celkově byla nepřipravená a postavená na špatných záměrech (bližší Kotrusová a Výborná 2014; Hiekišová 2015, 2017). Konkrétně šlo jednak o *deficity v oblasti legislativy a vnitroorganizačních předpisů* (vymezuje jejich roli, pravomoci a odpovědnost jednotlivých orgánů VSZ, způsoby a možnosti řízení, administrace, koordinace a kontroly těchto orgánů, podmínky poskytování jednotlivých nástrojů a opatření politiky trhu práce), jednak o *nejistoty, výkyvy či nefunkčnost v oblasti finančních, personálních a technologických zdrojů* (utvářejících kapacitu systému VSZ a tedy i jejich schopnost úspěšně realizovat politiku trhu práce).

Deficity v oblasti legislativy a vníroorganizačních předpisů se na úrovni centra projevovaly tím, že nedošlo k posílení strategického řízení a koncepční činnosti centrálních orgánů (MPSV a GR ŰP ČR), mezi kterými ještě tři roky po reformě nebylo vyjasněné rozdělení pravomocí. Z námi provedených rozhovorů, jakož i z rozhovorů dalších výzkumníků vyplynulo, že jednotlivé sekce MPSV řídilo své odbory nekoordinovaně (Kotrusová a Výborná 2014) a současně ztratilo možnost jakkoli ovlivnit řízení a koordinaci VSZ, která je až do současnosti plně v rukou GR ŰP ČR, které s MPSV komunikuje pouze v omezené míře. Rovněž řízení a koordinace uvnitř systému VSZ dlouhodobě pokulhávala: podle názoru některých expertů prosazovalo GR ŰP ČR ještě do roku 2014 zbytečně tuhé, autoritářské řízení podřízených krajských a regionálních a lokálních pracovišť, která nebyla dostatečně koordinována. Ještě do konce roku 2017 přetrvávaly problémy v komunikaci mezi GR ŰP ČR a hierarchicky podřízenými krajskými a regionálními a lokálními útvary při vyjasňování nejednoznačně definovaných pasáží obsažených v metodických postupech, podle kterých by měla jednotlivá pracoviště administrovat a realizovat politiku trhu práce.

Regionální pracoviště, kterým byly odejmuty původní pravomoci z období před transformací, se stala plně závislá na nadřízených krajských úřadech: tato pracoviště totiž ztratila možnost nejen spravovat každodenní provoz svého úřadu, ale i výrazněji ovlivňovat podobu zákonných norem a aktivně se podílet na tvorbě regionálních individuálních projektů, které byly nově spravovány výhradně nadřízenými krajskými úřady práce (blíže Horák 2018a).

Nejistoty, výkyvy či nefunkčnost jednotlivých zdrojů VSZ se projevovaly v oblasti financování jednak zvýšením provozních nákladů na chod VSZ v následujících letech namísto jejich reformou proklamovaného snížení (mezi lety 2013 až 2015 došlo k jejich navýšení o 80%) (MPSV 2013–2016) a omezením čerpání finančních prostředků z ESF na realizaci jednotlivých nástrojů politiky trhu práce, které se na začátku reformy téměř zastavilo (6 projektů v letech 2011–2012 oproti více než 100 projektům v následujících letech) (Horák 2018a). V oblasti personálních zdrojů došlo k celkovému navýšení počtu pracovníků VSZ, přestože tvůrci reformy plánovali jejich snížení (o 28% více zaměstnanců v lednu 2016 oproti počtu před reformou) (ZČŰP 2013–2015) a současně byla kritizována neodbornost některých vedoucích pracovníků krajských úřadů a nedostatečné odměňování řadových pracovníků. Chod VSZ rovněž významně ovlivnilo opakované selhávání na začátku reformy nově zavedeného informačního systému, který musel být v roce 2015 díky pře-

trávající nefunkčnosti vystřídán původním, předreformním systémem (Hiekischová 2017; Horák 2018a).

Výše popisované deficity rámuje organizační strukturu VSZ a dále pak nejistoty, výkyvy či nefunkčnost různých typů zdrojů utvářejících celkovou kapacitu VSZ logicky přímo ovlivnily jak oblast řízení VSZ, tak i procesy spojené s *realizací politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR*. Zejména v prvních letech reformy způsobilo nedostatečné řízení celého systému VSZ centrem a problémy s koordinací a s nevyjasněnými pravomocemi mezi centrem a jednotlivými podřízenými organizačními útvary na krajské, regionální a lokální úrovni, mezi kterými výrazněji absentovala kooperace díky neexistující či chaotické komunikaci, celkovou nestabilitu nově vytvořené organizační struktury VSZ. Omezené kompetence regionálních pracovišť spolu s limitovanými finančními a personálními kapacitami a nefunkčním informačním systémem napříč VSZ navíc způsobovaly celkovou nefunkčnost VSZ. Ta se projevovала v neschopnosti Úřadu práce ČR včas a správně vyplácet dávky a čerpat finanční prostředky z evropských zdrojů, poskytovat kvalitní služby uchazečům o zaměstnání a pokračovat v navazování spolupráce a posilování partnerství se zaměstnavateli. Tedy v činnostech, které byly v době před reformou silně vyvinuty, ale reformou byly výrazně zpřetrhány (i když od doby zavedení reformy byl v řadě regionů paradoxně kladen stále větší důraz na utváření lokálních sítí zaměstnanosti). Nemožnost flexibilně aplikovat na krajské, regionální a lokální úrovni příliš tuhé metodiky vytvořené pracovníky „od stolu“ na vyšších úrovních systému a aktivně spolupracovat s relevantními sociálními partnery v regionu měly za následek, že implementace politiky trhu práce byla ještě v roce 2015 na regionální a lokální úrovni výrazně limitována (blíže Horák 2018a).

5. Řízení a správa VSZ v ČR v současnosti a jejich potenciál utvářet a realizovat politiku trhu práce v jednotlivých regionech ČR

Dostupné informace o funkčnosti VSZ ČR a jejich potenciálu realizovat současnou politiku trhu práce v jednotlivých regionech ČR vypovídají o tom, že systém VSZ je ve stávající podobě a za stávajících podmínek *stabilizovaný, je funkční a dosahuje dobrých výsledků*, čemuž nahrává soudobá nízká míra nezaměstnanosti v ČR a možnost ČR čerpat finanční prostředky z ESF (srov. pozitiva a negativa ve schématu 6). Analýza rozhovorů provedená s řídicími pracovníky všech krajských poboček ČR totiž ukázala, že naprostá většina dotázaných se šla s ideou jednotně

poskytovaných služeb zaměstnanosti (i přestože více než polovina z nich považovala předreformní systém VSZ za časově a funkčně operativnější a uvítala by poskytování jednotlivých nástrojů a opatření diferencovaně, podle typu regionu). Většina pravidel určujících současné fungování VSZ v ČR a zejména pak implementaci aktivní politiky zaměstnanosti (dále též APZ; její implementace je formulována v zákonech a navazujících metodikách a směrnících) je srozumitelná, jasně stanovená a umožňuje tak standardizované poskytování služeb v jednotlivých krajích. Tato skutečnost na druhou stranu logicky způsobuje, že zákony, které procházejí častými změnami a vyvolávají nepřiměřenou zátěž, jsou současně nepružné a svazující, jelikož snižují manipulační prostor řídicích a vedoucích pracovníků z pracovišť v jednotlivých krajích. Současně se ukázalo, že koordinace a spolupráce mezi jednotlivými útvary VSZ napříč jeho hierarchií probíhá bez výraznějších problémů, nejčastěji prostřednictvím různých komunikačních kanálů (telefonicky, mailem, pravidelnými videokonferencemi a poradami).

Na druhou stranu, stejní experti upozorňovali na limity VSZ v ČR v *oblasti finančních, personálních a technologických zdrojů*, které mají bezprostřední vliv na implementaci politiky trhu práce v jednotlivých regionech, srov. blíže schéma 7. Za jednoznačně nejpálčivější problém lze považovat krátkodobě i dlouhodobě nejisté financování aktivní politiky zaměstnanosti. Nejistota stabilního přísunu finančních prostředků na tuto politiku v jednotlivých letech a zejména pak nezalost finančního rozpočtu před začátkem daného kalendářního roku totiž významně zabraňují možnosti lépe a v předstihu plánovat jednotlivé nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, aby byly vynakládány co efektivněji. Naopak, velice pozitivně byla hodnocena profesionalita vedoucích i řadových zaměstnanců VSZ, jejichž kompetence a zkušenosti umožňují kvalifikovaně a efektivně řešit problémy související s výkonem jednotlivých agend. Avšak pouze několik málo dotázaných považovalo rozsah personálních kapacit za dostatečný a téměř polovina všech dotázaných považovala počet stávajících kmenových pracovníků realizujících APZ za hraniční. V oblasti personálních zdrojů pak trápí český systém VSZ (kromě hrozby ztráty zkušených projektových zaměstnanců po ukončení projektů financovaných z ESF) zejména zdoluhavý proces nábory nových zaměstnanců, nemožnost přemístění stávajících zaměstnanců na jiné pracovní pozice, absence systematického vzdělávání, nedostatečné odměňování a vysoká fluktuace zaměstnanců ŰP a obtíže s obsazováním uvolněných pracovních míst. V této souvislosti byla opakovaně kritizována systemizace pracovních míst a nepružnost

Schéma 6: Pozitiva a negativa současného systému VSZ v ČR identifikovaná v oblasti jeho řízení, role aktérů, povahy pravidel a způsobu koordinace a kontroly, N=14*

Pozitiva	Negativa
Řízení a správa VSZ	
<ul style="list-style-type: none"> ● dobře fungující systém řízení VSZ a podpora ideje standardizovaných služeb /10x/ <i>„Stávající systém je efektivně nastavený, nemáme problémy.“ (R4), „Akceptuji představu jednotně poskytovaných služeb, kdy se všichni v podstatě musíme chovat stejně... klient ÚP musí dostat tady to stejné, co dostane jinde.“ (R13)</i> ● dobré výsledky ÚP /1x/ 	<ul style="list-style-type: none"> ● složitost systému VSZ a omezené pravomoci vedoucích i řadových pracovníků krajských úřadů a kontaktních pracovišť /9x/ <i>„Dřívější systém byl lepší, byl průhlednější tok a kontrola alokovaných finančních zdrojů v kraji, byl lepší z hlediska řízení a zadávání úkolů jednotlivým pracovníkům, což v současnosti nelze. My pouze metodicky vedeme ta kontaktní pracoviště, ale nemůžeme porušit služební zákon a zadat úkol přímo konkrétnímu pracovníkovi.“ (R4)</i> ● příliš direktivní centrální řízení /1x/ ● nejednotnost organizační struktury na jednotlivých úrovních VSZ /1x/ ● komplexnost agend a rostoucí administrativní náročnost /7x/ <i>„Na úřadě práce je značná administrativa, neustále se mění, je potřeba větší jednoduchosti, pružnosti, administrativní nároky na liniové pracovníky v podobě vyplňování tabulek, statistik pro nadřízené a podobně jsou velké“ (R1)</i>
Role aktérů VSZ a povaha pravidel	
<ul style="list-style-type: none"> ● vhodnost nastavení pravidel /3x/ <i>„Zákon o zaměstnanosti umožňuje využít inovativního přístupu formou pilotního testování, a pokud se osvědčí, tak jej může legislativa MPSV navrhnout při nějaké novelizaci zákona.“(R11)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● negativní vnímání ÚP veřejností /3x/ ● nepružnost zákonů a pravidel a jejich častá změna /3x/ <i>„Manipulační prostor před reformou byl větší, směrnice GRř a zásady, které KP dodržuje, jsou svazující. Rok od roku jsou manévrovací možnosti čím dál menší...“ (R11)</i>
Koordinace a kontrola	
<ul style="list-style-type: none"> ● fungující komunikace s GRř /3x/ <i>„S generálním ředitelstvím máme nadstandardní vztahy, komunikace funguje podle potřeby, je dobrá... telefony, maily, soukromé mobily, pevná linka, nic není problém.“ (R4)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● problém koordinace na politické úrovni /1x/ ● horší koordinace ve stávající organizační struktuře VSZ /2x/ <i>„Výhodnější by bylo mít 7 než 14 územně samosprávných krajů, protože by bylo rozdělení zdrojů rovnoměrnější. Je rozdíl, jestli má kraj například čtyř- nebo trojnásobek okresů.“ (R6)</i> ● problém v komunikaci na centrální úrovni /1x/

*Poznámka: * Z důvodu zajištění anonymity výpovědí jsou jednotliví respondenti označeni zkratkou R1 až R14.
 Pramen: autor na základě expertních rozhovorů (vybrané z nich jsou citovány)*

služebního zákona. Vedoucí i řadové pracovníky rovněž trápily důsledky spojené s uplatňováním zákona o veřejné soutěži, které se dotýkají technologických kapacit ÚP ČR: za problém bylo považováno zastaralé a obtížně vyměnitelné technické vybavení (zejména počítače a software), limity spojené s využitím dat ze stávajícího informačního systému (OK práce) a celková nepropojenost informačních systémů mezi ÚP a dalšími státními institucemi. Některé z výroků získaných od námi oslovených respondentů jsou prezentovány ve schématu 7.

Řešení výše popisovaných limitů v oblasti vnitřních personálních zdrojů VSZ v ČR lze spatřovat ve snaze většiny krajských a regionálních a lokálních pracovišť posilovat spolupráci s nestátními aktéry ze ziskového a neziskového sektoru budo-

váním sítí vzájemných vztahů (tzv. sociálních platform), jež mají různorodou podobu, což je jeden ze zahraničních trendů, který začal být prosazován v různých zemích v souvislosti se zaváděním principů nového veřejného managementu. V současnosti patří mezi nejrozšířenější sociální platformy v ČR zákonem předepsané Poradní sbory ÚP a na vzájemně dohodě založené Pakty zaměstnanosti¹⁰. Poradní sbory ÚP mají ve všech regionech výhradně informační charakter, fungují formalizovaně, mají minimální aktivační potenciál a jsou hodnoceny téměř všemi experty pozitivně či neutrálně. Pakty zaměstnanosti oproti tomu představují komunikační platformy, které mají inovativní potenciál, pokud jsou jejich členové vzájemně nekonfliktní, motivované a regionálně vlivné a respektované osobnosti. Tato

podmínka a klíčová role paktů zaměstnanosti pro tvorbu APZ je ale v praxi velice obtížně naplnitelná (byla splněna pouze ve čtyřech krajích, oproti tomu v osmi krajích neexistovaly, nefungovaly anebo byly hodnoceny veskrze negativně v důsledku prosazování individuálních a vzájemně konfliktních zájmů mezi jejími členy).

Závěr: principy řízení a správy veřejné administrativy v současné české politice trhu práce a oblasti potenciálního zlepšení VSZ

Zjištění předkládaná v tomto článku ukazují, že proklamovaným cílem reformy VSZ měla být snaha snížit výdaje na příliš nákladný systém VSZ zeštíhlením personálních zdrojů, zavedením přísnějších

Schéma 7: Pozitiva a negativa systému VSZ v ČR identifikovaná v oblasti finančních, personálních a technologických zdrojů

Pozitiva	Negativa
Řízení a správa VSZ	
<ul style="list-style-type: none"> možnost čerpání z ESF pro APZ /1x/ aktuální množství finančních prostředků na politiku zaměstnanosti /2x/ „Finančních prostředků na APZ je dostatek“ (R9), „jsou dostačující... v současné době, kdy je ta nezaměstnanost nízká, se dá i s menším množstvím peněz udělat hodně věcí“ (R5) 	<ul style="list-style-type: none"> nejisté financování politiky zaměstnanosti /9x/ „Riziko či dlouhodobé nejistoty jsou spojené zejména s financováním, které není konstantní, plynulé.“ (R5), „Financování je „hra o peníze“, dohadování na začátku a během roku, zda budou či nebudou stačit peníze na základě centrem stanoveného rozpočtu.“ (R8) nedostateční odměňování zaměstnanců ÚP /7x/ „Stávající pracovníci nejsou dostatečně zaplacení.“ (R14) i (R3), „V porovnání se zeměmi EU to nechám bez komentáře“ (R4), „9. až 10. platová třída je bída, mizérie, nejsme tak dobrý zaměstnavatel, abychom přitáhli kvalitní lidi, výše platu je maximálně pro ženský a absolventy...“ (R3)
Personální zdroje	
<ul style="list-style-type: none"> dostatečný počet zaměstnanců /4x/ „Personálních kapacit je v současnosti dostatek“ (R3) i (R4), „nejsou špatné... na zprostředkovatelku dnes připadá 120-150 lidí, zatímco v době krize to bylo 400-600 klientů.“ (R10) profesionalita zaměstnanců /4x/ „Z hlediska kvality jsou na ÚP zkušení a kompetentní pracovníci, všichni využívají možnosti vzdělávat se v rámci kurzů pořádaných ÚP ČR.“ (R9) 	<ul style="list-style-type: none"> hraniční počet kmenových řadových pracovníků /6x/ hrozba ztráty zkušených projektových zaměstnanců /2x/ „[Projektoví zaměstnanci] jsou odborníky, do kterých se 3 až 4 roky investovalo a je škoda, že po zániku projektů jsou propuštěni a úřad práce si je nepodrží.“ (R14) zdlouhavý proces nábory nových zaměstnanců a nemožnost přemístění stávajících zaměstnanců /5x/ „V oblasti personálních kapacit je problematická rigidita služebního zákon, protože každá změna během roku je problém, je nutné předvídat minimálně 3 roku dopředu, problémem je zdlouhavý proces přijímání zaměstnanců...“ (R5) vysoká fluktuace zaměstnanců a obtíže s obsazováním pracovních míst /2x/ absence systematického vzdělávání zaměstnanců /4x/ „Na pracovní místa na úřadě je zapotřebí vykonat obecné či odborné zkoušky, na které se připravují zaměstnanci sami.“ (R3), také (R10, R14)
Technologické zdroje	
	<ul style="list-style-type: none"> zastaralé a obtížně vyměnitelné technické vybavení /6x/ „Problémem je v kupování co nejlevnějšího zboží pochybné kvality.“ (R6), „Soutěží se nejlevnější tiskárny s drahými tonery, což není ekonomicky rentabilní.“ (R10) omezeně využitelný informační systém a nejistota funkčnosti připravovaného systému /3x/ „Máme katastrofálně fungující informační systém... i když se na něm několik let pracuje, nikam jsme se neposunuli. Nemáme možnost sledovat situaci v jiných lokalitách, nejsou propojeny systémy ve státní správě... všichni jsme státní, tak hájíme jeden zájem a měli bychom být podle mne propojeni.“ (R1) nepropojenost informačních systémů mezi organizacemi státní správy /3x/ „Informační systémy zaostávají, nejsou propojené... Například v Německu kolegové nahlíželi do databáze policie a věděli, když přišel cizinec, zdali má povolení k pobytu.“ (R10), „Za posledních deset let se v oblasti těchto inovací [propojení databází státních institucí] nezlepšilo vůbec nic.“ (R11)

Pramen: autor na základě expertních rozhovorů (vybrané z nich jsou citovány)

Schéma 8: Principy řízení a správy veřejné administrativy prosazované reformami v oblasti zaměstnanosti a trhu práce v zahraničí a v ČR*

	Oblasti projevů řízení a správy	Principy řízení a správy v zahraničí	Principy řízení a správy v ČR
Řízení, koordinace a kontrola VSZ	Způsob řízení VSZ	<ul style="list-style-type: none"> ● centralizace/decentralizace řízení politik (NPM) ● recentralizace řízení politik (NPG: PNPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● centralizace řízení (GR ÚP ČR) a odnětí pravomocí regionálním a lokálním úřadům práce (NPG: PNPM)
	Změny v organizační struktuře VSZ	<ul style="list-style-type: none"> ● vznik nových řídicích, strategických a kontrolních organizačních útvarů na centrální úrovni (NPG: PNPM) ● slučování dříve oddělených implementujících agentur na regionální úrovni (NPG: PNPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● vznik generálního ředitelství ÚP ČR (NPG: PNPM) ● slučování agend: ÚP ČR získal dvě nové agendy (nepojistné dávky a inspekci sociálně právní ochrany dětí) (NPG: PNPM)
	Metody využívané k řízení, koordinaci a kontrole VSZ	<ul style="list-style-type: none"> ● zavádění nástrojů managementu a kontrola a hodnocení vstupů, výstupů, nákladů a výkonu (NPM) ● zavádění auditu, finančního managementu a jejich řízení a odpovědnosti (NPG: PNPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● kontrola nelegálního zaměstnávání (vytvoření Inspektorátu práce) (NPG: PNPM) ● sestavení monitorovacích indikátorů k měření zatížení pracovníků, nákladovosti a kvality poskytovaných služeb (NPM)
	Modernizace VSZ	<ul style="list-style-type: none"> ● profesionalizace zaměstnanců (NPG: NWS) 	<ul style="list-style-type: none"> ● hraniční počet pracovníků VSZ (i když došlo k jejich nárůstu oproti původnímu záměru počet zaměstnanců snížit) a absence jejich systemstického vzdělávání (NPG: NWS)
Podmínky a okolnosti ovlivňující realizaci politiky	Marketizace služeb	<ul style="list-style-type: none"> ● privatizace a soutěžení při nákupu a realizaci služeb (NPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● privatizace a soutěžení při nákupu a realizaci služeb (NPM)
	Sítě tvůrců a poskytovatelů	<ul style="list-style-type: none"> ● vznik sítí státních i nestátních aktérů při tvorbě politik na centrální úrovni (politické sítě) a na regionální úrovni (sítě poskytovatelů služeb) (NPM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● zpřeházení sítí aktérů vytvořených před reformou a podpora vzniku nových forem spolupráce (sociální platformy), ty jsou mnohdy nefunkční (NPM)
	Participace občanů	<ul style="list-style-type: none"> ● zavedení možnosti občanů podílet se na regionální tvorbě či realizaci poskytovaných služeb (NPG: NWS, NPS) 	<ul style="list-style-type: none"> ● absence možnosti občanů participovat na tvorbě anebo realizaci politiky trhu práce

*Poznámka: * NPM – nový veřejný management, NPG – nové veřejné řízení a správa; PNPM – post-nový veřejný management, NWS – neoweberianský stát, NPS – nová veřejná služba*

Pramen: autor

kontrol, aktivizací pasivních klientů a celkovým zkvalitněním centrálně poskytovaných služeb. Tvůrci reformy tak jejím zavedením plánovali implementovat kromě strategie sociálních investic (úspory systému VSZ) a konceptu aktivizace klientů rovněž principy odpovídající modelu nového veřejného managementu (centralizace VSZ) a post-nového veřejného managementu (centrální kontrola a zavádění kontrolních orgánů).

Dosahování reformních cílů bylo hned po započetí reformy doprovázeno celou řadou nežádoucích a nepředvídaných změn, které se bezprostředně promítly do způsobu řízení a správy VSZ a tím i do procesů spojených s realizací konkrétních nástrojů a opatření politiky trhu práce. Vágní vnitroorganizační předpisy a absentující metodiky (které jednoznačně nevymezovaly kompetence jednotlivých útvarů VSZ a pravomocí, odpovědnosti a pracovní postupy jednotlivých pracovníků) spolu s nejtým financováním, omezenými finančními

a personálními zdroji a nefunkčním informačním systémem způsobily, že nově centralizované řízení a správa VSZ a potažmo i tvorba a realizace politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR v počátečních letech reformy výrazně selhávaly. Zatímco legislativní a vnitroorganizační předpisy byly postupem času zpřesněny a usazeny, s limity v oblasti finančních, personálních a technologických zdrojů se VSZ potýká dodnes, což ovlivňuje funkčnost současné české politiky trhu práce. Přestože je tato politika v současnosti díky příznivé ekonomické situaci v ČR stabilizovaná, v budoucnu by mohly nastat vážné komplikace.

Ve schématu 8 ukazujeme, s jakými principy různých modelů veřejné administrativy se můžeme setkat v politikách trhu práce v zahraničí a které z těchto principů a jakým způsobem byly zavedeny reformou VSZ v ČR.

Ze schématu je patrné, že ve všech námi sledovaných oblastech projevů řízení a správy VSZ a způsobů implementace po-

litiky trhu práce ČR lze identifikovat některé z principů nového veřejného managementu či nového veřejného vládnutí (konkrétně pak postnového veřejného managementu či neoweberianského státu), které známe ze zahraničí. Současný administrativní systém politiky trhu práce v ČR se v důsledku reformy v obecných rysech vyznačuje centralizovaným řízením, koordinací zabezpečovanou nově vzniklým centrálním orgánem (generálního ředitelství ÚP ČR) a zvýšenou kontrolou pracovníků, nákladů, poskytovaných nástrojů a opatření a jejich příjemců. Realizace nástrojů a opatření politiky trhu práce v jednotlivých regionech ČR, ke které dochází v rámci tohoto systému, je významně ovlivňována malým důrazem centra na změny v oblasti modernizace VSZ (hraniční počet zaměstnanců v některých regionech, absence jejich systematického vzdělávání) a nemožností občanů participovat na tvorbě a realizaci politiky. Přetrvává předreformní trend spočívající v marketizaci služeb (využívání

veřejných soutěží k nákupu služeb od aktérů z nestátních sektorů) a v posilování partnerství mezi úřady a lokálními aktéry, jehož vyladování je výzvou do budoucna (v mnoha regionech plní pouze informační funkci a jeho inovativní potenciál tak nebývá naplno využit).

- 1 Proces recalibrace obvykle zahrnuje sadu tří opatření: (1) podporu celoživotního vzdělávání a osobnostního rozvoje znevýhodněných skupin v předškolním či školním vzdělávání nebo na trhu práce prostřednictvím sociálně investičních programů (koncept sociálních investic) (Eichhorst et al. 2008), (2) aktivaci uchazečů o zaměstnání poskytnutím konkrétní pomoci při hledání zaměstnání anebo změnou podmínek pro její poskytnutí (koncept aktivace) (Morgan 2009), a (3) zflexibilnění politiky pracovního trhu vůči znevýhodněným skupinám na trhu práce a současně zaručení dodržování jejich sociálních práv politikou sociální ochrany (koncept flexicurity) (Madsen 2006; Natali 2008).
- 2 V rámci veřejného vládnutí je možné v literatuře současně identifikovat koncepty označované „post-nový veřejný management“, „celistvá vláda“, „spojená vláda“, „neoweberianismus“ či „nová veřejná služba“.
- 3 Dosud se tematikou reformy Veřejných služeb zaměstnanosti v ČR zabývaly pouze tři skupiny studií, z nichž se žádná cíleně nevěnovala zhodnocení řízení a správy tohoto systému. Tyto studie se zaměřovaly: (1) na vliv reformy VSZ na práci pracovníků hmotné nouze (Musil et al. 2013; Hiekischová 2015), (2) na okolnosti vzniku reformy VSZ z perspektivy teorie skupinového myšlení (Hiekischová 2017) a (3) na změny ve fungování VSZ z perspektivy organizační změny (Kotrusová a Výborná 2014).
- 4 Teorie principála-agenta bývá v současné politologii spojována s procesem delegování a je vysvětlitelná pomocí následujících tvrzení (Braun, Gilardi 2006): (1) v rámci delegování nalézáme principála (delegujícího) a agenta (delegovaného), který kumuluje síly, aby realizoval cíle principála, čímž je rozšířena sféra jednání principála; (2) oproti hierarchii nevyužívá delegování příkazů ale kontraktů a incentív, které agent dobrovolně akceptuje; (3) oproti tržím je při delegování koordinace vědomě založena na explicitních kontraktech; (4) zatímco aktéři v sítích vzájemně jednají na základě rovné moci, vztah delegování je asymetrický, agent je nucen pracovat pro principála, aby realizoval jeho záměry; (5) mezi principálem a agentem existuje po většinu času konflikt zájmů, což je frustrující, protože cílem agenta by mělo být naplnit zájmy principála, ale ten se naopak snaží systematicky maximalizovat svůj vlastní zájem a ulejšvat se; (6) mezi principálem a agentem jsou rovněž nerovnoměrně distribuovány informace.
- 5 Post-nový veřejný management bývá v odborné literatuře obvykle dáván do souvislosti s vládními aktivitami označovanými jako „spojená vláda“, „celistvá vláda“, „holistická vláda“, „zasířovaná vláda“, „průřezová politika“, „horizontální řízení“, „partnerství“ anebo „kolaborativní veřejný management“.
- 6 Podle Osborne (2006, 2010) představuje veřejné vládnutí, které se zaměřuje na vládnutí ve veřejném sektoru, jeden ze tří obsáhlých proudů literatury, které se zabývají governance a které lze označit nově veřejné vládnutí. Zbylé dva proudy autorů se zabývají ovládnutím korporací (corporate governance) a kvalitou vládnutí v méně vyspělých zemích (good governance) (bližší viz Horák 2018b). Nové veřejné vládnutí se přitom podle Osborne od předchozích reformních vln výrazně liší, protože jej nelze považovat pouze za soubor nově zaváděných principů veřejné administrativy, ale za zcela nový přístup, konceptuální nástroj, protože

umožňuje porozumět a zhodnotit reálné procesy spojené s tvorbou a implementací současných dílčích veřejných a sociálních politik.

- 7 Snaha vlád co nejvíce zefektivnit předreformní strukturu poskytovaných služeb se nejčastěji projevuje přijetím některých z následujících opatření: (1) vytvářením jednotných organizačních jednotek, poskytujících současně dávky a služby, (2) kontraktováním služeb mimo státní sektor pomocí kvazi trhů (zejména v Austrálii či Nizozemí), (3) decentralizací odpovědnosti na podnárodní útvary (např. municipality v Dánsku, Norsku či Německu), (4) zaváděním nástrojů a technik nového veřejného managementu (contract management, měření výkonu, benchmarking, řízení podle cílů, a řízení kvality), a/nebo (5) definováním metod a procedur využívaných na regionální a lokální úrovni centrem (standardizované systémy profilování, vzájemné závazky při pravidelných kontaktech aj.) (Bredgaard et al. 2009; Larsen et al. 2009; Larsen a van Berkel 2009; Dingelday 2009, 2011; Heidenreich a Rice 2016; Eichhorst et al. 2017).
- 8 Mezi lety 2012 až 2015 jsme provedli celkem 27 expertních rozhovorů s respondenty ze státních (20) a nestátních (7) organizací, kteří působili v šesti různých regionech ČR na centrální (MPSV, GRÚP ČR, Úřad vlády), krajské a regionální a lokální úrovni, včetně představitelů obcí, ziskových a neziskových firem. Mezi lety 2017 až 2018 jsme oproti tomu uskutečnili 14 rozhovorů s řediteli všech krajských poboček Úřadu práce ČR (8) nebo s jejich zástupci z řad ředitelů odboru zaměstnanosti (6). Pomocí rozhovorů byly rozkrývány dvě klíčové oblasti: (1) celková funkčnost VSZ a povaha podmínek a procesů, které v minulosti ovlivňovaly a aktuálně ovlivňují řízení VSZ v ČR (role aktérů pohybujících se v systému VSZ, povaha formálních a neformálních pravidel, způsoby koordinace a kontroly, celkové zhodnocení funkčnosti VSZ z hlediska dostupných zdrojů různého typu); (2) podmínky a procesy související s tvorbou a realizací APZ v jednotlivých krajích ČR (způsob a okolnosti tvorby národních a regionálních projektů financovaných z ESF, uplatňování nástrojů APZ, sociální partneři a způsoby jejich spolupráce s ÚP, zhodnocení kapacit realizovat APZ na krajské úrovni).
- 9 Kotrusová a Výborná (2014) upozorňují na dvě významná období ve vývoji VSZ v ČR od jeho vzniku do roku 2011. První období bylo spojeno se vstupem ČR do EU v roce 2004 a tím i s možností čerpat evropské peníze na českou politiku zaměstnanosti, která se musela nově potýkat s administrací a realizací projektů financovaných z ESF. Druhým obdobím byla léta 2007 až 2011, ve kterém vzniklo – v reakci na zahraniční trendy spojené se zaváděním řízení podle cílů, s potřebou posílit personální kapacity a rozšířit stávající nástroje politiky trhu práce – několik návrhů na zlepšení VSZ, které nebyly dotazeny do konce.
- 10 V jednotlivých regionech ČR byly identifikovány i další typy sociálních platform (Tripartita, Rada vzájemně soudržnosti, Sektorové rady, Rada pro rozvoj lidských zdrojů, Regionální stálé konference apd.), převážná většina expertů je ale považovala za nevýznamné.

Literatura

- Avila, R., Feigenblatt, H., Heacock, R. Heller, N. 2011. Global Mapping of Technology for Transparency and Accountability. Mimeo. London: Transparency and Accountability Initiative.
- Berkel, R. van, Graaf, W. de, Sirovátka, T. (eds.) 2011. The governance of active welfare state in Europe. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bonoli, G. 2013. The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. 2017. Shifting reform strategies in European welfare states. In: Qi, D., Yang, L. (eds.) Soci-

al Development And Social Policy: International Experiences And China's Reform. London: World Scientific Publishing.

- Bonoli, G. 2018. Active labour market policies for an inclusive growth. In: Deeming, Ch., Smyth, P. Reframing Global Social Policy: Social Investment for Sustainable and Inclusive Growth. Bristol: The Policy Press, pp.169–187.
- Bonoli, G., Natali, D. (eds.) 2012. The politics of the new welfare states. Oxford: Oxford University Press.
- Braun, D., Gilardi, F. 2006. Delegation in contemporary democracies. London and New York: Routledge.
- Bredgaard, T., Larsen, F. 2009. Redesigning the governance of employment policies. In: Larsen, G., van Berkel (eds.) The new governance and implementation of labour market policies. Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen, pp. 45–68.
- Calmfors, L. 1994. Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features. Brussel: OECD Economic Studies.
- Christensen, T., Fan, Y. 2016. Post-New Public Management: a new administrative paradigm for China? International Review of Administrative Sciences, 74(1): 351–371.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. Public Administration Review, 67(6): 1059–66.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2011. Post-NPM reforms: Whole of government approaches as a new trend. In: Groeneveld, S., Walle, S. van de (ed.) New Steering Concepts in Public Management. Emerald Group Publishing Limited, pp.11 – 24.fva
- Clasen, J., Clegg, D. 2011. Unemployment protection and labour market change in Europe: Towards 'triple integration'? In: Clasen, J., Clegg, D. (eds.) Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in Europe. Oxford University Press.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review, 60(6): 549–559.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. 2007, 2011. The New Public Service: Serving, Not Steering. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dingelday, I. 2009. Activating Policies as Welfare State Restructuring A comparative View on Changing Forms of Governance. In: Dingelday, I., Rothgang, H. (eds.) Governance of Welfare State Reform. A Cross National and Cross Sectoral Comparison of Policy and Politics. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dingelday, I. 2011. Fragmented Governance Continued: the German Case. In: van Berkel, R., de Graaf, W., Sirovátka, T. The Governance of Active Welfare States in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.62–84.
- Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M., Konle-Seidl, R. 2008. Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. In: Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R. Bringing the Jobless into Work? Experiences with the Activation in Europe and the US. Berlin: Springer, pp. 17–66.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R. 2008. Bringing the Jobless into Work?: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin: Springer.
- Eichhorst, W., Marx, P., Wehner, C. 2017. Labor market reforms in Europe: towards more flexicure labor markets? Journal for Labour Market Research, 51 (3).
- Esping-Andersen, G. 1999. Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2009. Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. 2002. Why We Need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

- Freidson, E. 2001. Professionalism, the Third Logic. On the Practice of Knowledge. Chicago: University of Chicago Press.
- Giddens, A. 1998. The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Giguère, S., Froy, F. (eds.) 2009. Flexible Policy for More and Better Jobs: Local Economic and Employment Development. Paris: OECD Publishing.
- Heidenreich, M., Rice, D. 2016. Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hiekischová, M. 2015. Vliv reformy systému služeb zaměstnanosti v ČR na realizaci sociálních šetření u agendy hmotné nouze, Fórum sociální politiky (5): 9–15.
- Hiekischová, M. 2017. Vznik Úřadu práce ČR: Příklad skupinového myšlení? Politologická revue, 23 (1): 33d61.
- Hood, C.H. 1991. A Public Management for All Seasons? Public Administration, 69:3–19.
- Horák, P. 2018a. Zhodnocení reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy změn ve způsobu jeho řízení a správy. Fórum sociální politiky, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 17(1): 2–12.
- Horák, P. 2018b. Odlišné perspektivy definování a zkoumání konceptu governance v politických vědách a ve veřejné politice. Politologická revue, Praha: Česká společnost pro politické vědy, 2018, roč. 24, č. 2, s. 25–57.
- Horák, P., Horáková, M. 2017. Childcare policy in the Czech Republic and Norway: two countries, two paths with many possibilities. Central European Journal of Public Policy, 11(2).
- Horák, P., Horáková, M., Sirovátka, T. 2013. The recent trends and changes in Czech social services in the European context: the case of childcare and elderly care. Časopis sociální práce/Sociální práce, Czech and Slovak Social Work Journal, Brno: Asociace vzdělavatelů v sociální práci, 12(5): 5–19.
- Horák, P. 2012. Měření governance jako způsobu řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných politik a programů na regionální a lokální úrovni. Fórum sociální politiky, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 6(4): 2–10.
- Horák, P. 2010. Možnosti a aktuální způsoby realizace aktivizační politiky na trhu práce ve dvou regionech ČR: výpovědi expertů z úřadů práce a z nestátních organizací. In Winkler, J.; Klimplová, L. (eds.): Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky. Brno: Masarykova univerzita. ??
- Kjaer, A. M. 2004. Governance. Cambridge: Polity Press.
- Knill, Ch., Tosun, J. 2012. Governance: A Synoptic Perspective on Policy-Making. In: Knill, Ch., Tosun, J. Public Policy. A New Introduction. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 199–221.
- Kotíková, J. et al. 2000. Úloha politiky zaměstnanosti v oblasti pracovně profesního poradenství při zprostředkování zaměstnání. Praha: VÚPSV.
- Kotrusová, M., Výborná, K. 2014. Zhodnocení institucionální reformy veřejných služeb zaměstnanosti v roce 2011 v České republice. Fórum sociální politiky, (6): 10–17.
- Laegreid, P., Verhoest, K. (eds.) 2010. Governance of public sector organizations. Proliferation, autonomy and performance. London: Palgrave MacMillan.
- Larsen, G., van Berkel (eds.). 2009. The new governance and implementation of labour market policies. Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen, pp. 45–68.
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman, Unemployment: macroeconomic performance and the labour market, Oxford University Press, 1991
- López-Santana, M. 2015. The New Governance of Welfare States in the United States and Europe: Between Decentralization and Centralization in the Activation Era. Albany: State University of New York Press.
- Lynn, E. L. 2010. What endures? Public governance and the cycle of reform. In Osborne, S.P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London and New York: Routledge, pp. 105–123.
- Lynn, E. L. Jr. 2008/2009. What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 1(2): 17–30.
- Madsen P. 2006. Flexicurity, A new perspective for labour market and welfare state reforms in Europe. Background paper for presentation at the DG EMPL Seminar on flexicurity in Brussels on May 18, 2006.
- McCourt, W. 2013. Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C: The World Bank.
- Midgley, J., Dahl, E., Wright, A.C. 2017. Social Investment and Social Welfare: International and Critical Perspectives. Cheltenham: Edward Elgar.
- Morel N., Palier B. Palme J. 2012. Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation. In: Morel N., Palier B., Palme J. (eds.). Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. Bristol: Policy Press, pp. 353–76.
- Morgan, K. 2009. Childcare and the social investment model: political conditions for reform. What future for social investment? In: Morel, N., Palier, B., Palme, J. Stockholm: Institute for Future Studies, pp. 45–54.
- MPSV 2013, 2014, 2015, 2016. Statistika z portálu MPSV o situaci na trhu práce v ČR mezi lety 2011 až 2016. Praha: MPSV.
- Musil, L., Hubíková, O., Havlíková, J., Kubalčíková, K. 2013. Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi. Praha.
- Natali, D. 2008. Pensions in Europe, European Pensions. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Niskanen, W. 1971. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nohria, N. Eccles, R. (eds) 1992. Networks and Organizations: Structures, Form and Action, Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press.
- OECD 2001. Labour Market Policies and the Public Employment Service. Paris: OECD.
- OECD 2009. Flexible Policy for more and better jobs. Managing accountability and flexibility. Paříž: OECD Publications Service.
- Osborne, S. P. 2006. The New Public Governance? Public Management Review, 8(3): 377–388.
- Osborne, S.P. 2010. Introduction. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: Osborne, S.P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London and New York: Routledge, pp. 1–16.
- Ouchi, W. 1979. Markets, Bureaucracies and Clans, Administrative Science Quarterly, 25(1): 129–41.
- Pierson, P. (ed) 2001. The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2000, 2004. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2011. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform: A Comparative Analysis: into the Age of Austerity. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Ch. 2008/2009. An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1). The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 1(2): 9–16.
- Powell, W. 1990. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. Research in Organizational Behaviour, 12: 295–336.
- Powell, W. W. DiMaggio, J. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, 48 (2): 147–60.
- Robinson, M. 2015. From old public administration to the new public service. Implications for public sector reform in developing countries. UNDP: Global center for public service excellence.
- Roll, M. (ed.) 2014. The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries. London: Routledge.
- Sirovátka, T. 1995. Politika trhu práce. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- Sirovátka, T., Greve, B. 2014. Innovation in Social Services. The Public-Private Mix in Social Provision, Fiscal Policy and Employment. Farnham: Ashgate.
- Sirovátka, T., Horáková, M., Kulhavý, V., Rákoszyová, M. 2003. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Winkler, J. 2011. Governance of activation policies in the Czech Republic: uncoordinated transformation. In: Berkel, R. van, Graaf, W. de, Sirovátka, T. (eds.) The governance of active welfare state in Europe. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 173–94.
- Strokosch, P., Osborne, S.P. 2018. Literature Review on Public Service Reform Models. Working Paper COVAL-770356. Dostupné na: http://www.co-val.eu/wp-content/uploads/2019/03/D1.1_0301F01_Literature-review-on-public-service-reform-models.pdf
- Taylor-Gooby, P. (ed.) 2004. New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2008. The new welfare settlement in Europe. European Societies, 10(1):3–24.
- Theodoropoulou, S. (ed.). 2018. Labour market policies in the era of pervasive austerity: A European perspective. Bristol: The Policy Press.
- Thompson, G. et al. 1991. Markets, hierarchies, and networks: the coordination of social life. London: Sage.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5): 416–24.
- Van Berkel, R., van der Aa, P. 2015. New Welfare, New Policies: Towards Preventive Worker-Directed Active Labour-Market Policies. Journal of Social Policy, 44(3): 425–442.
- Vickers, J., Yarrow, G. 1988. Privatization: An Economic Analysis. Cambridge: MIT Press.
- Weishaupt 2010 T. J. 2010. A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services. Socio-Economic Review, (8): 461–86.
- Wiesel, F., Modell, S. 2014. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. Financial Accountability & Management 30(2): 175–205.
- Winkler, J., Zelenková, I. 2010. Služby zaměstnanosti a formy spolupráce s občanským sektorem na regionálním trhu práce. In Winkler, J.; Klimplová, L. (eds.): Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky. Brno: Masarykova univerzita, s. 123–40.
- ZČÚP 2013, 2014, 2015, 2016. Zpráva o činnosti Úřadu práce ČR za rok 2013, 2014, 2015, 2016. Praha: MPSV. Dostupné na portále MPSV.cz

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

Bariéry versus preferované formy rodičovství u neheterosexuální populace¹

Hana Maříková, Marta Vohlídalová

Abstrakt

Článek se zaměřuje na analýzu bariér rodičovství u leseb, gayů a bisexuálních jedinců (LGB) a jejich preferencí cest k rodičovství. Využívá k tomu data z reprezentativního šetření provedeného v polovině roku 2019 na téma rodičovských tužeb a intencí osob s neheterosexuální identitou. Získaná data za 377 LGB jedinců jsou komparována se specifickou skupinou 374 heterosexuálů a heterosexuálek. Analýza prokázala, že ačkoli je rodičovství silně spojeno převážně s heterosexuální a částečně i bisexuální identitou, nemalý počet osob s homosexuální identitou by se rodičem stát chtěl. Hlavní bariéry rodičovství představují u LG jedinců zejména právní překážky (spolu s podporou blízkého sociálního okolí). Pro osoby s heterosexuální a částečně i bisexuální identitou je rodičovství spojeno zejména s rodičovstvím biologickým. Lesby a gayové jsou mnohem vstřícnější k tzv. sociálnímu rodičovství. To otevírá otázku po některých možných legislativních úpravách podporujících rodičovství u této skupiny osob.

Klíčová slova: rodičovské tužby a intence, bariéry rodičovství, Česká republika, neheterosexuální populace

Abstract

The article focuses on the analysis of barriers to parenting among lesbian, gay and bisexual individuals (LGB) and their preferences of ways to parenting. The article uses data from a representative survey conducted in mid-2019 on the topic of parenting desires and intentions of persons with non-heterosexual identities. The data obtained from 377 LGB individuals are compared to a specific group of 374 heterosexuals. The analysis showed that parenting is strongly associated mainly with heterosexual identity and partly with bisexual one, however a considerable number of homosexuals would like to become a parent, too. The main barriers to parenthood in the case of LG individuals constitute mainly legal obstacles (along with the support of people from their close social environment). Parenting is mainly associated with biological parenting for people with heterosexual and partly bisexual identities. Lesbians and gays are much more open to social parenting. This finding raises the question of some legislative amendments on support for becoming a parent among LG people.

Keywords: parenting desires and intentions, barriers to parenting, Czech Republic, non-heterosexual population

Úvod

Období tzv. pozdní modernity (např. Stacey 1996; Beck a Beck-Gernsheim 2002; Bauman 2003 aj.) se vyznačuje změnami v oblasti soukromé sféry, které se projevují diverzifikací a destandardizací životních drah jedinců, rozrůzněním modelů intimního soužití lidí včetně těch rodičovských. Transformace intimity (Giddens 1992) na straně jedné otevírá prostor pro proměnu partnerských vztahů a rodičovství i směrem k osobám s neheterosexuální identitou, nicméně zároveň v soudobé (nejen české) společnosti stále přetrvává pojetí rodičovství, které je konstruováno (často) heteronormativně. Tím se marginalizují rodinné modely, které se odchyľují od této dominantní společenské normy.

V České republice – obdobně jako i v dalších zemích střední a východní Evropy, které prošly obdobím tzv. státního socialismu – se druhá demografická tranzice spojená s proměnou partnerského a rodinného života lidí (např. van de Kaa 1998; Lesthaeghe 1995) začala projevovat později než v zemích tzv. Západu. Je proto zřejmé, že západní demokratické země jsou zároveň i předmětem většiny publikovaných výzkumů zaměřených na lesby, gaye, bisexuální a transsexuální jedince, případně na další

osoby s neheterosexuální identitou (zkráceně LGBT+) ve vztahu k rodičovství (např. Riskind a Patterson 2010; Baiocco a Langhi 2013; Miscioscia et al. 2017 aj.). Ani v těchto studiích však není věnována dostatečná výzkumná pozornost problematice rodičovských tužeb a intencí stát se rodičem ani bariérám rodičovství LGBT+ osob, s výjimkou kvalitativních sond. V rámci kvantitativních výzkumů je tato problematika zkoumána zpravidla pouze na populaci, u níž se implicitně předpokládá, že je heterosexuální a nebere se v úvahu, že také osoby s neheterosexuální identitou mohou mít a mají rodičovské tužby a intence a mohou vnímat specifické bariéry rodičovství.

V České republice bylo sice již v roce 2006 legálně zavedeno registrované partnerství osob stejného pohlaví, společensky akceptovanou (legitimní) se v Česku stala také adopce (nevlastních) dětí u párů stejného pohlaví (CVVM 2018), dosud však tato možnost nebyla právně ukotvena (legalizována). V kontextu české situace nás zajímá, jaké jsou rodičovské tužby a intence, stejně jako bariéry a preferované cesty k rodičovství u neheterosexuální populace (konkrétně u leseb, gayů a osob s bisexuální identitou) žijících v Česku. Naším cílem je přispět do diskuse o možnostech a podmínkách rodičovství LGB jedinců v české společnosti.

Teoreticko-metodologické rámování problematiky rodičovství u LGB populace

V tzv. pozdně moderní společnosti jsme svědky různých ambivalentních procesů v oblasti soukromého života lidí. Na jedné straně zeslabuje „povinnost“ stát se rodičem, neboť oproti minulosti si lidé utvářejí své životní biografie stále svobodněji, a to především anebo dokonce jen na základě svých individuálních preferencí a voleb, takže dochází mimo jiné k nárůstu podílu bezdětných osob v populaci a ke snížení celkové míry plodnosti u žen. Na straně druhé rodičovství stále patří mezi důležité životní hodnoty a cíle většiny osob žijících v Evropě (Miettinen a Szalma 2014).

Výzkumy, které se zaměřují na rozpor mezi rodičovskými tužbami, rodičovskými intencemi² a možnostmi jejich naplnění, jsou však implicitně heteronormativní, přehlížejí životní zkušenost osob s jinou než heterosexuální identitou. Přitom se nově otevírají možnosti stát se rodičem i jinými než dříve známými cestami zejména skrze technologie asistované reprodukce (angl. ART) i v důsledku rozšiřování cest k nebiologickému rodičovství i pro ty, kteří byli dříve z prokreece a rodičovství vylučováni

z důvodu své genderové a sexuální jinakosti. Kromě toho aktivismus LGBT+ požaduje sociální a právní uznání párů stejného pohlaví, homoparentálních rodin jako rovných rodinám heterosexuálním.

Zatímco jeden z trendů pozdně moderní společnosti v oblasti soukromého života lidí působí proti normativitě prokreace u heterosexuálních jedinců, jiný trend naopak rozšiřuje možnosti prokreace pro lidi s LGBT+ identitami.

Kvantitativní výzkumy, pokud se problematice rodičovských tužeb a intencí neheterosexuálních jedinců vůbec věnují (zpravidla pouze ve vztahu k lesbám a gayům),³ obvykle nejsou dělány na reprezentativních vzorcích populace, a to ani v těch zemích, kde mají výzkumy této populace na rozdíl od Česka delší tradici (viz výše). Nicméně tento typ výzkumů může značně vychylovat získaná kvantitativní data, neboť neodráží reálnou skladbu této populace, nýbrž její nereprezentativní výběr.

V České republice bylo zatím provedeno pouze několik výzkumů rodičovství zaměřených na neheterosexuální jedince. Jednalo se zejména o kvalitativní studie existujícího lesbického rodičovství (např. Polášková 2009; Nedbálková 2011; Kutálková 2015) nebo o výzkum rodičovských tužeb a intencí gayů prostřednictvím hloubkových rozhovorů (Sokolová 2009). Byl sice realizován kvantitativní výzkum rodičovských tužeb a intencí LGB jedinců, ale na nereprezentativním vzorku 408 LGB osob (Hájková 2014 in Sloboda 2016). O rodičovských tužbách, intencích a bariérách rodičovství u osob s LGB identitou žijících v české společnosti tak stále postrádáme reprezentativní data.

Metodologie výzkumu

Ve výzkumu zaměřeném na představy o rodičovství u neheterosexuální populace zahrnujícímu nejen lesby a gaye, ale také osoby s bisexuální identitou,⁴ jsme si položili následující otázky: Jaké jsou rodičovské tužby a intence v rámci LGB populace? Jaké jsou hlavní překážky rodičovství vnímané různými skupinami LGB osob a jaké cesty k rodičovství tito lidé preferují?

Naším cílem bylo uskutečnit reprezentativní šetření této populace. Tento cíl nám však komplikovala skutečnost, že pro takové šetření není k dispozici výběrová opora a není k dispozici ani relevantní statistický přehled složení LGB populace v České společnosti.⁵ K našemu šetření jsme zvolili online výzkum⁶. V souladu s postupy pro provádění reprezentativních vzorků u těžko postižitelných skupin bylo osloveno na velkém reprezentativním online panelu (Český národní panel) cca 25 tisíc respondentů a respondentek ve věku 25–49 let (tj. s ohledem na relevantnost řešení problému rodičovství), kterým byl odeslán krátký screeningový dotazník zjišťující jejich základní sociodemografické charakteristiky včetně

sexuální identity. Ta byla mapována jednak otázkou „Jak byste si Vy osobně identifikoval(a)?“, kdy byly respondentům/kám nabídnuty možnosti odpovědi, tj. heterosexuál/ka, bisexuál/ka, gay/lesba, jinak, nevím, nechci určit, z nichž dotazovaná osoba měla vybrat jednu variantu. Kromě lidí s bisexuální a homosexuální identitou bylo u ostatních zjišťováno, zda někdy v posledních 5 letech pocítovali romantickou či sexuální přitažlivost k osobě či osobám stejného pohlaví. Pokud lidé zvolili variantu odpovědi „rozhodně ano“ či „spíše ano“, byli zařazeni do vzorku LGB jedinců a heterosexuálních osob s romantickou touhou či sexuální přitažlivostí k osobě stejného pohlaví (zkráceně LGB+H), které poté mohly odpovídat na další otázky dotazníku. Odpovědi lidí, kteří se sebeidentifikovali jako heterosexuální, přestože uvedli, že v minulosti pocítovali romantickou či sexuální přitažlivost k osobám stejného pohlaví, jsme ve všech analýzách důsledně oddělovali od lidí, kteří se identifikovali jako LGB.

Na screeningový dotazník odpovědělo celkem 5 838 osob. Kritéria screeningu pro zařazení do studie splnilo 903 jedinců. Dotazník pak dokončilo 796 osob (49 % mužů a 51 % žen). 45 z nich ale nedokázalo určit svou sexuální identitu anebo zvolilo odpověď „nevím“ či variantu „jinak“, a proto nebyli zařazeni do výzkumného vzorku.

Na základě výsledku screeningu byly určeny kvóty pro složení vlastního výzkumného vzorku (zjistili jsme zastoupení LGB+H z hlediska velikosti místa bydliště, z hlediska pohlaví a věku). Složení výsledného výzkumného vzorku pak přibližně odpovídalo charakteristikám identifikovaným v rámci screeningu. Vzorek zahrnuje 751 jedinců (49 % mužů a 51 % žen), kteří se sebeidentifikovali jako gayové/lesby (148 osob – většinou muži, jen 17 žen), 229 osob, které se považují za bisexuální (108 mužů a 121 žen), a 374 osob (129 mužů a 245 žen), které se sice identifikovaly jako heterosexuální, ale zároveň uvedly, že v posledních 5 letech pocítovaly romantickou lásku či sexuální přitažlivost k osobě či osobám stejného pohlaví. V analýzách tyto skupiny důsledně oddělujeme, nicméně jejich porovnání vytváří zajímavé analytické možnosti týkající se souvislosti mezi způsobem sexuální identifikace na straně jedné a přístupem k rodičovství a rodičovským plánům na straně druhé.

Hlavním problémem vzorku byla celková výrazná podreprezentace žen s lesbickou identitou. Domníváme se, že tuto skutečnost lze do značné míry přičíst na vrub tématu výzkumu (což naznačují i níže uvedená data). V situaci, kdy jsou lidé informováni, že jde o výzkum primárně rodinných plánů, preferencí a rodičovství, mají ženy zřejmě tendenci identifikovat se jako heterosexuální (kdy jejich podíl v této skupině tvoří 65,5 %), případně jako bisexuální. Na rodičovství obecně je totiž u žen kladen

velký důraz, pro řadu z nich představuje jeden z významných životních cílů a preferencí, a to bez ohledu na sexuální orientaci, jak naznačují kvalitativní studie lesbických párů (viz Polášková 2009; Nedbálková 2011; Kutálková 2015). V situaci, kdy však legislativní nastavení brání těmto ženám (a nejen jim) stát se matkami, je příklon k jiné než lesbické sexuální orientaci pochopitelnou reakcí. Svou roli patrně hraje i skutečnost, že v rovině hodnotové a kulturní je rodičovství (zejména to biologické), jak ukážeme dále, velice silně spojeno s heteronormativitou. Jsme si přitom vědomy toho, že tyto hypotézy si zasluhují další a hlubší vědecké zkoumání.

Přestože každé výběrové výzkumné šetření ohrožují nepřesnosti a výběrové chyby, s výjimkou malého zastoupení leseb ve výběrovém souboru, nepředpokládáme, že by v rámci vzorku docházelo k nějakým dalším významným systematickým vychylením. Vycházíme zde zejména z následujících charakteristik šetření: 1) Respondenti/ky měli zaručenou přísnou anonymitu, lze proto předpokládat, že vzrostla důvěryhodnost jejich výpovědí i ochota se do šetření zapojit. Respondenti/ky, kteří neodpověděli, byli opakovaně urgováni a incentivně motivováni pro zapojení do studie. 2) Český národní panel (ČNP) má velmi přísná kritéria zařazení participantů do své databáze, přičemž k rekrutaci využívá různé kanály (offline i online prostor) a systematicky eliminuje „nespolehlivé“ respondenty/ky. Výzkumy založené na ČNP obvykle dosahují až 65% návratnosti. 3) Vzhledem k věkovému rozložení LGB populace v našem vzorku⁷ lze předpokládat, že online šetření, které lidem zaručuje anonymitu, je v tomto případě vhodnou cestou sběru dat. Internetová penetrace v této skupině je totiž velice vysoká a nezdá se být pravděpodobné, že by některé relevantní skupiny mohly být z online šetření a tedy i výběru systematicky vyloučeny.

Důležitost založení rodiny a výchovy dítěte v životě osob s různou sexuální identitou

Role založení rodiny v životě osob s různou sexuální identitou byla zjišťována v rámci baterie, v níž byly uvedeny různé životní události, u nichž respondenti/ky vyjadřovali, jakou jim v životě přikládají důležitost (1= nejvyšší důležitost, 5= nejmenší důležitost). Z dat uvedených v grafu 1 vyplývá, že důležitost rodičovství je výrazně spojena s heterosexuální identitou. V případě heterosexuálních žen činí u varianty „mít / založit vlastní rodinu a vychovávat děti“ hodnota průměrné odpovědi 1,58, u heterosexuálních mužů pak 1,79. To je přitom výrazně vyšší míra příklonu než v ostatních případech, kde se míra důležitosti přikládaná založení rodiny pohybuje pod průměrem 2.

Výjimku tvoří pouze bisexuální ženy, u nichž průměrná hodnota činí 1,82. Tento výsledek naznačuje, že naše hypotéza, podle níž se ženy mohly častěji řadit mezi heterosexuálky anebo bisexuálky než mezi lesby právě v souvislosti s tématem a zacílením výzkumu, může mít své opodstatnění. Nicméně v dalších výzkumech se potřeba věnovat otázce sexuální sebeidentifikace, zejména pak u žen ve vztahu k rodičovství detailnější výzkumnou pozornost.

Pro osoby s homosexuální identitou (z důvodu malého zastoupení lesbických žen zde máme na mysli zejména gaye) jsou ve srovnání s ostatními jedinci důležitější ty sociální vztahy, které nejsou spojeny se založením vlastní rodiny a výchovou dítěte. V porovnání s tím, jakou důležitost v jejich životě hraje založení vlastní rodiny, totiž kladou větší důraz na to mít stálého životního partnera anebo udržovat blízké přátelské vztahy. Stejně tak je pro ně důležitější vstoupit do manželství (pokud by tato možnost legálně existovala) než do registrovaného partnerství. Postoj osob s homosexuální identitou k důležitosti uvedených životních událostí či sociálních vztahů je možné vnímat jednak jako transformaci intimity od rodiny (dětí) k jiným blízkým vztahům, resp. směrem od rodiny k partnerství a přátelství, které jedince mohou z mnoha důvodů uspokojovat více než vlastní rodina (například proto, že bývají postaveny na demokratičtější bázi v porovnání s rodinnými vztahy, viz např. Rosenail 2007). Jednak lze jejich postoj k důležitosti založení vlastní rodiny chápat jako odraz, akceptaci či přizpůsobení

se statusu quo, kdy stejnopohlavním párům není legálně umožněno založit si vlastní rodinu a mít potomka ať již prostřednictvím metod asistované reprodukce, nebo adopce. Právě legislativní rámec totiž silně ovlivňuje i to, jak lidé reálně vnímají své životní šance, role a možnosti. To, co lidem s minoritní sexuální identitou „zůstává“, jsou jiné blízké vztahy, kterým nejspíš proto přikládají větší důležitost než možnosti mít vlastní rodinu (která v tomto kontextu představuje možnost vysoce hypotetickou).

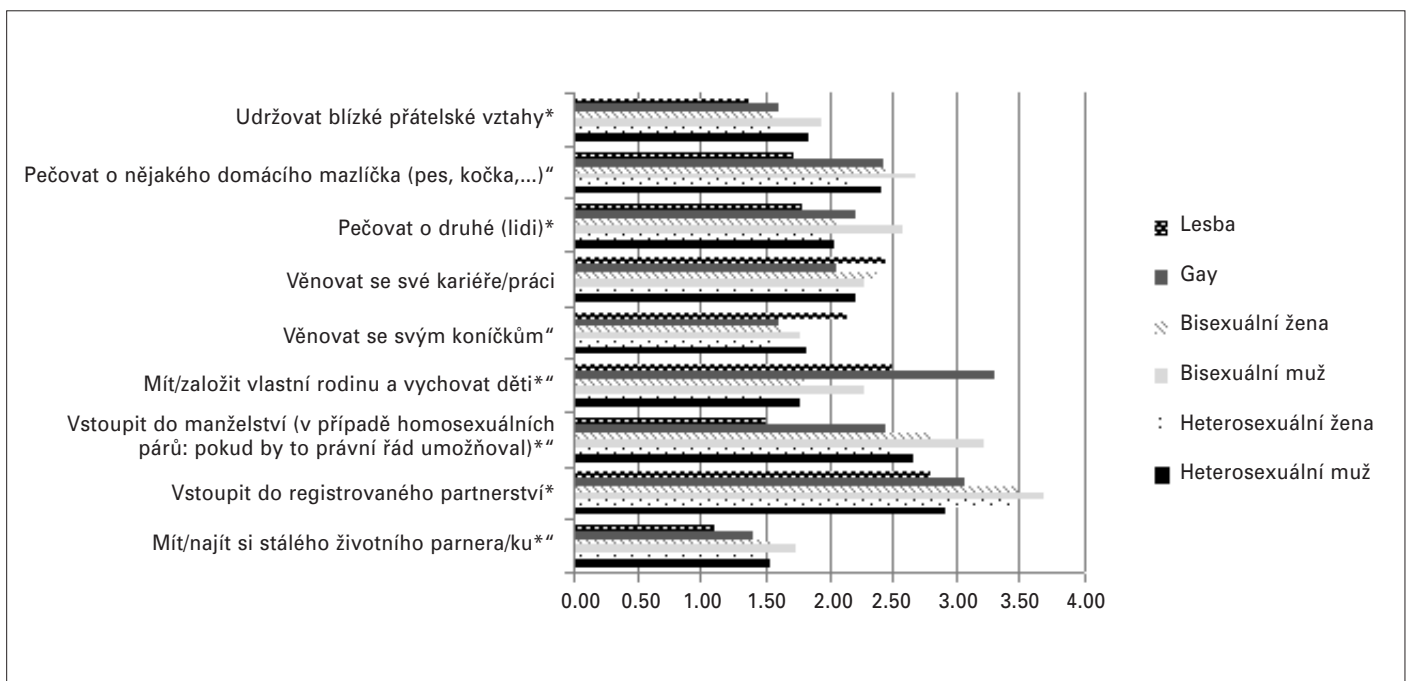
Zaměříme-li se na hodnocení důležitosti založení vlastní rodiny z hlediska procentuálního rozložení odpovědí (viz tabulku 1), je tato životní událost důležitá pro více než 81 % mužů a 86 % žen s heterosexuální identitou, pro více než 63 % mužů a 78 % žen s bisexuální identitou a pro 26 % mužů s homosexuální identitou (v případě leseb šlo celkem o 7 případů ze 17, což odpovídá cca 42 %). Ukazuje se tedy, že ženy obecně, bez ohledu na svou sexuální identitu, přikládají rodičovství ve svém životě větší váhu než muži. Nicméně nebyly zjištěny výrazné rozdíly mezi bisexuálními a heterosexuálními ženami. Získaná data prokazují, že rodičovství obecně má menší důležitost pro osoby s homosexuální identitou, zejména pak pro gaye. Nicméně pro současnou debatu týkající se rodičovství lidí s neheterosexuální identitou je stejně důležitým zjištěním i to, že rodičovství ve svém životě přisuzuje důležitou roli nezanedbatelných 26 % mužů z této skupiny.

Doposud uvedená zjištění vyvolávají otázku, jak je v české společnosti rámováno

rodičovství. Námí získaná data indikují, že rodičovství má stále větší normativní závaznost pro ženy než pro muže, kdy normativita rodičovství a speciálně mateřství je navíc provázaná s heteronormativitou, jak potvrzují rovněž zjištění z jiných v České republice doposud provedených výzkumů zabývajících se normativitou rodičovství (např. Hašková a Zamykalová 2009).

Z hlediska důležitosti uvedených možností hraje (statisticky) významnou roli také to, zda člověk žije v monogamním partnerství. Ženy a muži s **heterosexuální identitou**, kteří žijí v monogamním partnerství, přikládali vyšší důležitost některým událostem ve svém životě v porovnání s lidmi, kteří nežijí v monogamním partnerství. To platí v případě hodnocení položek *najít si partnera, uzavřít manželství i založit si vlastní rodinu a vychovat děti*. Mezi osobami s **bisexuální identitou** se ukázaly statisticky významné rozdíly pouze mezi muži, a to v případě hodnocení událostí *najít si partnera, uzavřít manželství, založit rodinu a vychovat děti a pečovat o druhé*. Také u bisexuálních žen se ukazuje větší tendence žen žijících v monogamním partnerství přisuzovat těmto událostem v životě vyšší důležitost ve srovnání s těmi, které nežijí v monogamním partnerství. Rozdíly však v tomto případě nejsou statisticky významné. **Gayové**, kteří žijí v monogamním partnerství, přikládají větší význam událostem *najít si stálého partnera, vstoupit do registrovaného partnerství a pečovat o domácího mazlíčka* v porovnání s těmi, kteří v monogamním partnerství nežijí (u leseb nelze

Graf 1: Jak je pro Vás v životě důležité? (průměrné odpovědi, 1= rozhodně důležité, 2= spíše důležité, 3= ani důležité/ani nedůležité, 4= spíše nedůležité, 5= rozhodně nedůležité)



N= 750, Zdroj dat: LGBT rodičovství, 2019

Pozn. * stat. významné rozdíly mezi muži, ** stat. významné rozdíly mezi ženami

provést srovnání z důvodu jejich nízkého zastoupení).

Rodičovské plány leseb, gayů, bisexuálů a bisexuálek i heterosexuálů a heterosexuálek

Rodičovské plány (intence) byly zjišťovány otázkou, zda lidé chtějí mít (ještě) dítě či děti (viz tabulku 2). Získané výsledky poukazují rovněž na silnou souvislost mezi rodičovstvím a heterosexuálností, stejně jako bisexuálností. Nejčastěji chtějí děti lidé s heterosexuální identitou. Mezi gayi v porovnání s ostatními skupinami je nejvyšší procento těch, kdo dítě nemá a nechce je anebo neví, zda jej chce (65,6 %). Tento výsledek naznačuje, že u gayů může přetrvávat silně internalizovaná představa biologického rodičovství, což ostatně potvrdily i výsledky tohoto výzkumu (viz níže). Tento přístup k rodičovství u gayů, kteří žijí v kontextu společnosti, která jim legálně znemožňuje stát se rodičem ne/biologickou cestou, je může výrazně limitovat v jejich úvahách o případném rodičovství v souvislosti s jejich homosexualitou. Výsledkem tak je, že si jen těžko umí představit jinou než jen bezdětnou budoucnost (Sokolová 2009).

Pokud se pak lidí ptáme, kolik by chtěli mít děti celkem, ukazuje se, že i v našem vzorku, který se velice odlišuje od složení „klasických“ kvantitativních výzkumů zaměřených na preference v počtu dětí (např. ISSP aj.), převažuje poměrně silně orientace na dvoudětný model. Výjimkou tvoří pouze gayové, u nichž se často objevuje zejména varianta jedináčka, což patrně souvisí s vysokými „náklady“, které jsou s rodičovstvím u těchto párů spojeny (ať už s náklady v případě finančních aspektů surrogátního /neboli náhradního/ mateřství, nebo rizika v podobě de facto protiprávního jednání). Ženy oproti tomu preferují dvě děti bez ohledu na jejich sexuální identitu.

Je přitom zřejmé, že lidé s různou sexuální identitou se budou lišit v tom, jaké cesty k rodičovství zvažují a preferují. Jak se ukázalo, i v tomto případě v souvislosti s rodičovstvím výrazně převažuje heteronormativní model založený na dominanci biologického rodičovství. Biologické rodičovství (buď obou, nebo jen jednoho z partnerů) je totiž vůbec nejčastěji přijímanou možností vstupu do rodičovství, a to jak u žen, tak u mužů. S větším odstupem pak následují všechny ostatní možnosti: vychovat partnerovo dítě z předchozího vztahu je variantou akceptovanou zejména mezi gayi a lesbami; sdílené rodičovství nebo surrogátní mateřství přichází v úvahu spíše mezi gayi než mezi ostatními skupinami (žen se tyto možnosti téměř netýkají); také adopce je častěji zvažována osobami s homosexuální identitou (a to častěji u mužů než u žen).

Tabulka 1: Je pro vás v životě důležité „mít/založit vlastní rodinu a vychovat děti“?

Pohlaví / sexuální identita ^a		Mít/založit vlastní rodinu a vychovat děti				
		Rozhodně důležité	Spíše důležité	Ani důležité /ani nedůležité	Spíše nedůležité	Rozhodně nedůležité
Muži	Heterosexuál	53,7 %	27,6 %	8,9 %	6,5 %	3,3 %
	Bisexuál	36,9 %	26,2 %	19,4 %	6,8 %	10,7 %
	Gay	12,2 %	13,8 %	30,1 %	19,5 %	24,4 %
	Total	34,1 %	22,3 %	19,5 %	11,2 %	12,9 %
Ženy	Heterosexuál	64,5 %	21,9 %	6,6 %	3,7 %	3,3 %
	Bisexuál	58,6 %	19,8 %	10,4 %	4,3 %	6,9 %
	Lesba	3 ze 17 (17,6 %)	4 ze 17 (23,5 %)	8 ze 17 (47,1 %)	1 ze 17 (5,9 %)	1 ze 17 (5,9 %)
	Total	60,5 %	21,3 %	9,7 %	4,0 %	4,5 %

N= 750, Zdroj dat: LGBT rodičovství, 2019

Pozn.: stat. významné rozdíly mezi muži a ženami i podle jejich sexuální identity.

Tabulka 2: Chcete mít (ještě) děti?

Plán /sebeidentifikace		má děti a chce další	nemá děti, ale chce	má, ale další nechce nebo neví, zda chce	nemá a nechce nebo neví, jestli chce	N
Muži	heterosexuálové	27,9%	26,4%	33,3%	12,4%	129
	bisexuálové	23,1%	22,2%	27,8%	26,9%	108
	gayové	8%	27,5%	6,1%	65,6%	131
Ženy	heterosexuálky	27,3%	24,1%	40,8%	7,8%	245
	bisexuálky	27,0%	15,6%	41,0%	16,4%	122
	lesby	2 (12,5%)	5 (31,2%)	3 (18,8%)	6 (37,5%)	16

N= 750, Zdroj dat: LGBT rodičovství, 2019

Pozn. Tučně označené údaje vyjadřují stat. významné rozdíly mezi muži a ženami s danou sexuální identitou.

Lesby a gayové jsou obecně mnohem otevřenější vůči tzv. sociálnímu rodičovství, zatímco pro lidi s heterosexuální identitou, a částečně také pro bisexuály a bisexuálky, je rodičovství spojeno zejména s rodičovstvím biologickým. Adopci by např. zvažovalo kolem 67 % gayů, ale jen kolem 22 % mužů s heterosexuální identitou a 40 % mužů s bisexuální identitou. Zejména muži jsou také poměrně dost podpůrní vůči pěstounství: zvažovalo ho kolem 52 % gayů, ale jen 18 % heterosexuálů a 33 % bisexuálů. Kolem 64 % gayů a 11 ze 17 leseb v našem vzorku (tj. 67 %), ale jen mezi 30–40 % bisexuálních a heterosexuálních mužů a žen tak zvažuje jako cestu k rodičovství situaci, kdy budou vychovávat dítě partnera či partnerky z jeho předchozích vztahů.

Vnímané bariéry rodičovství u LGB osob

Zvláště lidé žijící v monogamních vztazích považují založení rodiny za důležitou

prioritu v jejich životě. Jaké hlavní bariéry tedy lidé spatřují v souvislosti s rodičovstvím ve své konkrétní situaci?

Dotazník obsahoval přes 20 položek představujících možné bariéry rodičovství: od aspektů týkajících se právního ukotvení rodičovství LG(B) osob (tedy leseb, gayů, případně osob s bisexuální identitou) přes ekonomické, ekologické a zdravotní důvody až po aspekty vztahující se k sociálním bariérám v podobě přístupu okolí k rodičovství LG(B) jedinců apod. U každé z nich měli dotázaní uvést, jak důležitou roli hraje v rámci jejich rozhodování o tom, zda mít či nemít (ještě) děti. Tato data jsme analyzovaly s pomocí faktorové analýzy, která nám umožnila redukovat počet jednotlivých kategorií. Díky tomu jsme mohly s rozsáhlou baterií pracovat jako s jedním celkem a sledovat, jak se od sebe liší základní kategorie našich respondentů a respondentek z hlediska toho, jak hodnotí bariéry rodičovství (viz Přílohu). S pomocí faktorové analýzy se vydělily celkem tři hlavní faktory složené z vnitřně úzce provázaných položek. Faktorová analýza

byla provedena na kompletním vzorku, který zahrnoval jak lidi s LGB identitou, tak i lidi, kteří se identifikovali jako heterosexuální, přestože uvedli, že v posledních pěti letech pociťovali romantickou nebo sexuální přitažlivost k osobám stejného pohlaví. Odlišnosti ve způsobu hodnocení bariér rodičovství, které lze očekávat mezi jednotlivými skupinami lidí, a to jak s ohledem na jejich sexuální sebeidentifikaci, pohlaví a skutečnost, zda si přejí mít (ještě) dítě, byly testovány s pomocí porovnání průměrných faktorových skóre za tyto výše uvedené skupiny prostřednictvím testu ANOVA.

1. faktor, který je značně heterogenní, ale obsahuje řadu specifických aspektů typických pro LG rodiče, jsme označily jako „**právní a ekologické podmínky rodičovství, rovina podpory blízkého sociálního okolí i některé individuální vlivy**“.

Tento faktor zahrnoval v rámci *vnějších podmínek rodičovství* v Česku jednak všechny právní bariéry (tj. právní /ne/ukotvení vztahů k dětem partnera/ky u gay a lesbických párů – nemožnost stát se legálně adoptivním rodičem dítětem partnera/ky; podmínky asistované reprodukce; podmínky pro surrogátní mateřství; právní (ne)ukotvení vztahů mezi dětmi a dospělými v případě sdíleného rodičovství), jednak ekologickou problematiku (ekologické problémy planety), ale rovněž dostupnost zařízení péče o děti.

Podpora blízkého sociálního okolí jedince pak obsahovala obavy z přijetí dítěte ve společnosti v důsledku netradičního rodinného uspořádání; míru podpory ze strany přátel; míru podpory ze strany rodičů/prarodičů; názory a požadavky respondentovy rodiny a okolí.

Do tohoto faktoru se promítlo vnímání možných bariér v souvislosti s partnerstvím, a sice jako očekávané dopady rodičovství na partnerský vztah. Faktor byl sycen rovněž dalšími vlivy, které mají výrazně *individuální povahu* jako světonázor či náboženské přesvědčení anebo životní styl (resp. jejich anebo partnerovy či partnerčiny volnočasové aktivity a zájmy jako například touha cestovat, věnovat se jiným věcem apod.).

Celkově se k tomuto faktoru nejméně často klonily ženy s heterosexuální identitou a naopak nejčastěji lesby. Toto schéma platilo i v případě, že ženy děti nechtěly. Je proto možné předpokládat, že právě tento typ bariér může fungovat jako jakási apriorní překážka limitující úvahy o případném rodičovství u lesbických žen. Mezi muži celkově nebyl u tohoto faktoru patrný statisticky významný. Pokud však muži dítě chtěli, pak se k tomuto faktoru přiklíněli především gayové.

2. faktor zahrnoval především „**partnerské předpoklady, ekonomické a pracovní podmínky rodičovství, genetickou zátěž**“

Partnerské předpoklady rodičovství obsahovaly položky jako: vaše partnerská situace (ne/existence vhodného partnera); situace vašeho partnera/partnerky v jeho/jejím zaměstnání včetně případného plánování jeho/její pracovní dráhy či studia; názor a požadavky vašeho partnera/partnerky ohledně rodičovství. Ekonomické podmínky se týkaly bytové situace a ekonomického postavení domácnosti dotazované osoby, stejně jako plánování jeho/její pracovní dráhy či studia. Patřil sem i zdravotní aspekt v podobě zdravotní (genetické) zátěže dotázané osoby anebo jeho/jejího partnera či partnerky.

U tohoto faktoru se ukázaly statisticky významné rozdíly mezi muži, kdy gayové a heterosexuálové se k tomuto faktoru klonili výrazně častěji než bisexuálové. Zejména se k němu klonili muži, co děti nechtěli. Mezi ženami nebyl patrný statisticky významný rozdíl.

3. faktor zahrnoval individuální charakteristiky a aspekty jako „**věk, zdravotní stav a touhu po dítěti**“

Konkrétně se jednalo o osobní touhu přivést na svět a vychovávat děti; věk, stejně jako zdravotní (psychický) stav dané osoby anebo jeho či jejího partnerského protějšku. K tomuto faktoru se klonily bisexuální ženy častěji než ženy s heterosexuální identitou. Mezi ženami převažovaly ty, co dítě nechtěly. U mužů se k němu přiklíněli nejčastěji muži s heterosexuální identitou – hlavně pak ti, co dítě chtěli.

Závěr

Lidé s homosexuální identitou, tj. gayové a lesby vykazují nižší touhu mít dítě, resp. hodnota mít (založit si) vlastní rodinu je pro ně mnohem méně důležitá než pro heterosexuály a heterosexuály či osoby s bisexuální identitou. Výrazně nižší je i jejich intence stát se rodičem. Tato zjištění naznačují, že sexuální identita představuje významný faktor rodičovských tužeb a intencí.

Je nižší důraz LGB jedinců na rodičovství způsoben socializací probíhající v (silně) heteronormativním prostředí s přezívacími určitými skupinami osob z „povinné prokreace“, anebo se jedná o jejich vlastní, individuální preference? Odrazuje norma heteronormativity s důrazem na biologické rodičovství tyto lidi od pozitivního vztahování se k možnosti stát se rodičem, anebo na to mají vliv jiné faktory?

Na právě uvedené otázky dává částečně odpověď i provedená faktorová analýza bariér rodičovství. Potvrdila, že za významné bariéry rodičovství jsou lesbami a gayi považované zejména ty, které se vztahují k jejich specifické životní situaci, a sice bariéry právního charakteru, které limitují realizaci sociálních forem rodičovství, ale i případ-

nou biologickou možnost (prostřednictvím metod asistované reprodukce). Testování cest k rodičovství nicméně potvrzuje menší preference biologické rodičovství u leseb a gayů než u ostatních skupin. Vzhledem k předchozím zjištěním lze toto zjištění chápat jako vymezení se vůči normě mít vlastního biologického potomka v heterosexuálním vztahu.

Jestliže heterosexuální identita je velice silně spojena s představou biologického rodičovství, zatímco neheterosexuální sexuální identita otevírá mnohem větší prostor sociálním formám rodičovství, je na místě zvážit legální úpravu možnosti adopce pro osoby s neheterosexuální identitou, zejména v případě osvojení si dítěte osoby, s níž tyto lidé žijí ve stejnopohlavním svazku. Ko-neckonců jedná se o možnost, která je již delší dobu podporována i českou veřejností. V průzkumu z roku 2018 bylo 64 % lidí toho názoru, že homosexuální jedinci by měli mít právo na adopci dětí svého partnera či partnerky (CVVM 2018).

- 1 Text je výstupem z řešení výzkumného projektu „Rodičovské tužby a intence gayů, leseb a bisexuálních mužů a žen v České republice“ podpořeného GA ČR (reg. č. projektu: 18-07456S) a RVO:68378025.
- 2 Rozdíl mezi těmito dvěma pomy je někdy chápán jako velice subtilní (viz např. Iacovou a Tavares 2011). Rodičovské tužby znamenají vágnější, neurčitější představu o rodičovství v porovnání s rodičovskými intencemi, které obsahují už jasnější představu o počtu dětí, jež by daný jedinec chtěl do určité doby či do určitého věku ve svém životě mít (ibid).
- 3 Zastoupení bisexuálních jedinců bývá v těchto šetřeních zpravidla nulové anebo nule se blíží (více Costa a Bidell 2017).
- 4 Na jedince s transgenderovou identitou jsme se v daném výzkumu nezaměřovaly, neboť jsme nepředpokládaly jejich výraznější zastoupení v české populaci (resp. zastoupení srovnatelné s gayi a lesbami), a tudíž ani možnost je podchytit v rámci reprezentativního výzkumu.
- 5 Veřejně dostupná data k této problematice jsou více než 10 let stará (viz Zvěřina a Weiss 2009) a problémem je, že jsou založena na relativně malém vzorku. Ve výzkumu sexuálního chování obyvatel České republiky z konce roku 2008 měl jedinec možnost se sebeidentifikovat na oddělených škálách „homosexuál/ka“, „bisexuál/ka“ a „heterosexuál/ka“. Reprezentativní vzorek žen a mužů tvořilo 2000 osob (1000 mužů a 1000 žen). Zastoupení gayů a leseb se zde pohybovalo kolem 3 %, bisexuálních osob kolem 12 až 13 % (jednalo se vždy o součet odpovědí „ano“ a „nejsem si jistý/jistá“). Podle našeho názoru by však vzorek, který by mohl zachytit podrobnější charakteristiky zastoupení a složení populace lidí s minoritní sexuální identifikací a orientací, patrně vyžadoval mnohem větší výběrový soubor.
- 6 Hlavním důvodem byla možnost zmapovat reprezentativní vzorek populace LGB z hlediska jejich sexuální sebeidentifikace a zjistit tak její hlavní charakteristiky.
- 7 63 % lidí ve věku 30–44 let, 21 % lidí ve věku 25–29 let, 16 % lidí 45–49 let.
- 8 Viz otázku „Jak byste si Vy osobně identifikoval(a)?“.

Literatura:

BAIOCCO, R. a F. LAGHI. Sexual Orientation and the Desires and Intentions to Become Parents. *Journal*

- of Family Studies. 2013, Vol. 19, No. 1, pp. 90–98. DOI: 10.5172/jfs.2013.19.1.90.
- BAUMAN, Z. *Liquid Love*. Cambridge: Polity, 2003.
- BECK, U. a E. BECK-GERNSHEIM. *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: Sage, 2002.
- COSTA, P. a M. BIDELELL. Modern Families. *Journal of Family Issues*. 2017, Vol. 38, No. 4, pp. 500–521. DOI: 10.1177/0192513X16683985.
- CVVM. *Postoje veřejnosti k právům homosexuálů – květen 2018*. Tisková zpráva. Praha: CVVM, 2018.
- GIDDENS, A. *The Transformation of Intimacy: Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies*. Cambridge: Polity, 1992.
- HAŠKOVÁ, H. a L. ZAMYKALOVÁ. Mít děti – co je to za normu? Či je to norma? *Biograf*. 2006, roč. 40–41.
- IACOVOU, M. a L. P. TAVARES. Yearning, Learning, and Conceding: Reasons Men and Women Change Their Childbearing Intentions. *Population and Development Review*. 2011, Vol. 37, No. 1, pp. 89–123.
- KUTÁLKOVÁ, P. *Duhové rodiny ve stínu státu. Situace homoparentálních rodin s malými dětmi*. Praha: Prague Pride, 2015.
- LESTHAEGHE, R. The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation. Pp. 17–62 in K. O. Mason, A., M. Jensen (eds.). *Gender and Family Change in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- MIETTINEN, A. a I. SZALMA. Childlessness Intentions and Ideals in Europe. *Finnish Yearbook of Population Research*. 2014, Vol. 49, pp. 31–55.
- MISCIOSCIA, M., A. BLAVIER, P. R. PAGONE a A. SIMONELLI. The Desire of Parenthood: Intuitive Co-parental Behaviors and Quality of Couple Relationship among Italian and Belgian Same-Sex and Opposite-Sex Couples. *Frontiers Psychology*. 2017, Vol. 8, Article 110. DOI: 10.3389/fpsyg.2017.00110.
- NEDBÁLKOVÁ, K. *Matky kuráže: Lesbické rodiny v pozdně moderní společnosti*. Praha: SLON, Brno: Masarykova univerzita, 2011.
- POLÁŠKOVÁ, E. *Plánovaná lesbická rodina: Klíčové aspekty přechodu k rodičovství*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- RISKIND, R. G. a C. J. PATTERSON. Parenting Intentions and Desires among Childless Lesbian, Gay, and Heterosexual Individuals. *Journal of Family Psychology*. 2010, Vol. 24, No. 1, pp. 78–81. DOI: 10.1037/a0017941.
- ROSENEIL, S. Queer Individualization: The Transformation of Personal Life in the Early 21st Century. *NORA-Nordic Journal of Women's Studies*. 2007, Vol. 15, No. 2–3, pp. 84–99. DOI: 10.1080/08038740701482952.
- SLOBODA, Z. *Dospívání, rodičovství a (homo)sexualita*. Praha: Pasparta, 2016.
- SOKOLOVÁ, V. Otec, otec a dítě: Gay muži a rodičovství. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*. 2009, roč. 45, č. 1, s. 115–145.
- STACEY, J. *In the Name of the Family: Rethinking Family Values in the Postmodern Age*. Boston: Beacon Press, 1996.
- VAN DE KAA, D. J. *Postmodern Fertility Preference: from Changing Value Orientation to New Behaviour. Working Papers in Demography*. Canberra: The Australian National University, 1998.
- ZVĚŘINA, J. a M. WEISS. *Sexuálního chování obyvatel České republiky – IV*. Praha: Dema (krátký report), 2009.

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

PhDr. Marta Vohlídalová, Ph.D.
(marta.vohlidalova@soc.cas.cz) působí jako výzkumnice v Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i. (Institute of Sociology, Czech Academy of Sciences), Jilská 1, 110 00 Praha 1, Česká republika. Zaměřuje se na problematiku genderových nerovností na trhu práce, v akademické sféře a na sociologii rodiny.

Příloha

Faktorová analýza bariér rodičovství

Jak vnímají faktory rozhodující o rodičovství muži a ženy podle své sexuální identity? (průměrné odpovědi, 1= rozhodně důležité, 4= rozhodně nedůležité)

Rotated Component Matrix ^a			
Jaké aspekty mají vliv na Vaše rodičovské plány, případně na to, že (další) dítě/děti nechcete?	1= právní a ekologické podmínky rodičovství, rovina podpory blízkého sociálního okolí a některé individuální vlivy	2= partnerské předpoklady, ekonomické a pracovní podmínky rodičovství, genetická zátěž	3= věk, zdravotní stav a touha po dítěti
Právní (ne)ukotvení vztahů k dětem partnera/ky u gay a lesbických párů - nemožnost stát se legálně adoptivním rodiče dítětem partnera/ky	,848	,217	-,027
Podmínky asistované reprodukce v ČR	,829	,199	,234
Podmínky pro surogátní mateřství v ČR	,824	,176	,213
Právní (ne)ukotvení vztahů mezi dětmi a dospělými v případě sdíleného rodičovství	,815	,296	,080
Obavy z přijetí dítěte ve společnosti v důsledku netradičního rodinného uspořádání	,800	,269	,159
Míra podpory ze strany přátel	,751	,315	,302
Ekologické problémy planety	,722	,159	,343
Míra podpory ze strany rodičů/prarodičů	,645	,383	,365
Váš názor na svět anebo náboženské přesvědčení	,641	,208	,461
Názory a požadavky Vaší rodiny a okolí	,633	,223	,444
Očekávané dopady rodičovství na partnerský vztah	,627	,278	,498
Dostupnost (zařízení) péče o děti	,608	,436	,302

Vaše nebo partnerovy/partnerčiny volnočasové aktivity a zájmy (touha cestovat, věnovat se jiným věcem)	,556	,278	,512
Vaše partnerská situace (ne/existence vhodného partnera)	,200	,789	,043
Vaše bytová situace	,211	,752	,357
Situace Vašeho partnera/partnerky v jeho/jejím zaměstnání, plánování jeho/její pracovní dráhy či studia	,401	,751	,164
Ekonomické postavení Vaší domácnosti	,200	,738	,357
Názor a požadavky Vašeho partnera/partnerky ohledně rodičovství	,242	,734	,259
Situace ve Vašem zaměstnání, plánování pracovní dráhy či studia	,439	,660	,141
Zdravotní (genetická) zátěž Vaše nebo Vašeho partnera	,201	,644	,526
Vaše osobní touha přivést na svět a vychovávat děti	,177	,224	,696
Váš věk nebo věk Vašeho partnera/partnerky	,300	,231	,618
Zdravotní (a psychický) stav Váš nebo Vašeho partnera	,154	,546	,603

Pozn.: Metoda rotace Varimax, celkový podíl vysvětlené variance 69,3 %, KMO test 0,95, Bartlettův test sféricity statisticky významný na hladině 0,01 %; analýza je založena na kompletním souboru (tj. N= 750).

Z Evropské unie

Nová sociálně-ekonomická agenda Evropské komise a postavení spotřebitelů

Kryštof Kruliš

Komentář poukazuje na skutečnost, že do sociálně politické a ekonomické části programu nové předsedkyně komise Ursuly von der Leyenové se čitelně propsala snaha zavděčit se různým politickým frakcím v Evropském parlamentu a názorovým proudům od východu na západ a z jihu na sever Evropské unie. Spolu s institucionálními mantinely to vede k technokratičtějšímu charakteru programu. Takovýto charakter však může být pro středně velké státy jako je Česká republika i výhodou. Závěr komentáře uvádí, že ve vztahu k postavení spotřebitelů jsou nově akcentovanými prioritami nové Evropské komise informovanost spotřebitelů, a to zejména s ohledem na transformační procesy jak v environmentální oblasti, tak v oblasti přechodu na nové digitální technologie.

Program nově nastupující Evropské komise na sebe logicky váže pozornost odborné i laické veřejnosti. Nejinak tomu bylo i na stránkách předchozích dvou čísel časopisu Fórum sociální politiky v článkách profesora Martina Potůčka a Vladimíry Drbalové ve 4. čísle a Jaroslava Šulce v předchozím pátém vydání, které se věnovaly sociálně politické a ekonomické části programu nové předsedkyně Ursuly von der Leyenové. Záměrem tohoto článku je na předchozí příspěvky navázat a probrat tuto část programové agendy nové komise s ohledem na politické a institucionální limity a přidat pohled na – z hospodářského hlediska neméně rele-

vantní – aspekty programu dotýkající se postavení spotřebitelů.

Z komentovaného dokumentu „Unie, která si klade vyšší cíle Moje agenda pro Evropu“ lze předně vyčíst politické mantinely, které stály u jeho zrodu. Ursula von der Leyenová s tímto programem žádala o důvěru Evropský parlament, jehož významná část procházela rozčarováním z toho, že se Evropská rada při nominaci předsedkyně komise neřídila principem tzv. spitzenkandidatů. K tomu je nutno přičíst, že výsledky voleb do Evropského parlamentu von der Leyenové neumožňovaly opřít se pouze o tradiční koalici frakcí evropských lidovců a socialistů.

Leyenová tak byla nucena hledat podporu na mnohem širším základě, včetně hlasů z konzervativních, liberálních a zelených politických uskupení. Úloha o to těžší, že tyto politické proudy často nabývají výrazných proměn svých priorit, jak se pohybujeme od jihu na sever a z východu na západ Evropské unie. Program, včetně jeho ekonomické a sociální části, tak představuje snahu zavděčit se alespoň zčásti všem. Důsledkem toho pak jsou místy také obsahová pnutí mezi jednotlivými prioritami, jak ve svém článku ukázal profesor Potůček na příkladu priority sociální spravedlnosti „na prvním místě“ a priority fiskální odpovědnosti,

kteřá předchozí prioritu v textu programu následuje jen o pár odstavců níže. Ne vždy tak program a jeho další specifikace v pověřovacích dopisech jednotlivým komisařům dávají jednoznačné odpovědi na otázky, kam se bude Evropská unie v této oblasti ubírat. Logickým závěrem toho pak je postesk profesora Potůčka nad nedostatkem státnického charakteru předloženého dokumentu a jeho technokratictější charakterem.

Institucionální limity

Jakkoliv může být toto hodnocení představeného programového dokumentu trefné, nelze technokratický přístup hodnotit pouze negativně. Plně státnický dokument s jasně vyhraněnými prioritami v oblasti sociální a ekonomické agendy by brzy narazil na současné politické a institucionální limity. Na rozdíl od státních útvarů musí Evropská komise o vhodnosti jí navrhované právní úpravy přesvědčit nejen většinu v Evropském parlamentu, ale také získat příslušnou kvalifikovanou většinu (či ve zbytkových oblastech i jednomyslnost) mezi členskými státy v Radě. Institucionální limity jsou dány také omezenými kompetencemi Evropské unie či principem subsidiarity. Rozpočet Evropské unie je navíc omezen přibližně na pouhé 1 % souhrnného HDP všech členských států unie. Oproti tomu přerozdělení skrze výdaje veřejných rozpočtů ve většině států Evropské unie se blíží 50 % jejich HDP. Hospodářský význam Evropské unie tak vždy byl mnohem větší v oblasti nastavování pravidel, po nalezení souhlasu Evropského parlamentu a Rady, než v přerozdělovacích mechanismech jejího rozpočtu a dotačních schématech. Jistě si tak lze představit státnický program s jasněji vymezenou sociálně ekonomickou politikou. Takový program by však v rámci zmíněných politicko-institucionálních reálií narážel na riziko, že zůstane převážně pouze na papíře.

Program Ursuly von der Leyenové je ve vymezení sociální a ekonomické agendy místy vnitřně rozporný. Takový je ale i charakter protichůdných zájmů a perspektiv, které jednotlivé politické proudy v různých místech Evropské unie zastávají. O složitosti dosahování jednotné sociální agendy za situace, kdy podstatná část Evropské unie prochází procesem ekonomické konvergence, plasticity pojednává Jaroslav Šulc v 5. čísle Fóra sociální politiky. Je zřejmé, že tento aspekt zůstane výrazným tématem sociální a ekonomické agendy Evropské unie i v následujících letech a dekádách. Pozitivní v tomto ohledu je, že program nové předsedkyně komise neobsahuje zmínky o tzv. „sociálním dumpingu“ uvnitř vnitřního trhu, která v roce 2014 v programovém dokumentu Junckerovy komise uvo-

zovala příslib přehodnocení směrnice o vysílání pracovníků.

Naopak lze vidět, že ambiciózní vize stát se „prvním klimaticky neutrálním kontinentem na světě“ je doprovázena reflektováním toho, že související transformace dopadne na různé části Evropské unie v rozdílné míře. Ursula von der Leyenová to ve svém programu zachycuje ve zmínce, že „v této transformaci musíme uznat a respektovat, že nemáme všichni stejný výchozí bod. Sledujeme všichni stejný cíl, někteří však pro dosažení tohoto cíle mohou potřebovat více přizpůsobenou podporu, než ostatní“. Uvádí rovněž: „nejsilněji postižené osoby a regiony podpoříme prostřednictvím nového fondu pro spravedlivou transformaci. To je evropská cesta: jsme ambiciózní a nikoho nebude me opomíjet.“

Obdobně otevřeným způsobem je formulován i návrh představit „právní nástroj k zajištění toho, aby měl každý pracovník v Unii spravedlivou minimální mzdu.“ Ten je totiž doprovázen zmínkou, že „minimální mzda by měla být stanovena podle vnitrostátních tradic prostřednictvím kolektivních smluv nebo ze zákona. Jsem pevně přesvědčena o hodnotě sociálního dialogu mezi zaměstnavateli a odbory – lidmi, kteří znají svůj obor a svůj region nejlépe.“

Možná výhoda pro Českou republiku

Tyto návrhy tak ještě musí získat konkrétní vyjádření a o všem se ještě musí vést věcný dialog. Evropská komise za nikoho z nás naše specifické zájmy nevybojuje. To je na zástupcích státu a domácích zájmových organizací, aby se s věcnými argumenty ve správný čas ozvali a obhajovali jejich prosazení. Pozitivní je, jak programový text naznačuje, že argumenty našeho regionu považuje nová Evropská komise za relevantní. Hlavní rolí Evropské komise je především předkládat promyšlené návrhy, které kladou důraz na jejich efektivitu v praxi, ale zároveň umožňují zohlednit legitimní zájmy, které by návrhy mohly být dotčeny, jakož i specifika v různých částech Evropské unie. Pro středně velké státy, jako je Česká republika, může být takový technokratický přístup Evropské komise vhodnější, než kdyby se Evropská komise namísto odborné neutrality snažila prosazovat politický zájem většiny. Ten je totiž na našem kontinentu často udáván postoji politických proudů, které dominují v největších členských státech Evropské unie.

Pravděpodobné nové priority

Významným sociálně-ekonomickým aspektem v rámci kompetencí Evropské unie je i postavení spotřebitelů. Ve vztahu

k otázkám spotřebitelské politiky, které rozpracovala předchozí Junckerova komise a v jejím rámci zejména česká komisařka Věra Jourová, jako je problematika tzv. dvojí kvality zboží na vnitřním trhu či problematika kolektivního uplatňování práv spotřebitelů pomocí hromadných, resp. reprezentativních žalob, však v programu Ursuly von der Leyenové příliš nových informací nezískáme. Až z pověřovacího dopisu belgického komisaře pro spravedlnost Didieria Reynderse a jeho odpovědi na dotazy Evropského parlamentu se lze dozvědět, že hlavní pozornost v oblasti postavení spotřebitelů za nové Evropské komise získá otázka náležité informovanosti spotřebitelů, a to zejména s ohledem na transformační procesy jak v environmentální oblasti, tak v oblasti přechodu na nové digitální technologie.

Pozornost nové komise by tak měla získat taková témata, jako je postavení spotřebitele/uživatele technologií umělé inteligence či informovanost spotřebitelů o environmentálních dopadech nabízených výrobků a služeb. Lze předpokládat, že dosud zahájené projekty v rámci spotřebitelské agendy budou pokračovat, prioritní pozornost však získají tato nová témata. Etické otázky využití umělé inteligence v kontaktu se spotřebitelem, ať již jde o marketingové praktiky, nebo o informování o tom, kdy spotřebitel jedná s chatbotem, který využívá prvky umělé inteligence, či kdy má právo požádat o přepojení na lidského operátora, jsou jistě důležité otázky postavení spotřebitele blízké budoucnosti.

Spotřebitelské chování již je a do budoucna zdá se stále víc bude také ovlivněno informacemi o dopadu pořizování zboží či služeb na životní prostředí. Řada firem již využívá pojmu udržitelnosti ke své firemní propagaci a marketingu. Otevírají se tak zásadní otázky důvěry a záruk, které spotřebitelé mají, že nabízený výrobek či služba skutečně má s ohledem na životní prostředí takový efekt, jak firmy deklarují. Programový záměr Evropské komise věnovat se této oblasti je tedy správný, i zde si však na návrh konkrétních kroků budeme muset ještě nějaký čas počkat.

*Mgr. et Mgr. Kryštof Kruliš, Ph.D.
(krystof@spotřebitelskeforum.cz) je advokátem, předsedou správní rady zapsaného ústavu Spotřebitelské fórum a analytikem Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) pro oblast vnitřního trhu EU. Ve své publikační činnosti, komentářích pro média a přednáškách se dlouhodobě věnuje otázkám evropské integrace, vztahu EU a Angolofonních zemí a postavení spotřebitelů a roli spotřebitelských organizací.*

Unie, která si klade vyšší cíle – kritický pohled na vybrané kapitoly

Pavel Janíčko, Ilona Švihlíková

Článek se věnuje některým aspektům programového prohlášení nové předsedkyně Evropské komise Ursuly von der Leyenové. Kladně hodnotí její výroky o tom, že sociální Evropa je hlavním cílem EU, avšak připomíná, že tyto proklamace se často dostávají do rozporu s realitou, kdy se spíše favorizuje konkurenceschopnost a flexibilita. Článek poukazuje například na rozpory v měnové a rozpočtové politice EU, zvláště u členů eurozóny. Dále je podrobena kritice nedostatečná vize, pokud jde o problematiku zdanění v EU, zejména v souvislosti s tzv. daňovými ráji.

Úvod

Nová předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová předstoupila před veřejnost s jakýmsi programem pro své předsednictví (český překlad části tohoto programu věnované sociální a ekonomické problematice přineslo 4. číslo Fóra sociální politiky). Je jistě dobrou tradicí všech nově nastupujících politiků, že jsou jejich vize koncipovány v optimistickém duchu a mají přesvědčit jejich konzumenty jednak o tom, že budoucnost je poznatelná a optimistická, jednak o tom, že si dotyčný politik ví rady. Je to vcelku racionální přístup, i když je někdy tato metoda vykreslování „světlych zítřků“ ironizována. Bylo by dost nešťastné, kdyby politici slibovali, že se věci za jejich působení zhorší.

Takže Ursula von der Leyenová, vědoma si těchto zákonitostí, nazvala svůj materiál „Unie, která si klade vyšší cíle. Moje agenda pro Evropu“¹ a uvedla jej velmi ambiciózním tvrzením, že pro naše děti je EU „příslibem života na přirozeném a zdravém kontinentu. Příslibem žít ve společnosti, kde můžete být tací, jací jste, žít, kde se vám zachce, milovat, koho chcete, a kde můžete sahat po hvězdách. Je příslibem světa plného nových technologií a prastarých hodnot. Příslibem Evropy, která přebírá celosvětově vedoucí postavení, pokud jde o hlavní výzvy naší doby.“

Asi se nenajde nikdo, kdo by si nepřál žít v takové společnosti, nicméně je dobré trochu omezit optimismus a podívat se reálněji na náměty a úvahy v materiálu obsažené. Jako zástupce ČMKOS nás samozřejmě především zajímají záměry v oblasti sociální, jež koneckonců ovlivňují životy většiny obyvatelstva.

Sociální témata, rovnost

V uvedeném programu nalezneme jistě věty, které může každý odborář bez zaváhání podepsat a podpořit. Von der Leyenová např. uvádí: „přeji si, aby se Evropa kladla vyšší cíle, pokud jde o sociální spravedlnost a prosperitu. Jde totiž o jeden ze základních příslibů, na nichž Unie stojí. Jsem pyšná na evropské soci-

álně tržní hospodářství. Právě to našim ekonomikám umožňuje růst – a vytlačuje chudobu a nerovnost. Zajišťuje, aby na prvním místě stály sociální spravedlnost a sociální zabezpečení“.

To jsou jistě ušlechtilé cíle. Ale i z pohledu České republiky – jakkoliv bychom mohli být uspokojeni tím, že patříme v EU k těm relativně nejméně zasaženým chudobou – nacházíme momenty, které bychom mohli a měli zlepšit. Velkému počtu osob, které se pohybují na hranici chudoby, a už vůbec ne těm, kteří jsou pod ní, nemluvě o bezdomovcích a spoustě lidí v exekucích, jistě nepřipadá, že stávající typ hospodářství má silné sociální prvky. Podle názoru odborů je nezbytné přehodnotit současný stav, kdy se pojmy konkurenceschopnost a flexibilita nadřazují nad sociální podmínky života lidí pod záminkou, že fungující ekonomika je nezbytným předpokladem pro efektivní sociální politiku. Obdobně se používají i různé varianty tvrzení o přílivu (rostoucí ekonomice), který prý automaticky zvedá všechny lodky v přístavu, tedy zlepšuje jaksi samovolně i situaci těch chudších. Bohužel existuje řada faktů, které tuto tezi zpochybňují nebo zcela vyvracejí.

Koneckonců i sama předsedkyně Leyenová ve svém programu provolává: „**jsem přesvědčena, že je nejvyšší čas uvést v současné moderní ekonomice do souladu sociální otázky a otázky trhu**“. Tato formulace, z pohledu odborů určitě správná, je alarmující. Vždyť vrhá negativní světlo na předchozí vývoj, neboť připouští, že onoho souladu zatím nebylo dosaženo, a dokonce že je „nejvyšší čas“ to udělat.

V programu von der Leyenové se nachází návod, jak se ke zmíněnému cíli přiblížit: „**předložím proto akční plán pro plně provádění evropského pilíře sociálních práv**.“

Součástí bude podpořit ty, kdo pracují, aby si vydělali na důstojné živobytí, a ty, kdo hledají nové zaměstnání. Podpoříme děti a mladé lidi tím, že jim dáme vzdělání a příležitosti, které potřebují, aby mohli prosperovat.

Důstojnost práce je nedotknutelná. V průběhu prvních 100 dnů mého mandá-

tu navrhu právní nástroj k zajištění toho, aby měl každý pracovník v Unii spravedlivou minimální mzdu.“

V této věci jsou české odbory s novou předsedkyní Evropské komise (dále též EK) na stejné lodi, neboť je dlouhodobým požadavkem ČMKOS zvyšování minimální mzdy v ČR tak, aby v souladu s tím rostla i celková mzdová úroveň v ČR, která stále výrazně zaostává za vyspělejšími státy EU. Tlak na tuto oblast ze strany orgánů EU bychom tedy jenom přivítali. A užitečná by mohla být i společná evropská politika v této oblasti.

Minimální mzda a „místní tradice“

Určitou relativizaci této potřebné a chvályhodné iniciativy však přináší další formulace v probíraném materiálu: „**minimální mzda by měla být stanovena podle vnitrostátních tradic prostřednictvím kolektivních smluv nebo ze zákona. Jsem pevně přesvědčena o hodnotě sociálního dialogu mezi zaměstnavateli a odbory – lidmi, kteří znají svůj obor a svůj region nejlépe.**“

V této souvislosti je dobře, že je zde zmíněna role sociálního dialogu. Dokonce si myslíme, že toto téma by mělo v programech a cílech EK hrát mnohem výraznější roli, než je tomu i v textu von der Leyenové. Zvláště v situaci, kdy se i celoevropsky objevují snahy roli odborů v tomto procesu oslabovat ať už snahou některých podnikatelů pouštět podnikatelské svazy, které mají kompetenci se sociálního dialogu zúčastňovat, nebo třeba zakládáním pseudoodborů s podnikatelskými záměry.

Dalším problémem je i fakt, že odkazy na „místní tradice“ do značné míry konzervují právě ty často neopodstatněné rozdíly v odměňování mezi členskými státy EU namísto toho, aby se stanovení minimálních mezd stalo nástrojem k jejich překonávání a k posilování konvergenčních procesů.

V dalších částech programu Ursuly von der Leyenové se objevují další odkazy na celoevropské uspořádání některých sociálních plateb, například: „**navrhu proto**

evropský systém zajištění dávek v nezaměstnanosti". Z hlediska ČMKOS jsou takové představy samozřejmě přínosné a akceptovatelné v případech, že zamýšlená celoevropská úroveň těchto plateb a příspěvků a jejich další náležitosti budou odpovídat standardům nejnávštějnějších zemí, nikoliv standardům nejnižším.

Stejně tak je z hlediska odborů nejen akceptovatelným, ale zcela prioritním tématem část vyjádřená tezí „**musíme více bojovat proti chudobě**". V této souvislosti je potěšitelné, že se novopředsedkyně EK nebojí, že by mohla být označena za sociální inženýrku nebo někoho, kdo nevěří na všestrannou blahodárnost spontánního tržního systému a požaduje vědomé zasahování do společnosti a lidských životů. Prohlašuje totiž: „**budoucnost Evropy je v rukou mladých lidí. Musíme je podporovat po celé dětství až do dospělosti**". Nebere tedy v úvahu občasně výklady pravověrných liberálních fundamentalistů, že je mnohem lepší žít svobodně v „džungli“ než být omezen v „zoologické zahradě“. Jejich výroky ignorují realitu, kdy lidé přežili dosud právě proto, že se vymanili z „přirozeného běhu věcí“ a začali si přizpůsobovat přírodní zákony k obrazu svému. Koneckonců i ta „přirozená příroda“ zde je a bude jen v rezervacích.

Ursula von der Leyenová dále pokračuje: „**je naší společnou ostudou, že je téměř 25 milionů dětí mladších 18 let ohroženo chudobou nebo sociálním vyloučením. Děti vyrůstající v chudobě mají vyšší pravděpodobnost, že budou žít v chudobě i v dospělosti. Tento nebezpečný kruh je nutno rozetnout. To musíme zlepšit.**“

To je určitě pravda, ale ještě zbývá zjistit, jak toho dosáhnout, když se zlepšení během několika desetiletí unikátní evropské sociálně tržní politiky nezdařilo. Pokud se nezmění některé systémové prvky, např. preference tzv. konkurenceschopnosti před sociálním hlediskem, nebo pokud budou dál prosazovány tržní a komerční principy do takových oblastí, jako jsou důchody, zdravotnictví, školství a další sociální systémy, pak ke zlepšení situace nepomohou ani různé „záruky“ pro děti či pro mladé (tím není řečeno, že bychom ony záruky odmítali).

Velmi přitažlivé jsou i další teze z tohoto dokumentu: „**prosperující a sociální Evropa závisí na nás všech. Potřebujeme rovnost pro všechny a rovnost ve všech jejich významech. To bude jednou z hlavních priorit mé Komise a provádění evropského pilíře sociálních práv.**“

Rovnost je nepochybně pojem, který je velmi atraktivní a zároveň velmi ohebný, stejně jako svoboda. Dá se zredukovat na formální stejná práva zapsaná v právních dokumentech nebo může být chápána jako závazek společnosti k vytváření takových ekonomických a sociálních mechanismů, které skutečnou rovnost podporu-

jí. Je rovněž jisté správné podporovat rovnost např. v otázce vztahu mezi pohlavími nebo sexuálními orientacemi, ale jestliže nám zároveň bude plíživě či velmi rychle narůstat ekonomická a majetková nerovnost způsobená nerovným postavením v ekonomickém životě a následně při rozdělování vytvořeného produktu, pak se problémy „rovnosti ve všech jejích významech“ vyřešit nepodaří.

Hospodářská a měnová unie

V kapitole „Hospodářství, které pracuje ve prospěch lidí“ se předsedkyně Evropské komise opakovaně hlásí k tzv. sociálně tržnímu hospodářství. Tato kapitola se kromě výše uvedených sociálních témat také týká problematiky hospodářské a měnové unie.

V úvodu této části najdeme velmi optimistické (či spíše málo realistické) hodnocení vývoje evropské ekonomiky. V Evropě najdeme podle dokumentu „stabilní hospodářství“, pracovní místa jsou na předkrizové úrovni nebo ji překonaly. Pozitivně je hodnocen i bankovní sektor, veřejné finance a prý také „základy hospodářské a měnové unie jsou silnější než kdykoliv předtím.“

Toto optimistické hodnocení vývoje ekonomiky EU ovšem poněkud kontrastuje s aktuálními kroky Evropské centrální banky. Ta zjevně hodnotí ekonomický vývoj velice odlišně, neboť se rozhodla obnovit stimulační ekonomický program. Ten zahrnuje další snížení úrokových sazeb, konkrétně depozitní facility na -0,5 %, a obnovení programu kvantitativního uvolňování, i když v menším rozsahu. Program kvantitativního uvolňování byl přitom ukončen v prosinci minulého roku, spuštěn bude opět v listopadu tohoto roku. To ukazuje poněkud jiný obrázek kondice evropské ekonomiky.

I další plány zahrnuté v agendě nové předsedkyně vyjadřují přístup chytré horáky. V dokumentu se již nehovoří o rozpočtu pro eurozónu, který požadoval francouzský prezident (a vzhledem k podobě eurozóny a značné heterogenitě mezi členskými zeměmi by tento návrh dával smysl), ale o „rozpočtovém nástroji.“ Podobně se u Paktu stability a růstu hovoří o „plném využití flexibility“ – tedy podmínky pro růst, ale zároveň fiskální odpovědnost. Tyto dva odstavce dobře odrážejí hluboké rozpory, které se v architektuře a podobě eurozóny projevovaly od začátku.

Na jedné straně existuje „jestřábi“ německý přístup, který odmítá posílení fiskálních nástrojů (Německo odmítá využít fiskální politiku i samo u sebe) a který zdůrazňuje strukturální reformy. Na druhé straně je postoj Francie, která si uvědomuje, že jakákoliv hospodářská a měnová unie potřebuje redistributivní nástroje a dostatečnou míru manévrovacího pro-

storu pro svébytnou hospodářskou politiku. Itálie, která dosahuje dlouhodobě primárních přebytků rozpočtu, ale přesto (resp. spíše právě proto) je v dlouhodobě stagnaci, je varujícím příkladem.

Von der Leyenová ve svém programu píše o dokončení bankovní unie. I to je velice sporné téma, především u systému jednotného pojištění vkladů. Přestože německá strana dlouho poukazovala na italské banky, které vykazovaly vyšší poměr tzv. úvěrů v selhání, mohou to být naopak banky německé, především Deutsche Bank, které mohou ohrozit celoevropský bankovní systém.

V části věnované jednotné měně se také dočteme o posílení mezinárodní pozice eura. Jak ukázala studie Evropské centrální banky², euro v parametru globální platební měny nevykazuje tak velký odstup za americkým dolarem. V ostatních dimenzích internacionality měny je ovšem pozice dolaru stále jasně dominantní: jde o mezinárodní dluh i půjčky, obrat burzy i pozici globální rezervní měny. Euro může těžko aspirovat na silnější mezinárodní pozici, pokud mezi členy panují hluboké rozpory o architektuře eura, nemluvě o tom, že hospodářské výsledky ukazují, že euro je spíš nástrojem divergence než konvergence mezi zeměmi. Rozpory mezi zeměmi se přitom fundamentálně dotýkají rozdílů, které byly patrné od počátku vzniku eura, ale nebyly nikdy dostatečně reflektovány. Rozdíly v ekonomické struktuře, které se následně přelévají do různého mixu hospodářských politik, těžko odstranit malým „rozpočtovým nástrojem“

Rozpaky budí i tvrzení, že hospodářská politika musí být slučitelná se sociálními právy. Prozatím nic takového nebylo v politice měnové unie patrné. Stačí se podívat na Řecko jako na exemplární příklad „řešení“ dluhové krize³.

Spravedlivé zdanění

Další ekonomickou částí programu je Spravedlivé zdanění. Je jasné, že bez dostatečných daňových příjmů není možné financovat sociální politiky, o kterých se hovoří v jiné části dokumentu nové předsedkyně EK.

Von der Leyenová zde opakuje to, co zaznívá z různých fór, například OECD, již mnoho let. „**Tam, kde vzniká zisk, se musí vybírat daně a odvody**“, dočteme se v programovém textu nové předsedkyně. A dále: „**systém zdanění právnických osob v EU i na mezinárodní úrovni naléhavě potřebují reformu.**“ Zmiňováno je i další „věčné téma“, a to společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob.

Snahu o spravedlivější rozložení daňového břemene lze jistě jen přivítat. Je ovšem na místě se zamyslet, proč tyto deklarace doposud nevedly k žádnému jasnému cíli. Rozhodně nelze tvrdit, že by se

daňovým rájům dařilo nějak zle, naopak nedávno Financial Times přinesly informace, že až 40 % toků přímých zahraničních investic je spojeno s daňovými ráji, a dochází tak k masivnímu zkreslení dat⁴.

Důvody k neuspokojivému boji proti daňovým rájům je možno dobře najít právě v EU samotné. Nejde jen o to, že významné daňové ráje podléhají britské jurisdikci (typickými případy jsou Britské panenské ostrovy a Kajmanské ostrovy). Jsou tu země EU, z nichž navíc vyšli významní představitelé EU, které splňují kritéria daňových rájů – Lucembursko, Nizozemsko i Irsko. Problémem tedy nejsou „exotické ostrovy“, zásadní problémy se nacházejí přímo v srdci EU. Nelze přitom zapomenout, že právě takoví vrcholní politici jako J. C. Juncker, předchozí předsedy Evropské komise, mají velký podíl na tom, že právě Lucembursko je typický daňovým rájem, „průtokovou ekonomikou.“

Digitalizace

Velkou kapitolu, a tedy jednu z priorit programu nové předsedkyně EK, tvoří **„Evropa připravená na digitální věk“**. V této části agendy se ovšem více zdůrazňují bezpečnostní a etické otázky než to, že v této oblasti EU zaostává. Zpoždění EU v oblasti digitálních technologií velmi akcentuje německá průmyslová strategie⁵.

Agenda von der Leyenové přiznává, že v určitých oblastech (hyperscale) **„může být pozdě“**, ale přesto dále zdůrazňuje technologickou suverenitu. Akcentováno v této části není tak „dohánění“, ale spíše „vytváření společných norem.“ Von der Leyenová navíc uvádí, že během prvních sta dnů ve funkci **„předloží právní předpisy pro koordinovaný evropský přístup k lidským a etickým důsledkům umělé inteligence“**.

Agenda nové předsedkyně samozřejmě není detailním programem, ale přece jen zarazí velká stručnost zmínky o posílených investicích do umělé inteligence, pro které

má být využit víceletý finanční rámec. Hořký úsměv pak vyvolává zmínka o **„potřebě sdílení“** vzhledem k tomu, jakou restriktivní svobody Internetu podpořila EU v první polovině tohoto roku⁶.

Téměř zoufale pak působí věta **„Evropa přechod do digitálního věku úspěšně zvládne, opřeme-li se o naše silné stránky a o naše hodnoty“**. Digitalizace ovšem není něco, co lze zvládnout deklaracemi „o hodnotách.“ Jde o vlnu disruptivních inovací, které vyžadují jednak značné inovace, jednak reakci ze strany hospodářských aktérů, neboť je pravděpodobné, že ovlivní hluboce celou ekonomiku – trh práce, daňové systémy, struktury ekonomiky.

Závěr

Programový text „Unie, která si klade vyšší cíle“ je do značné míry deklarativním dokumentem. Nelze od něj očekávat obsah rázu strategie. Je to jistě dokument velice ambiciózní, což k novému vedení Komise přináší.

V našem článku jsme se věnovali několika vybraným částem, těm, které se svým obsahem nejvíce dotýkají činnosti odborových organizací. Nelze si ovšem nevšimnout, jak málo reflektuje onen dokument aktuální posuny (Internet a sdílení, zhoršující se ekonomická situace v eurozóně, na kterou reagovala ECB), včetně dlouhodobých problémů, jako jsou otázky daní a daňových rájů v Evropě. Pozornost není věnována ani otázkám konvergence, tedy i rozdílů mezi zeměmi EU. Tyto otázky patří pro ČMKOS mezi ty nejdůležitější.

Dokument Ursuly von der Leyenové si bezesporu „klade vyšší cíle“, ale bez kritického vhledu k minulým selháním a neúspěchům se bude jednat jen o další ambiciózní dokument, jehož cíle zůstaly neaplněny. Jako například Agenda 2020.

1 Celý dokument je v českém překladu k dispozici zde: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

2 Podrobněji viz ECB: The international role of the euro. June 2018. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ir/ecb.ire201806.en.pdf>.

3 Podrobněji srov. Švihlíková, I. - Tsivos, K.: Řecká tragédie. Novela Bohemica, Praha, 2017.

4 Celá studie, na kterou se odkazovaly Financial Times je zde: Damgaard, J., Elkjaer, T., Johannesen, N.: The rise of phantom investments. Finance and development. September 2019. Vol 56, No 3, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/the-rise-of-phantom-FDI-in-tax-havens-damgaard.htm>.

5 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Nationale Industriestrategie 2030-2019. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=24.

6 Heller, J.: Konec Internetu, jak ho známe. Nová směrnice EU žene před volbami do ulic davů lidí. Aktuálně. 26. 2. 2019. <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/konec-internetu-jak-ho-zname-nova-smernice-eu-zene-pred-volb/r~17cc248a38ea11e9a305ac1f6b220ee8/>.

Doc. Ing. Pavel Janičko, CSc.

(janicko.pavel@cmkos.cz) v letech 1981–1993 vyučoval ekonomickou teorii na Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické (University of Economics, Prague), Nám. W. Churchilla 4, Praha 3, 13067, Česká republika. V roce 1998 se zde habilitoval jako docent. Od roku 1998 pracuje jako poradce Českomoravské konfederace odborových svazů (Czech Moravian Confederation of Trade Unions) pro oblast zaměstnanosti a trhu práce. Ve své výzkumné činnosti se zaměřuje na otázky trhu práce a také na problematiku mezd, příjmů a chudoby.

Ilona Švihlíková, Ph.D.

(svihlikova@vso-praha.eu) působí jako prorektorka na Vysoké škole obchodní (University College of Business), Spálená 76/14, Praha 1, 110 00, Česká republika. Na pozici makroekonomické analytičky spolupracuje také s Českomoravskou konfederací odborových svazů. Zaměřuje se především na fenomén globalizace a analýzu kapitalismu.

Polemika

Město Most - laboratoř přešlapů v sociálním začleňování

Martin Šimáček

Most patří mezi města nejvíce zasažená sociálním vyloučením. Za posledních cca 20 let narostl počet sociálně vyloučených lokalit na šest, žije v nich více než 5 tisíc lidí. Za tímto nárůstem stojí především imigrace chudých lidí do města, která extrémně narostla po dokončení účelově provedené privatizace městského bytového fondu. Pokud se má situace v sociálním vyloučení ve městě začít řešit, bude muset vedení města začít vykupovat byty, spravovat je a současně přijmout ambicióznější plán inkluze, s větší kapacitou sociálních služeb a dluhového poradenství. Musí přitom získat adekvátní podporu také od vlády, která v podpoře městům se zátěžemi sociálního vyloučení doposud selhává.

Ta zpráva přitáhla pozornost celostátních médií k mosteckému Chanovu jako magnet: město se rozhodlo postavit na jednom

z nejznámějších chudinských sídlišť 18 uni-mobuněk po vzoru Čunkova vsetínského ghetta na Poschle.

Vedení města Most se dokonce letos v létě vypravilo do Vsetína na exkurzi, která měla celý nápad zpopularizovat před veřejností.

Co na tom, že má dost informací o tom, že Poschla nefunguje? A také ví, že 22 milionů korun na výstavbu buněk v Chanově bude muset zřejmě zaplatit z městské pokladny, protože pravidla programu ministerstva pro místní rozvoj výstavbu segregovaného bydlení neumožňují. Stejně jako už dávno ví, že unimobuňky v Chanově situaci spíše zhorší a riziko zmařené investice je obrovské. Přesto všechno vedení města Mostu svůj projekt nadále vehementně prosazuje. Proč?

Nejen proto, že řešení sociálního vyloučení v Mostě je mimořádně těžký úkol a vedení města ho nezná. Přijímá několik bezkonceptních opatření, která situaci zhoršují. Vedle plánu na stavbu unimobuněk také rozšiřuje zóny, ve kterých nelze vyplácet doplatek na bydlení a které prokazatelně nevedou k redukci „byznysu s chudobou“ ani nekorigují migraci chudých lidí do Mostu.

Jsou to vzkazy voličům, kteří už roky čelí populistickým, agresivním a rasistickým kampaním, ve kterých se lokální politici předhánjí v tom, kdo s nepřizpůsobivými Romy rychleji zatočí. Z tohoto diskursu není snadné vystoupit a zatím v něm zůstává i primátor Paparega (Hnutí Pro-MOST) a celá rada města.

Sociální vyloučení v Mostě má ale úplně jiný, mnohem gigantičtější rozměr, ve kterém je 18 unimobuněk jehla v kupce sena. Jeho řešení není naspáno na žádném papíře, i když jeho náznaky už tu v minulosti byly. Nikdy ale nebylo dostatečně masivní, nemělo podporu politiků a nikdy se v něm nepropojila úroveň státní správy, krajské a místní samosprávy.

Asi nejlíže k řešení měl Most nakročeno v roce 2008. Vláda tehdy zřídila Agenturu pro sociální začleňování a vybrala 12 nejohroženějších lokalit, do kterých měla doručit výraznou finanční a metodickou podporu. Most byl mez nimi. Zároveň město začalo připravovat integrovaný plán¹, který měl především do bydlení a také do navazujících služeb dopravit půl miliardy korun. Přestože byl tento plán připraven relativně dobře (počítal s obnovou a snižováním kapacity Chanova nebo s revitalizací největší městské vyloučené lokality „Stovky“), jeho realizace pod vedením magistrátu selhala. Ten tehdy vedl Mostečané Mostu, politické hnutí účelově založené největším majitelem a správcem bytů a domů v Mostě – Stavebním bytovým družstvem SBD Krušnohor. Lokalita Stovky se sice revitalizovala, ale současně tu SBD Krušnohor rozprodával byty pod cenou spřáteleným realitkám. Ty do nich začaly postupně nastěhovávat chudé, sociálně vyloučené Romy, ze kterých ždímalý skrze předražené nájemné prostředky nejen z dávek na bydlení.

Bydlení v Mostě představuje klíč k pochopení rozsahu problému i náročnosti řešení. Přestože jsou byty v Mostě extrémně levné, většina obyvatel města zůstává vazaly družstev a společenství vlastníků jedno-

tek (SVJ), která zcela dominantně spravuje SBD Krušnohor. Pro podílníky nebo družstevníky není snadné se individuálně postavit správcovské praxi Krušnohoru (nebo jiných menších majitelů a správců s nekalými praktikami), když často ani nemají ponětí o tom, jak je družstvo spravováno. Podíly v družstvech jsou zpravidla rozděleny mezi původní obyvatele, kteří využili předkupního práva na svůj podíl, na družstvo Krušnohor a na nové majitele, často realitní kanceláře nebo i nedohledatelné osoby, které je dále pronajímají, respektive podnají. Tak do města přicházejí stovky nových, nezřídka velmi chudých Romů, které sem realitní kanceláře masivně stěhují.

Oproti tomu jsou domy, které nespravuje ani SBD Krušnohor, ani jiní spekulanty, ve zcela odlišné kondici. Je jich ve městě výrazně méně, ale družstva či SVJ v nich vesměs fungují lépe a sousedství v nich nejsou zatěžována cirkulující migrací zbědovaných Romů.

Most před privatizací bytového fondu a po ní

Než se začalo na začátku tisíciletí masivně privatizovat, jedinou skutečně sociálně vyloučenou lokalitou byl Chanov, ve kterém bydlelo neuvěřitelných dva tisíce lidí, a necelých 400 lidí v blízké lokalitě Stovky.

První velká mapa sociálně vyloučených lokalit z roku 2006 však zaznamenala vznik další vyloučené lokality v blocích domů označovaných jako Sedmistovky. Do bytů, které skupili spekulanty, se začali poprvé masivněji stěhovat chudí lidé nejen z okolí, ale také například z Kladna či ze Slaného, tedy z měst, která tehdy programově vytlačovala Romy ze svých území.

Nová mapa vyloučených lokalit z roku 2015 však již popisuje šest vyloučených lokalit v Mostě. Lze se v nich dopočítat téměř 5 tisíc sociálně vyloučených lidí². Největší propad je patrný na vysokých činžácích v centru města v ulici M. G. Dobnera, které ještě před deseti lety platily za slušné bydlení. Podíl spekulativně pronajímaných bytů tu dosáhl takových rozměrů, že se odsud pokouší odstěhovat v podstatě všichni původní obyvatelé. Ceny některých bytů spadly k hranici sto tisíc a jejich majitelé se tak dostali do zoufalé situace způsobené dramatickou ztrátou hodnoty jejich majetku.

Z mapy exekucí³ je patrné, že v Mostě je v exekuci dvojnásobné množství lidí, než činí celostátní průměr, tedy prakticky více téměř patnáct tisíc lidí, resp. celých domácností! I toto číslo dokládá, že mezi Romy a ostatními nelze ve městě udělat tlustou čáru a říci, že jedni jsou chudí, a druzí ne. Sociální a ekonomické problémy má v Mostě řada lidí a jejich město na to musí dokázat reagovat.

Přesto nebo právě proto zůstává nad nedostatkem základních nástrojů sociální politiky města i státu pro toto město rozum

stát. Základní služby, jako je sociální poradenství nebo terénní programy, jsou k dispozici jen menší části potřebných. Např. v lokalitě Stovky podle analýzy Agentury pro sociální začleňování z roku 2015⁴ jen asi pětina těch, kteří jsou ve hmotné nouzi. Dluhová poradci nejsou k dispozici většině lidí v exekuci; např. v roce 2015 pomohli sestavit jen necelých 50 návrhů na insolventenci.

Lepší je situace ve službách pro děti a mládež, do nízkoprahových klubů dochází necelých 500 dětí. I tato kapacita ale nestačí – v chudších mosteckých lokalitách žije kolem 4 tisíc dětí, v celém Mostě pak 20 tisíc.

Jak dál v Mostě?

V Mostě nejde obejít největší problém, a to je dědictví zpackané privatizace bytů. Byť to není snadné, každý primátor bude muset začít tím, že se pokusí rozetnout byznys s rozprodáváním a pronajímáním družstevních podílů. Je nutné zastavit migraci chudých lidí. Mostu mnoho alternativ nezbyvá – byty musí začít vykupovat zpět, rekonstruovat je a pronajímat. Nabízí se systematicky pomoci lidem v družstvech a SVJ, naučit je rozumět svým právům i povinnostem a pomoci jim družstva ozdravit.

Základní obecně dostupnou službou v Mostě musí být dluhové poradny. Městu by pomohlo zřízení kontaktního místa pro bydlení, které by lidem pomáhalo řešit současně situaci v bydlení i s příjmy zatíženými exekucemi.

Při pohledu do aktuálního strategického plánu sociálního začleňování města Most se ale v oblasti bydlení plánuje jen pár nových míst v azylovém bydlení. Dluhové poradny mají pomoci 350 lidem během čtyř let. Klíčová služba pro rodiny s dětmi (SAS) má být k dispozici 260 domácnostem. Přibýt mají dva terénní pracovníci ve městě a jeden v Chanově. Adiktologické služby, jako K-centrum, mají zůstat zachovány v rozsahu, v jakém jsou a který ani zdaleka neumožňuje řešit výrazný nárůst počtu uživatelů drog, zejména pervitinu.

Ten plán ale nelze jen tak snadno zatratit. Ukazuje cestu, jak na základě informací z terénu postavit funkční sociální politiku města. Stojí ale na přetížených poskytovatelích služeb, kteří hasí požáry bez šance na skutečnou změnu situace svých klientů. A je zoufale neadekvátní, počítá s podporou jen menší části potřebných. A kšefty s byty neřeší. Nestal se ústředním dokumentem magistrátu, jízdním řádem sociálních politik města. Naopak, město se s ním nikdy nechlubilo, znají ho jen experti a ti, kdo se jej snaží naplňovat.

A co přiveze do Mostu vláda?

Most je zároveň v situaci, ve které mu už jen jeho vlastní zdroje nebudou stačit.

Pro Most a jemu podobná města v periferních oblastech a přetížená sociálním vyloučením musí mít stát připravenou specifickou podporu. Program, ve kterém se systémová podpora ministerstev a celé vlády potká s lokální politikou. Co to znamená?

1) Že ohledně bydlení stát zareaguje adekvátní podporou obcím: pomůže jim vykoupat zpět zprivatizované byty a nahradit ubytovny dostupným nebo sociálním bydlením. Zatím ale stát dělá opak: upustil od přípravy zákona o sociálním bydlení a zavedl program Výstavba, pro situaci v Mostě v podstatě nepoužitelný.

2) Že stát musí pomoci stabilizovat příjmy nejchudších domácností. To v první řadě znamená přestat likvidovat systém pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení), ze kterého za poslední dva roky vypadla více než polovina potřebných příjemců podpory. To souvisí i s číslem 66 tisíc lidí sankčně vyřazených z evidence Úřadu práce od začátku roku 2019 do září. Těmto lidem úřad nejenže nevyplácí žádnou podporu v hmotné nouzi, ale také o nich ztratil přehled. A už vůbec jim nepomáhá zpět na legální trh práce, který je pro ně ale při předlužení stejně nedostupný. Pro další soužití ve městech je to v podstatě časovaná nálož.

Stát se tedy musí vrátit zpět k zákonu o insolvenční a znovu ho opravit a zpřístupnit i pro nejchudší předlužené, což nyní přes proklamace nefunguje. Současně musí zvýšit tzv. nezabavitelnou částku, tj. tu

část mzdy, která zadluženému člověku zůstane v peněžence po uspokojení věřitelů.

Místo toho se stát zabývá nahodilým Patnácteterem opatření proti obchodu s chudobou⁵, která už přes rok tvoří osu vládních politik „sociální inkluze“ a která nejenže nefungují, ale jsou pro situaci v terénu rizikem dalšího zhoršení situace chudých lidí a vyostření sociálního konfliktu. A současně stát v tichosti zrušil Strategii boje proti sociálnímu vyloučení, kterou poprvé schválila vláda v roce 2011, tehdy jako velmi komplexní vládní strategii s 80 systémovými opatřeními. Většina z nich však zůstala nenaplněna, přestože řešila situaci komplexně – od bydlení přes příjmy a zaměstnanost až po vzdělávání.

Ještě jedna obrovská příležitost k řešení propadla Mostu mezi prsty, a to v roce 2015. Agentura pro sociální začleňování měla připraveny mimořádně významné zdroje z evropských fondů v rámci tzv. koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (KPSVL), ale nedokázala vedení Mostu přesvědčit k systematické spolupráci. Sama nástroj KPSVL neuřídila a jeho hlavní smysl – koordinace podpory ze tří klíčových operačních programů – zůstal nenaplněný.

Státní a lokální politiky sociálního začleňování do sebe musí zaklapnout jako puzzle. To se zatím nikdy nepovedlo, a i proto se situace v sociálně vyloučených lokalitách zhoršuje. Navzdory práci tisíců sociálních pracovníků, úředníků a i několika politiků, kteří o sociální inkluzi usilují.

Není na místě čekat, až se nebe otevře a na obzoru se objeví další velká příležitost ke změně. Tu je možné odstartovat hned: odmítnutím stavby nesmyslných unimobuněk v Mostě a zahájením jednání o výkupu bytů zpátky do vlastnictví města.

- Bořecký, K., Deprivované lokality a občanské soužití - integrovaný plán rozvoje města (Most). Deník veřejné správy, 21. 4. 2010, <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6425127>.
- O projektu Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR, <https://www.esfcr.cz/mapa-svl-2015/www/index.html>.
- Mapa exekucí, <http://mapaexekucii.cz/index.php/mapa-2/>.
- Strategický plán sociálního začleňování statutárního města mostu na období 2017-2019, https://www.mesto-most.cz/assets/File.ashx?id_org=9959&id_dokumenty=31853.
- Tisková zpráva MPSV: „MPSV připravilo 15 opatření pro boj proti obchodníkům s chudobou“, 21. 2. 2019, https://www.mpsv.cz/documents/20142/511219/2019_02_21_-_TZ_MPSV_pripavilo_15_opatreni_pro_boj_proti_obchodnikum_s_chudobou.pdf/f3f5477-5273-272a-3db2-0a64a20ae8af.

Martin Šimáček

(martin.simacek@socialniinkluze.cz) je ředitelem Institutu pro sociální inkluzi (Institute for Social Inclusion), který se zabývá veřejnými politikami v oblasti sociálního vyloučení v ČR. Martin Šimáček pracoval pro neziskové organizace působící v sociálně vyloučených lokalitách v Česku a na Slovensku, v letech 2009–2015 vedl Agenturu pro sociální začleňování. Zabývá se praktickými veřejnými politikami v této oblasti na úrovni samosprávy i státní správy.

Recenze

Budoucnost zaměstnanosti v automobilovém průmyslu

Jan Mertl

Jan Drahekoupil, Štefan Guga, Monika Martišková, Michal Pícl a Zoltán Pogátsa: The future of employment in the car sector. Four country perspectives from Central and Eastern Europe. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019, 104 stran, ISBN 978-80-87748-50-3, <http://www.fesprag.cz/news-list/e/the-future-of-employment-in-the-car-sector-four-country-perspectives-from-central-and-eastern-europe/>

Recenzovaná publikace se věnuje perspektivám automobilového průmyslu ve střední a východní Evropě ve vazbě na digitalizaci, nástup nových technologií a očekávané změny v tomto odvětví. Diskutuje sociální dopady očekávaných procesů a význam automobilového průmyslu pro národní hospodářství. Pozornost je věnována situaci zaměstnanců, jejich mzdovému ohodnocení a úloze kolektivního vyjednávání. Publikace je kvalitní sondou do problému a přináší řadu zajímavých tvrzení i schémat. Lze ji doporučit zájemcům o širší pochopení sociálně-ekonomického rozměru průmyslových odvětví.

Publikace „The future of employment in the car sector“ zpracovaná v anglickém jazyce se věnuje aktuálnímu tématu zaměstnanosti a významu automobilového průmyslu pro národní hospodářství s důrazem na sociální rozměr a udržitelnost tohoto segmentu ekonomiky v podmínkách

čtvrté průmyslové revoluce, rozvoje elektromobility a dalších současných trendů, jejichž důsledky jsou v poslední době často předmětem prognostických úvah a ekonomických analýz. Obsahuje čtyři případové studie, za Česko, Slovensko, Maďarsko a Rumunsko, což jsou dobře

vybraní reprezentanti zemí střední a východní Evropy, kde automobilový průmysl hraje důležitou úlohu.

V každé ze zmíněných zemí bylo provedeno zhodnocení významu automobilového průmyslu pro ekonomiku, diskutován význam očekávaných změn pro zaměstnanost

v odvětví a celém národním hospodářství a následně byla formulována doporučení pro hospodářskou a sociální politiku. Autoři si uvědomují vývojové tendence v automobilovém odvětví a kladou si otázky, jak tyto změny ovlivní jednotlivé země, fungování trhu práce, požadavky na kvalifikaci zaměstnanců a strukturální politiku ve vztahu k probíhajícím transformacím.

Z jednotlivých kapitol je zřejmé, že autoři mají podrobné informace a racionální náhled na úlohu automobilového průmyslu ve „svě“ zemi, provádějí jak časovou, tak i mezinárodní komparativní analýzu a identifikují trendy, které jsou pro zhodnocení problematiky podstatné. Uvědomují si i specifika jednotlivých zemí v daném odvětví, jako jsou například doposud nízké náklady práce a stagnující vnitřní trh v Rumunsku, nízká přidaná hodnota výrobních procesů na Slovensku, dvojitý technologický a mzdový tlak v Maďarsku a úzký prostor pro nalezení řešení při současné dlouhodobé tradici automobilního průmyslu v Česku, kde v roce 2017 bylo vyrobeno téměř 1,5 milionu vozů jako výsledek dlouhodobě rostoucího trendu (s. 19). Autoři zdůrazňují roli kolektivního vyjednávání pro dosažení sociálního konsensu a ekonomické udržitelnosti, k tomu je však nutno podotknout, že v případě Česka je role odborů ve Škoda Auto již nyní pozitivním příkladem dobrých výsledků kolektivního vy-

jednávání, jak lze sledovat ve sdělovacích prostředcích ohledně jeho průběhu a výsledků, oproti některým jiným firmám a odvětvím. Lze tedy jistě podpořit, aby se tato dobrá praxe šířila dále, přinášeje i dalším skupinám zaměstnanců lepší pozici a motivaci pro výkon jejich profesí.

V jednotlivých grafech a časových řadách je patrný jak dynamicky rostoucí vývoj celého odvětví, tak vliv ekonomické krize po roce 2008 (např. s. 21). Z toho vyplývá, že vývoj automobilového průmyslu nelze oddělit od vývoje celé ekonomiky, současně však vzhledem k jeho významu a podílu na struktuře národního hospodářství může být klíčovým determinan-tem ekonomického rozvoje, a to i ve vazbě na koupěschopnou poptávku po jeho produktech – tedy automobilech všeho druhu (vazba automobilový trh – automobilová produkce). Zajímavý je graf na straně 42, který ukazuje změny objemu přidané hodnoty v jednotlivých fázích výrobního procesu v tradičním a digitálním výrobním řetězci, což implikuje zvýšený význam participace do budoucna nikoli pouze na výrobě, ale i na dalších částech celého procesu (posílení role vývoje, výzkumu, vztahů se zákazníky a služeb).

Celkově publikace obsahuje spoustu zajímavých a relevantních údajů, jež dokládají jednotlivá tvrzení a problémy, jejichž řešení se nejen zmíněné země, ale celá evropská ekonomika v následujícím

období nevyhne. Je trochu paradoxní, že nastupující inovace jako digitalizace a využití elektromobility jsou v tomto směru někdy obtížné ke zvládnutí. Existuje riziko, že pokud je neuchopíme dobře, povedou k sociálním otřesům nebo sociálnímu vyloučení části populace; ať už proto, že někteří lidé nenajdou v nových produkčních strukturách uplatnění, nebo jejich výtěžky neumožní efektivní poptávku po nových produktech. V tomto směru lze připomenout už skoro sto let starý výrok Henryho Forda, tedy že dělník vyrábějící auta musí mít peníze, aby si mohl také koupit své vlastní. Domnívám se, že předložená publikace myšlenkově směřuje právě k tomu, aby automobilový průmysl v následujících letech integroval jak produktivní využití nových technologií, tak i příspěvek k životní úrovni obyvatelstva v národních ekonomikách.

Ing. Jan Mertl, Ph.D.

(jan.mertl@outlook.com) absolvoval doktorské studium na národohospodářské fakultě VŠE v Praze u prof. Krebse. Nyní pracuje jako odborný asistent na katedře financí Vysoké školy finanční a správní (Department of Finance, University of Finance and Administration), Estonská 500, 101 00 Praha 10. Odborně se věnuje sociálnímu zabezpečení, veřejným financím a zdravotní politice.

Měkké dovednosti (soft skills) a jejich význam pro český pracovní trh

Magdalena Kotýnková

Balcar, Jiří: *Soft Skills and their Importance on the Czech Labour Market, VŠB-TU Ostrava, Series on Advanced Economic Issues, 2018, 160 stran, ISBN 978-80-248-4245-5.*

Předložená kniha je zaměřena na vyhodnocení významu tzv. měkkých dovedností (soft skills), na výkon a produktivitu zaměstnanců. V posledních letech provází tuto oblast řada diskusí podněcovaných hlavně zaměstnavateli, kteří mají zájem snížit náklady na rozvoj měkkých dovedností u svých zaměstnanců a apelují na to, aby rozvoj měkkých dovedností byl realizován již v počátečním vzdělávání školského systému. Cílem knihy je proto poskytnout decizní sféře podklady pro rozhodnutí, zda se má rozvoj měkkých dovedností stát komplementární složkou počátečního vzdělávání. Publikace předkládá výsledky výzkumu zaměřeného na kritické zhodnocení přínosů a proveditelnosti systematického rozvoje měkkých dovedností na českých školách. Dle recenzentky je kniha jedním z důležitých podnětů pro vytvoření budoucího systému vzdělávání.

Česká republika je hodnocena jako země, která nemá pracovní sílu připravenou na digitální budoucnost, takže implementace konceptu Průmysl 4.0 nemůže být v tomto případě úspěšná.

V mezinárodním žebříčku konkurenceschopnosti 2019/20, který je každoročně zpracováván Světovým ekonomickým fórem, se Česká republika umístila na 32. místě, což znamená, že se oproti období 2018/2019 propadla o tři místa. Ze zprávy Světového ekonomického fóra vyplývá, že neuralgickým

místem je nepřipravenost pracovní síly na digitální budoucnost a nedostatečné dovednosti pracovní síly, především chybějící kritické myšlení, neboť není dostatečně podporováno školským systémem. Nastal proto nejvyšší čas pokračovat v již započaté diskusi zaměřené na budoucí model vzdělávacího systému a na jeho priority.

V rámci výše uvedených souvislostí byla vydána kniha, jejímž cílem je poskytnout decizní sféře podklady pro rozhodnutí, zda má být v počátečním vzdělávání

podporován rozvoj měkkých dovedností, tj. především rozvoj kritického myšlení, flexibility, odpovědnosti, kreativity, schopnosti týmové práce, schopnosti vedení apod.

Kniha má logickou strukturu. Předmluva obsahuje veškeré náležitosti, které uvádí čtenáře do problematiky významu měkkých dovedností ve vztahu k trhu práce. Pro snadnou orientaci čtenáře je v předmluvě uvedena struktura publikace a obsah jednotlivých kapitol. Teoretická

východiska jsou obsahem první a druhé kapitoly a jsou zaměřena na význam lidského kapitálu a z něho obzvláště na význam měkkých dovedností, které spolu s formálním vzděláním určují pracovní výkon lidí na trhu práce. S teoretickými východisky je velmi dobře provázán vlastní výzkum směřující k naplnění stanoveného cíle, což je obsahem třetí a čtvrté kapitoly.

Důležitou částí jsou Závěry uvedené na stranách 87–92 obsahující zásadní sdělení, k nimž autor knihy na základě svého výzkumu dospěl. Práce je rozčleněna logicky (teorie, metodologie, empirie, výsledky výzkumu) a přináší nové poznatky v oblasti významu a důležitosti rozvoje měkkých dovedností vedoucí ke zvýšení produktivity české pracovní síly a její připravenosti na digitalizaci.

Cíl knihy, kterým je poskytnout decizní sféře podklady pro rozhodnutí, zda zařadit do počátečního vzdělávání rozvoj měkkých dovedností, byl naplněn zodpovězením tří výzkumných otázek:

- Zvyšují měkké dovednosti produktivitu jednotlivců na trhu práce?
- Jaké jsou požadavky na měkké dovednosti v různých skupinách povolání a ekonomických sektorech?
- Jsou k dispozici nástroje pro měření pokroku dosaženého při rozvoji měkkých dovedností?

Odpovědí na první otázku je vyhodnocení ekonomických přínosů měkkých do-

vedností pracovní síly na trhu práce. Výzkum uvedený v knize dokládá, že měkké dovednosti jsou stejně produktivní jako současné formální vzdělávání (neboli „tvrdé“ dovednosti), což z nich činí důležitý zdroj produktivity práce a hospodářského růstu. Význam obou druhů dovedností pak spočívá v jejich vzájemná komplementaritě.

Odpovědí na druhou výzkumnou otázku je stanovení měkkých dovedností, které by měly být rozvíjeny na úrovni primárního vzdělávání, a jejich další rozvoj na úrovni sekundárního a terciárního vzdělávání. Výsledky výzkumu ukazují, že primární vzdělávání by se mělo zaměřit na rozvoj těch měkkých dovedností, které jsou použitelné téměř ve všech povoláních. Mezi doporučené měkké dovednosti, jejichž rozvoj by měl začít na základní škole, byla doporučena nezávislost, efektivita, flexibilita, komunikace, proaktivní přístup při řešení problémů, plánování a spolupráce. Sekundární a terciární vzdělávání by pokračovalo v rozvoji uvedených dovedností, ale také by rozvíjelo specifické dovednosti pro dané zaměstnání ve vazbě na Národní soustavu povolání.

Odpovědí na třetí otázku je návrh dostupných a vhodných nástrojů pro hodnocení pokroku při dosahování stanovených cílů v oblasti rozvoje měkkých dovedností.

Pro zodpovězení výzkumných otázek byly zvoleny vhodné metodologické po-

stupy, mezi které patří regresní analýza, deskriptivní analýza, řízené expertní rozhovory včetně pozorování. Při využití těchto postupů byly využity tři zdroje dat: vlastní výběrové šetření zaměstnanců (šetření zaměřené na determinanty mezd a mzdových rozdílů), databáze Albertina (informace o kontaktech, činnosti a obratu firem ČR) a Národní soustava povolání.

V knize jsou předloženy výsledky vlastního výzkumu, který byl zaměřen na zhodnocení přínosů a proveditelnosti systematického rozvoje měkkých dovedností na českých školách. Rozbor procesů, jevů a situací v oblasti rozvoje měkkých dovedností a důležitost zahrnutí rozvoje těchto dovedností do vzdělávacího procesu je solidním podkladem pro metodickou a koncepční činnost decizní sféry při vytváření budoucího modelu vzdělávání. Oceňuji, že předložený výzkum a jeho výsledky jsou dobře využitelné, a proto čtenářům časopisu Fórum sociální politiky doporučuji věnovat této knize pozornost.

Doc. Ing. Magdalena Kotýnková, CSc. (kotynko@vse.cz) působí jako vysokoškolská pedagožka na Katedře hospodářské a sociální politiky Vysoké školy ekonomické v Praze (Department of Economic and Social Policy, Faculty of Economics, University of Economics), nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3. Zaměřuje se na otázky trhu práce, příjmové nerovnosti a chudoby.

Analýza sociálních a zdravotních služeb dlouhodobé péče v ČR

Vladimír Barák

Wija Petr, Bareš Pavel a Jan Žofka: Analýza sociálních a zdravotních služeb dlouhodobé péče v ČR. Praha: Institut pro sociální politiku a výzkum, z. s., 2019, 248 stran, ISBN 978-80-907662-2-8, <https://socialnipolitika.eu/wp-content/uploads/2019/09/Analýza-socialnich-a-zdravotnich-sluzeb-dlouhodobpece-v-CR.pdf>

Recenze publikace Analýza sociálních a zdravotních služeb dlouhodobé péče v ČR vydané Institutem pro sociální politiku a výzkum. Autoři knihy se pokouší na základě dat nabídnout velmi podrobný pohled na uživatele, poskytovatele i legislativní zakotvení sociálních služeb. Analýza je velmi povedená: nabízí nejen lokální pohled, ale i mezinárodní porovnání. Neposkytuje však predikci dalšího stavu, doporučení pro politické představitele ani shrnutí analýzy coby celku. Publikace je i přesto cenným příspěvkem do diskuze o plánování a realizaci sociální politiky státu.

Stárnutí populace, nárůst počtu osob trpících civilizačními chorobami, zvyšující se počet lidí s potřebou péče druhého v důsledku snížené soběstačnosti a s potřebou zdravotní péče. To je jen krátký výčet důvodů, proč je oblast dlouhodobé péče čím dál diskutovanější problematikou a proč se jí intenzivněji věnují nejen státní instituce, ale také odborníci z praxe a akademické sféry. Do této diskuse nyní vstupuje trojice autorů Petr Wija, Pavel Bareš a Jan Žofka z nevládního Institutu pro sociální politiku a výzkum. Jejich Analýza sociálních a zdravotních služeb dlouhodobé péče v ČR nabízí velmi podrobný

pohled na uživatele, poskytovatele i legislativní zakotvení sociálních služeb. Autoři však opomněli na důležitou věc: snahu o predikci budoucnosti a doporučení, jak současný stav zlepšit. Analýza je tak dobrým vstupním podkladem do diskuze, závěry si však každý musí utvořit vlastní. A to u dokumentu označovaného coby „analýza“ příliš nepotěší.

Kromě stručného úvodu obsahuje publikace 15 kapitol, které jsou doplněny bohatou přílohou. Kapitoly na sebe logicky navazují a jsou dlouhé tak akorát, aby množství teorie nepřevážilo nad vlastní přidanou hodnotou autorů. Kladně lze

hodnotit velké množství dat, se kterými kolektiv pracuje: pravděpodobně jen těžko naleznete popis a údaj, který by tvůrci textu neopatřili odpovídajícími grafy. Ty jsou přitom z relevantních zdrojů: státní instituce doplňují legislativní normy, statistiky Světové zdravotnické organizace (WHO) či Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Publikaci tak přes její název nelze označit za čistě lokální charakteru – naopak dává české sociální služby do srovnání se zahraničím, a knihu tak lze doporučit každému, kdo se zajímá i o problematiku v přeshraničním a mezinárodním kontextu.

Pojďme si blíže představit jednotlivé kapitoly. Vysokou úroveň má již část navazující na úvod. Autoři zde vymezují služby dlouhodobé péče. Specifikují dlouhodobou péči, vymezují analyzované sociální služby, analyzované sociální dávky, ale také zdravotnické služby. To vnímám velmi kladně: průnik sociálních a zdravotních služeb je značný. I přesto je stát poměrně pomalý v odstraňování legislativních bariér a poskytovatelé těchto služeb jen těžko hledají vhodné způsoby financování. Ocenit lze také srozumitelné pojetí sociálních služeb: autoři neopomíjejí ani významnou problematiku neformální péče, tedy péči poskytovanou zpravidla rodinnými příslušníky a přesahující běžnou rodinnou reciprocitu. Publikace je tedy i značně nadčasová, neboť právě podpora neformální péče je jednou z priorit Ministerstva práce a sociálních věcí ČR v následujícím období.

V další kapitole se autoři zabývají potřebnostmi sociálních a zdravotních služeb na území České republiky, a to detailně podle území krajů či obvodů obcí s rozšířenou působností. Akcent je kladen na rozsah potenciální či již uspokojené poptávky po sociálních a zdravotních službách. To je zajímavé v kontextu demografických projekcí Českého statistického úřadu. Z hlediska další politiky je totiž nutné znát potenciální očekávatelný rozsah poptávky po sociálních službách v budoucnosti, a to až v horizontu roku 2050 či dokonce 2100. Autoři sledují vývoj zdravotního stavu občanů ČR a potřeby dlouhodobé péče, a to v souvislosti se základními paradigmaty a základními determinanty zdraví. Nechybí tak odkaz na známou pyramidu potřeb Abrahama Maslowa či Pyramida zdravého stárnutí, jak ji uchopil Wija v jedné ze svých předchozích publikací. Jeho pojetí je jednoduché, ale plně vypovídající. Dostatečný příjem pro zdravý život, sociální začlenění, participaci a volný čas spolu s pozitivním obrazem stárnutí a soudržnou komunitou je předpokladem k vytváření seniorům přátelského prostředí, bydlení, designu a tísňové péče. Na to navazují krátkodobé intervence, dále rehabilitace a sociálněprávní ochrana. Špičkou pyramidy je pak dlouhodobá (pobytová) péče.

Následující část publikace popisuje uživatele terénních a ambulantních sociálních služeb v ČR. Že je důležité se tímto popisem zabývat, je zřejmé i z počtu uživatelů služeb, který Ministerstvo práce a sociálních věcí vypočetlo na 1 045 434. Autoři ale v souvislosti s tímto údajem správně poznamenávají, že jedna osoba často využívá více druhů sociálních služeb, což zapříčiňuje jisté nadhodnocení prezentovaného údaje. Analýza pracuje s klienty ambulantních a terénních sociálních služeb (pečovatelská služba, služby osobní asi-

stence, odlehčovací služby, služby tísňové péče, sociálně aktivizační služby, sociální poradny, denní stacionáře) a klienty pobytové sociální služby (týdenní stacionáře, chráněné bydlení, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem). Podle ministerstva spadalo v roce 2017 do těchto kategorií 536 244 uživatelů. Z uvedeného počtu uživatelů vybraných sociálních služeb tvořili výraznou většinu klientely uživatelé ambulantních a terénních sociálních služeb (87 procent) oproti uživatelům pobytových služeb (13 procent). To je v souladu s dlouhodobým záměrem MPSV, aby lidé ve větší míře využívali sociální služby v rámci svého přirozeného prostředí: tedy domova. Pobytové služby mají být využívány pouze v případech, kdy to zdravotní stav či rodinná situace klienta bezpodmínečně vyžaduje. Většina klientů využije služeb sociálních poraden. Tato skutečnost je povzbuzivá: právě poradny jsou totiž místa, která mohou výrazně přispět ke zlepšení sociálního a zdravotního stavu klientů.

Analýza však upozorňuje i na spíše negativní skutečnost: zatímco v roce 2013 využilo sociálních poraden více jak 300 tisíc klientů, od roku 2014 došlo k výraznému poklesu. Roky 2015, 2016 a 2017 pak již jsou stabilní, ale klientů je stále výrazně méně: kolem 283 tisíc ročně. Velmi překvapivou informaci pak analýza přináší o využívání pečovatelské služby. Celkový počet uživatelů pečovatelských služeb se v rámci ČR v posledním období výrazně snižuje. V roce 2013 je využívalo 110 tisíc klientů, v roce 2017 už pouze 100 tisíc lidí. Dodejme, že v roce 2017 bylo evidováno 5 171 neuspokojených žadatelů o poskytování pečovatelských služeb, což představuje značný nárůst oproti roku 2013, kdy bylo evidováno 1 485 neuspokojených žadatelů. Toto sdělení je zásadní a je v pořádku, že jej autoři v publikaci akcentují.

V další kapitole se autoři zaměřují na uživatele pobytových sociálních služeb. Ty se stále, ačkoli se mnozí odborníci snaží o změnu, u veřejnosti těší největšímu zájmu. Jednoduše řečeno: jsou to právě pobytové služby, které si se sociálními službami lidé spojují nejčastěji. V tomto případě analytici pracují s počtem uživatelů týdenních stacionářů, počtem uživatelů chráněného bydlení, počtem uživatelů domovů se zvláštním režimem, počtem uživatelů domovů pro osoby zdravotním postižením a také s tolik diskutovaným počtem uživatelů domovů pro seniory. Nedostatek míst v domovech pro seniory je mediálně vděčným tématem a řeší jej mnoho rodin v České republice. Analýza hovoří jasně: v domovech pro seniory bydlelo v roce 2017 celkem 35 501 osob v seniorském věku, přičemž ze tří čtvrtin převažovaly v domovech pro seniory ženy oproti mužům. Počet uživatelů domovů

pro seniory byl v posledním pětiletém období velmi stabilní. To platí i o počtu neuspokojených žádostí, kterých bylo v roce 2013 evidováno 60 809, což je téměř stejně jako v roce 2017, kdy MPSV evidovalo 61 013 žádostí, kterým nebylo vyhověno. „To představuje velmi vysoký počet výrazně převyšující počet umístěných seniorů, z čehož lze usuzovat, že kapacity v domovech pro seniory jsou nedostačující,“ konstatují analytici. Tato skutečnost je známa dlouhodobě, jak ale autoři dokazují na konkrétních datech, politikům se problém řešit nedaří.

Velkou pozornost analytici věnují výdajům za zdravotní a sociální péči. Ty jsou podrobně rozepsány v kapitolách Vývoj výdajů na vybrané dávky podmíněné zdravotním stavem a Vybrané údaje o výdajích na sociální služby dlouhodobé péče. K velmi zajímavým údajům se autoři dopracovali při monitoringu výdajů v rámci jednotlivých krajů a obcí. Došli k závěru, že rozdíly ve výši obecních dotací poskytnutých v jednotlivých krajích vyplývaly především z rozmístění velkých měst v krajích, respektive v okresech ČR. Proto se výše poskytnutých obecních dotací velmi lišila i mezi okresy ČR. Je otázkou, zda významné rozdíly ve výši výdajů nemohou hovořit i o kvalitě poskytovaných služeb. „Mezi okresy, ve kterých byla úhrnná výše obecních dotací nejvyšší, patřily Hlavní město Praha, Brno-město, Ostrava-město, Karviná, Frýdek-Místek, České Budějovice, Plzeň-město a Chomutov. Nejmenší obecní dotace na některý ze sledovaných druhů sociálních služeb poskytnuly obce v okresech Rokycany, Plzeň-sever, Teplice, Tachov, Prachatice, Jindřichův Hradec, Plzeň-jih a Český Krumlov,“ píší autoři.

Zbývá odpovědět na klíčovou otázku: je předložená Analýza sociálních a zdravotních služeb dlouhodobé péče v ČR kvalitním dokumentem, který je možné doporučit Vám čtenářům, dalším odborníkům a kupříkladu i odpovědným politikům? Těší mě, že mohu odpovědět kladně. Autoři odvedli velký kus práce. Porovnali obrovské množství dat, která zasadili do kontextu a srozumitelně okomentovali. Nelze se však vyhnout několika výtkám: tou první je nepřilíh zářilá práce se zdroji. Publikace jich využívá velké množství a uvádí je v seznamu použité literatury. Ne vždy však lze odpovídající literaturu v seznamu dohledat. Větší péči by si zasloužila i grafická úprava, která rozhodně neodpovídá roku 2019 a současným trendům. Největším nedostatkem je však chybějící závěr. Autoři v analýze komentují jednotlivá zjištění postupně, avšak jednotlivé kapitoly neuzavírají sumářem. Závěr nemá ani analýza coby celek. Netrpělivý čtenář, který se často omezí pouze na přečtení úvodu a závěru, tak zůstane o výsledky analýzy ochuzen. To je v tomto případě

škoda: autoři došli k řadě zajímavých zjištění. Neumí je však dostatečně „prodat.“ Jasně doporučení tedy zní: tato analýza vyžaduje ke svému čtení čas. Pokud si jej naleznete, určitě neprohloupíte.

Mgr. Vladimír Barák (vladimir.barak@vse.cz) působí na Katedře hospodářské a sociální politiky Národohospodářské fakulty Vysoké školy ekonomické v Praze (Department of Economic

and Social Policy, Faculty of Economics, University of Economics), Nám. W. Churchill 4, 130 67 Praha 3, Česká republika.

Poznatky z praxe

Podnikové mzdové systémy jako základ transparentního a rovného odměňování zaměstnanců

Drahomíra Zajíčková

Jedním z prostředků v odměňování nezbytným pro účinné uplatňování zásady rovného zacházení je i kvalitní a propracovaný podnikový mzdový systém. Zhodnocením dosavadních zkušeností i výsledků, pozitiv i problémů s podnikovými předpisy můžeme shrnout, že především užívané stručné formulace nemohou zcela přesně vyjádřit věcný záměr odměňování a vyloučit tak různý výklad, čímž často umožňují faktické nedodržování příslušných ustanovení. Vnitropodnikový mzdový systém účinně funguje jako nástroj motivace a žádoucí mzdové diferenciac a minimalizuje riziko nerovného odměňování tehdy, je-li důkladně propracovaný, pro zaměstnance srozumitelný a obsahuje-li objektivní kritéria posuzování zaměstnanců.

Úvod

Právní předpisy ČR neobsahují žádná ustanovení, která by vedla ke zjevné diskriminaci, avšak z provedených statistických šetření vyplývají značné rozdíly v úrovni průměrných výdělků mužů a žen: rozdíly mezi pracovními příjmy mužů a žen dosahují v ČR trvale 22–27% v neprospěch žen. Otázka příčin disparit mezi pracovními příjmy mužů a žen je významná, trvalá a má dlouhodobé důsledky pro jednotlivce i společnost (Fischlová – Prokešová, 2005).

Rámcová ustanovení Zákoníku práce (dříve Zákona o mzdě č. 1/1992 Sb.) umožňují podnikatelským subjektům poskytovat mzdu jednotlivým zaměstnancům s rozsáhlou variabilitou způsobů stanovení mzdových úrovní, s různou závislostí na druhu, výsledcích a dalších kritériích vykonávané práce a různými formami. Tato rozsáhlá suverenita ve volbě podmínek odměňování znamená současně odpovědnost zaměstnavatelů za právní, ekonomickou, personální a formální kvalitu postupů stanovených pro poskytování mezd.

Povinnost zaměstnavatelů zajišťovat rovné zacházení v oblasti odměňování vyplývá jak z mezinárodních smluv (Směrnice č. 75/117/EHS), tak vnitrostátních předpisů (Zákoník práce č. 262/2006), kde je zakotveno, že zaměstnancům, kteří vykonávají stejnou práci nebo práci stejné hodnoty, přísluší stejná mzda bez ohledu na pohlaví. Zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací – tzv. Antidiskriminační zákon (Zákon č. 198/2009 Sb.) – blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech odměňování.

Odměňování za práci je tak podstatnou složkou ekonomických, sociálních a personálních vztahů v každém podniku. Správné nastavení systému odměňování, jeho jednotlivých mzdových složek a kritérií nároků na ně a jeho pravidelné revize je tak předpokladem spokojenosti a motivace zaměstnanců k optimálnímu pracovnímu výkonu i zachování rovného zacházení se všemi zaměstnanci (eliminace nerovného zacházení a diskriminace a tím snížení možných nákladů z případných soudních sporů nebo správních řízení, získání a udržení nejlepších zaměstnanců, lepší využívání dovedností žen aj.). V organizacích, kde mají nastavena transparentní pravidla odměňování, se cítí znevýhodněna méně než třetina zaměstnanců oproti téměř 60% zaměstnanců v organizacích, které tyto pravidla nemají (Vohlídalová a kol., 2017).

Text vychází z obsahové analýzy poskytnutých podnikových předpisů. Nejednalo se o náhodný výběr, analyzovány byly předpisy, které byly poskytnuty. Z hlediska oboru ekonomické činnosti se jednalo především o výrobní firmy (obuvní, stavební). Velikosti podniku byly různé, zahrnuty byly jak početně malé podniky (jednoduchá dělba práce, jednoduchý systém řízení), tak střední či větší firmy (vysoká dělba práce, víceúrovňová řídicí hierarchie, existence personálních útvarů). Celkem bylo věcně analyzováno 30 podnikových předpisů zahrnující široké časové období: jak předpisy z 90. let, tak novější podnikové předpisy vzniklé po roce 2010.

Odměna za práci

Odměna za práci v podnikatelských subjektech nabývá převážně formu mzdy,

je protihodnotou vykonané práce poskytovanou zadavatelem práce – zaměstnavatelem – vykonavatelem práce (zaměstnanci). Rysem mzdy především je, že je plněním relativně dlouhodobě opakovaným – zaměstnavatel přiděluje zaměstnanci práci stejného nebo obdobného druhu opakovaně po dohodnutou dobu (a to i po dobu neurčitou) a opakovaně v dohodnutých (resp. stanovených) intervalech za její vykonání poskytuje odměnu – mzdu (Kocourek – Trylč, 2004; Tomší, 2008).

Přestože zaměstnavatelé mají téměř úplnou volnost při vytváření podnikových mzdových předpisů pro své zaměstnance (při respektování minimálních úrovní mezd), nelze to chápat tak, že lze vytvořit a zavést jakýkoliv mzdový systém; obecně platí, že určitým výrobně technickým, provozním, řídicím, kvalifikačním a jiným podmínkám odpovídá určitý mzdový systém a jeho modifikace, který je schopen nejlépe plnit jak stimulační funkci mzdy, tak i zajišťovat žádoucí mzdovou diferenciaci. Při odměňování zaměstnanců jsou zaměstnavatelé povinni uplatňovat princip „za stejnou práci ve stejných podmínkách stejná mzda“, bez jakékoliv diskriminace podle pohlaví, věku, etnika, národnosti, státní příslušnosti apod. Rozdíl v úrovni mzdy u stejných prací (funkcí) může vyplývat pouze z jiného stupně kvalifikace zaměstnanců a ze skutečných pracovních a hospodářských výsledků.

Jak uvedeno, velká suverenita v tvorbě podmínek odměňování znamená zároveň odpovědnost zaměstnavatelů za právní, ekonomickou, personální a formální kvalitu postupů utváření mezd, neboť jejich poskytování ve firmě nemůže být mozaikou jednotlivých, nekoordinovaných

rozhodnutí (a je-li, pak to má, dříve nebo později, podstatné negativní důsledky pro firmu i zaměstnance), vyžaduje vždy určitý, předem promyšlený, systémový přístup. Základem pro rovnost odměňování je kvalitní a propracovaný podnikový (firemní) mzdový systém jako subsystém širších mechanismů personálního řízení, motivace a odměňování zaměstnanců. Podle průzkumu PricewaterhouseCoopers je se svým finančním ohodnocením spokojeno v průměru 50 % zaměstnanců. Mezi nejčastějšími důvody žen odchodu od předchozího zaměstnavatele byla nerovnováha mezi pracovním úsilím a odměnou – deklarovalo 20 % respondentek (Flood, 2015).

Cíle takového systému by měly spočívat v dosažení souladu tří základních okruhů:

- a) záměrů firmy v ziskovosti, v konkurenceschopnosti produktů, nákladů, kvality, produktivity, v pružnosti reagování na potřeby trhu, vyúsťující v dlouhodobý rozvoj firmy,
- b) motivace zaměstnanců k práci zajišťující firemní záměry, včetně jejich personálního rozvoje,
- c) spokojenosti zaměstnanců s úrovní, způsoby a formami poskytování mezd.

Praktické poznatky z podnikových mzdových předpisů

Legislativní úroveň platných podnikových mzdových předpisů je různá; zjevných rozporů s dřívějším zněním zákona č.1/1992 a současných právních předpisů v zásadě není, avšak některé formulace jsou diskutabilní (příspěvek/bonus za práci bez absence je označováno jako forma prémie) či nejednoznačné a lze je proto různě vysvětlovat (např. měsíční prémie kolektivní, mimořádné prémie vyplacené na základě vypsání a schválených prémieových řádů...).

V některých mzdových předpisech jsou však určité prvky mzdové diskriminace (např. 13. a 14. plat/odměna nepříslušela zaměstnancům pobírajícím důchod, i když pracovali stejnou dobu jako ostatní zaměstnanci). V mzdové praxi jsou však skryté formy mzdové diskriminace – např. mladistvých, zaměstnanců se změněnou pracovní schopností, cizinců. Dále chybí v některých mzdových předpisech ustanovení, že mzdové nároky zaměstnanců musí být stanoveny předem a že je nelze měnit se zpětnou platností.

Vyváženost práv a povinností zaměstnavatelů a zaměstnanců je principiální otázkou kolektivních smluv a také mzdových předpisů. Tato vyváženost by se měla projevovat především v ujednání o úrovni mezd, popř. o jejich základní diferenciaci mezi jednotlivými skupinami zaměstnanců a předpokladech a podmínkách, za nichž lze určitou úroveň mezd dosáhnout.

Vyšší mzda pro služebně starší

V některých podnicích se uplatňuje systém odměňování závislý na délce odborné praxe, resp. pracovní činnosti; v podnikatelské sféře je to méně obvyklý způsob odměňování, který má opodstatnění v některých typech výrob (např. chemická či jiná agregátní výroba nebo na pracovištích, kde zaměstnanec celý produktivní věk vykonává přibližně stejnou práci, např. řidiči autobusů). Takový způsob zvyšování starší zaměstnanec a je nutné vážit proporcí mezi oceněním složitosti a náročností práce a délkou praxe a systém má být dlouhodobý. Za nevhodný lze považovat systém závislý na délce praxe, který končí 12–15 lety praxe. V prvních letech praxe by se mzda zaměstnanců měla zvyšovat především v závislosti na růstu kvalifikace, výkonnosti, přejímání náročnějších prací a funkcí a teprve později na délce odborné praxe. Lze si spíše představit systém, kdy se mzda zaměstnanců v závislosti na délce praxe začne zvyšovat až po 6–10 letech a zvyšování končí až po 25–30 letech praxe.

Smluvní mzdy

Pro manažery a odborníky s unikátním know-how se v podnicích používají tzv. „smluvní mzdy“, ačkoliv termín není úplně přesný (smluvní mzda je každá, která se dohodne). V současné době se obecně používá termínu manažerské smlouvy. Odlišit pravidla pro stanovení mezd manažerů a špičkových odborníků od ostatních zaměstnanců je v některých případech žádoucí. Nicméně okruh zaměstnanců s tzv. smluvní mzdou se mnohdy značně rozšiřuje; důvod však není ve výjimečnosti jejich schopností nebo mimořádnosti v odpovědnosti výkonu funkce, ale v tom, že uplatněný mzdový systém v podnicích neumožňuje dostatečně odlišit výši mzdy zaměstnanců s nadprůměrnými pracovními a hospodářskými výsledky od průměrných. Je proto vhodné přezkoumat z tohoto hledis-

ka celou konstrukci podnikových mzdových systémů, zda zajišťují žádoucí a věcně zdůvodněnou mzdovou diferenciaci.

Mzdové tarify

V řadě podniků se uplatňuje systém mzdových tarifů (mzdových sazeb) v jednotlivých tarifních třídách (stupňů) rozpětím, resp. diferencovaných mzdových tarifů podle hodnocení jednotlivých zaměstnanců podle předem stanovených kritérií. Zaměstnanec má pak nárok na nejnižší sazbu mzdového tarifu, vyšší sazby přísluší podle stupně kladného hodnocení výkonu jeho pracovní činnosti. Rozdíl mezi minimální a maximální sazbou se pohybuje cca kolem 40 %. Většinou je stanovena řada hodnotících kritérií v obecné formulaci a příslušní vedoucí si je mají rozpracovat na své podmínky a pak je aplikovat. Problém je, jak zajistit, aby jednotliví vedoucí měli stejnou náročnost pro hodnocení zaměstnanců, aby tak mezi jednotlivými útvary byly vyvážené relace. Zčásti to je možné koordinovat tak, že se pro jednotlivé vedoucí předem stanoví průměrná míra hodnocení, resp. průměrný tarif, při malých kolektivech to však může znamenat značnou nepřesnost či nivelizaci.

V některých velkých podnicích s rozdílným výrobním programem i charakterem pracovních podmínek se uplatňuje **jednotná stupnice mzdových tarifů** (mzdových sazeb). Důvodem je snaha o maximální zjednodušení mzdové agendy. Žádoucí diferenciaci ve vztahu k pracovním podmínkám (pracovním režimům) se zajišťuje vysokými sazbami příplatků, popř. diferenciací výše sazeb pohyblivých složek mzdy. Základní mzdové tarify jsou v jednotlivých tarifních třídách stejné, výdělky jsou značně diferencované. Otázkou je, zda pro zjednodušení mzdové agendy i struktury by nebyla vhodnější diferenciaci základních mzdových tarifů; promítnutí řady vlivů vyjadřovaných příplatky, alespoň zčásti, do základních sazeb, by zvýšilo transparentnost systému i stimulační účinnost mezd.

Časopis Listy sociální práce

ZIMA 2019 / č. 20
www.listysp.cz

Z obsahu:

- Úvodníky (*Veronika Hotová, Andrea Tajanovská*)
- Starost o výcvik psů převezmou vybraní odsouzení v Jiřicích (*Lenka Pláteníková*) 5
- Systemická sociální práce v NZDM (*Štěpánka Kryspínová*) 6
- Proč se děti v pěstounské péči potkávají se svými rodiči? (*Tereza Čejková*) 8
- Nárok na příspěvek na péči a nárok na poskytnutí sociální služby u cizinců (*Martin Večeřa*) 10
- Vyřazení uchazeče o zaměstnání z úřadu práce, 4. díl (*Eva Hilšerová, Milena Zmeškalová*) 12
- Rozhovor s Hanou Rabenhauptovou (*Andrea Tajanovská*) 16
- Dehumanizace jako rizikový faktor používání digitálních technologií v kontextu sociální práce, 2. díl (*Lukáš Brezina*) 20
- Reportáž nereportáž - Hradecké dny (*Petra Zdražilová*) 24

V řadě podnikových mzdových předpisů se striktně uvádí, že v podniku se uplatní např. časová mzda (tj. záleží tedy pouze a jen na počtu hodin, které zaměstnanec odpracoval) s prémie nebo výkonnostní odměnou, tzn. jiné formy mzdy se nepřípouští. Taková ustanovení by se neměla ve mzdových předpisech vyskytovat, neboť dříve či později se mohou objevit činnosti, pro něž by bylo vhodné jinou formu mzdy zavést.

Prémiové řady

V podnikových mzdových předpisech jsme neměli k dispozici **konkrétní prémievé řady** (prémiové listy, mzdové výměry), takže posoudit účelnost a stimulační působení je obtížné. Ze zkušenosti některých jiných podniků lze konstatovat, že právě v konkretizaci mzdových předpisů na kolektivy a jednotlivce jsou **velké rezervy**.

Rozdělování kolektivních (skupinových) výdělků (zejména v prémiech) je většinou formulováno značně formálně podle úvahy příslušných vedoucích. Kritéria nejsou stanovena nebo jsou jen obecná, takže si je může každý vedoucí vyložit podle vlastních představ.

V některých podnicích se ve mzdových předpisech uvádí, že **osobní ohodnocení** není nárokovou složkou mzdy. Chce se zdůraznit, že jde o pohyblivé složky, které mohou, ale nemusí být poskytovány. Jde o nevhodnou formulaci. Každá složka mzdy, která je ve mzdovém předpise, je nároková za předpokladu, dosažení požadovaného výkonu: jestliže předpoklady zaměstnanec splnil, mzda je nároková.

Konkrétní mzdové předpisy (včetně příloh) organizací reprezentují mj. **odbornou**

úroveň pracovníků na úseku odměňování. Ti zodpovídají za klíčové aktivity – fungování systému odměňování v organizaci a vykonávají personální práci (dle výzkumu připadá na jednoho personalistu ve firmě 100 zaměstnanců (HR Monitor Trexima, 2013), z tohoto důvodu se účastní vzdělávacích aktivit pouze v malém rozsahu a mohou jen obtížně získávat nové poznatky a nové trendy ze svého oboru (zavádění nových postupů v personálních činnostech). Odborná úroveň pracovníků odměňování je tak rozdílná.

Bezhotovostní výplata mezd

Mzda se vyplácí zaměstnancům osobně, lze ji však na náklad a zaměstnavatele zaměstnanci zasílat; na základě dohody se zaměstnancem lze mzdu poukázat na jeho účet u peněžního ústavu. Řada podnikatelských subjektů proto usiluje, aby **všichni zaměstnanci** měli svůj účet u peněžního ústavu, kam by jim byly převáděny vyplácené mzdy bezhotovostně.

Závěr

Nutnost přesných forem jednotlivých ustanovení mzdových předpisů **je nejučinějším prostředkem toho, jak zabránit nejruznějším nerovnostem a konfliktům**, které mohou vést jak k poškození zaměstnanců, tak zaměstnavatelů v důsledku vzniku pracovněprávních sporů. **Za věcné i formuláční chyby**, nepřesnosti, resp. nejasnosti v podnikových mzdových předpisech (smlouvách, ujednáních), ať již v základním mzdovém předpise, nebo v dílčích mzdových předpisech, je **plně odpovědný zaměstnavatel**.

Vnitropodnikový mzdový systém účinně funguje jako nástroj motivace a žádoucí mzdové diferenciaci a minimalizuje riziko nerovného odměňování tehdy, je-li důkladně propracovaný, pro zaměstnance srozumitelný a obsahuje-li objektivní kritéria posuzování zaměstnanců.

Mezi základní nedostatky mzdových systémů lze identifikovat:

- absence pravidel pro stanovení mzdy zaměstnancům
- změny podmínek poskytování mezd se zpětnou platností
- vnitřní mzdové předpisy nejsou po věcné i právní stránce zpracovány jednoznačně
- chybí ustanovení o tom, že mzdový předpis nelze změnit se zpětnou platností
- chybí doba platnosti předpisu
- chybí nejen vnitřní mzdové předpisy, ale jakákoliv závazná pravidla pro výpočet mzdy zaměstnanců
- vyšší mzdy určují vedoucí pracovníci podle subjektivních názorů a představ (či podle momentální finanční situace podniku).

Použitá literatura:

- FISCHLOVÁ, Drahomíra a Petra PROKEŠOVÁ. *Vytvoření informační základny pro analýzu faktorů ovlivňujících rozdíly v úrovni pracovních příjmů (mezd) mužů a žen a pro modelování (prognózu) těchto rozdílů*. Praha: VÚPSV, 2005.
- FLOOD, Aoife. *The female millennial: A new era of talent*. PWC, 2015 https://www.pwc.com/jg/en/publications/the-female-millennial_a-new-era-of-talent.pdf
- HR Monitor. *Personální procesy ve firmách v ČR*. Zlín: Trexima, 2013.
- KOCOUREK, Jiří a Ladislav TRYLČ. *Mzda, plat a jiné formy odměňování za práci v ČR. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Olomouc: ANAG, 2004. Práce, mzdy, pojištění*. ISBN 80-7263-226-4.
- KRÍŽKOVÁ, Alena, Romana MARKOVÁ VOLEJ-NÍČKOVÁ a Marta VOHLÍDALOVÁ. *Genderové nerovnosti v odměňování: problém nás všech*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2018. ISBN 978-80-7330-329-7.
- TOMŠÍ, Ivan. *Mzdy a mzdové systémy*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-340-9.
- VOHLÍDALOVÁ, Marta. *„Genderové rozdíly v odměňování očima veřejnosti v České republice.“ Výzkumná zpráva z dotazníkového šetření realizovaného v rámci projektu: Jak na rovnost v odměňování...aneb Pozor na nezamýšlené důsledky*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2017. ISBN: 978-80-7330-309-9. https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/genderove_rozdily_v_odmenovani_akt_mv.pdf

Ing. Drahomíra Zajičková (drahomira.zajickova@mendelu.cz) je výzkumnou pracovnící Ústavu práva a humanitních věd Provozně-ekonomické fakulty Mendelovy Univerzity v Brně (Department of Law and Social Science, Faculty of Business and Economics, Mendel University in Brno). Zaměřuje se na příjmové a mzdové aspekty různých sociálních skupin obyvatelstva. Je členkou Výboru pro sladování pracovního, rodinného a soukromého života ÚV ČR a členem Výboru Genderové expertní komory.

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

Z obsahu prosincového čísla:

- | | |
|--|----|
| ● Aktuality APSS ČR | 5 |
| ● Reportáž: „Ten devátý to bude mít těžké“ aneb VIII. vědecký česko-slovenský kongres Bazální stimulace je za námi | 7 |
| ● Institut vzdělávání APSS ČR: Nabídka otevřených kurzů na 1. pololetí 2020 | 8 |
| ● Statistika: „Pokrytí“ dlouhodobé péče | 11 |
| ● Reportáž: Domov Osvícení | 13 |
| ● Reportáž: Všechny barvy duhy 2019 - Šance pro handicapované umělce | 15 |
| ● Etická komise: Hledání rovnováhy mezi svobodou a zodpovědností klienta | 16 |
| ● Fototerapie: Světlo pro seniory | 20 |
| ● Sociálně-aktivizační služby: Skupinová práce s klienty sociálně aktivizačních služeb | 24 |
| ● Poradenství: Tvrdá voda se při praní prádla velmi prodraží, většinou zbytečně | 28 |
| ● Pro inspiraci: I kůň může pomáhat nevidomým | 31 |
| ● Veřejný ochránce práv: Monitorování práv lidí se zdravotním postižením v roce 2019 | 32 |
| ● Technologie: Aplikace Bright Sky pomáhá obětem domácího násilí | 37 |
| ● Poradenství: Úhrada za pobytovou službu sociální péče a její doplatek | 40 |
| ● Zařízení certifikovaná Značkou kvality | 42 |
| ● Střípky z domova | 43 |

Mezinárodní vědecká konference RELIK 2019 – Reprodukce lidského kapitálu: vzájemné vazby a souvislosti

Zpráva referuje o 12. ročníku mezinárodní vědecké konference RELIK 2019 – Reprodukce lidského kapitálu: vzájemné vazby a souvislosti, která se uskutečnila ve dnech 7. a 8. listopadu 2019 na Vysoké škole ekonomické v Praze. Řada konferenčních příspěvků potvrdila, že demografické stárnutí populace je pro společnost a zejména pro systémy sociálního zabezpečení výzvou, kterou se musí politická reprezentace zodpovědně zabývat, aby mohla být současná vysoká úroveň sociálního zabezpečení dlouhodobě udržitelná.

Ve dnech 7. a 8. listopadu 2019 se na půdě Vysoké školy ekonomické v Praze konal již 12. ročník mezinárodní vědecké konference RELIK 2019 – Reprodukce lidského kapitálu: vzájemné vazby a souvislosti. Konferenci již tradičně pořádala katedra demografie Fakulty informatiky a statistiky VŠE a se svými příspěvky vystoupili přednášející z několika zemí. Konference byla určena zejména pro odbornou veřejnost, studenty, pracovníky veřejných institucí, neziskových organizací a představitele ziskového sektoru. Konference se s aktivními příspěvky zúčastnili i pracovníci Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

Konference byla dvoudenní a věnovala se zejména problematice lidských zdrojů a lidského kapitálu v širších socio-ekonomických souvislostech. V každém dnu byly příspěvky rozděleny do několika sekcí. Stěžejní sekce byly Demografie a lidské zdroje, Ekonomie a lidské zdroje, Regionální demografie, Stárnutí obyvatelstva a lidské zdroje, Ekonomická demografie, Stárnutí obyvatelstva a jeho důsledky a Sekce mladých vědců určená zejména pro studenty, doktorandy a začínající vědecké pracovníky. Celkem bylo odprezentováno více než 30 příspěvků – vět-

šina již v prvním dnu konference, druhý den byl zaměřen na mladé nadějně vědce.

Nejobsazenější co do počtu příspěvků byla sekce Ekonomie a lidské zdroje, v jejímž rámci bylo odprezentováno 7 referátů. K nejzajímavějším vystoupením patřily příspěvky Viery Labudové „Zadlženost domácností v EU“, Anny Šťastné – „Přerozdělování zdrojů ve stárnoucí společnosti optikou genderově a věkově specifické produkce a spotřeby“ – a příspěvek týmu zahraničních vědců z Ural Federal University „Economic indicators and fertility: a new approach to relationship analysis“. Vysoce hodnocen byl i příspěvek Vojtěcha Krebse „Možnosti změn třetího pilíře důchodového zabezpečení“ a zahraniční referát „Age at retirement in the European union. How fair is it?“ od Konstantinose Zafeirise.

Ve světle odprezentovaných příspěvků se potvrdilo, že demografické stárnutí populace je pro společnost a zejména pro systémy sociálního zabezpečení výzvou, kterou se musí politická reprezentace zodpovědně zabývat, aby mohla být současná vysoká úroveň zabezpečení poskytnutá z těchto systémů dlouhodobě udržitelná.

Konference poskytla možnost konfrontovat vědecké výsledky a poznatky začínajících mladých vědců s jejich staršími kolegy a umožnila jim získat cenné zkušenosti s prezentováním svých zjištění na mezinárodním fóru. Na konferenci byly zastoupeny významné univerzity a instituce, které se zabývají výše zmíněnou problematikou, například Vysoká škola ekonomická, Karlova univerzita, Masarykova univerzita, Jihočeská univerzita, Mendelova univerzita, Technical University of Crete, Univerzita Mateja Bela, J. Selye University, Ural Federal University, Hanover College, Democritus University of Thrace, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i. a Slovenská obchodní akademie.

Zájemcům o danou problematiku jsou příspěvky z konference k dispozici ve sborníku dostupném na internetu: <https://relik.vse.cz/2019/sbornik/cz/index.html>.

Ing. Martin Holub, Ph.D.

(martin.holub@vupsv.cz) je vedoucím týmu Sociálního pojištění ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (www.vupsv.cz VÚPSV, Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7). Dlouhodobě se věnuje problematice sociálního zabezpečení, zejména pak analýzám důchodových systémů.

Konference ke 100. výročí resortního sociálně politického výzkumu v českých zemích

Ve čtvrtek 5. prosince 2019 se v Hlavním sále Senátu Parlamentu České republiky konala slavnostní konference ke 100. výročí resortního sociálně politického výzkumu v českých zemích, jehož současným nositelem je Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. (dále též VÚPSV). Tento ústav byl spolu se Senátem Parlamentu ČR spolupředatelem konference. Jejím cílem bylo spojit ohlédnutí do historie s debatou nad současností a budoucím směřováním Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

Úvodní slovo přednesli senátor Jiří Vošček, člen senátního Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku, a Zuzana Jentschke Stöcklová, náměstkyně Ministerstva práce a sociálních věcí. Oba poděkovali Výzkumnému ústavu práce a sociálních věcí za dosavadní práci a poukázali na dů-

ležitost kvalifikovaných odborných poznatků pro tvorbu české sociální politiky.

Následovala přednáška sociologa a historika Zdeňka R. Nešpora o vývoji resortního sociálně politického výzkumu v českých zemích v letech 1919–1989. Zdeněk R. Nešpor, autor mj. několika publikací o dějinách české sociologie, nabídl poutavý vhled vývoje dané výzkumné sféry – její peripetie plně odpovídaly dynamice i krizím středoevropského 20. století.

Následovala vystoupení všech bývalých ředitelů Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, mezi něž patří i moderátor konference, Ladislav Průša. Vzpomínky nabídl plastický obraz jak předlistopadových kontaktů mezi oficiální a „šedou“ zónou v dané oblasti, tak budování resortního sociálně politického výzkumu po roce 1989. V krátkých vyprávěních se opa-

kovaně objevovala jména například experta na sociální politiku Igora Tomeše či ekonoma Milana Horálka, prvního polistopadového ministra práce a sociálních věcí České republiky. Mezi pozitivními vzpomínkami zaznívalo i poděkování za to, že VÚPSV poskytoval a dále poskytuje cenné zkušenosti mimo jiné svým těsným propojením s praxí.

Ladislav Průša, který VÚPSV vedl do roku 2017, připomněl nedávný velký úspěch ústavu, kdy se v počtu projektů získaných v rámci programu Omega Technologické agentury České republiky na roky 2012–2017 VÚPSV umístil mezi 95 uchazečů na 2. místě za Univerzitou Karlovou.

Druhou část konference zahájila Jaromíra Kotíková, současná ředitelka Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. Poukázala mimo jiné na nesnáze, které pro



Na snímku zprava v první řadě: bývalí ředitelé VÚPSVů Ota Sedláček a Jiří Šandera, náměstkyně MPSV Zuzana Jentschke Stöcklová, senátor Jiří Vosecký a současná ředitelka VÚPSVů Jaromíra Kotíková.
Zdroj: Senát Parlamentu ČR.

resortní výzkumné pracoviště znamenají některé tendence v současném hodnocení vědy a výzkumu, kdy nebývají vždy dostatečně zohledněna specifika daného typu výzkumné instituce. Přesvědčivě zdůvodnila aktuální potřebnost kvalitního resortního výzkumu i to, že výzvy, jaké přináší kupříkladu demografické změny či digitalizace ekonomiky, jeho potřebnost dále

zvyšují. J. Kotíková deklarovala, že VÚPSV má díky svým odborníkům vysoký potenciál napomoci Ministerstvu práce a sociálních věcí a dalším aktérům české veřejné politiky s nástroji a opatřeními, která mohou na nové výzvy a rizika efektivně reagovat.

Následovalo vystoupení čestných hostů – zástupců subjektů spolupracujících

s Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, v. v. i. Jde o velmi pestrou škálu institucí. Všichni řečníci ocenili dosavadní spolupráci s VÚPSVem a úroveň jeho činnosti, ať už se jedná o kvalitu dat pro decizní sféru či spolupráci s akademickými institucemi. Motivem a akcentem, který v této části konference zazníval asi nejčastěji, bylo – kromě poděkování za dosavadní přínos VÚPSVů – zdůrazňování nutnosti, aby měl tento ústav i nadále silnou institucionální podporu a nezávislost. Stejně vyzněla i diskuse, která konferenci zakončila.

Jako čestní hosté na konferenci vystoupili: Marcela Ottová, ředitelka Úřadu práce v České Lípě (promluvila jménem Kateřiny Sadílkové, generální ředitelky ÚP ČR); Jitka Hejduková, ředitelka zaměstnavatelské sekce Svazu průmyslu a dopravy ČR; Vít Samek, místopředseda ČMKOS; Kateřina Budínová, ředitelka odboru realizace programů ESF – zaměstnanost a adaptabilita, MPSV; Dalibor Holý, ředitel odboru statistiky trhu práce a rovných příležitostí; Petr Hanuš, ředitel odborných sekcí ASSP a Jiřina Kocourková z Přírodovědecké fakulty UK.

(red.)

Novinky z činnosti VÚPSVů

Prezentace na jednání krajské konference Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, Jihlava, 15. 11. 2019 – výzkumný pracovník VÚPSVů Ladislav Průša se ve svém příspěvku „Dlouhodobá péče v ČR a v Evropě“ věnoval především dopadům očekávaných demografických trendů na potřebu sociálních služeb v ČR. Mj. upozornil na to, že již v současné době je podle údajů Světové zdravotnické organizace vybavenost obyvatelstva ČR místy v pobytových zařízeních dlouhodobé péče v porovnání s ostatními evropskými zeměmi nejnižší ze všech zemí střední a západní Evropy, neboť na 1000 osob starších 65 let připadá pouze 40,8 míst. Pro pouhé zachování této úrovně vybavenosti by bylo nutné do konce roku 2035 vybudovat v každém správním obvodu obce s rozšířenou působností celkem 289 míst v pobytových zařízeních sociálních služeb nebo by muselo dojít ke zvýšení kapacit jiných (substitučních) služeb.

Vystoupení na konferenci „Dejme rodinám šanci“, Praha, 21. 11. 2019 – výzkumné pracovníce VÚPSVů Jana Palonciová a Sylva Höhne přednesly příspěvek „Mikrojesle v ČR a zahraničí“. Konferenci zorganizovaly Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR a Zdravotnické zařízení MČ Praha 4.

Účast na mezinárodní konferenci „ Fórum zaměstnanosti – Trendy a výzvy na trhu práce 4.0“, Olomouc, 12. 11. 2019 – výzkumné pracovníce VÚPSVů Jaromíra Kotíková, Renata Kyzlinková

a Soňa Veverková se aktivně zúčastnily 1. ročníku mezinárodní konference Fórum zaměstnanosti, kterou uspořádalo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Videozáznamy panelových diskusí jsou k dispozici zde: <http://forumzamestnanosti.mpsv.cz/2019/panely.html>.

Vystoupení na odborné konferenci „Sociální práce v základních školách“, Olomouc, 24. 10. 2019 – výzkumná pracovníce VÚPSVů Jana Havlíková se ve svém příspěvku věnovala aktuálnímu stavu školské sociální práce v České republice.

Z novinek v knihovním fondu VÚPSVů

Černá, Eliška: Z ulice do bytu: sociální práce v procesu reintegrace do bydlení. Praha: Slon, 2019, 151 stran, ISBN 978-80-7419-282-1. (srov. recenzi v 5. čísle Fóra sociální politiky)

Kučařová, Věra – Höhne, Sylva – Nešporová, Olga – Palonciová, Jana: Rodiny se třemi a více dětmi. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2019. 149 stran, lit., obr., tab. - ISBN 978-80-7416-344-9 (dostupné i zde: <https://www.vupsv.cz/download/rodiny-se-tremi-a-vice-detmi/?wpdmdl=7348&refresh=5df35dc65b6a21576230342>)

Dualisation of Part-Time Work: The Development of Labour Market Insiders and Outsiders (Research in Comparative and Global Social Policy) / Heidi Nicolaisen, Hanne Cecilie Kavli (eds.), Bristol: Policy Press, 2019 - xvi, 336 stran: - ISBN 978-1-4473-4860-3 (vázáno)

Self-employment as precarious work: a European perspective / edited by Wieteke Conen, Joop Schippers. - Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2019. - x, 273 stran, ilustrace. - ISBN 978-1-78811-502-5 (vázáno)

Deskriptory: osoby samostatně výdělečně činné, zaměstnání, svobodná povolání, sociální zabezpečení, právo sociálního zabezpečení

The Ashgate Research Companion to New Public Management / Tom Christensen, Per Laegreid (eds.), Abingdon: Routledge, 2019. - xvi, 505 stran - ISBN 978-1-4094-6250-7.

Deskriptory: správa veřejná, řízení, služba veřejná, mezinárodní, správa, výzkum, péče zdravotní, politika sociální

Sociální politika 2018: hodnoty, vize, trendy: Sborník vědeckých a odborných textů z mezinárodního workshopu sociální politika 2018 / Edit. Vladimír Barák.

Praha: Národohospodářská fakulta VŠE v Praze, 2018. - 116 stran, lit., obr., tab. - ISBN 978-80-245-2291-3

Sborník vědeckých a odborných textů z mezinárodního workshopu. Námětem setkání se stala témata, která v současnosti působí problémy všem tzv. moderním společnostem, jako je například problém sociálních nerovností v demokratických systémech, vize a trendy sociální politiky do budoucna.

Akce: Praha, 2018-11-22, EUR. - Sborník na CD je k dispozici v knihovně VÚPSVů.

Deskriptory: ČR, EU, politika sociální, konference, mezinárodní, vyloučení sociální, chudoba, zab. důchodové, rodičovství, rodina

The new socio-economic agenda of the European Commission and the position of consumers

The commentary points out that the socio-political and economic element of the programme of the new EU Commission President, Ursula von der Leyen, clearly aimed to please all the various political factions represented in the European Parliament as well as concerns from east to west and north to south of the European Union. This, together with various institutional constraints, suggests a programme with an overridingly technocratic character, which may be advantageous for middle-sized countries such as the Czech Republic. The conclusion mentions that, with respect to the position of consumers, the priority of the European Commission will be the provision of information for consumers, particularly with regard to transformation processes inherent in both the environmental sphere and the transition to new digital technologies.

For a Union that strives for more – a critical overview of selected chapters

The article addresses selected aspects of the programme statement of the new President of the European Commission, Ursula von der Leyen. While it welcomes the statement that the EU's main objective remains the creation of a social Europe, it suggests that this vision often runs counter to the reality that favours competition and flexibility. The article points out, for example, contradictions in EU monetary and budgetary policy, especially with concern to Euro area members. It also criticises the lack of vision of taxation policy in the EU, particularly with respect to tax havens.

The City of Most – a laboratory for failings in social inclusion

Most is one of a number of Czech cities particularly affected by social exclusion. Over the last 20 years or so, the number of socially excluded districts in the city has increased to six, with a combined population of over 5,000 persons. The increase is due principally to the immigration of poor people to the city, the numbers of whom increased significantly following the completion of the privatisation of the city's public housing stock. In order to successfully address the high level of social exclusion in the city, the local authority will have to start purchasing and managing apartments while, at the same time, adopting a more ambitious inclusion plan, including the expansion of the provision of social and debt counselling services. It must also be provided with adequate support from the government, which has, to date, failed to adequately support cities with high levels of social exclusion.

Review of the book Jan Drahoukoupil, Štefan Guga, Monika Martišková, Michal Pícl a Zoltán Pogátsa: The future of employment in the car sector

This peer-reviewed publication focuses on various perspectives of the automotive industry in Central and Eastern Europe in relation to digitalisation, the advent of new technologies and anticipated changes in the industry. It discusses the social impacts of the processes that are expected to be introduced and the importance of the automotive industry for the national economy. Particular attention is devoted to the situation of employees, their remuneration and the role of collective bargaining. The publication constitutes a qualitative investigation of the issue and provides a number of contentious claims and ideas. It is recommended particularly for those interested in forming a broader understanding of the socio-economic dimension of industrial sectors.

Review of the publication Balcar, Jiří: Soft Skills and their Importance on the Czech Labour Market

The book focuses on the assessment of the importance of soft skills and the performance and productivity of employees. In

recent years, this field of research has been accompanied by a number of discussions prompted primarily by employers who are interested in reducing the costs of developing the soft skills of their employees and who are calling for the development of soft skills to be included in the initial stages of the education system. The aim of the book is, therefore, to provide decision-makers with a basis for deciding whether the development of soft skills should become a complementary component of the educational process. The book presents the results of research aimed at the critical assessment of the benefits and feasibility of the systematic development of soft skills in Czech schools. According to the reviewer, the book provides one of the most important impulses for the direction of the education system in the future.

Review of the publication Wija Petr, Bareš Pavel a Jan Žofka: Analýza sociálních a zdravotních služeb dlouhodobé péče v ČR

The paper consists of a review of a book entitled the "Analysis of Long-term Social and Health Care Services in the Czech Republic" published by the Institute for Social Policy and Research. Based on hard data, the authors of the book attempt to offer a particularly detailed overview of the users and providers of social services and the associated legislative context. The high-level analysis succeeds in providing both a local overview and an international comparison. However, it fails to offer predictions of future developments, recommendations for political leaders or a summary of the analysis as a whole. Nevertheless, the publication provides a valuable contribution to the discussion on the planning and implementation of state social policy.

Company payroll systems as the basis for the transparent and equal remuneration of employees

A high-quality and sophisticated corporate payroll system constitutes one of the prerequisites of remuneration necessary for the effective application of the principle of equal treatment. By evaluating both past experience and results and the positive and negative aspects of company regulations, it can be concluded that, in particular, the brief wording used is not able to accurately reflect the material intention of remuneration and so exclude differing interpretations, thus often enabling de facto non-compliance with the relevant provisions. The in-house pay system effectively functions as a tool for motivation and wage differentiation and minimises the risk of unequal pay provided it is well thought out, comprehensible for employees and contains objective employee assessment criteria.

Report on the 12th annual RELIK 2019 - Reproduction of Human Capital: Mutual Links and Connections international scientific conference which took place on 7 and 8 November 2019 at the University of Economics in Prague. A number of conference contributions confirmed that the demographic ageing of the population presents a challenge for society and, especially, for social security systems, which must be addressed responsibly by political representatives in order for the current high level of social security to be sustainable over the long term.

Report on a conference marking the 100th anniversary of the Research Institute for Labour and Social Affairs hosted on 5 December 2019 by the Senate of the Parliament of the Czech Republic in cooperation with the Research Institute for Labour and Social Affairs (RILSA). The message that was most often expressed in the various speeches provided by representatives of organisations that cooperate with RILSA concerned - in addition to expressions of gratitude for the work of the Institute to date - the need for RILSA to be provided with strong institutional support and to maintain its independence.

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

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

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

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

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

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

Kontakt

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

FÓRUM sociální politiky

