

3



FÓRUM ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS
sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 11

2017

Editorial	1	Problematika diskriminace v migračním právu, politice a praxi vůči věku	24
Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy			
Hodnocení funkcí dvou systémů sociální politiky pro osoby v hmotné nouzi v roce 2014 Ondřej Hora, Jiří Vyhlídal	2	Probační dům jako možnost realizace podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody s dohledem	27
Zavedení a zrušení druhého důchodového pilíře jako soubor advokačních koalic Martin Potůček, Veronika Rudolfová	9		
Poznatky z praxe		Informační servis čtenářům	
Z historie Mezinárodní organizace práce	17	Recenze knihy „Postarat se ve stáří“	30
		Z domácího tisku	32
		Ze zahraničního tisku	32

Editorial	1	The issue of age discrimination in migration legislation, policy and practice	24
Reviewed articles, studies, essays and analyses			
Assessment of the functions of the two social policy systems for people in material need in 2014 Ondřej Hora, Jiří Vyhlídal	2	Probation „half-way houses“ as a way of facilitating supervised conditional release from prison	27
Introduction and abolition of the second pillar of the pension system as a conflict between advocacy coalitions Martin Potůček, Veronika Rudolfová	9		
Findings from practice		Information service for readers	
From the history of the International Labour Organisation	17	Book review: „Postarat se ve stáří“ (Care in Old Age)	30
		From the domestic press	32
		From the international press	32

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

Informace pro autory

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

Formální požadavky

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

FÓRUM sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

3/2017

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

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

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

Distribuce a předplatné:

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

Prodej za hotové:

Knihkupectví Karolinum
Celetná 18, 116 36 Praha 1

Cena jednotlivého čísla: 60 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 12. 6. 2017

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

Redakční rada:

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

Milé čtenářky, milí čtenáři,
jsem ráda, že se opět setkáváme u dalšího čísla našeho časopisu, a to v jednom z nejkrásnějších měsíců v roce. Byť už nejsem školou povinná pěknou řádku let, červen je pro mne pořád předprázdninovým měsícem. Stále si vzpomínám, jaké to bylo, těšit se na všechny zážitky, které mne čekají, na dva měsíce volna, tepla, koupání... A i když se dva měsíce smrskly jen na dny dovolené, mám to očekávání ráda a těším se i z radosti mých dětí, které mají stejné pocity jako já před lety. Tak doufám, že i Vy se těšíte. Těm z Vás, kteří máte dovolenou už za rohem, přeji, abyste ji užili ve zdraví a pohodě s Vašimi nejbližšími. A i když náš časopis není zcela lehké a bezstarostné dovolenkové čtení, věřím, že stojí za přečtení. Co jsme pro Vás tedy tentokrát připravili?

První recenzovaný článek se zabývá specifickým souborem klientů sociálního státu, osobami v hmotné nouzi. Společnost má v jejich případě vedle nezbytné solidarity za úkol i trvaleji zlepšit životní podmínky těchto osob. Míra solidarity s takovými osobami nesmí ohrožovat jejich motivaci, ovšem zároveň musí zajišťovat minimální podmínky pro důstojný život. Vhodná opatření by také měla umožnit integraci osob v hmotné nouzi do společnosti, především tak, že takové osoby naleznou zaměstnání. Článek se zabývá hodnocením funkcí dvou významných systémů sociální politiky - systému pomoci v hmotné nouzi a aktivní politiky zaměstnanosti.

Druhý recenzovaný článek je věnován tématu stále aktuálnímu, a to důchodovému systému. V reformách důchodových systémů postkomunistických zemí byla v posledních dvaceti letech realizována i diverzifikace důchodových pilířů spojená s masivními přesuny příspěvků z veřejných, průběžně financovaných důchodových pilířů, do nově ustavovaných privátních, fondových pilířů. Od roku 2013 byl tento pilíř zaveden i u nás, ovšem brzy po změně vlády došlo k jeho zrušení. Přijetí příslušného zákona předcházelo vážný politický konflikt mezi příznivci a odpůrci tohoto kroku. Autoři uvedený konflikt v článku analyzují pomocí teorie advokačních koalic. V závěru autoři diskutují možnosti a meze uplatnění teorie advokačních koalic při zkoumání dynamiky veřejné politického procesu.

V nереценzované části, v rubrice Poznatky z praxe, je první článek věnován historii. Autor nám přibližuje události, jež předcházely vzniku Mezinárodní organizace práce, které bude v roce 2019 již 100 let. Další článek se zabývá problematikou diskriminace v migračním právu, politice a praxi, a to s ohledem na věk migrantů. Užitím termínu sociální věk autor analyzuje způsoby, jakými jsou lidé rozdělováni v nucené migraci - dle chronologického věku, biologického vývoje a rodinného statutu. Poslední článek této rubriky nás seznamuje s institucí probačního domu, který skýtá možnost podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody s dohledem. Autorky nás v článku mimo jiné seznamují s pilotním projektem probačního domu, který realizovala nezisková organizace Nová šance s cílem rozšířit okruh osob, které by mohly být z výkonu trestu odnětí svobody podmíněně propuštěny. Záměrem tohoto projektu bylo poskytnout klientům v rámci sociální práce bezpečný přechod z kontrolovaného života ve věznicích do náročného života na svobodě, jejich integraci a resocializaci zpět do společnosti po výkonu trestu, podporu a pomoc při dosažení cílů propouštěných a ochranu společnosti před recidivou a bezdomovectvím.

V rubrice Informační servis čtenářům se můžete seznámit s recenzí knihy „Postarat se ve stáří“, v závěru časopisu naleznete obvyklý náhled do obsahu časopisu Sociální služby a novinky z domácího i zahraničního tisku.

Vážení čtenáři, přeji Vám krásné léto, klidně prožitou dovolenou, na které načerpáte tolik potřebné síly a těším se opět na setkání s Vámi u ryze letního, srpnového čísla našeho časopisu!

Krásné a spokojené dny.

Vaše Hana Roztočilová
šéfredaktorka

Hodnocení funkcí dvou systémů sociální politiky pro osoby v hmotné nouzi v roce 2014

Ondřej Hora, Jiří Vyhlídal

Abstrakt

Osoby v hmotné nouzi a jejich domácnosti tvoří specifický soubor klientů sociálního státu. Vedle nezbytné solidarity, v podobě finanční či hmotné pomoci, vyjadřuje společnost také ambici, prostřednictvím odpovídajících opatření, trvaleji zlepšit životní podmínky těchto osob. K tomu je nutné, aby míra solidarity na jedné straně neohrožovala nutnou motivaci na straně klientů a současně zajišťovala minimum pro důstojný život. Vhodná opatření musí také umožnit reintegraci těchto osob do společnosti, především skrze nalezení zaměstnání. Tento příspěvek je věnován hodnocení funkcí dvou významných systémů sociální politiky - systému pomoci v hmotné nouzi a aktivní politiky zaměstnanosti. Oba systémy jsou hodnoceny z hlediska plnění ochranné, pobídkové a integrační funkce u osob a domácností, které se v období mezi březnem a prosincem 2014 ocitly v hmotné nouzi a v evidenci úřadu práce (ÚP). Analýza byla provedena na datovém souboru, který obsahoval propojené údaje ze dvou nezávislých databází: databáze uchazečů o zaměstnání (OKpráce) a databáze osob (domácností) v hmotné nouzi (OKnouze).

Klíčová slova: systém pomoci v hmotné nouzi, aktivní politika zaměstnanosti, příjmová chudoba, ochranná funkce, pobídková funkce, integrační funkce

Abstract:

Persons claiming social assistance and their households represent a specific group of welfare state's clients. Besides the necessary solidarity, in the form of financial or material aid, society also expresses the ambition to permanently improve the living conditions of these people through appropriate measures. This requires that, on the one hand, the level of solidarity in the system does not endanger motivation of clients to work, whilst, on the other hand, it provides minimum for a dignified life. Reintegration of these people into society through finding an employment should be also enabled by providing appropriate active labour market policy measures. This article deals with the evaluation of the two important systems of social policy - the system of social assistance and active labour market policy. Both systems together are evaluated in terms of their protective, incentive and integration functions. Analysis was conducted on database of people who were clients of system of material need and were simultaneously unemployed between March and December 2014 and their households. Analysis was thus performed by linking the data from two independent databases: a database of job seekers (OKpráce) and a database of individuals (households) in material need (OKnouze).

Keywords: social assistance, active labour market policy, low income households, protective function, incentive function, integration function

Úvod

Tato studie se zaměřuje na vyhodnocení fungování systémů sociální politiky, konkrétně politiky zaměstnanosti a pomoci v hmotné nouzi u osob nacházejících se v hmotné nouzi v roce 2014. Situace této skupiny může být spojena s řadou sociálních problémů, jako je nízká šance na nalezení zaměstnání, dlouhodobá nezaměstnanost, výskyt rodin bez pracovních příjmů, příjmová chudoba a materiální deprivace, zadluženost apod. Předchozí analýzy ukázaly značný souběh vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi a evidence uchazečů o zaměstnání (viz např. Sirovátka 2000). Systémy sociální politiky jsou hodnoceny z hlediska tří očekávaných funkcí systému (ochranné, pobídkové a integrační), které do jisté míry odpovídají třem od-

lišným diskurzům sociálního státu (srovnej Levitas 2006). Sledujeme tedy odpověď na následující tři otázky:

- Nakolik jsou osoby v hmotné nouzi chráněny z hlediska ohrožení příjmovou chudobou?
- Nakolik mohou být osoby v hmotné nouzi motivovány k odchodu z evidence pomoci v hmotné nouzi při kalkulaci ekonomického zlepšení své situace?
- Nakolik opatření aktivní politiky zaměstnanosti napomáhají integraci uchazečů o zaměstnání na trh práce a jejich odchodu ze systému pomoci v hmotné nouzi?

K vyhodnocení funkcí systému přistupujeme za pomoci analýzy posuzující reálnou či hypotetickou situaci konkrétních osob a rodin, které se nacházely v hmotné

nouzi v roce 2014. Zaměřujeme se přitom na výběr klíčových analýz, které dobře charakterizují funkce systému. Údaje z propojených databází OKpráce (o situaci osob na trhu práce) a OKnouze (o situaci osob v hmotné nouzi) umožňují vidět komplexně situaci osob a domácností v systému hmotné nouze, tj. rodinnou a příjmovou situaci, ale vedle toho i situaci na trhu práce, jejich předpoklady k uplatnění na trhu práce a reálné pohyby na trhu práce v souvislosti se všemi těmito charakteristikami. Metodickým východiskem této studie jsou metodiky vytvořené v rámci předchozích výzkumných úkolů VÚPSV (Hora et al. 2013a, 2013b a 2015).

Studie je strukturována následujícím způsobem. V první části je obecně diskutován význam ochranné, pobídkové a integrační funkce v systému pomoci oso-

bám v hmotné nouzi. Stručně jsou prezentovány základní údaje o cílové skupině podle našich dat. Dále jsou představeny vybrané analýzy vyhodnocující naplňování tří uvedených funkcí sociální politiky. V závěrečné části je provedeno celkové zhodnocení systému z hlediska sledovaných funkcí.

1. Teoretická východiska hodnocení

Pomoc v hmotné nouzi je tradičně definována jako součást systému sociální pomoci. Sociální pomoc je vytvářena především s cílem řešit případy hmotné a sociální nouze (Tomeš 1996, Krebs a kol. 2002). Je chápána jako projev lidské solidarity a dobročinnosti (Krebs a kol. 2002). V systému sociální pomoci jsou často reflektovány tyto tři zásadní funkce:

Ochranná funkce: Sociální pomoc je určena k zabezpečení základních životních potřeb v situaci absolutního nedostatku hmotných prostředků, kdy osoby (rodiny) nejsou schopny zabezpečit své základní životní potřeby, což je chápáno též jako podmínka pomoci (Miller 1997, Krebs a kol. 2002). Pomoc v hmotné nouzi pracuje s koncepcí tzv. životního minima tj. se společensky uznanou minimální hranicí příjmu, při jejímž nedosažení nastává stav hmotné nouze (Miller 1997, Krebs a kol. 2002). Miková a Vašečka (1998) chápou sociální pomoc v hmotné nouzi při splnění podmínek jako nárokovou, neboť životní minimum je zakotveno v příslušných zákonech a také v Listině základních práv a svobod (v článku 30). Podle Tomeše (1996) jde o uspokojení potřeb občanů v nezbytném a přiměřeném rozsahu.

Pobídková funkce: Večeřa (1996) se domnívá, že je třeba u životního minima respektovat i to, aby neznehodnocovalo principy výkonosti a zásluhovosti ve společnosti, nepůsobilo demotivačně na pracovní výkon a nepodlamovalo snahu pracovníků setrvat na trhu práce. Krebs a kol. (2002: 212) k tomu uvádí: „Sociální pomoc je zde především proto, aby vymanila občana (jeho rodinu) co nejrychleji z této situace [hmotné nouze] tak, aby s návratem sociální suverenity mohl opět převzít plnou odpovědnost sám za sebe (za svou rodinu)“. Podle Krebse a kol. (2002) se jedná o sociální pomoc aktivizující, motivující k práci. Pobídkový mechanismus má zaručit, že přijetí zaměstnání bude znamenat v každém případě pro občana v hmotné nouzi pozitivum (Krebs et al. 2002). V podobě poskytované sociální pomoci by mělo být rozhodující, zda a nakolik se občan sám snaží rozpoznat důvody obtížné sociální situace a svou situaci řešit (Miková a Vašečka 1998).

Integrační funkce: V soudobých společnostech lze u většiny obyvatel (pokud pomíneme vlastní produkci) jen obtížně uvažovat jiné legální způsoby zabezpečení

vlastní ekonomické situace mimo systém sociální ochrany než účast členů rodin na pracovním trhu (zaměstnání či podnikání). V tomto ohledu proto dochází k více úrovněmu propojení systémů pomoci v hmotné nouzi a pomoci v rámci politiky zaměstnanosti. Zde je kladen důraz na integraci osob na trh práce za pomoci vhodných opatření aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) a aktivizačních opatření. Na jedné straně je tedy integrace zajišťována individuální prací s klientem a na druhé straně též zapojením osob v hmotné nouzi do vhodných opatření politiky zaměstnanosti. Sledovaným výsledkem integrace je především uplatnění osob na trhu práce, ke kterému dochází v důsledku participace v konkrétním pracovně integračním opatření. Celkový výsledek reintegračně-podpůrné funkce zde definujeme jako míru, ve které uvedené programy aktivní politiky zaměstnanosti či aktivizační opatření vedou k odchodu z evidence úřadu práce nebo k odchodu z evidence hmotné nouze.

Domyšleno do důsledků, především ochranná a pobídková funkce se ocitají v určitém rozporu (viz např. Sirovátka, Hora a Kofroň 2008). Je tedy nezbytné nalézt takové nastavení obou funkcí, kdy míra poskytované ochrany nepůsobí demotivačně a nevede k trvalému odchodu z trhu práce, a současně kdy přijetí zaměstnání skutečně povede ke zlepšení příjmové situace občana či domácnosti. Sladění obou funkcí je dosahováno vhodným nastavením kombinace podmínek pro výplatu dávky (např. podmínka aktivního hledání zaměstnání) a vhodného systému započítávání příjmů ze zaměstnání a daňových bonusů. Výraznější pobídkou je pak razantní snížení poskytované ochrany, kdy při porušení podmínek může být dávka snížena na tzv. existenční minimum. Přes vnímanou rozpornost funkcí můžeme u všech tří identifikovat jeden základní shodný cíl, a to zajištění základních životních potřeb osob a rodin na odpovídající úrovni. V určité perspektivě je proto možné, že pobídková i ochranná funkce společně podporují integrační funkci při návratu osob v obtížné ekonomické situaci na trh práce.

Popis datového souboru: Při vyhodnocení funkcí sociální politiky jsme pracovali s propojeným datovým souborem databázi OKpráce a OKnouze. První analytickou jednotkou jsou konkrétní osoby, které byly ve sledovaném období klienty systému pomoci v hmotné nouzi (pobíraly příspěvek na živobytí) a zároveň byly registrovány jako uchazeči o zaměstnání. Z důvodu přechodu mezi dvěma využívanými systémy administrace dávek pro osoby v hmotné nouzi jsme ale mohli spolehlivě využít pouze data o dávkách hmotné nouze z března až prosince 2014. Do analýzy jsme zahrnuli všechny osoby, které byly v hmotné nouzi (tedy pobíraly příspěvek na živobytí v minimální výši 50 Kč

měsíčně) alespoň jeden měsíc v březnu až prosinci 2014 a zároveň byly v roce 2014 vedeny alespoň jeden den v evidenci OKpráce. Takto definovaný soubor zahrnuje celkem 219 381 osobu. Druhou analytickou jednotkou jsou domácnosti, které v prosinci 2014 pobíraly příspěvek na živobytí. Takto definovaný soubor zahrnuje celkem 123 727 domácností.

2. Hodnocení funkcí sociální politiky

V části zabývající se teoretickými východisky byly představeny tři základní funkce sociální politiky. Následující tři podkapitoly jsou věnovány jejich hodnocení.

2.1 Zhodnocení ochranné funkce

Základním nástrojem pomoci v hmotné nouzi je příspěvek na živobytí. Jedná se o dávku, která je poskytována okruhu společně posuzovaných osob (domácnosti). Výše dávky je vypočtena jako rozdíl mezi celkovými příjmy domácnosti a výší životního, případně existenčního minima.

Příspěvek na živobytí pobíraly v prosinci 2014 téměř ze tří čtvrtin (74,2 %) domácnosti s jediným zaopatřeným členem. Ze všech domácností pobírajících tuto dávku v 54,7 % šlo o domácnosti jednotlivců a v 19,5 % o domácnosti osamělých rodičů s nezaopatřeným dítětem či dětmi. Jak již bylo uvedeno, příspěvek na živobytí pobíralo v prosinci 2014 celkem 123 727 domácností.

Ekvivalizovaný příjem domácnosti¹ je vypočten jako podíl počtu spotřebních jednotek na celkových měsíčních příjmech domácnosti. Takto vypočtená výše příjmů domácností je následně porovnávána s hodnotou 60 % národního ekvivalizovaného mediánového disponibilního příjmu. Podle údajů ČSÚ 60 % mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu za rok 2014 činilo 118 817 Kč, tj. 9901,40 Kč měsíčně. Tato částka tvoří oficiální hranici příjmové chudoby pro rok 2014.

Příjmová chudoba může být vyjádřena dvěma způsoby. Jednak jako průměrný podíl příjmů dané kategorie domácností na spotřební jednotku na hranici příjmové chudoby. Druhou možností je vyjádření prostřednictvím tzv. mezery chudoby. Ta je definována jako rozdíl mezi průměrným příjmem domácnosti na spotřební jednotku a stanovenou hranici příjmové chudoby. Tato hodnota vyjadřuje podíl chybějících příjmů k dosažení hranice příjmové chudoby. V tabulce 2.1.1 je uveden průměrný podíl příjmů domácností pobírajících příspěvek na živobytí na spotřební jednotku vzhledem k hranici příjmové chudoby. Příjmy těchto domácností jsou hluboko pod hranici příjmové chudoby. Nejohroženější kategorií z hlediska příj-

mové chudoby jsou domácnosti osamělých rodičů s dětmi. Je třeba mít na paměti, že příspěvek na živobytí je doplňkem do životního minima, které v případě jednotlivce představovalo v prosinci 2014 částku 3410 Kč (33,4 % hranice příjmové chudoby).

Jen velmi malý podíl domácností v hmotné nouzi se v prosinci 2014 dostal nad hranici příjmové chudoby. V případě započtení pouze tržních příjmů a příspěvku na živobytí příjmy žádné z domácností v hmotné nouzi, přepočtené na spotřební jednotku, nepřesahují hranici příjmové chudoby. Pokud je započten doplatek na bydlení, případně i příspěvek na bydlení, pak jen nepatrná část domácností (cca 0,1 %) měla celkové příjmy na spotřební jednotku vyšší, než představovala hranice příjmové chudoby.

Z hlediska ochranné funkce je zásadní otázkou, jak vysoké jsou celkové příjmy domácností, po započtení příspěvku na živobytí, vztahované k životnímu minimu dané domácnosti. Vzhledem k faktu, že příjmy ze závislé činnosti jsou z důvodu vytvoření pobídky k hledání a přijetí placeného zaměstnání započteny jen do výše 70 %, může být celkový součet všech příjmů domácnosti vyšší než odpovídající životní minimum. Průměrný podíl všech příjmů domácnosti na životním minimu domácnosti

tak nepřímo odráží také míru ekonomické aktivity jednotlivých typů domácností.

Z tohoto pohledu systém hmotné nouze svou funkci plní, protože průměrný příjem na domácnost v celém sledovaném souboru je vyšší než životní minimum - tvoří v průměru 106,7 % životního minima (viz tab. 2.1.2). V případě započtení dávek na bydlení činí průměrné příjmy domácností dokonce 213,5 % jejich životního minima, což především ukazuje, jak velký podíl z výdajů těchto domácností tvoří náklady na bydlení. Doplatek na bydlení v prosinci 2014 pobíralo 46,7 % domácností, které pobíraly také příspěvek na živobytí.

V okamžiku, kdy jsou od příjmů domácností, tvořených tržními příjmy a příspěvkem na živobytí, případně doplatkem a příplatkem na bydlení, odečteny odůvodněné náklady na bydlení, dochází k jejich významnému propadu. Srovnáme-li takto získaný reziduální příjem s životním minimem domácnosti, pak se domácnosti osamělých rodičů, které nemají nárok na dávky na bydlení, ocitají v záporných hodnotách: jejich průměrné náklady jsou o 12,2 % vyšší než jejich průměrné příjmy. Ve skupině domácností bez dávek na bydlení jsou systémem hmotné nouze nejlépe chráněny domácnosti jednotlivců, jejichž celkový reziduální příjem, i po započtení nákladů na bydlení, dosahuje v průměru 57 % jejich životního minima.

S pobíráním dávek na bydlení se obecně snižuje podíl domácností, které svým reziduálním příjmem zůstávají pod hranici životního minima. Ve skupině domácností bez dávek na bydlení je to 97,9 %, mezi domácnostmi pobírajícími doplatek na bydlení 81,3 % a mezi domácnostmi pobírajícími doplatek i příplatek 79,4 %. Obecně tedy platí, že dávky na bydlení zvyšují reziduální příjmy domácností. Podrobnější pohled však ukazuje, že nikoli nutně u všech domácností stejně výrazně. Především mezi domácnostmi s dítětem či dětmi zůstává více než 90 % takových, u nichž ani pobírání doplatku na bydlení, případně doplatku společně s příplatkem nezvyšuje reziduální příjem nad hranici jejich životního minima.

Na závěr můžeme tedy konstatovat, že systém hmotné nouze plní svou funkci v tom ohledu, že umožňuje většině domácností dostat se svými příjmy, bez odečtení nákladů na bydlení, nad hranici životního minima. Porovnání reziduálního příjmu domácnosti s její hranicí životního minima ukazuje, jak vysoké jsou vzhledem k jejich příjmům náklady na bydlení. Analýzovaná data ukazují, že tato skutečnost doléhá především na domácnosti s dětmi.

2.2 Zhodnocení pobídkové funkce

Zatímco ochrannou funkci má vzhledem k jejímu charakteru smysl analyzovat na úrovni domácností, v případě pobídkové funkce přejdeme na úroveň individuální. Pobídkovou funkcí rozumíme situaci, kdy nastavení systému finančně motivuje osoby v hmotné nouzi k aktivitě, především při hledání zaměstnání, ale také k aktivitě při změně dovedností a kompetencí, případně zachování pracovních návyků. Jako pobídka by měl především účinkovat rozdíl mezi souhrnem sociálních dávek a případným příjmem ze zaměstnání.

Pobídková či motivační funkce systému může být indikována pouze nepřímo, čemuž odpovídá i výběr indikátorů. V této části se budeme věnovat analýze rozhodného příjmu, se kterým klienti do systému vstupují, a který alespoň částečně odráží jejich očekávání i historii na pracovním trhu. Druhým vybraným indikátorem je počet evidencí a jejich délka. Dlouhodobá nezaměstnanost může být příznakem selhávající pobídky. Vysoký počet evidencí může svědčit pro kombinaci dostatečné pobídky a nedostatečné schopnosti zaměstnání udržet, případně strukturálního nesouladu nabídky a poptávky na lokálním trhu práce.

Výše rozhodného příjmu² indikuje sociální situaci osoby na počátku nezaměstnanosti a také to, zda osoba měla příjmy ze závislé činnosti či z podnikání, ze kterých by mohl být rozhodný příjem³ vypočten. Do sledované evidence, tedy období nezaměstnanosti, které buďto započalo či

Tabulka 2.1.1: Ohrožení příjmovou chudobou v prosinci 2014 - podíl příjmů domácností vzhledem k 60 % mediánového disponibilního příjmu na spotřební jednotku (bez dávek na bydlení) (v %)

Struktura domácností	podíl	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	33,5	67 676	6,47
osam. rodič s dítětem/dětmi	30,4	24 187	10,22
dvě zaop. osoby	35,7	9 361	12,46
dvě zaop. osoby s dítětem/dětmi	36,7	17 683	12,52
tři a více zaop. osob	38,1	1 698	14,16
tři a více zaop. osob s dítětem/dětmi	38,9	2 981	11,89
celkem	33,7	123 586	9,40

Tabulka 2.1.2: Podíl příjmů domácností na jejich životním minimu v prosinci 2014

Struktura domácností	bez dávek na bydlení			s dávkami na bydlení		
	průměr	N	sm. od.	průměr	N	sm. od.
jednočetná domácnost	101,6	67 676	15,6	226,8	31 085	46,6
osam. rodič s dítětem/dětmi	114,5	24 187	13,6	211,2	11 605	38,1
dvě zaop. osoby	108,8	9 361	21,7	207,3	4 941	35,3
dvě zaop. osoby s dítětem/dětmi	113,3	17 683	15,1	180,4	8 130	28,4
tři a více zaop. osob	110,5	1 698	19,9	182,6	662	31,8
tři a více zaop. osob s dítětem/dětmi	110,0	2 981	16	162,6	1 286	25,2
ostatní	107,7	141	12,6	220,9	77	44,7
celkem	106,7	123 727	16,8	213,5	57 786	45,1

trvalo ve sledovaném období, vstupovalo 42,9 % osob s nulovou výší rozhodného příjmu (viz tab. 2.2.1). Byli to významně častěji muži než ženy. Více než polovina mužů deklarovala nulový rozhodný příjem, to znamená, že buďto si jako OSVČ z posledních 2 let neplatili alespoň 12 měsíců důchodové pojištění, případně v průběhu posledních dvou let před evidencí 12 měsíců neplatili důchodové pojištění jako zaměstnanci, případně jako pracovníci „na dohodu“. Případně jde o absolventy, pro které může být problematický přechod ze vzdělávání do prvního stabilního zaměstnání.

Rozhodný příjem v nulové výši vykazují nejčastěji osoby na počátku pracovní kariéry (do 25 let). Mezi 26 a 45 lety pozorujeme nejvyšší podíly nezaměstnaných osob s rozhodnými příjmy nad 20 000 Kč. U osob nad 45 let opět roste podíl těch, kteří do evidence vstupují s nulovým rozhodným příjmem. Ovšem i v kategoriích mezi 26 a 45 lety kolem třetiny evidovaných vykazuje nulový rozhodný příjem. Poněkud překvapující jsou malé rozdíly v průměrných rozhodných příjmech podle dosaženého vzdělání. Tento výsledek naznačuje, že především mezi uchazeči s vyšším vzděláním je vysoký podíl těch, jejichž příjem v posledním zaměstnání neodpovídal jejich dosaženému vzdělání.

Pobídková funkce může být v některých případech relativně silná, ale současně může mít perverzní důsledky v tom smyslu, že některé osoby uzamkává v opakující se sérii odchodů a návratů z a do evidence. V následující části tedy nabízíme analýzu počtu evidencí, které uchazeči již absolvovali před sledovanou evidencí. Ze všech osob, které vstoupily do evidence ÚP i do systému hmotné nouze mezi březnem a prosincem 2014, pouze 4,2 % (9129 osob) vstoupilo do evidence ÚP poprvé. Polovina v minulosti registrovaných mužů byla registrována nejméně 5krát, polovina žen nejméně 4krát. Mediánová délka součtu všech předchozích evidencí se u mužů i žen pohybuje kolem 1700 dnů. Počet minulých evidencí (viz tab. 2.2.2) souvisí se vzděláním. Muži s nejvyšším vzděláním vykazují v průměru o 2,1 evidence v minulosti méně než muži s nejnižším vzděláním. U žen je rozdíl mezi skupinou s nejnižším a nejvyšším vzděláním v průměru jen 0,9 evidence. Nejkratší průměrnou dobu evidence, která nastala před sledovanou evidencí, vykazují muži s výučním listem, následovaní muži s maturitou. V průměru nejdelší dobu v evidenci v minulosti strávili mezi muži ti s nejnižším vzděláním. Průměrná délka evidence u mužů s nejvyšším dosaženým vzděláním byla druhá nejdelší a jen o 35 dnů kratší než u mužů se základním vzděláním či bez vzdělání.

Ve zkoumané populaci pozorujeme také vysokou míru tzv. sankčních vyřazení z evidence ÚP. Do konce roku 2014 nebylo

Tabulka 2.2.1: Kategorizovaný rozhodný příjem dle pohlaví

Kč	muži		ženy		celkem	
	N	%	N	%	N	%
0	60 375	51,8	32 117	32,4	92 492	42,9
do 5000	5 197	4,5	5 183	5,2	10 380	4,8
5001 až 7500	8 295	7,1	8 275	8,4	16 570	7,7
7501 až 10000	15 643	13,4	14 824	15,0	30 467	14,1
10001 až 12500	10 771	9,2	7 847	7,9	18 618	8,6
12501 až 15000	6 718	5,8	3 367	3,4	10 085	4,7
15001 až 17500	3 247	2,8	1 397	1,4	4 644	2,2
17501 až 20000	1 546	1,3	1 034	1,0	2 580	1,2
20001 a více	4 671	4,0	25 019	25,3	29 690	13,8
celkem	116 463	100,0	99 063	100,0	215 526	100,0

Tabulka 2.2.2: Průměrný počet evidencí před sledovanou evidencí a průměrná délka evidence před sledovanou evidencí dle dosaženého vzdělání a pohlaví

vzdělání	pohlaví	průměrný počet evidencí před sledovanou evidencí		průměrná délka evidence před sledovanou evidencí	
		průměr	N	průměr	N
základní škola, bez vzdělání	muž	6	59 490	500,3	56 781
	žena	4,4	50 295	673,9	47 663
	celkem	5,3	109 785	579,5	104 444
středoškolské bez maturity	muž	6,2	47 913	378,2	46 599
	žena	4,8	34 982	495,8	33 973
	celkem	5,6	82 895	427,8	80 572
středoškolské s maturitou	muž	4,9	9 558	383,5	9 047
	žena	4,1	13 432	440,2	12 684
	celkem	4,4	22 990	416,6	21 731
vyšší odborné a vysokoškolské	muž	3,9	1 919	465,3	1 813
	žena	3,5	1 792	430,8	1 625
	celkem	3,7	3 711	449	3 438
celkem	muž	5,9	118 880	440,7	114 240
	žena	4,5	100 501	575,8	95 945
	celkem	5,3	219 381	502,4	210 185

ukončeno 102 748 evidencí, což je 46,8 % všech sledovaných evidencí. Ze všech ukončených evidencí byl sankčně vyřazen větší podíl uchazečů (29,5 %) než jaký si sám našel zaměstnání (27,5 %). Ukazuje to na rozsah, v jakém musela být použita negativní pobídka, která je součástí systému. Bezmála ke dvěma třetinám všech sankčních vyřazení (63 %) došlo ve skupině uchazečů s nulovým rozhodným příjmem.

2.3 Zhodnocení integrační funkce

Nejprve se zaměříme na rozsah, strukturu a zaměření (cílenost) opatření aktivní politiky zaměstnanosti započatých v roce 2014. V tabulce 2.3.1 jsou jednotlivé programy prezentovány dle jednotlivých subtypů programů s více než 100 účastníky. Zde je patrné celkově nerovnoměrné využívání jednotlivých sub-typů programů. Ve třetím sloupci tabulky uvádíme zastoupení osob v hmotné nouzi jako podíl ze všech účastníků programů. Osoby

v hmotné nouzi zpravidla tvoří menší část účastníků (značně jsou zastoupené např. mezi účastníky APP, méně např. v programech SÚPM). Přesnější informace získáme ze zaměření jednotlivých typů programů (poslední sloupec). Cílenost na osoby v hmotné nouzi je v programech velmi různorodá. Relativně vyrovnané zaměření na osoby v hmotné nouzi je v rekvalifikačních programech (mimo zvolené rekvalifikace) tj. index cílenosti kolem cca 0,8–1,0. Velmi nízké zaměření na osoby v hmotné nouzi je v programech SÚPM (mimo SÚPM RIP - vyhrazení místa). Naopak vyšší zaměření na tyto osoby je v programech VPP, v poradenských programech, v programech APP a v programech ESF. Míra zařazení osob v hmotné nouzi do programů zřejmě vychází z obecných kritérií zařazování osob do programů, jako jsou především dosažené vzdělání, délka předchozí nezaměstnanosti a zájem zaměstnavatelů (u SÚPM). U osob v hmotné nouzi je patrná jednoznačná aktivizační

Tabulka 2.3.1: Rozsah, struktura a zaměření opatření aktivní politiky zaměstnanosti (HMN)

Typy programů	Programy HMN	Programy celkem	Podíl účastníků v %	Index cílenosti
Rekvalifikace uchazeče LZZ	1 612	7 949	20,3	0,97
Rekvalifikace uchazeče	1 605	8 121	19,8	0,94
Rekvalifikace uchazeče (GP)	50	312	16	0,77
Rekvalifikace uchazeče (RIP)	126	761	16,6	0,79
Rekvalifikace uchazeče (NIP)	149	653	22,8	1,09
Zvolená rekvalifikace	48	540	8,9	0,42
Zvolená rekvalifikace (NIP)	376	2 751	13,7	0,65
SÚPM Vyhrazení místa	243	3 451	7	0,34
SÚPM NIP Vyhrazení místa	1 619	16 031	10,1	0,48
SÚPM vyhrazené (RIP)	70	1 485	4,7	0,23
Odbor. praxe do 30 let (RIP)	39	746	5,2	0,25
SÚPM-SVČ	108	1 833	5,9	0,28
Překlenovací příspěvek	14	223	6,3	0,3
CHPM - Na zřízení	24	330	7,3	0,35
VPP	586	2 547	23	1,10
VPP (NIP)	3 025	10 316	29,3	1,4
APP	594	875	67,9	3,24
Individuální akční plán	55 377	188 604	29,4	1,4
Poradenství	2 372	5 129	46,2	2,21
Zařazení do projektu ESF	6 088	20 858	29,2	1,39

Zdroj: *propojená data OKPráce a OKNouze*

strategie v kombinaci se strategií dočasného umístění (při realizaci VPP).

Pro zhodnocení výsledků programů APZ sledujeme přítomnost osob z cílové skupiny (219 tisíc osob) v hmotné nouzi zařazených do vybraných programů APZ v evidenci úřadu práce a v evidenci příjemců příspěvku na živobytí⁵. Tabulka

2.3.2 ukazuje přítomnost nezaměstnaných osob v evidenci uchazečů o zaměstnání v měsíci, kdy začal program a v následujících měsících. Pro každý program jsou odděleně prezentovány výsledky osob z cílové skupiny osob v hmotné nouzi (označeny písmenem H) a odděleně výsledky osoby v programech, ale mimo definova-

nou cílovou skupinu (označeny N). Tento přístup umožňuje jednoduché srovnání nepřekrývajících se skupin. Pro rámcové srovnání výsledků programů s obecnou situací osob v hmotné nouzi jsme dále definovali srovnávací skupiny neúčastníků programů (viz řádky označené S)⁶.

Ve skupině H vidíme u programů SÚPM a VPP velmi malou účast (2–7 %) účastníků v evidenci uchazečů od prvního měsíce po začátku programu. Dochází k automatickému vyřazení účastníků těchto programů z evidence a za krátké sledované období se účastníci programů do evidence nevrátí (viz též Hora a Suchanec 2014). U rekvalifikačních programů ve skupině H dochází k pomalému úbytku osob v evidenci po začátku realizace programu (během 12ti měsíců v evidenci uchazečů o zaměstnání nebylo cca 35–45 % účastníků programů). O něco horší výsledek byl u programů poradenství a u programů APP. U programů SÚMP, VPP a poradenství se výsledky skupin H a N od sebe příliš neodlišují. U rekvalifikačních programů a projektu ESF dosahují účastníci z cílové skupiny analýzy (H) výrazně horších výsledků než ostatní účastníci programů (N). Podíl osob ze srovnávacích skupin S v evidenci zůstává v následujících měsících velmi vysoký. U osob zařazených v programech APZ je proto situace z hlediska odchodu z evidence lepší nebo stejná jako průměrná situace osob registrovaných v březnu.

Tabulka 2.3.3 ukazuje situaci pobírání příspěvku na živobytí u účastníků sledovaných programů v souvislosti s účastí

Tabulka 2.3.2: Přítomnost v evidenci osob uchazečů o zaměstnání (ÚP) v měsíci začátku programu a v následujících měsících (% a absolutní četnosti)

		1. měsíc	2. měsíc	3. měsíc	4. měsíc	5. měsíc	6. měsíc	7. měsíc	8. měsíc	9. měsíc	10. měsíc	N na počátku	N na konci
SÚPM NIP Vyhrazení	H	92,1	27,9	2,8	2,7	2,3	2,3	2,5	2,9	3,3	1,6	1 602	63
	N	90,1	23,1	2,1	1,6	1,4	1,2	1,3	1,5	1,7	1,5	13 921	860
RK uchazeče	H	99,7	99,3	97,1	91,2	85,2	79,7	76,5	72	67,3	64	1 269	197
	N	98,9	98	91,5	80,2	68,2	60,6	52,8	47,4	43,3	39,4	5 132	782
RK uchazeče LZZ	H	98,5	97,9	94,9	88,8	83,1	77,3	72	66,4	63	56,2	1 427	217
	N	98	96,9	90	78,6	66,7	57	48,8	41,6	37,2	32,9	5 610	964
Zařazení do projektu ESF	H	99,2	98,5	93,2	86,5	79,6	74,9	71,8	66	63	63,6	5 555	258
	N	97,9	95,7	79,5	67,3	57,3	50,8	45,1	38,7	34,2	30,7	12 551	1 342
VPP	H	87,5	4,1	2,2	3,7	3,3	4	6,5	4,7	4,3	2,4	576	83
	N	89,3	3,4	1,3	1,5	1,8	2,8	6,2	4,5	6,1	5,4	1 892	391
VPP NIP	H	89	4,2	2,1	2,5	2,6	2,5	5	6,2	7,4	6,4	2 980	202
	N	87,7	3,4	1,2	1,4	1,6	1,7	3,4	4,2	5,3	3,9	7 119	668
Poradenství	H	99,4	98,5	93,9	89,9	86,4	82,6	79,8	78,4	75,2	77,2	2 229	276
	N	98,8	96,7	89,8	81,7	75,5	70,2	64,3	56,2	48,8	40,3	2 579	268
Aktivizační příležitost	H	99,7	99,3	95,3	90,4	83	78,9	76,7	69,1	67,9	-	593	-
	N	99,3	97,8	96,1	89,5	78,2	76,3	73,6	70,4	80,8	-	281	-
Uchaz. bez programu	S	100	97,3	93,9	90,8	87,6	84,7	82,3	79,2	76,6	74,7	159 729	n. d.
Uchazeči celkem	S	100	97,2	93,4	90,1	86,8	83,7	81,3	78,1	75,4	73,3	174 963	n. d.

Tabulka 2.3.3: Přítomnost v evidenci osob v hmotné nouzi v měsíci začátku programu a v následujících měsících (% a absolutní četnosti)

		1. měsíc	2. měsíc	3. měsíc	4. měsíc	5. měsíc	6. měsíc	7. měsíc	8. měsíc	9. měsíc	10. měsíc	N na počátku	N na konci
SÚPM NIP Vyhrazení	H	83,9	74,1	39,5	20	18,9	17,5	16,4	17,6	20,9	22,2	1 602	63
RK uchazeče	H	89,4	89,2	82,4	77,2	78,7	76,9	73,2	70,7	65,1	66	1 269	197
RK uchazeče LZZ	H	89,1	89,3	83,6	77,1	76,3	71,9	69,8	67,9	62	59,9	1 427	217
Zařazení do projektu ESF	H	92,5	92,5	90,3	84,7	79,3	75	73	68,9	64	60,9	5 555	258
VPP	H	90,8	84,4	50,1	39,8	38,4	38,1	37,3	42,5	37,4	33,7	576	83
VPP NIP	H	90,4	84,6	45,1	37,6	35,5	35,9	36,4	39,5	43,1	38,1	2 980	202
Poradenství	H	94,2	94,1	92,2	89,6	86,4	84,1	81,1	80	79,4	78,3	2 229	276
Aktivizační příležitost	H	95,6	95	92,7	87,8	86,5	82,7	79,4	75,5	75	-	593	-
V HMN bez programu	S	100	96,1	92,1	88,2	85	82,5	80,1	78,4	76,7	75,9	164 664	n. d.
Celkemv HMN	S	100	96,1	92,2	88,2	84,8	82,2	79,8	78	76,3	75,3	178 716	n. d.

v programech APZ. Programy tvorby míst jsou svou povahou (díky finanční dotaci) schopny snížit podíl účastníků programů v hmotné nouzi během cca dvou měsíců na méně než polovinu. Účastníci rekvalifikací a projektů ESF jsou přítomni v následujících měsících v evidenci hmotné nouze ve stále menší míře (programy ve-dou v jednotlivých obdobích v cca 6–9 % případů k přerušení pobírání příspěvku). Na konci období je přítomno v evidenci hmotné nouze cca 60–65 % účastníků těchto programů. U programů poradenství a aktivizačních pracovních příležitostí je na konci sledovaného období v evidenci cca 75 % účastníků, což jsou obdobné nebo horší výsledky jako při neúčasti v programu.

3. Závěr

Cílem toho příspěvku bylo zhodnocení politiky zaměstnanosti a pomoci v hmotné nouzi u osob nacházejících se v hmotné nouzi.

Z hlediska ochranné funkce systém hmotné nouze plní svou funkci v tom ohledu, že umožňuje většině domácností dostat se svými příjmy, bez odečtení nákladů na bydlení, nad hranici životního minima. Především pak v situaci, kdy příspěvek na živobytí (tedy bez dávky na bydlení) tvoří 80,5 % všech příjmů domácností, které se ocitly v hmotné nouzi. Součet tržních a sociálních příjmů těchto domácností v průměru dosahuje 106,7 % životního minima těchto domácností. Při posouzení ohrožení příjmovou chudobou je situace výrazně odlišná. Pokud neuvažujeme náklady na bydlení a případné pobírání dávky na bydlení, pak se průměrné příjmy, součet tržních a příspěvku na živobytí, všech domácností pohybují na úrovni 33,7 % hranice příjmové chudoby. Při porovnání reziduálního příjmu se domácnosti, které pobírají také doplatek na bydlení, po odečtení odůvodněných nákladů na bydlení dostávají v průměru na 22,1 % hranice příjmové chudoby. Pokud domácnost

pobírá obě dávky na bydlení, pak dosahují příjmy těchto domácností v průměru 32,5 % hranice příjmové chudoby.

Z hlediska posouzení pobídkové funkce analýzy ukazují relativně vysoký podíl uchazečů, kteří jsou sankčně vyřazeni z evidence, což indikuje silnou negativní pobídku, ale i předcházející slabou pozitivní pobídku. Příčinou může být relativně nízká mzdová hladina a z ní plynoucí relativně malý rozdíl mezi tržními a sociálními příjmy. Pokud není u řady pracovních pozic dosaženo dostatečně motivujícího rozdílu, je obtížné vytvářet prostředí dostatečně motivující k přijetí zaměstnání. Především pak u osob s nejnižším dosaženým vzděláním, kterých je v populaci dlouhodobě nezaměstnaných vysoký podíl. Právě mezi těmito osobami byl největší podíl těch, kteří do sledované evidence vstupovali s nulovou výší rozhodného příjmu. Ani redukovaný zápočet příjmů ze zaměstnání nevede u těchto osob vždy k eliminaci stavu, kdy výskyt příjmů ze zaměstnání vede k poklesu celkových příjmů, a tedy může oslabovat tendenci preferovat sociální dávky před zaměstnáním s nízkou mzdou.

Z hlediska integrační funkce programy APZ často dosahovaly výrazně horších výsledků z hlediska opuštění evidence ÚP u osob v hmotné nouzi než u ostatních osob. Přesto se zpravidla jedná o lepší výsledky, než jakých dosahují osoby z cílové skupiny, které se těchto programů neúčastní. Povzbudivá je proto skutečnost, že řada uvedených programů (zvláště programy tvorby míst) vedla v krátkém období k odchodu zapojených osob ze systému pomoci v hmotné nouzi. Bez programu je míra odchodu z evidence hmotné nouze i přes ekonomické oživení velmi nízká. Je ovšem otázkou další budoucí analýzy na datech za delší období, zda tyto efekty přetrvávají nebo jsou pouze dočasné.

Ačkoliv se tedy jeví, že systém pomoci poskytuje nezaměstnaným pouze základní ochranu, není zřejmě pobídka k odchodu

z evidence (s výjimkou negativní pobídky sankcí) příliš úspěšná z hlediska skutečného odchodu těchto osob z evidence. Některé typy programů APZ ale mohou pomoci i osobám z cílové skupiny výzkumu v odchodu z evidence ÚP a následně i ze systému pomoci v hmotné nouzi.

- 1 Pro hodnocení míry ohrožení příjmovou chudobou používáme následující definici ekvivalentních spotřebních jednotek: 1. dospělá osoba 1,0, děti do 13 let 0,3 a ostatní osoby v domácnosti 0,5.
- 2 Průměrný rozhodný příjem v prosinci 2014, který činil 12 981 Kč, představoval 64,2 % průměrné čisté mzdy, která podle MPSV (2015) činila 20 216 Kč. Při jejím výpočtu MPSV vycházelo z hrubé mzdy 26 357 Kč.
- 3 Podpora v nezaměstnanosti činila v roce 2014 první dva měsíce 65 % průměrného měsíčního čistého výdělku v posledním ukončeném zaměstnání, další dva měsíce 50 % a po zbývajících dobu 45 %. Maximální výše podpory v nezaměstnanosti v roce 2014 činila 14 281 Kč a 16 005 Kč při rekvalifikaci. Celková doba vyplácení podpory v nezaměstnanosti se lišila dle věku nezaměstnané osoby.
- 4 Index cílenosti je vypočten jako: (a) podíl osob v cílové skupině (HMN), které byly zařazeny do konkrétního programu z celkového počtu účastníku v tomto programu / (b) podíl vybraných osob z cílové skupiny (HMN) v evidenci OKpráce ze všech osob v evidenci OKpráce. Hodnoty indexu vyšší než jedna znamenají vyšší než průměrné zastoupení sledované skupiny. Hodnoty cílenosti jsou pouze orientační, neboť nepracují s přesným souběhem evidencí v měsíci počátku programu, ale i s indikací účasti v hmotné nouzi v delším období.
- 5 Programy jsou tedy hodnoceny od počátku prvního programu daného typu od března do prosince 2014. Jako první měsíc je označen měsíc, kdy začal konkrétní program APZ. Čím později byl program realizován, tím kratší období můžeme sledovat. Tabulky znázorňují vždy u dané kategorie podíl osob, které se v uvedených obdobích nacházely v evidenci ze všech osob ve sledované kategorii a v posledních dvou sloupcích absolutní četnosti zjištěných případů ve sledované kategorii. Analýza tak může být ovlivněna tzv. problémem cenzorování zprava, který se projevuje značným úbytkem pozorovaných případů dle pořadí ve vyšších měsících.
- 6 První indikátor ukazuje podíl účasti osob z cílové skupiny výzkumu v evidenci uchazečů o zaměstnání s počátkem sledování od března 2014 (tj. „kohorta“ březen 2014) pro neúčastníky programu (s výjimkou IAP) bez ohledu na délku předchozí evidence. Druhý indikátor ukazuje podíl účasti osob z cílové skupiny v evidenci uchazečů o zaměstnání a s počátkem sle-

dování od března 2014 pro všechny osoby bez ohledu na délku předchozí evidence a na účast v programu. Situace v obou srovnávacích skupinách S se příliš neodlišuje.

Literatura:

- Hora, O., Suchanec, M. *Zhodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti realizovaných v České republice v období krize*. In: Sirovátka T., Horáková M., Horák P. (eds). Česká politika zaměstnanosti v době krize a po krizi. Brno / Boskovice: MUNIpress/Albert, 2014, s. 143–182. ISBN: 978-80-210-7149-0.
- Hora, O., Sirovátka, T., Šimíková, I., Vyhliďal, J. *Využití propojených databází evidence v oblasti nezaměstnanosti a v oblasti evidence dávek hmotné nouze k monitorování situace v oblasti aktivního začleňování*. Metodika I: Výběr a propojení dat z databází nezaměstnaných a dávek hmotné nouze. Nepublikovaný výstup projektu TA ČR, 2013a.
- Hora, O., Sirovátka, T., Šimíková, I., Vyhliďal, J. *Využití propojených databází evidence v oblasti nezaměstnanosti a v oblasti evidence dávek hmotné nouze k monitorování situace v oblasti aktivního začleňování*. Metodika II: Analýzy k monitorování funkcí systému hmotné nouze a politiky zaměstnanosti. Nepublikovaný výstup projektu TA ČR, 2013b.
- Hora, O., Vyhliďal, J., Sirovátka, T., Suchanec, M. *Metodika „Nové postupy pro zpracování a využití databáze nezaměstnaných k hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti a dalších opatření k začlenění na trhu práce“*. Praha: VÚPSV, 2015. http://www.vupsv.cz/sites/file/o_nas/cm16-1.pdf
- Krebs, V. a kol. *Sociální politika*. 2. vydání. ASPI: Praha, 2002. ISBN: 80-86395-33-2.
- Levitas, R. *The inclusive society? Social Exclusion and the New Labour*. Houndmills/London: Macmillan Press LTD, 2006. ISBN: 978-1-4039-4427-6.

Miller, P. *Úvodní slovo ministra Práce a sociálních věcí ČSFR k návrhu zákona o životním minimu*. In: Dlouhý, J. (ed.) *Životní minimum*. Praha: Socioklub, 1997, s. 36–39. ISBN: 80-902260-2-7.

- Miková, M., Vašečka, I. *Srovnávací analýza systému sociální pomoci v České a Slovenské Republice po roce 1989*. In: Potůček, M., Radičová, I. *Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989*. Karolinum: Praha, 1998, s. 89–131. ISBN: 80-7184-622-8.
- MPSV (2015). *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení ve vývojových řadách a grafech, 2014*. Praha: MPSV. ISBN 978-80-7421-105-8.
- Sirovátka, T. *Sociální dávky a jejich příjemci: Na sociální trampolině nebo ve slepé uličce?* In: Sirovátka, T. (ed.). *Česká sociální politika na prahu 21. století*. Brno: Masarykova Univerzita, 2000, s. 83–103. ISBN: 80-210-2307-4.
- Sirovátka, T., Hora, O., Kofroň, P. *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice*. FÓRUM sociální politiky, 2(5), 2008, s. 2-8. ISSN: 1802-5854.
- Tomeš, I. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha: Socioklub, 1996. ISBN: 80-902260-0-0.
- Večeřa, M. *Sociální stát: Východiska a přístupy*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. ISBN: 80-85850-16-8.

Vysvětlení zkratk: RK: - rekvalifikace, LZZ - Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost, NIP - Národní individuální projekt, RIP - Regionální individuální projekt, GP - grantový projekt, SÚPM - Společensky účelná pracovní místa, VPP - veřejně prospěšné práce, SVČ - samostatná výdělečná činnost, CHMP - chráněné pracovní místo, OZP - osoba se zdravotním postižením, ESF - Evropský sociální fond, APP - aktivizační pracovní příležitost.



Autor Mgr. Ondřej Hora, Ph.D. (ondrej.hora@vupsv.cz) působí jako výzkumný pracovník Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social affairs - RILSA), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Holešovice, Česká republika.



Autor PhDr. Jiří Vyhliďal, M.Sc. (jiri.vyhliďal@vupsv.cz) působí jako výzkumný pracovník Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social affairs - RILSA), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Holešovice, Česká republika.

Připomněli jsme si Mezinárodní den rodiny

V roce 1994 ustanovilo Valné shromáždění OSN patnáctý květen jako Mezinárodní den rodiny. K letošnímu 23. výročí připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí krátký přehled hlavních novinek, které se v oblasti podpory rodin v ČR udály.

Cílem MPSV je vytvářet rodinám v České republice takové prostředí, ve kterém si její členové mohou svobodně zvolit formy rodinného života, starat se o své příbuzné a vhodně sladit rodinný život a práci. Rodiny s dětmi je potřeba chránit před propadem životní úrovně a chudobou, a tím posilovat stabilitu rodin a soudržnost celé společnosti.

„Chtěla bych v první řadě vyzdvihnout nezastupitelný význam rodiny. Nesmíme zapomínat ani na to, že investice do dětí je investicí do budoucnosti celé země,“ uvedla ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová.

Od příštího roku budou tatínkové nově moci využít možnosti pomáhat v šestinedělní s péčí o novorozence. Takzvanou otcovskou podporou péči schválil Parlament a podepsal prezident.

Lépe sladit práci a starost o rodinu pomáhají dětské skupiny. MPSV eviduje již 300 dětských skupin, které vytvořily místa pro 3900 předškolních dětí. Ve všech krajích se zájemci o založení a provoz dětské skupiny mohou obracet na metodičky, které jim pomohou v případě nejasností, organizují speciální semináře a vzdělávací akce. Více informací lze najít na stránkách www.dsmpsv.cz.

Rozšíření nabídky v oblasti péče o předškolní děti nabízí pilotní projekt, který bude ověřovat novou službu péče o nejmladší děti, tzv. mikrojesle. MPSV se podařilo navýšit prostředky z OP Zaměstnanost, takže celkem bylo podpořeno 72 projektů. Nejvíce mikrojeslí vznikne ve Zlínském, Středočeském a Jihomoravském kraji. Více informací najdete na stránkách <http://mikrojesle.mpsv.cz/>.

Nejchudším rodinám pomáhá ministerstvo již třetím rokem s placením obědů pro děti ve školních jídelnách. Do projektu se mohou letos zapojit všechny kraje, je pro ně připraveno celkem 35 milionů korun.

Propagovat prarodinná opatření i seniorské aktivity a zlepšovat tak podmínky v regionech pomáhá soutěž Obec přátelská rodině a nově i soutěž Obec přátelská seniorům. Cílem je zapojit od těchto aktivit co nejvíce obcí a měst po celé ČR.

K vytvoření vhodného prostředí je potřeba znát podrobné situace, požadavky rodin a je nutný koncepční plán, jakými cestami by se měla podpora rodin ubírat. Proto vznikla ve spolupráci s Odbornou komisí pro rodinnou politiku **Koncepce rodinné politiky**, která obsahuje řadu opatření na podporu rodin. Zároveň paralelně byla ve spolupráci s Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí zpracována Zpráva o rodině, která bude spolu s Koncepcí rodinné politiky předložena vládě. Je souhrnem poznatků odborníků zabývajících se z různých úhlů pohledu problematikou související s rodinnou politikou. Zaměřuje se na aktuální situaci a popis současného stavu, ovšem v návaznosti na vývoj v minulých letech. Využití tohoto postupu umožnilo jednak zdůraznit nejnovější vývojové trendy, jednak je tím alespoň částečně vyplněna mezera od vydání poslední Národní zprávy o rodině, která byla českou vládou přijata v roce 2004, tedy před více než 10 lety.

Zdroj: MPSV

Zavedení a zrušení druhého důchodového pilíře jako souboj advokačních koalic

Martin Potůček, Veronika Rudolfová

Abstrakt

V reformách důchodových systémů postkomunistických zemí byla v posledních dvaceti letech kromě dalších změn realizována i diverzifikace důchodových pilířů spojená s masivními přesuny příspěvků účastníků z veřejných, průběžně financovaných důchodových pilířů do nově ustavovaných privátních fondových pilířů. Zavedení tohoto pilíře bylo od roku 2013 prosazeno i v České republice. Přijetí příslušného zákona předcházelo vážný politický konflikt mezi příznivci a odpůrci tohoto kroku (jak mezi jednotlivými politickými subjekty, tak i mezi odborníky). V analýze tohoto konfliktu - a jeho vyústění v podobě zrušení tohoto nově ustaveného pilíře brzy po změně vládní politické reprezentace - uplatňujeme teorii advokačních koalic. V identifikaci procesu krystalizace dvou vyhraněných koalic aktérů z obou stran názorového spektra pracujeme zejména s analýzou politických dokumentů, s veřejnými prohlášeními jednotlivých aktérů a s analýzou hlasování o příslušném zákonu v obou komorách Parlamentu ČR. V závěru diskutujeme možnosti a meze uplatnění teorie advokačních koalic při zkoumání dynamiky veřejně politického procesu.

Klíčová slova: *Důchodová reforma, Česká republika, teorie advokačních koalic, veřejný pilíř definovaný dávkově a financovaný průběžně, fondový příspěvkově definovaný pilíř*

Abstract:

The diversification of pension pillars in many post-communist countries led to massive displacements of participant contributions from the public PAYG pension pillars to the newly constructed private, defined-contribution, fully-funded pillars. This pillar was also introduced in the Czech Republic in 2013. The adoption of the relevant law was preceded by serious political conflict between supporters and opponents of this step (both among different political actors and among professionals). In an analysis of the conflict we critically apply the Advocacy Coalition Framework. We work mainly with the analysis of policy documents, public statements of the individual actors and an analysis of voting on the relevant law in both chambers of the Czech Parliament towards the identification of the crystallization process of two clear-cut coalitions between actors from both sides of the spectrum. In the end of the contribution we discuss the possibilities and limitations of the Advocacy Coalition Framework in exploring the dynamics of the public-policy process.

Keywords: *The pension reform, The Czech Republic, a theory of the Advocacy Coalition, the public PAYG pension pillars, the private fully-funded pillars (defined-contribution).*

Úvod

Spory o podobu důchodové reformy mohou být dobrým příkladem veřejně politického procesu, v němž proti sobě pojí své síly (a zbrojí) názorově rozdílné tábory - advokační koalice. Klíčovými atributy vnějšího boje jsou podle teorie advokačních koalic odlišná názorová (ideově podmíněná) stanoviska jednotlivých aktérů. Za nimi můžeme nicméně tušit i řadu diferencovaných zájmů (které ovšem bývají často skrývány pod zástěrkou ideového přesvědčení). Není překvapivé, že se v tomto ideologicky polarizovaném tématu mohou v průběhu času vytvořit koalice aktérů z odlišných sfér, které pojí společná vize té které konkrétní reformní strategie. S velkou mírou zjednodušení lze tabory vymezit optikou pravolevých politických

ideologií, resp. jejich spojení s hodnotami, které akcentují, promítnutých do oblasti důchodové politiky. Na pravé straně politického spektra rezonují hodnoty spojené s důrazem na regulační roli trhu a na odpovědnost jedince, které se pojí s oblastí posílení míry ekvivalence v důchodovém systému a zvýšením rolí komerčních subjektů v zajištění seniorů, včetně většího důrazu na roli individuální zodpovědnosti za zajištění dostatečných finančních zdrojů pro období po ukončení ekonomické aktivity. Na levé straně politického spektra je akcentována hodnota solidarity, spojená v důchodové oblasti s rolí veřejného, prvního pilíře důchodového systému a mj. i s využitím kolektivních forem zajištění finančních zdrojů pro důstojný život seniorů (zaměstnanecké důchodové fondy atd.).

Pokud toto ideové a politické zápolení v případě tak významného a v dlouhodobých časových cyklech se reprodukcijícího systému, jako je ten důchodový, nevyústí v politický kompromis a dohodu, zvyšuje se pravděpodobnost, že přijaté řešení nebude udržitelné. Stalo se to i v případě příspěvkově definovaného, fondově financovaného pilíře českého důchodového systému (zkráceně označovaného také jako druhý pilíř). Teorie advokačních koalic (dále TAK), kterou jsme se rozhodli uplatnit, nabízí porozumění procesům spojeným se zavedením (a posléze i zrušením) tohoto pilíře, například prohlubujícím se názorovým rozdílem soupeřících týmů, které lze pozorovat mj. v rétorice důchodového diskursu. Teorie advokačních koalic rovněž odhaluje spory uvnitř koalic. Demonstruje i vliv externích vlivů,

Tabulka: Charakteristika pilířů důchodového systému

Odborná charakteristika	Úřední název	Zkrácený název
Povinný, veřejný, dávkově definovaný, průběžně financovaný pilíř	Důchodové pojištění	První pilíř
Dobrovolný, příspěvkově definovaný, fondově financovaný pilíř	Důchodové spoření (2013–2015)	Druhý pilíř
Dobrovolný, příspěvkově definovaný, fondově financovaný pilíř	Penzijní připojištění se státním příspěvkem(1994–2012) Doplňkové penzijní spoření (od 2013)	Třetí pilíř

keré, dle TAK, mohou sehrát klíčovou roli i v situacích, kdy se radikální změna jeví jako teoreticky téměř vyloučená.

1. Teorie a metody

1.1. Teorie advokačních koalic

TAK představuje důležitý model procesu tvorby veřejných politik, který je založen na myšlence, že zájmové skupiny jsou organizovány ve veřejně politických komunitách v rámci veřejně politické domény (Birkland 2005: 226). Významné z hlediska TAK je především odlišné pojetí jednotlivce, které se v tomto modelu neopírá o předpoklady neoklasické ekonomie a model „*homo oeconomicus*“ (Sabatier 1995, Sabatier, Weible 2005).

TAK pracuje se sociálně psychologickým modelem jednotlivce, který se liší od modelu racionálního jedince, se kterým pracuje teorie veřejné volby. Podle TAK nejedná jednotlivce přísně racionálně. Spoléhá se na svá přesvědčení a hodnoty (*beliefs*) - jako základní heuristiku pro zjednodušování, filtrování a někdy i deformování stimulů. Tento model zdůrazňuje obtížnost změny normativních přesvědčení a tendenci aktérů vztahovat se ke světu prostřednictvím těchto přesvědčení, obtížně měnitelných. Aktéři z různých koalic mohou vnímat stejnou informaci rozdílnými způsoby, což může vyvolat vzájemnou nedůvěru.

TAK vychází z teorie omezené racionality a perspektivní teorie. Zjednodušeně řečeno, první z předpokladů nám říká, že se nerozhodujeme přísně „racionálně“, ale spíše heuristicky, neboli nepřesně a někdy velmi intuitivně. Herbert Simon (autor teorie omezené racionality) nabídl jako protiklad k „*homo oeconomicus*“ klasické ekonomie, který maximalizuje svůj užitek, člověka, který se s ohledem na své kognitivní limity a dostupnost relevantních informací spokojí s „dostatečně“ dobrým. Teorie advokačních koalic aktérů tak počítá s člověkem nedokonalým, ale o to více reálným. Druhým předpokladem je tzv. averze jednotlivce vůči ztrátám - prospektivní teorie (Quattrone; Tversky 1988).

Máme jednoduše tendenci více si pamatovat své ztráty než zisky. Obě tyto charakteristiky dohromady mohou způsobit ďábelský posun tzv. „*devil shift*“ v naší optice, se kterou hledíme na problematickou oblast (Sabatier et. al. 1987). Své oponenty často vidíme jako mnohem silnější a škodolibější, než skutečně jsou a to nás aktivizuje k hledání spojenců k boji proti tomuto nepříteli. S trochou nadsázky nám tento ďábelský trik vysvětluje, proč řešení klíčových politických problémů zřídka probíhá v klidu, u šálku dobrého čaje. Tímto obrazem nepřítel se zvyšuje soudržnost dané koalice, naopak konflikt mezi soupeřícími koalicemi se vyostřuje.

Dalším klíčovým prvkem konceptu advokačních koalic jsou systémy přesvědčení. TAK vnímá přesvědčení a hodnoty (*beliefs*) jako hlavní hnací sílu politického chování, resp. jednání aktérů. TAK pracuje s tříúrovňovým hierarchickým modelem systému přesvědčení a hodnot aktérů, který se skládá z hlubokých základních přesvědčení (*deep core beliefs*), základních přesvědčení o dané veřejné politice (*policy core beliefs*) a druhotných přesvědčení o dané veřejné politice či sekundárních aspektech (*secondary aspects*). Základním předpokladem je, že čím vyšší úroveň, tím vyšší rezistence vůči změně.

Vzhledem k charakteru advokačních koalic existuje předpoklad, že radikální změna uvnitř subsystému je krajně nepravděpodobná. U důchodové politiky je navíc radikální změna limitována samotným charakterem důchodového systému. Přesto však ke změně v relativně krátké době může dojít. TAK definuje externí šoky jakožto možného činitele změn, a to přímé a nepřímé. Formování a stabilita advokačních koalic v průběhu času i jejich politické jednání, resp. chování jsou přímo podmíněny institucemi a institucionálním prostředím subsystému (např. stupněm konsensu potřebného pro zásadní změnu veřejných politik, otevřeností politického systému, tradicí zahrnující do rozhodování více aktérů (např. korporatismus atd.), dále pak dostupnými zdroji aktérů. Nepřímo jsou změny ovlivňovány vnějšími událostmi (sociálně ekonomický-

mi podmínkami či změnami ve vládních koalicích.)

2. Hypotézy

Na základě předběžného studia analyzovaného procesu jsme dospěli k formulování následujících hypotéz:

- A. V boji advokačních koalic je pro prosazení důchodové reformy klíčové zastoupení vládní exekutivy v dané koalici.
- A1. Zastoupení exekutivy v advokační koalici zvyšuje pravděpodobnost prosazení změny.
- A2. Absence exekutivy v advokační koalici může (s vědomím nemožnosti prosazení vlastních konceptů) limitovat činnost této koalice na snahu o blokování realizace návrhů opačné koalice.
- B. Advokační koalice není nutně názorově homogenním uskupením. V rámci jedné fungující koalice mohou koexistovat i významně odlišné názorové proudy.
- C. Důvody zapojení aktérů do aktivit advokační koalice nelze omezit pouze poukazem na ideovou spřízněnost. Do hry vstupují i parciální zájmy a/nebo šance na získání podílu na moci.
- D. Pozitivním efektem souboje advokačních koalic je generování dodatečného přísunu informací důležitých pro politické rozhodování založené na znalostech.

3. Analýza: Vznik a zánik příspěvkově definovaného, fondově financovaného pilíře

V následujícím textu budeme analyzovat chování a vývoj dvou advokačních koalic (dále AK). Jedna z AK prosazovala zavedení druhého pilíře českého důchodového systému. Druhá AK zastávala opačné stanovisko - byla proti zavedení druhého pilíře českého důchodového systému. Z hlediska zdrojů aktérů můžeme koalici prosazující druhý pilíř českého důchodového systému považovat v počátcích soupeření za dominantní. Mezi její členy patřili aktéři, kteří byli přímo součástí vládní exekutivy (koaliční strany). Přístup k dalším aktérům, kteří jsou schopni ovlivnit politická rozhodnutí či disponují informačními zdroji (MPSV, MF, poradní orgány vlády) byl díky dříve zmíněnému typu aktérů AK (koaliční strany) nadstandardní. Druhým AK z hlediska zdrojů aktérů považujeme za minoritní.

3.1. Vznik advokační koalice - zavedení druhého pilíře

Činnost advokační koalice, jejímž hlavním prosazovaným cílem bylo zavedení druhého pilíře českého důchodového systému, vyvrcholila tzv. velkou důchodo-

vou reformou schválenou za vlády Petra Nečase v roce 2012. Počátky jejího formování můžeme teoreticky vidět již ve druhé polovině devadesátých let, kdy se objevily první analýzy českých ekonomů, které využívaly nový přístup Světové banky, nyní nazývaný jako tzv. nová penzijní ortodoxie. Spíše jednotlivé názorové vstupy se v roce 2003 poprvé spojily v institucionalizovaném sjednocení ve formě tzv. první Bezděkovy komise. Výkonný tým první Bezděkovy komise navrhol posílení míry ekvivalence systému: „*Proto považujeme za vhodné snížit objem příjmové solidarity ve státním pilíři. Jedna možná cesta spočívá ve snížení sazby odváděné do státního pilíře a možnosti uvolněné pojistné spořit v příspěvkově definovaném fondovém pilíři (FDC). Druhou cestou může být zavedení dvou stropů pro place-ní pojistného.*“ (MPSV, 2010).

V roce 2010 na tuto činnost navázal poradní expertní sbor (tzv. druhá Bezděkova komise, zkráceně PES). Jeho hlavním cílem bylo analyzovat současný stav důchodové problematiky v širším kontextu a doporučit budoucí vládě možné cesty v reformě důchodového systému. Sbor měl rovněž poskytovat ministrům financí a práce a sociálních věcí expertní názory v ekonomických oblastech. Vytvořením týmu byl pověřen opět Vladimír Bezděk. Ten měl od ministra financí i ministra práce a sociálních věcí v tomto případě „volnou ruku“ pro výběr svých spolupracovníků. S nabídkou účasti v týmu oslovil především ty odborníky, kteří si byli názorově relativně blízcí. Šlo o experty působící primárně v komerčním sektoru ve firmách KPMG, Asociaci finančních zprostředkovatelů a poradců ČR, Partners či ING. Zaměstnance zastupoval Vít Samek z Českomoravské konfederace odborových svazů - zkráceně ČMKOS. Tato část byla doplněna zástupci státní správy z MF, MPSV a Úřadu vlády. Na rozdíl od první Bezděkovy komise nebyla politická složka součástí PES.

PES navrhl dvě varianty důchodové reformy pro Českou republiku, většinovou a menšinovou (tu navrhl Vít Samek). Většinová varianta počítala s vytvořením nového, fondově financovaného pilíře (II. pilíř). Vznik tohoto pilíře měl být spojen s odvodem 3 % pojistného z prvního, průběžně financovaného pilíře. Účast v obou pilířích byla navržena jako povinná pro všechny osoby mladší 40 let v roce startu reformy s tím, že důchod z prvního pilíře bude těmto osobám úměrně krácen. Celkové pojistné mělo činit 23 % s tím, že 20 % půjde do prvního a 3 % do druhého pilíře. Třetí pilíř měl být tvořen životním pojištěním a reformovaným dobrovolným penzijním připojištěním se státním příspěvkem (PES podporoval zachování přímé podpory státu této formě spojení). Menšinová varianta nechávala pojistné ve výši

Návrhy Poradního expertního sboru na reformu důchodového systému (PES)

Varianta I (většinová):

I. pilíř bude tvořit současný průběžně financovaný (státní) důchodový systém, do kterého půjde 20 z 23% sazby pojistného a bude upraven podle návrhů reformy,

II. pilíř bude tvořit nový fondový pilíř, financovaný ze tří procent z 23% sazby pojistného. Účast v obou reformovaných pilířích bude povinná pro všechny osoby mladší 40 let (v roce startu reformy) s tím, že důchod z I. pilíře se těmto osobám úměrně krátí

III. pilíř bude tvořit, vedle životního pojištění i reformované dobrovolné penzijní připojištění se státním příspěvkem (PPSP), opírající se o vládní návrh zákona o penzijním spoření, předložený v roce 2009 do Poslanecké sněmovny. Poradní expertní sbor se většinově domnívá, že by reformovanému PPSP měla být zachována i přímá podpora státu.

Varianta II (menšinová):

I. pilíř bude tvořit současný průběžně financovaný důchodový systém upravovaný parametricky podle návrhů Poradního expertního sboru. Pojistná sazba (23 procent) se nijak měnit nebude.

II. pilíř budou provozovat reformované penzijní fondy; přímá podpora státu bude činit tři procenta pojistného, pokud bude účastník spořit minimálně stejnou částku. Na tuto státní podporu se aplikuje stejný strop, jako v průběžně financovaném důchodovém systému, tedy do výše trojnásobku průměrné mzdy.

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

23 % v prvním pilíři, který měl být parametricky upravován dle návrhů PES. Druhý pilíř měly tvořit a provozovat reformované penzijní fondy, přímá podpora státu měla být 3 % s tím, že účastník bude spořit minimálně stejnou částku (do výše trojnásobku průměrné mzdy). Vstup do druhého pilíře měl být v době startu reformy povinný pro osoby mladší 40 let a dobrovolný pro ostatní s tím, že pro toho, kdo vstoupí, je však nadále povinné odvádět pojistné v prvním pilíři. PES tak využil pro nově vznikající pilíř oba koncepty účasti - dobrovolnou i povinnou. Politické strany v nadcházejících volbách akcentovaly dobrovolnost účasti v systému, zatímco, jak bude popsáno později, experti se později přiklonili k povinnému charakteru účasti (NERV). Dobrovolná vs. povinná účast se staly hlavním bodem sporu mezi vládou a expertním poradním sborem.

Předčasné volby do Poslanecké sněmovny parlamentu ČR se konaly v roce 2010. Vznikla nová vládní koalice, složená z Občanské demokratické strany (ODS), TOP 09 a Věcí veřejných. Tato koalice spojila strany, které ve volebních programech shodně navrhovaly fundamentální důchodové reformy, byť s odlišnostmi v jednotlivých konceptech:

ODS ve svém volebním programu v roce 2010 vyjadřovala podporu penzijnímu připojištění a spoření včetně zapojení zaměstnavatelů. Ve svém programu rovněž prezentovala možnost opt-outu ve výši 4 %. „...*Navrhujeme možnost dobrovolného převodu části důchodového pojištění (4 % + doplatit 2 %) do důchodových fondů...*“ (ODS, 2010). TOP 09 navrhovala vznik kapitalizačního pilíře, který zahrnoval opt-out ve výši 4 % s tím, že cel-

kový příspěvek občana do tohoto pilíře by činil minimálně 6 %. Účast byla v tomto návrhu dobrovolná. Specifický prvek tvořil převod 2 % z kapitalizačního účtu občana přímo rodičům, jsou-li tito ve starobním důchodu. Výpadek prostředků prvního pilíře chtěla TOP 09 financovat z aktiv společnosti ČEZ, v případě nutnosti z nepřímých daní (TOP 09, 2010). Věci veřejné ve svém volebním programu v roce 2010 navrhovaly vytvoření třísloužkového důchodového systému - zachování státního, průběžně financovaného pilíře, vznik spořicího pilíře, který by obsahoval opt-out ve výši 4 % (koncept počítal s jedním státním penzijním fondem) a jako třetí složka měla být nabídka soukromých forem komerčního pojištění (Věci veřejné, 2010).

Premiérem nově vytvořené vlády se stal předseda ODS Petr Nečas. Jeho vláda obnovila činnost Národní ekonomické rady vlády (zkráceně NERV). Novými členy se mj. stali Eduard Janota, ministr financí v předchozím období a Vladimír Bezděk, předseda Poradního expertního sboru (PES). Vedle jiných oblastí byli odborníci NERV vyzváni i k podílu na přípravě klíčových reforem vlády, důchodovou nevyjímajíc.

Činnost NERVu navázala na výstupy předchozích odborných sborů, zejména PESu. Navržené řešení vycházelo z argumentace o finanční neudržitelnosti českého důchodového systému a podporovalo posílení zásluhovosti systému podpořené mj. i zavedením fondového, příspěvkově definovaného (druhého) pilíře českého důchodového systému - tzv. fundamentální důchodovou reformu. Návrh NERVu do určité míry aplikoval koncepci z volebního programu ODS. Počítal s opt-outem ve

výši 3 % z odváděných 23 % sazby pojistného na veřejné důchodové pojištění. Na rozdíl od ODS však NERV navrhl pro osoby mladší 40 let účast v novém pilíři povinnou. Tato povinnost byla NERVem odůvodněna jako nezbytná, neboť pokud by do druhého pilíře vstoupila pouze část populace (což by bylo v případě dobrovolnosti více než pravděpodobné), ztrácela by reforma smysl. Výběrem pojistného a správou systému měla být pověřena Česká správa sociálního zabezpečení. Návrh NERVu (o povinném charakteru druhého pilíře pro mladší generaci) tak dále zachoval vnitřní štěpení uvnitř této advokační koalice.

Dalším spojencem v advokační koalici byli potenciální prodejci nového produktu, který v případě přijetí fundamentální reformy vzniká - důchodové spoření. Dobrovolně zájmové sdružení právnických osob - Asociace penzijních fondů ČR (později přejmenovaná na Asociaci penzijních společností ČR), která zastřešuje instituce působící na trhu penzijního či kapitálového spoření (provozovatelé důchodového spoření, doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění), samostatně participovala na argumentační podpoře zavedení druhého pilíře a doplňkových forem důchodového spoření řadou tiskových prohlášení a komentářů, např. informační kampaní na webu „Stárneš, myslí.“ Zastřešující organizace sjednotila roztržštěnou argumentaci jednotlivých subjektů a tím posílila svojí pozici jak uvnitř advokační koalice, tak vně vůči zástupcům advokační koalice s opačným názorem. Jednotlivé subjekty i po svých individuálních liniích dále pokračovaly v podpoře zvolené vládní strategie směřující k zavedení druhého pilíře. Finanční instituce se podílely na prezentacích či workshopech artikulujících nezbytnost zavedení druhého pilíře. Penzijní společnosti se dále podílely na financování a zpracovávání studií, které podporovaly argumentaci spočívající v akcentování budoucí finanční neudržitelnosti průběžně financovaného systému důchodového pojištění.

Vládou Petra Nečase navržená podoba reformy od návrhů NERVu se vzhledem k předvolebním slibům koaličních stran výrazně odlišovala. V prosinci roku 2010 navrhla dobrovolnou účast v novém pilíři, spojenou s převodem tří procent z odváděných 28 % sazby na povinné sociální pojištění v prvním pilíři. K této částce měl občan přidat min. další 2 % (celkově bylo tedy zatížení ve výši 30 %). Výběr mělo provádět Jednotné inkasní místo (JIM), správu měly provádět reformované současné penzijní fondy a nově založené penzijní společnosti. Dobrovolnost účasti ve druhém pilíři se nakonec stala příčinou zásadní neshody mezi vládou a zástupci NERVu o tom, co je možné přijmout jako kompromisní řešení a co již ohrožuje po-

tenční úspěch důchodové reformy. Na podstatnou modifikaci původních návrhů NERVu reagovali někteří jeho představitelé veřejnou kritikou vládní koncepce. **Miroslav Zámečník**, člen NERVu v rozhovoru pro Radiožurnál konstatoval: „*Myslím si, že prostě takhle, jak to děláme, to nedopadne dobře.*“ S rozpaky prý sledují počínání vlády i někteří jeho kolegové... „*Výsledkem jednání je hybridní řešení, které za dobré nepovažuje absolutně nikdo. Já jsem strašně zvědavý, jak dopadneme s tímhle řešením. Ale musím říct, že mně se to nelíbí ani trochu. Než to mít takhle, tak to nedělejme...*“ (Tyden.cz, 2011).

Pavel Kohout, další člen NERVu, komentoval vládní návrh reformy skepticky: „*Návrh zákona o druhém pilíři zavádí nový, experimentální typ fondů s velmi svéráznými charakteristikami. Důsledně se vyhýbá všem návrhům NERVu a Bezděkovy komise. NERV například doporučoval za účelem úspory nákladů a zvýšení bezpečnosti použít existující podílové fondy, které se osvědčily, které se řídí známými a vyzkoušenými zákony a které jsou bezpečně regulované. Tato doporučení spadla pod stůl. Zavedení zcela nového typu instituce je krokem do neznáma.*“ (Kohout, 2011).

Jiří Rusnok, další člen NERVu, komentoval vládní kompromisní návrh následovně: „*Vláda dospěla po složitých jednáních k tomuto kompromisu, který byl pro ni jako jediný politicky přijatelný, ale není rozhodně optimální. Mám obavu, že za daných podmínek do toho dobrovolného vyvedení peněz z průběžného systému a připlácní si ze svého moc lidí nepůjde, nevím, jak by k tomu byli motivováni. Zřejmě to skončí takovou typickou českou bramboračkou, ale snad se z toho nějak vyhrabeme, vzhledem k tomu malému objemu peněz, které budou vyváděny v prvních letech z průběžného systému, bude to jen pár miliard. Nebude to mít tudíž žádné fatální následky.*“ (Parlament, vláda, samospráva, Parol, s.r.o. 2011)

Nesouhlasná stanoviska jednotlivých členů NERVu se odrazila i v potřebě celého poradního sboru vyjádřit svou představu reformy důchodového systému a zdůraznit odlišnosti od vládou prezentovaného návrhu. Klíčovým bodem, kterým se od vládního návrhu zástupci NERVu distancovali, bylo stanovení dobrovolné či povinné účasti ve druhém pilíři reformovaného systému. Dalším nenaplněným požadavkem a předpokladem úspěšného fungování nového pilíře byla snaha o jeho co nejnížší nákladovost, kterou měl zajišťovat výběr pojistného Českou správou sociálního zabezpečení. S takovou variantou vládou navržená koncepce nepočítala.

V průběhu vzniku a působení advokační koalice můžeme pozorovat spojování názorově blízkých aktérů z různých oblastí do relativně „kompaktního“ celku, přebí-

rání způsobu argumentace a shodné využívání mobilizačního či alarmujícího jazyka v diskusi o důchodové reformy. Názorové neshody uvnitř advokační koalice však ve finále do určité míry oslabily důvěryhodnost prezentace reformy.

3.2. Vznik advokační koalice - zrušení druhého pilíře důchodového systému

Na opačném konci názorového spektra se rovněž zformovala koalice, kterou stmeovalo nesouhlasné stanovisko. Její členové byli přesvědčeni o škodlivosti zavedení druhého pilíře. Posílení ekvivalence systému spojené se zavedením druhého pilíře představovalo pro účastníky této koalice především omezení solidarity zajišťované veřejným systémem, jakožto klíčové hodnoty. Zároveň se obávali oslabení příjmové strany prvního pilíře důchodového systému bez adekvátního snížení na výdajové straně ve stejném časovém období.

Klíčovým aktérem v této koalici byla Česká strana sociálně demokratická (ČSSD). Tato strana představila na konci roku 2011 své komplexní pojetí důchodové reformy (ČSSD, 2011). Reformní koncepty ČSSD pojímaly důchodovou reformu ze širšího úhlu pohledu a pozornost byla věnována nejen dlouhodobé udržitelnosti systému, ale také důstojným životním podmínkám seniorů, jejich participaci na růstu blahobytu společnosti, dopadům na trh práce atd. „*...Reformu je třeba nahlížet širěji, zejména ve vztahu k trhu práce a k populačnímu vývoji, které jsou důchodovým systémem zpětně ovlivňovány.*“ (ibid, 2011). Hlavním prvkem, který byl sjednocující pro všechny členy této koalice, se stalo explicitní odmítnutí zavedení druhého pilíře českého důchodového systému. „*Považujeme za nepřijatelné... vytvoření dalšího pilíře dobrovolného soukromého důchodového spoření do komerčních penzijních společností založených na příspěvkově definovaném schématu, jehož klientům stát nechce garantovat návratnost prostředků do nich vložených.*“ (ibid, 2011).

Jedním z významných aktérů bylo dále občanské sdružení CESTA - Centrum pro sociálně-tržní ekonomiku a otevřenou demokracii (dále jen zkratka CESTA), zformované v lednu 2011. Tento think tank v prosinci 2011 prezentoval dva alternativní scénáře důchodové reformy - Návrh penzijní reformy (verze s NDC), autorů J. Vostatka, P. Zborníka a T. Fialy a Návrh penzijní reformy (verze se zohledněním výchovy dětí v průběžném systému), autorů P. Ruseho, P. Zborníka a T. Fialy (CESTA 2011). Přestože celou tuto advokační koalici pojilo shodné přesvědčení, které se stavělo odmítavě k zavedení druhého pilíře do českého důchodového systému, v detailních představách o alternativních reformních konceptech lze nalézt i v této koalici

neshody, které vyústily v prezentaci dvou odlišných reformních konceptů¹.

Tradičním spojencem sociální demokracie jsou odbory. Není tedy překvapivé, že i v oblasti důchodové politiky nalézali a nalézají tito partneři společně sdílená přesvědčení. Významným aktérem této koalice na poli důchodové reformy je i Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMKOS), reprezentovaná Vítem Samkem, který se důchodové problematice věnuje dlouhodobě. Odbory jsou v ČR tradičně v důchodové politice poměrně silným aktérem. V rámci diskusí o důchodové reformě se silně ohrazovaly proti zavedení druhého pilíře a kritizovaly vládu za neochotu diskutovat alternativní návrhy. Ve svých prohlášeních detailně kritizovaly vládní návrhy a předkládaly své vlastní koncepce.

Středolevé spektrum doplnila Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), která konzistentně trvala na pouhých parametrických úpravách současného, tedy průběžně financovaného důchodového systému. Stínový ministr práce a sociálních věcí KSČM Miroslav Opálka vystupoval proti zavedení druhého pilíře do českého důchodového systému. Nesouhlas se zavedením druhého pilíře (resp. podpora jeho zrušení) byl tedy ze strany KSČM zřejmý, i když ani ČSSD, ani ČMKOS se ze strany KSČM nikdy nedočkali explicitního potvrzení jejich stanovisek. Alternativní návrhy důchodové reformy jsou totiž přirozeně jednou z mnoha zbraní využívaných v politickém boji i o voliče na levé části politického spektra.

Přijetí zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, předcházela diskuse v Poslanecké sněmovně PČR a následně v Senátu PČR. Výsledné hlasování odráží linii sporu mezi advokačními koalicemi. Pro zákon byly výhradně strany na pravé části politického spektra a členové advokační koalice prosazující zavedení druhého pilíře - bez výjimek, proti zákonu pak členové advokační koalice bojující proti zavedení druhého pilíře důchodového systému (ČSSD, KSČM). Diskuse byla vedena ve stejném argumentačním duchu, který provázal předchozí ideový souboj advokačních koalic. Na jedné straně byla vyzdvihována finanční nestabilita systému a nezbytnost posílení zásluhovosti, na druhé straně zaznívala obhajoba solidarity a obavy z oslabení prvního pilíře důchodového systému.

Optika „devil shift“ se odrazila i v ostré rétorice v průběhu schvalovacího procesu. Rétorika a argumentační strategie advokační koalice pro zavedení druhého pilíře byla, jak ukazují citace projevů z diskusí v průběhu schvalování legislativy, zaměřena na posílení pocitu naléhavosti řešení problému a jeho finanční aspekty:

Petr Nečas (ODS): „...je naprosto pravdivá, korektní a férová teze, že stávající

státem organizovaný průběžný důchodový systém ze všeho nejvíc připomíná pyramidové schéma, hazardní hru letadlo nebo tzv. Ponzioho schémata. To je prostě skutečnost! A jestliže na to nebude důchodový systém reagovat, v horizontu 40 až 50 let se toto hazardní schéma průběžného důchodového systému... naprosto jednoznačně projeví. A politická reprezentace, která před tímto problémem strká hlavu do písku, je politická reprezentace buďto nezodpovědná, nebo zbabělá.“ (PS PČR, 2011).

Jaromír Drábek (TOP 09): „...Z těchto důvodů je naprosto jednoznačné a nezpochybnitelné, že z dlouhodobého hlediska je tento kombinovaný systém výhodnější, je to naprosto jednoznačně dokladovatelné na příkladech a analýzách postupu jednotlivých evropských zemí a já považuji tento postup za odpovědný. Proto si dovoluji všechny ty, kteří se necítí vázání ideologickými výkřiky, požádat o pečlivé zvážení dlouhodobého odpovědného přístupu vůči našim občanům a zejména našim dětem...“ (ibid, 2011)

Advokační koalice zaměřená proti zavedení druhého pilíře (resp. její zástupci) pak využívali rétoriku s negativním hodnocením efektů zavedení druhého pilíře a argumentační strategii apelující na zachování solidarity prostřednictvím prvního (neoslabeného) pilíře a potenciální „nevýhodnost“ vstupu do druhého pilíře pro většinovou populaci:

Bohuslav Sobotka (ČSSD): „...Já jsem zde popsál parametry té takzvané reformy, které pokládám za neadekvátní, nelogické, nesmyslné a koneckonců nespravedlivé... Ten systém spočívá v tom, že se zde vytvoří druhý systém dobrovolného spoření na důchod. Tento systém a jeho parametry jsou nastaveny tak, že je výhodný pro všechny, kdo vydělávají více než 40 tisíc korun hrubého měsíčně. To je zhruba 10, možná 12 % ekonomicky aktivních obyvatel naší země. Pro nikoho jiného toto dobrovolné spoření výhodné nebude... Jsem přesvědčen o tom, že vláda spouští velmi nebezpečnou reformu...“ (PS PČR, 2011).

Miroslav Opálka (KSČM): „...Dobrovolné vyvedení tří procent pojistného systému...je zásadní z pohledu systémové, téměř nevratné změny, která nestabilizuje nijak státní solidární pilíř (první pilíř). Ba naopak. Vyvolává další potřebu veřejných financí na úhradu transformačního dluhu a v čase budoucím snižuje nejen solidaritu státního pilíře, ale i jeho váhu v celém důchodovém systému. To je, jak jsme slyšeli, i nezakrývaný sociální - pokud se to dá tak nazvat - cíl pravicové vlády...“ (ibid, 2011)

Vláda předložila sněmovně návrh zákona 30. 6. 2011. Návrh zákona byl po hlasování v Poslanecké sněmovně PČR předán Senátu PČR, který jej vrátil s pozměňovacími návrhy. Tyto nebyly do zákona zapra-

covány a původní verze byla schválena Poslaneckou sněmovnou PČR 6. 11. 2011. Pro zákon hlasovalo 109 ze 179 přítomných poslanců (ODS, TOP 09, VV, 1 nezařazený poslanec). Proti bylo 70 poslanců (ČSSD, KSČM, 2 nezařazení poslanci). Hlasování o zákoně tak jen stvrdilo složení obou advokačních koalic, které se formovaly v předcházejícím koordinačním i komunikačním diskursu. Zákon byl doručen k podepsání prezidentovi.

Václav Klaus se jako prezident ČR svým velmi kritickým názorem na podobu této důchodové reformy nikdy netajil. Vyjadřoval obavy z jejího zavádění v nepříznivém ekonomickém klimatu doznávající krize globálních finančních trhů, vnímal rizika dopadů reformy na dlouhodobé financování průběžného veřejného pilíře, poukazyval i na těžkou krizi, kterou zažívají podobné reformy v sousedních zemích (Klaus, 2011). Ve zdůvodnění svého nesouhlasu s příslušným zákonem, který mu parlament postoupil v roce 2012, také uváděl, že nastavení parametrů druhého pilíře v podstatě „dubluje“ charakter, účel a roli již zavedeného a fungujícího třetího pilíře (tehdy nazývaného jako penzijní připojištění se státním příspěvkem). Navíc kritizoval i způsob, kterým byl zákon připravován bez zajištění dostatečného politického konsensu. Nicméně vzhledem k Ústavou omezeným pravomocím prezidenta tak i přes toto jeho veto zákon vstoupil 1. 1. 2013 v platnost.

3.3. Rozpad a transformace advokačních koalic

Před volbami do poslanecké sněmovny v roce 2013 bylo zřejmé, že zavedení druhého pilíře se stalo jednotícím prvkem pro účastníky advokační koalice s opačným názorem. Společného protivníka ztělesnil právě onen druhý pilíř důchodového systému - a tak se do popředí tématu důchodové reformy resp. předvolební rétoriky dostalo jako první opatření právě zrušení nově zavedeného prvku důchodového systému a zesílená kritika tohoto opatření. Ve volebních programech ČSSD i KSČM bylo explicitně vyjádřeno, že v případě vítězství budou tyto strany usilovat o jeho zrušení. Argumentační strategie pojila obhajoba solidarity, jakožto klíčového prvku v povinném veřejném sociálním pojištění, kterou tento nově zavedený prvek systému oslabuje, a snaha o zachování udržitelnosti prvního pilíře důchodového systému.

ČSSD kritiku druhého pilíře českého důchodového systému spojila s procesem vyvádění částí prostředku z pilíře prvního a tím pádem jeho oslabování. Ve svém volebním programu uváděla, že „...zastaví vyvádění peněz z průběžného pilíře důchodového systému, druhý pilíř zruší a bude motivovat občany a jejich zaměstnavatele ke zvyšování částek spořených ve třetím

pilíři.“ (ČSSD, 2013). KSČM zvolila strategii obdobnou, argumentaci navíc posílila apelem na „výhodnost“ spojení ve druhém pilíři pouze pro vysokopříjmové skupiny obyvatel. „KSČM se soustředí zejména na ...dlouhodobou stabilizaci prvního důchodového pilíře a umrtvení nového druhého pilíře na soukromé spojení, který vyvádí peníze ze solidárního systému a vyplatí se (pokud nezkrachuje) pouze úzké skupině obyvatel.“ (KSČM, 2013).

Po vítězství ČSSD v těchto volbách a zformování levostředové koalice se otevřela příležitost k prosazení cílů názorově blízkých partnerů spojených v nesouhlasu se zavedením druhého pilíře důchodového systému. V koaliční smlouvě (ČSSD, ANO, KDU-ČSL) a následně i ve vládním programovém prohlášení (2014) byl prezentován záměr vytvořit odbornou komisi „k ukončení druhého pilíře a návrhům změn důchodového systému (...). Vláda připraví detailní návrh na ukončení důchodového spojení při respektování vlastnických práv jeho účastníků a dále komplexní a vzájemně provázaný souhrn konkrétních návrhů na změny v důchodovém systému, které přinesou jeho dlouhodobě stabilní uspořádání a přiměřenost poskytovaných dávek.“ (Vládní programové prohlášení, 2014). Novým spojencem se stala KDU-ČSL, která se přidala ke kritice vlády, druhý pilíř důchodového systému označila za nereformovatelný a postavila se za jeho zrušení. Překvapivým spojencem se stal nový subjekt, politické hnutí ANO. Ve svém volebním programu existenci druhého pilíře nezpochybňovalo, naopak svůj cíl směřovalo na posílení jeho robustnosti. „Chceme prosadit automatické členství v druhém pilíři pro nové účastníky pracovního trhu, zavedení automatického členství s možností vystoupení z druhého pilíře je kompromisem mezi jeho dobrovolností a dostatečnou robustností systému druhého pilíře.“ (ANO 2013). Ve finále však hnutí souhlasilo s vládním programovým prohlášením, ve kterém se koaliční partneři zavázali ke zrušení druhého pilíře důchodového účtu.

Dosavadní advokační koalice byly zasaženy externí (nepřímou) změnou. Došlo k převzetí politické moci ve státě uskupením s výrazně odlišnou politickou orientací. Některé politické strany arénu rozhodujících aktérů opustily (např. Věci veřejné), některé se naopak vrátily - například Křesťansko demokratická unie - Československá strana lidová (KDU-ČSL), některé na ni nově vstoupily (ANO 2011, Úsvit). Staré advokační koalice, formované výrazně na půdorysu soupeřů bývalé vládní koalice vs. bývalé opozice, se rozpadly. Advokační koalice oponující zavedení druhého pilíře získala jako svého aktéra formální autoritu, disponující právem činit politická rozhodnutí. Tato změna obrátila postavení dříve minoritní koalice v domi-

nantní a tím otevřela prostor pro naplnění jednoho z jejích důležitých cílů.

Na základě koaliční smlouvy a programového prohlášení vlády České republiky byla ustavena Odborná komise pro důchodovou reformu (dále jen zkratka OK) se záměrem hledat širokospektrální politický konsensus o dalším pokračování důchodové reformy. Klíčová kritéria sledovaná v návrzích důchodové reformy byla vymezena jako schopnost systému zajistit přiměřené a důstojné důchody, posílení principu zásluhovosti, narovnání transferů mezi rodinou a společností a dlouhodobá udržitelnost důchodového systému. Odborná komise pro důchodovou reformu měla „zhodnotit stav a vývojové trendy českého důchodového systému z pohledu demografie, sociologie a ekonomie a připravit návrhy na takové pokračování důchodové reformy, které stabilizují důchodový systém v dlouhodobé perspektivě, budou přijatelné napříč politickým spektrem a přijmou je i občané“ (Poslání odborné důchodové komise, 2014). Přestože v úvodu jednání OK, které se týkalo převážně otázky způsobu ukončení druhého pilíře, docházelo k tradičnímu střetu bývalých advokačních koalic, v další činnosti komise, kdy se pozornost soustředila na širší koncepci důchodové reformy, došlo svým způsobem k zajímavému posunu. Členové bývalých advokačních koalic začali hledat prostor pro prosazování svých zájmů v nové situaci a formovat nová spojení.² Pozornost některých příslušníků bývalé vládní advokační koalice se přesunula na pilíř třetí. Například představitelé finančních institucí možná trochu pragmatičtěji, ale strategicky racionálně zareagovaly na aktuální situaci a své zájmy začaly prosazovat směrem k doplňkovému třetímu pilíři českého důchodového systému, resp. ke zvýšení jeho role v důchodovém systému ČR - což ostatně bylo i v souladu s cílem koaliční vlády vyjádřeným v koaliční smlouvě „... podpoříme stávající produkty ve třetím pilíři, kde stát poskytne příspěvky a navrhne vylepšení jejich parametrů s cílem větší motivace lidí spořit si na stáří.“³ (Vládní programové prohlášení, 2014). Posílení třetího pilíře podporovala i ČMKOS. Z tohoto seskupení aktérů (vládní koalice, ČMKOS, finanční instituce, penzijní společnosti, někteří odborníci) lze usuzovat na poměrně „robustní“ podporu této ideji. Tento předpoklad se ukázal být relevantní. 23. října 2015 byl schválen zákon č. 376/2015 Sb., který zrušil druhý pilíř českého důchodového systému s platností od roku 2017, přičemž způsob jeho zrušení vycházel z návrhu schváleného Odbornou komisí pro důchodovou reformu.⁴ Simultánním přijetím zákona č. 377/2015 Sb. došlo zároveň i k významnému posílení státní podpory třetího pilíře českého důchodového systému.

4. Testování hypotéz

Hypotéza A. „V boji advokačních koalic je pro prosazení důchodové reformy klíčové zastoupení vládní exekutivy v dané koalici.“

A1. Zastoupení exekutivy v advokační koalici zvyšuje pravděpodobnost prosazení změny.

A2. Absence exekutivy v advokační koalici může (s vědomím nemožnosti prosazení vlastních konceptů) limitovat činnost této koalice na snahu o blokování realizace návrhů opačné koalice.“

Hypotéza, pracující s významem zastoupení vládní exekutivy v advokační koalici, byla rozdělena do dvou částí. První subhypotéza předpokládá zvýšení pravděpodobnosti prosazení změny v případě, kdy je vládní exekutiva součástí advokační koalice. Tato část hypotézy byla ve sledovaném případě potvrzena. Pokud je vláda účastna v advokační koalici, je pravděpodobnost úspěchu, explicitně vyjádřená v prosazení konceptu, který advokační koalice prezentuje, vyšší, než pravděpodobnost úspěchu koalice, která takového člena nemá. V rámci souboje advokačních koalic v případě důchodové reformy v ČR byla vláda a politické strany podílející se na ní klíčovými členy advokační koalice, jejíž koncept byl v České republice prosazen. Druhá subhypotéza, týkající se „neúčasti“ vládní exekutivy v advokační koalici, která může limitovat činnost této koalice na snahu o blokování realizace návrhů opačné koalice, byla potvrzena částečně. Advokační koalice oponující zavedení druhého pilíře českého důchodového systému se totiž soustředila nejen na „negativní“ kampaň ve smyslu snahy zablokovat jeho vytvoření, ale i na formulace alternativních návrhů řešení. Nicméně až do změny rozložení politických sil po sněmovních volbách nebyla tato advokační koalice ve snaze zablokovat zavedení druhého pilíře úspěšná.

Hypotéza B. „Advokační koalice není nutně názorově homogenním uskupením. V rámci jedné koalice mohou koexistovat i výrazně odlišné názorové proudy.“

Hypotézu, která ukazuje na možné názorové neshody uvnitř advokačních koalice, je možné v námi sledovaném případě potvrdit. Obě koalice vykazují jednotu a shodu svých členů v primárním zaměření. V tomto případě lze za takový cíl vnímat zavedení resp. nezavedení (případně zrušení) druhého pilíře důchodového systému. V sekundárních aspektech však již můžeme identifikovat názorové rozdíly, a to u obou sledovaných koalic. V první koalici, prosazující zavedení druhého pilíře, se názorové odlišnosti projevily již v pojetí samotného charakteru tohoto institutu, resp. jeho nastavení. NERV, shodně s finančními institucemi, prosazoval

jako nezbytný parametr pro efektivní fungování pilíře povinnou účast. Naproti tomu vláda, omezená mantinely koaličního vládnutí, nakonec prosadila koncept s účastí dobrovolnou. Ve druhé koalici lze rovněž nalézt shodu, a to v nesouhlasu se zavedením druhého pilíře (a v případě jeho zavedení dosažením jeho zrušení). Nicméně i když v otázce negativního postoje k zavedení druhého pilíře panovala mezi aktéry absolutní shoda, v otázce „správného alternativního konceptu důchodové reformy“ už nikoliv. Vzhledem k názorové variabilitě členů této koalice nebyl prosazován jednotný „opoziční“ protínávrh důchodové reformy. Návrhy na důchodovou reformu z její dílny kolísaly od komplexních konceptů důchodové reformy s cílem zajistit udržitelnost systému při zachování vysoké míry solidarity, návrhů na zavedení NDC systému přes úpravy, které zohledňují např. výchovu dětí až k „pouhým“ parametrickým úpravám prvního pilíře.

Hypotéza C. „Důvody zapojení aktérů do aktivit advokační koalice nelze omezit pouze poukazem na ideovou spřízněnost. Do hry vstupují i parciální zájmy a/nebo šance na získání podílu na moci.“

Hypotéza A. potvrdila, že někteří aktéři jsou motivováni být členem koalice, v níž je členem vládní exekutiva, a to zejména z důvodu vyšší pravděpodobnosti prosazení změn. Tento typ advokační koalice je tak (vzhledem k vysokému potenciálu úspěšnosti) pro aktéry atraktivnější. Je-li cílem aktérů prosazení parciálních zájmů, nemusí pak ideové zázemí být nutně jediným faktorem, který je určující pro členství v koalici. V našem sledovaném případě (byť je pro testování této hypotézy časově velmi limitovaný) došlo po volbách k rozpadu advokačních koalic. Koalice prosazující zavedení druhého pilíře českého důchodového systému ztratila aktéry, kteří by disponovali exekutivní a legislativní mocí. Diskuse na nově vzniklé platformě Odborné komise pro důchodovou reformu, kterou ustavila nově zformovaná vláda České republiky po předčasných parlamentních volbách v roce 2014, naznačily přesun „zájmů“ některých aktérů⁵. Po rozhodnutí o zrušení druhého pilíře se finanční instituce pragmaticky přestaly zajímat o jeho další osud a zaměřily se na prosazování svých zájmů podporou posílení penzijního spoření (třetího pilíře). Na základě tohoto pozorování se můžeme přiklonit k potvrzení hypotézy, že ideová spřízněnost nemusí být jediným faktorem, který determinuje členství aktérů v AK. Je však nutné brát v úvahu odlišnosti aktérů, zejména jejich ideovou vyhraněnost a jejich zájmy. Důvody aktérů zapojení do aktivit jakékoliv koalice mohou být různé. U některých (například u politických stran) hraje ideová spřízněnost s ostatními aktéry koalice klíčovou roli. U některých (na-

příklad u soukromých institucí) pak sehrává důležitou roli také schopnost či neschopnost (individuálně či v týmu advokační koalice) prosadit své parciální zájmy.

Hypotéza D. „Pozitivním efektem souboje advokačních koalic je generování dodatečného přísunu informací důležitých pro politické rozhodování.“

Tuto hypotézu můžeme ve sledovaném případě potvrdit. Dodatečný přísun informací je výsledkem jak souboje advokačních koalic s opačným názorem, tak posilování argumentační strategie uvnitř nich. Pozitivní informační efekt vyplývající z koordinace argumentační strategie můžeme sledovat i ve variantách reformních konceptů prezentovaných aktéry v rámci jedné advokační koalice. Šlo o společné aktivity (semináře, prezentace, studie) finančních a výzkumných či vzdělávacích institucí, které byly spojeny s prezentací a komunikací reformních možností směrem k veřejnosti i směrem k partnerům koalice. V opoziční koalici je obdobné posilování argumentačních postupů reprezentováno sdílením a využíváním informací mezi tradičním sociálním partnerem (ČMKOS), politickými stranami na levé části politického spektra a občanským sdružením (CESTA). Informační přínos se odráží i ve zpracování tématu politickými stranami a konečně i ve finální prezentaci tématu vládní exekutivou. Jedním z významných informačních posunů, který soubor koalic přináší, je uchopení tématu médií (zvýšení jejich zájmu o dané téma) a odraz této činnosti v posílení informovanosti široké veřejnosti. Tento přínos může být ovšem oslabován zájmovým zkresením, z něj vyplývající jednostranností, a někdy i neprofesionalitou mediálních sdělení, pokrývajících věcně složitou tematiku důchodového systému a jeho reformu.

Závěr

Teorie advokačních koalic se ukázala jako funkční ve vysvětlení situací, kdy dochází k ostrým politickým střetům. Optikou „devil shift“ se oba tábory (advokační koalice s odlišným přesvědčením) vzájemně dostávají do extrémních poloh, uvnitř koalic se utvrzují o správnosti své argumentace a postojů. Společně sdílené přesvědčení pak prohlubuje bariéru mezi kolicemi a jejich názory a názorem a přesvědčením politických soupeřů.

Z analytického hlediska je aplikace TAK vázána na konkrétní institucionální podobu politického systému, aktuální rozložení politických sil a diferencovaných zájmů. Pokud je institucionální prostředí nastaveno způsobem, které nutně nevyžaduje dohodu napříč politickým spektrem, či v rámci širšího rámce aktérů (pravidla pro přijímání zákonů, korporativismus, tripar-

tní dohody atd.), pak lze TAK vysvětlit neochotu a neschopnost hledat kompromisní řešení mezi soupeřícími advokačními koalicemi. Zejména v prostředí nerozvinuté politické kultury vyjednávání a hledání kompromisů můžeme být svědky přijetí někdy až extrémních řešení, která jsou prosazena aktuální pozicí aktérů na politickém kolbišti a vzhledem ke své radikálnosti nemají potenciál pro dlouhodobou, širokou podporu a tím pádem i trvání.

V situacích, kdy jsou aktéři přinuceni, ať už institucionálním prostředím (politická kultura, tradice tripartitních dohod atd.), či vnějšími vlivy (např. výsledky voleb) k jednání u „společného stolu“, lze TAK aplikovat omezeně. V těchto podmínkách je zajímavé sledovat přeskupování advokačních koalic pod vlivem aktuálních podmínek a vliv těchto přeskupení, či vliv marginálních aktérů na argumentační strategie a rozhodovací potenciál aktérů hlavních. Narážíme zde na omezení teorie advokačních koalic samotné, neboť v takovém prostředí ustupují do pozadí přesvědčení (beliefs) aktérů a začínají se ještě více prosazovat jejich specifické, diferencované zájmy.

Seznam zkratk

CESTA	Centrum pro sociálně-tržní ekonomiku a otevřenou demokracii
ČMKOS	Českomoravská konfederace odborových svazů
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
FDC	Fondový, příspěvkově definovaný pilíř (fully-funded, defined contribution)
KDU-ČSL	Křesťansko demokratická unie - Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MF	Ministerstvo financí
NERV	Národní ekonomická rada vlády
ODS	Občanská demokratická strana
OK	Odborná komise pro důchodovou reformu
PČR	Parlament ČR
PES	Poradní ekonomický sbor (tzv. druhá Bezděkova komise)
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
PSPS	Penzijní přípojištění se státním příspěvkem
TAK	Teorie advokačních koalic

1 Jeden z návrhů (Vostatek) podporoval zavedení modelu NDC (Notional Defined Contribution) systému důchodového pojištění. Druhý koncept (Rusý) navrhoval korigovat či přebudovat stávající systém - změnit charakter a výši odvodů. Navíc navrhoval odstranit či zmírnit diskriminaci rodin s dětmi. Oba koncepty však shodně odmítaly privatizaci bytů části důchodového systému - vyvedení části veřejných finančních příspěvků z povinného systému do sou-

- kromých penzijních fondů/společností (opt-out). Ani jeden z konceptů nebyl proti penzijnímu připojištění.
 2 Blíže viz <http://www.duchodova-komise.cz>.
 3 http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici_smlouva.pdf.
 4 <http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/08/Návrh-způsobu-ukončení-důchodového-spoření-OK-pro-vládu.pdf>.
 5 Blíže viz <http://www.duchodova-reforma.cz>.

Reference

- ANO 2013. *Volební program 2013*. [online] [cit. 2016]. Dostupné z: <http://www.anobudelizip.cz/cs/onas/program/resortni-program/>
- BIRKLAND, T. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models*. M.E. Sharpe.
- CESTA. 2011. Rusý, P., Zborník, P., Fiala, T.: *Návrh penzijní reformy (verze se zohledněním výchovy dětí v průběžném systému)* [online] [cit. dne říjen, 2011]. Dostupné z: <http://www.centrum-cesta.cz/files/precete-si/publikace/navrhy-penzijni-reformy-pro-ceskou-republiku/navrh-penzijni-reformy-2-verze-se-zohlednenim-deti-v-prubeznejem-syste-mu.pdf>.
- CESTA. 2011. Vostatek, J., Zborník, P., Fiala, T. *Návrh penzijní reformy (verze s NDC)* [online] [cit. dne říjen, 2011]. Dostupné z: <http://www.centrum-cesta.cz/files/precete-si/publikace/navrhy-penzijni-reformy-pro-ceskou-republiku/navrh-penzijni-reformy-1-verze-s-NDC.pdf>.
- ČMKOS. 2011. *Stanovisko Českomoravské konfederace odborových svazů k návrhům 1. zákona o důchodovém spoření, 2. zákona o doplňkovém penzijním spoření, 3. zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření*. [online] [cit. dne 17.6.2011]. Dostupné z: http://www.cmkos.cz/data/articles/down_3085.pdf.
- ČSOB. 2012. *Studie CERGE-EI: Státní důchody čeká strmý propad, vstup do II. pilíře se vyplatí téměř polovině populace* [online] [cit. dne 26.6.2012]. Dostupné z: <http://www.csob.cz/cz/Csob/Servis-promedia/Tiskove-zpravy/Stranky/TZ120626.aspx>.
- ČSSD. 2011. *Programový dokument - Důchodová reforma ČSSD* [online] [cit. 2016]. Dostupné z: <http://www.cssd.cz/data/files/duchody-0004.pdf>.
- KLAUS, V. 2011. *Reforma důchodů je nepromyšlená*. Newsletter CEP, březen, s. 3.
- KOHOUT, P. 2011. *Důchodová reforma se důsledně vyhýbá návrhům NERVu a Bezdekovy komise* [online] [cit. dne 1.7.2011] dostupné z: <http://www.nasepenize.cz/pavel-kohout-duchodova-reforma-se-dusledne-vyhyba-navrhum-nervu-a-bezdekovy-komise-9300>.
- MPSV. 2010. *Závěrečná zpráva PES*. [online] Praha: MPSV ČR [cit. červen, 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/8895>
- NERV. 2011. *Důchodová reforma*. [online] Praha: NERV [cit. dne 2016]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_Duchodova-reforma.pdf.
- ODS, 2010. *Volební program ODS*. [online] [cit. 2016] Dostupné z: <http://www.ods.cz/volby2010/programove-dokumenty.html>
- PARLAMENT, VLÁDA, SAMOSPRÁVA, Parol, s.r.o. 2011. *Vládní návrh penzijní reformy je taková*

bramboračka. Rozhovor s Jiřím Rusnokem. [online] Praha [cit. dne srpen, 2014] dostupné z: <http://www.parlament-vlada.eu/index.php/rozhovor-finance/53-vladni-navrh-penzijni-reformy-je-takova-bramboraka>.

POSILÁNÍ ODBORNÉ DŮCHODOVÉ KOMISE. 2014. [online] dostupné z: http://www.duchodova-komise.cz/?page_id=47.

PS PCR. 2011. *Těsnopisecká zpráva o schůzi Poslanecké sněmovny*. [online] [cit. 2016] dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/tesnopis/tz020.pdf>

QUATTRONE, G. A., TVERSKY, A. 1998. *Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice*. in *American Political Science Review* 82(3): 729–736. <http://dx.doi.org/10.2307/1962487>

SABATIER, P. (ed). 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder. Westview Press.

SABATIER, P. 1987. *Knowledge, policy-oriented learning and policy change: An Advocacy Coalition Framework*. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8(4): 649–692. <http://dx.doi.org/10.1177/0164025987008004005>

SABATIER, P. A. 1995. *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. Pp. 339–379 in D. C. McCool (ed.). *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

SABATIER, P. A., Ch. M. WEIBLE. 2005. *Innovations in the advocacy coalition framework*. Paper presented at the American Society for Public Administration meeting, Milwaukee, WI.

SABATIER, P., Jenkins-Smith, H., (eds.). 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview. <http://dx.doi.org/10.1002/pam.4050150111>

SABATIER, P., Weible, Ch. 2007. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. Pp. 189–222 in Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press.

Tyden.cz. 2011. *Člen NERV Zámečnick se distancuje od penzijní reformy* [online] [cit. dne 4.3.2011] dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/cesko/clen-nerv-zamecnik-se-distancuje-od-penzijni-reformy_195447.html?showTab=kurzovnik

TOP 09, 2010. *Volební program 2010*. [online] [cit. 2016] dostupné z: http://www.top09.cz/files/soubory/volebni-program-2010-do-poslanecke-snemovny_85.pdf

VĚCI VEŘEJNÉ, 2010. *Volební program 2010*. [online] [cit. 2016] <http://www.olympic.cz/financovani/docs/VV.pdf>

VLÁDNÍ PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ. 2014. [online] [cit. dne 14.2.2014] dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>.

WEIBLE, Ch., NOHRSTEDT, D. 2013. *The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change*. Pp. 125–137 in Araral, E. Jr., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Wu, Xun (eds.). 2013. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon a New York: Routledge. <http://dx.doi.org/10.4324/9780203097571.ch10>

WEIBLE, Ch., SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H., et. al. 2011. *A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue*. *Policy Studies Journal* 39(3): 349–360.

WEIBLE, Ch., SABATIER, P., MCQUEEN, K., et. al. 2009. *Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework*. *The Policy Studies Journal* 37 (1): 121–140. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>

WEIGLE, M. A., BUTTERFIELD, J. 1993. *Civil Society in Reforming Communist Regimes*. *Comparative Politics* 25 (2): 1–23. <http://dx.doi.org/10.2307/422094>

Legislativa

- Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.
 Zákon č. 426/2011 Sb. o důchodovém spoření.
 Zákon č. 397/2012 Sb., o pojištění na důchodové spoření.
 Zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření.
 Zákon č. 377/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ukončení důchodového spoření.



Autor prof. PhDr. Martin Potůček, Ph.D., CSc., M.Sc. (potucek@fsv.cuni.cz, www.martinpotucek.cz) je profesorem veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií, vedoucím Centra pro sociální a ekonomické strategie (CESES) na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, vede výzkumné týmy, působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy (Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.



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

ČSSZ vyplatila v březnu 2017 důchod 537 sto a víceletým důchodcům

V březnu 2017 pobíralo důchod 472 žen a 64 mužů, kterým bylo sto a více let. Ke stým narozeninám obdrží senioři rozhodnutí o trvalém zvýšení důchodu o 2000 Kč a také osobní dopis ministryně práce a sociálních věcí. Obojí předávají jubilantům osobně zástupci místně příslušné OSSZ. Oslavenci mají většinou zájem o dění kolem sebe, rozdávají úsměvy a často se pochlubí i zajímavými koníčky. Receptem na dlouhověkost je podle většiny stoletých seniorů aktivita a činorodost až do pozdního věku a optimistický postoj k životu.

Zdroj: ČSSZ

Z historie International Labour Organization (ILO) - Mezinárodní organizace práce (MOP)

Igor Tomeš

Dne 28. června 1919 byla podepsána Versailleská smlouva a byl zřízen organizační výbor, který měl připravit 1. mezinárodní konferenci práce (MKP) a tím i vznik Mezinárodní organizace práce (MOP). Dne 29. října 1919 se schází první MKP a trvá do 29. listopadu téhož roku. V roce 2019 tedy uplyne již 100 let trvání MOP.

1. Zrod myšlenky mezinárodní standardizace podmínek práce

1.1 Zrod myšlenky mezinárodní standardizace

Zpočátku zaměstnavatelé odmítali myšlenku zásahu státu do zaměstnaneckých záležitostí. Převládající raně ekonomická teorie (merkantilismus, jeho francouzské odnože Colbertismus a fyziokratismus) ještě do konce 18. a na začátku 19. století hlásala „*Laissez faire, laissez passer*“ („*nechte být, nechte plynout*“). Teprve liberální ekonomická teorie (Adam Smith¹) 18. století upozornila na to, že rozvoj národního hospodářství není možný v sociálně turbulentním prostředí, a že je proto povinností státu pečovat o své občany. Na to reagovala královna Alžběta I. svými chudinskými zákony² a po ní Benjamin Disraeli³ (předseda britské vlády v letech 1868–1880, za vlády královny Viktorie) zdokonalil chudinskou legislativu tak, že každý občan Spojeného království měl právo ucházet se o pomoc v nouzi. Disraeli také uzákonil sdružování občanů ve vzájemnostních spolcích („*Friendly societies*“). Tuto agendu spravovaly územní orgány, což bylo částečně reakcí na francouzskou revoluci.

V 15. až 17. století se s nástupem manufaktur⁴, které nahradily individuální řemeslnou výrobu, rychle rozvíjely tržní vztahy a společnost se postupně liberalizovala. Nevolnictví v 18. století v Evropě⁵ s konečnou platností ukončil středověk. Nástup strojů poháněných párou⁶ změnil manufaktury ve strojní továrny. To umožnilo nekvalifikovaným vesničanům, agrární revolucí osvobozeným z poddanství (od nevolnictví, roboty i od šlechtické půdy), snadno se zaučit a pracovat na dílčích specifikovaných úkonech v průmyslové výrobě (první průmyslová revoluce)⁷. Sociálním důsledkem průmyslové revoluce byl růst počtu obyvatel (od poloviny 18. století do roku 1830 se počet obyvatel v Anglii zdvojnásobil). Došlo k další urbanizaci zejména severní Anglie a Skotska. Vznikala města kolem strojních továren. Vytvořením průmyslového dělnictva (proletariátu) se změnila společenská struktura. Postupně vznikalo dělnické hnutí jako reakce

na nízké mzdy, dlouhou pracovní dobu a špatné pracovní podmínky. Podle zpráv továrních inspektorů v Anglii dělníci pracovali v nepředstavitelných podmínkách, s velmi dlouhou pracovní dobou a za nízké mzdy⁸. V důsledku těchto těžkých podmínek se dělníci bouřili⁹, nejprve proti zavádění strojů do manufaktur, a to jejich rozbíjením¹⁰, později proti zaměstnavatelům a posléze i vládám.

První průmyslová revoluce¹¹ se začátkem 19. století rozšířila i do jiných zemí Evropy, protože i zde byla sociální situace dělníků obdobná, dělníci byli např. mimo jiné existenčně ohroženi v době nemoci a po pracovním úrazu. Dělníci se bouřili i ve Francii, kde bouře vyvrcholily v roce 1789 za Velké francouzské revoluce¹². Další bouře vypukly znovu ve Francii v roce 1830 a v Evropě v roce 1848. Vlády na to reagovaly administrativně policejními metodami (obdobně jako nakládaly s tuláky ve středověku). Situace ve společnosti, zejména v průmyslu, se ovšem oproti středověku změnila. Už nešlo o jednotlivé tuláky, ale o velké skupiny lidí, které měly stejné potřeby a sdílely stejné zájmy. Lidé se bouřili a zvyšovali sociální napětí ve firmách i ve společnosti.

V literatuře se setkáváme s mylnou představou, že myšlenka mezinárodních dohod byla dílem bouřících se dělnických organizací. To je ovšem omyl. S myšlenkou mezinárodní spolupráce při úpravě a regulaci pracovních podmínek přišli sami zaměstnavatelé. Podnětem k myšlence vydávat mezinárodní sociální standardy byl nevídaný ekonomický rozvoj v Evropě 19. století, vyvolaný první průmyslovou revolucí, který způsobil sociální napětí mezi dělníky a ohrožoval klidný ekonomický a společenský vývoj, viz např. revoluční vývoj koncem 18. století v Anglii a ve střední Evropě v reakci na francouzskou revoluci, v roce 1830 ve Francii na konci vlády Karla X. (1830), ve střední Evropě v letech 1848–1849 nebo ve Francii na konci vlády Napoleona III. (1870).

Po událostech roku 1848 mnohé evropské vlády nastolily policejní teror, rušily dělnické organizace a spolky, zakazovaly demonstrace a stávky. Teror v Evropě povolil až v šedesátých a sedmdesátých letech 19. století. Po ukončení policejního

teroru¹³ byly ve všech evropských zemích znovu zakládány dělnické spolky a vznikaly odborové organizace. V Německu za Bismarcka (1881) to vyvolalo boj vlády proti „socialistům“, atd.¹⁴ Zaměstnavatelé nemohli měnit pracovní podmínky jednotlivě, protože by se zvýšením sociálních nákladů stali na trhu nekonkurenceschopní. Proto volali po mezinárodní úpravě podmínek práce, které by umožnily zvýšit sociální náklady ve všech zemích najednou.

1.2 Vznik ochranného zákonodárství

Ústup bouřícím se dělníkům začal přijímáním národní ochranné sociální legislativy. Prvním krokem tímto směrem byla státní ochrana dětí a mládeže v zaměstnání. První zákon tohoto typu byl přijat v Rakousku za Josefa II. (1786). Další evropské státy následovaly, podobný zákon přijala např. Anglie za Jiřího III. (1802).

Jako první s myšlenkou zákonodárství na ochranu dospělých dělníků přišel Robert Owen, majitel podniku v New Lanark. Sám ve svém podniku zaváděl některá ochranná opatření. Na shromáždění průmyslníků bavlnářského průmyslu (1815) upozornil na nezbytnost zákonodárné ochrany dělníků, které by regulovalo nejen práci dětí a mladistvých, ale stanovilo i pracovní dobu dospělých na 12 hodin denně.

Owen cestoval po Evropě, zejména po Německu a Švýcarsku, a šířil svou myšlenku mezinárodněprávní úpravy pracovní doby. V září 1818 zaslal za Frankfurtu nad Mohanem vládám memorandum, ve kterém jim doporučoval přijmout zákony na ochranu dělnictva¹⁵, ale marně. Souhlasil s ním snad jen pruský král Bedřich Vilém III., který v roce 1839 vydal zákon o továrnách. Anglie přijala takový zákon již v roce 1833.

Získal alsaského továrníka Daniela Legranda¹⁶, který inspirován francouzskou červencovou revolucí (1830), začal propagovat dělnické ochranné zákonodárství ve Francii. Legrand, povzbuzen pruským zákonem, začal mezinárodní standardizaci ochrany práce v průmyslu propagovat mezi vládami. Roku 1840 poslal otevřený list vládám Francie, Švýcarska a Německé

celní unii, v listu navrhl, aby byla uzavřena dohoda o zákonné ochraně mladých dělníků. Byl pravděpodobně inspirován myšlenkou nekale soutěže, kdy na trhu měli výhodu ti, kdo nefinancovali sociální náklady ve svých provozech.

Obdobné názory hlásal ve svých přednáškách na sorbonnské universitě Adolf Blanqui, který ve své učebnici o ekonomické politice (1839)¹⁷ napsal, že úpravu pracovní doby lze dosáhnout jen tehdy, bude-li zavedena současně mezinárodní dohodou mezi vládami, ve všech průmyslových státech najedou.

V roce 1847 Legrand ve svém *Apelu k mocnostem* navrhl zavedení mezinárodní úpravy dvanáctihodinové pracovní doby pro dělníky a zrušení noční práce žen a dětí. Varoval, že absence takové úpravy vyvolá sociální revoluci. Nebyl ale vyslyšen, proto apel opakoval. Teprve poté byl vyslyšen ve Francii, která po únorové revoluci 1848 omezila pracovní dobu v Paříži na 10 hodin a mimo Paříž na 11 hodin. Zákon byl ještě téhož roku zrušen, protože bez mezinárodní dohody by francouzské podniky měly horší podmínky na trzích.

1.3 Formování dělnických požadavků mezinárodně

Ve většině evropských státech v letech 1848 až 1863 zaváděl tuhý policejní režim. Až v roce 1863 se francouzští dělníci zúčastnili londýnské manifestace proti zmaření revoluce v Polsku, což dalo podnět k vytvoření mezinárodního svazu dělnictva. Svaz, který byl založen v roce 1864 v Londýně, dal podnět k založení první internacionály¹⁸.

Dělnické organizace se myšlenkou osmihodinové pracovní doby začaly zabývat až v roce 1864, kdy vznikla **Mezinárodní asociace pracujících mužů** (International Working Men's Association) s cílem chránit, rozvíjet a emancipovat pracující třídu. Na její činnost navázala **První internacionála** (1864). V roce 1866 se v Ženevě konal dělnický sjezd, který požadoval mezinárodní úpravu osmihodinové pracovní doby. V roce 1869–1870 propukly stávky ve švýcarských a francouzských městech. V roce 1872 kongres v Haagu ukončil činnost první internacionály, a to pro neshody v dělnickém hnutí.

I Druhá internacionála (1889) požadovala osmihodinovou denní a 48 hodinovou týdenní pracovní dobu. V téže roce vznikl i první mezinárodní odborový sekretariát pro mezinárodní organizace typografů a tiskařů. Z podnětu švýcarského Heřmana Greulich¹⁹ svolává švýcarská federace dělnictva do Curychu Mezinárodní sociálně-politický sjezd. Sešel se v srpnu 1897. Na to vznikla v roce 1901 první **mezinárodní konfederace odborových ústředí**, která se v roce 1913 přejmenovala na **Mezinárodní federaci odborů**.²⁰

Ve stejném roce (1897) se v Bruselu sešel **Mezinárodní sjezd národohospodářů**, který navrhl založit Mezinárodní asociaci pro zákonnou ochranu dělnictva a s ní i mezinárodní kancelář práce²¹, která by shromažďovala informace o dělnických problémech v jednotlivých státech. Z této iniciativy vznikl předchůdce Mezinárodní organizace práce, byla jím **Mezinárodní asociace pro pracovní zákonodárství**²², která vznikla v roce 1900, aby iniciovala mezistátní dohody o podmínkách práce²³. Podle stanov měla zřídit mezinárodní kancelář práce, která by vydávala periodické publikace o stavu a vývoji dělnického zákonodárství jednotlivých států, přispívat ke studiu zákonodárství jednotlivých států v oblasti podmínek dělníků v průmyslové výrobě, vypracovávat srovnávací studie, a konečně dávat podněty ke svolání mezinárodních konferencí o pracovním zákonodárství.

Mezinárodní asociace pro pracovní zákonodárství, spolu s **Mezinárodní kancelář práce**, vznikla v roce 1901. Zpočátku měla jen sedm členů, jejich počet se však do roku 1912 zvýšil na 15. První valné shromáždění se konalo v roce 1901 v Basileji. To navrhlo přijmout mezinárodní úmluvu v otázkách noční práce žen a zákazu používání bílého fosforu v průmyslové výrobě z důvodu ochrany zdraví dělníků²⁴.

V roce 1905 se v Bernu sešli odborníci členských států a připravili dvě úmluvy, které byly přijaty členy v Bernu v roce 1906, a týkaly se zákazu noční práce žen a zákazu používání bílého fosforu při výrobě zápalek.

První úmluvu ratifikovalo 25 a druhou 41 evropských států a jejich kolonií. Další činnost této organizace přerušila první světová válka.

V roce 1910 přijala asociace na své konferenci v Luganu návrhy na úmluvy, které by stanovily zákaz noční práce mladých dělníků a pro ženy a mladistvé do 16 let desetihodinovou denní pracovní dobu. V návrhu úmluvy o zákazu noční práce mladých dělníků se připouštěla noční práce mladistvých od 14 do 16 let jen v případě, že šlo o zájem státu a „*působení vyšší moci*“, což by dnes zahrnovalo např. případy přírodních katastrof. I v těchto případech byla práce povolena jen o dvě hodiny déle. V návrhu omezení pracovní doby pro ženy a mladistvé bylo výjimek více: kromě zájmu státu a působení vyšší moci byly výjimky povoleny při práci s rychle se kazícím zbožím, u sezónních prací či za jiných mimořádných okolností.

Iniciativa zaměstnavatelů a dělnických organizací k mezinárodní spolupráci na dělnickém zákonodárství měla soukromý charakter. Státy byly k jejich požadavkům zdrženlivé až lhostejné. Bylo třeba je zainteresovat na řešení mezinárodní sociální ochrany a předejít dalšímu růstu sociální

ho napětí. Proto Švýcarská vláda přišla s iniciativami ke svolání diplomatické konference k dělnickým otázkám (v letech 1913 a 1914), avšak přípravy na takovou konferenci byly přerušeny světovou válkou.

Vedle soukromých mezinárodních iniciativ začala řada států uzavírat **bilaterální smlouvy**. K nim patřila smlouva mezi Francií a Itálií (1904), která obsahovala závazek, že dělníci jednoho smluvního státu, kteří pracují na území druhého státu, budou mít stejnou sociální ochranu jako občané prvního státu. Zajímavé je, že vznikla z iniciativy Francouze Artura Fontaina²⁵, jednoho z budoucích předsedů Správní rady MOP. Tato smlouva byla vzorem pro řadu podobných bilaterálních smluv mezi evropskými státy. Zajímavý byl závazek, že strany smlouvy se zúčastní Mezinárodní konference práce, bude-li svolána.

Podobné byly smlouvy Francie s Belgií (1906), s Lucemburskem (1906), Velkou Británií (1909) a Švýcarskem (1913), Lucemburska s Belgií (1905) a s Německem (1905), Německem a Nizozemím (1907), atd. Podobná ustanovení nalezneme i v obchodních smlouvách té doby jako např. Itálie se Švýcarskem (1904). Tím se ustálila mezinárodní právní úprava osob migrujících za prací.

V roce 1901 byl v Dánsku založen první nadnárodní odborový orgán - **Mezinárodní sekretariát odborových organizací**, který byl v roce 1913 přejmenován na **Mezinárodní federaci odborů**. Ta v průběhu 1. světové války připravovala konferenci, která se měla zabývat úmluvami a jejich ratifikacemi.

V průběhu 1. světové války se od roku 1916 konala řada národních sjezdů dělnických uskupení, která požadovala ukončení války a jiné (nové) uspořádání sociální ochrany. V téže roce se v anglickém Leedsu uskutečnil odborový kongres, z něhož vzešel mimo jiné požadavek na zřízení mezinárodního úřadu práce²⁶. Od té doby se začaly kontaktovat odborové organizace států Velké dohody (Spojeného království, Francie a carského Ruska, od roku 1915 Itálie a 1917 USA), bojujících proti Ústředním mocnostem, tj. proti Německu a Rakousku, ke kterým se přidala Osmanská říše a v roce 1915 Bulharsko, kde bylo dělnické hnutí udušeno.

Dělnické nepokoje v průběhu války a hned po ní měly vliv na mírovou konferenci (Versailles, 1919). Kritická sociální situace v Evropě byla ovlivněna vznikem bolševického Ruska (1917), vzpourami ve Velké Británii, Francii a Itálii, pokusem o revoluci²⁷ v Německu (Liebknecht²⁸ a Luxemburg²⁹, hnutí Spartakus), režimem Bély Kuna v Maďarsku, nepokoji v Holandsku a Švýcarsku. Kořenem sociálního napětí byla nezaměstnanost způsobená demobilizací milionů vojáků, uzavírání podniků zbrojního průmyslu (mírová re-

strukturalizace) a hlad způsobený rozvráceným zemědělstvím a ožebračením obyvatelstva vysokou inflací. Evropa nebyla na takovou situaci připravená a nevládala vysokou nezaměstnanost a pauperizaci obyvatelstva. Na vážnost situace lze usuzovat i z toho, že francouzská vláda v té době povolala vojsko do Paříže jako „opatření“ proti demonstracím v ulicích³⁰.

Byly to události, na které musely vítězné velmoci reagovat. Po válce vlády přijímaly mnoho sociálních reforem, aby zvládly sociální napětí a zachránily demokracii. Státy se potřebovaly dohodnout na stejném sociálním zatížení svých rozpočtů, a proto potřebovaly mezinárodní minimální standardy sociálních opatření. Z důvodů konkurenceschopnosti zájem na mezinárodních minimálních normách měli i podnikatelé, aby nebyli zatíženi různými sociálními náklady. Rádi vyslyšeli volání dělnických organizací po mezinárodní standardizaci pracovních podmínek a sociální ochranu.

Lze tedy shrnout, že na uvedení myšlenky vzniku mezinárodní organizace prosazující minimální celosvětové sociální a pracovní standardy, měly zásadní vliv tyto faktory:

- růst sociálního napětí v důsledku první světové války;
- silící dělnické hnutí a jeho volání po sociálních zárukách;
- potřeba zaměstnavatelů sjednotit sociální standardy tak, aby národní rozdíly mezi nimi neměly negativní vliv na konkurenční boj především v Evropě;
- vlády, udržující sociální mír.

2. Vznik mezinárodní organizace práce

2.1 První pokusy

S prvním veřejným (státním) pokusem o mezinárodní dohodu přišlo Prusko (kancléř Otto von Bismarck), které v roce 1871 neúspěšně požadovalo na Rakousku, aby s ním uzavřelo smlouvu o jednotném postupu proti socialistům a právní regulaci práce. Po veřejných vystoupeních německého profesora Adolfa Wagnera³¹ a teologa Jindřicha Thierschera³² navrhlo Švýcarsko (1881) svolání konference k přijetí mezinárodních úmluv o pracovních podmínkách dělníků. Reakce byly negativní. Svůj návrh opakovalo roku 1889, tentokrát úspěšně. Roku 1890 se měla sejít první Mezinárodní konference práce, která by projednala otázky pracovní doby, zákazy nedělní práce a práce žen a dětí ve zdraví škodlivém prostředí, stanovení minimálního věku pro zaměstnání dětí a mládeže a omezení noční práce žen a mládeže.

Do toho vstoupilo Německo. Císař Vilém II. pověřil Bismarcka, aby svolal takovou konferenci do Berlína. Sešla se v roce 1890 za přítomnosti zástupců Bel-

gie, Dánska, Francie, Nizozemí, Itálie, Lucemburska, Německa, Norska, Portugalska, Rakousko-Uherska, Spojeného Království, Švédska a Švýcarska. V delegacích byli nejen diplomaté (politiky), ale i zaměstnavatelé a dělníci. Tak vznikla myšlenka tripartity při jednáních o podmínkách práce a sociální ochrany.

Po sarajevském atentátu Rakousko-Uhersko spolu s Německem vyhlásily válku Srbsku a tím vyvolaly první světovou válku, která trvala do listopadu 1919.

Evropské vítězné mocnosti a USA jednali s poraženými o mírové smlouvě v nepředstavitelných podmínkách po nepředstavitelné válce. Válka přinesla celkem deset milionů vojenských obětí a sedm milionů obětí v řadách civilistů. Nejvíce civilistů zahynulo v Rusku, nejvíce vojáků v německé, francouzské a britské armádě. Byly použity nové technologie a strategie: zákopy, kulometry, tanky, letadla a chemické zbraně, takže se válka stala totální (bombardování týlu), a tak poprvé v evropských dějinách masově zasáhla civilní obyvatelstvo. Dělníci byli zabíjeni na frontách i v týlech leteckými útoky, proto se v průběhu války i po ní bouřili.

Světová válka měla značné politicko-hospodářské důsledky. Evropské státy projevily svou nesoběstačnost v hospodářství poté, co se veškerá výroba (hlavně v Německu) zaměřila na válečný materiál. Naopak Japonsko, USA a Austrálie vyšly z války posíleny. USA se staly vůdčí silou ve světě. V Evropě zanikla rovnováha sil, která zde panovala celé 17. a 18. století. K tomu došlo hlavně kvůli úpadku poražených států (Rakousko a Německo), ve střední Evropě se rozpadla Rakousko-Uherská říše i Osmanská říše.

Došlo k rozsáhlé celospolečenské krizi hodnot. Válka přišla po padesáti letech míru a lidé jednoduše nevěděli, že bude tak strašná a dlouhá. Lidé se chtěli zbavit všeho starého a začít budovat nový svět bez válek. To vedlo ke vzniku nových ideologií: komunismu (komunistická, třetí internacionála) a později i fašismu jako nacionalistické protiváhy komunismu. U řady lidí válka otrásla vírou v Boha.

Vznik MOP je reakcí na stav po světové (velké) válce. Vítězné mocnosti nabídly demokratickou alternativu k „vládě sovětů“, o kterou usilovaly levicové síly v řadě středoevropských zemí (v Německu, Bavorsku, Maďarsku, Slovensku a dalších). Ta spočívala v sociálních reformách pro zaměstnance, kterých nebylo možné dosáhnout v podmínkách liberálního trhu bez souhlasu a spolupráce zaměstnavatelů. Zaměstnavatelé byli ochotni sociální reformy provádět za podmínky, že budou přijaty ve všech evropských zemích najednou, což si vyžádalo standardizaci na mezinárodní úrovni.

Na první MKP byly projednávány otázky, o které se odborové organizace zají-

maly již před válkou, tedy osmihodinová pracovní doba, zákaz práce dětí, regulace práce žen a zákaz používání zdraví škodlivých látek. Nově byla formulovaná jen otázka nezaměstnanosti, což souviselo s rychlou demobilizací vojsk.

První světová válka skončila příměřím s Německem dne 11. listopadu 1918. Versailleská mírová konference byla zahájena 18. ledna 1919, na výročí založení německé vilémovské říše, která vznikla po porážce Francie roku 1871 ve Versailles. Pro Francouze to bylo obrovské zadostiučinění, chtěli Německo co nejvíce ponížít. Německá delegace nebyla na konferenci ani vpuštěna. Tím ale v Německu vznikl pocit národního ponížení, který byl vhodnou půdou pro vznik nacionalismu a posléze fašismu a nacismu. Konference s několika přestávkami trvala až do 21. ledna 1920.

Vysoký počet států, které byly ve válečném stavu s poraženými státy Osy (Německo, Rakousko, Osmanská říše, Bulharsko a Maďarsko) a přihlásily se na konferenci, vyžadoval vhodnou organizaci mírové konference. Pět hlavních velmocí (Spojené království, Spojené státy americké, Francie, Itálie a Japonsko) určilo, kolik mohou mít ostatní státy Dohody delegátů a jak se mohou účastnit jednotlivých slyšení v plénu a v komisích. Určující byl jednacím konferenčním řádem (*reglement de la conference*), který rozdělil státy Dohody do tří skupin.

V první skupině byly hlavní mocnosti s obecnými zájmy, a to Spojené království, Spojené státy americké, Francie, Itálie a Japonsko. Tyto velmoci se mohly účastnit všech schůzí vedených na konferencích a v komisích. V druhé skupině byly státy se zvláštními zájmy, a to Belgie, Brazílie, Britská dominia (Austrálie, Kanada, Nový Zéland a Indie), Československo, Čína, Guatemala, Haiti, Hedžáz, Honduras, Kuba, Libérie, Nikaragua, Panama, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Siam a Srbsko. Delegáti těchto zemí se mohli účastnit schůzí, kde se probíraly záležitosti dotýkající se jejich zemí. Stejně postavení měli delegáti ve třetí skupině tj. státy, které s centrálními mocnostmi přerušily diplomatické styky, a to Bolívie, Ekvádor, Peru a Uruguay. Státy neutrální nebo státy, které se nově tvořily, mohly být velmocemi pozvány, aby přednesly ústně nebo písemně svá stanoviska v záležitostech, které se jich týkaly. Počty delegátů jednotlivých zemí byly určeny tak, že každá velmoc měla pět delegátů, tři delegáty Belgie, Brazílie a Srbsko, dva delegáty Austrálie, Československo, Čína, Řecko, Hedžáz, Indie, Jižní Afrika, Kanada, Polsko, Portugalsko, Rumunsko a Siam, a jednoho delegáta Bolívie, Ekvádor, Guatemala, Haiti, Honduras, Kuba, Libérie, Nový Zéland, Nicaragua, Panama, Peru a Uruguay. Oficiálními jazyky byla angličtina a francouzština.

Tripartita při jednáních o pracovních otázkách byla výslovně požadovaná Mezinárodní odborovou unií (1917), která také požadovala, aby mezinárodní odbory byly zastoupeny v orgánech, připravujících poválečnou mírovou smlouvu. Požadovaly, aby byla založena mezinárodní kancelář práce se sídlem v Basileji, s dozorcí radou, která by ji kontrolovala a dohlížela na dodržování pracovního zákonodárství v členských státech.

Tyto požadavky podepřely jednak mezinárodní odborový sjezd, který se konal v červnu 1917 ve Stockholmu, jednak Mezinárodní odborová konference (Bern, únor 1919) a souběžně s ní mezinárodní konference socialistická (také v Bernu v témže roce). Zástupci obou konferencí se dohodli na **mezinárodní chartě práce** a na vytvoření mezinárodní organizace práce s mezinárodním úřadem práce. Formulovali i minimální dělnické požadavky pro zapracování do mírové smlouvy.

Mírovému jednání ve Versailles předcházely dva spouštěče - světová válka a bolševická revoluce³³. Válka přinesla nové sociální problémy, které Evropa před tím nepoznala - hlad a nezaměstnanost. Bolševická revoluce v Rusku přinesla řešení - diktaturu proletariátu, což bylo pro demokratickou Evropu nepřijatelné. Bylo nutné hledat řešení v nových sociálních standardech, na těch se ale musely dohodnout samy státy přijetím příslušných mezinárodních norem.

Pod dojmem vysokého sociálního napětí v Evropě vlády Dohody návrhům z Bernu vyhověly a shodly se na **XIII. kapitole Versailleské mírové smlouvy**, která upravovala tvorbu mezinárodních sociálních standardů a založily Mezinárodní organizaci práce³⁴ s ročními konferencemi tripartitních delegací členských států, a v mezidobí mezi konferencemi řízenou správní radou s tripartitním zastoupením³⁵, která stála v čele a řídila mezinárodní úřad práce. MOP byla založena jako stálá instituce Společnosti národů.

V lednu 1919 státy Dohody ve Versailles zřídily zvláštní 15 člennou komisi, která měla připravit znění XIII. kapitoly mírové smlouvy. Zasedli v ní dva delegáti z Velké Británie, Francie, Itálie, Japonska, USA a Belgie, a po jednom delegátu z Československa³⁶, Kuby a Polska. Předsedou komise byl zvolen Samuel Gompers³⁷ (Federace práce USA). Komise pracovala od 1. února do 24. března 1919. Angličané předložili výchozí návrh. Na návrh české delegace museli být všechny delegace povinně doprovázeny odborovými poradci. Delegace ČSR také předložila memorandum požadující vypracování mezinárodní úmluvy o osmihodinové pracovní době³⁸. Návrh byl přijat a zapracován do mírové smlouvy. Komise předložila zprávu dne 24. března spolu s textem XIII. kapitoly, který byl v podstatě přijat plněm mírové konference.

Kapitola XIII. versailleské mírové smlouvy měla tři části (oddíly).

I. oddíl upravoval obecné otázky práce. Výchozí tezí bylo, že mírová smlouva má zabezpečit trvalý mír, který je nemyslitelný bez sociální spravedlnosti. Pokračoval tímto textem: *„...ježto platné podmínky pracovní obsahují pro velký počet osob nespravedlnost, bídu a strádání, což působí takovou nespokojenost, že obecný mír a soulad jsou ohroženy a je naléhavé tyto podmínky zlepšit: například, pokud jde o uspořádání pracovních hodin, ustálení maximálního dne a týdne, o najímání pracovní síly, boj proti nezaměstnanosti, o záruku mzdy zabezpečující slušné životní podmínky, o ochraně pracovníků proti všeobecným chorobám a chorobám z povolání i úrazům přivoděným prací, o ochranu dětí, nedospělých a žen, o důchody starobní a invalidní, o ochranu zájmů pracovníků pracujících v cizině, zajištění zásady svobody odborového sdružování, organizaci odborného a technického vyučování a jiná obdobná opatření;*

ježto tím, že některý stát nepřijme řád práce vskutku lidský, překáží se úsilí ostatních států přejících si zlepšit osudy pracovníků ve svých vlastních zemích;

vysoké smluvní strany, vedeny jsouce city spravedlnosti a lidskosti, právě tak jako zabezpečiti trvalý světový mír, dohodly se na tomto.“

V návaznosti na filosofii, uvedenou v oddílu I., v oddílu II. mírové smlouvy byly formulovány následující zásady pro poválečné uspořádání trhu práce:

Vůdčí zásada ...(odkaz na část I.) ... prohlášeje, že:

- práce nesmí býti pokládána za zboží nebo za předmět obchodu;
- právo spolčovací ke každému cíli nepřičítá se zákonu, musí být stejné pro zaměstnance jako pro zaměstnavatele;
- placení mzdy pracovníkům, jež by jim zajišťovala slušnou životní úroveň přiměřenou době i zemi;
- přijetí osmihodinového dne nebo osmačtyřicetihodinového týdne za cíl, jehož jest dosáhnout všude, kde ho ještě nebylo dosaženo;
- přijetí týdenního odpočinku nejméně dvacetičtyřehodinového;
- odstranění práce dětské a závazek omeziti práci mladých lidí obojího pohlaví do té míry, jak jest nutno, aby měli možnost pokračovat ve svém vzdělávání a k tomu, aby se zajistil jejich tělesný vývoj;
- zásada rovné mzdy bez rozdílu pohlaví za práci rovné hodnoty;
- pravidla vydaná v každé zemi o podmínkách pracovních musí zabezpečit slušné hospodářské nakládání všem pracovníkům, kteří se po zákonu v zemi zdržují;
- každý stát musí organizovat dozorcí službu, v níž budou zúčastněny i ženy,

aby se zajistilo provádění zákonů a předpisů o ochraně pracovníků“.

Tyto zásady zrcadlí požadavky formulované různými odborovými a jinými sjezdy před světovou válkou (viz předchozí kapitoly).

2.2 Ustanovení o vzniku MOP

Část III. hlavy XIII. versailleské mírové smlouvy pak pojednává přímo o vytvoření Mezinárodní organizace práce slovy: *„Mezinárodní organizace práce byla ustavena, ježto sdružení států za účasti jejich nejvýznamnějších odborových svazů, jednak zaměstnavatelů, jednak dělníků“.* Za sídlo určila stejně jako Společnost národů Ženevu, kde byl pro MOP později postaven na břehu Ženevského jezera palác.

MOP tvořily a dodnes tvoří:

- Mezinárodní konference práce (MKP), která se koná každoročně,
- Mezinárodní úřad práce (MÚP), který pracuje pod dohledem správní rady.

Každý stát, který je členem organizace, musel na Mezinárodní konferenci práce vyslat delegaci, která se skládala ze dvou zástupců vlády a po jednom zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců. Každý delegát mohl být provázen odbornými poradci. Každý delegát hlasoval svým jménem, tj. nehlasovalo se podle států. Časem vznikly frakce zaměstnavatelů a pracovníků, které někdy hlasovaly proti vládám.

Mezinárodní organizace práce tvořila mezinárodní pracovní legislativu, přijímala úmluvy a doporučení. Úmluvy státy mohly ratifikovat a pak se pro ně staly závazné a jejich plnění se kontrolovalo. Doporučení byla nezávazná a jejich účelem bylo stanovit pravděpodobný směr, kterým se bude skutečnost, upravená úmluvou jako minimální standard, ubírat.

Správní rada stanovila program konference, MÚP připravil informační podklady na základě zpráv členských států a předběžné návrhy úmluvy a doporučení, a MKP projednala a schválila připravené a prodiskutované návrhy úmluv a doporučení. Úmluvy byly členským státům předkládané k ratifikaci. MÚP shromažďoval ratifikace. Členské státy byly povinny podávat každoročně zprávu o plnění ratifikovaných úmluv (čl. 408). MÚP tyto zprávy analyzoval a generální ředitel MÚP podával o plnění úmluv zprávu MKP. Podle usnesení MKP z roku 1926, byly od roku 1927 zprávy států analyzovány zvláštní komisí odborníků, která o výsledku informovala MKP.

Podle čl. 420 mírové smlouvy byly stanoveny sankce státům, které porušovaly své závazky. Předvídal tři případy:

- reklamace (podle čl. 409), tj. podněty podané MÚP některou zaměstnaneckou nebo zaměstnavatelskou organizací. Reklamace se pošle státu, proti kterému je vedená a očekává se jeho odpověď, jak s ní naložil. Je-li odpověď neuspokojivá,

může být reklamace, případně i s odpovědí uveřejněná (podle čl. 410);

- stížnosti (podle čl. 411) podávají členské státy, které úmluvu ratifikovaly, nebo Správní rada z vlastní iniciativy nebo na základě stížnosti delegáta MKP. Správní rada mohla stížnost buď vyřídit stejným způsobem jako reklamaci, nebo ustavit tříčlennou vyšetřující komisi (jeden člen za zaměstnavatele, jeden za zaměstnance, jeden nezávislý ze seznamu nezávislých odborníků Společnosti národů). Ta podávala zprávu s doporučením příslušnému státu se lhůtou k realizaci doporučení (čl. 414). Spor mohl být vznesen na Stálý mezinárodní soudní dvůr (čl. 415), který mohl zprávu pozměnit. Soud mohl i uložit hospodářské sankce provinivšímu se státu (čl. 418);
- žaloba (podle čl. 416) se podávala ke Stálému mezinárodnímu soudnímu dvoru. Mohl ji podat jen stát, který byl členem MOP. Proti rozhodnutí soudu nebyl opravný prostředek.

2.3 Předpis o správní radě a MÚP

Správní rada se skládala z 24 členů, polovina z řad vládních zástupců, a po osmi z řad jednak zaměstnanců, jednak zaměstnavatelů. Osm vládních míst je trvale rezervováno pro vlády zemí s největším průmyslovým významem, čtyři z řad ostatních zemí na tříleté období. Kritériem pro výběr zemí se stálým mandátem je:

- počet obyvatel ve výrobě;
- hustota těchto obyvatel;
- délka železniční sítě;
- hustota železniční sítě;
- absolutní a relativní spotřeba hnací energie;
- tonáž obchodního loďstva.

Tato kritéria nejlépe splnila Belgie, Velká Británie, Francie, Indie, Itálie, Japonsko, Kanada a Německo, které se staly stálými členy. Do správní rady byly MKP v roce 1922 na 4 volná místa na tříleté období zvoleni ještě zástupci Chile, Finska, Polska a Španělska. Na tomto zasedání MKP (1922) rozhodla zvýšit počet členů správní rady na 32 členů (16 vládních, 8 zaměstnavatelských a 8 zaměstnančích delegátů). Tento návrh měnil obsah versailleské smlouvy a vyžadoval ratifikaci dvou třetin států, které byly signatáři versailleské mírové smlouvy, proto dlouho nebyl návrh realizován.

Správní rada stanovovala program Mezinárodních konferencí práce a jmenovala generálního ředitele Úřadu. V listopadu 1919 jmenovala Alberta Thomase⁴¹. Byl generálním ředitelem až do roku 1932, tedy do své smrti. Albert Thomas vtiskl MÚP styl práce, který v podstatě tvoří základ jeho fungování dodnes⁴².

MÚP byl kromě vnitro-organizačních útvarů rozdělen do tří divizí (název divize

se používá dodnes, je jich však daleko více):

- divize diplomatická, která se skládala ze dvou sekcí, první připravovala konference, druhá obhospodařovala přijaté úmluvy a jejich ratifikace. Měla i dvě stálá oddělení, jedno se zabývalo migrací a druhé bylo právní. Dále bylo připojeno i další oddělení, které se zabývalo ruskou emigrací;
- divize vědecká, zabývající se zkoumáním metod analýz společenských jevů a jejich vývoje, se vyjadřovala k hospodářským problémům. Zahrnovala sekci statistickou, sekci sociálně politického zákonodárství a sekci obecně vědeckou. Měla oddělení zemědělské, ruské, pro nezaměstnanost, průmyslové hygieny a obecných anket;
- divize pro mezinárodní styk a informace udržoval styk se zaměstnavatelskými a zaměstnančeskými organizacemi. Měly dvě sekce, první se věnovala styku s nestátními organizacemi a členila se na oddělení pro zaměstnavatelské organizace, oddělení pro dělnické organizace a třetí pro styk s organizacemi družstevními. Spravovala i knihovnu. Druhá sekce se zabývala sběrem a publikací informací týkajících se pracovní problematiky. Dětila se na řadu oddělení podle jednotlivých jazyků členských organizací. Vedla i národní korespondenty. MÚP zřídil dopisovatelé kanceláře ve Francii, Velké Británii, Itálii, Japonsku, Německu a USA. Korespondenty ustavil v Belgii, ČSR, Maďarsku, Polsku a Rakousku.

Jednotlivé členské státy ustavovaly diplomatické mise při MÚP v Ženevě. První mise při MOP v Ženevě byly z Japonska, Švédska a Polska. Někdy tuto funkci vykonávala vyslanectví pro Společnost národů a MÚP, např. brazilské. Jiné státy měly na svých vyslanectvích u švýcarské vlády v Bernu zvláštní úředníky pro styk s mezinárodními vládními organizacemi v Ženevě. K těm patřilo Bulharsko, ČSR, Čína, Itálie, Řecko, a Venezuela.

3. První konference Mezinárodní organizace práce (MOP), 1919

3.1 Příprava první konference MOP

První mezinárodní smlouvy o dělnických otázkách vznikaly hned po Versailleské smlouvě (1919) na půdě první konference Mezinárodní organizace práce⁴³. Byla svolána v souladu s čl. 424 mírové smlouvy a přílohou k XIII. hlavě této smlouvy. USA byly smlouvou pověřeny svolat první Mezinárodní konferenci práce (dále jen MKP). Smlouva jmenovala organizační výbor, který byl svolán v červnu 1919, a skládal se z členů jmenovaných vládami Francie (Artur Fontaine), USA (J. T. Shotwell), Velké Británie (Sir Mal-

colm Delevingne), Itálie (Di Palma Castiglione), Japonska (Oka), Belgie (Mahaim) a Švýcarska (Rappard). Předsedou byl Artur Fontaine. Úkolem výboru bylo připravit první MKP.

Podle mírové smlouvy programem první MKP bylo:

- provedení zásady osmihodinového pracovního dne nebo 48 hodin pracovního týdne;
- otázky vztahující se na prostředky, které předcházejí nezaměstnanosti a čelit jejím následkům;
- zaměstnávání žen:
 - před porodem nebo po porodu (včetně úhrady výdajů na mateřství),
 - při práci noční,
 - při pracích škodlivých zdraví;
- zaměstnávání dětí:
 - věk připuštění k práci,
 - práce noční,
 - práce škodlivé zdraví;
- rozšíření a provedení mezinárodních úmluv přijatých v Bernu roku 1906 o zákazu noční práce žen a o zákazu používání bílého (žlutého) fosforu v zá-palkovém průmyslu⁴⁴.

Program vycházel z předválečných požadavků nevládních organizací (viz Kapitola 1).

Z pověření versailleské mírové smlouvy svolal MKP prezident USA Woodrow Wilson jako občan USA, nikoliv jako ústavní činitel USA, a to na 29. října 1919 do Washingtonu. Na první konferenci MOP, která rokovala do 29. listopadu 1919, bylo přítomno 95 delegátů a bylo přijato prvních šest úmluv a šest doporučení. Úmluvy stanovily principy a minimální standardy, a ponechaly vládám právo upravit výjimky a právo technického řešení, jak principy realizovat. Pozoruhodné na těchto úmluvách bylo to, že ne každá byla doprovázena doporučením, které obsahovalo vizi, jak by se právní úprava měla dále ubírat. Byly přijaty tři doporučení k otázkám, které byly diskutovány před válkou, ale nebyly připraveny zásady úmluv k těmto otázkám. To se stalo až na dalších MKP. Úmluvy reagovaly na naléhavé sociální problémy Evropy před a po první světové válce.

Vedle věcného programu MKP musela řešit i další otázky:

- připuštění členství Německa a Rakouska na MKP a do MOP; tato otázka byla vyřešena 30. října ve prospěch uvedených států;
- zvolení správní rady na období do roku 1922;
- schválení jednacího řádu MKP.

Ústředním bodem bylo jednání konference o osmihodinové pracovní době, které zahájil britský vládní delegát, ministr George Nicoll Barnes⁴⁶. Diskuse o pracovní době trvala do 10. listopadu. Z toho

je patrné, jak ožehává to byla diskuse. O zavedení takové úmluvy měly zájem především státy, které v té době už osmi-hodinovou pracovní dobu zavedly (Belgie, ČSR, Francie, Itálie, Německo, Nizozemí, Polsko, Rakousko, Španělsko a Švédsko). Komise, která návrh připravila, vycházela z francouzského zákona o osmihodinové pracovní době, protože předsedou komise, která návrh úmluvy připravovala, byl již zmíněný Francouz Artur Fontaine.

3.2 První úmluvy a doporučení MKP

První úmluva o osmihodinové pracovní době⁴⁷ se vztahovala na průmyslové podniky, které zahrnovaly nejen výrobní podniky, ale i stavbu lodí, výrobu, transformace a přenos elektrického proudu, plynárny, vodárny, dále průmyslové služby opravárenské, doly, stavebnictví, železnice, dopravu lidí a zboží, překládání zboží v přístavech. Výjimkou byla roční doprava zboží, obchod a zemědělství. Tento požadavek byl formulován již v roce 1839 Legendem (viz Kapitola 1) a řadou mezinárodních odborářských konferencí.

Pro námořní a jinou vnitrozemskou vodní dopravu se měly uzavírat zvláštní úmluvy. Důvodem byla skutečnost, že šlo o přeshraniční podnikatelskou činnost, která se týkala více států. Osmi-hodinová pracovní doba se nevztahovala na podniky zaměstnávající jen členy rodiny a na řídící a dohlížecí personál, ani na zemědělství.

Zaměstnavatelům se povolovala různá úprava pracovní doby, pokud nepřesáhla 9 hodin za den, 48 hodin týdně a práci ve směnách průměrně 8 hodin denně nebo 48 hodin týdně v období třech po sobě jdoucích týdnech. Práce ve směnách nesměla přesahovat 56 hodin týdně a měla být kompenzovaná příslušným volnem podle národního zákonodárství. Výjimky k takto stanovené pracovní době se povolovaly v případech úrazu nebo nebezpečí úrazu, ohrožení nebo poškození stroje nebo závodu, nebo v nepředvídatelných případech (*force majeure*).

Státy mohly upravit výjimky v pracovní době, potřebné k přípravným pracím a komplementarizaci výrobků, a dočasné výjimky v případech návalu práce. Výjimky se musely dohodnout s příslušnými organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků. Čl. 9 až 13 úmluvy pak upravovaly výjimky pro Japonsko, Britskou Indii, Čínu, Persii (dnešní Irán) a Rumunsko.

Čl. 14–22 jsou procesní povahy. Lze je považovat za vzorové, protože všechny další úmluvy je opakují. K této úmluvě nebylo přijato žádné doporučení.

Při projednávání této a dalších úmluv v roce 1919 italská delegace požadovala, aby se úmluvy vztahovaly i na zemědělství. Zástupci pracovníků (dělníků) požadovali, aby omezená pracovní doba plati-

la i v zemědělství. Tomuto požadavku nebylo vyhověno.

Druhá úmluva⁴⁸ se týkala ochrany v nezaměstnanosti. Realizovala závěry konferencí z roku 1917 (viz Kapitola 1). Úmluva ukládala státům podávat každé tři měsíce informace o nezaměstnanosti a o opatřeních, které přijaly k boji proti nezaměstnanosti. Zpráva nesměla být starší 3 měsíců od skončení období, za které se podává. Státy, které úmluvu ratifikovaly, musely vytvořit veřejné agentury zaměstnanosti, pracující pod dohledem ústřední vlády. Tam, kde existovaly soukromé agentury, musela vláda zajistit jejich spolupráci s veřejnými agenturami. V komisích při agenturách musely být zastoupeny zaměstnavatelské a zaměstnanecké organizace. Spolupráce mezi národními systémy měla být koordinována MOP. Ve státech, které vytvořily pojištění v nezaměstnanosti, muselo toto pojištění být zpřístupněno i pracovníkům z jiných států, pracujících na území daného státu, za stejných podmínek jako vlastním občanům.

Úmluva respektuje různá technická řešení podpory nezaměstnaných v jednotlivých evropských státech

K úmluvě byla přijata dvě doporučení (č. 1 a č. 2), jedno se týkalo nezaměstnanosti a druhé reciprocit, ta už jsou nyní překonána pozdějšími doporučeními. **Doporučení o nezaměstnanosti**⁴⁹ doporučovalo státům - členům MOP, aby zakázaly agentury, které požadují odměnu za své služby a pokud existují, tak je podřídily licenčnímu pravidlu, a co nejrychleji je zrušily, nábor pracovníků v jiných zemích byl povolen jen po konzultaci s organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků, a po dohodě obou zemí, kterých se to týkalo, vytvořilo systém účinného pojištění proti nezaměstnanosti nebo systém vládních dotací asociacím, které vyplácely dávky v nezaměstnanosti svým členům, koordinovalo všechny veřejné práce s cílem zachovat některé z nich na dobu budoucí nezaměstnanosti a pro území, která budou nezaměstnaností nejvíce postižená.

MKP přijala **Doporučení o reciprocitě v zacházení**⁵⁰. V ní se doporučovalo státům MOP, aby každý členský stát MOP, za podmínky reciprocit, pečoval o zahraniční pracovníky. Pokud přijmul cizí pracovníky (spolu s jejich rodinami) podle dohody uzavřené mezi státy a pracovníci byli zaměstnáni na jeho území, poskytnul jim výhody svého zákonodárství, které měli jeho pracovníci, jakož i právo organizovat se, náležející jeho vlastním pracovníkům.

Třetí úmluva⁵¹ se týkala pomoci v mateřství. První, kdo takovou ochranu právně zabezpečil, byla Itálie na začátku 20. století. Úmluva zavazovala podniky, které byly definovány v první úmluvě. Poskytovala ženě právo nepracovat po dobu 6 týdnů po porodu, nepracovat po dobu šesti

týdnů před porodem, pokud předložila lékařské potvrzení o tom, že za 6 týdnů, bude pravděpodobně rodit (chyba lékaře při určení data pravděpodobného porodu nesměla mít žádný vliv na práva ženy), po dobu nepřítomnosti v práci měla mít nárok na dávky, buď z pojištění nebo ze státních prostředků, které měly dostatečně zabezpečovat její existenci i existenci jejího dítěte a pokud kojila své dítě, měla právo na dvě hodinové přestávky v práci. K této úmluvě nebylo přijato žádné doporučení.

Úmluva č. 4 se týkala práce žen v noci⁵². Týkala se stejných zaměstnavatelů jako v Úmluvách č. 1 a č. 3. Zakazovala práci žen v noci. Noc byla definována jako doba 11 hodin zahrnující dobu mezi 22. a 5. hodinou. Po dobu tří let se mohla uplatnit výjimka pro státy, které takový zákaz teprve zaváděly, doba 11 hodin se snižovala na 10 hodin. Výjimka na 10 hodin se mohla uplatnit i v době sezonních prací, avšak jen po dobu 60 dnů ročně. Kratší doba zákazu noční práce žen se mohla uplatnit i v případech, kdy klimatické podmínky ve dne byly nepříznivé pro zdraví pracovníků (přílišné horko). Z tohoto zákazu se povolovaly výjimky, a to v případě nepředvídatelné události (*force majeure*) a při práci s rychle se kazícími materiály, které vyžadovaly zpracování do rána. Výslovné výjimky byly pro Indii a Siam (dnes Thajsko). K této úmluvě nebylo přijato žádné doporučení.

Úmluva č. 5 se týkala minimálního věku pro práci v průmyslu⁵³. Realizovala se tak myšlenka vyjádřená v roce 1890 na již zmíněné konferenci o podmínkách dětské práce v Berlíně. Úmluva se týkala stejných podniků jako v úmluvě č. 1. Zakazovala práci dětí do 14 let věku. Zákaz se nevztahoval na technické školy, pokud to dovozovala národní legislativa. Zaměstnavatel musel vést evidenci osob mladších 16 let, které zaměstnával, s daty jejich narození. K této úmluvě nebylo přijato žádné doporučení.

Úmluva č. 6 se týkala noční práce dětí v průmyslu⁵⁴. Realizovala se tak myšlenka vyjádřená v roce 1890 v Berlíně na již zmíněné konferenci. Mládež do 18 let věku nesměla být zaměstnaná v noci. Mládež nad 16 let mohla být zaměstnaná v nepřetržitých provozech v hutní výrobě na procesech definovaných v úmluvě, sklářském průmyslu, papírenství, cukrovarech a zlatých dolech. Výjimečně mohli mladí lidé mezi 16 a 18 lety věku pracovat, pokud to vyžadovala mimořádná situace, která ohrožovala chod podniku. Noční práce se definovala stejně jako v úmluvě o zákazu noční práce žen. Výjimky mělo Japonsko a Indie. K této úmluvě nebylo přijato žádné doporučení.

Kromě toho MKP v roce 1919 přijala i tři doporučení týkající se ochrany žen a mládeže před otravou olovem (Doporučení č. 4)⁵⁵,

Inspekce práce (Doporučení č. 5)⁵⁶ a zákazu bílého fosforu (Doporučení č. 6)⁵⁷.

Doporučení č. 4 doporučuje členským zemím, aby chránily zdraví žen a mládeže do 18 let tím, že zakážou jejich práci při tavení olova a zinku, práci s popelem, který obsahuje olovo, výrobní pájení, letování a legování, obsahující více než 10 % olova, práci při výrobě červeného, bílého či aranžovaného olova nebo fosforu, chromem nebo křemičitany, práce s elektrickými akumulátory a při úklidu v dílnách, kde tyto procesy probíhají. Lze je zaměstnat za podmínek fungujících výkonných ventilátorů, řádně uklizených pracovních míst a čistého nářadí, oznámení všech případů otravou olovem vládě včetně oznámení o způsobu odškodnění, pravidelné periodické zdravotní prohlídky osob pracujících v takovém prostředí, poskytnutí ochranných pomůcek, zpřístupnění dostatečných a vhodných šaten, umýváren a kantýn a zákaz přinášení jídla a pití do dílen. Doporučuje se nahradit olověné materiály jinými netoxickými materiály. Za olověné se považují materiály, které obsahují více než 5 % váhy takového materiálu v 0,25% roztku kyseliny chlorovodíkové.

Doporučení č. 5 doporučuje členským státům, aby zavedly co nejdříve nejen efektivní tovární inspekci, ale i veřejnou službu, která by ohlížela zdraví pracovníků, a která bude udržovat styk s MOP.

Doporučení č. 6 doporučuje členským státům přijmout Bernskou úmluvu o zákazu používání bílého fosforu při výrobě záplek.

Všechny úmluvy a doporučení navazují na předválečné požadavky odborových organizací, kromě Úmluvy č. 2 o nezaměstnanosti, která je reakcí na sociální napětí po první světové válce způsobené demobilizací vojáků a restrukturalizací zbrojního průmyslu. Konference nereagovala na chudobu a hlad, které způsobila válka.

Konference přijala i několik usnesení směřující k práci MÚP. Za prvé, správní rada měla zřídit mezinárodní komisi pro otázky nezaměstnanosti zemědělského dělnictva, za druhé, měla vejít ve styk s Mezinárodním ústavem zemědělským v Římě v otázkách nezaměstnanosti zemědělského dělnictva, za třetí, aby otázka pojištění proti nezaměstnanosti byla zařazena jako bod některé blízké konference a byl pro jednání připraven příslušný návrh úmluvy a doporučení, a za čtvrté, aby MÚP zřídil zvláštní sekci pro migrační otázky.

Podle čl. 408 Versaillské mírové smlouvy, členské státy musí ročně podávat zprávu MÚP o ratifikovaných úmluvách a o vývoji v pracovním zákonodárství. MÚP podal souhrnnou zprávu o ratifikacích úmluv z první konference na MKP v letech 1922 a 1923.

- 1 Skotský ekonom, autor spisu *The Wealth of Nations*, 1773.
- 2 Poor Law, zákony přijaté v době 1587–1598.
- 3 Disraeli, Benjamin (1804–1881), britský státník, člen Konzervativní strany, premiér a spisovatel.
- 4 Manufaktura (z latinského manu facere - pracovat rukama) je velká dílna, která nahradila řemeslníky, a umožnila práci dělníkům, z nichž každý dělá jen dílčí úkony ručně. Manufaktury jsou počátkem kapitalistického způsobu výroby, který vytvořil moderní trh koncentrací individuálního kapitálu a soustředění masy dělníků, osvobozených z nevolnictví. Předpokladem vzniku manufaktury byla velká potřeba po určitém druhu zboží. První manufaktury vznikly ve 14. století ve Flandrech a v italské Florencii. Vyrábělo se v nich především sukno. V 16. století byly soukenické manufaktury hojně zakládány v Anglii.
- 5 Má kořeny již v době pozdní Římské říše. Ve 2. století n. l. se část původních římských otroků přeměnila v takzvané kolóny (colonus, vlastně osadníky, sedláky). Kolóni, nebo také poddaní, se stali nejvýznamnější feudální vrstvou středověké Evropy po rozpadu Západořímské říše mezi 6. až 12. stoletím, resp. 14. stoletím. Výjimkou byla Skandinávie, kde se poddanství a nevolnictví nikdy neetablovalo.
- 6 Vynález parního stroje a jeho využití ve výrobě je připisován Angličanovi Jamesi Wattovi (1765), i když princip využití páry byl znám už před tím. Ruční výroba ustoupila strojům.
- 7 V Anglii začíná průmyslová revoluce v šedesátých letech 18. století, svého dovršení dosahuje kolem roku 1830 (ve většině Evropy).
- 8 Engels, Bedřich. Postavení dělnické třídy v Anglii (*Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, 1845, český Svoboda 1950).
- 9 Vzpoury a povstání byly zaznamenány např. ve 14. století (např. jacquerie ve Francii v letech 1356–1358, nebo anglické povstání Wata Tylera v roce 1381).
- 10 Tomuto jevu se podle Neda Ludda (v roce 1779 rozbil dva pletací stroje) říká luddismus. Největší vlny luddismu probíhaly v letech 1811–1813.
- 11 Za druhou se označuje elektrifikace výroby, za třetí výrobu využití štěpení atomu a za čtvrtou digitalizace.
- 12 Datovaná historiky mezi lety 1789 a 1799, tedy zhruba od svolání generálních stavů králem Ludvíkem XVI. do uchopení moci Napoleonem Bonapartem. Dne 14. července 1789 napadli Pařížané vězení Bastilu, symbol královského útlaku.
- 13 Mnohde to byla reakce na Pařížskou komunu (1871), kdy v Paříži došlo k boji mezi buržoazií a socialisty, kteří už odmítali snášet neúnosné pracovní podmínky a život na hranici bída. Bezprostředním důvodem vypuknutí povstání byla Prusko-francouzská válka.
- 14 Podrobnosti viz Tomeš, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky, Portál, Praha 2010.
- 15 Skoch, Josef. Mezinárodní organizace práce a Československo, Lidové knihtiskárny A. Němce, Praha 1928.
- 16 Legrand, Daniel (1783–1859), původem Švýcar, průmyslník působící v Alsasku, nábožensky založený filantrop, inspirovaný Saint-Simonem, který bojoval za omezení práce dětí v manufakturách.
- 17 Blanqui, Jérôme-Adolphe (1798–1854), francouzský ekonomista. Jeho nejvýraznější práce se týkala ekonomie práce. Byl žákem Jean-Baptiste Saye, po kterém převzal katedru politické ekonomie na Conservatoire des Arts et Métiers. Viz McCulloch, J. R. (1845). *The Literature of Political Economy*.
- 18 Založená roku 1864. U jejího zrodu stáli marxisté (Karl Marx, Friedrich Engels) a anarchisté (Michail Alexandrovič Bakunin).
- 19 Greulich, Herman (1842–1925), švýcarský politik, který založil sociálně demokratickou stranu Švýcarska. Byl bojovníkem za práva žen.
- 20 Carew, A. et al. (eds.). *The International Confederation of Free Trade Unions*, Berne, Peter Lang, 2000.
- 21 Skoch, Josef. Mezinárodní organizace práce a Československo, Praha 1928, Lidové knihtiskárny A. Němce.
- 22 International Association for Labour Legislation (IALL).
- 23 Edward Phelan napsal: „... both workers and business had supported the efforts of the IALL for different reasons... The workers saw these efforts as coordinated international attempts to achieve better conditions of work and to control the adverse effects on labour of market forces, while employers favoured equalizing conditions of work in order to facilitate the expansion of trade and remove unequal conditions of international commercial competition“ (viz *International Labour Review* (Geneva, ILO, (1949), vol. LIX, no. 6).
- 24 Viz dále Kapitola 3, o první MKP.
- 25 Victor Arthur Léon FONTAINE (1860–1931), důlní inženýr, ředitel francouzského úřadu práce (1899–1920 a jeden ze zakladatelů Mezinárodní asociace pro pracovní zákonodárství (1900). V roce 1919 se účastnil na přípravě kapitoly XIII versailleské smlouvy a v roce 1919 se stal prvním předsedou Správní rady (1919–1931). Viz COINTEPAS, Michel, Arthur Fontaine, 1860–1931 : un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la Troisième République, Presses Universitaires de Rennes, 2008.
- 26 Bamberová, J. Normotvorná činnost MOP v oblasti pracovního práva. Brno, 2013, Magisterská práce. PrF MU.
- 27 Spartakovci (německy Spartakusbund) byla německá ilegální skupina revolucionářů, která se pokusila v lednu 1919 provést v Prusku převrat.
- 28 Karl Liebknecht (1871–1919), německý revolucionář a spoluzakladatel Komunistické strany Německa, zavražděn nacionalistickou organizací Freikorps.
- 29 Rosa Luxemburgová (vlastním jménem Rosalia Luxemburg (1871–1919), představitelka německého a evropského socialistického a komunistického hnutí, zavražděna organizací Freikorps.
- 30 Edward Phelan. The contribution of the ILO to peace. In *International Labour Review* (Geneva, ILO, (1949), vol. LIX, no. 6).
- 31 Adolf Wagner (1835–1917), profesor ekonomie a financí, rektor Humboldtovy university v Berlíně, je považován za podporovatele státního socialismu. Patřil k významným ekonomům Bismarckovské éry.
- 32 Skoch, Josef. Mezinárodní organizace práce a Československo. Praha 1928, Lidové knihtiskárny A. Němce.
- 33 Rodgers, G., Lee E., Swepston, L., Van Daele, J. *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*. Geneva, October 2008.
- 34 Barnes, G. 1926. *History of the International Labour Office*. London, Williams and Norgate Ltd.
- 35 Požadavek tripartity výslovně formuloval Mezinárodní sjezd křesťanských odborů (Paříž, březen 1919).
- 36 ČSR zastupoval ministr zahraničí Dr. Edvard Beneš.
- 37 Samuel GOMPERS (1850–1924) americký odborový předák, který založil American Federation of Labor (AFL), a byl jejím předsedou od 1886 do jeho smrti v roce 1924. Viz autobiografie GOMPERS Samuel, *Seventy Years of Life and Labor*. 1925.
- 38 ČSR tehdy již osmihodinovou dobu uzákonilo (zákon č. 91/1918 Sb. z. a n.) a byl zájem na tom, aby podobné zákony měly ostatní evropské státy.
- 39 Citováno podle Josefa Skocha, Mezinárodní organizace práce a Československo, Praha 1928, Lidové knihtiskárny A. Němce, str. 29.
- 40 Citováno podle Josefa Skocha, Mezinárodní organizace práce a Československo, Praha 1928, Lidové knihtiskárny A. Němce, str. 30.
- 41 Albert Thomas (1878–1932) byl prominentní francouzský socialista a za světové války do roku 1919 byl první ministr ozbrojené třetí francouzské republiky. Zmínil se o něm i T. G. Masaryk v knize *Světová revoluce*, Praha, Orbis, 1925.

- 42 Renouvin, P. Les formes du Gouvernement de Guerre. Paris, 1925 Les Presses universitaires de France. Také International Labour Organization Website.
- 43 Origins and history, Geneva: International Labour Organization, dostupné na internetu. Také viz International Labour Conventions and Recommendations, 1919–1981, Ženeva, 1982.
- 44 Citováno podle Josefa, Skocha, Mezinárodní organizace práce a Československo, Praha 1928, Lidové knihtiskárny A. Němce, str. 41.
- 45 Thomas Woodrow Wilson (1856–1924) byl 28. prezident Spojených států amerických v letech 1913–1921.
- 46 George Nicoll Barnes (1859–1940), skotský Labourista, v době Versailleské smlouvy ministr.
- 47 C1. Convention Limiting the Hours of Work in Industrial Undertakings Eight in the Day and Forty-eight in the Week, 1919.
- 48 C2. Convention concerning Unemployment, 1919.
- 49 R1. Recommendation concerning Unemployment, 1919.
- 50 R2. Recommendation concerning Reciprocity of Treatment, 1919.
- 51 C3. Convention concerning Employment of Women before and after Childbirth, 1919 Maternity protection Convention, 1919.
- 52 C4. Convention, concerning Employment of Women during the Night, 1919.
- 53 C5. Convention fixing Minimum Age for Admission of Children to Industrial Employment, 1919.
- 54 C6. Convention concerning the Night Work of Young Persons Employed in Industry, 1919.
- 55 R4. Recommendation concerning the Protection of Women and Children against Lead Poisoning, 1919.
- 56 R5. Recommendation concerning the Establishment of Government Health Services, 1919.
- 57 R6. Recommendation concerning the Application of the Berne Convention of 1906, on the Prohibition of the Use of White Phosphorus in the Manufacture of Matches, 1919.

Tato stať vznikla za podpory a v rámci grantového projektu GA ČR, reg. č. 17-03398S, „Mezinárodní organizace práce a její význam pro rozvoj sociálního práva v Evropě.“

Autor prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc. (tomes@volny.cz) je přední český odborník působící v oblasti sociální politiky, práva sociálního zabezpečení a sociální správy. Působí na Katedře sociální práce Filosofické fakulty Univerzity Karlovy (Department of Social Work, Faculty of Arts Charles University in Prague), areál UK Jinonice, U Kříže 8, 158 00 Praha 5, Jinonice, Česká republika.

Problematika diskriminace v migračním právu, politice a praxi vůči věku

Marek Merhaut

Tato studie klade důraz na rozsáhlou, ale málo vnímanou existenci diskriminace vůči věku ve vynuceném migračním právu, politice a praxi. Užítím termínu „sociální věk“ autor analyzuje způsoby, jakými jsou lidé rozděleni v nucené migraci, dle chronologického věku, biologického vývoje a rodinného statusu. Tento článek má za cíl přispět k dalšímu výzkumu věkové diskriminace ve všech formách a v různých kontextech nucené migrace.

Stav zkoumané předmětné problematiky

Sociální vyloučení můžeme definovat (při vědomí různých způsobů užívání tohoto pojmu) jako proces, kterým jsou jednotlivci i celé skupiny osob zbavovány přístupu ke zdrojům nezbytným pro zapojení se do sociálních, ekonomických a politických aktivit společnosti jako celku. Proces sociálního vyloučení je primárně důsledkem chudoby a nízkých příjmů, přispívají k němu však také další faktory, jako je diskriminace, nízké vzdělání či špatné životní podmínky. Sociálně vyloučení jsou odříznuti od institucí a služeb, sociálních sítí a vzdělávacích příležitostí. V posledních dvou letech došlo naprosto nesmyslně ke změně praxe v posuzování pracovních cest cizinců jako výkonu nelegální práce, čemuž zabránila až judikatura správních soudů (Šabatová, 2014). Věková diskriminace na trhu práce se dostala do hledáčku české veřejnosti a sociální politiky teprve nedávno. Empirické výzkumy postojů lidí přitom ukazují, že jednotlivci pociťují věk jako výrazný faktor ovlivňující jejich šance na trhu práce a přístup zaměstnavatelů. Jak uvádí Hasmanová Marváňková (2014) věk by se jako kritérium měl objevit pouze v případě, kdy je pro výkon povolání věk daný zákonem. Takovýchto případů je ale fakticky poměrně málo. Zákon o zaměstnanosti přímo zakazuje činit nabídky, které mají diskriminační charakter (například omezit požadavky pro přijetí do zaměstnání na základě věku, kromě výše zmíněné výjimky). V praxi ale dochází k obcházení

této povinnosti právě odkazem na nutnost určité délky pracovní zkušenosti či prostřednictvím výroků, které implicitně vyjadřují, kdo je vítán a kdo nikoliv (např. formulacemi typu „práce v mladém kolektivu“). Podle zprávy Veřejného ochránce práv z roku 2011 obsahuje každý šestý inzerát nabízející práci jeden či více diskriminačních požadavků. Nejčastěji se přitom v tomto typu inzerce objevuje diskriminace právě na základě věku a pohlaví.

Výzkum významu práce v životě českých pracovníků a pracovnic ukazuje, že starší generace je vztahu k práci podobně ambiciózní jako mladší generace. Starší pracující se ve svých postojích nijak výrazně neodlišují od mladší ekonomicky aktivní populace. Starší zaměstnaní v těchto výzkumech rozhodně nevystupují jako méně oddaní svému zaměstnání či jako skupina rezignující na další setrvání v práci. Výzkum naznačuje, že nižší míra ekonomické aktivity ve starší generaci je spíše produktem znevýhodnění, kterým na trhu práce čelí, než jejich odlišného postoje k práci (Petrová Kafková, Rabušic 2010).

Konceptualizování věkové diskriminace v kontextu nucené migrace

Většina migračních zákonů a politik - domácích i mezinárodních - užívá chronologický věk jako nejpoužívanější definici generačních kategorií. Např. Úmluva OSN o právech dítěte definuje dítě jako každou lidskou bytost mladší 18 let, pokud dle zákona není zletilost dosažena dříve. Tyto

chronologické věkové kategorie jsou užity v různých migračních zákonech. Např. kanadský zákon o imigraci a ochraně uprchlíků užívá chronologický věk jako definování dětí a starších osob. I když má v úmyslu poskytnout jasné zařazení (a vyřazení) věkových kategorií, toto převládající spoléhání se na chronologický věk je problematické z mnoha důvodů.

Seibelová a Silvermanová uvádějí, že lidé v situaci nucené migrace nemusí znát své chronologické datum narození a nemusí mít žádné dokumenty prokazující jejich věk. V případě neexistence důkazů o jejich chronologickém věku, když migranti musí poskytnout vlastní chronologické datum narození do migračního formuláře, mohou být nuceni si jej vymyslet, což Siebelová nazývá „byrokratickým datem narození“, což má ovšem velké administrativní důsledky na to, jaké služby budou poskytovány dle kategorií chronologického věku. Absence formuláře pro nezletilé osoby bez doprovodu ve Spojeném Království vedlo k užití kontroverzního posuzování věku jako vynucené „řešení“ věkových sporů, pro legitimizaci „opravdových dětí“, jak uvádí Silvermanová. Chronologické věkové kategorie jsou libovolné v tom smyslu, že opravdu jen označují plynutí času. Zatímco v západní medicíně, psychologii a vzdělávacích kruzích byla tendence, že chronologický věk je pro biologický, kognitivní a sociální rozvoj velice důležitý, tak nedávno výzkumy uvádějí širokou škálu variací na všechny tyto otázky díky kombinaci

genetických a environmentálních faktorů. Dalším ukazatelem je arbitrární charakter chronologických věkových kategorií týkajících se širokého spektra různých definic, dokonce v rámci stejného dokumentu. Např. v IRPA jsou děti definovány jako osoby mladší 18 let, jsou zde ale rozdílné požadavky na určení chronologického věku v aplikačním procesu.

V mnoha kontextech jsou ostatní biologické a sociální markery věku důležitější než chronologický věk. To zahrnuje pubertu, rodinný stav, rodičovství, pečovatelsví, formální zaměstnání, zařazení do vzdělání a stárnutí. Je třeba také poznamenat, že některé věkové kategorie - jako jsou např. děti - jsou obdobím vývoje člověka, stejně jako sociální a rodinný stav. V reakci na tyto nedostatky se odborníci rozhodli doplnit koncept „sociální věk“. Sociální věk znamená „společensky utvořený význam aplikovaný na fyzický vývoj a je přisuzovaný kojencům, dětem, mladým lidem, dospělým i starým, stejně tak, jako jejich mezigeneračním vztahům“. Článek se zaměřuje na tyto mocenské vztahy, kdy autor analyzuje diskriminaci na základě chronologického věku, sociálního věku a rodinného statusu. Věková diskriminace je politickým problémem a jeho pojmenování je cestou k nastolení spravedlnosti.

Věk jako problém spravedlnosti? Definice diskriminace

Lze poukazovat na věk z hlediska spravedlnosti takového pohledu, a to jak na přímou, tak nepřímou, stejně jako pozitivní i negativní diskriminaci? Dle článku 2(2) Směrnice evropské rady 2000/78/EC o přímou diskriminaci se jedná, když je v obdobných situacích s jedním člověkem zacházeno méně příznivě než s druhým. Zde se myšlenka rovnosti soustředí na Aristotelovy představy, že by se se všemi lidmi mělo zacházet rovně. Přímá diskriminace je evidentní např. u věkové kategorie pro kvalifikované pracovníky v Austrálii, Kanadě a Novém Zélandu. Nepřímá diskriminace v kontrastu zahrnuje případy zřejmého rovného zacházení, které ovlivňuje více osoby určitého věku. Například pevné časové rámce na požadavky k trvalému pobytu mohou mít rozdílné dopady na lidi v různých fázích jejich života a mají relativně větší význam pro mladší osoby. Zatímco akademické, soudní a advokátní spory, týkající se rasové diskriminace, jsou běžné, věkovému problému je věnováno mnohem méně pozornosti, a to jak v tuzemsku, tak i v zahraničí. Fredmanová nedefinuje konkrétní skupinu a uvádí tzv. „fair inning“ argument, tedy že všichni jsme byli mladí a všichni zestárneme, máme-li štěstí. Věková diskriminace má vliv na každého z nás, tudíž by žádná věková nerovnoprávnost neměla být. Do-

konce některé úvahy uvádějí, že staří lidé mají mít menší šanci na zaměstnání a zdravotní péči, aby mladší věkové skupiny získali „férový podíl“ a tím by se měla redukovat nerovnoprávnost mezi generacemi. Ale pojem „fair inning“ argumentuje problémy z mnoha důvodů. Jak Fredmanová dále uvádí „dva životy nemohou být srovnatelné“, protože je zde příliš mnoho odlišností. Tyto otázky jsou obzvláště důležité pro naši diskusi o migraci, kde se status emigrace protíná s věkovou kategorií a kde lidé podléhají různým národním jurisdikcím v různých fázích života. Fredmanová poukazuje na to, že „stejná událost může ovlivnit dvě osoby z různých generací zcela odlišně, i když dopad na dvě osoby ve stejném věku je totožný“.

V hojně citovaném kanadském případě Gosselin v městě Quebecu, jeden z nesouhlasících soudců Bastarache argumentuje: „Pojetí pojmu věk se týká všech lidí, byť ne stejným způsobem ve stejnou chvíli“. Velké kohorty mohou využívat věk k diskriminaci menších a zranitelnějších skupin. Změny v ekonomických, historických nebo politických záležitostech mohou znamenat, že domněnky a stereotypy o různých věkových skupinách již nejsou pravdivé. Faktem je, že věk se neustále mění, je to osobní charakteristika, kterou v daný moment není možno změnit. Takže, věk spadá pod otázky spravedlnosti, aby lidé nebyli penalizováni pro charakteristiky, které nemohou změnit nebo ovlivnit. Nicméně je třeba poznamenat, že se jedná o odlišné stanovisko oproti ostatním. Mnoho zákonodárců a soudců neustále využívá variace „fair innings“, argument na zdůraznění věkové diskriminace.

Druhým argumentem, který pokročile odůvodňuje rozdílné zacházení, je, že je nezbytné si uvědomit různé možnosti a situace různých věkových skupin. Ve skutečnosti v některých případech je toto rozdílné zacházení pozitivní, zejména podle věkových skupin, zvláštních ustanovení a ochrany na základě rozvíjejících se schopností nebo ztrátě přizpůsobivosti. Např. v roce 2012 Výbor OSN pro práva dítěte doporučil, aby státy urychleně a úplně zastavili dětskou detenci na základě jejich imigračního statusu. Ne každé rozdílné zacházení z důvodu věku je neodmyslitelně diskriminační nebo negativní. Ale v některých případech předpoklady o rozdílnosti nejsou vědecky dokázány nebo nejsou použitelné pro konkrétní osoby. Jak bylo zmíněno výše, biologické procesy stárnutí se liší mezi jednotlivci na základě genetických a environmentálních faktorů. Kromě toho rozdílnost by neměla znemožňovat rovné příležitosti. Feministé dlouho argumentovali, že rovnost znamená stejnost. Dle Fredmanové je třeba se zaměřit na „zjednodušení výběru nebo autonomie, ochranu důstojnosti a posílení participativní de-

mokracie a sociálního začleňování“ navzdory diferenciací zkušenostem.

Problematika věkové diskriminace v migračním právu, politice a praxi

Problematikou věkové diskriminace a migračního práva, která je ovlivněna vznikajícím množstvím odborně zaměřené literatury a judikatury na základě věku obecně, je ten fakt, že v západní liberální demokracii impuls pro práci, týkající se věkové diskriminace, přišel ze znepokojení z diskriminace starších lidí v pracovním procesu. Věková diskriminace v zákoně o zaměstnanosti (ADEA), který byl schválen v roce 1967 v USA, má zakazovat diskriminaci na základě věku v zaměstnání vůči pracovníkům ve věku nad 40 let. Irský zákon o zaměstnanosti z roku 1998 zakazuje věkovou diskriminaci pro zaměstnance od 18 do 65 let. Evropská unie přijala nezávazný kodex na věkovou rozmanitost v zaměstnání v roce 2000. Všechny tyto předpisy nastavují důležité precedenty, ale jsou limitované, neboť se soustředí pouze na zaměstnání a jsou aplikované na specifické věkové skupiny. Mezinárodní úmluvy o lidských právech jsou založeny na principech rovnosti a důstojnosti všech lidských bytostí. To je uvedeno v čl. 1 Všeobecné deklarace lidských práv, který stanovuje, že všechny lidské bytosti jsou narozeny svobodné a sobě rovné, co do důstojnosti a práv. Věk jako základ pro diskriminaci je nalezen více všeobecně v některých národních ústavách, kde ústavní statuty jsou rozšířeny na všechny osoby - bez otázky občanství - a otvírají dveře pro obhajobu eliminace věkové diskriminace imigrantů. Bohužel málo pozornosti je věnováno pronikající a systematické věkové diskriminaci v migračních zákonech, politice i praxi. Existuje i literatura o omezených právech dětí narozených v zemích azylu pro „neobčany“ daných států.

Claire Breenová analyzuje věkovou diskriminaci ve vztahu k dětem narozeným irským azylantům, zatímco Jacqueline Bhabba podobně odhalila „občanský deficit“ u dětí, narozených v USA migrantům bez statusu a globálně dětí, které jsou bez státní příslušnosti, jako výsledek nepravdělného imigračního statusu jejich rodičů. Thronson důkladně analyzoval práva dětských migrantů v USA a argumentuje, že zákon o imigraci zaostává za ostatními zákony v implementaci dětských práv. Výzkumy v Austrálii a Kanadě zpochybnilly diskriminaci migrantů - starších osob na základě etiky, sloučení rodin a z ekonomických důvodů. Důležité z politické perspektivy je, že obě studie poskytují vědecké důkazy, které vyvracejí předpoklady, že starší lidé jsou ekonomické „břemeno“ pro hostitelské komunity. Zatímco je zde vznikající zájem o věkovou diskriminaci v migraci, literatura je značně omezená na

specifické otázky (např. občanství a zaměstnanost) a země (Irsko, Austrálie, Kanada a USA).

Intersekcionalita

Intersekcionalita je chápána jako teoretický rámec a analytický nástroj pro pochopení nerovností ve společnosti. Můžeme sledovat, jak mezi lidmi vznikají nerovnosti ve vztazích, v interakcích a asociacích. Cílem autorského kolektivu je přinést ucelený přehled teoretických a metodologických přístupů zaměřených na relační aspekt nerovností a jejich kulturní dimenzi. Společně těmto „alternativním“ pojetím jsou především dva prvky: porozumění konkrétním vztahům a vzniku relací ve vzájemných interakcích mezi lidmi, tak jak uvádí Šafr (2009) ve své knize. Intersekcionalita je „vzájemný vztah několika průřezových institucionalizovaných mocenských vztahů“. Článek Grossmanové a Thomsna speciálně studuje vztahy mezi pohlavím a sociálním věkem v kontextu patriarchy a paternalismu v Nepálu, které vedou k diskriminačním zákonům, zakazujícím emigraci žen mladších 30 let do okolních států. Jejich analýza ukazuje, že sociální normy o věku a migraci jsou podmíněny vnímáním pohlaví a náboženstvím. Podobně Silvermanová argumentuje, že spojení věku, pohlaví a národnosti má výsledky v „trojí diskriminaci afghánských mužů, tzv. dětských podvodníků“. Tyto články demonstrují, že věkové skupiny - definované chronologicky a sociálními znaky - nejsou stejné kategorie. Rozdílnost související s věkem záleží na ostatních charakteristikách (pohlaví, náboženství, ekonomická třída) a na migračním statusu. Další důležité zjištění těchto článků souvisí s rodinným statutem. Články Kanicové a Silvermanové upozorňují na doprovázené a nedoprovázené děti. Zatímco druhá skupina je považována za více zranitelnou, Kanicová demonstruje, jak děti, které migrují se svými rodiči, jsou často migračním rozhodnutím odmítnuty, a to navzdory nejlepšímu zájmu dítěte, na kterých si zakládá Úmluva o právech dítěte a vnitrostátní právní předpisy. Ve skutečnosti je relativní, když jsou upřednostňováni nezletilí bez doprovodu jak v rámci národní, tak i mezinárodní legislativy, což může vést k tomu, co Silvermanová cynicky popisuje jako „syndrom dítěte s falešnou identitou“. Všechny články řeší různými způsoby, jak mají právní kategorie skutečné důsledky na každodenní život lidí.

Závěr

Výzkum zaměřený na problematiku věkové diskriminace by měl pokračovat, aby se mohlo nastartovat více holistické porozumění věkové diskriminace, více než definování chronologické věkové kategorie.

Myslet musíme na stárnutí v průběhu života člověka, vývoj nástrojů na pochopení věku, které více zohledňují kulturní rozdíly ve zkušenostech. Vzhledem k všudypřítomným věkovým kategoriím chronologického věku, jako účinných administrativních indikátorů, je nezbytně nutné rozvinout alternativní řešení. Na základě jak normativních, tak užitkových argumentů můžeme tvrdit, že věková diskriminace je nesprávná. Ačkoliv zákonné změny jsou pravděpodobnější, tvrzení o sociální spravedlnosti je doprovázeno více pragmatickými diskusemi, proč politika věkové diskriminace ve skutečnosti nefunguje. Odborná literatura poskytuje některé důležité případové studie, ale spíše v konkrétních místech a na specifických věkových skupinách a imigračních kategoriích. Je potřeba zabývat se hlubokou interdisciplinární kolaborací pro výzkum věkové diskriminace se zaměřením na tento interdisciplinární přístup i se zvýšenou kolaborací napříč sociálními a přírodními vědami. Speciální psychologové a lékaři mohou poskytnout velké množství klinických podkladů a měli by být pozváni do debat s právníky a odborníky sociálních věd, aby lépe porozuměli všudypřítomné věkové diskriminaci, jak by mohlo dojít ke změně v boji proti stereotypům týkajícím se věku a předpokladům, které jsou hluboce zakořeněné v právních předpisech a politice a jsou normalizované ve všedních sociálních interakcích.

Literatura

- Bhabha, J. *Arendt's Children: Do Today's Migrant Children Have a Right to Have Rights?* Human Rights Quarterly 31 (2009): 410–51.
- Bhabha, J. *The Citizenship Deficit: On Being a Citizen Child*. Development 46, no. 3 (2003): 53–9.
- Biggs, S., Fredvang, M., Haapala, I. *Not in Australia: Migration, Work and Age Discrimination*. Australasian Journal on Ageing 32, no. 2 (2013): 125–9.
- Breen, C. *Age Discrimination and Children's Rights: Ensuring Equality and Acknowledging Difference* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), 21.
- Brenner, J. *Women and the Politics of Class* (New York: Monthly Review, 2000), 293.
- Seibel, this volume; see also Faith Nibbs, *Belonging: The Social Dynamics of Fitting In as Experienced by Hmong Refugees in Germany and Texas* (Durham: Carolina Academic Press, 2014).
- Clark-Kazak, C. *Recounting Migration: Political Narratives of Congolese Young People in Uganda* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2011).
- Clark-Kazak, C. *Towards a Working Definition and Application of Social Age in International Development Studies*. Journal of Development Studies 45, no. 8 (2009): 1–18.
- Cotter, A. M. *Just a Number: An International Legal Analysis on Age Discrimination* (Hampshire, UK: Ashgate, 2008).
- Fredman, S., Spencer, S. and their edited volume *Age as an Equality Issue: Legal and Policy Perspectives* (Oxford: Hart Publishing, 2003).
- Fredman, S. *The Age of Equality*. Age as an Equality Issue, 38.
- Gimley Evans, J. G. *Age Discrimination: Implications of the Ageing Process in Age as an Equality Issue*,

- ed. Fredman, S., Spencer, S. 11–20 (Oxford: Hart Publishing, 2003).
- Hasmanová Marhánková, J. *Věková diskriminace na trhu práce*. ZČU Plzeň, 2014.
- Issacharoff, S., Worth Harris, E. *Is Age Discrimination Really Age Discrimination: The ADEA's Unnatural Solution*. New York University Law Review 72, no. 4 (1997): 780.
- McDaniel, M. A., Brian J. P., Banks, G. C. *Job Performance and the Ageing Workforce*. 2012, 280–198. In: Hedge, J. W., Borman, W. C. (eds.) *The Oxford Handbook of Work and Aging*. Oxford: Oxford University Press.
- McKerlie, D. *Equality between Age-Groups*. Philosophy and Public Affairs 21, no. 3 (1992): 275–95.
- Petrová Kafková, M., Rabušic, L. *Význam práce v životě českých a slovenských starších pracovníků*. Sociologia 42(4): 316–338, 2010.
- Reynolds, J., Clark-Kazak, C. *Restructuring Canadian Refugee and Settlement Policy*.
- Reynolds, J., Clark-Kazak, C. *Restructuring Canadian Refugee and Settlement Policy to Reduce Age Discrimination? A Social Age Analysis of the Canadian Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) and Its Regulations* (paper presented at the Canadian Association for Refugee and Forced Migration Studies Conference, 17 May 2012, Toronto).
- Reynolds, J., Clark-Kazak, C. *Restructuring Canadian Refugee and Settlement Policy to Reduce Age Discrimination? A Social Age Analysis of the Canadian Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) and Its Regulations* (paper presented at the Canadian Association for Refugee and Forced Migration Studies Conference, 17 May 2012, Toronto).
- Sak, P., Kolesárová, K. *Sociologie stáří a seniorů*. Praha: Grada, 2012.
- Salthouse, T. A. *Effects of age and skill in typing*. Journal of Experimental Psychology: General 13: 345–371, 1984.
- Scotty, J. W. *Deconstructing Equality-versus-Difference: Or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism*. Feminist Theory Reader: Local and Global Perspectives, ed. McCann, C., Kim, S. K. (New York: Routledge, 2003), 389.
- Šafr, J. *Sociální distance, interakce, relace a kategorizace: alternativní teoretické perspektivy studia sociální stratifikace*. Sociologický ústav AV ČR, Praha, 2009, ISBN 9788073301460.
- Thronson, D. B. *Kids Will Be Kids? Reconsidering Conceptions of Children's Rights Underlying Immigration Law*. Ohio State Law Journal 63 (2002): 979–1016.
- Thronson, D. B. *Entering the Mainstream: Making Children Matter in Immigration Law*. Fordham Urban Law Journal 37 (2010): 393–413.
- United Nations Convention on the Rights of the Child*. General Assembly Resolution 44/25, 20 November 1989, <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.
- VanderPlaats, M., Ramos, H., Yoshida, A. *A Preliminary Investigation of the Contributions of Sponsored Parents and Grandparents in Canada*. Canadian Journal of Ethnic Studies 44, no. 3 (2012): 79–96.
- Williams, A. *Intergenerational Equity: An Exploration of the 'Fair Innings' argument*. Health Economics 6, no. 2 (1997): 117–32.

Autor PhDr. Marek Merhaut, Ph.D., MBA (merhaut@vsh.cz) působí na Vysoké škole hotelové v Praze 8 (Svidnická 506,181 00 Praha 8, Česká republika) jako tajemník katedry marketingu a mediálních studií. Svoji výzkumnou činnost zaměřuje na management, sociokulturní problematiku managementu, interkulturní vztahy, komunikaci, etiku a etiketu a v neposlední řadě společenskou odpovědnost firem.

Probační dům jako možnost realizace podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody s dohledem

Kateřina Cilečková, Adéla Stodůlková

Převážně teoretický článek se zabývá podmíněným propuštěním z výkonu trestu odnětí svobody s dohledem a možnostmi sociální práce s podmíněně propuštěnými osobami. Jsou zde zmíněna teoretická východiska přístupu retributivní i restorativní justice, negativní i pozitivní stránky obou variant. Dále se věnuje postavení a úkolům Probační a mediální služby jako speciálnímu orgánu, jež ve své činnosti sdružuje zvláštní prvky sociální práce a způsoby řešení trestné činnosti. Navazují informace o procesu podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody z hlediska jednotlivých aktérů tohoto procesu. Závěr statě pojednává o Pilotním projektu Probační dům, který realizovala ostravská nezisková organizace Nová šance, z. s., s cílem rozšířit okruh osob, které mohou být podmíněně propuštěny. Záměrem projektu bylo poskytnout klientům v rámci sociální práce bezpečný přechod z vysoce kontrolovaného života ve věznicí do mnohdy náročného života na svobodě, dále zejména integrace a resocializace mužů po výkonu trestu odnětí svobody zpět do společnosti, podpora a pomoc při dosažení cílů těchto osob a ochrana společnosti před recidivou a bezdomovectvím. Do blízké budoucnosti existenci probačních domů předpokládá strategický program Ministerstva spravedlnosti České republiky Koncepce vězeňství do roku 2025.

Článek se věnuje trestněprávnímu institutu podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody s dohledem, s cílem upozornit na specifika potřeb osob podmíněně propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody a možnosti sociální práce s nimi. V období od října 2015 do října 2016 byl realizován Pilotní projekt Probační dům, který vznikl z důvodu snahy Ministerstva spravedlnosti České republiky rozšířit počet osob, jež mohou absolvovat zmíněnou alternativu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Výstupy a zkušenosti z pilotního projektu jsou v tomto článku reflektovány.

Problematika osob podmíněně propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody s dohledem a jejich znovuzачlenění do společnosti byla a stále je sledovaným tématem. Počet jedinců, kteří každoročně opouštějí vězení, v mnoha zemích stoupá. Navíc se ukazuje, že značná část těchto osob, ba dokonce jejich převážná většina, v procesu reintegrace dřív nebo později selhává, a dostává se tak opět do vážného konfliktu se zákony (Rozum, Kotulan, Tomášek, 2008). Cestou, jak tento trend zvrátit, jsou alternativní opatření k trestu odnětí svobody.¹

Při tvorbě článku byly použity metody deskripce a analýzy textu, pro získání údajů o Probačním domě byla použita metoda rozhovoru. Úvodní část se věnuje shrnutí základních poznatků o sledovaném institutu trestního práva, následující text hodnotí poznatky získané realizátory projektu Probační dům, které by mohly být zajímavé jak pro sociální práci, tak pro sociální politiku.

Druhy trestů

Trest odnětí svobody

V průběhu dějin lidstva dochází k uplatňování množství různých druhů trestů. Po-

vaha těchto sankcí je výrazně ovlivňována vývojem soudnictví, práva a tím, jak jsou vnímána lidská práva. S vývojem lidské společnosti se pohled na trest a trestání postupně humanizoval. Stejně jako v historii i dnes trest plní určité funkce, má tedy svůj účel a smysl. Podle klasiků teorie trestního práva (Rawls, 1955) je trestem, pokud je dotyčná osoba zbavena legálně některého práva, které patří mezi běžné právo občana. Dle Harta (Hart, 1959) je trest určen např. těmito prvky: zahrnuje bolest nebo jiný následek obvykle pokládán za nepříjemný, je ukládán za přestupek proti právním normám, je uložen a vykonáván autoritou ustanovenou právním systémem, proti kterému byl spáchán přestupek. Navrátilová (Navrátilová, 2010) uvádí, že trest je zákonem stanovený právní následek za určité protiprávní jednání.

Nepodmíněný trest odnětí svobody je v právní teorii i soudní praxi považován za nejprísnejší druh trestu. To vyplývá z obecného předpokladu, že lidská svoboda je nejcennějším statkem a její odnětí nebo omezení je pro pachatele trestného činu nejcitelnější újmou (Karabec, Diblíková, Macháčková, 2008). Nedotknutelnost osobní svobody jednotlivce je zakotvena ve všech lidskoprávních předpisech. Toto základní lidské právo může být omezováno pouze ze zákonných důvodů a za určitých podmínek. Případ takového omezení může představovat právě trest odnětí svobody (Motejl, 2010). Ten představuje nejvyšší míru represe, tudíž má být použit pouze jako krajní prostředek (Kalvodová, 2002). Výkon trestu odnětí svobody je nejvýraznějším prostředkem státního donucení, který se vyznačuje významnou mírou omezení osobní svobody.

Stěžejním prostředkem k dosažení účelu výkonu trestu odnětí svobody je pak tzv. program zacházení. Ten je obecně de-

finován jako základní forma cílevědomého a komplexního působení na odsouzeného (Kalvodová, 2012). Výkon trestu odnětí svobody přináší však řadu známých nežádoucích efektů, jako je např. devastující vliv vězeňského prostředí na osobnost odsouzeného, přerušeni pozitivních sociálních vazeb s původním prostředím (rodinou), přerušeni pracovních aktivit a vztahů, ztížené uplatnění v životě na svobodě po propuštění apod. (Karabec, Diblíková, Macháčková, 2000).

Alternativy k trestu odnětí svobody, restorativní versus retributivní justice

Ve druhé polovině 20. století se v systémech trestního práva vyspělých zemí začala stále více prosazovat myšlenka alternativního sankcionování trestných činů, tedy postihu, který není spojen s odnětím svobody pachatele (Ščerba, 2014). Ruku v ruce s hledáním a zaváděním nových způsobů sankcionování trestné činnosti se v trestním právu začal stále více prosazovat i nový myšlenkový směr označovaný jako tzv. restorativní justice (nápravná, obnovující justice). Pojem restorativní justice lze ve stručnosti vyložit jako určitý způsob zacházení s pachatelem, který je odlišný od klasické, retributivní (trestající) justice. Vychází z názoru, že současná trestní spravedlnost nepředstavuje adekvátní reakci společnosti na kriminalitu (Karabec, 2003). Zaměřuje se na újmy vzniklé trestnou činností a usiluje o zohlednění potřeb obětí, podporuje odpovědnost pachatele za řešení vzniklé situace a zapojuje poškozeného, pachatele a komunitu do procesu řešení. Mohlo by se zdát, že restorativní justice je pro pachatele v porovnání s tradiční justicí snadnější cestou, avšak není tomu tak. Pachatel je vždy přímo konfrontován s následky svého činu, v mnoha případech čelí osobnímu setkání s obětí, je odpovědný a má závazky za odstranění

způsobené újmy na morální a materiální úrovni (Zehr, 2003).

Trestní spravedlnosti tedy můžeme dosáhnout dvěma způsoby. Retributivní (odplatnou, trestající) justici - primární obětí trestného činu je stát a všechny síly a prostředky jsou tím pádem soustředovány na ochranu státu. Trestní justice se zde zaměřuje zejména na pachatele, oběti jsou však v trestním řízení častokrát přehlíženy a je jim přisuzováno zejména pasivní postavení. Důležitý je pachatel a jeho potrestání (Sotolář, Púry, Šámal, 2000).

Restorativní (obnovující) justice naopak vychází z myšlenky, že trestný čin je sociálním konfliktem mezi dvěma a více jednotlivci, který můžeme účinně řešit jen za aktivní účasti všech osob. Zločin tedy nemá být považován za porušení společenského pořádku, ale má být chápán především jako újma, která byla způsobena obětí. Účelem není potrestání pachatele, ale vytvoření takových podmínek, aby mohly být odstraněny následky trestné činnosti. Pachatel by se měl tedy aktivně podílet na náhradě způsobené škody. Restorativní justice tedy umožňuje všem, kdo byli protiprávním jednáním nejméně dotčeni, vzít „spravedlnost do svých rukou“ (Žatecká, 2007). Koncept restorativní justice samozřejmě nemůže být chápán jako úplný protiklad retributivní justice, nicméně odlišně přistupuje již k podstatě samotného trestného činu. Restorativní justice vychází především z toho, že trestný čin nepředstavuje pouze porušení práva a útok na stát, ale že jde především o konflikt mezi pachatelem trestného činu a konkrétní obětí. Restorativní justice proto spatřuje primární účel systému trestní justice právě v kompenzaci poskytované individuálním obětem (Morgan, Reiner, Maguire, 2012). Rozdíl mezi restorativní a retributivní justicí můžeme spatřovat v tom, že retributivní systém trestní justice je zaměřen na nalezení adekvátní formy postihu pachatele a dosažení spravedlnosti spojuje právě s tím, aby pachatele byli po zásluze potrestáni, restorativní justice se zajímá v první řadě o to, jak a komu byla trestným činem způsobena újma a jak tuto újmu napravit.

Jak již bylo řečeno, negativní faktory nepodmíněného trestu odnětí svobody vytvářejí vážný problém a ohrožení pro celý systém trestního práva. Zásadní příčinou negativních projevů nepodmíněného trestu odnětí svobody je fakt, že dochází k vytržení pachatele z jeho přirozeného sociálního prostředí a umístění do izolovaného prostředí věznice. Má-li mít však snaha o nápravu pachatele a jeho resocializaci větší naději na úspěch, měla by být realizována v situaci, kdy pachatel zůstává na svobodě (Ščerba, 2014). Pokud bychom si tedy měli uvědomit určité výhody alternativního

sankcionování, pak bychom, mimo eliminace negativních jevů provázejících výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody, zmínili zejména tyto: jde o sankce ekonomicky výhodnější než trest odnětí svobody (náklady na výkon trestu odnětí svobody jsou vysoké, přeplněnost věznic si žádá výstavbu věznic nových, což zatěžuje státní rozpočet), pachatel ponechaný na svobodě je schopen lépe hradit poškozenému způsobenou škodu a v souvislosti s alternativními opatřeními je i jinak zohledňováno postavení obětí trestného činu.

Probační a mediační služba

Způsoby řešení trestné činnosti (probační a mediace), představují zvláštní prvky sociální práce, kterou však v rámci systému trestní justice nejsou schopny efektivně vykonávat tradiční orgány činné v trestním řízení, neboť ty se primárně zabývají samotným odhalováním trestné činnosti. Tyto důležité součásti systému alternativních opatření a konceptu restorativní justice jsou proto nevyhnutelně spojeny s nutností existence speciálního orgánu, který bude tuto práci vykonávat a který se bude nedílně podílet na výkonu alternativních sankcí. Tímto speciálním orgánem je Probační a mediační služba, jejíž pracovníci mají svou činností přispívat k efektivitě alternativních sankcí. Činnost Probační a mediační služby je v České republice součástí systému práce s pachatelem a s oběťmi trestných činů od roku 2001, kdy nabyl účinnosti zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě.

Posláním Probační a mediační služby je přispívat k naplňování trestní spravedlnosti především vytvářením podmínek pro uplatnění alternativních postupů v trestním řízení a zajištěním účinného výkonu alternativních trestů. Dále provádí Probační a mediační služba mediaci, podílí se na řešení sporů mezi obviněnými a poškozenými a svými činnostmi usiluje o urovnání konfliktních stavů, obnovení respektu k právním normám v souvislosti s trestním řízením (Matoušek, 2005). Probační a mediační služba představuje novou instituci na poli trestní politiky, vychází ze součinnosti dvou profesí - sociální práce a práva, zejména trestního. Vyváženým propojením obou se vytváří nová multidisciplinární profese v systému trestní justice (Probační a mediační služba, 2016).

Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody

Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody není typickým alternativním trestem jako obecně prospěšné práce nebo domácí vězení. Je zde však pro tu skupinu pachatelů trestné činnosti, kterým bylo nutné uložit trest nepod-

míněného výkonu trestu odnětí svobody, ovšem za splnění níže uvedených podmínek, je možné dobu výkonu trestu odnětí svobody zkrátit. Smysl podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody není v tom, aby za dobré chování, případně za dobrou práci byl pachatel automaticky propuštěn po odpykání stanovené doby na svobodu bez zřetele na to, jaká je prognóza jeho dalšího chování. Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „VTOS“) je na místě pouze tehdy, pokud je odůvodněn předpoklad, že odsouzený povede i na svobodě řádný život (prokázal polepšení) a že tu není pro společnost příliš vysoké riziko recidivy (Šámal, 2010). Podstata podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody je o tom, že se odsouzený předčasně propouští na svobodu a že se mu výkon zbytku tohoto trestu podmíněně promíjí pod podmínkou, že se ve zkušební době osvědčí, tj. povede řádný život a vyhoví podmínkám uložených soudem. Pokud se tak stane, pak už vůbec nemusí vykonat zbytek trestu odnětí svobody, který se mu definitivně promíjí. Osvědčení má za následek, že se má za to, že celý trest byl vykonán dnem, kdy byl odsouzený podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody (Šámal, 2010).

Podmínky podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody

O podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody rozhoduje soud na návrh státního zástupce nebo ředitele věznice, v níž se vykonává trest, na žádost odsouzeného nebo i bez takové žádosti z vlastního podnětu soudu. Návrh na podmíněné propuštění může navrhnout též zájmové sdružení občanů, které nabídlo převzetí záruky za dovršení nápravy odsouzeného (Šámal, 2010). Podání návrhu na podmíněné propuštění nezakládá právní nárok ani ústavně zaručené právo na to, aby bylo žádosti vyhověno, posouzení je zcela na soudu. Dle ustanovení § 88 odst. 1 trestního zákoníku může soud odsouzeného podmíněně propustit na svobodu, jestliže odsouzený po právní moci rozsudku, zejména ve výkonu trestu svým chováním a plněním svých povinností prokázal polepšení a může se od něho očekávat, že v budoucnu povede řádný život nebo soud přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného, a odsouzený vykonal alespoň polovinu uloženého nebo podle rozhodnutí prezidenta České republiky zmírněného trestu odnětí svobody. Soud nevyhoví návrhu ředitele věznice na podmíněné propuštění odsouzeného na svobodu, jen je-li zjevné, že by odsouzený po propuštění na svobodu nevedl řádný život. Soud při rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného za zločin přihledne také k tomu, zda odsouzený

včas nastoupil do výkonu trestu a zda částečně nebo zcela nahradil či jinak odčinil škodu nebo jinou újmu způsobenou trestným činem nebo zda vydal bezdůvodně obohacení získané trestným činem. Jestliže odsouzený vykonával ochranné léčení před nástupem výkonu trestu odnětí svobody nebo v jeho průběhu, přihlédně soud i k projevenému postoji odsouzeného k výkonu ochranného léčení.

V rámci rizik a následně příznivé prognózy se pracovník Probační a mediační služby, ale poté i soudce zabývají tím, v jakém prostředí bude pachatel žít, zda má rodinné a sociální zázemí, zaměstnání, bydlení atd. Jde o to zjistit, jaké jsou sociální poměry pachatele, jaké podmínky má vytvořeny pro přechod do normálního života na svobodě. Očekávání, že pachatel povede po podmíněném propuštění z výkonu trestu řádný život, musí být důvodné a založené na všestranném a aktuálním zhodnocení pachatelovy osobnosti, dosaďadního působení výkonu trestu apod. (Šámal, 2010).

Pilotní projekt Probační dům

Jak bylo řečeno výše, v rámci vyhodnocování rizik před podmíněným propuštěním z výkonu trestu odnětí svobody je klíčovým ukazatelem rodinné a sociální zázemí pachatele, které mu může pomoci při přechodu do normálního života a zabránit recidivě. Právě toto chybějící rodinné a sociální zázemí vede k tomu, že pachatel nemůže být podmíněně propuštěn, ačkoliv ostatní kritéria plní. S cílem rozšířit okruh osob, které mohou být podmíněně propuštěny, vznikl Pilotní projekt Probační dům, jehož provoz byl vyzkoušen v období od října 2015 do října 2016 v organizaci Nová šance, z. s., která se dlouhodobě (od roku 1998) zabývá postpenitenciární péčí, zaměřuje se na hledání účinných forem snižování recidivy a efektivnější adaptaci mužů propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody.²

Projekt financovalo Ministerstvo spravedlnosti, realizovala jej Probační a mediační služba, která na základě výběrového řízení pro provoz Probačního domu vybrala organizaci Nová šance, z. s. se sídlem v Ostravě. Dohodnutou klientelou Probačního domu byli muži podmíněně propuštěni z výkonu trestu odnětí svobody s dohledem. Nová šance se zavázala k poskytnutí 10 míst v Probačním domě s nepřetržitým provozem. Dle původního předpokladu měl provoz Probačního domu začít v červenci 2015, fakticky však začal až v říjnu 2015, kdy přišel první klient. Toto byla jedna ze slabin projektu, a to informační neprovázanost na okresní soudy, které o podmíněném propuštění rozhodují.

Nová šance má dlouhodobé zkušenosti se sociální prací s osobami propuště-

nými z výkonu trestu odnětí svobody. Azylový dům provozovaný touto organizací již fungoval jako bydliště pro muže, kteří žádali o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a jelikož nesplňovali podmínku bydlení, dohodli se předem s Novou šancí, že po podmíněném propuštění budou bydlet v její ubytovně. Informaci o zajištěném bydlení si rovněž před svým rozhodnutím ověřoval soud. Podmíněně propuštěný klient však mohl kdykoliv azylový dům opustit, naopak Nová šance mohla klientovi ubytování ukončit v případě, že neplnil pravidla pobytu. Jiné podmínky byly nastaveny pro pobyt v Probačním domě.

Jelikož se jednalo o pilotní projekt, vytipovala vhodné adepty již Vězeňská služba a oslovila je s nabídkou této možnosti. Pokud měl odsouzený zájem o podmíněně propuštění do Probačního domu, bylo podmínkou navázání jeho spolupráce s Probační a mediační službou, která s odsouzeným dva až tři měsíce spolupracovala a dle průběhu spolupráce Novou šancí informovala o dalším případném potenciálním klientovi.

Rozhodnutí o podmíněném propuštění z trestu odnětí svobody je vždy úkolem soudu. Zásadní rozdíl v situaci, kdy byl odsouzený podmíněně propuštěn do Probačního domu oproti běžnému propuštění byl v tom, že soud ve svém rozhodnutí uložil odsouzenému povinnost absolvovat resocializační program v Probačním domě, a zároveň stanovil jako povinnost i dobu pobytu v Probačním domě. Doba pobytu byla stanovena v rozmezí tří až šesti měsíců, v některých případech nechal soud dobu pobytu na zvážení probačního úředníka.

Odsouzený, který si žádal o podmíněně propuštění do Probačního domu, byl Probační a mediační službou předem seznámen jak s obsahem resocializačního programu, tak s pravidly pobytu v Probačním domě. Zároveň mu soudní rozhodnutí o podmíněném propuštění ukládalo jako povinnost po stanovenou dobu v Probačním domě setrvat a absolvovat resocializační program. Toto opatření se v rámci práce s klienty v Probačním domě projevilo jako velmi účinné.

Záměrem Probačního domu byla zejména integrace a resocializace mužů po výkonu trestu odnětí svobody zpět do společnosti, podpora a pomoc při dosažení cílů těchto osob a ochrana společnosti před recidivou a bezdomovectvím. Probační dům poskytoval osobám propuštěným z výkonu trestu odnětí svobody komplexní odborné sociální služby, s cílem kvalitní postpenitenciární péče jako prevence recidivy, tj. odborné působení v rizikových oblastech klienta, včasná pomoc prostřednictvím zajištění základních lidských potřeb jako je vytvoře-

ní zázemí, sociální jistoty, osvojení pracovních návyků, získání stabilního zaměstnání, možnost rekvalifikace (Toporčáková, 2016).

Co tedy Probační dům fakticky nabízel: primárně ubytování, v němž byl zajištěn nepřetržitý provoz a přítomnost zaměstnance Nové šance. Podmínkou ubytování byla nulová tolerance k alkoholu a drogám. V případě, že klient Probačního domu začal návykové látky užívat, nemohl mu ale být pobyt okamžitě ukončen. Nová šance oznámila tuto skutečnost Probační a mediační službě, která dala soudu informaci o tom, že podmíněně propuštění neplní svůj účel a je nutný návrat do nepodmíněného trestu odnětí svobody.

Každý klient měl při příchodu do Probačního domu probační plán vytvořený společně s Probační a mediační službou, po příchodu do Nové šance byl společně s ním vytvořen individuální plán jeho pobytu v Probačním domě. Tyto plány se v některých bodech prolínaly.

Resocializační program Probačního domu obsahoval vzdělávací kurz (finanční gramotnost, dluhová problematika, dovednosti na trhu práce), arteterapii, konzultace s psychoterapeutem a s psychologem. Základním prvkem resocializačního programu byli pracovní aktivity klientů, které se odehrávaly v areálu Nové šance. Byly to práce v dřevařské a zámečnické dílně, klienti se učili pracovat na strojích se dřevem, se železem. Dále to byly pracovní činnosti v areálu Nové šance, jako hlídání areálu, úklid, drobné zednické práce apod., s cílem znovuoobnovení pracovních návyků a získání zručnosti. Po absolvování programu měli klienti možnost vycházek, povinností bylo vrátit se do areálu do 22. hodiny. V rámci pobytu měli nárok na několik dní dovolené.

Pobyt v Probačním domě za rok jeho trvání absolvovalo 14 podmíněně propuštěných mužů. Ti při svém odchodu pobyt hodnotili převážně pozitivně, zejména možnost přejít z výkonu trestu odnětí svobody do „chráněného“ prostředí, kde mají možnost řešit své osobní i praktické problémy s asistencí sociálního pracovníka, případně psychologa, terapeuta. Takto pozitivně hodnotili i vzdálenost od domova, respektive od sociálního prostředí, v němž trestnou činnost páchali (Toporčáková, 2016).

Ze strany Nové šance provoz Probačního domu zabezpečoval jeden sociální pracovník, čtyři pracovníci v sociálních službách a jeden terapeut.

Existenci probačních domů předpokládá strategický program Ministerstva spravedlnosti České republiky Koncepce vězeňství do roku 2025 (Ministerstvo spravedlnosti, 2016), nicméně pro rok 2017 se realizace dalšího pilotního projektu nepředpokládá.

Závěr

Podstatný nárůst kriminality, ke kterému došlo v České republice po roce 1989, vedl ke značnému zatížení a mnohdy i přetížení orgánů činných v trestním řízení, což mělo dopad zejména na délku trestního řízení a na zvýšený počet osob ve vězení. Tento stav vyvolal potřebu změnit trestní politiku. Důležitou roli při její realizaci představovala možnost uložení dohledu u podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Podmíněné propuštění je zkouškou toho, jak účinné byly vězeňské metody zacházení, jaké schopnosti a možnosti má Probační a mediační služba, jak je společnost ochotná a schopná dostát svým povinnostem přispět k nápravě pachatele a konečně i zkouškou adaptability podmíněného propuštění. Propuštění vězně má značný význam pro společnost, pro jeho rodinu a celkově pro celý proces výchovného působení ve vězení a na svobodě. Je nesporné, že možnost podmíněného propuštění ovlivňuje pozitivně vězeňskou atmosféru a dává vězňům perspektivu propuštění, mimo to umožňuje ovlivňovat proces návratu vězně do společnosti. Jak však správně autoři (Rozum, Jarkovská, Kotulan, 2004) poznamenávají, výše uvedené funkce je podmíněné propuštění schopné plnit pouze při správné aplikaci a při kvalifikovaném přístupu zúčastněných orgánů, přičemž sociální práce při přechodu vězně z vysoce kontrolovatelné

ho života ve vězení do svobodné společnosti hraje nezastupitelnou roli.

- 1 Druhy trestů jsou v českém právním řádu upraveny v zákonu č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, § 52.
- 2 Blíže informace o organizaci: <http://www.koblov.cz/>

POUŽITÉ ZDROJE

- HART, H. L. A. *Prolegomenon to the Principles of Punishment*. In: LATA, J. 2007. Účel a smysl trestu. Praha, Lexis Nexis.
- KALVODOVÁ, V. *Postavení trestu odnětí svobody v systému trestněprávních sankcí*. 2002. Brno, Masarykova univerzita.
- KALVODOVÁ, V. *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. 2012. Praha, Wolters Kluwer, Česká republika.
- KARABEC, Z., DIBLÍKOVÁ, S., MACHÁČKOVÁ, R. *Krátkodobé tresty odnětí svobody: závěrečná studie z výzkumu*. 2000. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci.
- KARABEC, Z. (Eds.). *Restorativní justice: sborník příspěvků a dokumentů*. 2003. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci.
- MATOUŠEK, O. (Eds.). *Sociální práce v praxi: specifiky různých cílových skupin a práce s nimi*. 2005. Praha, Portál.
- MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI. 2016. *Koncepce vězeňství do roku 2025*. [online]. [28. 8. 2016]. Dostupné z: www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2016/01/Koncepce-II.doc
- MORGAN, R., REINER, R., MAGUIRE, M. *The Oxford Handbook of Criminology*. 2012. New York, NY, Oxford University Press.
- MOTEJL, O. *Vězeňství*. 2010. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv.
- NAVRÁTILOVÁ, J. *Výjimečný trest*. 2010. Praha, Leges. Probační a mediační služba ČR. [online]. [3. 9. 2016]. Dostupné z: <https://www.pmscr.cz/>

- RAWLS, J. 1955. *Two Concepts of Rules* [online]. [20. 5. 2016]. The Philosophical Review. Vol. 64, No. 1 (Jan. 1955) pp. 3-32. Dostupné z: <http://philosophy-faculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/Courses/RAWLStwoconceptsrules.pdf>
- ROZUM, J., KOTULAN, P., TOMÁŠEK, J. *Účinnost dohledu u osob podmíněně propuštěných*. 2008. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci.
- ROZUM, J., JARKOVSKÁ, L., KOTULAN, P. *Institut dohledu u podmíněného propuštění: závěrečná zpráva z výzkumu*. 2004. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci.
- SOTOLÁŘ, A., PŮRY, F., ŠÁMAL, P. *Alternativní řešení trestních věcí v praxi*. 2000. Praha: C. H. Beck.
- ŠÁMAL, P. *Trestní zákoník: komentář*. 2009–2010. Praha, C. H. Beck.
- ŠČERBA, F. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2014. Praha, Leges.
- TOPORČÁKOVÁ, Renata. 2016. Ostrava, Archiv Nová šance, z. s.
- ZEHR, H. *Úvod do restorativní justice*. 2003. Praha, Sdružení pro probaci a mediaci v justici.
- ŽATECKÁ, E. *Postavení a úkoly Probační a mediační služby*. 2007. Ostrava, Key Publishing, s. r. o.

Autorka Mgr. Kateřina Cilečková, Ph.D. (katerina.cileckova@osu.cz) je odborným asistentem na Katedře sociálních věd Fakulty sociálních studií, Ostravská univerzita, Fráni Šrámka 3, 709 00 Ostrava - Mariánské Hory, Česká republika.

Autorka Mgr. Adéla Stodůlková (astodulkova@pms.justice.cz) působí v Probační a mediační službě Ostrava, Tovární 985/18, 709 00 Ostrava, Česká republika.

Informační servis čtenářům

Recenze knihy „Postarat se ve stáří“

Dudová, Radka. *Postarat se ve stáří. Rodina a zajištění péče o seniory*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2015. 200 stran. ISBN: 978-80-7419-182-4

V knižnici Sociologické aktuality nakladatelství SLON vyšla publikace autorky Radky Dudové, která se zabývá problematikou stárnutí populace z pohledu sociologického. Jak sama autorka uvádí, všichni musíme počítat s tím, že jednou zestárne. Většina z nás bude potřebovat, aby se o nás někdo postaral. Na problematiku stárnutí je v knize nahlíženo jako na životní cyklus, autorka zde popisuje sociální role pozdějšího věku. Tím, jak v důsledku demografických změn přibývá starých lidí a ubývá mladých, nastává tzv. „věk starců“. Jakmile zestárnou silné generace narozené v 70. letech 20. století (tzv. Husákovy děti), budou ve společnosti převládat lidé ve starším věku. To je třeba si včas uvědomit a dopředu se na danou situaci připravit. Jde o relativně velmi silnou politickou a kulturní generační skupinu. To bude mít dopady do všech oblastí života společnosti. Autorka v této souvis-

losti poukazuje na fakt, že péče je univerzálním rysem lidského života. Každý člověk potřebuje péči. Nejprve jako novorozenec a kojeneček, následně v mnoha situacích v životě a také jako stárnoucí a starý člověk. Otázkou pak je, kdo je povinen tuto péči poskytovat, či od koho to společnost očekává. Různé očekávání péče lze vidět z pohledu pohlaví, ekonomického postavení, rasy, etnicity. Na péči má vliv řada faktorů, nezáleží pouze na tom, že jde o toho, kdo péči poskytuje a kdo ji přijímá. Vliv má také společnost, komunita, ve které člověk žije, v různých kulturách se může dle zvyklostí očekávání péče lišit. Péče o druhé je z pohledu společnosti, i přesto, jak je potřebná, nedocenená. Vykonaávají ji zpravidla ti, co mají ve společnosti nižší postavení, tedy ženy, chudší lidé, v západních společnostech lidé jiné, než bílé rasy. Práce spojená s pečovatelským, s tělem a tělesností je méně oceňo-

vána. Autorka se na toto snaží v publikaci upozornit a poukazuje na fakt, že nejenom v České republice je nyní důležité řešit problematiku formální a neformální péče, péče poskytované rodinou a péče poskytované veřejnými či tržně orientovanými institucemi. V knize je ukázáno, jak politický i veřejný diskurz otevřeně a částečně skrytě tlačí péči o staré lidi do rodiny, k příbuzným. Je zde také poukázáno na to, že péči v rodině nejčastěji poskytují ženy v předdůchodovém či mladém důchodovém věku. Byť tyto ženy poskytují péči obětavě, samy ji často potřebují také. Cílem autorky bylo rozvinout a podrobněji řešit téma spojené se stárnoucí populací a odpovědět na otázku: kdo se o nás postará?

Knihy je rozdělena do čtyř základních kapitol. Nejprve se autorka zabývá problematikou péče v teorii a praxi. Poukazuje na problematiku tzv. druhého demogra-

fického přechodu, kdy v důsledku změn demografického chování populací došlo k výrazné proměně věkové struktury z pohledu demografického stárnutí. Lidé se dožívají vyššího věku, roste naděje dožití a současně klesá porodnost. Z toho lze předpokládat, že v budoucnu bude větší potřeba péče o staré lidi, kteří nebudou schopni se o sebe samy postarat. Autorka se proto zabývá problematikou nedostatku péče, kdy se vedou diskuze o tom, že demografické změny povedou ke snižování dostupnosti péče o starší spoluobčany. Poroste počet osob, které budou péči potřebovat a naopak klesat počet těch, kteří budou péči poskytovat.

Autorka shrnuje obecně problematiku rámování neformální péče o starší, zabývá se otázkou, zda tato péče má být v rámci rodiny finančně ohodnocena ze strany státu apod. Věnuje se problematice teorie péče, teorie mezigeneračních vztahů, problematice výzkumu péče o starší lidi v ČR. Po stručném úvodu do problematiky péče a mezigeneračních vztahů se věnuje problematice veřejné podpory péče o seniory, popisuje změnu paradigmatu sociálních služeb péče, veřejné podpory péče o seniory. V části věnované problematice kdo pečuje, poukazuje na fakt, že o staré lidi v České republice většinou pečuje rodina. Jde většinou o neplacenou péči a vykonávají ji zpravidla ženy.

Druhá kapitola knihy se věnuje problematice péče o seniory z pohledu médií. Autorka poukazuje na fakt, že jde o mediálně zajímavé téma, kdy je rozvíjeno, jaké možnosti má nesoběstačný senior k dispozici. Následuje analýza diskurzu, jsou zde rozebírány tři typy textů, a to články v největších českých denících, programy politických stran a klíčové vládní dokumenty týkající se stárnutí a sociální péče. Je zde popsána metoda výzkumu, klíčové debaty a vývoj tématu jako jsou příprava reformy sociálních služeb, odraz reformy sociálních služeb a příspěvku na péči v médiích, reforma dlouhodobé péče. Otázkou také je, jak je nahlíženo na to, kdo má péči poskytovat. Z pohledu médií a politického diskurzu je to v první řadě rodina. Je poukázáno na fakt, že domácí péče je považována vždy za lepší, než jiná. Problematika péče o starší je také rámována do programů politických stran, do vládních dokumentů věnovaných stárnutí a péči.

Ve třetí kapitole se autorka věnuje tomu, jaké jsou reálné zkušenosti, potřeby a přání neformálních pečujících a snaží se posoudit, jak vše koresponduje s požadavky, které jsou z pohledu mediálního a politického diskurzu. Kapitola se zabývá příběhy péče, popisuje zde, jak prožívají svůj život a jak vnímají svoji situaci ženy a muži, kteří poskytují péči zpravidla svým rodičům, co je vedlo k rozhodnutí pečovat, jak se tato péče projevila na jejich pracovním a osobním životě. Pro výzkum

každodenních zkušeností jsou využity biografické rozhovory. Je zde popsána metoda výzkumu. Na základě zjištěných informací jsou popsány situace, co vedlo k rozhodování o péči, kdy se zpravidla ta, kdo péči poskytuje, rozhodla stát se primární pečovatelkou a následně co nastane, když je péče ukončena, jak to ovlivní další průběh života pečovatelky. Je zde kladena otázka proč zrovna já mám pečovat, zda mám čas a místo, zda je tu někdo jiný, kdo by mohl pečovat. Autorka popisuje, proč zpravidla pečují ženy. Část kapitoly se věnuje problematice práce a péče. Vliv na rozhodování, zda bude žena pečovat o staré rodiče má také to, zda je žena v důchodu či zda je ještě ekonomicky aktivní. Ženy, které odcházely do důchodu relativně mladé, před šedesátým rokem věku, hovořily o tom, že při rozhodování mělo vliv i to, že jsou již v důchodu. Nemusely tedy řešit kombinaci pracovního úvazku a péči o rodiče. Některé ženy odešly z důvodu péče o rodiče do předčasného důchodu, některé práci přerušily. Část žen kombinovala práci a péči. Pokračovat v práci mohly ženy především díky flexibilní pracovní době a vstřícnosti zaměstnavatele. Dalším faktorem, kdy žena mohla kombinovat práci a péči, bylo, že v péči pomáhaly také další osoby. Je zde také popsáno, co vedlo pečovatelky k využití institucionální pobytové péče. Příběhy, které jsou zde popsány, ukazují, že institucionální pobytová péče není v rozporu s domácí neformální péčí. Je brána jako doplňková možnost v důsledku potřeb rodiny i seniora. Autorka zde popisuje také fakt, co nastává v době, kdy se pečovatelky starají o svoji matku až do její smrti a co nastane následně. Zda jsou pečovatelky na tuto situaci připraveny, jak se s tím vyrovnávají. V tuto dobu také nastává situace, že si pečovatelé uvědomují konečnost svého života a kladou si otázku, kdo se jednou postará o ně. V této kapitole je tedy na základě biografických vyprávění žen nastíněn průběh pečování o vlastní stárnoucí nesoběstačné rodiče. Vzhledem k tomu, že ženy odcházejí do důchodu později než tomu bylo v dřívějších dobách, lze očekávat, že v budoucnu potřeba intenzivní péče o nesoběstačné rodiče nastane v době, kdy je jejich dcera ještě ekonomicky aktivní. Opuštění pracovního místa je pro dané ženy riskantní a je otázkou, zda budou ochotné toto podstoupit z důvodu péče.

Další čtvrtá kapitola se věnuje problematice budoucí podoby péče. Je zde otázka, zda se postará rodina, zda je domácí péče vždy lepší, jestli je neformální péče dostatečně oceněna, zda je možné pečovat a pracovat a kdo se postará, zda žena či muž. Ve vyspělých zemích se předpokládá, že zajištění péče o seniory je závislé na rodině, státu, trhu a dobrovolnických organizacích. Mezigenerační solidarita ne-

může fungovat pouze na základě péče z pohledu rodin, je třeba ji zajistit na úrovni celé společnosti. Zajistit lidem důstojné stárnutí a umírání je pro vyspělou společnost nezbytné, nelze to však bez veřejné podpory, která bude reagovat na různé životní situace.

Jak již bylo řečeno, poskytování péče o seniora v rodině je velice náročný úkol. Radka Dudová se ve své publikaci zaměřila na řadu důležitých otázek, které jsou s péčí o seniory spojeny. Provedla analýzu mediálního a politického diskurzu, který porovnávala s výsledky svého biografického výzkumu neformálních pečovatelek a pečovatelů. Na základě osobních příběhů pečujících žen a mužů poukazuje na jejich obětavost, lásku projevovanou v každodenních aktivitách na jedné straně a straně druhé ekonomická rizika, vyčerpání, pocit nezastupitelnosti a nakonec i hledání možných jiných řešení péče.

V souvislosti s problematikou stárnutí populace je kniha příspěvkem do diskuze o problematice o nesoběstačné seniory. Rozhodně ji lze doporučit všem, kteří se problematikou stárnutí populace zabývají, a to nejenom z pohledu sociologického či demografického. Je tedy určena demografům, sociologům, politikům, novinářům. Je nezbytné si uvědomit, že stárne me všichni. V dnešní době lze předpokládat, že se dožijeme relativně vysokého věku a tudíž s velkou pravděpodobností budeme i my, dnes ještě mladší, potřebovat v budoucnu péči. Kdo se o nás následně postará?



Autorka doc. Ing. Jitka Langhamrová, CSc. (LanghamJ@vse.cz) je vedoucí Katedry demografie Fakulty informatiky a statistiky Vysoké školy economiccké v Praze (Department of demography, Faculty of Informatics and Statistics of The University of Economics Prague), nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Žižkov, Česká republika.

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

Z obsahu čísla červen - červenec:

- Aktuální nabídka seminářů Institutu vzdělávání APSS ČR - 2. pololetí 2017
- Představujeme radní pro oblast sociálních služeb v krajích: Královéhradecký kraj
- Seriál Putování za sociálními službami s Davidem Pospíšilem: Klub Atom Plzeň
- Novela zákona o sociálních službách - oblast kvality poskytování sociálních služeb
- Mgr. Tomáš Ergens, DiS.: Time management v sociálních službách, 5. díl
- Mgr. Lucie Pohlová, DiS.: Diabetik v sociální službě - akutní komplikace
- Mgr. Bc. Andrea Tajanovská, DiS.: Anketa: Je nízké ohodnocení v sociálních službách jediným důvodem k nebývalé fluktuaci zaměstnanců?
- JUDr. Vladimír Hort: Právní poradna: Mlčenlivost zaměstnanců poskytovatele sociální služby
- Mgr. Petr Mach: Sociální pracovník v sociální službě a opatrovník
- JUDr. Vladimír Hort: Právo: Kontrola z hlediska osobnostních práv zaměstnance, 1. díl
- Ing. Daniela Lusková, MPA: Metodické kapitoly z kvality, 1. díl
- Michal Matula: Moderní technologie: Patří sociální síť do sociální práce?
- Mgr. et Mgr. Romana Jakešová: Veřejný ochránce práv: Invalidní důchody v agendě veřejného ochránce práv

Z domácího tisku

Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí. / LANGER, Radim

In: Práce a mzda. - Roč. 65, č. 3(2017), s. 25-30. Posudkové komise (PK MPSV) jsou zajímavým fenoménem sociální oblasti a zůstávají přes určité problémy stabilizujícím prvkem posudkové činnosti v sociální sféře. Historie PK MPSV. Jak jsou PK MPSV organizovány, co posuzují, jak v praxi fungují. Náležitosti posudku.

Mikroekonomická analýza malé důchodové reformy v České republice (tzv. I. pilíř). / VOPÁTEK, Jiří

In: Politická ekonomie, č. 1 (2017), s. 96-118. Analýza kvantifikovaného vývoje solidarity a ekvivalence v průběžném důchodovém systému před a po tzv. malé důchodové reformě v časové řadě 2005-2016 v ČR u základní důchodové dávky - starobního důchodu. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/1129>

Důsledky změn věkové struktury obyvatelstva na vývoj nákladů na poskytování zdravotní péče. / PRŮŠA, Ladislav

In: Demografie. Roč. 59, č. 1 (2017), s. 33-48. Autor provádí rozbor dat ve vztahu k udržitelnosti financování zdravotnictví. Charakterizuje determinanty vývoje nákladů na zdravotní péči a následně za využití regresní přímky prezentuje odhad očekávaného vývoje nákladů zdravotních pojišťoven na zdravotní péči do roku 2030. Na základě publikovaných propočtů je zřejmé, že dojde k výraznému nárůstu výdajů zdravotních pojišťoven na zdravotní péči.

Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/46203820/Pr%C5%AF%C5%A1a.pdf/dae66cdf-ea8b-4d4b-8644-fef6663186ae?version=1.0>

Etická dilemata v praxi - výstupy z kazuistických setkání sociálních pracovníků. / HEJLOVÁ, Magdaléna - VINKLEROVÁ, Marie
In: Listy sociální práce. Roč. 5, č. 9 (2017), s. 15-16.
Reflexivní praxe v sociální práci: diskuse na příkladu sociální práce s lidmi v hmotné nouzi. / HUBÍKOVÁ, Olga - HAVLÍKOVÁ, Jana

In: Sociální práce/Sociálna práca. Roč. 17, č. 2 (2017), s. 42-57.

Cílem statí je přispět k prohloubení pochopení podstaty reflektivní praxe a významu jejího uplatňování sociálními pracovníky při jejich každodenní práci s klienty, a to s využitím příkladu sociální práce s lidmi v hmotné nouzi (HN). Jelikož v České republice není doposud mezi sociálními pracovníky povědomí o tom, co reflektivní praxe je, stále dostatečně rozšířeno, je pojem reflektivní praxe představen poměrně rozsáhle. Východiskem je reflektivní praxe v pojetí Fook a Gardner: od jejího teoretického zakotvení, přes praktické přínosy, až po nástroje a postupy jejího uplatňování v praxi. V kontextu reflektivní praxe, resp. její absence, je pak zvažován současný výkon sociální práce s lidmi v HN zajišťovaný Úřadem práce ČR. Při tom jsou reflexivně využity zkušenosti autorek z jejich výzkumných, publikačních, metodických a vzdělávacích aktivit zaměřených na sociální práci s lidmi v HN, které probíhaly v letech 2012-2015. V závěru textu jsou pak diskutovány možné přínosy a rovněž rizika případného zavedení postupů reflektivní praxe do prostředí sociální práce s lidmi v HN vykonávané na kontaktních pracovištích ÚP ČR.

(Ne)vítaná novela. / GÁLIS, Radek

In: MŮŽEŠ, č. 4 (2017), s. 14-15. Chystaná aktualizace zákoníku práce upravuje i podmínky práce z domova - benefitu, který často pomáhá lidem s postižením obstat na otevřeném trhu práce. Zkušenosti osob se zdravotním postižením.
Dostupné z: <http://www.muzes.cz/getattachment/e7de1e42-8b1d-4eac-840a-060ee0018d93/>

Podpora rodin s dětmi prostřednictvím daňové dávkového systému. / ŠATAVA, Jiří
Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i., 2016. 24 s.

Stát může finančně podpořit domácnosti s nezaopatřenými dětmi, respektive s nejmladším dítětem od 1 do 3 let, snížením jejich daňové zátěže nebo zvýšením sociálních dávek, které tyto

domácnosti pobírají. Oba způsoby podpory zvyšují jejich čistou mzdu. Tato studie poskytuje evidenci o výši finanční podpory domácností s dětmi a opatřeních, které ji limitují.

Dostupné on-line na: http://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_5_2016_Danova_podpora_rodin_s_detmi/IDEA_Studie_5_2016_Danova_podpora_rodin_s_detmi.html#p=6

Ze zahraničního tisku

Cash-for-care policy in Sweden: An appraisal of its consequences on female employment. [Politika „Cash-for-care“ ve Švédsku: analýza důsledků pro zaměstnanost žen.] / GIULIANI, Giuliana - DUVANDER, Ann-Zofie

In: International Journal of Social Welfare. Roč. 26, č. 1 (2017), s. 49-62.

V roce 2008 byla ve Švédsku zavedena politika „cash-for-care“ (vardnadsbidrag), tzn. dotace pro rodiče, jejichž děti jsou ve věku od jednoho do tří let, a kteří nepoužívají veřejně dotované zařízení péče o děti. Peněžní prostředky mají být použity jako příspěvek nebo náhrada příjmu pro ty rodiče, kteří zůstali doma se svými dětmi, ale také platí za soukromou péči o děti. Hlavním cílem této studie bylo zjistit, jaký měl tento model vliv na zaměstnanost matek ve Švédsku.

Crisis and change in industrial relations in Central and Eastern Europe. [Kříze a změna v industriálních vztazích ve střední a východní Evropě.] / SOULSBY, Anna - HOLLINSHEAD, Graham - STEGER, Thomas

In: European Journal of Industrial Relations. Roč. 23, č. 1 (2017), s. 5-15.

Tento článek představuje zvláštní vydání, které je věnováno industriálním vztahům ve střední a východní Evropě od finanční a hospodářské krize. V těchto zemích chybí silné instituce industriálních vztahů tradiční ve většině západní Evropy a země v tomto regionu byly zvláště zranitelné. Nicméně existují důležité národní rozdíly a strategie klíčových aktérů významně ovlivnily výsledky.

Precarious work and care responsibilities in the economic crisis. [Nejisté práce a pečovatelské povinnosti v době ekonomické krize.] / HAŠKOVÁ, Hana - DUDOVÁ, Radka

In: European Journal of Industrial Relations. Roč. 23, č. 1 (2017), s. 47-63.

Ekonomická transformace po roce 1989 a globální ekonomická recese, která započala v roce 2008, způsobily nárůst nejisté práce v zemích střední a východní Evropy. V důsledku refamilializace získala nejistá práce specifickou podobu pro ženy. Autorky používají Českou republiku jako příklad při analýze trendu, který je zřejmý v zemích Visegrádu, a aplikují přístup schopností (capabilities approach), aby porozuměly dynamice nejisté práce v životech žen s pečovatelskými povinnostmi.

Challenges facing foster parent resource workers in Canada. [Jakým výzvám čelí pracovníci při práci s pěstouny v Kanadě.] / BROWN, Jason - GERRITS, Julie - ANDERSON, Landy

In: International Journal of Social Welfare. Roč. 26, č. 1 (2017), s. 63-74.

Dostupné z: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ijsw.12219/full>

From the history of the International Labour Organisation

On 28 June 1919, the Versailles Treaty was signed and an organising committee was established charged with preparing for the first International Labour Conference (ILC) and the creation of the International Labour Organisation (ILO). On 29 October 1919, the first ILC was convened which lasted until 29 November of the same year. The ILO will, therefore, celebrate 100 years of existence in 2019.

The issue of age discrimination in migration legislation, policy and practice

The article highlights the widespread but little-known existence of age discrimination in forced migration legislation, policy and practice. Employing the term "social age", the author analyses the ways in which people are segregated with respect to forced migration according to chronological age, biological development and family status. The article aims to contribute towards the further research of age discrimination in all its forms and in the various contexts of forced migration.

Probation „half-way houses“ as a way of facilitating supervised conditional release from prison

The predominantly theoretical article deals with supervised conditional release from prison and the potential for the field of social work with respect to conditionally released persons. The article mentions the theoretical starting points of both the retributive and restorative approaches to justice and the negative and positive aspects of both variants. It also addresses the status and responsibilities of the Probation and Mediation Service of the Czech Republic as a special body that brings together

particular elements of social work and ways of dealing with crime. The article traces information on the process surrounding conditional release from imprisonment from the point of view of the individual actors involved in the process. The conclusion of the article discusses the „Probation Half-way House“ pilot project which was conducted by the Ostrava-based Nová šance (New Chance) non-profit organisation, and which aimed to broaden the range of options open to persons entitled to conditional release from prison. The aims of the project were to provide clients in the context of social work with a safe transition from a highly-regulated life in prison to an often very demanding life at liberty and to address, in particular, the integration and resocialisation of men into society following imprisonment and the support and assistance available for achieving the aims of the target group on the one hand, and protecting society against a relapse into crime and homelessness on the other. With respect to future developments, the Prison Concept Strategic Programme of the Ministry of Justice of the Czech Republic envisages the existence of probation half-way houses before 2025.

Book review: „Postarat se ve stáří“ (Care in Old Age)

The library of the Sociological News Publisher SLON has published a book by author Radka Dudová which deals with ageing populations from the sociological point of view. As the author herself stated, we all have to count on one thing - one day we'll start to get old, and most of us will need somebody to take care of us. The issue of ageing is seen in the book as part of the life cycle, in the context of which the author describes the social role of later age.

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

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

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblastí práce a sociálních věcí, které zajišťuje oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z 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

