

5

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



FÓRUM ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS
sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 13

2019

Editorial	1	Polemika	
Příspěvky věnované 100. výročí VÚPSVU		Dva roky vyhlašování bezdoplatkových zón. Méně dávek, více bídy	22
Sociální ústav Republiky československé (1919–1941)	2	<i>Alena Zieglerová</i>	
<i>Jakub Rákosník</i>		Poznatky z praxe	
Současnost a budoucnost Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.	3	Řešení návratu lidí bez domova do bydlení	31
<i>Jaromíra Kotíková</i>		<i>Libor Prudký</i>	
Novinky z činnosti VÚPSVU	3	Novela zákona o zaměstnanosti	36
		<i>Olga Bičáková</i>	
Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy		Recenze	
Jak se žije v rekonstituovaných rodinách a co potřebují?	4	Recenze knihy „Z ulice do bytu: sociální práce v procesu reintegrace do bydlení“	38
<i>Jana Barvíková, Jana Palonciová</i>		<i>Petr Holpuch</i>	
<i>Z novinek v knihovním fondu VÚPSVU</i>	9	Informační servis čtenářům	
Důvody, motivy a okolnosti bezdětnosti mužů	10	K 50. výročí činnosti inspekce práce	39
<i>Hana Maříková</i>		<i>Rudolf Hahn</i>	
Z Evropské unie		K 65. výročí Výzkumného ústavu bezpečnosti práce	40
O dalším směřování sociální Evropy	15	<i>David Michalík</i>	
<i>Jaroslav Šulc</i>			

Editorial	1	From the European Union	
Contributions on the 100th anniversary of the RILSA		Reflections on the future direction of the European social system	15
The Social Institute of Czechoslovakia (1919–1941)	2	Polemic	
<i>Jakub Rákosník</i>		Two years of the existence of non-additional funding zones. Fewer benefits, increased poverty	22
The present and future of the Research Institute for Labour and Social Affairs	3	Findings from practice	
<i>Jaromíra Kotíková</i>		A solution for the return of homeless people to housing	31
News on RILSA's activities	3	Amendment to the Employment Act	36
Reviewed articles, studies, essays and analyses		Review	
How do people live in reconstituted families and what are their requirements?	4	Review of the book „From the Street to a Flat – social work in the housing reintegration process“	38
<i>Jana Barvíková, Jana Palonciová</i>		Information service for readers	
<i>New publications in the RILSA library</i>	9	On the 50th anniversary of the Czech Labour Inspectorate	39
The reasons, motives and circumstances surrounding male childlessness	10	On the 65th anniversary of the Research Institute for Occupational Safety	40
<i>Hana Maříková</i>			

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

5/2019

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. 211 152 722

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

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

Prodej za hotové:
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: 23. 10. 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. 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. Ing. Eva Rievajová, Ph.D. (EU Bratislava)
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (MU)
Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (VŠFS)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

brzy poté, co se k Vám dostalo toto nové číslo Fóra sociální politiky, v České republice vyvrcholí připomínky 30. výročí sametové revoluce. Řada rekapitulací, k nimž ono kulaté jubileum vybízí, se týká také sociální problematiky a sociální politiky. Jistě v mnoha podobách rezonují úvahy i kritika například ohledně toho, jak se česká společnost za 30 let výrazně transformace proměnila co do sociální stratifikace, distribuční (ne)rovnosti nebo ohledně postojů a politik vůči sociálně potřebným.

Fenoménem, který s tím těsně souvisí, je problematika lidí bez domova. V tomto vydání Fóra sociální politiky se jí zabýváme hned na čtyřech místech. Mezi novinkami z činnosti Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. upozorňujeme na to, že VÚPSV vydal studii o svém celorepublikovém sčítání osob bez domova. Doplňme zde – i jako příspěvek k úvahám o sociálním rozměru polistopadové transformace – jedno z klíčových zjištění této publikace: celkový počet osob bez domova činil v České republice na jaře roku 2019 zhruba 21 230 dospělých osob a 2 600 dětí...

V 5. čísle Fóra sociální politiky (FSP) se leccos podnětného k tématu bezdomovectví a jeho (ne)řešení dozvíte v článku Libora Prudkého a v odborné recenzi čerstvé publikace *Z ulice do bytu: sociální práce v procesu reintegrace do bydlení*. S daným fenoménem souvisí i důkladná a polemická rekapitulace dvouletého období vyhlášení bezdoplatkových zón od Aleny Zieglerové z Institutu pro sociální inkluzi. Připomínám: Fórum sociální politiky (FSP) je přirozeně otevřeno reakcím na otištěné články.

Velkým tématem změn české společnosti za uplynulých 30 let jsou i proměny českých rodin. Pojednávají o nich oba recenzované příspěvky tohoto vydání FSP. První zkoumal tzv. rekonstituované rodiny, tedy rodiny s nevlastním rodičem. Studie přináší i doporučení pro rodinnou a sociální politiku: lepší dostupnost kvalitních psychologických služeb v období vzniku partnerských problémů i ve fázi rozpadu rodiny a po zformování rodiny nové.

Druhý recenzovaný článek se zabývá důvody a okolnostmi bezdětnosti mužů a v závěru také dává do úvahy podněty pro sociální politiku: pokusit se snížit ekonomickou bariéru otcovství a rozšířit prostor pro sociální formy realizace rodičovství (pěstounskou péči a adopce).

Na 4. číslo Fóra těsně navazujeme též pokračováním v debatě nad sociálně politickými pasážemi programu budoucí předsedkyně Evropské komise Ursuly von der Leyenové. Věříme, že obsáhlé kritické zamyšlení Jiřího Šulce, který byl mj. ekonomickým poradcem předsedů ČMKOS a dvou vysokých ústavních činitelů, povzbudí další autory, aby se také zapojili do diskuse.

Tento editorial jsem započal zmínkou o 30. výročí sametové revoluce. Jak uvidíte na stranách 2 a 3, také Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. připomíná jedno výročí – je důležité pro vývoj resortního sociálně politického výzkumu v českých zemích. Zpracování toho tématu zákonitě vede i k výhledu do budoucnosti.

A co můžete čekat od časopisu Fórum sociální politiky? V příštím čísle přineseme tři recenzované články. Výše uvedené téma proměn českých rodin rozvine pojednání (od dvojice autorek ze Sociologického ústavu AV ČR) kladoucí si otázku, jaké bariéry rodičovství v ČR vnímají LGB jedinci a jaké formy rodičovství preferují. Druhý recenzovaný článek nabídne důkladný rozbor vlivu, který mají reformy veřejného sektoru na řízení a správu politiky pracovního trhu. A do třetice k recenzovaným článkům 6. čísla FSP: prof. Jaroslav Vostatek připravuje stať o sociálních úrazových modelech a českém zákonném pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání.

Na již zmíněný kritický příspěvek Aleny Zieglerové naváže v příštím čísle Martin Šimáček, ředitel Institutu pro sociální inkluzi, pojednáním, které nejdříve představí situaci s plošným zákazem vyplácení doplatku na bydlení pro nové žadatele v Mostě a pak téma zobecní směrem k národním politikám sociálního začleňování.

A ještě výhled do o něco vzdálenější budoucnosti Fóra sociální politiky: na srpen příštího roku chystáme tematické číslo věnované sociálním důsledkům 4. průmyslové revoluce.

S přáním přínosného a inspirativního čtení

Petr Šafařík
šéfredaktor

Sociální ústav Republiky československé (1919–1941)

Jakub Rákosník

Již z období před první světovou válkou máme doloženy diskuse o potřebě založení expertní instituce, která by se soustavně zabývala studiem sociálních otázek. Prvotní myšlenkou byl vznik muzea sociálního hnutí a každodennosti obyčejných lidí, jakkoli od počátku k němu měla být přidružena i činnost výzkumná a vědecká. Teprve po vzniku republiky se však přistoupilo k uskutečnění. Přípravné práce na založení takového ústavu začaly probíhat na podzim 1919. Na poradě konané dne 30. října 1919 byl přijat program zřízení ústavu. Jeho stanovy byly schváleny ministerstvem 6. dubna 1920. Duchovním otcem byl sociální demokrat Lev Winter, první ministr sociální péče (MSP) po vzniku Československé republiky. Stalo se pak pravidlem, že až na výjimky ústavu předsedal úřadující ministr. Po celou dobu své existence ústav zápasil s



JUDr. Lev Winter (1876–1935), zakladatel Sociálního ústavu Republiky československé
Zdroj fotografie: Sociologická encyklopedie, https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Winter_Lev

nedostatkem finančních prostředků. Tím, jak byl organizačně spjat s MSP, závisel na něm i finančně. Každý rok dostával na svou činnost dotaci, která v průběhu dvacátých let postupně narůstala až do roku 1928, kdy dosáhla svého vrcholu v částce 100 000 Kč. Navzdory tomuto rychlému růstu z počáteční částky 20 000 Kč určené pro první rok činnosti prostředky na plnění vytyčených úkolů nedostačovaly. Rozpočtová nouze za velké hospodářské krize měla za následek rozsáhlé rozpočtové škrty, v jejichž rámci byly finance pro ústav zredukovány na polovinu. Ústavu se dlouhodobě nedařilo plnit své ambiciózní plány a toto podfinancování poskytovalo užitečné alibi, proč úkoly nejsou plněny. Původně plánované sociální muzeum a důkladná sociálně politická bibliografie zůstaly mezi válkami nerealizovány.

Paleta činností

Počátečnímu kratičkému entuziasmu navzdory nebylo zprvu příliš jasné, jaké úkoly má Sociální ústav plnit. Sám Winter upřednostňoval roli sociálního archivu, čemuž by odpovídal i relativně skromný rozpočet, který byl k dispozici. Archiv skutečně začal vznikat a je jedním ze dvou důležitých odkazů této instituce naší současnosti. Rozsáhlá sbírka vzpomínek a rukopisů, kterou dnes spravuje Archiv Technického muzea

a která je pro historiky každodenního života doslova nepostradatelná, má svůj počátek právě zde. Druhým dědictvím se stala ediční řada nazvaná Publikace Sociálního ústavu. Do roku 1938 se v ní objevilo téměř osm desítek titulů nejrůznějšího charakteru. Většinu představovaly sociologické analýzy a publikované formy přednášek. Historický výzkum meziválečné sociální politiky je bez této ediční řady stěží představitelný. Některé výzkumy ústav ve formě grantů také financoval. Větší výzkumné projekty se však neobešly bez participace finančně silnějších subjektů. Nejdůležitějším pomocníkem se v roce 1930 stala Rockefellerova nadace, která během první poloviny třicátých let poskytla finanční krytí několika výzkumům. Nejběžnější a nejvíce viditelnou činností ústavu byly přednášky pro veřejnost. Z počátku se konaly zpravidla jednou za měsíc, později se vžila jako nejběžnější čtrnáctidenní periodicitu.

Mezi ministerskou a výzkumnou institucí

Ministr si zachovával na fungování ústavu velký vliv, ačkoli v praxi nebyl schopen se věnovat reálnému řízení běžného chodu. Měl právo jmenovat polovinu členů představenstva a na návrh tohoto grémia také mohl jmenovat polovinu členstva. Závažným limitem byl především nedostatek pracovních sil. V Sociálním ústavu (dále též SÚ) totiž byly všechny funkce čestné, přičemž s ohledem na nadprůměrné zatížení některých činovníků ústavu stanovy připouštěly, aby jednateli ústavu a jednatelům jednotlivých sekcí mohl v ojedinělých případech předseda na návrh představenstva přiznat roční odměnu. Proto i ministerští úředníci obstarávali běžnou administrativu ústavu. V praxi se Sociální ústav kvůli tomuto úzkému sepětí s MSP často podobal spíše legislativnímu odboru ministerstva nežli expertní výzkumné instituci. Po jisté počáteční improvizaci se organizační struktura stabilizovala v roce 1925, kdy se zformovaly tři odbory: teoretický, sociálně politický a zdravotnicko-osvětový. Vedle nich se postupně ustavovaly komise zaměřené na relativně úzce specifikovanou problematiku: komise racionalizační, populační či historická. V ústavu vznikla i solidní odborná knihovna, jejíž fondy v roce 1938 přesahovaly 50 tisíc svazků. V rámci osvětové činnosti měl ústav také vlastní pořad v rozhlase, kdy každou neděli po poledni byla vysílána sociálně politická čtvrthodinka, v níž SÚ seznamoval posluchače s novinkami v sociálním zabezpečení.

Členství v ústavu bylo původně koncipováno jako exkluzivní. Stanovy omezo-

valy počet členů, avšak záhy se ukázalo, že k dispozici ani zdaleka není předpokládaný počet způsobilých zájemců. V roce 1923 bylo registrováno pouhých 89 členů – řádných i korespondujících dohromady. Nejvyšších počtů bylo dosaženo v roce 1933, kdy členská základna přesahovala lehce dvě stovky.

Tichý zánik

Počátek konce ústavu nastal po Mnichovu. Rozpočtová dotace na rok 1939 byla zredukována na směšných 15 tis. Kč, s nimiž nebylo možné pokračovat v plnění dosavadní agendy. Konzervativně orientovaná elita agrární strany levicovému, sociálně reformistickému programu, navíc silně spjatému s masarykovskou tradicí příliš nehověla. Ránu z milosti způsobil první rok existence Protektorátu. Uzavření vysokých škol připravilo ústav o většinu posluchačské klientely. V důsledku emigrace, úmrtí a perzekuce neárijců v řadě zaměstnání došlo k významné redukci členstva, a tak se během roku 1940 veškerá činnost ústavu v podstatě zastavila. Poslední dochovaný spis v registratuře ústavu uložené v Národním archivu pochází z března 1941.

Doc. PhDr. JUDr. Jakub Rákosník, Ph.D. (jakub.rakosnik@ff.cuni.cz) je docentem v oboru moderních hospodářských a sociálních dějin na Ústavu hospodářských a sociálních dějin FF UK (Institute of Economic and Social History, Faculty of Arts, Charles University), nám. Jana Palacha 2, Praha 1, 116 38. Působí rovněž na Univerzitě Jana Amose Komenského Praha. Zabývá se zejména historií sociálního státu, dělnickým hnutím a teorií historiografie.

Slavnostní konference ke 100. výročí Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí

pod záštitou místopředsedy Senátu Parlamentu ČR Milana Štěcha

Hlavní sál Senátu Parlamentu České republiky, 5. prosince 2019 od 11 hod.

Z programu:

- vystoupení čestných hostů, například Dipl.-Pol. Jany Maláčové, MSc., ministryně práce a sociálních věcí
- přednáška prof. PhDr. Zdeňka R. Nešpora, Ph.D.
- vystoupení bývalých ředitelů Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí
- příspěvky o současnosti a budoucnosti VÚPSVU
- diskuse

Současnost a budoucnost Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

Jaromíra Kotíková

V roce 2018 si Česká republika rozmanitými způsoby připomněla 100. výročí vzniku Československa. Mnohé české instituce a organizace, často dodnes existující (byť s různými cézurami a proměnami názvů), mají svůj počátek až v prvním „plném“ roce mladé Československé republiky: 1919. V oblasti českého/československého resortního sociálně politického výzkumu je tomu také tak. Po předchozích přípravách se 30. října 1919 konala významná poradní schůze, která za předsednictví JUDr. Lva Wintera, tehdejšího ministra sociální péče, rozhodla o založení Sociálního ústavu Republiky československé, přijala zásady jeho práce a zřídila jeho přípravný výbor.

Jakkoliv byla následná historie resortního sociálně politického výzkumu složitá i přerušovaná, rozhodli jsme se ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. přihlásit k tradici založené Sociálním ústavem RČS a oslavit její 100. výročí právě ve vazbě na zásadní kroky učiněné zmíněného 30. října 1919. Vždyť tehdy se rozhodlo i o třech hlavních činnostech ústavu: vědecké, poradní (pro ministerstvo sociálních věcí) a vzdělávací/publikační. Dnešní Výzkumný ústav práce a sociálních věcí (dále též VÚPSV) má svou hlavní působnost ve stejných třech oblastech. V tomto příspěvku velmi stručně představím jeho současnost a plány budoucího rozvoje.

Současnost

VÚPSV se coby resortní výzkumné pracoviště věnuje zejména výzkumným úkolům stanoveným jednotlivými odbornými sekce (odborníky) Ministerstva práce a sociálních věcí (dále též MPSV). Identifikaci svých výzkumných úkolů provádí VÚPSV i prostřednictvím diskusí s odborníky například při národních i mezinárodních konferencích atp. a pochopitelně též na základě studia relevantní odborné literatury. Vazbu k akademickému prostředí má VÚPSV přímo institucionalizovanou: jeho brněnské pracoviště je propojeno s Masarykovou univerzitou.

Činnost ústavu je primárně zaměřena tak, aby jeho výstupy mohli aplikovat vedle MPSV i další partneři: zejména Úřad vlády, Ministerstvo školství, dětí a mládeže, Ministerstvo vnitra, Úřad práce ČR a zástupci sociálních partnerů.

V současné době se VÚPSV věnuje hned několika oblastem výzkumného zájmu:

- trh práce a zaměstnanost
- sociální dialog a pracovní vztahy
- sociálně pojistné systémy
- sociální služby
- rodinná politika
- příjmová a mzdová politika
- obecné otázky sociální politiky.

Budoucnost

Základními okruhy výzkumu budou ve VÚPSV do roku 2022 oblast práce, sféra sociální a oblast rodiny spolu se sociálními souvislostmi demografického vývoje. Cíle ústavu na další tři roky dále uvedu heslovitě v souladu s dokumentem Strategie rozvoje VÚPSV, v. v. i., a to ve členění na tři tradiční pole činnosti zmíněné v úvodu: vědecké, poradní a publikační.

Snaha o zvýšení výkonu a kvality výzkumu ve VÚPSV se ubírá především těmito směry:

- vyhledávání nových výzkumných partnerství; prohlubování formální i neformální sítě s cílem projektové spolupráce a transferu znalostí
- větší kooperace s odborníky majícími mezinárodní přesah a zkušenosti
- silnější propojení s vysokými školami (účast pracovníků VÚPSV na výuce a účast vysokoškolských pedagogů a doktorandů na řešených projektech ústavu)
- zvýšení počtu grantových projektů úspěšně podaných např. k Technologické agentuře ČR.

Poradenská činnost pro MPSV si klade zejména tyto cíle:

- průběžně podporovat MPSV při přípravě stanovisek a materiálů, a to i nad rámec řešených výzkumných aktivit
- zvýšit úroveň řízení a odborné komunikace s MPSV – nastavit s MPSV standardní procesy předávání informací a postupy pro definování vhodných mechanismů k formulaci výzkumných otázek; maximalizace přenosu výsledků výzkumu do praxe.

Pro publikační a vzdělávací aktivity VÚPSV budou určující především tyto snahy:

- větší počet konferencí, seminářů a kulatých stolů k prezentaci dosažených vý-

sledků; aktivity směrem jak k odborné, tak k laické veřejnosti

- dále rozvíjet časopis Fórum sociální politiky, vydávaný VÚPSVem, a zajistit jeho aktivnější prezentaci
- výrazněji propagovat informačně knihovnícké služby poskytované VÚPSVem. Úspěšné plnění vytčených cílů určitě zvýší význam Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. ve všech třech zmíněných oblastech. Jak jsem připomněla úvodem, tradice takto zaměřeného resortního sociálně politického pracoviště sahá až k roku 1919. Věřím, že ho čeká dobrá budoucnost.



Mgr. Jaromíra Kotíková (jaromira.kotikova@vupsv.cz) je ředitelkou Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs - RILSA), Dělnická 213/12, Praha 7, Česká republika. Absolvovala vysokoškolské vzdělání v oboru sociologie, veřejné a sociální politiky na FSV UK. Dlouhodobě se profesně věnuje tématům trh práce, politika zaměstnanosti, rizikové skupiny na trhu práce a pracovní podmínky zaměstnanců, a to zejména ve vazbě na probíhající procesy automatizace, robotizace a digitalizace. Působí rovněž na FHS UK, kde přednáší problematiku regionální politiky. Absolvovala odborné stáže ve Španělsku, Portugalsku, Rakousku a v Japonsku.

Novinky z činnosti VÚPSV

Výstupy projektu „Odstraňování předsudků vůči strojírenským oborům při kariérovém rozhodování u dívek/žen“ - VÚPSV koncem září 2019 zveřejnil výstupy projektu, jehož cílem je přispět k pozitivní změně názorů na charakter strojírenských profesí a k odbourávání předsudků vůči uplatnění dívek/žen ve strojírenství. Materiály – včetně těch připravených jako opora kariérových poradců – jsou volně dostupné zde: <https://www.vupsv.cz/vybrane-projekty/odstranovani-predsudku-vuci-strojirenskym-oborum-pri-karierovem-rozhodovani-u-divekzen>.

VÚPSV zveřejnil výsledky svého celorepublikového sčítání osob bez domova - Publikace, zveřejněná 16. 10. 2019, přináší výsledky výzkumu, při němž byly druhý dubnový týden 2019 sčítány osoby bez střechy nad hlavou a vybrané kategorie osob bez bytu podle mezinárodní typologie ETHOS. Celá studie je volně dostupná zde: http://praha.vupsv.cz/fulltext/vz_458.pdf. (K tématu bezdomovectví srov. v tomto čísle FSP články na str. 31-36 a recenzi na str. 38-39.)

Prezentace v rámci projektu „Systém sociálně zdravotní péče o osoby 50+ s využitím inovativního komunitního modelu“, Praha, 24. září 2019 - Pracovník VÚPSV doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. prezentoval na odborném workshopu poznatky o situaci pečujících osob získané v rámci terénního šetření. Představil rovněž zjištění ohledně efektivnosti a funkčnosti center pro rodinné pečující vzniklých v rámci daného projektu.

Jak se žije v rekonstituovaných rodinách a co potřebují?¹

Jana Barvíková, Jana Palonciová

Abstrakt

Mezi nové rodinné formy, které se v posledních letech výrazně prosazují, patří i tzv. rekonstituované rodiny, tj. rodiny s nevlastním rodičem. Rodina obecně je velmi komplikovaný systém, rekonstituovaná o to více, neboť dává vzniknout dalším typům vztahů mezi jejími členy. Tomuto typu rodin nebyla dosud v českém sociologickém prostředí věnována dostatečná pozornost. Článek vychází z výsledků výzkumu z roku 2018 založeného na kvantitativních a kvalitativních metodách a zaměřuje se na základní otázku složení rekonstituovaných rodin, jejich stabilitu, problémy či rizika, jež je ohrožují, ale i na to, co může tyto rodiny posílit, aby byly funkční. Výzkum ukázal, že se tyto rodiny potýkají především se vztahovými problémy v důsledku rozpadu původní rodiny a sžívání se s novým rodinným uspořádáním. To se promítá i do závěrečných doporučení plynoucích z hloubkových rozhovorů pro opatření v rámci rodinné a sociální politiky. V nich je kladen důraz zejména na dostupnost kvalitních psychotherapeutických služeb jak v období vzniku partnerských problémů, aby rodina zůstala zachována, tak ve fázi jejího případného rozpadu, ale i po zformování rodiny nové.

Klíčová slova: rekonstituovaná rodina, nevlastní rodič, stabilita rodiny, rodinná politika, sociální politika

Abstract

The so-called reconstituted families, i.e. families with step-parents are one of the family forms that have significantly spread out in recent decades. In general the family is a very complicated system, and the reconstituted all the more, as it generates different types of relationships. This type of families has not been given enough attention in the Czech sociological environment yet. Based on the results of a 2018 research using quantitative and qualitative methods, the article focuses on the fundamental issue of the composition of reconstituted families, their stability, their problems or risks that threaten them. On the other hand it identifies factors that can strengthen those families to make them functional. Research has revealed that reconstituted families are mainly faced with relationship problems as a result of the break-up of the previous family and of adaptation process to new family arrangements. This is also reflected in the final recommendations for family and social policy measures resulting from in-depth interviews. They emphasize the availability of high-quality psychotherapeutic services both at the beginning of partnership problems in order to preserve the family and at the stage of its possible break-up, but also after the formation of a new family.

Keywords: reconstituted family, step-parent, family stability, family policy, social policy

Úvod

V průběhu modernizace společnosti zejména ve 2. polovině 20. století byla akcentována osobní svoboda jednotlivce, jeho potřeby, zájmy a osobní štěstí. Tyto hodnoty se promítly do oslabování či rozvolňování rodinných vazeb. Rodiny jsou zakládány především pro uspokojování citových a dalších potřeb partnerů, stabilita rodiny je proto silně spjata se stálostí citového vztahu páru (např. Matoušek, 2003). V české společnosti se jako v jiných vyspělých státech postupně prosadil tzv. koncept „post-rodinné rodiny“ (post-familial family, Beck-Gernsheim, 2002), jenž poukazuje na různorodost rodinných forem, které však stále zůstávají rodinou. Mezi ně patří i tzv. rekonstituované rodiny.

Za rekonstituovanou rodinu (též složenou, patchworkovou, rodinu s třetím rodičem apod.) je obecně považována taková domácnost, kde je alespoň jeden ze sezdaných či nesezdaných partnerů nevlastním rodičem alespoň jednoho dítěte (např. Bumpass et al., 1995). Historicky se nejedná o nový fenomén, neboť rekonstituované rodiny byly poměrně časté již v dřívějších staletích v důsledku vyšší

úmrtnosti žen spojené s mateřstvím (Fialová a kol., 1996). V současnosti vznikají tyto rodiny nejčastěji po rozvodu či rozvodu, tj. děti získávají „třetího rodiče“, popřípadě i „čtvrtého rodiče“. Vzhledem k vysoké úrovni rozvodovosti i rozchodovosti nesezdaných párů je potenciál pro vznik rekonstituovaných rodin poměrně velký, a proto by rodinná, potažmo sociální politika neměla tyto rodiny při tvorbě opatření opomíjet.

Teoretické přístupy a oblasti výzkumného zájmu

Rozšíření nových typů rodiny klade nové nároky na demografickou statistiku. Ve většině zemí nejsou rekonstituované rodiny zatím systematicky zachyceny. Není tedy zřejmé, jak tyto rodiny vznikají, ani kolik mají členů a jakých. Některé státy realizují výběrová šetření cílcí právě na specifické typy rodin. Ve Velké Británii bylo k tomuto účelu využito např. Výběrové šetření pracovních sil (Labour Force Surveys, Wilson, 2010), ve Francii bylo v roce 2011 ke každoročnímu censu obyvatel připojeno šetření „Rodiny a byty“, kde byly podrobněji rozpracovány otázky

na příbuzenské vazby v rámci domácnosti (Lapinte, 2013). Cenným zdrojem může být i populační registr v zemích, kde je tímto způsobem zajištěna evidence obyvatelstva (např. Dánsko, viz Toulemon, Knudsen, 2004).

V době pluralizace rodinných forem je nejen v případě rekonstituovaných rodin prvotní otázkou, kdo je ještě členem rodiny a kdo není (Seltzer, 2019). Rodinné vazby se mimo jiné odráží v míře mezigenerační solidarity. Studie např. ze Spojených států amerických upozorňují na to, že pocit povinnosti pomáhat ve stáří rodičům je silnější v případě biologických dětí než dětí nevlastních (Parker, 2011). Podíl rekonstituovaných rodin v populaci má také významný vliv na úroveň plodnosti. Některé výzkumy v evropském kontextu poukazují na to, že počet dětí v rekonstituované rodině může být vyšší, neboť noví partneři chtějí prostřednictvím narození společného dítěte potvrdit svůj vztah (Thomson, 2004). Ve Spojených státech amerických je tomu podobně, ale narození dítěte v rekonstituovaných rodinách je v porovnání s těmi běžnými méně často plánované, což může do jisté míry snižovat jejich stabilitu (Guzzo, 2017). Výzkumy

plodnosti mužů jsou zatím spíše ojedinělé (u nás např. Kyzlinková, Šťastná, 2016, 2019), podobně, ne-li hůře je tomu v případě mužů žijících v rekonstituovaných rodinách. Důvodem pro to jsou chybějící data, výjimku představuje např. výzkum v Norsku založený na populačním registru. Norští muži s nízkým sociálním statutem jsou otcí méně často a rovněž méně často mají více dětí se stejnou partnerkou. Pravděpodobnost mít dítě s další partnerkou je však u mužů s nízkým sociálním statutem srovnatelná s těmi, kteří stojí na vrcholu sociální hierarchie. Důvody se však pravděpodobně různí, u první skupiny hraje roli nižší stabilita partnerského vztahu, u druhé skupiny výhodnější pozice na partnerském trhu (Lappegard, Ronsen, 2012).

Výzkum rekonstituovaných rodin má rovněž styčné body s výzkumem rozvodového chování (např. Beaujouan, 2016, Šťastná, 2006), dopadů rozvodu či rozchodu na rodiče (např. Dudová, 2007) a zejména na dítě (např. Gustavsen et al., 2016). Dle některých výzkumů je výlučná péče matky překážkou pro navázání nového vztahu, ačkoli jsou tyto matky často silně prorodinně orientovány (např. Schnor et al., 2017; Vanassche et al., 2015). Někteří autoři naopak uvádějí, že rozsah zapojení biologického otce do výchovy dítěte nemá na pravděpodobnost, že jeho bývalá partnerka naváže další vztah, zásadní vliv (Berger et al., 2018). Míru utváření rekonstituovaných rodin může ovlivňovat i sociální politika. Pokud podporuje samotného otce, může být pro vznik nové rodiny brzdou. Je-li životní úroveň samoživitelů v porovnání s úplnými rodinami nižší, jsou snahy vytvořit novou rodinu intenzivnější (Kreyenfeld, Martin, 2011).

Řada výzkumů se však spíše než na vznik rekonstituované rodiny soustředí na její fungování. Rodina je obecně komplikovaný systém, rekonstituovaná o to více, neboť dává vzniknout dalším typům vztahů. Ústředním je vztah nového rodiče a dítěte. Třetí rodič se většinou snaží navázat vztah rychleji než nevlastní dítě. To se snaží zachovat loajalitu k původní rodině, nového rodiče vnímá nezřídkem jako cizince či nepřítele. Na druhé straně oceňuje, co nový partner pro jeho rodiče znamená (Bartošová, Slepíčková, 2009). Na výchově svých dětí spolupracuje matka často více s novým partnerem, tedy nevlastním rodičem dětí, než s biologickým otcem. Je to na jedné straně důsledek rozporů z období před rozchodem, na druhé straně je pro každodenní fungování nové rodiny kooperace mezi stávajícími partnery nezbytná (Favez et al., 2015). K tomu se dále pojí otázka, do jaké míry může třetí rodič rozhodovat o běžných záležitostech nevlastního dítěte či zda se má na jeho výchově podílet i finančně (Maclean et al., 2016). V České republice se dle § 885 zákona

č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku na péči o dítě a jeho výchově podílí i manžel nebo partner rodiče dítěte, žije-li s dítětem v rodinné domácnosti, vyživovací povinnost však nemá. Podobně je zákon o rodičovské odpovědnosti upraven např. ve Francii (Assemblée nationale, 2014).

Specifická je rovněž ekonomická situace rekonstituovaných rodin. Tyto rodiny mohou být v porovnání s „běžnými“ (tj. rodiči s vlastními dětmi) co do počtu členů větší, zvláště pokud mají nějaké děti z předchozích vztahů oba partneři, což s sebou přináší zvýšené finanční nároky na uspokojování potřeb celé rodiny i jednotlivých členů. Kromě pracovních příjmů mohou být tyto rodiny častěji příjemcem sociálních dávek, mohou však být příjemcem, ale i plátcem výživného na děti. Dle zahraničních výzkumů může za horší ekonomickou situaci složených rodin stát právě skutečnost, že je v rodině více dětí (např. Francie), v některých státech však není mezi ekonomickou situací rekonstituovaných a běžných rodin takový rozdíl, z hlediska typu rodiny jsou na tom nejhůře neúplné rodiny (např. Rusko, bývalé Východní Německo; Kreyenfeld, Martin, 2011).

Rekonstituované rodiny jsou neméně předmětem výzkumu psychologie s přesahem do rodinné terapie. V českém prostředí se touto otázkou zabýval např. Zdeněk Matějček (1999). V rámci platformy Třetí rodič (www.tretirodic.cz) vznikla i stejnojmenná kniha jako praktický průvodce nevlastním rodičovstvím (Petrovská, 2018). V mezinárodním kontextu byly rekonstituované rodiny a jejich fungování vzhledem k vývoji rodinného chování předmětem výzkumů již dříve (např. Visser, Visser 1988). Stěžejním tématem zůstává vztah nevlastního rodiče a dítěte (Jensen, Pace, 2016). Pro jeho kvalitu je kromě aktivní účasti nevlastního otce na péči a výchově (např. společné trávení volného času, sdílení zájmů) velmi důležitý vztah mezi matkou a dítětem a mezi matkou a nevlastním otcem dítěte (King, Lindstrom, 2016). Průběh rozpadu původní rodiny a úspěšnost adaptace dítěte na rodinné konstelace v rekonstituované rodině má výrazný vliv na jeho další psychologický vývoj (Shafer a kol., 2017). To, jak dítě novou rodinnou situaci přijme, však velmi úzce s tím, jak je na tuto změnu připravováno, jak s ním jeho rodič komunikuje a jak se zajímá o jeho názory a pocity (Kellas a kol., 2014).

Výzkumná otázka a metodologie

Členy rekonstituované rodiny nejsou pouze osoby žijící ve stejné domácnosti, ale i bývalí partneři, tj. biologičtí rodiče, případně i děti, které žijí jinde. Pro tyto rodiny jsou tedy typické velmi rozvětvené vztahy, čímž se významně odlišují od rodin běžných (Paloncyová a kol., v tisku).

V nejjednodušším případě žije v dané rodině pouze jedno či více dětí jednoho z partnerů, druhý je zatím bezdětný. Nejsložitější situace co do příbuzenských a dalších vazeb je ta, kde mají děti z předchozích vztahů oba partneři, některé s nimi po většinu času žijí, některé ne, a partneři spolu mají další, tj. oběma vlastní děti. V této souvislosti se nabízí dvě základní otázky. Zaprvé jaké je vůbec složení rekonstituovaných rodin, to znamená, nakolik jsou vztahy v nich komplexní, zadruhé jak jsou tyto vztahy harmonické či naopak konfliktní. To má zásadní vliv na stabilitu nové rodiny a dále na výchovu a vývoj dětí.

V české demografické statistice nejsou podobně jako ve většině zemí rekonstituované rodiny systematicky zachyceny. V roce 2018 byl proto v rámci víceletého projektu, který se postupně zaměřuje na popis a následné srovnání fungování různých typů rodin, uskutečněn ve své podstatě pilotní výzkum, jehož cílem bylo nejen zachytit složení rekonstituovaných rodin, ale zaměřil se i na jejich každodenní život (Paloncyová a kol., v tisku).

Výzkum se opíral jak o kvantitativní, tak kvalitativní metodologii. Za rekonstituovanou rodinu byla pro účely tohoto výzkumu považována úplná rodina s alespoň jedním nevlastním rodičem pečujícím nejméně o jedno nezaopatřené dítě ve věku do 26 let. Při výběru respondenta nehrálo roli, zda byl nevlastním rodičem on, nebo jeho partner či případně oba. Podmínkou však bylo, aby nezaopatřené dítě s respondentem žilo v jedné domácnosti trvale nebo po většinu dnů v měsíci. Partneři mohli být sezdáni či nikoliv, jejich soužití ve společné domácnosti ale mělo trvat alespoň jeden rok. Partneři spolu mohli i nemuseli mít společné děti. Shrneli-li výše uvedené parametry výběru, cílovou skupinu výzkumu představovaly úplné rodiny s nevlastními dětmi ve společné domácnosti. Nebyly tedy šetřeny rodiny, kde dítě pouze hostuje. Důvodem pro to bylo zachování určité míry homogenity souboru. Zahrnutí dalších členů rekonstituované rodiny, tedy i těch, kteří nesdíleli danou domácnost, by vyžadovalo výrazně větší výběrový soubor a finanční zdroje. Vzhledem k tomu, že nejsou známy parametry základního souboru (tj. v celé české populaci), byla v kvantitativním šetření pro záměrný výběr respondentů (tj. vlastních či nevlastních rodičů žijících v rekonstituovaných rodinách) zvolena pouze podmínka, aby v souboru bylo minimálně 30 % mužů. Výzkum se zaměřil na reflexi životních podmínek, sladčování zaměstnání a rodiny, hospodaření, výchovu dětí a vztahy v rodině, hodnotové orientace a postoje. Kombinací osobního (PAPI) a internetového (CAWI) dotazování byly získány informace od 861 respondentů, z toho 36 % mužů.

Hlubkové rozhovory byly vedeny s 18 respondenty se zkušeností s výchovou dítěte v rekonstituované rodině, kteří se do výzkumu přihlásili na základě výzvy². Někteří byli v roli nevlastního rodiče, jiní v roli rodiče, který vychovává své dítě spolu s novým partnerem, a někteří ve své současné rodině zastávali obě role. Rozhovorů se zúčastnilo 12 žen a 6 mužů, dva respondenti byli vyučeni bez maturity, pět mělo středoškolské vzdělání s maturitou a jedenáct mělo vysokoškolské vzdělání. Věk respondentů se pohyboval v rozmezí 30-55 let, přibližně dvě třetiny z nich byly ve věku 41-48 let. Respondenti byli z různých míst Čech a Moravy, z velkých i menších měst a venkova. Cílem kvalitativního šetření bylo zjistit, jaké to je starat se o děti partnera, sdílet s nimi domácnost nebo vychovávat své dítě s partnerem, který není jeho rodičem. Dále pak s čím se tyto rodiny potýkají a v jakých oblastech potřebují pomoc zvnějšku. Rozhovory byly nahrávány na diktafon a jejich audiozáznamy posléze doslovně přepsány. Následné kódování a analýzy přepisů byly provedeny za pomoci softwaru ATLAS.ti. Využito bylo otevřené kódování dle obsahu a kategorizace s následnou obsahovou analýzou.

Složení rekonstituovaných rodin

Dle výsledků kvantitativního šetření byl ve tří čtvrtinách rekonstituovaných rodin nevlastním rodičem muž. Partneri v rekonstituovaných rodinách většinou neuzavřeli sňatek (pouze 39 % proti 89 % v případě úplných rodin se závislými dětmi dle Sčítání lidu, domů a bytů 2011 či 77 % dle výsledků šetření Životní podmínky SILC 2018) a žili často se třemi a více dětmi (25 % proti 10 % úplných rodin tvořených pouze rodiči a nezaopat-

řenými dětmi dle výsledků šetření Životní podmínky - SILC 2018). Společné dítě se narodilo přibližně každému druhému páru. Kromě dětí, které žily v dané domácnosti, měl v každé páté jeden, případně oba partneři i děti, které žily převážně jinde, tj. např. u druhého biologického rodiče. Zaměříme-li se na rekonstituované rodiny z pohledu nevlastního rodiče, pak každá čtvrtá měla pouze jedno dítě a nevlastním rodičem byl muž, v přibližně každé páté žily dvě děti, z nichž jedno bylo ženy z předchozího vztahu a jedno se narodilo v tom současném. Třetím nejčastějším typem byla rodina se dvěma dětmi ženy. Pokud byly v rodině tři děti, pak mezi nimi bylo většinou alespoň jedno, jež se narodilo současným partnerům, nevlastním rodičem byl i zde častěji muž než žena (tab. 1).

Stabilita současného partnerství

Více než dvě třetiny dotázaných v kvantitativním šetření hodnotily své současné partnerství jako velmi šťastné či převážně spokojené. Ženy byly v porovnání s dotázanými muži častěji velmi šťastné, na druhé straně o něco vyšší podíl z nich připouštěl určité potíže či problémy. Roli zde může hrát to, že ve většině rodin byl nevlastním rodičem muž a matkami byl tak nový vztah v porovnání s tím předchozím, který skončil rozchodem či rozvodem, hodnocen lépe. Na druhé straně ženy vnímají i obtíže, které s sebou přináší soužití nevlastního otce s jejich dětmi. Poněkud překvapivé je, že v míře spokojenosti s partnerským životem se zásadně neprojevilo to, zda spolu mají současní partneři dítě či děti.

Na druhé straně rozvod či rozchod se svým nynějším partnerem zvažovala pětina dotázaných, častěji ženy než muži (24 %,

resp. 13 %). Spíše než narození společného dítěte, případně dětí je určitým stabilizačním faktorem partnerství, i když ne nijak silným, uzavření sňatku (17 % manželů uvažovalo o rozvodu, 22 % nesezdaných o rozchodu). Čím více bylo v rodině dětí z předchozích vztahů, tím na rozvod či rozchod pomýšlel respondent častěji (17 % s jedním dítětem, 27 % se třemi a více dětmi z předchozích vztahů).

Z výpovědí mužů a žen v kvalitativním výzkumu se jako nejvýznamnější faktor stability rekonstituované rodiny jeví kvalita samotného vztahu. Někteří respondenti uvedli, že už by do vztahu, kde jsou závislé děti, znova nevstupovali. Nikoliv kvůli svému partnerovi, ale kvůli svým zkušenostem s chováním biologického rodiče dítěte partnera a jeho zasahováním do života nové rodiny nebo s problémovým chováním tohoto dítěte. Dochází-li v aktuálním partnerství ke konfliktům a napětí, pak je to především kvůli chování dětí a případným rozdílům v názorech na výchovu mezi partnery (jeden obvykle klade důraz na důslednost vůči dětem a jejich zodpovědnost, druhý hranice povoluje nebo nedrží). Respondenti často zmiňovali, že zažili chvíle či období, kdy více či méně vážně uvažovali, že současné soužití ukončí. Důvodem, proč setrvávají, a co jim pomáhá zažívané těžkosti přestát, je právě kvalita tohoto vztahu (láska, kvality partnera, vzájemné porozumění a touha trávit spolu čas). Někteří uváděli, že tím, že již mají zkušenost s více partnerskými vztahy a také proto, že jsou už starší, neřeší již podružnosti a malichernosti a jsou tolerantnější. Od několika respondentů zaznělo, že si uvědomují a je pro ně podstatné, že starosti s dětmi nebo expartnerem jsou dočasné, kdežto partnerství, je-li spokojené, zaujímá v lidském životě mnohem delší časový úsek. Dalším silným

Tabulka 1: Rekonstituované rodiny dle pohlaví nevlastního rodiče a počtu dětí žijících v domácnosti (%)

počet dětí v domácnosti		pohlaví nevlastního rodiče			celkem
		muž	žena	oba	
jedno dítě	jedno dítě nevlastní	24,8	7,7	-	32,5
dvě děti	jedno nevlastní a jedno společné se současným partnerem	21,6	5,7	-	27,3
	dvě nevlastní a žádné společné se současným partnerem	10,6	0,9	3,6	15,1
tři děti	tři nevlastní a žádné společné se současným partnerem	1,3	0,2	1,7	3,3
	dvě nevlastní a jedno společné se současným partnerem	6,6	1,3	1,5	9,4
	jedno nevlastní a dvě společné se současným partnerem	5,9	1,3	-	7,2
čtyři	více společných se současným partnerem než nevlastních	2,4	0,2	0,1	2,8
a více dětí	více nevlastních než společných se současným partnerem	0,7	0,1	1,7	2,6
	celkem	73,9	17,4	8,7	100,0

Zdroj: datový soubor kvantitativního šetření, Rekonstituované rodiny 2018 (N=861)

důvodem, proč setrvat a netrhat tuto rodinu, bývá společné dítě a pro někoho závazek manželství. Společné dítě je navíc respondenty vnímáno jako společné pouto - pokrevním spřízněním s ním se z nových partnerů a jejich dětí stává rodina.

Problémy a konflikty kvůli expartnerovi

Život v rekonstituované rodině přináší specifické nároky a krize. Není překvapením, že nejlépe byly v kvantitativním šetření hodnoceny vztahy mezi respondentem, jeho partnerem a jejich společnými dětmi. Málo napětí bylo i mezi dětmi z předchozích vztahů žijícími v domácnosti a jejich vlastním rodičem, s nevlastním rodičem byly o něco horší. Jako poměrně problematické se zdá být postavení dětí z bývalých partnerství, které žijí jinde, tj. většinou se svým druhým biologickým rodičem, neboť dle názoru respondentů nevycházejí nejlépe ani s ním. Nejvíce napětí a neshod je v rekonstituovaných rodinách mezi bývalými partnery.

Jak vyplynulo z rozhovorů v kvalitativní části výzkumu, mezi nejvýznamnější faktory, které ovlivňují vztahy v rekonstituované rodině, patří povaha, osobnostní rysy a osobní vyzrálость všech zúčastněných, dále pak míra konfliktu, rozjítřenosti emocí mezi expartnery a spokojenosti v jejich současné životní situaci (např. žijí-li oba ve spokojených partnerstvích). Svoji roli hraje i to, do jaké míry jsou vlastní rodiče přítomni v životě dítěte, jak se chtějí podílet na jeho výchově a jaké místo v tomto ohledu zaujme nevlastní rodič. Vliv má nepochybně i životní styl a míra shody životních hodnot i výchovných cílů a stylů.

Pokud jde o vztahy mezi bývalým a novým partnerem rodiče dítěte, v rodinách našich respondentů byly vztahy častěji méně komplikované a komunikace méně problémová mezi muži než mezi ženami. Matky dětí měly častěji tendence do výchovy dítěte v nové rodině zasahovat. Nová partnerka je matkou dítěte mnohdy mnohem více vnímána jako konkurentka v mateřské roli než nový partner otcem jako konkurent v otcovské roli. Souvisí to patrně i s tím, že ženy vykonávají více úkonů péče o děti a domácnost než muži a u nevlastních dětí se jich často automaticky ujímají. Naopak pro nové partnerky trvalé spojení expartnerů rodičovstvím někdy bývá zdrojem žárlivosti, nejistoty a obav z možného návratu partnera k původní rodině.

Častější než konflikty mezi partnery kvůli problémům s expartnery bývá společné prožívání problémů a napětí, které expartneri (vlastní rodiče dětí) působí. Bývá náročné zvládat jejich zásahy do nové rodiny, konflikty s nimi, případně jejich chování, které škodí nebo ubližuje

dětem (zanedbávání, manipulace a citové vydírání, problematický výchovný styl) a nefér jednání vůči partnerovi (manipulace dětí proti němu, agresivní výpady, pomlouvání). Má-li jednání expartnera-vlastního rodiče negativní dopady na dítě, i nevlastní rodič obvykle prožívá pocity lítosti, bezmoci a naštvání. Zásahy expartnera do života rodiny respondentům nejvíce pomáhá zvládat, drží-li partneri při sobě a mají-li kvalitní partnerský vztah.

Rizika/Co ve vztazích funguje

Pokud vztahy v rodině fungují a dítě si s nevlastním rodičem rozumí, může pro něj být třetí rodič skutečně bonusem – předat mu, co biologičtí rodiče nemohou, doplnit je, ukazovat mu i další modely ženství a mužství, vztahů, chování, hodnoty a záliby. Příběhy našich respondentů naznačují, že rodič dítěte by neměl svého nového partnera zatěžovat rodičovskou rolí a zodpovědností vůči dítěti, které není jeho vlastní. Ty by měl ponechat druhému biologickému rodiči. Dětem je třeba vysvětlit roli nového partnera v rodině, nastavit jim hranice, aby ho respektovaly, zároveň jim umožnit, aby se svým rodičem mohly sdílet případná nedorozumění, která s jeho novým partnerem mají. Osvědčuje se, jsou-li rodič dítěte a nový partner ve svém vystupování vůči dětem zajedno, v realitě toho však mnohdy nejsou schopni.

Nevlastní rodič musí dle hloubkových rozhovorů umět rozpoznat, kam až může vůči dítěti zajít. Velmi záleží na tom, jak v životě dítěte funguje biologický otec (matka), zda je pro dítě mužskou otcovskou (ženskou mateřskou) figurou. Záleží rovněž na příběhu rozpadu vztahu rodičů, jak jej dítě zpracovalo (nevlastní rodič bývá dítětem často vnímán jako překážka k obnovení soužití původní rodiny) i na postoji expartnera k nevlastnímu rodiči. Vyjadřuje-li se o něm expartner před dítětem negativně, konflikt loajality k rodiči dítěti přinejmenším dočasně brání vztahu k němu. V nižším věku dítěte, a zvláště je-li otcovská/mateřská figura volná (tj. druhý rodič nežije či svoji roli vůči dítěti optimálně nenaplnuje), děti spíše přijmou i podíl nevlastního rodiče na jejich výchově, jejich vztah se pak nemusí příliš lišit od vztahu s vlastním otcem/matkou. V případě navázání vztahu s dítětem v teenagerovském věku bývá vhodnější, věnují-li se spolu spíše společným volnočasovým aktivitám a výchovné působení nevlastní rodič nechává více či méně na rodiči dítěte a konfliktům s teenagerem se vyhýbá (nikoliv však na úkor vlastních hranic a sebeúcty). Někteří respondenti zmiňovali, že ke své rezignaci na výchovné působení na nevlastní děti dospěli v průběhu času, protože jejich konflikty s dětmi vedly ke konfliktům s partnery, a vztah se součas-

ným partnerem je pro ně důležitější než vztah s nevlastními dětmi.

Ženy v roli nevlastní matky často mívají tendenci poskytovat zázemí a servis všem členům rodiny na vlastní úkor. Mnohdy ze zažitého a okolím posilovaného přesvědčení, že potřeby dětí jsou na prvním místě. Už kvůli partnerovi si přejí vycházet s jeho dětmi co nejlépe. Proto se cítí být odpovědné za to, aby se jeho děti v jejich domácnosti cítily dobře. Záleží jim na tom, aby pro děti byly skvělé nevlastní mámy a byly tak vnímány i svým okolím. Jejich negativní projevy pak vnímají jako své selhání. Několika respondentkám, s nimiž byly vedeny rozhovory, v tomto ohledu pomohla práce na sobě pomocí psychoterapie. Podařilo se jim snížit příliš vysoká očekávání od sebe sama, začít cítit vlastní hodnotu a důležitost, vnímat své limity, více se na ně ohlížet, dovolit si postavit se za sebe a vymezit se vůči členům rodiny.

Závěr

Výzkum se zaměřil na tzv. rekonstituované rodiny, tj. domácnosti tvořené úplnými rodinami s dětmi, které zde žijí po většinu dnů v měsíci s nevlastním rodičem. Cílem výzkumu bylo zachytit zejména složení těchto rodin a jejich každodenní život. Dle širší definice jsou členy rekonstituovaných rodin i bývalí partneri, tj. biologičtí rodiče dětí, případně i další děti, které žijí po většinu času jinde. Tito členové nebyli do výzkumu zahrnuti, neboť definice rekonstituované rodiny byla zúžena tak, aby se co nejvíce podobala běžné rodině. Je nasnadě, že výpovědi „vzdálenějších“ členů rodiny by byly rovněž velice zajímavé, zvláště pokud by mohly být porovnány s výpověďmi členů rezidenční rodiny. Na to nebyl bohužel v tomto výzkumu prostor, ale může to být podnětem pro další, zejména kvalitativní výzkum.

Rekonstituované rodiny nejsou zatím specifickou cílovou skupinou opatření sociální a rodinné politiky ani na úrovni státu, ani na lokální nebo regionální úrovni. Platí pro ně stejná kritéria v oblasti pojistných a nepojistných sociálních dávek jako pro ostatní typy rodin. Dle výsledků kvantitativního šetření sice rekonstituované rodiny očekávají od státu finanční podporu (spíše v daních než dávkách), ale o něco více pomoc nefinanční, jež je relativně méně dostupná.

Inspirací pro aktualizaci koncepce rodinné politiky na celostátní i regionální úrovni v oblasti prevence rozpadu rodin jsou v tomto směru zejména doporučení plynoucí z kvalitativní části výzkumu. Všichni respondenti hloubkových rozhovorů alespoň po určitou dobu svého života zažívali vztahové problémy, které život v rekonstituované rodině přináší. Mnozí však zmiňovali, že když se v těchto těžkostech ocitli, nenacházeli inspiraci k tomu, jak je

řešit nebo jim předcházet. Potýkali se s vlastní bezradností, setkávali se se závadnými radami okolí postavenými na neznalosti nebo předsudky založenými na nepodložených mýtech. S výjimkou výstupů platformy Třetí rodič podle nich není kde čerpat vzory pro to, jaká je role nevlastního rodiče vůči dítěti, jak má nevlastní rodič správně fungovat ve vztahu a výchově vůči vlastním a nevlastním dětem, čeho se vyvarovat atd. Doporučení respondentů na podporu rekonstituovaných rodin tedy nejčastěji cílila na dostupnost podpůrných služeb pro dospělé (psychoterapie a poradenství, mediátor) i děti (psycholog) a osvětu laické i odborné veřejnosti. Mezi doporučeními respondentů nebylo žádné, které by se týkalo přímé finanční podpory rekonstituovaných rodin. Finance totiž zjevně nejsou v rodinách našich respondentů problém, který je trápí nejvíce nebo více než jiné rodiny z jejich okolí, se kterými svoji životní úroveň porovnávají.

Shrneme-li doporučení zmiňovaná respondenty kvalitativního výzkumu, stát by tedy měl:

- Zajistit větší informovanost laické veřejnosti a zejména rodičů před rozvodem i po rozvodu, o tom,
 - že je vhodné začít řešit partnerské problémy, jakmile se objeví, a předcházet tak možnému rozpadu rodiny;
 - že je vhodné vyhledat odborníka k řešení vlastních osobních problémů, nejistot a ke zpracování vlastních emocí, aby se nepřenesly na děti;
 - že je vhodné dítěti v období rozvodu/rozvodu rodičů a sžívání nové rodiny zajistit podporu psychologa/psychoterapeuta;
 - že jsou i jiné a pro rodiče i děti mnohem lepší možnosti, jak postupovat v soudním řízení než sporný rozvod, že je např. vhodné nechat se rozvodem provést psychologem a k dosažení dohody ve sporných věcech využít mediátora.
- Zajistit dostupnost odborných služeb na podporu nekonfliktního rozvodu/rozvodu (mediace, poradenství a psychoterapie) a snížení jeho negativního dopadu na děti a dospělé.
- Podpořit informovanost laické i odborné veřejnosti o fungování rekonstituovaných rodin a jejich problémech („zboření mýtů“).
- Usnadnit těmto rodinám život v nejrůznějších praktických záležitostech - např. pokud partner zastupuje rodiče jako doprovod dítěte k lékaři.
- V rámci své bytové politiky se snažit o dostupnost bytů pro rodiny s nízkými a průměrnými příjmy.
- Pomáhat jen těm, kteří pomoc skutečně potřebují, nikoliv plošně.
- Podpořit stabilitu partnerství v rodinách s malými dětmi, kde třetí plochou mezi partnery je finanční situace,

usnadněním návratu žen na trh práce podporou institucionálních služeb péče o děti a cenově dostupných alternativních forem (např. chůvy).

Uvedená doporučení spadají jak do oblasti prevence, tak ochrany, jež patří mezi základní funkce sociální politiky. Snahou sociální politiky by mělo být zabránit v co největší míře nežádoucím sociálním situacím, měla by tedy být jak aktivní, tak pasivní, tj. reagovat na již vzniklé sociální problémy (Krebs, 2015, Potůček, 1995). Mezi ně patří i rozpad rodiny. V zájmu společnosti, ale samozřejmě zejména samotných rodin je, aby k jejich rozpadu vůbec nedocházelo. Je třeba zdůraznit, že založením rekonstituované rodiny problém nekončí, neboť jak ukázal výzkum, život v nich přináší i nová rizika. Mezi výrazné prvky prevence konfliktu v rodinách či případně jejich rozpadu patří posílení poradenských služeb, na něž poukazovali i respondenti ve výzkumu. V této oblasti jsou vedle příspěvkových organizací aktivně zapojeny i nestátní neziskové organizace, jež jsou obecně významnými subjekty sociální politiky (Krebs, 2015, Potůček, 1997). V tomto směru je žádoucí podporovat služby, které rozpadu rodin pomáhají předcházet, snaží se zmírnit míru konfliktu a tím snížit dopady této těžké životní situace na všechny členy rodiny. Jak vyplynulo z výzkumu, poradenské služby jsou nezbytné i pro posílení fungování rekonstituovaných rodin, jejichž členové se musí vypořádat s rozpadem původní rodiny, sžít se s novým rodinným uspořádáním a upevnit vztahy tak, aby nedošlo k opětovnému rozpadu rodiny. Jedná se např. o služby rodinných či párových terapeutů, jež jsou pro značnou část populace nedostupné prostorově, ale zejména finančně. Řešením prosazovaným např. Asociací manželských a rodinných poradců ČR, z.s. by mohlo být jejich zařazení mezi sociální služby hrazené z veřejných zdrojů. Primární prevence je vždy méně finančně náročná než opatření reagující na již vzniklou nepříznivou situaci. Z ústřední úrovně státní správy lze jen obtížně určit potřebnost uvedených služeb ve vztahu ke specifickým v dané lokalitě (Koncepte rodinné politiky 2017). Výraznou roli by v této oblasti měly hrát i kraje, případně obce, tj. měly by motivovat a finančně podporovat jimi zřizované i dotované organizace, aby více realizovaly pro-rodinné aktivity, které usnadňují založení rodiny, posilují rodičovské kompetence, zkvalitňují vztahy v rodině a rovněž působí pozitivně na harmonické sladění rodiny a práce (Potůček a kol., 2011; Kuchařová a kol., 2014a, 2014b.)

1 Článek byl vytvořen v rámci projektu IP 70606 Komplexní výzkum o situaci rodin a seniorů 2018-2022, který je realizován v rámci institucionální podpory Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.

2 Respondenti hloubkových rozhovorů kvalitativního šetření nebyli účastníky kvantitativního šetření.

Literatura:

- Assemblée nationale. 2014. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0371.asp>.
- Bartošová, M., Slepíková, L. 2009. Složené rodiny a perspektiva dětských aktérů. Nové tematické a metodologické přístupy ve výzkumu rodin po rozvodu. *Sociální studia*. Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, 4, pp: 73–90.
- Beaujouan, É. 2016. Second Unions Now More Stable than First? A Comparison of Separation Risks by Union Order in France. *European Journal of Population*, 32 (2), pp: 293–321. [online]. [cit. 20. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/297746986_Second_Unions_Now_More_Stable_than_First_A_Comparison_of_Separation_Risks_by_Union_Order_in_France.
- Beck-Gernsheim, E. 2002. Reinventing the Family. In search of New Lifestyles. Cambridge: Polity Press.
- In. Wehner, C., Abrahamson, P. 2004. *Individualisation of family life and family discourses*. [online]. [cit. 16. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/242452901_Individualisation_of_family_life_and_family_discourses.
- Berger, L. M., Panico, L., Solaz, A. 2018. Maternal Repartnering: Does Father Involvement Matter? Evidence from United Kingdom. *European Journal of Population*, 34 (1), pp. 1–31. [online]. [cit. 5. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/314197531_Maternal_Repartnering_Does_Father_Involvement_Matter_Evidence_from_United_Kingdom.
- Bumpass, L. L., Raley, K. R., Sweet, J. A. 1995. The changing character of stepfamilies: Implications of cohabitation and nonmarital childbearing. *Demography*, 32, pp. 425–436.
- Dudová, R. 2007. *Otcovství po rozchodu rodičovského páru*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. [edice Sociologické disertace].
- Favez, N., Widmer, E. D.; Doan, M., Tissot, H. 2015. Coparenting in Stepfamilies: Maternal Promotion of Family Cohesiveness with Partner and with Father. *Journal of Child and Family Studies*, 24 (11), pp. 3268–3278. [online]. [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/271416963_Coparenting_in_Stepfamilies_Maternal_Promotion_of_Family_Cohesiveness_with_Partner_and_wi_th_Father.
- Fialová, L. a kol. 1996. *Dějiny obyvatelstva českých zemí*. Praha. Mladá fronta.
- Gustavsen, G. W., Nayga, R. M, Jr; Wu, X. 2016. Effects of Parental Divorce on Teenage Children's Risk Behaviors: Incidence and Persistence. *Journal of Family and Economic Issues*, 37 (3), pp. 474–487. DOI:10.1007/s10834-015-9460-5
- Jensen, T. D., Pace, G. T. 2016. Stepfather involvement and stepfather-child relationship quality: race and parental marital status as moderators. *Journal of Marital and Family Therapy*, Vol. 42, Issue 4. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: doi: 10.1111/jmft.12165.
- Kellas, J. K., Baxter, L., LeClair-Underberg, C., Thatcher, M., Routsong, T., Lamb Normand, E., Braithwaite, D. O. 2014. Telling the Story of Stepfamily Beginnings: The Relationship between Young-adult Stepchildren's Stepfamily Origin Stories and their Satisfaction with the Stepfamily. *Journal of Family Communication*, Vol. 14, Issue:2. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/15267431.2013.864294>.
- King, V., Lindstrom, R. 2016. Continuity and Change in Stepfather-Stepchild Closeness Between Adolescence and Early Adulthood. *Journal of Marriage and Family*. Vol. 78, Issue 3. DOI:10.1111/jomf.12281.
- Koncepte rodinné politiky 2017. [online]. [cit. 19. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/31898/Koncepte_rodinne_politiky.pdf.
- Krebs, V. a kol. 2015. *Sociální politika*. 6. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer.

- Kreyenfeld, M., Martin, V. 2011. Economic Conditions of Stepfamilies from a Cross-National Perspective. *MPIDR WORKING PAPER*. [online]. [cit. 5. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/241755749_Economic_conditions_of_stepfamilies_from_a_cross-national_perspective.
- Kuchařová, V., Svobodová, K., Šťastná, A., Podrápšský, F. 2014a. *Rodinná politika na úrovni obcí a krajů. Principy a východiska*. Praha: VÚPSV, v. v. i. [online]. [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_385.pdf.
- Kuchařová, V., Barvíková, J., Svobodová, K., Šťastná, A. 2014b. *Lokální a regionální rodinná politika v praxi*. Praha: VÚPSV, v. v. i. [online]. [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_386.pdf.
- Kyzlinková, R., Šťastná, A. 2016. Reprodukční plány mladých mužů v ČR. *Demografie*, Roč. 58, č. 2.
- Kyzlinková, R., Šťastná, A. 2019. Vzdělání a přechod k otcovství v České republice: reflexe dvou společenských kontextů. *Sociologie*, Roč. 51, č. 4.
- Lappégard, T., Ronsen, M. 2013. Socioeconomic Differences in Multipartner Fertility Among Norwegian Men. *Demography*, Vol. 50, Issue 3. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: DOI 10.1007/s13524-012-0165-1.
- Lapinte, A. 2013. Un enfant sur dix vit dans une famille recomposée, *INSEE PREMIERE*, č. 1470. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281054>.
- Maclean, M. J., Drake, D., Mckillop, D. 2016. Perceptions of Stepfathers' Obligations to Financially Support Stepchildren. *Journal of Family and Economic Issues*, 37, pp: 285–296. [online]. [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/282535753_Perceptions_of_Stepfathers'_Obligations_to_Financially_Support_Stepchildren.
- Matějček, Z. 1999. *Nevlastní rodiče a nevlastní děti*. Praha: Grada.
- Matoušek, O. 2003. *Rodina jako instituce a vztahová síť*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Parker, K. 2011. *A portrait of stepfamilies*. Washington, DC: Pew Research Center. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: <http://www.pewsocialtrends.org/2011/01/13/a-portrait-of-stepfamilies>.
- Paloncycová, J., Barvíková, J., Hóhne, S., Kuchařová, V., Nešporová, O. V tisku. Rekonstituované rodiny. Praha: VÚPSV, v. v. i.
- Petrovská, K. 2018. *Třetí rodič: praktický průvodce nevlastním rodičovstvím*. Praha: Asociace třetích rodičů.
- Potůček, M. 1995. *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Potůček, Martin. 1997. *Nejen trh*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Potůček, M., Skála, V., Hejzlarová, E., Geissler, H., Dobiášová, K. 2011. *Rodinná politika na regionální a lokální úrovni. Závěrečná zpráva výzkumného projektu*. CESES FSV UK.
- Shafer, K., Jensen, T. M., Holmes, E. K. 2017. Divorce Stress, Stepfamily Stress, and Depression among Emerging Adult Stepchildren. *Journal of Child Family Studies*, Vol. 26. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: DOI 10.1007/s10826-016-0617-0.
- Schnor, Ch., Pasteels, I., Bavel, J. V. 2017. Sole Physical Custody and Mother's Repartnering After Divorce. *Journal of Marriage and Family*, 79, pp. 879–890. [online]. [cit. 20. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/308919359_SOLE_PHYSICAL_CUSTODY_AND_MOTHER'S_REPARTNERING_AFTER_DIVORCE.
- Šťastná, A. 2006. Rozvody a děti: vliv rozvodu rodičů na životní dráhu dětí. In Hamplová, D., Šalamounová, P., Šamanová, G. (eds). *Životní cyklus. Sociologické a demografické perspektivy*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006, s. 175–191. ISBN 80-7330-082-6.
- Toulemon, L., Knudsen, L. B. 2004. *La fécondité des familles recomposées au Danemark et en France : résultats d'une étude préliminaire fondée sur deux échantillons de tres grande taille*. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.ined.fr/fr/actualites/recontres-scientifiques/les-lundis/la-fecondite-des-familles-recomposees-au-danemark-et-en-france-resultats-d-une-etude-preliminaire-fondee-sur-deux-echantillons-de-tres-grande-taille/>.
- Vanassche, S., Corijn, M., Matthijs, K., Swicegod, G. 2015. Repartnering and childbearing after divorce: differences according to parental status and custodial arrangements. *Population Research and Policy Review*, 34(5), pp. 761–784. [online]. [cit. 25. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/279213072_Repartnering_and_Childbearing_After_Divorce_Differences_According_to_Parental_Status_and_Custodial_Arrangements.
- Visher, E., Visher, J. 1988. *Old loyalties, new ties: Therapeutic strategies within stepfamilies*. New York, NY, US: Brunner/Mazel.
- Wilson B. 2010. Children with a non-resident parent. *Population Trends*, 140: 53–81. [online]. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1057/pt.2010.12>.

Mgr. Jana Barvíková, Ph.D.
(jana.barvikova@vupsv.cz) zastává pozici výzkumné pracovnice Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs - RILSA), *Dělnická 213/12, Praha 7, Česká republika* a také se věnuje psychoterapii. Ve výzkumu se zaměřuje na témata v oblasti sociálně-právní ochrany dětí a rodinné politiky.

Mgr. Jana Paloncycová, Ph.D.
(jana.paloncycova@vupsv.cz) zastává pozici výzkumné pracovnice Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs - RILSA), *Dělnická 213/12, Praha 7, Česká republika*. Zabývá se demografickými proměnami a tématy z oblasti rodinné politiky.

Z novinek v knihovním fondu VÚPSV

Dítě v rodičovském konfliktu: Jak zůstat dobrým rodičem i po rozchodu / Romana Rogalewiczová. - Vydání první.

Příbram: Leges, 2019. - 288 stran. - ISBN 978-80-7502-342-1.

Deskriptory: rozvody, rodičovství, rodina, rodina neúplná, děti, právo rodinné, ČR
(k tématu srov. články na str. 4–9 v tomto čísle Fóra sociální politiky)

Zákon o sociálních službách: Komentář / Petr Mach, Eva Janecková. - Vydání první.

Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. - 371 stran. - (Komentáře Wolters Kluwer). - ISBN 978-80-7552-246-7.

Deskriptory: ČR, zákonodárství, služby sociální, příspěvek na péči, financování

Kapitoly z moderní ekonomie trhů práce / Dagmar Brožová. - Vydání první.

V Praze: C. H. Beck, 2018. - xxii, 267 stran. - (Beckovy ekonomické učebnice). - ISBN 978-80-7400-719-4.

Deskriptory: trh práce, zdroje lidské, odbory, vyjednávání kolektivní, mzdy, diskriminace pracovní, migrace, nezaměstnanost, vzdělávání celoživotní, ekonomie

Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR SOCIÁLNÍ SLUŽBY

www.socialnisluzby.eu

Z obsahu čísla říjen 2019:

- Stalo se ... 5
- Reportáž: Česko-izraelská spolupráce, 2. díl 8
- Okénko do zahraničí: Studijní cesta do Rakouska 10
- Statistika: „Stárnoucí“ údaje – Česká republika 15
- Řízení: Výběr a hodnocení pracovníků – klíče ke společnému úspěchu 17
- Řízení: Styly individuálního plánování „Příběh“, „Tady a teď“ a „Koloběh“ 2. díl 20
- Názory, ohlasy, komentáře: „Řekněte těm vašim dětem, ať nedělají bordel nebo...“ 22
- Zdravotnictví: Malnutrice u seniorů 24
- Poradenství: Kde se skrývají velké úspory v praní prádla? 29
- Názory, ohlasy, komentáře: Ředitelská glosa na téma Zpětné proplácení projektů aneb Zas ten zlý nezisk 31
- Právo: Vznik či změna pracovního poměru jmenováním (několik poznámek) 34
- Veřejný ochránce práv: Sociální služby v nejnovější zprávě CPT 40
- Dobrá praxe: Iglou – zkušenosti po první sezoně 44
- Technologie: Rehabilitační kostka IMU Futuro Cube pomůže nejen při rehabilitaci dětí 46
- Střípky z domova 50

Důvody, motivy a okolnosti bezdětnosti mužů¹

Hana Maříková

Abstrakt

Téma bezdětnosti mužů není v českém prostředí doposud dostatečně zmapováno z perspektivy žité zkušenosti a reflexe této zkušenosti samotnými muži. Text si proto klade otázku, jak muži svou bezdětnost zvýznamňují/prožívají a interpretují z hlediska svých motivací, preferencí a voleb i vzhledem k podmínkám a okolnostem svých životů. Analýza vychází z problémově orientovaných rozhovorů uskutečněných s 12 bezdětnými muži různého věku a vzdělání, kdy se sedmi z nich byly provedeny rozhovory opakované. Celkem bylo analyzováno 19 rozhovorů v souladu s principy tematické analýzy. Analýza prokázala diverzitu perspektiv a postojů mužů k rodičovství a bezdětnosti, která je ovlivněna jak jejich věkem (tj. odlišnou mezigenerační zkušeností i rozdílnou perspektivou v rámci běhu jejich vlastního života), tak zejména jejich socio-ekonomickým postavením ve společnosti. Identifikovala také „bílá“ místa čili chybějící témata v rámci narativů mužské bezdětnosti a potvrdila přetrvávání dvojího standardu pro ženy a muže v otázce bezdětnosti, který muži sami svými narativy re/produkuji. Na základě učiněných zjištění lze diskutovat otázku, jaká sociálně politická opatření by mohla podpořit otcovství.

Klíčová slova: bezdětnost, muži, Česká republika, kvalitativní výzkum

Abstract

The topic of childlessness in the Czech environment has not yet been sufficiently mapped from the perspective of lived experiences and the reflection of these experiences by men themselves. The text therefore asks how men emphasize their childlessness, i.e. how they experience and interpret it in terms of their motivations, preferences and choices as well as conditions and circumstances of their lives. The analysis is based on problem-centred interviews conducted with 12 childless men of different ages and education, when with seven of them repeated interviews were conducted. A total of 19 interviews were analyzed in accordance with the thematic analysis principles. The analysis showed the diversity of perspectives and attitudes of men towards parenthood and childlessness, which is influenced both by their age (i.e. different intergenerational experience and different perspectives in their life course), and especially by their socio-economic position in society. It also identified „white“ spots – missing topics within the narratives of male childlessness and confirmed the persistence of the double standard for women and men on childlessness that men themselves re/produce by their narratives. Based on the findings we can discuss the question of what social policy measures could support fathering.

Keywords: childlessness, men, Czech Republic, qualitative research

Úvod

V evropských zemích dochází k nárůstu počtu bezdětných osob (např. Sobotka 2017). Výzkumná pozornost v oblasti sociálních věd se ale soustřeďuje zejména na zkoumání bezdětnosti žen (Letherby 200; Gillespie 2003), případně celých (manželských či partnerských) párů (Agrillo a Nelini 2008),² nikoli na zkoumání bezdětnosti mužů, pokud není způsobena jejich neplodností (Hadley a Hanley 2011; Slepíčková 2014).

Data z kvantitativních komparativních šetření (Miettine et al. 2015) přitom dokládají, že v evropských zemích jsou častěji bezdětní muži než ženy. Česká republika, třebaže podle nich patří k zemím s nízkou mírou bezdětnosti žen, vykazuje naopak nejvyšší rozdíl mezi bezdětností mužů a žen (ibid: 18). Nicméně téma bezdětnosti mužů u nás není až na výjimky (Hašková 2009; Chromková a Rabušic 2013; Kyzlinková a Šťastná 2018) výzkumně sledované, a to zejména z pohledu mužů samých, proto se předkládaný text snaží alespoň částečně zacelit tuto mezeru.

Na téma mužské bezdětnosti se tento článek zaměřuje z mikrosociálního hlediska, tj. z hlediska žité zkušenosti a reflexe této zkušenosti bezdětnými muži samými. Odpovídá na otázku, jak muži svou bezdětnost zvýznamňují/prožívají a interpretují z hlediska svých motivací, preferencí a voleb i vzhledem k podmínkám a okolnostem svých životů. Rozkrývá také, co nám jejich pohled říká o genderovém fungování společnosti. Na základě učiněných zjištění se text zaměřuje i na oblast rodinné politiky směrem k podpoře rodičovství u mužů.

Teoreticko-metodologické zarátování tématu bezdětnosti (nejen) mužů

Zvyšující se počet bezdětných v jednotlivých národních populacích v soudobých pozdně moderních společnostech (např. Beck a Beck-Gernsheim 2002; Bauman 2003 aj.) vedl k diferencovanějšímu pohledu na tento sociální jev z perspektivy různých vědních oborů. V sociálních vědách

začala být bezdětnost zkoumána nejen v rámci kvantitativních šetření, kdy byly sledovány zejména vztahy mezi bezdětností a socio-demografickými charakteristikami jedinců spolu s faktory ovlivňujícími jejich bezdětnost, ale i těch kvalitativních, které se snaží rozkrýt daný jev skrze analýzu reflexe žité zkušenosti bezdětných. Výzkum obrátil pozornost k různým možným typům bezdětnosti, zejména k bezdětnosti dobrovolné a nedobrovolné.³ Nicméně některé studie toto jednoduché dělení problematizují (Keizer et al. 2008; Hašková 2009 aj.). Poukazují na možnou rozostřenost dobrovolné a nedobrovolné bezdětnosti, na tenkou hranici mezi nimi, když dokládají, že v individuální rovině se jedná o složitou změť vzájemně se kombinujících a doplňujících důvodů a příčin, ale souběžně i vnějších vlivů a okolností, které jedinec nemůže jednoduše ve svém životě ovlivnit, kdy navíc různí jedinci mají různou schopnost je vnímat a reflektovat (Park 2005). Jednoduché a jednoznačné dělení bezdětnosti je problematické zejména z toho důvodu, že identita jedince se může v čase proměňovat, variovat

v sebezpojetí na škále bezdětnosti od pomyslného pólu nedobrovolnosti k dobrovolnosti či naopak (Letherby 2002). Kvalitativní výzkumy zaměřené na bezdětnost z genderové perspektivy pak potvrzují, že ženy a muži zpravidla pojmají a prožívají bezdětnost rozdílně (Park 2005; Waren a Pals 2013). Proto je zcela legitimní se ptát, jak muži sami v dané společnosti definují svou bezdětnost, s jakými důvody, motivy či vlivy obecně ji spojují, jak ji prožívají.

Pokud se v českém prostředí vůbec věnovala pozornost výzkumu bezdětnosti mužů (viz výše), pak nejčastěji z perspektivy tzv. populačních studií, které se zaměřují na sledování socio-demografických charakteristik bezdětných osob a snaží se zodpovědět otázku, jaké faktory přispívají k nárůstu bezdětnosti. Mimo jejich zorný dosah je pak perspektiva samotných bezdětných, jejich identita, chápání a prožívání bezdětnosti v průběhu jejich života jimi samými.

Vzhledem k tomu, že bezdětní tvoří velice heterogenní skupinu, je důležité rozklíčovat v rámci kvalitativního výzkumu, jak je bezdětnost konstruována aktéry samými. Při zkoumání bezdětnosti mužů proto vycházím z konceptu definice situace (Thomas 1969) coby klíčové kategorie sociálně-konstruktivistického přístupu, vycházejícího z předpokladu paralelní existence mnoha sociálních realit, kdy to, co lidé považují za „skutečné“, „reálné“, závisí na perspektivě pohledu (Charmaz 2003). Definice situace totiž spočívá v porozumění, výkladu a interpretaci sociálního, významového i materiálního kontextu žitých životních situací. Závisí na posouzení a hodnocení tohoto kontextu z hlediska zájmů konkrétních aktérů, což se promítá do jejich specifických postojů, preferencí i jednání. Protože definice situace je utvářena na základě naší předchozí životní zkušenosti a znalosti, zahrnuje porozumění sociálním normám, zvykům i očekávaním apod. a je prostoupena individuálními i kolektivními potřebami a přáními. Aplikováno na analýzu bezdětnosti mužů pak z tohoto zorného úhlu je důležité, jak stejnou anebo velice podobnou životní situaci bezdětnosti konkrétní muži vyhodnocují, co v ní a proč významňují. Jestliže například rodičovství je jimi chápáno jako něco samozřejmého (a tedy jako norma), pak výsledná interpretace, která objasňuje „zdroje“ jejich bezdětnosti, není pouze re/konstrukcí samozřejmosti této normy, ale je výsledkem průniku také toho, jaké další skutečnosti, vlivy, hodnoty apod. daný aktér v interakci s druhými významňují a vyhodnocuje v kontextu svého života. V konečném důsledku toto vše zásadním způsobem ovlivňuje výslednou interpretaci bezdětnosti čili to, jak je situace bezdětnosti daným aktérem „zakořena“ vnímána a prožívána.

Metodologie

V této analýze vycházím z problémově orientovaných rozhovorů⁴ (Witzel 2000) provedených v letech 2005–2006 a v roce 2011 s 12 bezdětnými heterosexuálními muži různého věku (od 32 do 64 let v době konání prvního rozhovoru s nimi). Osm mužů bylo ve věku do 45 let a čtyři muži byli nad touto věkovou hranicí. Polovina mužů měla vysokoškolské vzdělání, čtyři pak absolvovali střední školu, dva byli vyučení. Se sedmi muži z první vlny rozhovorů (tj. z let 2005–2006) byly v letech 2017–2018 uskutečněny opakované rozhovory,⁵ takže celkem bylo analyzováno 19 rozhovorů.

Daná technika rozhovoru, která představuje případ polostrukturovaného rozhovoru zaměřeného za mapování určitého biografického tématu, byla zvolena proto, že účastníci výzkumu mají dostatečnou volnost pro vyjádření své životní zkušenosti, otázek a témat, která jsou pro ně osobně relevantní, a zároveň umožňuje strukturovat rozhovor cílenými otázkami výzkumnice či výzkumníka a zaměřit jej na sledované téma či témata. V našem případě, kdy jsme mapovali a následně analyzovali možné vlivy a okolnosti, které se spolupodílejí či přispívají k bezdětnosti mužů, jsme v souladu s tímto záměrem vymezili i hlavní okruhy výzkumu (tj. rodičovské plány a jejich změny v průběhu života; percepce možností, odmítnutí a/nebo bariéry rodičovství; partnerství a jeho/jejich význam v životě daného muže; původní i širší rodina a blízké sociální okolí jedince; práce a příjmy, bytové a životní podmínky; možnosti kombinace práce a osobního života; životní styl; názory na adopci a reprodukční technologie; vnímané stereotypy v kontextu bezdětnosti a reprodukce; sociodemografické charakteristiky).

Analýza kvalitativních dat pak byla provedena v souladu s principy tematické analýzy (Guest et al. 2012), kdy data byla nejprve kódována a poté byly kódy shlukovány podle své příbuznosti do tematických oblastí jako hodnota dítěte a význam rodičovství; jednotlivé životní fáze včetně dětství; partnerství a jiné blízké vztahy; životní styl-práce a volný čas; socio-ekonomické podmínky apod., kdy napříč těmito oblastmi jsme sledovali, jak určité události, zkušenosti a okolnosti svých životů muži v rozhovorech významňují, jakou jim přiřkládají hodnotu a důležitost. Tento postup umožňuje rozkrýt variabilitu v percepce vlastní bezdětnosti daných mužů včetně motivů, důvodů, událostí a okolností, které s ní spojují.

Zvolený typ rozhovoru a následné analýzy nám dovolil zaměřit se nejen na každodenní praktiky a okolnosti životů mužů, s nimiž jsme prováděli rozhovory, ale také uchopit systémy reprezentací, hodnot

a norem utvářených ve vztahu k sociálním strukturám a sledovat individuálně i kolektivně formovanou zkušenost a s ní spojené sdílené významy.

Rodičovství jako norma, ale bezdětnost jako přijatelná životní situace

Podle Sčítání lidu z roku 1991 byla ve věkové kohortě 50ti až 54letých žen bezdětná pouze 3 % žen a o 10 let později 4,3 %, což svědčí o vysoké normativitě mateřství v období socialismu (Hašková a Zamykalová 2006). Za socialismu převažoval model rození dětí v manželství.⁶ Uzavření sňatku tedy bylo jak předpokladem,⁷ tak ale také důsledkem těhotenství a s ním spojeného rodičovství. Neplodnost představovala v zásadě jediný legitimní důvod bezdětnosti ve společnosti, která nebyla a stále není příliš vstřícná k adopcím a v níž dodnes přetrvává silný důraz na biologické rodičovství (Hašková 2009).

Jak dokládají nejen české (např. Slepčková 2014), ale rovněž zahraniční výzkumy (Blake 1979; Miall 1986), bezdětnost je v silně pronatalitním prostředí považována za formu neobvyklého, a tedy i potenciálně stigmatizujícího chování, kdy výjimku tvoří právě páry považované za bezdětné v důsledku neplodnosti. V souladu s touto konstrukcí rámovali svou bezdětnost také dva muži, kteří vstoupili do manželství za socialismu (ve druhé polovině 70. a na počátku 80. let minulého století) a v době konání rozhovoru byli stále ženati se svou první manželkou. Bezdětnost chápali jako důsledek neplodnosti jejich manželky, jejíž těhotenství bylo (vždy) ukončeno ze zdravotních důvodů (viz onemocnění neslučitelné s těhotenstvím a vedoucí k potratu nebo mimoděložní těhotenství).

Četné výzkumy prokazují (Lampman a Dowling-Guyon 1995 aj.), že proces zvládnutí problémů s neplodností v rámci partnerského vztahu je výrazně stresující a ovlivňuje sebevědomí, emoční stabilitu partnerů, vzájemné vztahy i vztahy s ostatními lidmi. Optika, kterou ženati muži líčili svou bezdětnost, byla ale odlišná od této. Pouze jeden z nich zmínil v souvislosti s opakovanými pokusy o otěhotnění prostřednictvím asistované reprodukce zdravotní problémy a emoční náročnost celé situace pro jeho manželku, nikoli však pro sebe.

Dělaly se dva nebo tři pokusy, to v té době probíhalo taky. Ženskou cpou hormonama všelijakýma a tak dále. A tak manželka začala přibírat a pomalu ji přivedli do předčasnýho přechodu nějakýho takovýho. No tak já jsem pak říkal, že na to kašleme, protože mně je přednější zdraví její než dítě nějak zkoušet do nekonečna. Samozřejmě to obřečela.... (Adam, 47 let, vyučený, r. 2011)

Výklad daného muže může pramenit z toho, že rodičovství nebývá tak úzce svázáno s identitou muže jako ženy, proto na něj nemusel klást takový důraz jako ona, pro niž situace opakovaných pokusů o rodičovství prostřednictvím IVF byla zřejmě celkově náročná/náročnější než pro něj, a to nejen symbolicky, ale také psychicky, zdravotně a dost možná i sociálně.

Oba muži chápali bezdětnost rovněž jako výsledek manželské dohody, a tedy určité volby v rámci partnerského svazku, resp. shody na tom, že nebudou postupovat žádné (další) kroky k případnému rodičovství včetně adopce, k níž se oba stavěli (ostatně jako i mnozí další muži v tomto výzkumu) negativně. V přístupu k rodičovství a bezdětnosti obou mužů je možné identifikovat prvky racionalizace, když zdůvodňují, proč v rámci páru nevolili jiné možné cesty k rodičovství a co jim bezdětnost přináší za výhody.

Adopce tehdy vůbec nepřipadala do úvahy. Takhle, my neměli zařízený byt ještě pořádně.... Jsme si nábytek do té druhé místnosti kupovali až v roce 85 (svatbu měli v roce 1977 – pozn. aut.). (Vít, 57 let, VŠ, r. 2011)

Rodičovství považovali za enormně časově, psychicky i finančně zátěžovou záležitost (aktivitu), kdy v intenci tradičně chápaných rodičovských rolí rodičovství spojují s ekonomickou zátěží primárně na straně otce a fyzickým a psychickým vepětím u matky (Maříková et al. 2012).

Když byly děti malé, ženská utrpená, uhoňená jako čokl, chlap od nevidím do nevidím v práci, aby splácel půjčky, aby uživil rodinu. Takže my jsme si užili po dovolených, v pohodičce, víkendy na chaloupce, zatím co oni se trápili v práci, aby uživil rodinu (Adam, 47 let, vyučený, r. 2011)

Bezdětnost pak v jejich pojetí nepředstavuje „tíživou“ životní situaci, naopak je spojována jak v minulosti, tak i v přítomnosti s určitými výhodami. Například umožnila mužům a jeho ženě se realizovat pracovní (v rámci dvoukariérového manželství) bez zátěže rodičovství, poskytla mužům i jeho ženě prostor pro „pohodový“ životní styl, kromě toho, že pro oba muže byla bezdětnost zdrojem manželské spokojenosti, kterou by děti mohly svou existencí narušovat.

Do jejich pozitivního postoje k bezdětnosti se mohla promítnout skutečnost, že rozhovor s nimi byl proveden až v době, kdy záležitost s rodičovstvím považovali za uzavřenou kapitolu svého života, neboť vnímali, že jsou ve věku, kdy se muži již rodiči běžně nestávají. Byli ve věku, kdy již nemuseli být konfrontováni s normou rodičovství, ať v podobě přímých tlaků z okolí, který ale popírali, anebo nepřímou skutečností, že jejich vrstevníci měli (malé) děti.

Třebaže z narativů obou ženatých mužů je zřejmé, že bezdětnost páru nebyla za-

mýšlená (a v tomto smyslu je množné ji vnímat jako nedobrovolnou), oni sami v rámci rozhovoru nedeklarovali silnou touhu po dítěti a svou bezdětnost vnímali pozitivně, což jednoznačně chápání jejich bezdětnosti jako „nedobrovolné“ narušuje a ani oni sami se tak jednoznačně nepojímají.

Rodičovství i bezdětnost jako jedna z životních možností

Období po r. 1989 bývá spojováno s novými výzvami a životními šancemi zejména pro mladé lidi. Generace, kterou zastihla politická a ekonomická transformace 90. let v období dospívání anebo rané dospělosti (tj. ve věku, kdy lidé před rokem 1989 obvykle zakládali rodiny a měli první dítě), mění do té doby zaběhané vzorce demografického chování. Statistická data i sociálně vědní analýzy (Rabušic 2004; Hašková 2009 aj.) dokládají, že u mladých žen i mužů dochází k prodlužování období bezdětnosti.

Část mužů ve věku, kdy jim bylo 30 až 40 let, kdy nebyla ještě rodiči, uváděla, že by se někdy v budoucnu rodiči stát „určitě“ anebo „spíše“ chtěla. Tito muži ale zpravidla neměli jasnější představu, v jakém věku by se přechod k rodičovství měl „optimálně“ či „nejpozději“ odehrát, a možnost stát se (biologickým) rodičem chápali jako stále otevřenou. Zpravidla si v tomto věkovém období připadali ještě „mladí“, vnímali se jako ti, co mají „stále ještě čas“ na založení rodiny.

Ale zase nechci říct dopředu, že dítě nikdy mít nebudu, že je mít nechci. Třeba najdu nějakou přítelkyni nebo mě to třeba popadne a budu je chtít mít, takže to může přijít, že jo? (Štefan, 35 let, VŠ, r. 2006)

Mladí bezdětní, kteří si vědomě nezvolili bezdětnost jako svou životní cestu a možnost zahájení rodičovství někdy v budoucnu neuzavírají, bývají označováni za „rodičovství odkládající“ (anglicky postponers). Pro jejich příběhy je často charakteristické, že se v nich stává hranice mezi dobrovolnou a nedobrovolnou bezdětností nejasnou, když popisují svůj běh života bez volby bezdětnosti, ale zároveň i bez usilování o rodičovství (za každou cenu).

Co vede muže k rozhodnutí nemít „ještě“ dítě? V narativech bezdětnosti někteří z nich reflektují nesoulad mezi jimi realizovaným životním stylem a případným rodičovstvím. Ve věku zhruba do 40 let „postponeři“ kladli důraz na práci a rozvoj kariéry, ale i na svobodu vykonávat práci, která je baví (kdy nemusejí nutně pracovat pro finanční zabezpečení rodiny), stejně jako na seberealizaci skrze mimopracovní aktivity. Někteří v té době chápali nejen rodičovství, ale také trvalé partnerství jako výraznou překážku jejich

pracovních i mimopracovních aktivit, jako prvek nekompatibilní s jejich realizovaným životním stylem.

Já jsem chtěl jezdit po světě a to prostě nejde mít trvalý partnerský vztah. (Jakub, 37 let, VOŠ, r. 2011)

Uvažovali ale také o roli partnerské shody na bezdětnosti pro dané životní období či blízkou budoucnost. Pokud se představa muže a ženy rozcházel a představa partnerky byla mužem vnímána jako tlak na rodičovství, byla jí tato neshoda chápána jako legitimní důvod pro ukončení vztahu z jeho strany, pokud se rodičem ještě stát nechtěl.

Rodičovství vnímali někteří muži často spíše jako zátěž než jako hodnotu s možným kladným přínosem pro jejich život. Tento typ postoje k rodičovství dokládá obavu z nákladů rodičovství od ekonomických (kdy dítě je chápáno nejen jako finanční zátěž, ale i jako luxus) po emocionální, kdy tato obava mezi mladými lidmi narůstá (Možný et al. 2008).

Odkládání rodičovství a prodlužování doby bezdětnosti bylo některými muži dáváno do souvislosti také s některými vnějšími bariérami jako přípravou na budoucí povolání spojenou s prodlužováním doby studia, otázkou vlastního bydlení, finančně nelukrativním zaměstnáním a nejistotou práce zejména v souvislosti s termínovanými pracovními smlouvami (konkrétně v oblasti vědy a výzkumu), s možnostmi seznámení se v genderově unifikovaném (mužském) pracovním prostředí apod. Pokud muži posouvající rodičovství vnímali intervenci vnějších bariér ve svém životě, pak na rozdíl od mužů toužících po dítěti (viz níže) je chápali buď jen jako časově omezené překážky, anebo je nepovažovali za jediný či hlavní důvod své bezdětnosti.

Ve věku nad 40 let se v jejich úvahách začíná objevovat častěji téma věku jako další možné bariéry rodičovství. V jejich pojetí ale nabývá často jiného významu ve vztahu k ženě coby (aktuální či případné) partnerce a ve vztahu k nim samým. O věku jako biologickém limitu početí uvažují pouze ve vztahu k partnerkám, když pochybují o možnosti jejich otěhotnění nad „limit“ 40 let jejich věku. Svůj věk pak zmiňují jen v souvislosti s energií na výchovu dítěte a s možností zabezpečení dítěte v jeho dospívání či rané dospělosti, když předpokládají, že už budou v důchodovém věku. Někteří muži ale také anticipují neatraktivitu z důvodu svého věku pro věkově mladší ženy. Po 40. roce začíná být věk mužů chápánými jimi samými jako výrazná možná překážka realizace rodičovství i trvalejšího partnerství spíše než jako možná překážka početí potomka z jejich strany.

Ve věku nad 45 let muži posouvající rodičovství konstruují svou bezdětnost jako nezamýšlený důsledek běhu života,

kdy na rozdíl od předchozích životních období už nežijí ani v partnerství na dálku, stali se z nich singles. Protože rodičovství vázali vždy na partnerský vztah, nikoli na možnost sólo rodičovství, navíc ve svých úvahách preferovali vlastního biologického potomka (k adopci se stavěli obvykle odmítavě), eventualita, že se někdy v budoucnu rodiči stanou, se v jejich úvahách začíná vytrácet. Stále častěji předpokládají, že zůstanou celoživotně bezdětní.

Na rozdíl od rodičovství nevnímají post-poneň svou bezdětnost ve většině případů negativně a uvádějí spíše její výhody než nevýhody. Výhody jsou spojovány s důrazem na individuální svobodu a životní spokojenost (viz např. možnost mít čas pro sebe, svou práci a své zájmy; dělat v prvé řadě to, co mne baví; scházet se s lidmi, kteří mi vyhovují apod.).

Rodičovství jako bariéra soukromí v životě single mužů

Zatímco ženatí bezdětní muži v tomto vzorku považovali rodičovství za překážku spokojeného partnerského soužití, muži odmítající cíleně rodičovství, oba žijící dlouhodobě jako singles, chápou dítě, resp. rodičovství jako činitele, který by mohl nežádoucím způsobem zasahovat do jejich (nejniternějšího) soukromí.

V rámci rozhovoru neuvádějí žádný zlo-mový bod ve svém životě, který by vnímali jako zásadní pro své rozhodnutí nestát se rodičem. Z jimi konstruovaného narativu bezdětnosti je nicméně zřejmé, že k rozhodnutí „být celoživotně bezdětný“ dospěli na základě kombinace různých motivů, důvodů či okolností ve svých životech.

Oba muži situovali své rozhodnutí, proč se nestát rodičem, do osobnostní roviny. Jeden z nich projevil nedůvěru své schopnosti zvládat nároky rodičovství:

Když vidím třeba neteře, tak to bych asi nedal..., po dvou hodinách hlídání dostávám migrénu. (Petr, 32 let, VOŠ, r. 2011)

Druhý zase pochyboval o podmínkách pro rodičovství u své dřívější partnerky i o schopnosti jich obou vytvořit fungující rodinu. Vnímá totiž kriticky rodinu svého původu, neharmonické vztahy uvnitř ní a projevoval celkově skepsi vůči rodině „klasického“ typu založené na společném soužití muže a ženy v rámci rodinné domácnosti a na společné výchově dítěte. Jeho přístup by se dal charakterizovat jako nedůvěra v rodičovství na pozadí zkušenosti z vlastního dětství a mládí, kdy otce vnímal jako toho, kdo nebyl rodičovsky příliš angažovaný (fungoval spíše jako „nepřítomný“ otec) a jemuž rodinný život znemožňoval věnovat se jeho práci v míře, v jaké by z pohledu dotazovaného bezdětného muže býval chtěl.

Oba muži se v rozhovoru prezentovali jako introverti, kteří nevyhledávají příliš

druhé lidi, případně jako ti, kdo mají problém navazovat blízké vztahy a udržovat je. Odstupem od druhých lidí si jeden z nich snaží chránit svou individualitu, kterou by ostatní lidé mohli narušovat tím, že by byl nucen se jim přizpůsobovat. Cíleně si tak brání prostor svého soukromí, aby mohl být „co nejvíce sám sebou“. Svou samotu prožívá jako chtěnou na rozdíl od druhého muže, který ji postupem času začal vnímat jako nežádoucí, čili spíše jako osamocenosť. I když se v minulosti cíleně vyhýbal intimním vztahům, které by mohly směřovat k založení rodiny, absenci trvalejšího partnerství prožívá nakonec negativně. V rámci rozhovoru se líčil jako neúspěšný v navazování a udržení vztahů se ženami. Domníval se totiž, že vzhledem ke svému věku je pro mladší ženy, které ve svém výběru preferuje, již neatraktivní.

Smysl svého života spíše než v práci vidí oba muži v seberealizaci prostřednictvím mimopracovních zájmů, kdy své volnočasové aktivity vnímá jeden z nich jako nekompatibilní s rodinným životem.

Vždycky jsem si říkal, že tohle (životní styl zaměřený na realizaci vlastních zájmů a koníčků – pozn. aut.) bych si nemohl dovolit, kdybych měl rodinu (Mikuláš, 47 let, VŠ, r. 2011)

Soustřeďují se na aktivity, které mohou vykonávat bez druhých lidí, kdy coby solitéři navštěvují různé kulturní akce anebo provozují individuální sport. To je od druhých lidí (často cíleně) vzdaluje.

Zaměření se na seberealizaci skrze rozvoj svých ryze individuálních mimopracovních (případně i pracovních) zájmů je možné chápat jako projev individualizace na pozadí hodnotových změn v soudobé pozdně moderní společnosti. I když výsledky evropských srovnávacích výzkumů (Merz a Liefbroer 2012; Szalma a Takács 2015) potvrzují, že tento trend není v rámci bývalých socialistických zemí tak výrazný jako ve zbytku Evropy, začíná se i zde postupně prosazovat. Rodičovství v tomto případě může být vnímáno jako významná překážka životního stylu zacíleného na sebe, svou seberealizaci s minimální potřebou či schopností orientovat se na druhé lidi, kdy ale skutečnost, že muž žije sám jako single, může být různými muži prožívána a vyhodnocována různě. Odmítání rodičovství totiž nemusí vždy nutně znamenat odmítání jakékoli formy partnerského vztahu.

Dítě jako samozřejmost, hodnota a smysl života, bezdětnost jako nežádoucí stav

Prodlužování období bezdětnosti po roce 1989 probíhalo nejen pod vlivem hodnotových změn a nových možností, ale i socio-ekonomických faktorů, které představují (nové) bariéry pro založení rodiny. Jedná se zejména o nejistotu na trhu

práce danou nezaměstnaností anebo krátkodobými termínovanými pracovními smlouvami, tedy jevy, které před rokem 1989 nebyly běžné anebo dokonce neexistovaly. Radí se sem ale také (příliš) nízké příjmy z placené práce, které jedinci nedovolují dosáhnout běžného životního standardu, což se promítá do nízké možnosti pořídit si vlastní bydlení anebo mít přiměřené nájemní bydlení.

Všichni muži, kteří v tomto vzorku po dítěti touží, ale rodičovskou touhu se jim nedaří naplnit, mají nižší než vysokoškolské vzdělání. Touha po dítěti v příbězích mužů vystupovala jako „konstanta“, která probíhala napříč jejich životem v období dospělosti kromě jednoho případu, kdy se plasticky proměňovala podle toho, jak (byť retrospektivně) vyhodnocoval daný muž svou „aktuální“ životní situaci – tedy své tehdejší preference, možnosti a podmínky (muž po dítěti nejprve netoužil obdobně jako jeho tehdejší partnerky, pak začal uvažovat na základě cest do ekonomicky méně rozvinutých zemích o adopci dítěte ze zahraničí, ale nakonec ji z mnoha důvodů neuskutečnil).

Pokud daní muži uměli objasnit, proč po dítěti touží, a nevnímali svou touhu jen jako samozřejmost (čili jako implicitní sociální normu), pak jejich touha korespondovala s pozitivním chápáním hodnoty dítěte a rodičovství, tj. s psychologickou potřebou péče (mít někoho blízkého, mít „svého“ vlastního potomka), s generativitou (čili s potřebou předat svou dosavadní nabytou zkušenost další generaci), s tradicí (tj. touhou mít „tradiční“, resp. heterosexuální rodinu zpravidla s více než 2 potomky), s morálním aspektem rodičovství, které nemusí mít nutně jen biologickou variantu (viz preference adopce dítěte z poměrů, které neumožňují dítěti z pohledu potencionálního otce jeho dostatečný rozvoj, důstojný život) apod.

Jak pak tito muži vysvětlovali, proč se jim doposud nepodařilo stát se rodičem? V jejich životních příbězích zaznívalo silně téma materiálního zabezpečení (tj. neexistence či nedostupnost vlastního bydlení), ekonomické nejistoty či nestability ve vztahu k jimi vykonávané práci. Někteří měli zkušenost s nezaměstnaností a někteří další vnímali, že jejich aktuální pozice na trhu práce není příliš jistá (v důsledku termínované pracovní smlouvy) anebo že jimi vykonávaná práce není dostatečně finančně ohodnocená apod. Tyto podmínky či okolnosti svých životů chápali leckdy jako jediný či hlavní důvod, proč nemají žádný anebo trvalejší partnerský vztah, a tedy i jako důvod, proč doposud nemohli založit rodinu. Percepce tohoto typu přítomnosti není vždy uplatňovaná jen na vlastní životní situaci, ale je vnímána také jako generační problém.

Když je člověk bez prostředků, tak to je asi hlavní důvod, že nemá dostatek peněz na to,

aby vůbec mohl tu rodinu užít. A ženy na to koukají. Jedna svobodná matka řekla: „Až budeš mít prachy, tak přijď.“ Do dneška je sama. (...) Hlavní můj důvod, abych mohl mít děti a všechno mohl zabezpečit a žít šťastný život je o hmotném zabezpečení, o tom, mít zdroj nějakého příjmu, aby rodina mohla dobře fungovat. Hodně mých vrstevníků z těchto důvodů nemůže zakotvit. (Rosťa, 44 let, vyučený, r. 2018)

Muži toužící po rodině konstruují svou bezdětnost v prvé řadě jako znevýhodnění v důsledku nejisté a neperspektivní pozice na trhu práce, která podle nich snižuje jejich šanci k navázání trvalejšího partnerského vztahu a založení rodiny. Přitom se jedná o oblast života, která by pro tyto muže mohla být zdrojem jejich životní seberealizace i důležitým zdrojem jejich identity, obdobně jako je tomu u žen s ekonomicky a sociálně znevýhodněnou pozicí ve společnosti, jak to dokládají některé výzkumné studie (Duncan a Irwin 2004; Laney et al. 2015).

Závěr

Výše uvedená zjištění se vztahují na analyzovaný soubor mužů a vyžadují ověření v dalších výzkumech. Nicméně z některých z nich, byť jsou učiněna na malém vzorku bezdětných mužů, lze v komparaci s poznatky z jiných výzkumů (viz výše) usuzovat na jejich obecnější platnost.

Narativy bezdětných mužů dokládají, že je důležité, jak muži sami definují svou bezdětnost a jak se vztahují k případnému rodičovství, jakou hodnotu a význam těmto událostem či životním situacím ve svém životě udělají, jak svou bezdětnost prožívají, resp. ji interpretují v rámci interakce s jinou (v daném případě pro ně neznámou) osobou, což souvisí s jejich věkem (tj. odlišnou mezigenerační zkušeností i rozdílnou perspektivou v rámci běhu jejich vlastního života) i s jejich socio-ekonomickým postavením.

Rozhovory ukazují, že situace bezdětnosti může představovat vyhovující životní situaci, ale také situaci nepreferovanou, kdy jedinec může projevat různou míru adaptace vůči ní. Bezdětnost ale může rovněž znamenat situaci, kterou muž nemusí umět nutně vždy „jednoznačně“ vyhodnotit. Rozhovory s některými muži navíc potvrzují, že hranice mezi dobrovolnou a nedobrovolnou bezdětností může být velice neznatelná, prostupná, flexibilně se měnící spolu s během života a jeho zvýznamňováním daným aktérem. Kategorie dobrovolnosti a nedobrovolnosti bezdětnosti nejsou tedy vždy jasně odlišitelné a jednou pro vždy dané. Jak dokládají příběhy některých mužů, mohou být „fluidní“, „plastické“.

Přes různorodou konstrukci bezdětnosti se ukazuje, že rodičovství, resp. otcovství

není muži zpravidla chápáno jako středobod jejich života, jako centrální prvek jejich identity. Bezdětní muži, kteří po dítěti vůbec anebo příliš silně netouží, rodičovství spojují častěji s negativy než pozitivy. V jejich pojetí bezdětnosti je rovněž možné zaznamenat absenci „nadindividuálních“ témat (jako ekologické problematiky, otázky přelidnění, míru a bezpečnosti apod.), která se častěji objevují ve zdůvodněních žen, jak prokazují některé zahraniční výzkumy na toto téma (např. Park 2005). Na rozdíl od žen, pro něž bezdětnost představuje způsob, jak se profesně seberealizovat a vyhnout se tak řešení problému kombinace práce a rodiny (která v českém prostředí představuje téměř výlučně „ženskou otázku“), někteří bezdětní muži řeší spíše než seberealizaci ve sféře placené práce seberealizaci mimo tuto sféru (tj. ve svých volnočasových aktivitách). U části bezdětných mužů tak bezdětnost může reprezentovat osvobození se od práce vykonávané v intenci žitlivosti, osvobození se od závazku finančního zabezpečení rodiny, nikoli nutně svobodu realizovat se ve sféře placené práce.

Kromě jednoho, žádný z mužů nereflexoval tlak ze strany rodiny, přátel či jiných osob ve svém okolí na to, aby se stal rodičem, kdy tentýž postoj okolí nebyl potvrzen výzkumem zaměřeným na bezdětnost žen v českém prostředí (Hašková a Zamykalová 2006). Rovněž zahraniční výzkumy ukazují (Koropecy–Cox a Pendell 2007; Merz a Liefbroer 2012), že okolí vůči bezdětným ženám a bezdětným mužům uplatňuje odlišnou, tj. dvojí optiku – vstřícnější k mužům a kritičtější k ženám.

Dvojí normu nicméně re/produkuje i sami muži, a sice tehdy, když zvýznamňují roli věku ve vztahu k rodičovství. Zatímco určitou věkovou hranici vnímají jako překážku početí dítěte v případě žen, ve vztahu k sobě coby muži uvažují o věku jako případné překážce realizace rodičovství, tj. možnosti poskytnout dítěti dostatečnou oporu a podporu v období dospívání či rané dospělosti. Kromě neplodnosti své manželky muži vůbec netematizovali otázku neplodnosti. Toto zjištění implikuje domněnku, že neartikulace tématu mužské neplodnosti, jeho tabuizace v životních příbězích mužů může představovat strategii, jak se vyhnout možnému zpochybnění svého „mužství“.

Narativy bezdětných mužů rozkrývají, že pokud muži uvažují o rodičovství, pak v intenci biologického rodičovství, zcela výjimečně zvažují sociální podoby otcovství, konkrétně adopci. V jejich pojetí rodičovství tak hraje výraznou roli norma „vlastního dítěte“, stejně jako norma „přirozené“ reprodukce v rámci heterosexuálního páru.

Některá zde prezentovaná zjištění navozují otázku, zda lze v rámci sociální, resp. rodinné politiky uvažovat také o opatřeních, která by mohla podpořit rodičovství

u mužů, případně jak by tato opatření měla být designovaná. Jestliže někteří muži vnímají dítě jako finanční zátěž a další spatřují bariéru svého rodičovství ve svém nedostatečném materiálním a finančním zabezpečení, lze přinejmenším diskutovat, jaká opatření by mohla napomoci ke snížení ekonomické bariéry otcovství. Zároveň lze uvažovat o rozšíření prostoru pro sociální formy realizace rodičovství (např. pěstounské péče či adopce), třebaže je tato podoba rodičovství muži preferovaná nejméně často. Lze se také zamýšlet nad tím, zda podpora tradiční podoby otcovství není ve svém důsledku pro některé muže příliš restriktivní (jak v ekonomickém, tak hodnotovém smyslu) a zda by se nastavení rodinné politiky nemělo ubírat směrem větší podpory genderové rovnosti v této otázce. Jak totiž dokládají některé analýzy (viz např. Baizan et al. 2016), model dvou výdělečně činných a dvou pečujících osob sehrává důležitou roli při zapojení mužů do péče (o malé děti) a v konečném důsledku zvyšuje celkovou úroveň plodnosti v dané zemi (takže se dá předpokládat, že umožňuje realizaci rodičovství většímu počtu mužů).

1 Text je výstupem z řešení výzkumného projektu „Bezdětnost a jednodětné rodiny: příspěvek k vysvětlení nízké plodnosti v České republice“ podpořeného GA ČR (reg. č. projektu: 17-04465S) a RVO:68378025.

2 V intenci genderového řádu společnosti (např. Connell 2005) a pronatalitní kultury je plodnost spojována především s ženstvím a ženství s mateřstvím neboli „povinností“ ženy stát se matkou.

3 Nedobrovolná bezdětnost je obvykle vymezovaná jako neschopnost mít dítě v důsledku biologické neplodnosti anebo nemožnost mít dítě vlivem strukturálních či jiných vnějších faktorů, kdy se ale jak neschopnost, tak i nemožnost mohou měnit s měnícími se životními podmínkami. Dobrovolná bezdětnost bývá naopak definovaná jako aktivní volba jedince nemít dítě, jako záměr, který má dlouhodobou (zpravidla celoživotní) platnost (Park 2005).

4 Všechny rozhovory byly anonymizovány.

5 Opakované rozhovory nebyly provedeny nebo pro účely tohoto článku nebyly analyzovány s těmi muži, kteří si již nepřáli být znovu kontaktováni anebo si nepřáli být zařazeni do analýzy z důvodu citlivosti tématu; případně jsme na ně neměli k dispozici aktuální kontakt; dále s muži, kteří v době konání prvního rozhovoru děti neměli a nechtěli je mít s ohledem na svůj věk a zdravotní stav svých manželek. V případě citací uvádím v závorce rok konání rozhovoru.

6 V 80. letech jen zhruba 4 % dětí se narodila mimo manželství (Fialová 2005).

7 V manželství v období socialismu prožilo alespoň část svého života 90 až 95 % mužů a 96 až 97 % žen (ibid.).

8 Metoda asistované reprodukce in vitro fertilizace (IVF) byla v tehdejší Československu uzákoněna v roce 1983 (Hrušáková a Králíčková 2001).

Literatura:

- AGRILLO, C. a C. NELINI. Childfree by Choice: a Review. *Journal of Cultural Geography*. 2008, Vol. 25, No. 3, pp. 347–363. DOI: 10.1080/08873630802476292.
- BAIZAN, P., B. ARPINO a C. E. DELCLOS. The Effect of Gender Policies on Fertility: The Moderating

Role of Education and Normative Context. *European Journal of Population*. 2016, Vol. 32, No. 1, pp 1–30. <https://doi.org/10.1007/s10680-015-9356-y>

BAUMAN, Z. *Liquid Love*. Cambridge: Polity, 2003.

BECK, U. a E. BECK-GERNERSHEIM. *Individualizace: Institutionalized Individualism and Its Social and Political Consequences*. London: Sage. 2002. ISBN-13: 978-0761961123.

BLAKE, J. Is zero preferred? American attitudes toward childlessness in 1970. *Journal of Marriage and the Family*. 1979, Vol. 41, No. 2, pp. 245–257. DOI:10.2307/351694.

CONNELL, R. W. *Masculinities*. (2nd edition). Berkeley, Los Angeles: University of California Press. 2005.

DUNCAN, S. a S. IRWIN. The Social Patterning of Values and Rationalities: Mothers' Choices in Combining Caring and Employment. *Social Policy and Society*. 2004, Vol. 3, No. 4, pp. 391–399. DOI:10.1017/S1474746404002076.

FIALOVÁ, L. K některým rysům demografického vývoje v České republice v závěru 20. století. *Gender, rovné příležitosti*, výzkum. 2005, roč. 6, č. 1, s. 10–13.

GILLESPIE, R. Childfree and Feminine: Understanding the Gender Identity of Voluntary Childless Women. *Gender & Society*. 2003, Vol. 17, No. 1, pp. 122–136. DOI: 10.1177/0891243202238982.

GUEST, G., K. M. MACQUEEN a E. E. NAMEY. *Applied Thematic Analysis*. Los Angeles: Sage. 2012. ISBN: 9781412971676.

HADLEY, R. a T. HANLEY. Involuntarily childless men and the desire for fatherhood. *Journal of Reproductive and Infant Psychology*. 2011, Vol. 29, No. 1, pp. 56–68. DOI: 10.1080/02646838.2010.544294.

HAŠKOVÁ, H. a L. ZAMYKALOVÁ. Mít děti – co je to za normu? Či je to norma? *Biograf*. 2006, roč. 40–41.

HAŠKOVÁ, H. *Fenomén bezdětnosti*. Praha: SLON. 2009.

HRSÁKOVÁ, M. a Z. KRÁLÍČKOVÁ. *České rodinné právo*. 2. vydání. Brno: Masarykova Univerzita v Brně. 2001.

CHARMAZ, K. Grounded Theory. Objectivist and Constructivist Methods. Pp. 249–291 in N. K. Denzin, Y. S. Lincoln. *Strategies of Qualitative Inquiry*. London: Sage. 2003.

CHROMKOVÁ, M. a L. RABUŠIC. Male fertility in the Czech Republic – first empirical evidence. *Demografie: Revue pro výzkum populačního vývoje*. 2013, roč. 55, č. 4.

KEIZER, R., P. A. DYKSTRA a M. D. JANSEN. Pathways Into Childlessness: Evidence of Gendered Life Course Dynamics. *Journal of Biosocial Science*. 2008, Vol. 40, No. 6, pp. 863–78. DOI:10.1017/S0021932007002660.

KOROPECKYJ-COX, T. a G. PENDELL. The gender gap in attitudes about childlessness in the United States. *Journal of Marriage and Family*. 2007, roč. 69, pp. 899–915.

KYZLINKOVÁ, R. a A. ŠTASTNÁ. Fatherhood in a Changing Society: Shifts in Male Fertility Patterns. *Sociological Research Online*. 2018, Vol. 26. DOI: 10.1177/1360780418754565.

LAMPMAN, C. a S. DOWLING-GUYER. Attitudes Toward Voluntary and Involuntary Childlessness. *Basic and Applied Social Psychology*. 1995, Vol. 17, No. 1–2, pp. 213–222.

LANEY, E. K., M. E. LEWIS HALL, T. L. ANDERSON a M. M. WILLINGHAM. Becoming a Mother: The Influence of Motherhood on Women's Identity Development. *Identity*. 2015, Vol. 15, No. 2, pp. 126–145. DOI: 10.1080/15283488.2015.1023440.

LEATHERBY G. Childless and Bereft?: Stereotypes and Realities in Relation to 'Voluntary' and 'Involuntary' Childlessness and Womanhood. *Sociological Inquiry*. 2002, Vol. 72, No. 1, pp. 7–20. DOI:10.1111/1475-682X.00003.

MAŘÍKOVÁ, H. (ed.), A. KRŽÍKOVÁ a M. VOHLÍDALOVÁ. *Živitelé a živitelky: reflexe (a) praxe*. Praha: SLON. 2012.

MERZ, E. M. a A. C. LIEFBROER. The Attitude toward Voluntary Childlessness in Europe: Cultural and Institutional Explanations. *Journal of Marriage and Family*. 2012, Vol. 74, No. 3, pp. 587–600. DOI:10.1111/j.1741-3737.2012.00972.x.

MIALL, C. E. The stigma of involuntary childlessness. *Social Problems*. 1986, Vol. 33, No. 4, pp. 268–282.

MIETTINEN, A., A. ROTKIRCH, I. SZALMA, A. DONNO a M. L. TANTURRI. Increasing Childlessness

in Europe: Time Trends and Country Differences. *Families and Societies Working Paper Series* (33). 2015.

MOŽNÝ, I. et al. *Declining Fertility in Europe and What Parenthood Means to the Czechs*. Brno: Masaryk University, Georgetown. 2008. ISBN: 978-80-210-4554.

PARK, K. Choosing Childlessness: Weber's Typology of Action and Motives of the Voluntarily Childless. *Sociological Inquiry*. 2005, Vol. 75, No. 3, pp. 372–402. DOI:10.1111/j.1475-682X.2005.00127.x.

SLEPIČKOVÁ, L. *Diagnóza neplodnost: sociologický pohled na zkušenost nedobrovolné bezdětnosti*. Praha: SLON. 2014.

SOBOTKA, T. Childlessness in Europe: Reconstructing Long-Term Trends Among Women Born in 1900–1972. Pp 17–53 in M. Kreyenfeld, D. Konietzka. *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences*. Cham: Springer. 2017.

SZALMA, I. a J. TAKÁCS. Who Remains Childless? Unrealized Fertility Plans in Hungary. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*. 2015, Vol. 51, No. 6, pp. 1047–1076. DOI: 10.13060/00380288.2015.51.6.228.

THOMAS, W. *The unadjusted girl*. Patterson Smith: Montclair, NJ. 1969. ISBN 87585-026-X.

WITZEL, A. The Problem-Centered Interview. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*. 2000, Vol. 1, No. 1.

PhDr. Hana Maříková, Ph.D.

(hana.marikova@soc.cas.cz) je vědeckou pracovnicí 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.

Z Evropské unie

O dalším směřování sociální Evropy

Jaroslav Šulc

Stať je kritickým zamyšlením nad klíčovými sociálně politickými a ekonomickými částmi programu „Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu“, s nímž se Ursula von der Leyenová letos v létě úspěšně ucházela o funkci předsdkyně Evropské komise. Smysluplnost většiny libivých tezí programu autor zamyšlení nezpochybňuje. Ovšem fakt, že mnohé tyto teze jsou jen přepsány z minulých předsevzetí, aniž by se řeklo, proč se naplňují tak pomalu či jen sporadicky, podle autora svědčí spíše o kontinuitě myšlení eurokomisařů než o realističnosti záměrů von der Leyenové.

Fórum sociální politiky již v minulém čísle představilo část vizí budoucí předsdkyně Evropské komise Němky Ursuly von der Leyenové „Politické směry pro příští Evropskou komisi, 2019–2024“ („Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu“) a doprovodilo je příhodnými komentáři Martina Potůčka a Vladimíry Drbalové. Tato stať je dalším pokusem o zamyšlení se nad řadou tezí, které se bude nová předsdkyně snažit

uskutečňovat – přinejmenším na počátku svého volebního období.

Vize směřují do šesti průřezových oblastí, které jsou – aspoň podle von der Leyenové – klíčové pro Evropu v příštích pěti letech i v následujícím období. Program je členěn do jednotlivých oblastí následovně:

- *Zelená dohoda pro Evropu*
- *Hospodářství, které pracuje ve prospěch lidí*

- *Evropa připravená na digitální věk*
 - *Ochrana evropského způsobu života*
 - *Silnější Evropa ve světě*
 - *Nový impuls pro evropskou demokracii.*
- Jakkoliv by bylo užitečné podrobit kritické analýze – přinejmenším z hlediska sociálních aspektů – jednu oblast po druhé (a není vyloučeno, že se o to časem ve Fóru sociální politiky pokusíme), věnujme se – po krátké odbočce – výhradně druhé pasáži nazvané Hospodářství,

kteří pracuje ve prospěch lidí, neboť právě sem Ursula von der Leyenová soustředila své hlavní záměry na úseku sociální politiky.

Úvod více než vzletný

Předtím se však aspoň krátce zastavme u hodně proklamativního úvodu *Politických směrů*, z něhož nutno zopakovat ty pasáže, kde si Ursula von der Leyenová výslovně „přeje, aby si Evropa kladla vyšší cíle, pokud jde o sociální spravedlnost a prosperitu. Jde totiž o jeden ze základních příslibů, na nichž Unie stojí“. Dále zdůrazňuje nezbytnost pokračovat v rozvíjení modelu evropského sociálně tržního hospodářství, tohoto dvojnásobného specifika Evropské unie, když říká, že je „na ně pyšná. Právě to našim ekonomikám umožňuje růst – a vytlačuje chudobu a nerovnost. Zajišťuje, aby na prvním místě stály sociální spravedlnost a sociální zabezpečení“. Poté tuto myšlenku ještě dál rozvíjí do budoucího času: „V době, kdy měníme způsob fungování našeho průmyslu a hospodářství, je naprosto nutné upevňovat naše sociálně tržní hospodářství. Náš cíl, kterým je klimaticky neutrální a zdravá planeta, musí být postaven na silném a odolném sociálně tržním hospodářství“. Následně však tato pasáž nečekaně končí poněkud záhadnou větou: „To, co chceme do tohoto přechodu vložit, musíme nejprve získat“, která se dá interpretovat mnoha nepochybně odlišnými způsoby, na což ve 4. čísle tohoto časopisu velmi správně poukázal jak Martin Potůček, tak Vladimíra Drbalová, byť každý z jiného úhlu pohledu. Je více jak pozoruhodné, že v tak citlivé záležitosti nacházejí sociální partneři – kteří by teoreticky měli stát na protilehlých pozicích – stejnou řeč.

Aniž bychom se u úvodních mimořádně vzletných proklamací chtěli zdržovat příliš dlouho, nelze u adorace sociálně tržního hospodářství přehlédnout jeho dva aspekty a nebezpečné zjednodušení, neboť je nutné se ptát: jakou variantu sociálně trž-

ního hospodářství má Ursula von der Leyenová vlastně na mysli? Tu „původní“, z šedesátých či sedmdesátých let 20. století, nebo tu variantu, do které se ta dřívější časem přetavila pod nápořem liberálů?

Úskalí sociálně tržního hospodářství

Vždyť jestliže dnes něco vyvolává velké pnutí i v rámci klíčových západoevropských zemí – jmenovitě Francie a jejích „žlutých vest“ – pak je to zřejmě odklon od poválečných konceptů budování sociálně tržního hospodářství a následně – zhruba od přelomu 70. a 80. let – vědomé ponechání tu většího, tu menšího prostoru pro působení neoliberálních konceptů.

V prvé řadě šlo o aplikaci hospodářské politiky zprvu M. Thatcherové (premiérka v letech 1979–1990), poté T. Blaira (premiérem 1997–2007) jako představitele britské varianty labouristického „blairismu“ či v Německu sociálně demokratické podoby – „Schröderova modelu“ za doby G. Schrödera v pozici německého kancléře. Dnešní francouzský prezident E. Macron se svými neoliberálními vizemi již jasně doma narazil a od té doby jen – byť poměrně umně – manévruje.

Zatímco „staré“ evropské vyspělé demokracie – jmenovitě Německo, Rakousko a všechny skandinávské země, mj. se silnými a vlivnými odborovými svazy – ataky neoliberálů původně jakž takž přestály, neplatí to pro „nové země“ bývalého socialistického bloku. Pro ně mělo a dosud má převzetí doktríny tzv. *Washingtonského konsensu* po roce 1990 – vedle nesporných pozitiv – také spoustu neblahých důsledků, a to bez ohledu na momentální politické zbarvení vládní kolic. Ojedinelé pokusy se z toho krunýře vymanit (viz třeba naposledy orbánovské Maďarsko) jsou v okolí a zejména bruselskou byrokracií vnímány se zjevnými rozpaky či přímo nevolí. Není možné přehlédnout ani bumerangový efekt. To, co si

neoliberálové původně netroufli aplikovat v domovských „starých“ zemích a „počkali“ si na 90. léta a další dekádu, kdy si to mohli vyzkoušet v zemích střední a východní Evropy, se nyní přece jen pokoušejí aplikovat i ve „starých“ zemích. Mimo jiné s pohrůzkou tamním odborům, že budou-li výrazněji protestovat, tak výrobu respektive zaměstnanost přesunou definitivně na Východ vzhledem k tamní vyšší ziskové marži (mj. v důsledku nižších mzdových nákladů, zapojení do „soutěže“ v daňovém dumpingu atd.).

Druhé úskalí veřejného horování Ursuly von der Leyenové za přednosti *sociálně tržního hospodářství* má (podobně jako v prvním případě) přece jen podstatně širší přesah s ohledem na postupující globální tržní soutěž. V tržním prostředí se přece za všechno musí platit – také za komfort, který (být jakkoliv okleštěný) poskytuje silný sociální stát jako produkt *sociálně tržního hospodářství* svým obyvatelům. To nemá být chápáno jako útok na samou podstatu a benefity *sociálně tržního hospodářství*, ale jen jako upozornění na zřejmě primární důvod, proč Evropská unie dlouhodobě inkasuje citelnou ztrátu pozice v globální soutěži se zeměmi, kde existují jiné (především pracovní právní) standardy, a to ovšem i se všemi s tím souvisejícími důsledky (včetně neschopnosti generovat dostatečné množství kapacit nutných ke zvládnutí plynulého přechodu do éry 4.0). Také zde je varování VI. Drbalové ve 4. čísle tohoto časopisu zcela namístě.

V tabulce 1 vidíme, že za poslední nečekané čtyři dekády pozice Evropské unie spadla skoro na polovinu výchozího roku, podobně jako je tomu u Japonska, USA „jen“ na méně než dvě třetiny, zatímco Čína svůj podíl zvýšila více než osmkrát a Indie třikrát. Jistě nejde jen o tempo – jsou ovlivněna mj. rozdílnou výchozí pozicí –, ale v neposlední řadě i o absolutní sumární hodnoty. Čína v druhé polovině této dekády již předstihuje v objemu HDP jak USA, tak jasně i Evropskou unii, když z prognóz o zhruba trojnásobně rychlejším ročním tempu přírůstku pro nejbližší léta (cca 2 % EU oproti cca 6 % v Číně) lze snadno odvodit, že se odstup Číny bude nejspíše dále rychle navyšovat. Ostatně v této dekádě generuje již celou polovinu přírůstku globálního HDP...

V této souvislosti je třeba seriózně diskutovat nad skepsí některých expertů, kteří v návaznosti na tato neúprosná statistická data považují poslední návrhy na takovou úpravu evropského pilíře sociálních práv, která by dále upřednostňovala sociální záruky před podmínkami posilujícími konkurenceschopnost (jako klíčový nástroj zrychlení ekonomické konvergence) či třeba stanovila společný uijní (minimální a stejně vysoký) osobní příjem, za „výkřik z vesmíru“. Takové návrhy by

Tabulka 1: Změny podílu zemí/regionů na světovém HDP (v %, na základě parity kupní síly)

Země/region	1980	1990	2000	2011	2015	2018
EU	31,1	28,5	24,9	19,9	17,1	16,3
USA	24,7	24,7	23,5	19,1	15,8	15,2
Japonsko	8,8	10,1	7,7	5,6	4,3	4,1
Čína	2,2	3,9	7,1	14,3	17,1	18,7
Indie	2,5	3,2	3,7	5,6	7,0	7,8
Brazílie	3,9	3,4	2,9	2,9	2,8	2,5
ostatní	26,8	26,2	30,2	32,6	35,9	35,4

Zdroj: MMF, *World Economic Outlook 2018*

v případě neuvážené realizace ohrozily fiskální stabilitu řady zemí a existenci rozpočtu EU jako takového. Mimochodem, z tak výrazných přírůstků domácího HDP (přes mírné zpomalení meziročních temp přírůstků Čína i přesto v absolutních hodnotách generuje každoročně hodně přes sto miliard USD absolutního objemu HDP navíc) není tak složité vyčlenit příslušnou sumu na zmírnění či odstranění chudoby. I tady by se mnohý evropský stát měl možnost právě v Číně leccos přiučít. A není třeba dívat se daleko za naše hranice: poslední expertní odhady mluví až o dvaceti tisících novodobých otroků, zhusta cizinců, pracujících v současnosti právě u nás, v České republice...

Jsou bohužel i další „efekty“

Neotevírejte dlouze další otázky a jejich souvislosti, které pozorného čtenáře při studiu *Politických směrů* v souvislosti s vyzdvihováním fenoménu sociálně tržní ekonomiky nutně napadají. Asi nebude sporu o tom, že právě nesrovnatelný luxus, ve kterém si žije významná část populace ve většině starých unijních zemích spolu s dalšími faktory (efektivita kriminálních gangů převádějících migranty v součinnosti s evropskými komplici), přetrvávající blouznění okolo multikulturalismu neléčené ani masakrováním civilního obyvatelstva teroristy tu v Paříži, tu v Bruselu či jinde, krátkozrakost některých evropských státníků iniciujících vojenské operace – „jara“ – v Libyi, Iráku, Sýrii apod. či fakticky nekontrolovatelné klimatické změny vytvořily silnou motivaci pro řádově miliony lidí žijících dosud mimo Evropu víceméně bédně, aby právě migrací do našich, evropských sociálně nejštědřejších států našly prostředek podstatného zvýšení své individuální životní úrovně. Nezřídka však i zajištění svých elementárních lidských práv včetně práva na život.

Nicméně celkový pohled nejen na úvod, ale i na další pasáže *Politických směrů* Ursuly von der Leyenové – a to třeba ve srovnání s klíčovými materiály projednávanými v EU za předsednictví jejího předchůdce J. C. Junckera – ukazuje zásadní fakt: je zřejmé, že nová předsedkyně EK v *Politických směrech* v podstatě jen kopíruje rozhodující body předchozí agendy Komise. A to aniž by si dala práci s analýzou příčin, proč se dřívější – mnohdy docela bohubilbé – cíle většinou nedaří plnit. Přesto von der Leyenová s energií sobě vlastní sebevědomě prohlašuje, že se to tentokrát určitě podaří.

Mohla se přece inspirovat exaktním postupem EU, která někdy před patnácti lety, kdy už to také „drhlo“, zadala bývalému nizozemskému premiéru Wim Kokovi, duchovnímu otci Maastrichtské smlouvy úkol, úkol podrobit pečlivému rozboru skutečné důvody nezdarů v naplňování

(i tehdy nepochybně vznešených) cílů Evropské unie. Tehdy EU sebereflexe schopna byla, teď ne? Jen proto, že tehdejší Wim Kokova zpráva nebyla hezkým čtením, nebo proto, že proklamace *wir schaffen das* (zvládneme to!) je v Německu v módě a bylo načase ji přenést do Bruselu?

Hospodářství, které pracuje ve prospěch lidí

Ale vraťme se k druhé části programu, která je pro tuto stať předmětná. Pasáž s mimořádně demokraticky znějícím názvem *Hospodářství, které pracuje ve prospěch lidí* je strukturována následovně: začíná opatřeními nachystanými pro podporu sektoru malých a středních podniků (jistě právem, neboť v posledních pěti letech vytvořily 85 % nových pracovních míst) a pokračuje proklamací o potřebě prohloubení hospodářské a měnové unie (jak nevzpomenout na *Bílou knihu o budoucnosti Evropy* aneb *Úvahy a scénáře pro EU 27 v roce 2025*, publikovanou před pouhým dva a půl rokem). Nicméně za stěžejní je možné považovat až odstavce věnované evropskému sociálnímu pilíři. Dále kandidátka přenáší na evropskou platformu jedno z horkých témat aktuálně štěpících (také) německou společnost, když přibližuje své „gender představy“ o „Unii rovnosti“ (v podobě rovnosti pro všechny a ve všech jejich významech v podnikání, politice i společnosti). Celou tuto pasáž končí vytyčením velmi sympaticky, až utopicky znějícím cílem *spravedlivého zdanění*, kdy požaduje „aby všichni přispívali spravedlivým dílem. Výjimky nemohou existovat“. Takže to vezměme bod po bodu.

Ad Podpora pro malé podniky

Nápad na posílení páteře hospodářství – sektoru malých a středních podniků, kam patří, měřeno současným statisticky definovaným územ, hned 99 % všech evropských podniků – na první pohled nemá alternativu. Dábel je jako obvykle skryt v detailu. Vždyť ta „páteř“ je jen výsledkem dohody statistiků ohledně škálování struktury firem! Vůbec nic to neříká o podstatných ekonomických charakteristikách: ani o průměrné době „životnosti“ firem ze sektoru malých a středních podniků, tedy o jejich tržní stabilitě, ani o (ne)schopnosti být střednědobě, tím méně dlouhodobě *leader ship* v daném oboru/odvětví. O četnosti přesahů jejich produkčních aktivit z regionálního na celostátní, respektive celounijní (potažmo globální) trh ani nemluví. Jistě, i zde výjimky potvrzují pravidlo. Ale v době, kdy si ani silné národní vlády již často neví rady se silným ekonomicko-politickým vlivem obřích nadnárodních koncernů a korporací, působí zmíněná pasáž programu archaicky.

Nejde o přezíravost vůči této – co do výše zastoupení malých a středních firem zcela dominující – formě podnikání. Je to ale otázka všech reálných souvislostí tohoto sektoru. Malé a střední firmy zatím nikdy a nikde v moderní době netvořily reálnou ekonomickou sílu: příkladmo jedna Kolbenka či Škodovka s tisícovkami vysoce kvalifikovaných zaměstnanců měly vždy větší váhu než stovky opraven, kováren a dílniček na české či moravské vesnici s jedním či třeba pěti zaměstnanci.

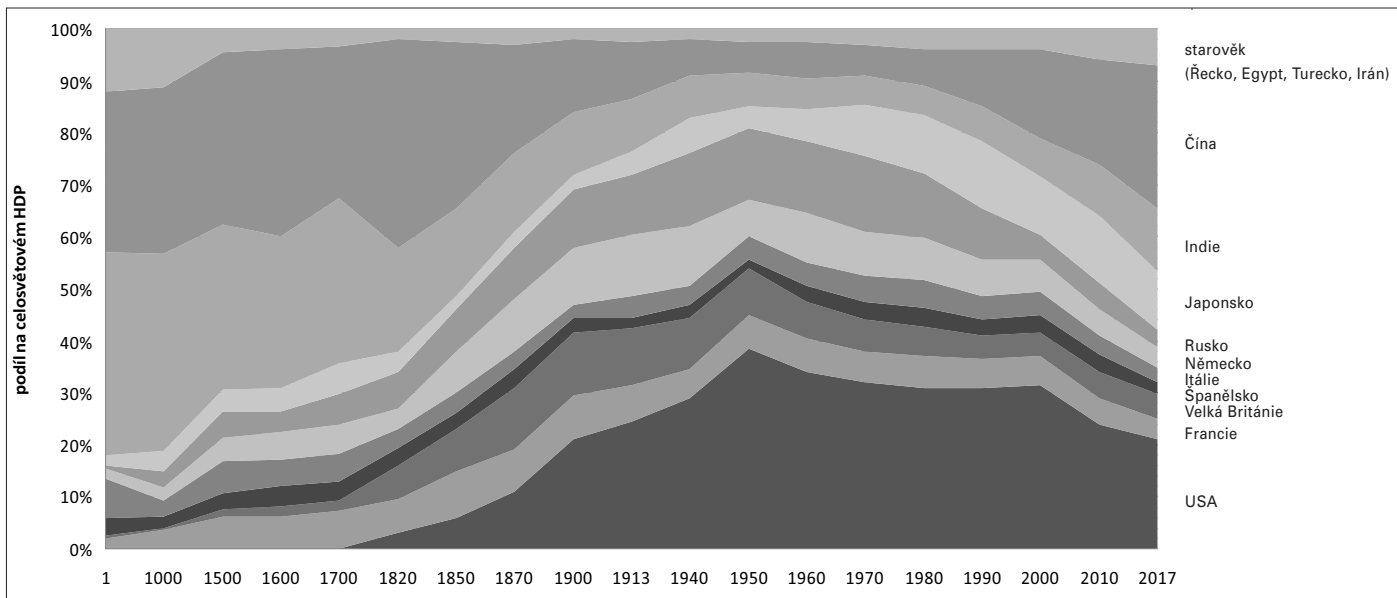
Na druhé straně zůstává nezodpovězenou otázka, zda by nástup digitalizace či platformizace spojené s nebývalou rychlostí v přenosu informací nemohly spolu s dalšími předpoklady (lepším přístupem ke kapitálu apod.) tyto letité tradice zvrátit. Příkladem řady dnešních technologických gigantů začínajících poměrně nedávno jako „garážové firmy“ je už kolem nás dost a dost. Nicméně klíčové bude, zda se tak do budoucna bude dít jednak v dostatečně masovém měřítku a nakolik to bude mít efekt spíše absorpční, nasávací (při expanzi) či naopak. Tedy zda při potenciálně významném počtu bankrotujících firem nezvládajících tržní požadavky to nepovede k nežádoucímu vytěšňování pracovní síly mimo reprodukční proces a erozi „sociální“.

Ad Prohloubení hospodářské a měnové unie

Evropská unie se posledních téměř deset let věnuje především utlumení či zahlazení devastačních důsledků globální finanční a sociální krize. Současně se snaží o vytváření preventivních opatření, zejména ve finanční oblasti, která by v budoucnu co nejvíce zmírnila eventuální nástup nové – možná opět globální – recese. Mezi taková opatření patří zejména *Pakt o stabilitě a růstu* stanovující takovou podobu fiskální politiky, která by měla vyváženě podporovat trvale udržitelný ekonomický růst a současně garantovat udržování fiskální odpovědnosti v poměrně přísně stanovených mantinelech. Dále se pracuje na finalizaci podoby *bankovní unie* včetně vytvoření fondu pro tlumení případné finanční krize a *fondu evropského pojištění privátních vkladů*.

Jedno z velmi kontroverzních opatření – systém kroků k dalšímu prohlubování hospodářské a měnové unie – vychází z přesvědčení, že právě toto je cesta k efektivnějšímu fungování celého evropského hospodářského prostoru. Tedy aby se jednotlivé národní státy postupně vzdávaly jednotlivých částí své historické národní suverenity ve prospěch tohoto víceméně unifikovaného nadnárodního integračního uskupení. A to – vzhledem k rozdílné výchozí pozici – fakticky vícerychlostně, ať již jde o přijetí eura, účast v Schengenském informačním systému či dokonce (ne)členství

Graf 1: Podíl nejvýznamnějších zemí na celosvětovém HDP od roku 1 n. l.



Zdroj: <https://www.visualcapitalist.com/2000-years-economic-history-one-chart>

v EU (nově zřejmě Velká Británie, z dřívějšíka například Švýcarsko, některé státy západního Balkánu, ale potenciálně také Ukrajina, Rusko apod.).

Lze jen obtížně predikovat, nakolik jsou tyto záměry vůbec plně realizovatelné ve střednědobém horizontu. Důvody jsou zaprvé *vnitřní* – není jasné, zda nástup dominance Německa na úkor především Francie (o menších zemích EU ani nemluvě) bude dále pokračovat, či zda bude záměrně tlumen (např. vláda ČR ze svých cílů již vypouští vstup do eurozóny ve střednědobém časovém horizontu).

Zadruhé tu jsou důvody *vnější*. Sem patří celý komplex důsledků globálního zpomalování ekonomického růstu (nejmíše v EU), extrémní posílení pozice environmentální lobby tlačící na minimalizaci dopadů minulého (i současného) profilu ekonomického růstu (s výrazně devastující ekologickou stopou), dále jen obtížně odhadnutelný vývoj obchodních i politických vztahů EU jak k tradičnímu partnerovi – USA, tak k Rusku či Číně, potažmo k regionům, odkud do Evropy cíleně směřují řádově miliony migrantů (různého charakteru a schopnosti integrace).

Je však zřejmé, že EU by dále neměla dlouhodobě ignorovat vývoj přesunu globální ekonomické moci a měla by se orientovat minimálně na zpomalování již citelné ztráty svých bývalých ekonomických pozic. To je – v návaznosti na tabulku 1, zachycující vývoj ekonomické síly měřeno hrubým domácím produktem pouze v posledních necelých čtyřech dekádách – možné dobře demonstrovat na grafu 1. Ten zachycuje již mnohonásobně delší časový úsek a dává tudíž ještě plastičtější

obrázek o vývoji dlouhodobých proporcí mezi ekonomickými hegemony.

Vidíme, že v roce 1 po Kristu podle expertních odhadů tehdejší „globální“ ekonomice jasně dominovala Indie s Čínou s více než dvoutřetinovým podílem. Zatímco podíl Indie dále postupně klesal, Čína si svou dominantní pozici – dlouhodobě okolo 40 % – podržela dalších osmnáct století. Až od začátku 19. století z ní začala znatelně ukrajovat do průmyslové revoluce jako první vstoupivší Velká Británie, pak Německo a následně zejména Spojené státy i Rusko (resp. býv. SSSR). Trend se začal zpět ve prospěch asijských mocností lámat zhruba v polovině 20. století (a to v grafu 1 nejsou zachyceni „malí“ asijské tygři, jakými jsou Singapur, Hongkong, Jižní Korea apod.). Nejdříve zejména díky poválečnému ekonomickému zázraku demilitarizovaného Japonska, když posléze začal prudce růst význam Číny. Ta za posledních cca 40 let v průměru každých 7–8 let zdvojnásobuje objem svého hrubého domácího produktu a rychle se díky tomu vrací na své tradičně hegemonní pozice.

Ad Sociální pilíř Evropy

Nemůže být pochyb o ušlechtilosti a hluboce demokratické povaze záměru Ursuly von der Leyenové vyjádřeném v přesvědčení, že „je nejvyšší čas uvést v současné moderní ekonomice do souladu sociální otázky a otázky trhu“. Stejně tak je ale namístě se ptát, co/kdo všechno brání tomu, aby se tak už dávno stalo? Když je navíc známo, že citlivé provádění sociální politiky jak na firemní, tak celo-

státní úrovni má – přes nespornou nákladnost – ve finále blahodárny vliv na produktivitu práce, vytváření podhoubí pro růst inovativního myšlení apod.? Proč se vlastně v posledních dekádách projevuje tendence ke zvyšování nejen absolutního, ale i relativního odstupu obou krajních decilů příjmově nejlépe a nejhůře postavených osob v reprodukčním procesu? A je jen náhoda, že se i poslední summit G7 v Biaritzu přednostně věnoval mj. problematice nerovnosti?

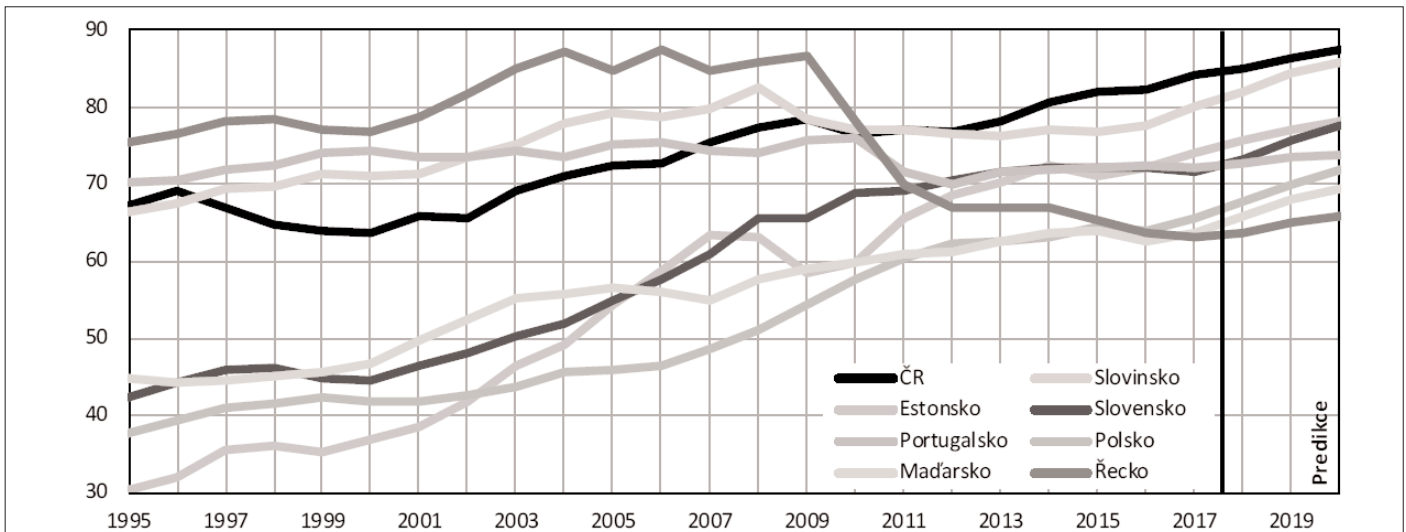
Bylo by proto záslužné, aby (zejména) na zmíněné otázky byla dána výrazná odpověď naznačující možná protipatření, protože v opačném případě může být citovaný závazek Ursuly von der Leyenové považován v lepším případě za zloha utopický, v horším případě za vzorovou ukádku populismu nejhrubšího zrna.

Podobné to je u závazku předložit akční plán pro plné provádění evropského pilíře sociálních práv.

Před dvěma a půl lety připravila Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMKOS) obsáhlý podkladový dokument pro jednání kulatého stolu národního Konventu právě k tématu Evropského sociálního pilíře v kontextu dokončení hospodářské a měnové unie, ekonomické a sociální konvergence. V té době probíhala veřejná konzultace k jednotlivým bodům struktury tak komplexní záležitosti, jakou je sociální pilíř vystavěn v této podobě:

- Rovné příležitosti a přístup na trh práce
 - Spravedlivé pracovní podmínky
 - Přiměřená a udržitelná sociální ochrana.
- Politické směry Ursuly von der Leyenové se ve své druhé části původní struktury sociálního pilíře v zásadě drží, byť selektivně.

Graf 2: Úroveň HDP na obyvatele při přepočtu parity kupní síly



Zdroj převzat z: MF - Makroekonomická predikce ČR, duben 2019, str. 57

I ČMKOS – jakkoliv se k samotné myšlence a prospěšnosti sociálního pilíře vždy vehementně hlásila – vždy souběžně poukazovala na kritickou podmíněnost vytýčených cílů reálnými možnostmi praktického uskutečnění. Jde třeba o rovnost v pracovních příležitostech a v přístupu na trh práce obecně (i selektivně podle jednotlivých věkových kohort, pohlaví apod.) nebo o rovné pracovní podmínky či udržitelnou sociální ochranu v podmínkách dynamicky se měnícího „systémového okolí“.

Méně akademicky řečeno: jde vždy o to, že je nezbytné vnímat možnosti řešení problematiky sociálního pilíře v jednotlivých unijních zemích především na pozadí dosavadní dlouholeté a systémově založené vnitřně rozporné politiky především nejvyspělejších zemí EU vůči tzv. novým evropským zemím. Zde zájemce odkazujeme na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru EHSV SOC 542 (zpravodajů Jacka Krawczyka, Gabriele Bischoffové a Luca Jahiera) k evropskému pilíři sociálních práv: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016AE1902>.

Nejsme na zelené louce

Na první pohled se může z jádra samotného názvu problematiky – *evropská sociální práva* – zdát, že jde primárně o právní záležitost (a zhusta se tak děje). To by ale bylo nepochopením podstaty daného problému a ignorováním výchozího stavu. Nabízí se tu parafrázovat myšlenku nizozemského nositele Nobelovy ceny za rozvoj ekonomické vědy v roce 1969 Jana Tinbergena (cenu získal spolu s ekonomem Ragnarem Frischem za „rozvoj a aplikaci dynamických modelů při analýze ekonomických procesů“), který na

dotaz „proč jsou některé země tak chudé a jiné zas tak bohaté?“ odpověděl lapidárně: „no přece proto, že ty chudé jsou právě proto chudé, kdežto ty bohaté jsou právě proto bohaté“. Jinými slovy: bohaté země (myšleno ekonomicky velmi vyspělé země měřeno třeba objemem reálného produktu statků a služeb/HDP/ v přepočtu na jednoho obyvatele) si právě jen díky tomuto hmatatelnému faktu mohou také dovolit vyčleňovat nadprůměrně vysoké objemy statků a služeb jak na spotřebu domácností, tak na vládní výdaje financující třeba vzdělávací soustavu a lékařskou péči či na investice do funkční infrastruktury v potřebném rozsahu. A právě díky tomuto bohatství si mohou jaksi „automaticky“ zajišťovat reprodukci bohatství pro další roky a desetiletí. Na druhé straně země s nízkým objemem produktu na obyvatele se v obou ohledech – jak ve spotřebě domácností či vlády, tak v investicích – musí bohužel nutně uskovňovat a toto své zaostávání tak jen do budoucna reprodukovat.

A ještě jinak: zatímco vyspělé země – a je to příklad zejména bohatých „starých“ unijních zemí, jakými jsou Francie, Velká Británie, Německo či země Beneluxu a samozřejmě skandinávské státy – si mohou dlouhodobě, po celá desetiletí, právem nárokovat označení zemí s vysokými sociálními standardy či se silným sociálním zákonodárstvím, tak tato výsada je dosud – z ryze objektivních důvodů – odepřena zemím s podstatně nižší hladinou hrubého domácího produktu na obyvatele. Tyto – většinou právě nové unijní země střední a východní Evropy – si srovnatelné sociální standardy jednoduše právě z důvodů ekonomické nevyspělosti zatím nemohou ani zdaleka dovolit. Důvod je prostý – měřeno odhadem úrov-

ně HDP na obyvatele při přepočtu pomocí běžné parity kupní síly,¹ což je notně nadešený propočít – se země V4 pohybují na hladině cca 68–70 % u Maďarska a Polska, resp. 75 % u Slovenska a u České republiky 87 % vůči průměrné hladině ekonomické úrovně původních 12 zemí eurozóny (EA12).

Tato neúprosná statistická data – byť se primárně týkají konvergence hladin ekonomické úrovně vybraných zemí a jsou jen materiálním východiskem pro sociální konvergenci – interpretuje již zmiňované stanovisko EHSV v bodě 2.8, a to následujícím způsobem: „Zatímco proces evropského semestru pokračuje, Strategie Evropa 2020, jejímž cílem je „inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, se nyní ocitá na okraji zájmu a naděje na dosažení sociálních cílů, zejména pak 75% míry zaměstnanosti a vysvobození 20 milionů lidí z chudoby, se rozplynuly. Podobně také doporučení o aktivním začleňování z roku 2008 má jen omezený dopad.“

Ptát se po příčinách již téměř deset let ztlumené konvergence (v řadě let stagnace či dokonce u některých zemí i divergence) znamená položit si řadu kardinálních otázek o základních konceptech nejen dosavadního fungování EU, ale i budoucího.

Je jistě lákavé svést skomírající konvergenci jen na globální finanční krizi a její mnohdy drastické dozvuky (viz třeba osud Řecka). Ta zcela nepochybně do značné míry zdevastovala hospodářský a sociální evropský terén po roce 2008 a s jejími důsledky se fakticky dodnes – vlastně po desetiletí – řada států nevyrovnala a hned tak nevyrovná (ať co se týče nezaměstnanosti, či deficitních veřejných financí apod.). Ale to je jen půlka pravdy. Ve skutečnosti jsou příčiny současných deziluzí

Tabulka 2: Saldo (schodek) prvotních důchodů ČR v letech 2018 až 2020 (relativně a absolutně)

Rok	2018 skut.	2019 odhad	2020 prognóza
Relativně (podíl na HDP v %)	5,3	5,2 až 5,5	5,2 až 5,4
Absolutně (mld. Kč)	- 282	- 294 až - 310	- 306 až - 320

Zdroj: Makroekonomická predikce MF, duben 2019, tab. 3.4.1 a Zpráva o inflaci ČNB III/2019, tab. II.2.3

ve většině evropských zemí mnohem hlubší a zásadnější, než aby se snad daly odbýt jen alibistickým odkazem na krizi spuštěnou v minulé dekádě.

Blok sociálnímu státu v ČR

V České republice „nese ovoce“ mix opatření, jimiž se český stát v nedávné minulosti cestou privatizace překotně zbavil (a ještě obvykle pod cenou) klíčových infrastrukturních sítí počínaje celým finančním sektorem včetně pojišťovnictví, přes značnou část sítě vodovodů a kanalizací, části energetiky, elektronických komunikací, částečně dopravy, ale také stovek klíčových firem. Privatizace sahala od celých průmyslových oborů přes obchodní sítě až do školství. A tento proces v zásadě dál pokračuje, jen má sofistikovanější podobu a přelévá se do dalších odvětví, v našem případě především do zdravotnictví. Privatizace byla ve prospěch českých subjektů, tak především zahraničních, často multinacionálních společností.

Podoba ekonomické transformace, kdy stát předčasně liberalizuje zahraniční obchod a uvolňuje regulaci, má totiž vedle okamžitých pozitivních efektů spojených se získáním know-how, moderní výrobou apod. v následné časové fázi fatální negativní dopady, a to především – v případě vysoké ziskovosti cizích investic v ČR – v podobě tendence narůstajícího objemu salda mezi odlivem kapitálu vytvořeného v České republice jeho vlastníky do zahraničí a jeho přílivem českým podnikatelům z jejich investičních aktivit v zahraničí.

Podle posledních údajů se sice zdá, že se odtok kapitálu (schodek prvotních důchodů, tj. rozdíl mezi platbami a příjmy vůči zahraničí) relativně stabilizoval, to ale i tak fakticky znamená, že absolutně dále roste (viz tabulku 2).

Jestli se pro nejbližší období předpokládá, že tlak odborů na růst mezd bude pokračovat (a současná diskuse o podobě státního rozpočtu 2020 tomu nasvědčuje), bude to znamenat i další mírné posuny v rozdělování vytvořeného HDP. A to tak, že na úkor čistého zisku firem (včetně těch pod zahraniční kontrolou) porostou rychleji náhrady zaměstnancům (mzdy a platy). To je i důvod, proč by se měl schodek prvotních důchodů přechodně

aspoň stabilizovat těsně nad pětiprocentní úrovní.

Pro jakékoliv seriózní úvahy o reálné a uchopitelné podobě evropského pilíře sociálních práv a jeho aplikace v českých podmínkách bude tudíž určující souběh tří vzájemně se ovlivňujících faktorů:

- vedle dopadů zpomalení ekonomické konvergence obecně a riziky plynoucí z nepredikovatelného postupu USA (i) v obchodní politice (i) vůči svým politickým spojencům včetně EU a v prvé řadě Německa
- tendence dlouhodobě mírně absolutně rostoucího salda odlivu peněz do zahraničí (v případě České republiky zmíněných současných cca 300 mld Kč), když o něco nižší je saldo odlivu kapitálu v dalších zemích V4
- podstatnou roli bude dál hrát dlouhodobé nastavení celkových pravidel pro chování ekonomických subjektů v rámci EU, resp. vývoj podoby unijního práva.

V principu jde o to, zda existující unijní ekonomická legislativa dostatečně respektuje nerovné výchozí postavení jak většiny západoevropských, tak na druhé straně východoevropských firem v celém dlouhém přechodném období. Máme tu na mysli rozdílnou úroveň produktivity práce a potažmo úroveň odměňování, nesrovnatelný přístup k financování, podstatně nižší úroveň celkové složené daňové kvóty apod.). Jde tedy o to, zda tato fakta unijní legislativa vnímá jako zděděné průvodní *atributy východoevropské nerozvinutosti*, nebo zda je chápe jako *skrytý dumping* (například prostřednictvím nižších mezd a sociálních standardů promítnutých v cenách zboží umožňujících snázeji proniknout na západoevropský trh).

Po letech zkušeností dlužno konstatovat, že existující unijní ekonomická legislativa a vůbec přístup vyspělých zemí EU k jejich východoevropským partnerům se zcela pragmaticky natáčí podle toho, jak se jim to právě hodí. *Když nás coby méně vyspělé a konkurenčně slabší země ničila a ničí společná pravidla jednotného trhu a profit směřuje z východu na západ, tak je vše v pořádku, ale když při své slabosti přeci jen někam pronikneme – zvláště v méně sofistikovaných výrobcích nároč-*

ných na velký objem (laciné) práce, v nabídce levnějších dopravních služeb apod., tak je to pro vyspělou část EU najednou „problém“.

V tomto kontextu je třeba vnímat například tu část *Pilíře sociálních práv* (potažmo *Politických směrů*) von der Leyenové obsahující fakticky výzvu směřovanou na členské státy, aby ve svých právních řádech občanům garantovaly minimální mzdy, případně zajistily těm nezaměstnaným, kteří se snaží nalézat práci, zaručenou (finanční) podporu.

Přestože asi nikdo nezpochybní tezi nové předsedkyně EK, že *„důstojnost práce je nedotknutelná“*, tak nad návrhem uzákonit právní nástroj k zajištění toho, aby *„měl každý pracovník v Unii spravedlivou minimální mzdu“*, která *„by měla těm, kdo pracují, umožňovat důstojný život“*, bude nutně vést seriózní – nejlépe tripartitní – debatu. A to nejen v ČR, ale i jinde. Důvod je evidentní – stále rostoucí sociální a ekonomická nerovnost a rozšiřující se relativní chudoba v EU. V současnosti nemá institut minimálních mezd zavedeno šest zemí – Kypr, Rakousko, Dánsko, Finsko, Itálie a Švédsko. V zemích, které minimální mzdu zavedenu mají, je její konkrétní výše řádově rozdílná. Ponecháme-li mimo pozornost extrém Lucemburska (s eurovou minimální mzdou cca 1,9 tis. eur), tak ve skupině nejvyspělejších zemí EU minimální mzda dosahuje cca 1,5 tis. eur (cca 40 tis. Kč, tj. cca 1,5násobek průměrného zaměstnaneckého, tj. řádného příjmu v ČR), ve skupině středně vyspělých zemí od Portugalska přes Maltu či Španělsko je minimální mzda proti první skupině asi poloviční (600 až 700 eur) a ve „zbytku“ EU jen 200 až 400 eur.

O nějaké homogenitě zemí Evropské unie pak zjevně nemá smysl hovořit, tím spíše ne o zavedení jednotné evropské minimální mzdy. Také to jen dokazuje, že otevřená a věcně argumentovaná diskuse o těchto meritorních ekonomických problémech a dopadech do sociální oblasti mají zpoždění možná deset, možná dvacet let.

Lze jen spekulovat, že pokud by byly vyjasněny dříve, nejspíše by odpadla řada dnešních problémů. Ale i to je daň dnes tak módní vlně „politické korektnosti“, kdy se o „jistých problémech“ vůbec raději nemluví, natož aby se k nim přistupovalo pokud možno exaktně.

Proto – z důvodů autocenzury raději jen krátce – glosujeme další pasáž druhé části *Politických směrů* nazvanou Unie rovnosti.

S (ne)rovnosti je to složitější

Jestliže se v textu objeví teze jako například, že *„Rovnost pohlaví je kritickou složkou hospodářského růstu. Evropská strategie v oblasti rovnosti pohlaví bude*

systematicky řešit způsob, jakým zákony ovlivňují ženy při rozhodování v průběhu jejich života, pokud jde o: nástup do zaměstnání, provozování podnikání, odměňování, sňatek, děti, správu majetku a pobírání důchodu“, tak ani zde asi nikdo nebude nic namítat proti bohubylým snahám o nastolení rovnosti – ovšem jen tam, kde to má jednoznačnou oporu v ráciu, nikoliv v pomýleném fundamentalismu.

Již jen trochu detailnější praktický pohled – například co se týče starobních důchodů mužů a žen a přeneseno do současných českých poměrů – nám sice naznačí, že možná máme co dohánět, ale jen na první pohled. Neprůstředným je argument, že současný starobní důchod je u mužů – počítáno z aritmetického průměru – asi o 2400 korun vyšší než u žen. Nerozvádějme zřejmě důvody – v souborech je početně nesrovnatelně více starších důchodkyň než důchodců a ty mají nižší důchody, měly v době pracovní aktivity obvykle nižší výdělků než jejich mužské protějšky a tyto platy jsou pak základem pro výpočet důchodu apod.). Ale není průměr jako průměr: pokud bychom se podívali na důchodové nároky mužů a žen nikoliv ze zkrusleného aritmetického, ale z průměrného mediánového příjmu při stejných 40 letech pojištění mužů i žen, pak už je rozdíl v důchodech jen asi třikrát menší – asi 800 korun. Průměrná nerovnost takto přesněji – či spíše objektivněji – změřená, je tedy asi 7 %, pořád ještě ve prospěch mužů.

Ovšem když se porovná průměrná absolutní výše peněz odčerpaná na „nízkých“ důchodech žen (v průměru žena pobírá důchod necelých 28 let a je jí v průměru vyplaceno cca 3,7 milionu korun každé), kdežto „vysoké“ důchody muži pobírají v průměru jen něco přes 19 let a obdrží cca 3,1 milionu korun každý, tak jsme rázem u 20procentní nerovnosti, *ale tentokrát v neprospěch mužů!* Takže která nerovnost je ta pravá? Ta, která říká, že průměrné mužské důchody jsou vyšší o 20 % než ženské, nebo ta, kdy ženy obdrží z důchodového systému o 20 % více než jejich mužské protějšky?

A už diskusi raději nekomplikujme velmi rozdílným objemem peněz, které do důchodového systému odeslali na odvodech (v průměru) jak muži, tak ženy, protože při ženských nižších průměrných příjmech a kratší době pojištění je výsledek nasnadě. Takže v debatě o rovnosti bychom se rázem dostali k otázce, zda preferovat *zásluhovitost* (tj. co nejtěsnější ekvivalenci mezi odvody z příjmů a důchody), nebo *solidaritu* (v tom případě raději moc na ekvivalenci nehledět a umnou konstrukcí třeba náhradového poměru a redukčních hranic důchody násilně zglajchšaltovat...).

Další požadavek na genderovou rovnost třeba v počtu eurokomisařů podle

pohlaví a další projevy brutálního sociálního inženýrství snad za komentář ani nestojí... to má Martin Potůček v minulém čísle Fóra sociální politiky pravdu.

Ale nebuďme k vizionářské Ursule von der Leyenové zbytečně nespravedliví, protože je evidentní, že si do Bruselu odnesla atmosféru prapodivných debat probíhající v rodném Německu. Zřejmě nebude sporu o tom, že si všechny státy co do ekonomické úrovně historicky dlouho rozdělené Evropy, ať již té chudé či bohaté, nejen dobře uvědomují omezení a mnohá rizika plynoucí z různého stupně ekonomické vyspělosti ústící do existujících nerovností, ale že také vyvíjejí poměrně systematické úsilí k jejich překonání v historicky dohledné budoucnosti. Mají to ostatně zaktoveno nejen v článku 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU): „(Unie) ... usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“. Svědčí o tom například i vždy na sedm let uzavírané Dohody o partnerství, nyní schválené na končící období let 2014 až 2020 jako Fondy ESIF, ale i další kohezně laděné projekty typu tzv. Junckerova balíčku apod.

To všechno by mělo časem vyústit do praktického naplnění shora citovaného třetího článku SFEU. Jde o to, zda jsme ve shodě i na délce a reálné náplni přechodného období ústícího do tohoto jistě chvályhodného unijního ideálu.

Pohled na Politické směry von der Leyenové z odstupu budoucnosti

Aktuální situace v končící druhé dekádě 21. století je taková, že pořád jsme – a zřejmě ještě relativně dlouho budeme – teprve na prahu složitého přechodného období. K cílové podobě Evropské unie – pokud jde o stejnorodost ekonomické úrovně – teprve klopotně konvergujeme. Někdo rychleji, jiný pomaleji.

Z propočtů plyne, že k plné ekonomické integraci bude Evropa potřebovat nejspíše celé toto století – když vše dobře půjde a když budeme na budoucnost mechanicky uplatňovat statistické a prognostické metody známé z dosavadní historie vývoje evropských ekonomik.

Pro příklad takové prognózy vývoje zde použijeme data o úrovni HDP na obyvatele při přepočtu pomocí běžné parity kupní síly. Omezíme se jen na země V4 (když u Pobaltí to není řádově jinak) a pokusíme se z dosavadních temp individuální ekonomické konvergence v kombinaci s již dosaženou hladinou velmi jednoduše zkonstruovat odhady délky doby, než tyto země dosáhnou hladiny ekonomické

(a sociální) úrovně, jakou mají ve srovnávaných zemích EA12. Dostaneme se na rozmezí budoucích dvou až čtyř dekád, a to za předpokladu, že se rychlost dosa- vadních individuálních temp konvergenčních procesů docílená za poslední dvě de- kády udrží ještě v dalších cca dvou až třech dekádách, tj. do časového horizontu roku cca 2035 u Slovenska, po roce 2040 u Polska a ČR a po roce 2050 u Maďarska.

Rozumí se samo sebou, že až v závěsu za vyrovnáváním hladin ekonomické úrovně může dojít i k vyrovnávání hladin sociálních standardů, což znamená, že žá- doucí posuny směrem k urychlení na poli sociální legislativy jsou kauzálně obecně úzce svázané se zrychleným pokrokem v ekonomické oblasti. *Zavést vysoké stan- dardy evropských sociálních práv také v České republice či v zemích V4 (na hladině v tu dobu běžné ve vyspělých zápa- doevropských zemích) ještě dříve než ve čtvrté dekádě tohoto století lze jedině za podmínky, že bude velmi brzy vytvořen a v praxi implementován takový hospo- dářský model, který by umožnil ekonomickou konvergenci velmi razantně urychlit.*

Představa, že časový interval potřebný na plné srovnání standardů českých a evropských sociálních práv pokryje další zhruba čtvrtstoletí či ještě déle, tedy ještě přechodné období další nejméně jedné či spíše dvou a možná tří generací vstoupiv- ších do aktivního života po sametové re- voluci, je politicky a sociálně i v dalších ohledech jasně neprůchodná / nesdělitel- ná / deprimující. Nicméně drtivá většina empirických a hlavně evropských zkuše- nosti z minula (a nejen v případě České re- publiky) k těmto závěrům o extrémně dlouhém konvergenčním období fakticky směřuje.

Pokud i tyto časové odhady podle opti- misticky propočtené reálné délky pře- chodného období nutného k plné ekono- mické a sociální konvergenci budeme po- važovat za tzv. varovnou prognózu, pak otázka zní, zda je možné se jí zdárně vy- hnout, resp. za jakou cenu a za jakých podmínek je možné ji stlačit do řádově kratších časových hodnot.

Soudíme, že – aspoň potenciálně – to možné je. Mezi další faktory, se kterými bude tak jako tak nezbytné již v nejbližší době intenzivně pracovat, je totiž potřeb- né zařadit přinejmenším:

- zvládnutí protichůdných tendencí (šancí a rizik), které vyvolají další efek- ty již probíhající *čtvrté průmyslové re- voluce*, resp. regulace a stimulace pozi- tivních dopadů celé této „digitální“ agendy v oblasti Průmysl 4.0, Práce 4.0, Vzdělání 4.0 atd.;
- masivní nasazení *sociálního kapitálu*, od kterého lze očekávat udržení před- ností hospodářského *modelu sociálně tržní ekonomiky* nad hospodářskými modely jak anglosaskými, tak státního

kapitalismu (čínské či korejské proveni-
ence);

- odblokování existujících systémových zábran dosud efektivně podporujících nadprůměrně vysoký odtok kapitálu z ČR;
- hledání synergických efektů umožňujících i v přechodném období aplikovat v přiměřené míře smysluplné sociální standardy tak, jak jsou v širokém spektru obsaženy ve výše uvedeném stanovisku EHSV k evropskému pilíři sociálních práv.

Pokud by se dařilo průběžně docilovat synergických efektů z těchto a dalších faktorů posilujících trvale udržitelný růst ve všech jeho dimenzích, mohla by dostat samotná idea evropského pilíře sociálních práv reálný a realizovatelný obsah a také výše citované vize Ursuly von der Leyenové by mohly nabýt realističnosti.

Širší zasazení problematiky aplikace evropského pilíře sociálních práv do kontextu eurozóny a zemí stojících mimo eurozónu je přece jednou z oblastí, o které se ve všech zemích EU v rámci národních debat již poměrně do hloubky diskutovalo. Země eurozóny mají nástroje pro snazší aplikaci a konvergenci sociálních oblastí, jejichž principy jsou v evropských smlouvách zakotveny, ale jejichž realizace zatím příliš koordinována není. Jedno-

značný názor zemí, které do EU vstoupily po roce 2004, upřednostňuje aplikaci evropského pilíře sociálních práv bez rozdílů na všechny země EU.

Aplikace pouze na země eurozóny vyvolává obavy z urychlení vývoje směrem k „vícerychlostní“ Evropě a z dalšího zaošťování zemí mimo eurozónu v oblastech mzdových i sociálních. Tento vývoj by mohl vyvolat obavy z další divergence v EU, což by v současném politickém ovzduší mohlo jen dále posilovat nedůvěru v EU a vážně ohrozit celý evropský projekt – jeden brexit snad jako vážné varování stačil. Proto je tato otázka velmi citlivá a vyžaduje vyvážené řešení, opřené více o exaktnost a méně o hysterii.

Závěr

Především problematika dopadů technologického vývoje popisovaného jako *Průmysl 4.0*, *Práce 4.0* nebo šířeji jako *Společnost 4.0* zaměřuje diskuse o evropském pilíři sociálních práv do budoucnosti. Nástin reality produkce v blízké budoucnosti, ale i typů a způsobů práce třeba v rámci tzv. „ekonomiky sdílení“ podporované digitálními platformami znamená masivní vyhýbání se některých aktérů ekonomicko-právním strukturám a vztahům. *Vzhledem k přeshraničnímu či dokonce*

mezikontinentálnímu charakteru těchto pracovních a obchodních vztahů je žádoucí jednoznačná evropská úprava základních charakteristik a požadavků s cílem pozitivní sociální konvergence v Evropě. Národní řešení má v těchto oblastech zjevně velmi omezenou působnost.

Kvalitní diskuse o tom co, jak a do jaké míry by mohly být jednotlivé prvky upraveny, by jistě byla přínosem k rozvoji evropského pilíře sociálních práv a k dalšímu směřování sociálně tržní ekonomiky přinejmenším pro první čtvrtinu 21. století. Nepochybně by vytvořila žádoucí rámec pro uvážlivou korekci někdy hodně utopických vizí obsažených v *Politických směrech pro příští Evropskou komisi, 2019–2024*.

1 Pozn.: Paritou kupní síly je takový poměr mezi měnami, který vyjadřuje schopnost zakoupit stejný soubor statků ve srovnávaných zemích.

Ing. Jaroslav Šulc, CSc.

(sulc.jarek@volny.cz) pracoval téměř dvě desetiletí na ústředních orgánech státní správy České republiky (FSÚ, FMSP a MF ČR), souběžně působil na VŠE a poté na VŠFS. V posledních deseti letech byl ekonomickým poradcem předsedů ČMKOS, premiéra a předsedy Senátu. Nyní je v důchodu. Zabývá se především sociálními aspekty makroekonomického vývoje.

Polemika

Dva roky vyhlašování bezdoplatkových zón. Méně dávek, více bídy

Alena Zieglerová

Vyhlašování oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, tzv. bezdoplatkových zón, je součástí zákona o pomoci v hmotné nouzi již dva roky. Ustanovení se do zákona dostalo s cílem umožnit samosprávám zakázat výplatu sociální dávky doplatek na bydlení tam, kde dochází ke kumulaci potíží spojených s poskytováním nekvalitního bydlení chudým. Bezdoplatkové zóny se rychle rozšířily do desítek obcí ve většině krajů ČR. Proti daným částem zákona se postavili senátoři podáním ústavní stížnosti. Návrhy na zrušení vyhlášek řeší také krajské soudy a krajské úřady. Zákonem daný cíl je při rozšiřování zón v obcích zaměřován za boj proti obchodu s chudobou. Spekulantů s bydlením se však bezdoplatkové zóny nedotýkají, úbytek sociálně vyloučených lokalit v důsledku jejich vyhlašování se neprokázal. Postiženými tak zůstávají jen domácnosti v hmotné nouzi, kterým nezbyvá než své ubytování hradit z jiných zdrojů. Lékem na snížení výskytu negativních jevů spojených s bydlením nízkopříjmových je zavedení sociálního bydlení.

Bezdotkatelná zóna se říká domu, vchodu, ulici nebo čtvrti, kde je z rozhodnutí obce od určitého data znemožněno vyplácet sociální dávku doplatek na bydlení. V zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi v aktuálním znění (dále jen „zákon“) jsou bezdoplatkové zóny pojmenovány jako „oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“. Běžně jsou tato místa ztotožňována s označením „sociálně vyloučené lokality“ nebo „ghet-

to“. **Doplatek na bydlení** je sociální dávka určená k úhradě nákladů na bydlení osob v hmotné nouzi. Její oprávněnost posuzuje a výplatu kontroluje Úřad práce České republiky (dále jen „úřad práce“), tedy stát. **Rozhodnutím obce** je míněn akt zastupitelstva nebo rady, tedy obce jako samosprávy, vedoucí k podání žádosti pověřenému obecnímu úřadu (obce často jiné, nejméně II. typu),¹ aby vydal opatření obecné povahy, kde bude stanoveno, do kterých míst

žádající obce nebude kvůli zvýšenému výskytu sociálně nežádoucích jevů vyplácen doplatek na bydlení. Bez nároku na tuto sociální dávku se pak od stanoveného data ocitnou jak občané v hmotné nouzi nově přistěhovaní, tak ti stávající, pokud se v rámci bezdoplatkové zóny přestěhují nebo jejich ubytovací či obdobná smlouva vyprší a nová na ni nenaváže. Opatření obecné povahy je typ vyhlášky využívaný do doby rozmachu bezdoplatkových zón

zejména pro oznámení dopravních omezení a zákaz vstupu do lesů.

Je užitečné se ohlédnout zpět do doby, kdy se označování míst v obci, kde nemá být podporováno bydlení chudých, dostalo do zákona. Je to totiž historie ještě o něco hlubší, než období dvou let, po které se vyhlášení bezdoplatkových zón rozvinulo do dnešních rozměrů.

Zákaz doplatku na bydlení jako úlitba obcím

Kořeny vzniku bezdoplatkových zón nacházíme v roce 2012, kdy tehdejší ministr práce a sociálních věcí Jaromír Drábek ukončil vyplácení sociálních dávek obcemi a převedl agendu hmotné nouze na úřad práce. Obce tehdy přišly o to, co do té doby považovaly za své výsostné vody. Přestaly mít vliv na přiznávání a rozhodování o výši sociálních dávek. Úřad práce, sjednocený pár měsíců předtím ze 77 samostatných pracovišť, se horko těžko dával dohromady a výplatu sociálních dávek zvládal jen s obtížemi. Kritizovat převod dávek z obcí na stát, byť dávky samy byly vždy státní, začalo být napříč celou veřejnou správou běžné.

Obce ztratily motivaci provádět sociální práci, když náhle bez dávek „nebylo jak“. Některé dokonce rušily své sociální odbory. A právě tou dobou se naplno uchytil dodnes přetrvávající pokřivený dialog státu s obcemi o místních sociálních politikách, charakterizovaný opatrným našlapáním a nešikovnými, pro samosprávy nezávaznými, pokyny ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), kdykoli je potřeba se s obcemi domluvit, co v sociální oblasti bude dělat stát a co spadne do kompetence obcí, případně „za kolik“. Nátlak a ústupky, tak dnes v Česku vypadá prosazování státní sociální politiky, která je z podstaty plošná, např. při boji s chudobou, na lokální úrovni. Nejvýraznější nátlakovou skupinou se v průběhu tahanic se státem stal Svaz měst a obcí ČR (dále jen „SMO ČR“) reprezentující 44 % místních samospráv.

Už v roce 2014 dokázal SMO ČR přesvědčit poslance Zbyňka Stanjuru, aby svým jménem předložil pozměňovací návrh k projednávané novele zákona, kterým se rozhodování o „ztracené“ sociální dávce na bydlení chudých vrátí do rukou obcí. Nešlo o to, aby se na obce vrátili úředníci z úřadu práce. Šlo o tu moc přiznat, spíše však o možnost nepřiznat, dávku lidem na ubytovnách. Protože bez nutného bydlení chudých bude v obcích klid a pořádek. Pozměňovací návrh na doplnění podmínek přiznání doplatku na bydlení zněl:

V § 33 odst. 6 větě druhé se na konci doplňují slova „v případě souhlasu obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází.“⁵

Novinka platila, na pozadí proměnlivého vyládu ministerstva vnitra o závaznosti (ne)souhlasu samospráv pro rozhodování úřadu práce coby státního orgánu, jen necelé dva měsíce. Anabáze skončila změnou stanoviska ministerstva vnitra těsně předtím, než byla vyčerpána možnost vyplácet alespoň mimořádnou okamžitou pomoc klientům, kteří kvůli prudkému nárůstu nesouhlasu obcí s výplatou doplatku na bydlení přicházeli ze dne na den o střechu nad hlavou. Ikonou tohoto prvního pokusu o obnovu rozhodování samospráv o chudinských dávkách se stal starosta Bohumína, který neváhal zajistit zákaz doplatku na bydlení na území města všem⁴.

Vládou iniciovaná oprava, další novela zákona, počítala už jen s využíváním informace pověřených obecních úřadů, tedy obcí II. stupně a těch menších, spadajících do jejich správního obvodu, při rozhodování úřadu práce o přiznání doplatku na bydlení:

V § 33 odst. 6 větě druhé se za slovo „nouzi“ vkládají slova „s využitím informace pověřeného obecního úřadu nebo újezdního úřadu podle § 35a odst. 1“ a slova „v případě souhlasu obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází“ se zrušují.⁵

S pozměňovacími návrhy k vládní opravné novele SMO ČR tentokrát oslovil poslance Vladislava Vilímce. Jeho první pozměňovací návrh byl ještě opatrný a snažil se překonat potíž se závazností stanoviska samospráv pro stát:

V § 33 se doplňuje odstavec 9, který zní: „(9) Sdělí-li obec krajské pobočce Úřadu práce stanovisko, v němž uvede lokality na svém území, ve kterých dochází ke koncentraci sociálně nežádoucích jevů a jehož součástí může být doporučení o maximálním počtu osob, jimž by měl být poskytnut doplatek na bydlení v dané lokalitě, je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen toto stanovisko v řízení o přiznání doplatku na bydlení zohlednit.“⁶

Součástí zdůvodnění návrhu bylo de facto přiznání autorství SMO ČR a také odkrytí hlavního důvodu návrhu:

Tento pozměňovací návrh je podporován i ze strany Svazu měst a obcí ČR ... Cílem tohoto pozměňovacího návrhu je zachování určité pravomoci obce v samostatné působnosti především v rozhodování, zda na jejím území se budou dotovat tzv. substandardní formy bydlení. Je evidentní, že s ubytovny je spojena řada rizikových jevů, které se přímo dotýkají územní samosprávy a působnosti obcí. Z těchto důvodů je nezbytné, aby obec i v samostatné působnosti měla v nezbytné míře oprávnění vstoupit do regulace místních podmínek.

K překvapení mnohých pak tentýž poslanec předložil v den konání druhého čtení návrhu ještě druhý, o poznání sofistikovanější pozměňovací návrh z dílny SMO ČR. Problém nezávislosti rozhodování státu na rozhodování samospráv byl v novém návrhu překonán navázáním politického rozhodnutí obce v samostatné působnosti na správní úkon pověřeného obecního úřadu, tedy již v přenesené působnosti. Pověřené obecní úřady byly navíc dle návrhu povinny žádost o vyhlášení bezdoplatkových zón před podáním projednat se státními orgány, konkrétně s Policií ČR v případě, že za nežádoucí jev je v dané oblasti označeno porušování veřejného pořádku, a s Orgánem sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) působícím v přenesené působnosti státu na obecních úřadech obcí III. typu, pokud je za nežádoucí jev označeno závadové chování ohrožující vývoj dětí. „Kouzlo“ návrhu pak spočívalo v jeho propojení s nově dodaným odstavcem 9 do paragrafu 33 zákona, který vyloučil schválení žádosti o doplatek na bydlení v místech označených obcí jako oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, pokud byl jejich zvýšený výskyt státními orgány potvrzen.

§ 33d Oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (1) Obec, na jejímž území se nacházejí místa, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, může požádat pověřený obecní úřad, v jehož územním obvodu se tato místa nacházejí, o vydání opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (dále jen „opatření obecné povahy“). Žádost musí obsahovat: a) identifikaci míst, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy a b) odůvodnění, v čem je spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů; za sociálně nežádoucí jevy se považuje zejména porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek apod.

V § 33 se doplňuje odstavec 9, který zní: „(9) Nárok na doplatek na bydlení nevznikne, pokud se byt, jiný než obytný prostor podle odst. 6 věty první nebo ubytovací zařízení nachází v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vyhlášené opatřením obecné povahy podle § 33d. Ustanovení věty první se nepoužije na případy, kdy vlastnické právo nebo právo na užívání bytu, jiného než obytného prostoru podle odst. 6 věty první nebo ubytovacího zařízení vzniklo před vydáním opatření obecné povahy podle § 33d.“⁷

A právě tak se zrodily bezdoplatkové zóny. V okamžiku překvapení zákonodárců, kteří měli na seznámení se s pozměňovacími

návrhem od jeho podání k hlasování všehošudy čtyři hodiny, nebylo návrhu co vytknout. Tedy alespoň co do výhod pro starosty a primátory, kteří se, podobně jako starosta Bohumína, potřebovali svým voličům představit jako bojovníci proti obchodu s chudobou. Konečně se jim otevřela cesta, jak zakázat alespoň někde na svém území sociální dávku, kvůli které, jak se mnozí politici dosud domnívají, žijí lidé na ubytovnách, místo aby si pronajali byt a platili si ho ze svého. V rozpravě pak smysl svého návrhu shrnul předkladatel takto:

*Proto jsem i ve spolupráci, musím říci, se Svazem měst a obcí připravil, nebo tedy změnil původní koncept ... nyní tedy nově navrhuji, aby pověřené obecní úřady, to znamená v přenesené působnosti, nikoliv v samostatné působnosti, získaly oprávnění vydat opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Opatření by se vydávalo na základě žádosti příslušné obce v samostatné působnosti, ale projednávalo by se v přenesené působnosti ... **Namísto toho ten vládní návrh vyřazuje z rozhodovacího procesu obce v samostatné působnosti, tedy starosty, kteří znají místní podmínky a musí ty problémy sami řešit.***

Pro další úvahy o funkčnosti bezdoplatkových zón je podstatné nepřehlédnout cíl, s jakým byly do zákona zavedeny. Šlo o **právo obcí jako samospráv rozhodovat o tom, zda na svém území strpí „špatné adresy“, které by musely řešit.** Jinými slovy, cílem druhého pozměňovacího návrhu SMO ČR bylo dostat do zákona právo obcí se problémového bydlení a bydlících na svém území zbavit tím, že určí, kde ubytovatelé a ubytovaní nebudou moci počítat se státní podporou. Legislativně technicky proběhla tato změna posunem od Stanjurova „souhlasu obce“ s výplatou doplatků na bydlení lidem na ubytovnách (2014) přes „závazné stanovisko obcí“ k výplatě doplatků na bydlení i mimo ubytovny ve vládním opravném návrhu (2016) až po Vilímcův „zákaz výplaty“ doplatku na bydlení závazný pro úřad práce, pokud na obcí vymezeném území je pověřeným obecním úřadem na základě stanoviska Policie ČR a/nebo OSPOD shledána zvýšená míra sociálně nežádoucích jevů.

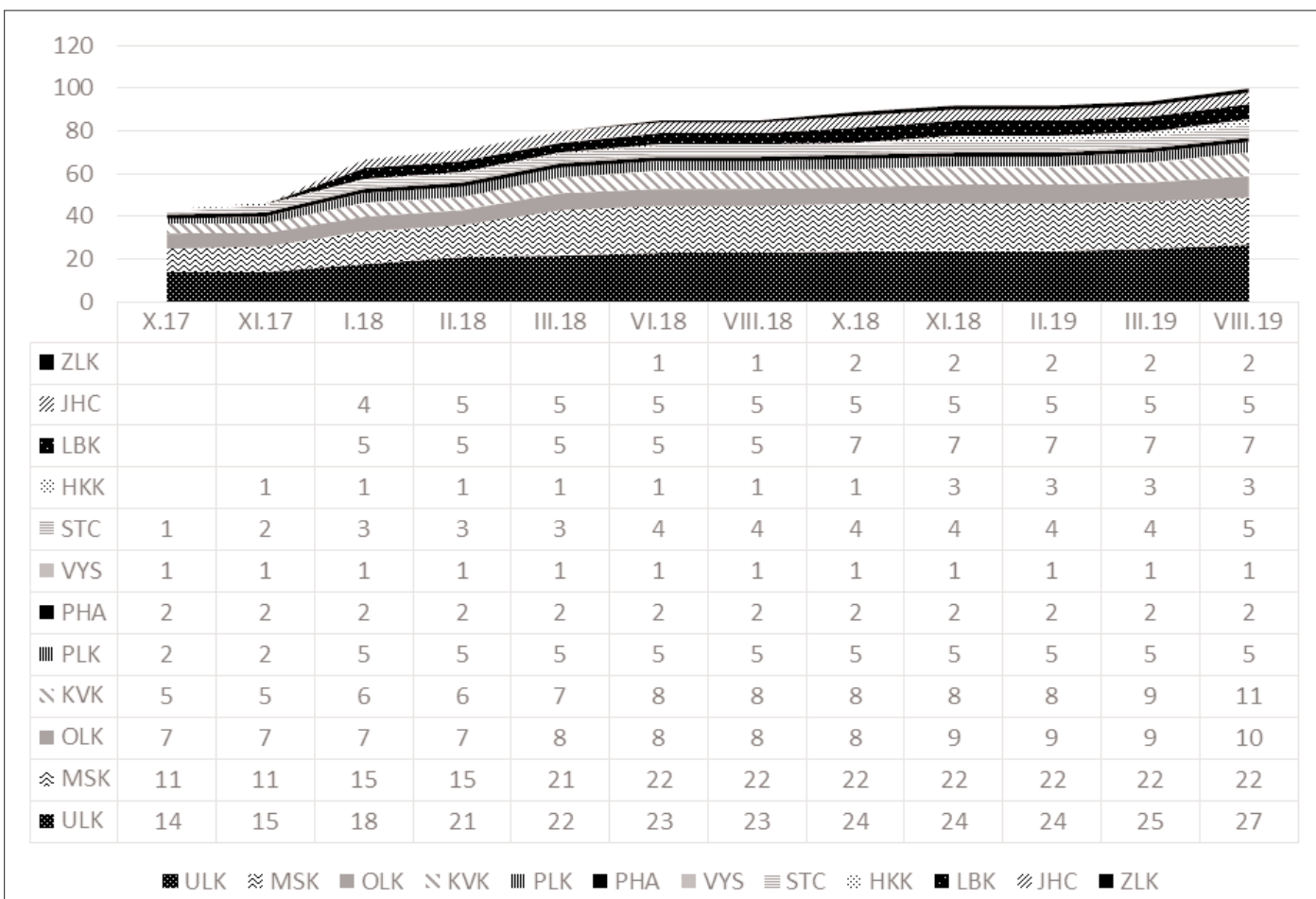
Nutno dodat, že nad tímto řešením panovala v lednu 2017 v Poslanecké sněmovně až dojemná shoda. Snad i proto, že Sněmovnou souběžně procházel vládní návrh zákona o sociálním bydlení, který rovněž počítal s posílením role obcí při

ovlivňování bydlení chudých na svých územích. Proti byla tehdejší ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová, která uvedla, že „prostřednictvím dávek ten problém takhle řešit nelze ... protože ty návrhy i z hlediska správního práva a věcně z hlediska ústavního práva jsou prostě značně problematické“.⁹ Při samotném hlasování o příslušném pozměňovacím návrhu pak byli proti pouze poslanci a poslankyně z její strany.¹⁰ Čisté svědomí může mít také dvacet senátorů a senátorek z více stran, kteří proti zařazení § 33d a § 33 odst. 9 do zákona podali dne 6. 12. 2017 stížnost k Ústavnímu soudu.¹¹ Ústavní stížnost byla jen logickým pokračováním zamítavého stanoviska k této změně vládního návrhu ze strany Ústavně-právního výboru Senátu z doby jeho projednávání v horní komoře.¹²

Lavina vyhlásování bezdoplatkových zón

Nástroj obcí proti obchodníkům s chudobou, jak bylo brzy nové ustanovení zákona prezentováno, se stal pro řadu samospráv vítanou holí v ruce, kterou bylo zdánlivě možné „výskyt jevů“, ztotožňovaný často s výskytem chudých, dostat z obce pryč. Podobně jako v roce 2015, také krátce po účinnosti novely s možností vyhlášovat ob-

Graf č. 1: Vývoj rozhodování o bezdoplatkových zónách v krajích



lasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (od 1. 6. 2017) se jako lavina šířila jednání zastupitelstev a rad obcí, zda novinku využít, jak oblasti stanovit a čím zákaz doplatku na bydlení odůvodnit.

Pomyslné prvenství v tomto závodě o čas zaujímá městský obvod Ostrava-jih,¹³ jehož rada se sešla mimořádně v 9.25 hodin hned v první den účinnosti novely a všech šest přítomných členů se za deset minut usneslo, že bude podána žádost o vydání příslušného opatření obecné povahy (dále jen „OOP“). Do čtyř měsíců, při prvním screeningu prováděném Institutem pro sociální inkluzi v říjnu 2017, požádalo o vydání OOP, nebo takový záměr zveřejnilo, 43 obcí v 8 krajích. O rok později, v říjnu 2018, už to bylo 89 obcí ve 12 krajích, což představovalo nárůst počtu obcí uvažujících o bezdoplatkových zónách o 107 % a zastoupení téměř všech krajů. Aktuálně (k 8. 8. 2019) existuje v ČR rovných **100 obcí ve 12 krajích ČR**, které o vyhlášení bezdoplatkových zón prokazatelně uvažují, rozhodly o podání žádosti o jejich vyhlášení, nebo na jejich území bylo nejméně jedno OOP vydáno. Oproti loňskému srpnu je meziroční nárůst počtu těchto obcí sice pozvolnější (o 18 %), nových obcí nicméně trvale přibývá a objevuje se navíc fenomén rozšiřování zón stávajících, někdy i na celé nebo skoro celé území.

Přehled podle krajů je vhodné využívat nejen proto, že seznamy a mapy ukazující konkrétní obce vyvolávají paniku v obcích okolních, která je motivuje k dalšímu vyhlášení bezdoplatkových zón, ale také proto, že postoj krajů je pro odhodlání obcí žádat o vydání OOP klíčový. Krajský úřad je přezkumným orgánem při podávání námitek a připomínek proti vyhlášení OOP a na úrovni samostatné působnosti jsou to právě kraje, kdo nastavuje regionální sociální politiku, která se promítá i do sociálních politik komunálních.

Příkladem dobré praxe v roli přezkumného orgánu je Krajský úřad Středočeského kraje, který na podnět veřejné ochránčyně práva rozhodl 15. 3. 2019 o zrušení OOP vydaného plošně v celém Kladně.¹⁴ Kromě toho, že Magistrát města Kladna v prosinci roku 2017 akceptoval jako bezdoplatkovou zónu celé katastrální území města, což krajský úřad vyhodnotil jako rozporné se zněním § 33d zákona, ignoroval klesající tendenci kriminality i její aktuální stav v roce 2017, takže nebylo možné mluvit o „zvýšeném“ výskytu tohoto negativního jevu, a navíc opomněl vyzvat veřejnost nejen k podání námitek, které se týkají majitelů nemovitostí v zasažených oblastech, ale také připomínek, jež může podat každý, kdo se cítí být vydaným opatřením dotčen.¹⁵ Podobný případ postupu krajského úřadu, tj. zrušení aplikované bezdoplatkové zóny, nastal v Úpici v Královéhradeckém kraji.

Příkladem špatné praxe kraje jako samosprávy je jednoznačně Ústecký kraj,

kteří krátce po účinnosti nového paragrafu 33d pilně vydal vlastní metodiku po obce,¹⁶ včetně formuláře OOP přílohou, která jim pomohla postupovat bez obav z přezkumného řízení jak při podávání odůvodněných žádostí, tak při samotném vyhlášení bezdoplatkových zón. „Tah na branku“ Ústeckého kraje je zřejmý ze srovnání s daleko lidnatějším a podobně strukturálně postiženým krajem Moravskoslezským. Stejně tak je patrný vliv aktivní podpory vyhlášení OOP ze strany Karlovarského kraje¹⁷ v porovnání s přístupem kraje Olomouckého, který naopak při zmínce obcí o úmyslu vyhlásit bezdoplatkovou zónu účinně jedná.

O zavedení bezdoplatkové zóny uvažoval i Moravský Beroun. Poté, co se do věci vložila vládní Agentura pro sociální začleňování a Olomoucký kraj, město od ní upustilo. „Společně jsme hledali i jiná možná opatření, zejména - ale nejen - v oblasti cílené sociální práce,“ uvedla krajská koordinátorka pro národnostní menšiny Renáta Köttnerová.¹⁸

Rozdíly v přístupu krajů jsou zřejmé z přehledu počtu bezdoplatkových zón obcemi avizovaných a skutečně vyhlášených, přičemž je nutno vyzdvihnout, že dva kraje, Jihomoravský a Pardubický, v přehledu vůbec nefigurují, protože na svém území žádné bezdoplatkové zóny neřeší.

Z celkového počtu obcí avizujících vyhlášení OOP (zmiňovaných 100 místních samospráv) bylo **nejméně jedno OOP vyhlášeno v 66 obcích k 8. 8. 2019**. Vyhlášeným OOP je míněno takové, které bylo oznámeno na úřední desce dané obce. Přehled o počtu účinných OOP, tedy ve stavu po vypořádání připomínek a námitek, má k dispozici úřad práce, jemuž obce nabytí účinnosti nahlašují. Úřad práce udává počet **67 účinných OOP** (nikoli obcí) **k 30. 6. 2019**.¹⁹

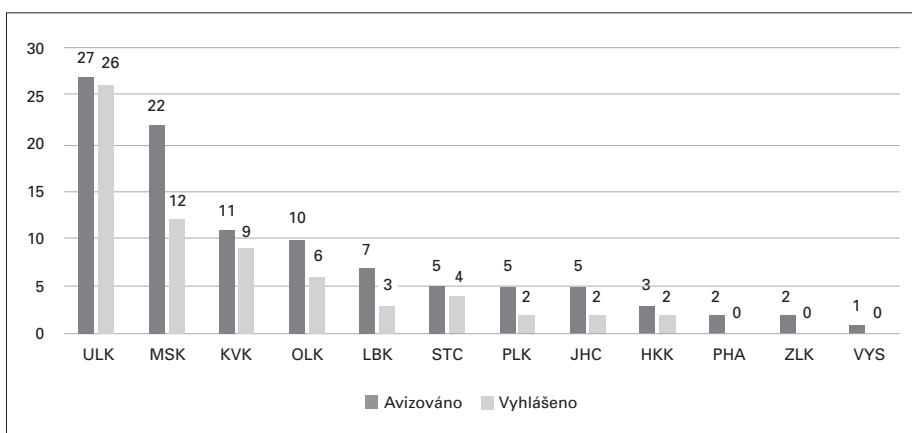
Hnací síly stále rostoucího počtu obcí, které na svém území ve jménu boje proti obchodu s chudobou zadržují státní

pomoc chudým, lze za dva roky vývoje rozdělit na i. soutěživost obcí mezi sebou, ii. vnitřní politickou soutěž, iii. tendenci k rozšiřování zón na hranu možného, iv. dominový efekt na sousední obce a v. bezradnost.

Soutěživost obcí v disciplínách jako kdo první v ČR, v kraji, případně dříve než obce okolní vyhlásí na svém území bezdoplatkové zóny, která obec jich pak bude mít více nebo je rozšíří na větší území, lze demonstrovat na zprávách z regionů. K prvenství účinnosti zákazu doplatku v ČR (od října 2017) se hrdě hlásí Sokolov,²⁰ ačkoli první byl ve skutečnosti městský obvod Ostrava-jih se třemi OOP účinnými již od srpna 2017. Není přitom tak podstatné, kdy se komu podařilo svolat radu či zastupitelstvo, sepsat žádost a vypořádat připomínky. Zásadní je právě ta pochybná soutěž mezi obcemi uskutečňovaná medializací zakazování doplatku na bydlení jako nějaké zásluhy o blaho občanů na straně jedné (absurdní označení takových obcí je „průkopník“) a na druhé straně šíření paniky u obyvatel obcí v sousedství, které nic takového nedělají.

Meziobecní soutěž probíhá také podobně jako řecko-fímský zápas, v němž vítězí silnější. Známý jsou případy, kdy malá obec I. stupně bez vlastního pověřeného úřadu byla odkázána na libovůli obce větší, jejíž pověřený úřad se zdráhal (v důsledku spojeného modelu veřejné správy, v němž politici mají stále jistý vliv na úředníky) bezdoplatkovou zónu malé obci vyhlásit. Ať už kvůli tomu, že chtěl být sám tím prvním, kdo to udělá (například Most versus Obrnice v Ústeckém kraji) nebo proto, že by musel nést důsledky migrace z obce menší do obce vlastní (příklad Tanvaldu ve vztahu ke Starým Hamrům v Libereckém kraji).²¹ Nejméně v jednom případě skončily podobné tahanice sporem řešeným na ministerstvu vnitra. Týkalo se to Městského úřadu v Rumburku a samospráv obcí Krásná Lípa a Staré Křečany na Šluknovsku v Ústeckém kraji. Je navíc signifikantní, že obě tyto obce I. typu byly

Graf č. 2: Počet obcí s avizovanými a vyhlášenými OOP k 8. 8. 2019



k vyhlášení OOP motivovány obavou z existující bezdoplatkové zóny v blízkém Varnsdorfu. Ten je obcí II. typu, a tak si pro dané opatření vystačil s vlastním obecním úřadem. Dnes mají mimochodem na Šluknovsku všechny zmíněné obce vlastní zóny a debatují o tom, zda a jak je dál rozšířit.

Bezútešnost soutěže meziobecní si nijak nezadá s ostrými lokty, které vyžaduje soutěž vnitřní, mezi politiky jednoho města. Ta ve sledovaném dvouletém období kulminovala před komunálními volbami konanými v říjnu 2018. V létě toho roku to v zasažených městech vypadalo, že vyhlášení nebo alespoň rozšíření bezdoplatkových zón je nutnou podmínkou, aby se vůbec někdo do místních zastupitelstev dostal. V Ústí nad Labem a nedalekých Trmicích (dalším příkladem oběžnice velkého města, které nezbyvá, než se přidat) už tou dobou měli bezdoplatkové zóny účinné na 22 místech, dokonce i tam, kde byl v minulosti zaznamenán i jen jediný přestupek. To však bylo do voleb stále málo, proto se debata vedla o tom, kdo hlasitěji prosadí inspiraci městem Kladno, které se za ghetto prohlásilo rovnou celé.²²

Nepřímou úměru vytěšňovacích a začleňovacích strategií místních politiků vůči jejich výsledkům ve volbách nelze demonstrovat lépe, než právě na příkladu Ústí nad Labem. V červenci 2018 pomohl po ohlášení zrušení dvou ubytoven ústecký politik Karel Karika, ve spolupráci s místními neziskovkami, najít bydlení pro více než 200 obyvatel ohrožených bezdomovectvím. Získal díky tomu od občanů dostatek volebních hlasů, aby v zastupitelstvu mohl usednout, ale byl vytěšněn ostatními politiky z hnutí, která mezi sebou místo pomáhání soutěžila o to, kdo lépe a „efektivněji“ lidi v bytové nouzi dostane z města pryč. Po volbách pak společně docílili prohlášení celého Ústí nad Labem za bezdoplatkovou zónu, čímž z města učinili formálně největší sociálně vyloučenou lokalitu v ČR. Politicky je zkrátka „výhodné“ raději jednoduše zakazovat než složitě vytvářet životní podmínky.

Podobný politický boj jako v Ústí nad Labem svedli kandidáti do zastupitelstva v Mostě, kde to také skončilo plošným vyhlášením bezdoplatkových zón po celém městě. Konkrétně všude tam, kde jsou obytné domy, vyjma ubytoven, takže Mostu se v rámci komunálních voleb navíc podařilo vynalézt bezdoplatkovou zónu „naruby“. Celé město jako bezdoplatkovou zónu mělo za dobu trvání této módy dále město Úpice v Královéhradeckém kraji, Postoloprty a Klášterec nad Ohří v kraji Ústeckém, Karviná (až na jednu čtvrt, kterou město „obětovalo“) a marně se o prohlášení sebe sama za oblast negativních jevů dvakrát pokusily Přemyslovice v Olomouckém kraji, kterým v tom pokadě zabránil Městský úřad v Prostějově.

Častější než okaté plošné zákazy je však postupně rozšiřování původně subtilních bezdoplatkových zón. Bruntál v Moravskoslezském kraji pokryl tímto způsobem své území z poloviny. Liberec a donedávna i Děčín rozšiřovaly své zóny systematicky, dům od domu, přičemž u toho svádí boj o domluvu na zlepšení podmínek se soukromými majiteli příslušných nemovitostí (což je jakýsi prapůvodní záměr toho opatření). Činí tak ovšem bez účinné sociální práce s ubytovanými, která je vnímána jako nikdy nekončící, protože podpořené domácnosti by po umístění jinam majitelé kdykoli snadno nahradili dalšími potřebnými.

Dominový efekt bezdoplatkových zón na obce v nejbližším okolí lze dobře ukázat na příkladu Libušína ve Středočeském kraji, který se připojil k burcujičím aktivitám Kladna za bezdoplatkové zóny proto, aby se chudí z osm kilometrů vzdáleného Kladna nemohli stěhovat za dávkou do jejich již tak dost neutěšeného ubytovacího areálu. Když pak v Kladně byla plošná bezdoplatková zóna krajským úřadem zrušena, nastal návrat několika rodin zpět do Kladna, což Kladno jen popohnalo ke snaze bezdoplatkové zóny na svém území co nejdříve obnovit. Účinné je již první v řadě tzv. podzimních OOP, jak vedení Kladna novou sérii zákazů nazývá, a další se pilně chystají. Podobných příkladů rozhodování zastupitelstev podle dění v obcích přiléhajících je mnoho. Za všechny jmenujme dvojice Sokolov a Chodov v Karlovarském kraji, Chomutov a Jirkov nebo Podbořany a Lubenec v kraji Ústeckém, případně dosud neúspěšný Havířov (stav 8. 8. 2019)²³ a neoblomná Karviná v Moravskoslezském kraji.

Posledním typem impulzu k odepření pomoci chudým je bezradnost obce, tedy pověstné stéblo, jehož se chytá, kdo se topí. Nejlépe je to vidět na odůvodněních, které obce uvádějí do svých žádostí pověřeným obecním úřadům. Sepsat takové odůvodnění v souladu se zákonem je poměrně tvrdý oříšek, když zákon nazvaný „o pomoci“ stanoví primárně podmínky, jak pomáhat, nikoli jak pomoc odepřít. Z odůvodnění, která nalezneme ve vyhlášených OOP, by šlo sepsat román. Nebylo by to ale veselé čtení, spíš literatura faktu o nezvládnuté politice bydlení, sociální práci a absenci pěstování ducha sousedství a vzájemného respektu.

Zejména menší obce nemají v rukou žádná data, na nichž by mohly žádost postavit. Často jsou proto v odůvodnění jen stesky na obtěžující chování osob, jež nazývají „nepřizpůsobivými“, stížnosti na „odlišné morální hodnoty“ rodin bydlicích v neutěšených podmínkách nebo na těžko uchopitelné poklesky, jakým je typicky „absence vazby na obec“. O podobných důvodech, které se v OOP pravidelně opakují, lze s jistotou říci, že je zákon pro odstavení chudých od systému sociální

ochrany nepřipouští a taková OOP vůbec neměla být vyhlášena. Za všechna vybíráme odůvodnění z OOP města Podbořany v Ústeckém kraji:

Ubytované osoby ... jsou velmi hlučné, obtěžují kolemjdoucí a ostatní obyvatele nadměrným hlukem, neslušným vyjadřováním nebo žebráním o peníze ... Díky chování některých nájemníků jsou rozbité dveře, neudržované společné prostory, chybějící okapy, v okolí popelnice nepořádek, tvoří se černé skládky ... Mnoho z nájemníků je zadlužených, nelze vyloučit lichvu ... Nemovitost je naprosto neudržovaná. Společné prostory jsou zaplněny výkaly, odpadem. Rovněž domácnosti byly shledány v době šetření jako naprosto nevyhovující pro bydlení ... V uvedené oblasti dochází k časté fluktuaci rodin s dětmi ... Jedná se o vícečetné rodiny, které jsou několik let odkázány na nepojistný sociální systém ... Dochází zde často ke kumulaci osob bez přístřeší.²⁴

Shrňme, že lavina bezdoplatkových zón se šíří téměř celou naší zemí. Motivy pro tento pohyb se jako sněh nabalují na sebe. Obce, které původně bezdoplatkové zóny řešit nechťely, se dostávají pod tlak občanů, kteří podlehlí dojmu, že právě zákaz dávky v jejich nejbližším okolí by jim pomohl zbavit se potíží v soužití. Že se to neděje, přiznávají komunální politici jen neradi, byť i taková racionální vyjádření lze dohledat.

„Ne že by došlo k rapidnímu zlepšení situace, ale co je pro nás taky podstatné, nedošlo ke značnému zhoršení. To byl jeden z cílů,“ zdůraznil místostarosta Sokolova Jan Pícka.²⁵

Odpirání pomoci s bydlením a obrana proti němu

Než si odpovíme na otázku, jestli bezdoplatkové zóny fungují, je dobré se zmínit o tom, kdo se v průběhu uplynulých dvou let proti příslušným ustanovením zákona, resp. proti jejich využití v praxi postavil a s jakými argumenty. Odůvodnění a lobby obcí již známe. Proti nim stojí jednak námitky a připomínky při vyhlásování OOP, jež řeší v prvním stupni pověřené obecní úřady, ve druhém stupni pak úřady krajské. Využívanou formou protestu se staly také návrhy na zrušení OOP podávané ke krajským soudům.

Na prvním místě co do významu a rychlosti projevu odporu stojí již zmíněná ústavní stížnost podaná senátory koncem roku 2017, v níž požadují zrušení § 33d a § 33 odst. 9 zákona. Argumentují tím, že bezdoplatkové zóny jsou porušením Listiny základních práv a svobod, konkrétně svobody volby pobytu, a dále že problém

neřeší, ale prohlubují jej a přesouvají tam, kde dosud není.

Zákaz ghetta či jeho zrušení nevede k dosažení dle „aby ghetto nebylo“, ale pouze k přesunu téhož jevu na jiné místo. Nelze přitom přijmout myšlenku, že se ghetta postupně vytlačí odevšad, protože jejich vznik je dán podstatou jiného jevu - existencí chudoby ... Napadená ustanovení se tak zcela vymykají ústavně požadované racionalitě, protože se zcela míjejí s účelem normy či oblasti práva, do které byla tato ustanovení vsazena. Ve svém důsledku dokonce příslušný problém prohlubují, nijak jej neřeší a odsouvají jej dále mimo aktuální výskyt důsledků toho jevu. Napadená ustanovení, která primárně brání některým osobám v přístupu k Listinou garantované pomoci, popřípadě jim brání ve výkonu svobody pobytu, nemohou být ospravedlněna tím, že fakticky prohlubují sociální vyloučení a přesouvají jeho problém na jiné místo, kde může nadále kumulovat.²⁶

Ústavní stížnost lze však zároveň označit za nejpomalejší způsob, jak šíření nových ghett zabránit, protože ani po téměř dvou letech o ní Ústavní soud dosud nerozhodl, protože se průběžně zabývá podněty, které mu k bezdoplatkovým zónám přicházejí od různých aktérů. V březnu 2018 se vláda v demisi rozhodla, že se u Ústavního soudu k iniciativě senátorů nepřipojí, ačkoli návrh připravený Legislativní radou vlády byl opačný.²⁷ Účastníkem řízení je Úřad veřejného ochránce práv s negativním stanoviskem k bezdoplatkovým zónám už od doby, kdy příslušná ustanovení zákona vstoupila v účinnost.²⁸ Za vedlejší účastníky řízení u Ústavního soudu nebyly naopak uznány obce sdružené kolem města Kladno v tzv. memorandu, protože takový postup neumožňuje zákon o Ústavním soudu.²⁹ Délka řešení věci u Ústavního soudu má na šíření bezdoplatkových zón negativní vliv, což lze doložit vývojem v Klášterci nad Ohří v Ústeckém kraji:

Kláštepec nad Ohří je posledním z velkých měst Chomutovska, kde vyčkávali, než takzvané opatření obecné povahy přijali. Bylo to kvůli stížnostem senátorů, kterou projednává Ústavní soud. „Nejdříve to vypadalo, že opatření zruší, jenže uběhl skoro rok a nic se neděje. Nechtěli jsme se pro příjemce dávek z jiných měst stát ostrůvkem, proto jsme se rozhodli, že ho také zavedeme,“ zdůvodnil starosta.³⁰

Na druhém místě co do významu stojí usnesení Krajského soudu v Praze o přerušení řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 7. 12. 2017. Řízení bylo přerušeno z důvodu připojení se k řízení u Ústavního soudu. Cenné je nicmé-

ně nekompromisní stanovisko krajského soudu:

Po zvážení všech okolností dospěl soud k závěru, že ustanovení § 33 odst. 9 ve spojení s § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi je v rozporu s ústavním pořádkem ČR.³¹

Dalším známým pokusem o řešení neutěšené situace v obci v důsledku vyhlášení bezdoplatkové zóny je návrh na zrušení plošného opatření vydaného na celém území Ústí nad Labem podaný opoziční zastupitelkou Krajskému soudu v Ústí nad Labem.³² Na výsledek se dosud čeká.

A konečně, podána byla i žaloba na město Bohumín, a sice od majitele ubytovny, který vyhlášení bezdoplatkové zóny považuje za protizákonný zásah do svého podnikání a do svobodného rozhodování ubytovaných. Tato žaloba sice zatím nemá rozuzlení, avšak majitel hotelu Grand v souvislosti s ní vyslovil názor hodný zamyšlení:

Pokud město Bohumín ubytuje sociálně slabé ve svých bytech na sídlišťích, ubytování v ubytovnách skončí.³³

Kromě podávání návrhů na zrušení OOP soudům lze na vyhlášení bezdoplatkových zón reagovat ve vymezených lhůtách také „úředně“. Námitku mohou podat pouze vlastníci dotčených nemovitostí, připomínku však kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být vyhlášením OOP přímo dotčeny. S vypořádáním námitek a připomínek si ovšem městské úřady příliš hlavu nelámou. Až na výjimky nebývají akceptovány, často bez uvedení relevantních důvodů. Příkladem tentokrát budiž vyjádření odboru školství, kultury a vnitřních věcí Městského úřadu v Chodově v OOP vyhlášeném pro nedaleký Vintířov:

*Rozhodnutí o námitce uplatněné k návrhu opatření obecné povahy
Námitka dotčené osoby L. H.:
Uvádí, že vyloučená lokalita nic nevyřeší, kriminalita se nesníží a nezastaví se ani výkup bytů. Odvolává se na poznatky z města Ústí nad Labem. Navrhuje spíše postihy neplatců.
Rozhodnutí o námitce:
Námitka dotčené osoby L. H. se zamítá.
Odůvodnění:
Obec Vintířov se snaží tímto opatřením zamezit velké migraci obyvatel a vyplácení takzvané nástavby na bydlení. (Obchod s chudobou.)³⁴*

Městské úřady obcí nejméně II. stupně jsou prvním místem střetu mezi vůlí samospráv a zájmy státu. Praxe bohužel ukazuje, že je to jen lehce překonatelná překážka k prosazení svévolného právního

aktu, jehož důsledky pak nesou bezmocní občané. K vzácným případům městských úřadů, které odmítly vydat OOP, pokud žádost nebylo možné podložit zákonem předpokládanými údaji o zvýšeném, nikoli jakémkoli nebo domnělém, výskytu sociálně nežádoucích jevů, patří Městský úřad ve Šluknově a Úřad městského obvodu Ostrava-jih, které se tak postavily vlastní samosprávě.

Ze Zprávy o sociální a terénní práci tedy vyplývají, pokud jde o měřitelná data, statistické údaje o počtu obyvatel, jež však nesevřdí o výskytu sociálně nežádoucích jevů ve zvýšené míře. Zmínky o nízké vzdělanosti obyvatel, vysoce konfliktním prostředí a přítomnosti kriminogenních faktorů jsou pak ovšem dle posouzení Městského úřadu spíše hodnotícími soudy než doloženými skutkovými tvrzeními, která by dokládala či vyvracela výskyt sociálně nežádoucích jevů ve zvýšené míře.³⁵

Přezkumným místem pro pověřené obecní úřady jsou krajské úřady, jejichž rolí je „překontrolovat po nich“ soulad OOP se zákonem, zvláště pokud proti vyhlášenému OOP někdo podá námitku či připomínku. Po již zmíněném počínu Krajského úřadu Středočeského kraje, který zrušil bezdoplatkovou zónu na celém území města Kladna, šetří aktuálně podobný případ Krajský úřad v Ústí nad Labem. Připomínku k bezdoplatkové zóně vyhlášené na celém území města Ústí nad Labem podala stejná zastupitelka jako návrh na zrušení tamního krajského soudu. Namísto rozhodování o Kladnu v Praze to tentokrát bude rozhodování v rámci jednoho města, věcně jde však o totéž. Nikdo, kdo nyní na území Ústí nad Labem pobírá doplatek na bydlení, se nemůže přestěhovat, aniž by tím přišel o státní podporu. Město se zároveň prohlášením svého území za ghetto zbavilo možnosti situaci smysluplně řešit.

Nejméně es v rukávu, jak se bránit bezdoplatkovým zónám, mají pochopitelně ti, kteří na nabyté právo obcí rozhodovat o jejich dávce doplácení nejvíce. Jsou to osoby a domácnosti v hmotné nouzi, které nedosáhnou na vlastní, družstevní ani nájemní bydlení, a jsou tak odkázány na ubytovny nebo podnájem, ale také senioři nebo osamělí rodiče v běžných bytech, jimž dávka státní sociální podpory přispěvek na bydlení nestačí pokrýt skutečné náklady na bydlení, a tak jim dle platného zákona úřad práce zbytek doplácí právě doplatkem. Od zavedení bezdoplatkových zón v červnu 2017 bylo do června 2019 dle úřadu práce v důsledku aplikace § 33 odst. 9 zákona v ČR zamítnuto celkem 283 žádostí o přiznání doplatku na bydlení.³⁶ Tento extrémně nízký počet (příjemců doplatku na bydlení bylo průměrně

asi 40 tisíc) je ovlivněn i možností vůbec žádost nepodávat, o níž bývají potenciální žadatelé na úřadu práce předem informováni, často právě spolu s informací, že na daném území je vyhlášena bezdoplatková zóna.

V dubnu 2018, tedy v době, kdy o OOP uvažovalo 74 obcí, z nichž alespoň jedno už mělo vyhlášeno 29 obcí, proběhl ve spolupráci Institutu pro sociální inkluzi a společnosti Člověk v tísni průzkum mezi osobami v hmotné nouzi dotčenými restriktivními úpravami zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dotazováno bylo 58 osob v hmotné nouzi po dobu delší než 6 měsíců (44 žen a 14 mužů) v osmi krajích, které byly klienty společnosti Člověk v tísni a zároveň byly evidovány na 18 kontaktních pracovištích úřadu práce. Ohledně dotazovaných osob byl tou dobou nepřiznán doplatek na bydlení z důvodu vyhlášení bezdoplatkové zóny ve dvou případech:

Šedesátileté ženě z Kladna a padesátileté klientce z Chodova v Karlovarském kraji nebyl přiznán doplatek na bydlení kvůli bezdoplatkovým zónám. Obě ženy zůstaly bydlet tam kde dosud. Nepřiznání doplatku bylo de facto jeho odebráním při nenavazující smlouvě o bydlení. Obě si bydlení dále platily z jiných dávek. Paní z Kladna pobírala příspěvek na péči o blízkou osobu v 1. stupni závislosti ve výši 880 Kč, přičemž sama byla zdráva. Její souputnice z Chodova měla k dispozici už jen příspěvek na živobytí, tedy chudinskou dávku sloužící především k nákupu potravin, oblečení nebo léků. Příspěvek na živobytí pobíraly obě ženy z 35 % v poukázkách, protože byly v hmotné nouzi déle než 6 měsíců. Klientce z Chodova nepokryval příspěvek na živobytí náklady na bydlení zcela. Při dotazování uvedla, že z toho důvodu přestala platit energie. V důsledku zákazu doplatku na bydlení tam, kde bydlí, jí tedy vznikl dluh a hrozilo odpojení od elektřiny. Klientka z Kladna zatím své náklady na bydlení zvládala, ovšem jen za cenu nevyužívání příspěvku na péči k účelu, ke kterému je určena.³⁷

Pomáhajícím organizacím nezbyvá než nadále podporovat potřebné ve zvládnutí jejich situace a na samosprávy, jejichž rozhodování má na jejich klienty devastující vliv, se obracet buď přímo, nebo přes média. S informováním o dopadech OOP jsou však jak dobré, tak špatné zkušenosti. Zatímco někdy si veřejnost díky příběhům lépe představí dosah politických kroků, jindy média spíše jen posilují stereotypy a nechávají promlouvat místní politiky nebo orgány, aniž by daly prostor dotčeným občanům. Mediální aktivity tedy nejsou bez rizika, což je zároveň odpovědí na otázku, proč Institut pro sociální inkluzi nikdy neposkytl údaje ke zveřejnění

kompletní mapy obcí experimentujících s bezdoplatkovými zónami.

Jak změřit efektivitu? Cíle zákonem sledované, zástupné a nepřijatelné

Při hledání odpovědi na otázku, zda bezdoplatkové zóny fungují, je nutné vysvětlit, co je jejich cílem, aby bylo možné posoudit, zda a nakolik je ho dosahováno. V souvislosti s vytyčováním oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů se cílů objevuje hned několik. Lze je rozdělit na cíle zákonem sledované (vyplývající ze zákona), zástupné (ze zákona nevyplývající, jen dodatečně přidávané formou výkladu) a nepřijatelné (v rozporu s ústavním pořádkem).

Zákonem sledované cíle je možno odvodit pouze ze samotného znění paragrafů 33d a 33 odst. 9 vzhledem k tomu, že k jejich doplnění do zákona došlo poslaneckým pozměňovacím návrhem, jehož součástí nebyla žádná důvodová zpráva. Opírat se můžeme jen o stručné o odůvodnění návrhu v písemné podobě a o záznamy z ústní rozpravy zákonodárců a předkladatele v době schvalování. Z uvedených zdrojů vyplývají dva cíle:

- 1. dát obcím v samostatné působnosti pravomoc rozhodnout, kam nebudou pro nové právní tituly k bydlení vypláceny dávky pomoci v hmotné nouzi, tj. zamezit vyplácení dávky na základě adresy žadatele;**
- 2. zabránit nárůstu zákonem vymezených sociálně nežádoucích jevů v navrhovaných oblastech, jejichž zvýšený výskyt oproti výskytu v oblastech jiných samospráva identifikuje a pověřený obecní úřad v přenesené působnosti projednáním s Polici ČR a/nebo s OSPOD ověřuje.**

Vyhlašování bezdoplatkových zón by tedy z hlediska zákonem sledovaných cílů fungovalo, pokud by za dva roky dosavadní praxe bylo výše uvedených cílů dosaženo. Je tomu tak?

Ad 1. Samosprávy sice o zákazu doplatku na bydlení rozhodují, tuto pravomoc však nemají dány všechny obce stejnou měrou. Citelné je to zejména u obcí I. typu bez pověřeného obecního úřadu, které jsou vydány napospas rozhodnutí a taktice obcí větších v blízkém sousedství. Omezena je přitom možnost malých obcí jak bezdoplatkové zóny na svém území zavést, tak také reálná možnost je nezavést. Vliv na rozhodování obcí všech velikostí a typů má také rozhodování soudů (z nichž zásadní bude náleze Ústavního soudu k této části zákona), instrukce krajů a rozhodnutí krajských úřadů. **Rozhodovat o státních sociálních dávkách dle svých představ samosprávy ani po novelizaci zákona nemohou.**

Ad 2. Obce získaly možnost identifikovat tzv. „špatné adresy“, kde se nacházejí

nežádoucí jevy, za účelem zastavení jejich nárůstu. Nutno však poznamenat, že v tom jim nic nebránilo ani před přijetím nové právní úpravy. Legitimní postup obcí, které nyní cílí na konkrétní domy a jejich majitele, by byl legitimní i bez možnosti zastavit na daných adresách doplatek na bydlení. Zákon stanoví, že úřad práce nevyplácí dávku, pokud tato není zjevně využívána k účelu, pro který je určena. Pokud tedy kvalita bydlení³⁸ neodpovídá účelu dávky – zajištění bydlení – mohl a měl na základě podnětu samospráv úřad práce, dokonce ve spolupráci s týmiž pověřenými úřady obcí, které nyní vydávají OOP, hledat a nacházet pro osoby vydané na milost obchodníkům s chudobou řešení, především jiné vhodné bydlení.³⁹ **Možnost zabránit růstu sociálně nežádoucích jevů obce novelou zákona nezískaly, měly ji již před ní.**

Objektivně by bylo možno dopady vyhlášení bezdoplatkových zón na rušení nebo naopak vytváření nových sociálně vyloučených lokalit zjistit jejich zmapováním podobně, jako k tomu došlo v letech 2006⁴⁰ a 2015⁴¹. Ghetta a osoby, které v takových místech žijí, však od doby novelizace nikdo nepřepočítal. Nejnovější údaje o počtu a geografickém rozmístění osob, které bydlí v neutěšených podmínkách, známe ze Zprávy o vyloučení z bydlení za rok 2018 vydané Platformou pro sociální bydlení a organizací Lumos v dubnu 2019.

Deset měst, ve kterých žije téměř polovina ze všech rodin s dětmi v bytové nouzi, jsou dle zprávy: Ostrava, Brno, Praha, Ústí nad Labem, Karviná, Havířov, Kladno, Most, Olomouc a Příbram. O zákazu doplatku na bydlení na svém území uvažuje, rozhodlo nebo jej už aplikuje sedm z nich. Ze zprávy také vyplývá, že obce v drtivé většině případů nemají o počtech osob v bytové nouzi a sociálním vyloučení na svém území dostatečný přehled. Sedm z 25 podrobně zkoumaných obcí má podle autorů zprávy přehled relativně dobrý: Brno, Liberec, Hradec Králové, Písek, Prostějov, Děčín a Chrudim. Dodejme, že čtyři z nich na svém území rozhodly o bezdoplatkových zónách. **Bездoplatkové zóny převažují jak u obcí dobře zorientovaných, tak u těch problémů chudoby silně zasažených. Nejde tedy o krok, který by měl na snižování negativních jevů vliv, ale jen o možnost, která je po ruce.**

Obvyklé cíle zástupné, jimiž je vyhlášení bezdoplatkových zón legitimizováno, aniž by bylo možno najít jejich vazbu na znění zákona, jsou tyto:

- 1. vyzrát na obchodníky s chudobou, tj. docílit zkvalitnění bydlení chudých;**
- 2. snížit objem vyplácených dávek na bydlení.**

Ad 1. Boj proti obchodu s chudobou byl oblíbeným heslem už při projednávání novely zákona, nicméně už tehdy nic

nenasvědčovalo tomu, že má boj za optimalizaci nákladů státu vůči kvalitě poskytovaného bydlení jakoukoli návazností na navrhovanou ustanovení zákona. Z předchozího kroku, který měl vést pronajímatele ke zkvalitnění bydlení v důsledku zastropování výše doplatku na bydlení na 90 % normativních nákladů dle zákona o státní sociální podpoře v roce 2015, bylo zjevné, že ubytovatelé chudých si z podobných restrikcí směřujících k příjemcům dávek nic nedělají a platby za bydlení požadují stále stejné. Přesto restrikce pokračovaly a kromě dalšího snížení, tentokrát na 80 % normativu, byla souběžně zavedena možnost zákazu doplatku na bydlení ve vymezených zónách. Drahé a přitom nekvalitní bydlení chudých se v důsledku zákazu dávky nelepší. **„Boj proti obchodu s chudobou“ je jen rétorické cvičení, které ubytovatele chudých nijak nezasaňuje.** Při schvalování novely to bylo MPSV jasné a také poslanci, včetně předkladatelů návrhu, počítali s tím, že kvalitu bydlení zranitelných cílových skupin nastaví spíše plánovaný zákon o sociálním bydlení, a sice vytvořením bezpečné a levnější alternativy v podobě sociálních bytů. Argument dávkových restrikcí ve jménu boje proti obchodu s chudobou nabyl na významu až za ministryně Jany Maláčové, která dopustila, že se v září roku 2018 přestalo na zákoně o sociálním bydlení pracovat.⁴²

Ad 2. O objemu vyplácených dávek pomocí v hmotné nouzi se příslušný zákon z podstaty nezmiňuje, to je spíše otázka každoročně schvalovaného zákona o státním rozpočtu. Snížovat objem vyplácených doplatků na bydlení se daří už od roku 2014, nikoli tedy nutně v souvislosti s bezdoplatkovými zónami, ale i v důsledku dalších omezení této dávky a také kvůli stabilnímu zlepšování ekonomické situace země, zaměstnanosti, navyšování důchodů a minimální mzdy.

Jak ale říká mluvčí Úřadu práce Kateřina Beránková, na úbytku se nedá prokázat vliv bezdoplatkových zón.⁴³

Snížování objemu výplaty dávek nemusí navíc nutně být vývojem společensky prospěšným, byť je jistě zejména správci státní kasy vítán. Údaje Platformy pro sociální bydlení o poměru osob přežívajících na ubytovnách s doplatkem a bez něj naznačují, že se jen stále více liší počty osob ve vážné bytové nouzi, které na doplatek na bydlení dosáhnou a které ne. Jinými slovy, bytová nouze neklesá nebo dokonce roste, jen je stále méně měřitelná růstem nebo poklesem objemu vyplácených dávek na bydlení. V závažné bytové nouzi se v roce 2018 nacházelo nejméně 54 tisíc domácností, což představuje 83 tisíc osob, z toho 20,5 tisíce dětí.⁴⁴ Jen 38 tisíc domácností bylo však ke konci roku 2018 příjemci do-

platku na bydlení.⁴⁵ Trend oddělování těchto dvou údajů budeme znát až poté, co bude stejnou metodikou provedeno šetření o vyloučení z bydlení i za rok 2019.

Najdou se však i místní politici, kteří tvrdí, že bezdoplatkové zóny nefungují proto, že lidem odebírají jen jednu dávku na bydlení, nikoli tu druhou, příspěvek na bydlení. I to ukazuje na zástupný cíl zrušit nebo aspoň snížit dávky „u nás“ a nechat tak „dávkaře“ odejít jinam. Hodnocení dosažení zástupných cílů bývá složité, když si představitelé obcí často vypomáhají mlčením. Například Kladno bylo po zavedení plošné bezdoplatkové zóny spokojeno, že ve městě klesá kriminalita. Ta ovšem podle zjištění krajského úřadu klesala už v letech 2014–2016, přičemž za relevantní rok 2017 ji město do OOP pro jistotu vůbec neuvedlo. Jak bezdoplatkové zóny fungují, nelze zkrátka podle zástupných a dodatečných cílů zjistit, a tak si starostové občas zafilozofují, že se aspoň situace nezhoršuje, byť se v obci nic nezměnilo.

„V Aši jsou nyní dvě bezdoplatkové zóny. V jedné se situace uklidnila, v druhé je to trochu složitější kvůli životnímu stylu lidí. Ti už se dnes sice neopíjejí, ale mají tolik dětí, že je v lokalitě, kde žijí, dost rušno,“ popsal starosta Dalibor Blažek.⁴⁶

Tím se dostáváme k cílům neakceptovatelným, kam považování počtu dětí za sociálně nežádoucí jev právem patří. **Nepřijatelný cíl** je takový, který politici na národní úrovni nebo představitelé obcí často vysloví, aniž by si uvědomovali, že jeho sledováním porušují právo. V souvislosti se zaváděním bezdoplatkových zón lze k cílům nepřijatelným, přesto však zřídka kdy podrobeným kritice, počítat nepokrytou snahu **vytěsnit osoby a domácnosti závislé na dávkách doplatek na bydlení za hranice obce.**

Nesnášenlivost a dvojí přístup k občanům na jednom území lze vysledovat v podstatné části OOP vydaných prostě proto, že šťastnějším občanům, často voličům, chudí lidé, často nevoliči, vadí. Komunální politici se někdy ani nesnaží skrývat svůj záměr, aby nechtění lidé v důsledku vyhlášení bezdoplatkových zón odešli z jejich obcí jinam:

„Jednáme intenzivně i s úřadem práce. Já si myslím, že to je jediný nástroj, který dnes máme k tomu, abychom lidi, kteří se tímto způsobem chovají, abychom jim to znechutili, ať jdou, kam chtějí,“ řekl (primátor Karviné) Jan Wolf.⁴⁷

Přestože opatření ze zákona dopadá jen na nové nájemní smlouvy, (místostarosta Lipníku nad Bečvou) Ondřej Vlček je přesvědčen, že se nakonec dotkne i stávajících nájemníků. „Většina z nich

má smlouvy na rok, po prodloužení už na ně vyhláška platit bude,“ vysvětlil.⁴⁸

Aby se více či méně přiznaný sen o odchodu chudých jinam vyplnil, vymýšlejí či přejímají představitelé obcí nejrůznější pohádky, z nichž nejčastější je příběh o nekontrolovatelném „přilivu“ osob bez vazby na obec do příslušného místa kvůli dávkám. Ve skutečnosti jde, pokud vůbec k meziobecní migraci před vyhlášením bezdoplatkových zón dochází, o přirozené hledání střechy nad hlavou, navíc stále více bez ohledu na dávky. Typickým příkladem bájných důvodů pro vyhlášení OOP je cíl zastavit „přiliv“ osob ze Slovenska do Ústí nad Labem, který však statistiky úřadu práce, údaje z pošty ani škol nepotvrdí, a které tudíž nelze dosáhnout.⁴⁹

Na zvyšování, ale ani snížení migraci v důsledku zavádění bezdoplatkových zón nyní nejsou potřebná data. Víme jen, že se chudí lidé dobrovolně stěhovat nechtějí, a když už je to nutné, pak putují co nejbliž původnímu bydlišti, jak dokládají třeba opakovaná zjištění z Mostu nikoli o nájzdech, ale o silně převažující vnitřní migraci. Jisté je také to, že sledovat naplňování nepřijatelných cílů je stejně nepřijatelné jako jejich nastavování.

Závěr: Bezdoplatkové zóny nefungují, obce i stát se musí vrátit k sociálnímu bydlení

Po rozboru počátků a dvouletého vývoje bezdoplatkových zón v ČR, rozřídění cílů na ty, které je vůbec možno vyhodnocovat, a na ty ostatní, lze na základě dostupných dat s jistotou říci, že bezdoplatkové zóny nefungují ani tak, jak to předpokládá zákon, který navíc sám má ještě před sebou test ústavnosti.

Zakazování jediné podpory v bydlení nízkopříjmových, při neexistenci zákona o sociálním bydlení, nemá potenciál zajistit klid a pořádek v obcích s koncentrací chudoby, který by si nesporně všichni zástupci obcí a jejich lobbisté přáli. Lokální zakazování doplatku na bydlení naopak jen další společenské konflikty vyvolává. Rušení ubytoven nebo jiné přesouvání problému z místa na místo rozhodně nelze označit za vítězství v boji proti obchodu s chudobou. Obcím takový vývoj nepřináší odstranění problémů, kvůli nimž svůj vliv na výplatu dávky uplatňují, o utrpění osob v nejistém a nekvalitním bydlení ani nemluví.

Lidé, kteří se na občany a spoluobčany dělí jen v myslích méně prozřetelných politiků, zkrátka potřebují bydlet. Chudí budou vyhledávat jakékoli bydlení a nebudou-li jiné k dispozici, přistoupí i na velmi nekomfortní podmínky pronajímatelů, včetně plateb za bydlení z jiných dávek ke škodě své a svých blízkých, příjmů z nelegální práce nebo z trestné činnosti.

ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2516131-karvina-roz-siri-bezdoplatkovce-zony-chce-z-mesta-vylacit-problemove-lidi

48 „Desetina lidí, ale půlka přestupků. Lipník tak centru ruší dávky na bydlení“, iDnes, 2. 8. 2019, https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/lipnik-nad-bevcvou-socialni-ubytovny-bezdoplatkova-zona-davky-nepripusobivi-kriminalita.A190801_492694_olomouc-zpravy_stk

49 „Ústí jako ghetto? Děti skončí na ulici, je to zneužití zákona, město potřebuje byty, říká Hausenblas“, DVTV, 15. 6. 2018, <https://video.aktualne.cz/dvtv/usti-jako-ghetto-deti-skonci-na-ulici-je-to-zneuuziti-zakona/r~fa9c99b46f0211e8b17a0cc47ab5f122/>

Mgr. Alena Zieglerová (alena.zieglerova@socialniinkluzce.cz) je vedoucí sekce zaměstnanosti a příjmů Institutu pro sociální inkluzi (Institute for Social Inclusion), Šternberkova 1258/7, 170 00 Praha - Holešovice, Česká republika. Zaměřuje se na politiku zaměstnanosti a sociálního zabezpečení osob ohrožených sociálním vyloučením.

Poznátky z praxe

Řešení návratu lidí bez domova do bydlení

Libor Prudký

Článek prezentuje výsledky části projektu CESESu „Efektivní řešení velkých rozhodovacích úloh ve veřejné administrativě“, a sice jeho část zabývající se řešením návratu lidí bez domova do bydlení. Představena je analýza problematiky pomocí focus groups a metodiky tvorby vztahových rámců. Výsledkem je přehled o mohutnosti a složitosti problematiky a zároveň přesvědčení, že k řešení bezdomovectví, krajní podoby společenské anomie, nemůže zásadně pomoci žádný z dílčích přístupů.

Tým z CESESu (Centra pro sociální a ekonomické strategie, součásti Fakulty sociálních věd Karlovy Univerzity v Praze) od roku 2018 pracuje na projektu TAČR/ETA s názvem „Efektivní řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě“. Pětičlenný tým řídí prof. Martin Potůček.

Pilotní téma, na kterém metodické postupy při řešení rozsáhlých veřejných úloh zkoumáme, hledáme a ověřujeme, je řešení návratu lidí bez domova do bydlení.

Prvními kroky empirického výzkumu k této problematice byly (v pořadí)

- expertní rozhovory
- realizace tří focus groups
- dvě řízené diskuse na specifická témata.

Na tuto etapu navazuje další, která by měla v následujícím roce vyvrcholit v konsensuální konferenci na zkoumané téma.

Tématem tohoto článku je samotné pojetí návratu lidí bez domova do bydlení – pro řešení celé problematiky jde o téma zásadního významu. S respektem ke skutečnosti, že vlastně všechny kroky výzkumu vedou také ke zpřesnění a pochopení pojetí dané problematiky. Jádro poznatků využitých v tomto textu vychází ze tří focus groups realizovaných v roce 2018.

Pro úplnost se zmíníme i o ostatních dosud realizovaných krocích empirického zkoumání. Provedli jsme 10 expertních rozhovorů, které bylo možné souhrnně zpracovat. Cílem byla vstupní identifikace bariér při komunikaci přípravy podkladů a postupů pro návrat lidí bez domova do bydlení. Experti byly osobnosti, které mají s danou problematikou již zkušenosti.

Na základě vyhodnocení expertních rozhovorů byly identifikovány největší bariéry možnosti rozvoje návratu lidí bez domova do bydlení. V tabulce 1 jsou odstupňovány podle závažnosti: třemi křížky jsou označeny nejsilnější bariéry, dvěma

křížky bariéry střední závažnosti a jedním křížkem ostatní:

Už výsledky tohoto expertního posouzení dané problematiky ukazují na některé

Tabulka 1: Podklad a výsledky expertních rozhovorů

Problémy spojené s komunikací při přípravě podkladů a postupů pro návraty bezdomovců do bydlení:	Seskupení podle váhy
a. Předem zpracované poznatky o dané problematice u nás a v zahraničí	+
b. Vstupní studie, která shromáždí potřebné podklady a poznatky dosud v této oblasti v ČR vytvořené	+
c. Dosavadní legislativní podmínky pro danou problematiku	++
d. Vymezení základních pojmů nutných pro možnost domluvy o dané problematice	+
e. Jasně vymezení předmětu	++
f. Příprava řešitelských týmů	++
g. Zkušenost se spoluprací na předchozích tématech	+
h. Institucionální zabezpečení spolupráce mezi zúčastněnými institucemi	+++
i. Příprava pravidel pro spolupráci při řešení	+
j. Příprava aktérů pro spolupráci při řešení	+
k. Poznání problematiky z hlediska potenciálních uživatelů	++
l. Dostatek času na řešení	+
m. Dostatek prostředků (financí, kapacit, apod.) nutných na řešení	+++
n. Hierarchizace předmětu z hlediska priorit a návazností	+++
o. Dobrá vůle řešitelů podílejících se na zpracování	+
p. Dobrá vůle institucí podílejících se na zpracování	+++
r. Snaha překonat případné bariéry ve východiscích řešení dané institucemi a tradicí v dosavadních řešeních	+++
s. Respekt vůči existujícím pravidlům a podmínkám řešení	+
t. Tvorba a ověřování nových postupů řešení	++
u. Hledání a ověřování adekvátních metod a technik řešení	++
v. Atmosféra ve společnosti proti pomoci bezdomovcům k návratu do bydlení	+++

Tabulka 2: Indikace charakterizující pojetí procesu návratu lidí bez domova do bydlení (tabulka pokračuje na straně 33)

1. Nedostupnost základních analýz a dat o lidech bez domova (i proto, že dochází k poměrně velkým změnám v čase)
2. Potřeba expertního vědění
3. Potřeba opírat se o data – hlavně o ekonomické (ne)výhodnosti dílčích rozhodnutí
4. Dostatek zahraniční expertízy, ale bez uvedení do praxe, s vysvětlením – ze strany politických reprezentací různé úrovně – o jejich nevhodnosti pro českou situaci
5. Chybějící kvantitativní (ekonomická) i kvalitativní analýza dopadů
6. Větší vliv expertních analýz na centrální úroveň
7. Otázka legitimacy daného problému a společenského klimatu
8. Odlišné vnímání (kritéria) zásluhovosti (např. kraj versus přímí poskytovatelé)
9. Odlišná vidění šancí („Jak to, že se ten byt někomu dá, když já na to musím těžce splácet hypotéku?“) a vidění „zásluhovost i“ v sociálních službách
10. Legitimita sociálních služeb je NOVÁ versus dlouhá tradice zdravotních služeb (u nich „nezásluhovost“ jako samozřejmost)
11. Zásluhovost ve vztahu ke kompetencím klienta
12. Proti udržování principu zásluhovosti, který jde dokonce i ze stran s křesťanskými základy
13. Podpora domluv na společném cíli ovlivňuje spolupráci a koordinaci
14. Data versus ideologie jako odlišná východiska pro diskusi
15. Sociální služby bezdomovectví neřeší, ale udržují: nevhodně nastavený zákon o sociálních službách, který nedává možnost dávat klientovy služby, které potřebuje
16. Příklady pozitivní deviace na konkrétních místech (např. Housing first jako ukončování bezdomovectví spoluprací s osvícenou reprezentací)
17. Nejde o problém bezdomovců, ale celé společnosti, tak začněme o tom takhle mluvit, zmedializovat to i řešit to
18. Téma ukončování bezdomovectví a ne omezování bezdomovectví
19. Chybí nastavení východisek i času řešení a uvolnění možností pro spolupráci
20. Ne odstranění bezdomovectví, ale aby nikdo nemusel spát na ulici + dostatek nabídek, možností a kapacit.
21. Sociální bydlení = jeden ze tří hlavních pilířů k udržení sociálního smíru (+ sociální zabezpečení a sociální práce)
22. Ne management bezdomovectví, ale ukončování bezdomovectví
23. Ne shoda náhod, ale predispozice – to znamená potřeba dlouhodobé podpory (jen bydlení nestačí)
24. Připustit si, že část klientů bude nějakou podporu potřebovat stále
25. Strategické rozhodnutí proti současné společenské poptávce
26. K významné změně v dohledné době zřejmě nedojde
27. Současná politická reprezentace je omezením možností, že se situace zlepší na centrální úrovni, protože je velký vliv na politická rozhodování ve vztahu k volebnímu období a závislosti politiků na jejich znovuzvolení
28. Významná role osvícených obcí
29. Zvolit jinou strategii: akcentovat finanční dostupnost bydlení pro mladé rodiny a rodiny, které nemají dostatečně vysoké příjmy nebo rodiny, u kterých ty náklady na bydlení jsou příliš vysoké s ohledem na jejich příjmy. V podstatě strategie, že toto má nahradit příspěvek na bydlení a hotovo, dál se to nebude řešit
30. Krize v důsledku zákona o hmotné nouzi, s níž se obce a města vypořádávají
31. Nedodržování zákonných postupů ze strany soukromých pronajímatelů (neoprávněné výpovědi) a zároveň bez podpory by to ohrožený člověk nevěděl, že je to neoprávněné
32. Nedodržování práva a netrestání tohoto nedodržování ze strany institucí
33. Chybějící zákonné prostředí, které by vymezovalo role některých aktérů (zodpovědnost za rozhodnutí, včetně finanční, aby např. stát neplatil to, co způsobí obce)
34. Chybí zásadní politické rozhodnutí, které by se projevilo v legislativě – (zákon o sociálním bydlení), a chybí i politická vůle
35. Nezbytnost propojení služeb a bydlení (sociální práce při bydlení není legislativně ukotvena)

rysy, které jsou všem vážně myšleným postupům vymezování zkoumané problematiky vlastní: Narážení na atmosféru ve společnosti naladěnou proti pomoci bezdomovcům k návratu do bydlení a na bariéry ve východiscích institucí a tradicích v dosavadních řešeních, tudíž i na hierarchizaci v pojetí předmětu z hlediska priorit a návazností, to ještě umocněné nedostatky dobré vůle u některých z aktérů a nedostatečnými prostředky k řešení (od financí přes byty až po potřebné kapacity aktérů); toto představuje první linii nedostatků v přístupu a pojetí řešení návratu lidí bez domova do bydlení v současné situaci v této zemi.

Kromě tohoto posouzení byly s experty uskutečněny polostandardizované rozhovory, jejichž záznamy jsou podstatným zdrojem pro zaměření a obsahy dalších kroků zkoumání (jsou uloženy v CESESu i pro případné externí zájemce, to ostatně platí o všech podkladech a výstupech tohoto projektu).

V roce 2018 se uskutečnily tři focus groups na téma řešení návratů lidí bez domova do bydlení s odborníky, kteří se zabývají touto problematikou, i když neexistuje její legislativní zakotvení.

Mezi účastníky byli především odborníci reprezentující různé rozhodovací/řídící úrovně (Úřad vlády a MPSV, krajská úroveň, úroveň vedení (magistrátů) obcí, zástupci neziskových organizací (od vedoucích a metodiků až po terénní pracovníky) a pracovníci výzkumu.

Celkem jsme oslovili cca 40 potenciálních účastníků s tím, že setkání se uskutečnila v Praze, Brně a Ostravě. Tento výběr měl opodstatnění jak z hlediska věcného, tak logického: všechna tato tři města patří k těm, kde se problematika návratu osob bez domova do bydlení aspoň částečně řeší bez toho, že by se čekalo na legislativní podporu takového úsilí. Část oslovených pracovníků se především z důvodů pracovní zaneprázdněnosti omluvila, takže se ve finální podobě focus groups uskutečnily s více než 30 odborníky. Všechny diskuse byly se souhlasem účastníků nahrány a přepsány do textové podoby. I tyto nahrávky jsou k dispozici na pracovišti CESES.

S nahrávkami jsme dále pracovali postupem vycházejícím z metodiky tvorby vztahových rámců. Tato metodika totiž je jednou z mála, které zacházejí se zpracovávanou problematikou v celku. Umožňuje překročit tak častou dílčí či jednostrannou analýzu a ve výsledku nabízí celostný pohled.

Účastníkům focus group byla vždy předložena tři témata, která byla rámcem diskuse. První se vracelo ke kritickému posouzení textu, který byl účastníkům předem zaslán. Ten shrnoval stávající literaturu na toto téma, včetně dostupných zkušeností z aplikace této problematiky na různých rozhodovacích úrovních. Druhé

se zabývalo zkušenostmi z dosavadní realizace prací na rozhodování o návratu lidí bez domova do bydlení a konečně třetí hledalo postupy, které je v tomto procesu třeba realizovat nejdříve.

Diskuse na první téma se fakticky zabývala souvislostmi a podobami vymezení procesu řešení návratu lidí bez domova do bydlení.

Ze zaznamenaných rozhovorů jsme obsahovou analýzou získali výroky, využitelné jako indikace daných témat. Jejich přehled uvádí tabulka 2.

Prvním zjištěním je zcela zřetelné potvrzení, že problematika návratu lidí bez domova je vysoce strukturovaným, složitým a dlouhodobým problémem veřejné politiky, jejíž řešení se neobejde bez zpracované spolupráce institucí a aktérů, kteří se na řešení této problematiky podílejí, byť to třeba v současnosti ještě ani netuší. Anebo, což je asi častější, si myslí, že to „jejich řešení“ je to jediné správné.

Přesvědčuje o tom samotný fakt počtů indikací, které ze záznamů focus groups vzešly. A navíc: i když jsme se snažili o úplnost a přesnost, nepochybně se v diskusích na těchto skupinách objevila i témata, která jsme nezachytili nebo jsme je „nepřečetli“ správně. K tématu, kterému se zde explicitně věnujeme, jsme získali 64 indikací (celkem jsme dospěli k 227 výrokům; některé se samozřejmě opakují mezi jednotlivými tématy, avšak často v souvislosti s danou tematikou získávají třeba i odlišný obsah, takže vlastně nemusí jít o tentýž indikátor, i když má blízké či dokonce shodné znění).

Kromě toho z uvedených indikací jasně vyplývá, že řešení zkoumané problematiky má procesualní, dlouhodobou a nikoliv jednorázovou podobu. Jednorázové aktivity mohou přinést třeba i příznivé, avšak vždy jen dílčí výsledky. Nebo také výsledky spíše bránící faktickému řešení.

Problematičnost dílčích řešení potvrzuje i další členění indikací. Pokusili jsme se o rozřídění indikátorů podle míry obecnosti, či naopak konkrétnosti.

Příznačné je, že v tematice spojené s pojetím zkoumané problematiky – a tu zde prezentujeme – je obecných témat více než 80 %, konkrétních (a často současně i obecných) je jen 19 % z nich. Připomínáme, že účastníky focus groups byli převážně odborníci, kteří se danou problematikou zabývají v konkrétní praxi. A přesto jejich vyjádření mířila převážně do obecných podmínek řešení. To jasně upozorňuje na fakt, že kořeny „neřešení“ této problematiky spatřují tito aktéři v nedostacích v obecných podmínkách a možnostech pro řešení.

Proto není ani překvapivé, že nejmarkantnější je mezi 64 indikacemi problematika spojená se zasazením návratu lidí bez domova do bydlení do širších společenských a politických souvislostí. V tématu, které zde prezentujeme, je to znát nejjas-

Tabulka 2 (pokračování): Indikace charakterizující pojetí procesu návratu lidí bez domova do bydlení

36. (Ne)sdílení dat
37. Otázka spolupráce a komunikace a vedení (formálního a neformálního) ve vztahu k různým aktérům (resorty, samospráva, NNO)
38. Rapid re-housing v Brně: problém v dohodě s úřadem práce a námi – jiné cíle: UP – snížit administrativní náklady (prostředky rychle na účtu pronajímatele) – vzniká provozní dluh a ohrožení těch, co se projektu účastní
39. Resortismus
40. Hierarchický model řízení (hlavně úroveň státu)
41. Má smysl pozorovat, podporovat i analyzovat lokální aktivity a postupně jejich zkušenosti přenášet na centrální rozhodovací úroveň (i když to samo o osobě je složité) a v budoucnu i do legislativy
42. Vztah mezi pasivním „Příjemcem“ a sociální prací: už to samo pojmenování implikuje pasivitu, že se pro něj vše zajistí – versus partnerský přístup! Kde se předpokládá oboustranná aktivita, motivace apod.
43. Nejednotnost a nekoncepčnost všech projektů výzev, bez návaznosti
44. Nejednotnost sociálních služeb ve smyslu poskytovatelů (na obci, kraji, úřadu práce, z ministerské úrovně) = vede to až ke konkurenci
45. Nastavení leadershipu (osoba i instituce) a jeho autorita
46. Přítomnost krajské úrovně, která se často z tohoto procesu vylučuje, protože nemá žádné byty, ale zároveň je tvůrcem sociální politiky
47. Poptávka po službách ze strany jiných poskytovatelů služeb (města), kteří je vyřešit neuměli, nejde o klienta ale o město
48. Situace v Brně Rapid re-housing: Nesoulad mezi normativy úřadu práce na dávky versus reálné náklady na počátku bydlení
49. Nutnost (elektronického) sdílení důležitých informací v reálném čase mezi bydlicími, podporovateli a úřadem práce, městem (souhlas s předáváním informací)
50. Dobrá zkušenost/nový kontext pro radní, zastupitele: za těch několik let se dozvěděli, že zaměstnání není to hlavní, že předluženost je opravdu problém, když se díky práci sníží sociální dávky, a přitom příjem sebere exekutor
51. Napětí mezi veřejnou správou a lidmi, kteří reálně řeší/starají se o lidi bez domova....
52. Práce s prevencí bezdomovectví
53. Stojí to na jednotlivcích nebo dílčích skupinách
54. Volby jako možnost/příležitost přelít zkušeností s housing first jinam (do jiných míst)
55. Sociální pracovník = „technik“
56. Rozdíly mezi malými obcemi, kde každý úbytek obyvatel bolí (i finančně) versus velká města, která to ani nepoznají (Ostrava) + větší anonymita i větší možnost služeb včetně zaměstnání
57. Velká role velkých vlastníků bytů v jedné lokalitě (město byty nemá)
58. Kvalitních sociálních pracovníků je málo
59. Rozprodáný bytový fond
60. Hodně údajů mají poskytovatelé služeb, ale jsou rozptýlené vs. centrální databáze – (ne)výhody, rizika zneužití
61. Málo systémová a politická rovina a naopak hodně toho vztahu sociální pracovník a klient
62. Náklady na transformaci sociálních služeb (včetně přípravy zaměstnanců, příklady ze zahraničí: je to relativně drahé)
63. Sociální služby soutěží o klienty! I tím, že za ně něco udělají, aby to vypadalo, že svoji roli splnili dobře = zneschopňování klientů
64. Sociální služby neslouží klientovi, ale systému (stáváme se jeho služkou)

něji. Připomeňme, že jde o téma, které se zabývalo především samotným pojetím zkoumané problematiky. Výroky jako „Nejde o problém bezdomovců, ale celé společnosti, tak začněme o tom takhle mlu-

vít, zmedializovat to i řešit“ (č. 17) jsou v přímém spojení s řadou dalších jako např. „Otázka legitimacy daného problému a společenského klimatu“ (č. 7) nebo „Strategické rozhodnutí proti současné společenské

poptávce“ (č. 25) a zvláště „Chybí zásadní politické rozhodnutí, které by se projevilo v legislativě (zákon o sociálním bydlení), a chybí i politická vůle“ (č. 34), v souvislosti s tím specifikace ve výroku č. 27: „Současná politická reprezentace je omezením možností, že se situace zlepší na centrální úrovni, protože je velký vliv na politická rozhodování ve vztahu k volebnímu období a závislosti politiků na jejich znovuzvolení“. A také v dalších výrocih, které vytvářejí skupinu obecných celospolečenských a politických souvislostí problematiky návratu lidí bez domova do bydlení (např. dále č. 32, 33, 37, 43 a vlastně také č. 45, 51 a ovšem i 59 a č. 51). I indikace týkající se principů spolupráce spadají do této skupiny – konkrétně např. č. 13, 19, ale i 18, č. 22, 23. Ještě hlouběji míří indikátor č. 52 „Práce s prevencí bezdomovectví“. Pak je tu skupina indikací, které mají přímou souvislost s předchozími a upozorňují především na dopady či současně zásadní zdroje oněch obecných vazeb. Nejsilnější je zřejmě výrok č. 21: „Sociální bydlení je jeden ze tří hlavních pilířů sociálního smíru (plus sociální zabezpečení a sociální práce)“. Obsahově pak indikátor č. 40 „Hierarchický model řízení (hlavně úroveň státu)“ a s ním související „Resortismus“ (indikátor č. 39), dále „Data versus ideologie jako odlišná východiska pro diskusi“ (č. 14), i oprávněná skepse (indikátor č. 26 „K významné změně v dohledné době ne-dojde“).

Celkem je v této skupině 26 indikátorů, které se explicitně zabývají širšími politickými, společenskými, a tudíž i legislativními souvislostmi problematiky řešení návratu lidí bez domova do bydlení. Jde o výraznou součást celku i z hlediska kvantitativního (téměř 40 % z celku indikací). Čtenář však zjistí také i další indikace, které se přímo vztahují k uvedeným sociálním, politickým a legislativním podmínkám, byť nejsou přímo zařazeny do této skupiny. I to potvrzuje zásadní váhu právě takových podmínek pro celkové řešení.

O sociálních službách

Další velkou skupinou indikací, které - podle výsledků 3 focus groups - mají podstatný vliv na řešení návratu lidí bez domova do bydlení, jsou ty, které se v různé míře vztahují k sociálním službám a práci sociálních pracovníků. Tady jde celkem asi o 19 indikací (v procentech je to přibližně 30 % všech indikátorů). Zásadní váhu mezi nimi mají indikace č. 15 („Sociální služby bezdomovectví neřeší, ale udržují: nevhodně nastavený zákon o sociálních službách, který nedává možnost dávat klientovi služby, které potřebuje“) – se specifikací v indikaci č. 35 a také v indikaci č. 42 („Vztah mezi pasivním příjemcem a sociální prací: už to samo pojmenování implikuje pasivitu, že se pro klienty všech-

no zajistí – versus partnerský přístup! Kde se předpokládá oboustranná aktivita, motivace apod.“). Z jiného hlediska je podstatný rovněž indikátor č. 10: „Legitimita sociálních služeb je nová versus dlouhodobá tradice zdravotních služeb (u nich je „nezásluhovost“ jako samozřejmost)“.

Problém zásluhovosti je často kořenem nedostatků či nedorozumění i pro práci sociálních služeb. Zde se této tematice týkají explicitně indikátory č. 11, 12, 9 a také 8. Zásadní je zde už zmíněný indikátor č. 10, který poukazuje na samozřejmost bezzásluhovosti u lékařských služeb a novost legitimacy sociálních služeb. K podstatným obsahovým vlivům na potřeby a možnosti sociální práce v procesu řešení návratu lidí bez domova do bydlení patří i indikace, které ukazují na zacílení sociální práce v této oblasti. Konkrétně jsou to indikace č. 20, č. 24 a konec konců i indikátory č. 64 a 63. A do značné míry i indikátor č. 46. Zcela zásadní – a zároveň širší než „pouze“ ve vztahu k sociálním službám – je indikátor č. 53. Na omezení kapacit a jednostranost k chápání sociální práce poukazují indikátory č. 55, 58, ale i 47 a 62. Složení těchto indikací je samo o sobě pozoruhodnou výpovědí o pojetí sociálních služeb a sociální práce.

Rozsahem je podle počtu uvedených indikátorů třetí skupina, věnovaná nezbytnosti opor této problematiky o informace a expertní přístupy. Celkem se explicitně k této části témat vztahuje 9 indikátorů. Konkrétně indikátory č. 1, 2, 3, 4, 5, 6 a také 36, 49 a 60. Z nich snad je třeba zdůraznit konstatování „potřeby opírat se o data – hlavně o ekonomické (ne) výhodnosti dílčích rozhodnutí“. Fakt nedostupnosti základních analýz a dat o lidech bez domova (indikátor č. 1) i konstatování potřeby většího vlivu expertních analýz, včetně zahraničních zkušeností (bez zjednodušujícího odmítání od politiků či jiných aktérů) – indikátory č. 6 a č. 4 především – jsou příznačné: tematika není populární, takže proč se jí vlastně věcně zabývat, když na jejím základě nelze získat větší podporu veřejnosti. Spíše naopak – určitou část podpory veřejnosti ztratit.

Další indikátory z této skupiny (č. 36, 49 a 60) upozorňují na nedostatky v zacházení s informacemi. Indikátor č. 60 zdůrazňuje, že poskytovatelé služeb mají hodně informací, avšak jsou rozptýlené, centrální databáze dílem není, dílem je parciální a možná by mohla být i zneužitelná.

Snad je vhodné ještě připomenout skupinu indikátorů uvádějících potřebu využívat dobrou praxi a její příklady. O nich se zmiňují především indikátory č. 16, 28, 38, 41, 50 a vlastně i 56 a konec konců i indikátor č. 57. Jde o skupinu, která by se dala označit také jako „vliv na úrovni obcí či regionů“. Zdůrazněme hlavně indikátor č. 41, který nejen že upozorňuje na potřebu sledování a vyhodnocování lokálních aktivit, ale také na to, že právě tyto

poznatky by měly být využívány i v centru při tvorbě legislativních podmínek pro úspěšná rozhodování o návratu lidí bez domova do bydlení. Postupovat při realizaci rozhodování o dané tematice z „příkladů dobré praxe“ se v diskusích objevilo často.

Ostatní indikace jsou spíše ojedinělé. I když je možné je snad i přiřadit k některé z předchozích skupin. Nicméně uvedený přehled je pro pochopení výsledků focus groups na toto téma dostačující.

Shrnutí indikátorů do skupin a především samotné znění jednotlivých indikátorů by nemělo svádět k vidění dané tematiky oněmi jednotlivostmi či seskupeními. Znovu je užitečné opakovat, že teprve postupné, procesuální a komplexní řešení může přinést dobré výsledky. Problém „substituce“ některých indikátorů je sice možný, zvláště při postupu „zdola“ a při dobré vůli a spolupráci tam přímo působících aktérů. Jedná se především o nahrazení neexistující politické podpory ochotou řešit danou problematiku v rámci obcí ze strany představitelů obce. Takový postup je sice možný, ale do značné míry nejistý a znovu často jen dílčí (jasně na to poukázala situace v Brně, zvláště při srovnání předchozí a současné situace ve vedení města).

V analýze jsme pokračovali s využitím metody opřené o využití tvorby vztahových rámců. Prezentování tohoto postupu a jeho výsledků by však výrazně přesáhlo možný rozsah tohoto článku (tyto postupy a jejich výsledky budou uvedeny ve studiích vzniklých v rámci řešení tohoto projektu, a tudíž opět k dispozici v CESUSu).

O „Programu výstavba“

Další řízená diskuse (uskutečněná na počátku roku 2019) se týkala konkrétního postupu, který pro sociální bydlení vytvořilo MMR na základě zadání vlády ČR a který také vláda ČR v konci dubna 2019 schválila jako „Program výstavba“. Jeho detailní kontury jsou známy, takže připomeneme jen základní charakteristiky.

Jde o nástroj založený na uvolnění finančních prostředků (ze Státního fondu rozvoje bydlení) na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních, smíšených a dostupných domů. Předpokládaná částka na rok 2019 je kolem 1 mld. Kč. MMR rovněž připravilo základní metodiku pro možnost získání této podpory a pro její přidělování, kontrolu a vyhodnocení. Účastníky této focus group byli hlavně představitelé institucí, které tento program spolupřipravovaly, a také zástupci některých institucí, jež se mohou na tomto programu podílet (konkrétně MMR, Státního fondu bydlení, MPSV a garanta celého projektu, kterým je útvar rozvoje kvality života, jež je v současnosti součástí Ministerstva životního prostředí).

Výsledky této focus group ukázaly na:

- užitečnost tohoto programu, avšak ve velmi omezené míře ve vztahu k potřebám a zároveň s rizikem, že se bydlení z toho projektu nedostane k lidem bez domova;
- trvajícím potřebu tvorby a uplatnění zákona o sociálním bydlení v rozsahu a záběru takovém, jakým byl připravován a v podobě koncepce rozvoje sociálního bydlení i vládou schválen;
- nejasnosti i protimluvy v metodice vytvořené pro uplatnění a naplnění tohoto programu;
- možnosti zneužití tohoto programu stejně, jako k tomu došlo i v některých předchozích krocích, které rovněž měly napomáhat vzniku a rozvoji sociálního bydlení;
- hluboký nesoulad mezi centrálními institucemi, které jsou či dříve byly pověřeny péčí o návraty lidí bez domova do bydlení, včetně malé ochoty ke komunikaci a současně vysoké konformity s rozhodnutím vlády (byť jde o rozhodnutí dílčí a nerespektující nezbytné souvislosti).

Především se ukázalo, že tento směr podpory sociálního bydlení není kompatibilní s úsilím o vytváření a rozvoj sociálních bytů pro osoby a především rodiny mimo bydlení tak, jak jsou rozvíjeny některými obcemi, městskými částmi či regiony ve spolupráci s různými institucemi, především s Armádou spásy, Nadějí, Platformou pro sociální bydlení, aktivitami „Nejdřív střecha“ apod. Při tom se ukazuje, že řada z těchto aktivit je úspěšná a skutečně vede k návratu lidí bez domova do bydlení. Proklamace, že „Program výstavba“ představuje náhradu za zákon o sociálním bydlení, je falešná.

Shrnutí

Pokud se pokusíme o resumé poznatků z této části empirických výzkumů uskutečněných v rámci projektu „Efektivní řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě“, lze uvést řadu dílčích shrnutí. Některé skutečnosti z této analýzy vystupují jako nesporné. Patří mezi ně:

- složitost, mnohazměrnost, a tudíž potřeba komplexnosti řešení dané problematiky;
- vysoká strukturovanost tematická, která vychází z obecných podmínek a směřuje až ke konkrétním krokům. S tím, že sice existuje možnost nahrazení (substituce) v daném času či prostoru nenaplněných podmínek (zvláště oněch obecných, které zasahují do řady oblastí realizace), avšak bez koncepčního řešení především těch dosud opomíjených indikací se k souhrnnému řešení nelze dobrat;
- stěžejní místo zde má práce s veřejností, s politiky, s institucemi, které se k ře-

šení obracejí z hlediska nedostatečných informací, ne vždy dobré vůle a z hlediska pouze svého dílčího vidění problematiky, která je přitom komplexní;

- zkušeností těch, kteří jsou v procesu návratu lidí bez domova úspěšní i za současných složitých podmínek, představují nevhodnější základ pro tvorbu postupů, které mohou být využitelné obecněji;
- postupy vycházející „zdola“ (založené především na dobré vůli, ochotě k řešení a spolupráci aktérů, zvláště v obcích a regionech) představují dosud nejefektivnější řešení;
- založit hlubší analýzu situace, jejich dopadů a efektivity, včetně zkušeností ze zahraničí, by vždy mělo být neopominutelnou podmínkou. Zvláště významné jsou analýzy zdrazňující menší náklady spojené s prací na návratu lidí bez domova do bydlení než jsou náklady na nekončící platby sociálních dávek. Nedostatek takových analýz je považován za vážnou překážku úspěšného řešení;
- potřeba nahrazení „dávkového“ přístupu k lidem mimo bydlení přístupem podněcujícím jejich aktivitu a pomoc sociálních a dalších pracovníků a především procesualnost a dynamiku sociálních situací, která je imanentní úspěšnému návratu lidí bez domova do bydlení. Tato potřeba vystupuje jako vysoce aktuální;
- s tím souvisí i posun ve vymezení povinností spojených s tímto procesem, a tudíž i někdy výrazně odlišné pojetí funkce jednotlivých aktérů proti současnosti. Týká se to především sociálních pracovníků, ale i obcí, úřadů práce a dalších institucí;
- často zdůrazňovanou potřebu dobré vůle při řešení této problematiky je možné posilovat především spoluprací na řešení, komunikací mezi aktéry, otevřeností a trvalou diskusí, včetně rozvoje této problematiky v médiích a politických rovinách řešení;
- místo neziskových organizací je v celém procesu nezastupitelné. Jejich omezování či nerespektování – zvláště těch, které už dosáhly v daném procesu úspěchů – by mělo být vyloučené;
- bez spolupráce a pomoci lidem bez domova v jejich rozvoji, růstu sebevědomí a sebereflexe nelze v řešení této problematiky dosáhnout úspěchu.

Další shrnutí navazují na předchozí a z části je doplňují či zpřesňují:

1. Řešení návratu lidí bez domova do bydlení není zvládnutelné žádným jednoduchým či jednorázovým opatřením. Jde o složitý proces, v němž se prolínají vlivy osobnostní, institucionální, společenské, politické a mediální a vlivy vycházející z více než 10 resortů (a jejich specifikací, vidění a přístupů), z vidění republikového, krajského, obecního, re-

gionálního, ale také individuálního, skupinového atd.

2. Jde o proces, který vyžaduje soustředěnou a věcnou spolupráci aktérů během celého jeho trvání. To samo o sobě si žádá propracování a ověřování metodických postupů specifikujících jednotlivé kroky řešení a hlediska přístupů; současně je třeba hledat spojující postupy. Nelze předpokládat, že by „řešení“ bylo založeno na soustředěném působení v rámci například jednoho pracoviště. Znamená to, že kromě propracování a ověřování metodických postupů musí být celé řešení založeno a rozvíjeno na základě dobré vůle a snahy o pozitivní přístupy všech zúčastněných aktérů a institucí. To lze ovšem těžko předpokládat bez dlouhodobé komunikace, vzájemného ověřování a získávání důvěry. I tak jde o proces, jehož naplnění lze očekávat jen částečně, v dlouhodobém horizontu a s vysokým stupněm dobré vůle ze strany všech aktérů a institucí.
3. Zároveň je nezbytné pamatovat na skutečnost, že tento proces nemá „definitivní“ řešení. Jednak kvůli vstupu stále nových osob do situace bezdomovectví – v našich podmínkách dokonce jde navíc o velké nebezpečí spojené s nedostatkem bytů a neregulovanými cenami bytů a s neexistencí soustavné péče o sociální bydlení, jednak kvůli tomu, že vždy bude část lidí bez domova, kteří z nejrůznějších důvodů nebudou moci či chtít se do bydlení vrátit. Jde tedy o proces, který vedle návratu do bydlení bude zahrnovat i proces podpory lidem bez domova v tom, aby důstojně dožili.
4. Jedná se tedy o problematiku řešitelnou v podmínkách, které v současné společnosti v ČR nacházíme jen zřídka. I proto jsou pozitivní příklady jen vzácné. Včetně mediální spolupráce. K hledání možností spolupráce v současné společnosti dochází spíše spontánní neziskovou aktivitou než oficiálními kroky ze strany státu, resortů, ale i krajů a často i obcí.
Podpora ochoty ke spolupráci a respektu k názoru jiných je proto centrální nezbytností pro řešení (včetně např. působení médií). Nejde „jen“ o fakta, ale spíše právě o preferenci úsilí o dobrou vůli, spolupráci a respekt k potřebám i těch nejbědnějších. I jako základ pro další opatření, protože do řešení bezdomovectví se promítají vlastně všechny vlivy exkluze, chudoby, nesnášenlivosti a xenofobie a ovšem také nerespektování potřeby dlouhodobých strategických koncepčně založených postupů veřejné politiky.

(K tématu návratu lidí bez domova do bydlení srov. v tomto čísle časopisu recenzí knihy „Z ulice do bytu. Sociální

práce v procesu reintegrace do bydlení“ na str. 38–39.)

Vybrané použité prameny:

Baptista I., Benjaminen L., Bush - Geertsema V. Pleace N., 2017. Family homelessness in Europe. European Observatory on Homelessness - Comparative Studies on Homelessness, Brusel.
Kocman D., Klepal J. 2016. Prostupné bydlení: Evaluace. Praha: Úřad vlády ČR - Agentura pro sociální začleňování.
MF. 2013. Metodika přípravy veřejných strategií. Ministerstvo financí ČR, Praha.
MMR ČR. 2019. Program výstavba, Praha.
MPSV. 2013. Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. Praha: MPSV.
MPSV. Konsensuální konference o bezdomovectví v ČR (Sborník z konference). Praha: MPSV.
MPSV. Koncepce sociálního bydlení 2015-2020. Praha: MPSV.

MPSV. 2018. Zpráva o plnění koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020, za rok 2017. Praha: MPSV.
Národní strategický referenční rámec ČR 2007 - 2013. Praha: MMR.
Pázlerová H. (ed.). 2018. Sociální práce v sociálním bydlení. (Metodický materiál). Praha: MPSV.
Pleace N. 2017. Evropská příručka bydlení především. Praha: Úřad vlády ČR - Agentura pro sociální začleňování.
Potůček M. a kol. 2016. Veřejná politika. Praha: H. C. Beck.
Prudký L., Šmídová M. 2010. Kudy ke dnu. Praha. Socioklub.
Prudký L., Hradecký I., Plachý A., Růžička J., Slavíček A., Šmídová M., Šos L. 2010. Souhrnný materiál pro tvorbu koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020. Praha.
Prudký, L. 2015. Postupy poznávání a naplňování cest k dobrým hodnotám. Certifikovaná metodika MPSV. Centrum pro studium vysokého školství, v. v. i. Praha.

Prudký, L. 2018. „Humanistický a otevřený přístup jako jediný pramen řešení bezdomovectví“, podkladová studie, CESES.
Veselý A., Nekola M. (eds.) 2007. Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metoda, praxe. Praha: Slon.
Zápisy z jednání Pracovní skupiny k monitorování plnění Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví. Praha: MPSV 2015-2018.

Ing. Libor Prudký, PhD. (prudom@pointpraha.cz) vyučuje sociologii na Fakultě humanitních studií UK v Praze a zároveň pracuje jako vědecký pracovník v Centru pro sociální a ekonomické strategie (CESES) při Fakultě sociálních věd UK. Zabývá se především výzkumy hodnotových struktur a neanomických zdrojů rozvoje společnosti.

Novela zákona o zaměstnanosti

Olga Bičáková

Článek představuje novelu zákona o pobytu cizinců (ve Sbírce zákonů publikována 16. července 2019), která zároveň přinesla novelizaci dalšího zákona – vedle zákona o zaměstnanosti také novelizaci například živnostenského zákona, zákona o azylu nebo soudního řádu správního. Článek zdůrazňuje, že je novela především projevem transpozice evropské směrnice 2016/801/EU o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair do českého právního řádu. Autorka upozorňuje, že novela má dopady i na procesy, v rámci kterých cizinci legalizují svůj výkon práce na území České republiky.

K novele zákona o zaměstnanosti bylo přistoupeno zejména z důvodu zajištění transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2016/801/EU ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair. K dosažení souladu právního řádu České republiky s touto směrnicí přistoupilo Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy také k novele zákona o uznávání odborných kvalifikací a zákona o veřejných výzkumných institucích a dílčím způsobem byly upraveny také zákony v působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví.

Dále novela v zákoně o pobytu cizinců zejména zavádí povinnost absolvovat po příjezdu do České republiky adaptačně-integrační kurz a upravuje zákonné zmocnění vlády k vydání kvót pro ekonomickou migraci. Vláda bude moci v reakci na situaci na trhu práce nařízením dočasně aktivovat vydávání mimořádného pracovního víza a stanovit mj. zdrojové země, ekonomická odvětví a objem migrace. Nařízení vlády tak umožní flexibilně reagovat na situaci na trhu práce. Vydávání víz bude ukončeno v případě následného dostatku českých pracovníků na trhu práce.

Zásadní novinkou je zavedení dlouhodobého pobytu za účelem hledání zaměstnání či zahájení podnikatelské činnosti. Tento účel je určen pro vysokoškolské studenty po dokončení jejich studia na území a pro výzkumné pracovníky, kteří dokončí svou výzkumnou činnost. V těchto případech budou mít možnost dále pobývat na území České republiky až 9 měsíců za účelem hledání si zaměstnání či zahájení podnikatelské činnosti. Toto povolení však nebude znamenat automatické přiznání práva přístupu na trh práce nebo na zahájení podnikatelské činnosti.

Novela zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

V ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) bodě 1, který stanoví, kdo jsou účastníci právních vztahů podle zákona o zaměstnanosti, se slova „závod se sídlem“ nahrazují slovy „závod s umístěním“. Tím dochází ke sladění právní úpravy s terminologií občanského zákoníku. V případě odštěpného závodu, který není právní osobou, nelze mluvit o jeho „sídle“, a proto se jeví jako vhodnější použít termín „umístění“.

Novela zákona dále provádí legislativně technickou úpravu, která souvisí s novelami zákona o zaměstnanosti provedenými zákonem č. 206/2017 Sb., a zákonem č. 222/2017 Sb., jež nabyly platnosti v červenci 2017. Těmito novelami zákona o zaměstnanosti byl upraven jeho § 5 tak, že

byl doplněn o nové písmeno, přičemž u obou novel tímto novým písmenem bylo písmeno g). **Touto úpravou zákona o zaměstnanosti dochází k odstranění legislativně technické chyby, jež se týkala označení definice vnitropodnikového přivedení zaměstnance.**

Zákon o zaměstnanosti ve svém ustanovení § 37a odst. 4 stanoví, že podmínkou pro zařazení volného pracovního místa do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnanecké karty nebo do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držitelé modré karty je souhlas zaměstnavatele a současně to, že je toto volné pracovní místo krajskou pobočkou Úřadu práce nabízeno a zveřejněno alespoň po dobu 30 dnů od jeho oznámení krajské pobočce Úřadu práce podle odstavce 2 nebo 3. **Nynější novela zákona umožňuje krajské pobočce Úřadu práce s ohledem na situaci na trhu práce tuto dobu zkrátit až na 10 dnů.**

Informační povinnost zaměstnavatele se dosud vztahovala jen na případ nástupu do zaměstnání, nyní se novelou rozšiřuje i na výkon práce na území České republiky. Z textu zákona se vypouští informační povinnost právnické nebo fyzické osoby, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy.

Ustanovení § 87 nyní nově zní takto (veškerá zvýraznění v citacích jsou dílem autorky): „(1) **Nastoupí-li do zaměstnání nebo k výkonu práce na území České republiky občan Evropské unie, jeho rodinný příslušník (§ 3 odst.2), rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3, cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až s) a v § 98a, u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta, je jeho zaměstnavatel povinen o této skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce. Obdobná povinnost se vztahuje na případy, kdy za trvání zaměstnání nebo výkonu práce na území České republiky nastane skutečnost, na jejímž základě již cizinec povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu, kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartu nepotřebuje, s tím, že tato informační povinnost musí být splněna nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy nastala skutečnost, na jejímž základě se povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta nevyžaduje.**

(2) **Písemná informace obsahuje údaje vedené v evidenci, kterou je zaměstnavatel povinen vést podle § 102 odst.2 nebo 3. Každou změnu těchto údajů je zaměstnavatel povinen nahlásit nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy změna nastala nebo kdy se o ni dověděl.**

(3) **Zaměstnavatel je povinen nejpozději do 10 kalendářních dnů informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce o ukončení zaměstnání nebo výkonu práce na území České republiky osob uvedených v odstavci 1“.**

V důsledku nového znění § 87 se rovněž provádějí legislativní změny v § 102, který upravuje evidenci občanů Evropské unie a cizinců a do předmětného ustanovení § 102 se vkládá nový odstavec 3, který stanoví, že zahraniční zaměstnavatel, který uzavřel smlouvu s právnickou nebo fyzickou osobou, na jejímž základě byly osoby uvedené v § 87 odst. 1 vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, je povinen vést evidenci těchto osob obsahující údaje uvedené v § 91 odst. 1 písm. a), b), c) a e), dále pohlaví těchto fyzických osob, den nástupu a den skončení výkonu práce nebo vyslání na území České republiky.

Zákona o zaměstnanosti v ustanovení § 98 písm. l) stanoví, že povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta se podle tohoto zákona nevyžaduje k zaměstnání cizince, který na území České republiky pobývá na

základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jde-li o společné soužití rodiny s cizincem s povoleným trvalým pobytem nebo kterému byl udělen azyl nebo doplňková ochrana nebo s cizincem, který na území České republiky pobývá na základě platného povolení k dlouhodobému pobytu. **Novelou se nyní okruh osob rozšiřuje o cizince, který vykonává v České republice soustavnou vzdělávací nebo vědeckou činnost jako pedagogický pracovník nebo akademický pracovník vysoké školy nebo vědecký, výzkumný nebo vývojový pracovník ve veřejné výzkumné instituci nebo jiné výzkumné organizaci podle zvláštního právního předpisu.**

V § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se stanoví, že právnická nebo fyzická osoba je jako zaměstnavatel povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu s tím, že splnění této povinnosti se nevyžaduje, splnil-li zaměstnavatel povinnost oznámit okresní správě sociálního zabezpečení den nástupu zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na nemocenském pojištění podle zákona o nemocenském pojištění. Text odstavce 2 téhož paragrafu, který dosud stanovil, že tuto povinnost má na území České republiky i zaměstnavatel usazený v jiném členském státu Evropské unie, jenž v rámci nadnárodního poskytování služeb vyslal svého zaměstnance k dočasnému výkonu práce do České republiky (příčemž doklady, jimiž je plněna tato povinnost, musejí být přeloženy do českého jazyka), **se novelou nahrazuje novým odstavcem 2, který zní takto: „Povinnost podle odstavce 1 věty první má na území České republiky i zahraniční zaměstnavatel, který vyslal svého zaměstnance k výkonu práce na území České republiky, přičemž doklady, jimiž je plněna tato povinnost, musejí být přeloženy do českého jazyka“.**

Do části osmé, která upravuje společná ustanovení zákona o zaměstnanosti, se vkládá nový § 147ca, který zní následovně: „(1) **Pro účely kontroly podle zvláštních právních předpisů tj. například § 163 a 164 zákona č.326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 63 odst. 2 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je Policie České republiky oprávněna získávat z Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje**

a) o povoleních k zaměstnání vydaných krajskou pobočkou Úřadu práce, a to v rozsahu uvedeném v § 92 odst. 3, tzn. identifikační údaje cizince, místo výkonu práce, druh práce, identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož bude cizinec vykonávat zaměstnání, dobu, na kterou se vydává a další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání,

b) o písemných informacích týkajících se cizinců v rozsahu uvedeném v § 87 a 88.

(2) **Pro účely povolování vstupu a pobytu cizinců na území České republiky podle zvláštního právního předpisu jsou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničních věcí a zastupitelské úřady České republiky oprávněny získávat z Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje**

a) o povoleních k zaměstnání vydaných krajskou pobočkou Úřadu práce, a to v rozsahu uvedeném v § 92 odst. 3,

b) o písemných informacích týkajících se cizinců v rozsahu uvedeném v § 87 a 88“.

Důležité rady závěrem

1. Podmínkou pro zařazení volného pracovního místa do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnanecké karty nebo do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držitelé modré karty je souhlas zaměstnavatele a současně to, že je toto volné pracovní místo krajskou pobočkou Úřadu práce nabízeno a zveřejněno alespoň po dobu 30 dnů od jeho oznámení krajské pobočce Úřadu práce. **Nově se umožňuje, aby krajská pobočka Úřadu práce s ohledem na situaci na trhu práce mohla tuto dobu zkrátit až na 10 dnů.**

2. **Informační povinnost zaměstnavatele vůči krajské pobočce Úřadu práce se dosud vztahovala jen na případ nástupu do zaměstnání a nyní se rozšiřuje i na výkon práce na území České republiky.**

3. Z textu zákona o zaměstnanosti se **vypouští informační povinnost o nástupu do zaměstnání nebo k výkonu práce na území České republiky právnické nebo fyzické osoby, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy.**

4. **Zahraničnímu zaměstnavateli, který uzavřel smlouvu s právnickou nebo fyzickou osobou, na jejímž základě byly osoby uvedené v § 87 odst. 1 vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, se nově ukládá povinnost vést evidenci těchto osob obsahující údaje uvedené v § 91 odst. 1 písm. a) b), c) a e) rovněž informace o pohlaví těchto fyzických osob, o dni nástupu a dni skončení jejich výkonu práce nebo vyslání na území České republiky.**

Mgr. Olga Bičáková
(olga.bicakova@seznam.cz) působila na Ministerstvu práce a sociálních věcí a ve Výzkumném ústavu práce a sociálních, v. v. i. Jako lektorka pracovala na Ministerstvu vnitra a na Magistrátu hlavního města Prahy. Přispívá do odborných časopisů zabývajících se problematikou zaměstnanosti.

Z ulice do bytu: sociální práce v procesu reintegrace do bydlení

Petr Holpuch

Černá, Eliška: *Z ulice do bytu: sociální práce v procesu reintegrace do bydlení*. Praha: Slon, 2019, 151 stran, ISBN 978-80-7419-282-1.

Recenze představuje knihu „Z ulice do bytu“ z oblasti sociální práce orientované na reintegraci osob bez domova. První polovina knihy sleduje proces a použité postupy při autorčině kvalitativním výzkumu, jež byl jádrem její disertační práce. Druhá část knihy je již z velké části praktickým srovnáním dvou odlišných přístupů k reintegraci osob bez domova. První sledovaný přístup je známý jako „bydlení až po přípravě“ (Housing ready), ten druhý pak jako „bydlení především“ (Housing first). Závěry představené analýzy implicitně favorizují model „bydlení především“. Zatímco první část knihy je v recenzi vnímána jako ne příliš čtivý popis autorčiny práce s vybranými metodami, druhá část knihy je hodnocena jako přínosný příspěvek k praxi sociální práce s osobami bez domova.

Svou knihu „Z ulice do bytu“ představuje autorka Eliška Černá jako srovnání dvou odlišných přístupů ke snahám o reintegraci osob bez domova. Prvním z nich je tradiční, v českých podmínkách převažující, model „bydlení až po přípravě“ (Housing ready), tím druhým je inovativní přístup „bydlení především“ (Housing first), jehož popularita v posledním desetiletí v Evropě významně stoupá.

Knihu však primárně není praktickou srovnávací analýzou výhod a nevýhod dvou výše zmíněných přístupů, jak by se mohlo na první pohled zdát. V prvních čtyřech kapitolách, které reprezentují větší polovinu knihy, autorka nejprve stručně představí historický vývoj problematiky vyloučení z bydlení a následně se zaměřuje na seznámení čtenáře s pozadím výzkumu, o němž se její závěry opírají. Představuje své pracovní analýzy, výčet aplikovaných metod a celkové proces výzkumu, který realizovala pro potřeby své disertace. Jako ukotvení zvoleného tématu v sociologické teorii označuje přístup sociálního konstruktivismu. Na knize je díky tomu znát, že vznikla jako publikace vybraných výsledků doktorské práce. Tato skutečnost na jednu stranu textu brání stát se čtenářsky atraktivní populárně naučnou literaturou v oblasti sociální práce, na stranu druhou může inspirovat a podnítit začínající výzkumníky k prozkoumání metod a teoretických přístupů, na něž se autorka odkazuje.

Druhá polovina knihy je již prakticky orientovaná a zasluhuje si pozornost všech, kdo se věnují přímé i nepřímé práci s osobami bez domova. V páté a šesté kapitole autorka představuje přístup „bydlení až po přípravě“ z perspektivy všech zúčastněných aktérů. Díky přehledné práci s citacemi svých informátorů a jejich následné interpretaci čtenáři zprostředkovává vzhled do komplikovaného procesu sociální práce zaměřené na reintegraci osob bez domova. Přístup „bydlení až po přípravě“ představuje jako systém založený na opakovaných snahách nahradit špatné návyky, které jsou zdrojem nepříznivé situace osob bez domova návyky dobrými, které je učiní připravenými na vystoupení z bezdomovectví. Tuto životní změnu, která má představovat konečný cíl

přístupu „bydlení až po přípravě“, reprezentuje získání (a udržení) stabilního zaměstnání a bytu. Autorka na základě svých analýz tomuto systému přisuzuje atribut chození v kruhu, které je důsledkem neustálého propadávání klientů přípravnými fázemi zpět do bezdomovectví. Neschopnost plnit stanovené cíle pak snadno bývá chápána jako důkaz nepřipravenosti klienta na samostatný život, jehož součástí je zodpovědnost za udržení si nájemního bydlení. Klient je v této situaci nucen znovu a znovu nastupovat neklikastupňovou přípravnou cestu, což může podryvat jeho důvěru v sebe sama, stejně tak jako víru v jeho schopnosti ze strany sociálních pracovníků, kteří ho na této cestě doprovázejí. Tyto své závěry o „bydlení až po přípravě“ autorka v textu průběžně opírá o citace a interpretace svých respondentů, které rekrutovala z řad sociálních pracovníků i jejich klientů.

Doslova proti „bydlení až po přípravě“ staví autorka přístup „bydlení především“, jehož denní praxi rozebírá v sedmé až deváté kapitole. Stěžejní princip modelu „bydlení především“ vystihuje myšlenka, že proces reintegrace osob bez domova by měl poskytnutím vlastního stabilního domova začít, nikoliv končit. Klientovi je při této formě sociální pomoci k reintegraci od prvního momentu projevována důvěra v jeho schopnosti. Smyslem přípravné fáze, která předchází samotnému poskytnutí nájemního bytu, je seznámení klienta s podmínkami, závazky a nároky, které ze zprostředkovaného bydlení pro něj poplynou. Cílem této fáze je odhalit, zda představy, cíle a potřeby uchazeče o tuto službu jsou s těmito požadavky v souladu. Hlavním cílem zde není klienta na využívání služby připravit, ale spíše se ujistit, zda je na využívání služby připraven a zda služba odpovídá jeho vlastním očekáváním a potřebám. Pokud klient přípravnou fází sestávající z řady individuálních rozhovorů, která může trvat až šest týdnů, úspěšně projde, může začít využívat pronajatý byt. V tomto moment začíná reálná sociální práce s klientem, jejímž zastřešujícím cílem je pomoci klientovi získané nájemní bydlení udržet. V případech, které autorka sleduje prostřednictvím rozhovorů s uživateli služby

a s asistujícími sociálními pracovníky, ke klientovi není přistupováno jako k uživateli ubytovací sociální služby, ale spíše jako k partnerovi, který potřebuje v náročném životním období podporu jiné osoby. Poskytnuté bydlení je sociálními pracovníky vnímáno jako osobní prostor a domov klienta se všemi svobodami a odpovědnostmi, které z toho pro něj plynou.

Model „bydlení především“ autorka ve své práci spojuje s respektem k nedostatkům a omezením klientů této služby, s důrazem na strukturální příčiny jejich problémů, s partnerským chápajícím přístupem ze strany asistujících pracovníků a s respektem i k těm rozhodnutím klienta, která mohou vést k jeho sebepoškození (např. užívání návykových látek v získaném bydlení). Sociální pracovník zde primárně není proto, aby uživatele služby kontroloval, opravoval a napravoval, ale aby jej podporoval, byl mu oporou a ukazoval mu nové možnosti řešení problémů, s nimiž se klient v pro něj často dosud neznámé pozici „nájemníka“ potýká. Všechny tyto atributy přispívají k pozitivnímu výsledku, jímž je schopnost klientů služby udržet si byt i po tom, co se s nimi sociální pracovníci přestanou pravidelně setkávat.

Zatímco v části knihy zaměřené na přístup „bydlení až po přípravě“ příběhy uživatelů služby lemoval neúspěch, nedůvěra a marnost, v kapitolách pojednávajících o „bydlení především“ se objevovaly takřka výhradně příběhy plné nadšení, motivace a víry v úspěšnou reintegraci. Po přečtení knihy zůstává ve čtenáři silný dojem, že „bydlení především“ je jedinou smysluplnou cestou vedoucí ze začarovaného kruhu bezdomovectví.

Přestože jsem sám již mnoho let příznivcem a zastáncem přístupu „bydlení především“, postrádám v textu popsání příběhů s opačnou polaritou. Tedy informace o tom, jak může vypadat úspěšná reintegrace v případě „bydlení až po přípravě“ a naopak, jaké skutečnosti vedly neúspěšné uživatele služby „bydlení především“ ke ztrátě zprostředkovaného bydlení. I kdyby se mělo jednat pouze o výjimky potvrzující pravidlo, celkový získaný dojem z publikace by se tím

pro mě stal uvěřitelnější. Takto na mě působily autorčiny závěry do jisté míry černobíle.

Knihy „Z ulice do bytu“ - respektive její druhá část - může být velmi přínosná pro začínající sociální pracovníky orientované na práci s osobami bez domova. Kromě přehledu o tom, jak jednotlivé sociální služby určené pro tuto cílovou skupinu fungují při kontaktu s jejich uživateli v praxi, v ní mohou najít také mnoho podnětů, které jim pomou-

hou s vhodným nastavením profesního vzta- hu s jejich klienty. Hlavní přínos knihy však spatřuji v její schopnosti podnítit mezi čtenáři z řad odborné veřejnosti víru, že úspěšná reintegrace osob bez domova je možná, a touhu se na tomto procesu aktivně podílet.

(K tématu návratu lidí bez domova do bydlení srov. v tomto čísle časopisu článek Libora Prudkého na str. 31–36.)

Mgr. Petr Holpuch

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

Informační servis čtenářům

Připomínka 50. výročí činnosti inspekce práce v ČR a 65. výročí Výzkumného ústavu bezpečnosti práce

Dne 17. září 2019 se v Hlavním sále Valdštejnského paláce Senátu Parlamentu ČR pod záštitou Ministerstva práce a sociálních věcí konala zdařilá Mezinárodní konference u příležitosti 50. výročí činnosti inspekce práce v ČR a 65. výročí Výzkumného ústavu bezpečnosti práce. Otiskujeme redakčně upravený výběr z projevů ředitelů obou zmíněných institucí. Výpustky označujeme symbolem (...).

K 50. výročí činnosti inspekce práce v ČR

(...)

Při pohledu do dávné minulosti odhalíme, že v našich zemích jsou již od 13. století otázky bezpečnosti práce předmětem významného státnického zájmu. Na rozhraní 13. a 14. století, za panování krále Václava II., vznikl zvláštní horní zákon pro Kutnou Horu, který - viděno pohledem dneška - obsahoval i některá základní ustanovení pracovního práva a také základní pravidla pro bezpečnost práce v dolech. Jednalo se například o větrání, odvodňování, osvětlení štól a další technické náležitosti důlního podzemního pracoviště. Zákon byl na svou dobu velmi pokrokový a ojedinělý, byl brzy přeložen do mnoha jazyků a využíván v mnoha jiných zemích. (...)

Opustíme-li období středověku, pak další významné právní úpravy problematiky bezpečnosti práce se vážou na rozvoj průmyslové výroby v první polovině 19. století. (...)

V tomto období se začaly ve větší míře využívat parní kotle. Jejich časté výbuchy, spojené s materiálními škodami, zraněními a ztrátami na životech osob, vedly k vydání prvních odborných předpisů, které tehdejší provozovatelům navrhovaly zajišťovat jejich pravidelné zkoušení. Návazně, v roce 1871, zákonem č. 112 říšského zákoníku vznikla funkce prvního státního úředníka, který měl za úkol provádět státní odborný dozor nad bezpečností technických zařízení. (...)

Následující období je poměrně bohaté na řadu zákonných ustanovení týkajících se bezpečnosti práce. Jednalo se například o zřízení státních živnostenských inspektorů v roce 1883, u nichž významnou součástí působnosti byla problematika bezpečnosti práce, nebo o zavedení úrazového pojištění v roce 1888 a s tím spojené klasifikace firem do bezpečnostních tříd.

Po vzniku samostatného Československa byly rakouské živnostenské a bezpečnostní předpisy plně převzaty a tzv. živnostenská

inspekce podléhala ministerstvu sociální péče. Tak tomu zůstalo až do roku 1952.

Skutečnost, že živnostenská inspekce svým dozorem nepokrývala všechny podniky a že se v Československu začal klást větší důraz na sociální aspekty práce, vedla k tomu, že byl v roce 1921 vypracován návrh zákona o inspekcí práce. Ten rozšiřoval působnost této inspekce na všechny námezdně pracující, bez ohledu na velikost a druh podniků a oboru jejich podnikání. Tímto, bohužel nakonec nerealizovaným zákonem, předběhlo tehdejší Československo v oblasti bezpečnosti práce ostatní svět o mnoho let. Mimočodem Mezinárodní organizace práce přijala úmluvu č. 81 o inspekcí práce v průmyslu a obchodu až v roce 1947.

Po druhé světové válce se vývoj v oblasti bezpečnosti práce začal ubírat směrem, který byl výrazně ovlivněn změnou politické situace – nástupem socialismu. Rokem 1952 byl původní živnostenský dozor nahrazen dozorem nad bezpečností práce. Ten prováděla tehdejší jednotná odborová organizace. Technický dozor nad hornictvím, letectvím a nad technickými zařízeními vykonávala jednotlivá odborová ministerstva. Nebyl vůbec řešen dozor nad bezpečností v zemědělství, který byl až následně svěřen orgánům tehdejší samosprávy – krajským národním výborům.

V roce 1952 vznikl rovněž Ústav technického dozoru při ministerstvu paliv a energetiky se zaměřením na bezpečnost parních kotlů, tlakových nádob, silnoprůdých elektrických zařízení a později také plynových zařízení. Ve vládním nařízení zřizujícím Ústav technického dozoru byl (poprvé v právních předpisech) použit termín „vyhrazené technické zařízení“, tj. technické zařízení způsobící ohrožit bezpečnost lidského života a zdraví, majetku a jiných hospodářských hodnot.

Toto poválečné období bylo provázáno silným tlakem Mezinárodní organizace práce na socialistické Československo, které jako zakládající člen Mezinárodní organizace práce neratifikovalo úmluvu č. 81 z roku 1947 o inspekcí práce v průmyslu a obchodu s tím, aby vytvořilo podmínky pro činnost takovéto inspekce podle článku č. 6 této úmluvy. Tyto okolnosti a velká roztržitost bezpečnostních předpisů vedly k tomu, že v letech 1964 až 1966 došlo k zásadní revizi fungování celé soustavy dozoru nad bezpečností práce. V roce 1968 revize vyústila v přijetí zákona č. 174 o státním odborném dozoru nad bezpečností práce (účinnosti nabyl 1. ledna 1969). Tímto zákonem tehdejšího Národního shromáždění byly mimo jiné zřízeny Český a Slovenský úřad bezpečnosti práce a inspektoráty bezpečnosti práce v tehdejších krajských městech. Ano, to je ten milník, proč si dnes připomínáme 50. výročí činnosti inspekce práce v ČR.

Jak my, tak i naši slovenští kolegové se považujeme za integrální součást systému, který roce 1969 vznikl. Přestože byl zákon č. 174 koncipován v době a v politickém režimu, který v základech hodnotíme kriticky, je v případě tohoto zákona namísto ocenit jeho oprávněnost, promyšlenost, odbornost a koncepcnost, kterou máme dodnes možnost rozvíjet. (...) Dnes jsme úřadem s jiným označením, se značně širší působností, s transformovaným postavením, ale principiálně se stále jedná o systém inspekce práce založený v roce 1969.

Zákon č. 174/1968 však v České republice na rozdíl od Slovenska není minulostí, ale žhavou současností, neboť v Poslanecké sněmovně je teprve nyní projednáván jeho nástupce - nový zákon, na jehož přípravě se podílela i inspekce práce. (...)

Přesuňme se nyní časem do roku 2005. Tehdy došlo k přelomové organizační a obsahové změně v činnosti inspekce

práce. Jednak byly tehdejší ČÚBP a IBP transformovány na SÚIP a OIP a současně se významným způsobem rozšířila kontrolní působnost, a to o ochranu pracovních vztahů zaměstnanců. Změny byly doprovázeny zvýšením počtu inspektorů o kolegyně a kolegy z Úřadu práce, který do té doby tyto kontroly zajišťoval. Důležitou součástí těchto změn byla i transformace tzv. dozoru nad bezpečností práce na kontrolu nad dodržováním právních předpisů ze strany zaměstnavatelů.

Snaha koncentrovat kontrolní činnost resortu MPSV pokud možno pod jedinou kontrolní institucí vedla v roce 2011 k dalšímu rozšíření kontrolní působnosti orgánů inspekce práce o oblast zaměstnanosti - například kontroly zaměřené na odhalování nelegálního zaměstnávání nebo kontroly povinného plnění zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

Samozřejmě je dnes inspekce práce svým fungováním jinou institucí než v roce 1969. Její poslání - naplnit veřejné zadání a očekávání, které je s činností inspekce spojováno - však zůstává shodné. V oblasti bezpečnosti práce jde primárně prostřednictvím kontrolní činnosti kultivovat pracoviště zaměstnanců tak, aby byla bezpečná a skýtala záruku každodenního návratu zdravých zaměstnanců domů ke svým blízkým. Současně je našim poslá-

ním podpora úsilí zaměstnavatelů vytvářet bezpečné a pro život a zdraví neohrožující pracovní prostředí. K tomu mimo jiné napomáhá tzv. Bezpečný podnik, program realizovaný SÚIP pod záštitou Ministerstva práce a sociálních věcí.

Mám za to, že je u této příležitosti namístě připomenout následující skutečnosti:

- národohospodářské ztráty vzniklé pracovními úrazy jsou v rozsahu několika miliard korun ročně,
- denně chybí na pracovištích v ČR z důvodu pracovního úrazu cca 15 000 osob
- pracující jednoho okresního města,
- při závažných pracovních úrazech se již často zaměstnanci nevracejí na svá původní pracoviště, což přirozeně vede k negativním dopadům do ekonomiky zaměstnavatele, ale i postiženého zaměstnance.

Ačkoliv je základní posláním inspekce práce spojeno s kontrolní činností a prosazováním spojeným s dodržováním právních předpisů (tedy sankce), chci Vám zde s plnou vážností sdělit, že se hlásíme k partnerství s těmi, kteří zastupují zájmy zaměstnanců, tj. odborovými svazy a organizacemi, tak i s těmi, kteří zastupují zaměstnavatele, a v neposlední řadě i s širokou odbornou veřejností zabývající se bezpečností práce.

Pracovní podmínky zaměstnanců se od roku 1969 nepochybně překotně změnily,

stejně jako se změnila činnost inspekce práce. Mimo jiné je to možné pozorovat na něčem velmi charakteristickém, co jsme před lety vůbec neznali. Mám na mysli širokou spolupráci inspekce práce v Evropské unii, především s našimi nejbližšími sousedy, vyvolanou mimo jiné rozsáhlou legální pracovní migrací na společném evropském trhu práce, která nastoluje stále nová témata.

Věřím tomu, že stejně jako se inspekce práce dokázala vyrovnat se změnou svého postavení v roce 1969 a dokázala absorbovat celou řadu změn, které nastaly od roku 1990, tak i do budoucna dokáže díky svému lidskému kapitálu, odbornosti a v neposlední řadě díky podpoře MPSV a vás všech, se kterými úspěšně spolupracujeme, vyrovnat se se všemi podobnými výzvami. (...)



Mgr. Ing. Rudolf Hahn, generální inspektor Státního úřadu inspekce práce ČR

K 65. výročí Výzkumného ústavu bezpečnosti práce

(...)

Výzkumný ústav bezpečnosti práce letos slaví významné jubileum 65. let od svého vzniku. V této souvislosti je nutné ještě připomenout letošní významné 50. výročí zavedení jednotného státního dozoru nad bezpečností práce v tehdejší Československu, což zajišťuje Státní úřad inspekce práce. Státní úřad inspekce práce spolu s jednotlivými oblastními inspektoráty práce byl, je a bude logicky nejbližším partnerem naší instituce. V současné době také dochází k rozšiřování vzájemné spolupráce obou subjektů, které spadají pod resort Ministerstva práce a sociálních věcí.

Pokud se zastavíme u historie naší instituce, tak základ její existence vede už k roku 1935, a to v rámci Masarykovy akademie práce. V roce 1954 byla tedy naše instituce ustanovena pod názvem Výzkumný ústav bezpečnosti práce a od roku 2007 je veřejnou výzkumnou institucí, kterou zřizuje Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Naší hlavní činností je výzkum v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (BOZP), pracovního prostředí a podmínek, jakož i prevence závažných havárií. ÚVPB plní úkoly vyplývající z úmluv Mezinárodní organizace práce (zejména z Úmluvy č. 155/1981 ILO), z platných právních předpisů v oblasti BOZP, z požadavků Rady Evrop-

ské unie a Evropské komise, Evropské agentury pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, Eurostatu a prioritně z potřeb našeho zřizovatele, pro kterého jsme hlavní servisní a odbornou podporou v dané problematice.

Po několika náročných letech, kdy se v podstatě rozhodovalo o samotné další existenci naší instituce, jsme se v návaznosti na zvyšující se podporu ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí a celkovou změnu systému financování výzkumu, vývoje a financování podle nové Metodiky hodnocení výzkumných organizací a hodnocení programů účelové podpory výzkumu, vývoje a inovací (Metodika 17+) dostali do stabilizované situace, která nám umožňuje další smysluplný rozvoj ve smyslu schválené Dlouhodobé koncepce rozvoje naší výzkumné organizace na období 2018–2022. V této souvislosti jsme také personálně posílili, spolupracujeme s celou řadou důležitých domácích a zahraničních odborníků. Současně klademe velký důraz na vytváření podmínek pro další rozvoj našich zaměstnanců.

Na závěr je potřeba poděkovat právě prioritně odpovědným zástupcům Ministerstva práce a sociálních věcí za dosavadní podporu a skvělou vzájemnou spolupráci. Hledáme nová důležitá aktuální témata, na které je nutné reagovat, podporovat úroveň bezpečnosti a ochrany zdraví při práci

v České republice, zlepšovat kvalitu pracovního života všem zaměstnancům a dát potřebný základ pro vytváření neohrožujících a stimulujících pracovních podmínek pro všechny. Zde musíme opětovně vyzvednout provázanost a bližší kooperaci se Státním úřadem inspekce práce, resp. jednotlivými oblastními inspektoráty práce. Z dalších důležitých partnerů zmíníme určitě Státní zdravotní ústav, dále pak Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., Fakultu bezpečnostního inženýrství VŠB-TUO, Právnickou fakultu UK v Praze, Fakultu bezpečnostního inženýrství Žilinské univerzity v Žilině a také odborné zástupce v oblasti BOZP jiných resortů. Neméně důležitou roli pro naši činnost mají subjekty z firemní praxe, protože bez nich se naše výstupy nemohou logicky mít kvalitní úroveň. I jim patří velké díky za dosavadní podporu a spolupráci.



PhDr. David Michalík, Ph.D., ředitel Výzkumného ústavu bezpečnosti práce ČR

The Social Institute of Czechoslovakia (1919–1941)

Social Institute of the Czechoslovak Republic was a leading expert board in the interwar period closely connected to the Ministry of Social Care. Its activities were concentrated on commenting bills, social research, and popular lectures. In its heyday the institute had more than two hundred members. About eighty volumes and monographs on social affairs were published by the institute. Its journal „Sociální revue“ partly compensated the lack of Czech and Slovak social scientific journals.

The present and future of the Research Institute for Labour and Social Affairs

The article, which is based primarily on the RILSA Development Strategy document, emphasises that the research conducted by the institute is focused in such a way that it serves not only its principal partner organisation, the Ministry of Labour and Social Affairs, but also the Office of the Government, the Ministry of Education, the Ministry of the Interior and the Czech Labour Office. The basic areas of research planned for the next three years include employment and social and family issues, together with the social context of demographic development. Of the many objectives set out by RILSA up to 2022, the article highlights the following: support for career advancement of its researchers, increasing the number of scientific articles in the institute's Social Policy Forum journal and increasing the number of projects successfully submitted to the Czech Technology Agency.

Reflections on the future direction of the European social system

The article provides a critical reflection on the socio-political passages of the „A Union which sets itself higher aims: my agenda for Europe“ programme, with which Ursula von der Leyen successfully applied for the position of President of the European Commission. While, according to the author, the significance of most of the apparently appealing ideas contained in the programme cannot be questioned, the fact that many of these proposals were adopted from previous resolutions without mentioning why they are being fulfilled only very slowly and sporadically, suggests merely the continuity of the approach of European Commissioners rather than the realistic nature of their intentions.

Two years of the existence of non-additional funding zones. Fewer benefits, increased poverty

The declaration of areas with the increased occurrence of socially-undesirable phenomena, so-called non-additional funding zones, has formed part of the Act on Assistance in Material Need for two years. The provision was introduced into legislation in order to allow municipalities to prohibit the payment of social benefit housing supplements where there are problems associated with the provision of poor-quality housing for poor people. The occurrence of such zones has rapidly increased to include dozens of municipalities in most regions of the Czech Republic. A number of senators have expressed their opposition to various parts of the legislation via the filing of a constitutional complaint, and annulment proposals are also being addressed by regional courts and regional authorities. Through the expansion of such zones, the aim

of the legislation is being confused with the fight against the commercial exploitation of poverty. However, housing speculators are not being affected by non-additional funding zones, and no decrease in the number or extent of socially-excluded areas has been proved as a result of their introduction. Only households in material need remain affected in that they are forced to pay for accommodation from other financial sources. The introduction of social housing provides the best solution in terms of reducing the negative factors associated with the housing of the low paid.

A solution for the return of homeless people to housing

The article presents the results of part of the CESES „Effective solutions to extensive decision-making assignments in the public administration sector“ project, namely the part that addresses the return of homeless people to housing. The study provides an analysis of the issue via the findings of focus groups and relationship framework creation methodology. The result consists of an overview of both the extent and complexity of the issue as well as the conviction that none of the partial approaches implemented to date are able to solve the extreme form of social anomie that is homelessness.

Amendment to the Employment Act

The article discusses an amendment to the Act on the Residence of Foreigners (entered into the Collection of Legislation on 16 July 2019) which also led to the introduction of amendments to other acts, i.e. the Employment Act, the Trade Licence Act, the Act on Asylum and the Administrative Procedure Code. The article emphasises that the amendment primarily reflects the transposition of European Directive 2016/801/EU on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, study, internships, voluntary service, student exchange programmes and educational projects and au-pair work into Czech legislation. The author points out that the amendment also influences the processes via which foreigners legalise their work activities in the Czech Republic.

Review of the publication Černá, Eliška: Z ulice do bytu: sociální práce v procesu reintegrace do bydlení. Praha: Slon, 2019, 151 pages, ISBN 978-80-7419-282-1

(From the Street to a Flat – social work in the housing reintegration process)

The review considers a book entitled „From the Street to a Flat“ based on the reintegration of the homeless field of social work. The first half of the book outlines the process and the procedures applied in the author's qualitative research, which formed the core of her dissertation. The second part of the book consists for the most part of a practical comparison of two different approaches to the reintegration of homeless persons. The first approach is termed „Housing ready“ and the second „Housing first“. The conclusions of the analysis implicitly favour the „Housing first“ model. While the review considers the first part of the book as a not particularly readable description of the author's application of various methods, the second part of the book is seen as a useful contribution to the field of social work with homeless people.

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

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

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

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

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

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

Kontakt

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

FÓRUM sociální politiky

