



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

***Investice do dětí:
cesta ven z bludného
kruhu znevýhodnění***

Studie národních politik

Česká republika

Tuto publikaci připravila pro Evropskou komisi společnost:



© Ilustrace na obálce: Evropská unie

Ani Evropská komise, ani žádná jiná osoba jednající jejím jménem, nemůže být brána k odpovědnosti za použití informací obsažených v této publikaci.

Text vyjadřuje pouze názory autora a nemůže být chápán jako oficiální stanovisko Evropské komise nebo členské země.

Více informací o síti nezávislých expertů je dostupných na:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

© Evropská unie, 2014

Reprodukce je přípustná za předpokladu, že zdroj je uveden.

Investice do dětí:

**cesta ven z bludného
kruhu znevýhodnění**

Studie národních politik

**TOMÁŠ SIROVÁTKA
MASARYKOVA UNIVERZITA**

ČESKÁ REPUBLIKA

Obsah

Shrnutí.....	5
1. Zhodnocení celkového přístupu a řízení	8
2. Dostupnost přiměřených zdrojů	11
2.1 Politiky podporující pracovní uplatnění rodičů, zejména těch, kteří stojí na okraji trhu práce, a rodičů ve zvlášť ohrožených domácnostech	11
2.1.1 Politiky zajišťující, aby se práce rodičům „vyplatila“	11
2.1.2 Podpora zaměstnatelnosti rodičů samoživitelů a druhých výdělečně činných členů domácnosti v placené práci, integrace do pracovního procesu po rodičovské dovolené.....	14
2.1.3 Zajištění přístupu k cenově dostupnému a kvalitnímu předškolnímu vzdělávání a péči, při zohledňování rozmanitých pracovních režimů.....	15
2.1.4 Podpora kvalitní a inkluzivní zaměstnanosti a pracovního prostředí umožňujícího rodičům rovnoměrně vyvážit profesní a rodičovské role	16
2.2 Politiky zajišťující přiměřenou životní úroveň prostřednictvím optimální kombinace peněžitých a nepeněžitých dávek.....	20
2.2.1 Zajištění přiměřených, účinných a vzájemně provázaných dávek (přiměřená rovnováha mezi univerzálními a adresnými dávkovými systémy a prevence pastí neaktivity s ohledem na vývoj typů domácností)	20
2.2.2 Doplnková schémata peněžitě podpory příjmu a nepeněžitých dávek, při zachování rovnováhy mezi oběma typy dávek	22
2.2.3 Eliminace stigmatizace a nedostatečného čerpání ve vztahu k majetkově testovaným a adresným dávkám.....	23
2.3 Dostupnost cenově přiměřených a kvalitních služeb.....	24
2.3.1 Podpora sociálního začleňování a rozvoje potenciálu předškolní výchovy a péče (přizpůsobení opatření potřebám rodin, povzbuzování účasti znevýhodněných dětí a zapojování rodičů)	24
2.3.2 Podpora potenciálu vzdělávacích systémů přerušit cyklus znevýhodnění (odstraňování překážek jako je cena, vytváření podmínek pro desegregaci, poskytování individuální podpory)	24
2.3.3 Zvýšení vnímavosti systémů zdravotní péče k potřebám znevýhodněných dětí (zajištění všeobecné dostupnosti zdravotní péče, odstraňování překážek jako jsou cena či kulturní faktory a posílení prevence).....	25
2.3.4 Zajištění odpovídajících podmínek pro bydlení a život dětí (zajištění cenově dostupného a kvalitního bydlení pro rodiny i pro osoby ohrožené bezdomovectvím).....	25
2.3.5 Zlepšení podpory rodin a kvality náhradní péče (posílení prevence, zajištění kvality služeb pro děti v náhradní péči a podpora dětí při vstupu do dospělosti)	27
3. Boj proti dětské chudobě a sociálnímu vyloučení v Evropském semestru.....	28
4. Využití vhodných finančních nástrojů EU.....	30
Literatura	33

Shrnutí¹

Žádná integrovaná komplexní strategie investování do dětí v zájmu prolomení bludného kruhu znevýhodnění nebyla v České republice přijata. Strategie sociálního začleňování, tak jak je zpracována v několika strategických dokumentech, představuje pokus zavést integrovanou komplexní strategii sociálního začleňování, jež investice do dětí do určité míry zahrnuje. Do praxe jsou však tyto dokumenty zaváděny jen částečně nebo pomalu. Prioritou současné politiky je vyrovnaný veřejný rozpočet. Politická vůle k sociálním investicím byla v letech 2007-2013 minimální.

Prosazování důrazu na zohledňování práv a zájmů dětí na všech úrovních sociální politiky (mainstreaming) patří mezi slabé stránky. Je to dáno horizontální i vertikální fragmentací politik. Ačkoliv na různých úrovních veřejné správy i v dalších sektorech, jichž se problematika dotýká, je dostatečně široký okruh zainteresovaných aktérů, jejich vzájemná součinnost je malá. Důležitou roli hrají neziskové organizace činné v různých oblastech sociálních služeb. Jejich aktivity jsou účinně podporovány prostřednictvím programů Evropského sociálního fondu (ESF). Dostupné zkušenosti a odborné znalosti nejsou v procesu tvorby politik systematicky využívány: politické cíle jsou podle všeho pro tvorbu politik významnějším vodítkem než přístup opřený o poznatky (*evidence-based approach*). Nedostatečnou integraci politik cílených na děti by bylo možné řešit prosazováním hodnocení sociálního dopadu do procesu tvorby politik, přičemž investice do dětí by mohly sloužit jako referenční hledisko: Evropská komise (EK) by takový přístup mohla podpořit pomocí strategie Evropa 2020.

V oblasti začlenění na trh práce čelí země zejména problému nízké zaměstnanosti žen s malými dětmi a vysoké (dlouhodobé) nezaměstnanosti marginalizované pracovní síly, jako jsou osoby bez kvalifikace, mladí lidé, osoby se zdravotním postižením nebo Romové. Za silnou stránku českých politik lze považovat dostatečné ekonomické pobídky k práci, včetně flexibilního modelu rodičovské dovolené. Některé z pobídek však byly oslabeny. Aktivační bonusy, vyplácené pokud se nezaměstnaný zapojil do veřejné služby, byly bohužel zrušeny a minimální mzda byla v roce 2013 po sedmi letech jen minimálně zvýšena. Slabých stránek je několik: v zásadě je zde malá snaha rozvíjet aktivní politiky trhu práce, především s ohledem na skupiny, které mají k trhu práce nejdál (ačkoliv jistý obrat k lepšímu lze snad pozorovat od března 2013). Nedostatečné personální kapacity úřadů práce nedovolují pracovníkům věnovat se případové práci a nabízet uchazečům o zaměstnání individuální podporu a poradenství, i když některá opatření z poslední doby se snaží situaci zlepšit. Zařízení péče o předškolní děti je nedostatek a nůžky se rozevírají. Největším problémem je kapacita zařízení pro péči o děti do tří let. Opatření přijatá v poslední době (firemní školky, dětské skupiny) přinesou jen malou úlevu. Celoživotnímu učení chybí odpovídající legislativní rámec a nezbytné finanční nástroje, takže vývoj v této oblasti je pomalý.

Pokud jde o přístup ke zdrojům, poměrně příznivá data v oblasti rizika dětské chudoby (a sociálního vyloučení) jsou doprovázena tendencí k přetrvávání chudoby u určitých znevýhodněných skupin. Nejpalčivějším problémem je vícečetná deprivace romských dětí žijících ve vyloučených lokalitách. Počty osob, které se za určité období stanou chudé, i těch, které se z chudoby vymaní, jsou přitom nízké – vyloučené skupiny se tak ocitají na sestupné spirále a vzniká riziko polarizace mezi nimi a zbytkem společnosti.

¹ Dovolujeme si upozornit čtenáře, že text této zprávy byl dokončen v září 2013 a nemůže tedy zahrnovat analýzu dat ani analýzu vývoje politiky, které byly známy po tomto datu.

České republice se nicméně podařilo vytvořit systém sociální ochrany, jenž účinně zmírňuje rizika chudoby a zároveň je velmi efektivní: obecné riziko chudoby patří mezi nejnižší v EU a současně i výdaje na sociální ochranu se řadí mezi nejnižší. Přes nedávný pokles veřejných výdajů se základní rysy systému příliš nezměnily. Žádné jednotlivé opatření nepřineslo výrazné zhoršení přístupu dětí k odpovídajícím zdrojům. Některé segmenty populace, jako jsou rodiny samoživitelů, rodiny se 3 a více dětmi a domácnosti nezaměstnaných, jsou však ohrožené více. Problematika přiměřené hranice minimálního příjmu a nečerpání dávek vázaných na ověření majetkových poměrů je tvůrci politik opomíjena (i když byla částka životního minima v letech 2007 až 2013 nepatrně zvýšena, tento růst výrazně pokulhával za růstem spotřebitelských cen). Balíček dávek určených dětem byl zredukován (sociální příspěvek byl zrušen a porodné sníženo) a na domácnosti s nízkými příjmy současně dolehlo i zvýšení DPH a deregulace nájemného.

Pokud jde o dostupnost sociálních služeb, tak jak jsou chápány v pokynech k této zprávě, lze stěžejní úkoly pro sociální politiku spatřovat v problému vyloučení velké části romských dětí z hlavního proudu vzdělávání a v nedostatku zařízení předškolní péče ve vyloučených romských lokalitách, a to v kombinaci s dalšími typickými znevýhodněními Romů a jejich dětí, jako jsou nedostatečný přístup ke zdravotní péči a bydlení.

Silnou stránkou politik v oblasti sociálních služeb je existence řady strategických dokumentů řešících problematiku chudoby a sociálního vyloučení: týká se to inkluzivního vzdělávání, politiky bydlení, prevence a řešení bezdomovectví, strategie pro boj se sociálním vyloučením ve vyloučených romských lokalitách a dalších oblastí. Prostředky/projekty ESF jsou v mnoha případech dobře navázány na priority vytyčené ve strategických dokumentech. Nedostatky, k nimž dochází při přenášení strategií do praxe, představují slabou stránku a lze je přičíst nedostatečným sociálním investicím do této oblasti. Dostupnost zdravotní péče mohlo znevýhodněným dětem zkomplikovat zavedení regulačních poplatků v roce 2008 a jejich zvýšení v roce 2012. Podpora bytů vyhrazených pro sociální bydlení klesla na 20 % původní úrovně z roku 2006. Nová koncepce bydlení definovala sociální bydlení velmi úzce – jako bytovou tíseň/krizi. Další dvě nejvíce naléhavé oblasti jsou za prvé, inkluzivní vzdělávání, kde by bylo žádoucí rychle a důsledně zavést individuální plány pro žáky se specifickými vzdělávacími potřebami a systém lépe personálně zabezpečit (učiteli, pedagogickými asistenty). Za druhé, je zapotřebí vytvořit legislativní rámec pro oblast sociálního bydlení a zajistit zde vyšší objem investic.

Chudoba a sociální vyloučení dětí nejsou samy o sobě předmětem hlavních národních reforem, jež vycházejí ze strategie Evropa 2020 v rámci Evropského semestru. Některé z vytyčených úkolů pro sociální politiku se nicméně dětí do určité míry týkají. Národní program reforem (NPR) věnuje pozornost „ohroženým dětem“ (tj. dětem, jimž se v rodině nedostává odpovídající péče) a obsahuje plán na vytvoření nového systému pěstounské péče. Dál také klade větší důraz na začleňování sociálně znevýhodněných dětí do hlavního proudu vzdělávání. Zároveň však ani NPR, ani jiné strategické dokumenty nenabízejí žádné konkrétní cíle v oblasti zmírnění chudoby a sociálního vyloučení dětí, navzdory tomu, že děti jsou ve srovnání s dospělou populací chudobou a vyloučením ohroženy více.

Mají-li být politiky ke zmírnění dětské chudoby a sociálního vyloučení lépe integrovány do Evropského semestru, bylo by nejprve nutné vytyčit konkrétní cíl v oblasti dětské chudoby. Za druhé by měla být lépe zohledněna specifická doporučení pro Českou republiku týkající se péče o děti. A konečně, měl by být přijat závazek zavádět taková fakta podložená reformní opatření, která mohou mít dopad na dětskou chudobu a vyloučení, například distribuční dopady

prostřednictvím zavedení „referenčních rozpočtů“ nebo zlepšení dostupnosti specifických služeb.

Fondy EU představují pro realizaci opatření podporujících sociální začleňování zásadní finanční zdroj: bez nich by některé z nejdůležitějších oblastí sociální politiky upadaly. Týká se to oblastí jako jsou aktivní politika trhu práce, integrační politika ve vyloučených romských lokalitách, inkluzivní vzdělávání, regenerace problémových lokalit a některých oblastí sociálních služeb. Rozložení zdrojů ESF do jednotlivých oblastí však není nastaveno ideálně. Sociální začleňování se neobjevuje mezi hlavními prioritami a jsou k němu směřovány jen skromné finanční prostředky. Dalším úskalím je otevřená vládní strategie nahrazovat národní zdroje v mnoha oblastech zdroji ESF (a přesunovat národní zdroje jinam). To je problematické, protože zdroje ESF nemohou snadno zaplnit mezery v národních investicích do některých oblastí sociální politiky, jako je personální zabezpečení vzdělávacího sektoru nebo nová výstavba sociálního bydlení. Je žádoucí, aby byly zdroje ESF určené na podporu sociálního začleňování navýšeny.

Pokud jde o monitorování a hodnocení využití prostředků ESF, je žádoucí větší flexibilita a silnější důraz na prokazování dosažených výsledků. Žádné konkrétní indikátory pro sledování využití prostředků ESF ve vztahu k dětské chudobě a sociálnímu vyloučení nebyly stanoveny.

1. Zhodnocení celkového přístupu a řízení²

V České republice je jen stěží možné mluvit o *integrované komplexní strategii* investování do dětí a prolamování bludného kruhu znevýhodnění. V první řadě toto téma nepatří mezi vyzdvihované cíle sociální politiky. Strategie, jež má prioritu ve vyrovnaných veřejných financích, naopak obecně vede ke slábnutí vládního závazku investovat do sociální oblasti, včetně investic do dětí. Za druhé, veřejná politika se v České republice v řadě oblastí vyznačuje silnou roztříštěností (tzv. resortismem), tedy obecně slabým horizontálním (a dokonce i vertikálním) propojením struktur zapojených do tvorby politik: *synergie mezi různými oblastmi a aktéry sociální politiky* je slabá.

Strategie sociálního začleňování, tak jak je zpracována v několika strategických dokumentech, nicméně představuje pokus o integrovanou komplexní strategii na poli sociálního začleňování, s přesahem do oblasti investic do dětí. Byla také přijata *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015*, která se mimo jiné snaží vymanit děti ve vyloučených romských lokalitách z kruhu znevýhodnění. Jsou zde i jiné platné dokumenty obsahující prvky investic do dětí, jako jsou *Koncepce bydlení ČR do roku 2020*, *Národní plán inkluzivního vzdělávání* a *Strategie celoživotního učení*. Další dokumenty jsou ve fázi příprav: *Strategie sociálního začleňování 2014-2020*, *Koncepce politiky zaměstnanosti 2014-2020* a *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*. Do praxe jsou však tyto dokumenty zaváděny jen částečně nebo pomalu.

Na centrální úrovni zřídila vláda několik orgánů zodpovědných za koordinaci jednotlivých strategií dotýkajících se problematiky sociálního vyloučení/začleňování. Jedním z nich je meziresortní komise pověřená přípravou Národního programu reform (NPR), druhým je Komise pro sociální začleňování (KSZ), zřízená Ministerstvem práce a sociálních věcí, v níž je zastoupeno několik dalších ministerstev, neziskový sektor, místní aktéři i akademická obec. Agentura pro sociální začleňování (ASZ) je zodpovědná za koordinaci strategie sociálního začleňování ve vyloučených romských lokalitách. Většina těchto orgánů však nedisponuje rozhodovacími pravomocemi a jejich vliv je nepatrný, s výjimkou Agentury pro sociální začleňování, jež má lepší možnost se prosadit díky svému členství v komisích rozhodujících o prioritách a implementaci opatření financovaných Evropským sociálním fondem.

Koordinace politik zaměřených na rodinu a děti není na centrální úrovni soustředěna do působnosti žádného jediného úřadu. Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) je zodpovědné za většinu příslušných oblastí sociální politiky, jako jsou rodinné dávky, peněžité a věcné dávky sociální pomoci a mimořádná opatření zahrnující sociálně-právní ochranu dětí, mládeže a rodin i politiku zaměstnanosti. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) zodpovídá za vzdělávání, včetně vzdělávání předškolního i inkluzivního. Obce jsou zřizovateli zařízení péče o děti předškolního věku. Krajské a obecní úřady upravují a zajišťují sociální služby různého druhu: za tímto účelem legislativa zavazuje krajská zastupitelstva ke zpracování plánu rozvoje sociálních služeb (mnohé obce nadto zpracovávají tyto plány z vlastní vůle). Některá krajská zastupitelstva formulují kromě toho i své vlastní strategie/plány sociálního začleňování.

Prosazování důrazu na zohledňování práv a zájmů dětí na všech úrovních sociální politiky (mainstreaming) patří spíše mezi slabé stránky. Je to dáno horizontální i

² Dovolujeme si upozornit čtenáře, že text této zprávy byl dokončen v září 2013 a nemůže tedy zahrnovat analýzu dat ani analýzu vývoje politiky, které byly známy po tomto datu.

vertikální fragmentací politik týkajících se dětí a především také nedostatkem politik, které by konkrétně řešily některé složité problémy dětí vystavených znevýhodnění ve více oblastech současně. Česká republika se potýká například s problémy jako jsou vytěsňování romských dětí z hlavního proudu vzdělávání a umísťování dětí do náhradní ústavní péče (kdy rodinám jsou odebírány z čistě ekonomických důvodů). Touto praxí se zabýval jak Evropský soud pro lidská práva (padla i soudní rozhodnutí a praxe byla všeobecně kritizována), tak i český ochránce lidských práv. Ačkoliv záměr stávající praxi zlepšit zde je, problémy zatím vyřešeny nebyly.

Nastavit *rovnováhu mezi univerzálními a adresnými politikami* se podařilo pouze v některých specifických oblastech a jen částečně. Dosažená rovnováha má navíc tendenci pozvolna upadat, a to z následujících důvodů: klesající kapacita služeb – ze zákona jsou univerzální, ale ve skutečnosti nejsou dostupné všem potřebným (např. péče o děti, inkluzivní a individualizované služby a opatření v oblasti zaměstnanosti); nedostatek specifických služeb nebo jiné podpory pro děti ohrožené kombinací znevýhodnění; klesající výše jak univerzálních, tak i adresných dávek; rostoucí selektivita a adresnost dávek. Tyto politiky bývaly v České republice tradičně solidně vyvážené a země tak účinně udržovala relativně nízkou míru dětské chudoby a sociálního vyloučení, přes poměrně malý objem sociálních výdajů. Do určité míry to bylo dáno účinnou kombinací dávek sociálního pojištění, univerzálních dávek pro rodiny s dětmi (jako jsou rodičovský příspěvek a porodné), příjmově testovaných (přídavek na dítě) a majetkově testovaných dávek (dávky sociální pomoci/hmotné nouze). Dále k tomuto výsledku přispívala i dobře dostupná zdravotní péče a (donedávna) péče o děti ve věku 3-6 let. Snižující se objem investic do dětí může mít v budoucnosti na tuto rovnováhu negativní dopad.

Zapojení zainteresovaných stran a snaha podporovat zapojení dětí. Jak je popsáno výše, v České republice působí na různých úrovních a v různých sektorech veřejné správy dostatek zainteresovaných subjektů. Problémem je spíše nedostatek součinnosti mezi nimi a malý zájem uznat investice do dětí jako jednu z klíčových priorit. Důležitou roli hrají neziskové organizace činné v různých oblastech sociálních služeb jako je péče o děti, služby krizové pomoci dětem a rodinám, terénní sociální práce v rodinách, náhradní pěstounská péče, sociálně-právní ochrana dětí, programy podpory zaměstnanosti rodičů v obtížné životní situaci a podobně. Jejich činnost je efektivně podporována prostřednictvím programů ESF. Veřejná správa správně rozpoznala jejich potenciál, což je dobře patrné z priorit programů ESF a jednotlivých výzev k předkládání projektů: dávají prostor iniciativám neziskových organizací. Role státu jako vůdčího aktéra v řízení strategie investic do dítěte by nicméně měla být silnější, zřetelnější a transparentnější.

V obecné rovině lze vysledovat určitý slibný vývoj v otázce využití *postupů založených na poznacích (evidence-based approaches)* při tvorbě politik. Ministerstvo práce a sociálních věcí pravidelně zpracovává odhady dopadu jednotlivých reformních opatření na příjmy a výdaje domácností, přičemž údaje o dopadu skutečném poskytuje Český statistický úřad. Ministerstvo pravidelně využívá analýzy chudoby a sociálního vyloučení zpracované Českým statistickým úřadem a Eurostatem. Pravidelně jsou prováděny rovněž specifické tematické analýzy, jako například hodnocení přínosu Agentury pro sociální začleňování v roce 2012 a v poslední době hodnocení situace v oblasti bydlení a bezdomovectví, ze kterého vyšla *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví*. MPSV spolupracuje s Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí: v současné době řeší projekt v oblasti přiměřenosti životního minima a další v oblasti soustavy národních indikátorů sociálního začleňování. Několik projektů zaměřených na shromáždění informací pro využití v procesu tvorby politik proběhlo pod hlavičkou programů ESF. Konkrétně se zodpovědné orgány velmi zajímají o monitorování problémů ve

vyločených romských komunitách, včetně situace v oblasti inkluzivního vzdělávání. Byl vypracován systém indikátorů a monitorování fenoménu „sociální patologie“ v těchto lokalitách. V nedávné době vyhlásilo MPSV výzvu k podání návrhů na projekt, který by sledoval i negativní dopady implementace projektů financovaných prostřednictvím ESF.

Na druhé straně není jisté, do jaké míry jsou shromážděné poznatky v procesu tvorby politik skutečně systematicky využívány. Spíše se zdá, že významnějším vodítkem pro tvorbu politik jsou stále politické cíle. Například *hodnocení dopadu politik zavedených ke zmírnění důsledků krize pro děti* podle všeho nebylo využito ani při formulaci specifických cílů, jako je snížení dětské chudoby, ani při zavádění opatření ke kompenzaci těchto dopadů. Je však nutné si uvědomit, že vliv reálných fakt na formulaci politik je často nepřímý, komplikovaný anebo dlouhodobý proces. Některé poznatky Ministerstvo práce a sociálních věcí využilo v nově zpracovávaných programových dokumentech jako jsou *Strategie sociálního začleňování 2014-2020* a *Prioritní osy ESF v OP Zaměstnanost 2014-2020*: zdá se, že priority jsou postaveny na základě dostupných zkušeností a poznatků z praxe. Podobně současná diskuse ohledně přiměřenosti životního minima by mohla v budoucnu vyústit v přijetí konkrétních rozhodnutí v oblasti sociální politiky.

Ve *strategii trvalých investic do dětí a rodin a snaze zajistit, aby děti byly ochráněny proti dopadům krize* lze vidět určitý rozpor. Na jedné straně vlivem utahování veřejných rozpočtů klesají investice do dětí a do jejich ochrany proti dopadům krize v hlavních oblastech sociální politiky, jako jsou systém dávek a sociální služby pro rodiny s dětmi. Na straně druhé je patrná rostoucí snaha v oblasti opatření financovaných prostřednictvím ESF: vzdělávání, včetně inkluzivního, celoživotního učení, sociální služby, služby zaměstnanosti a opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Tato snaha má „napravit“ obecný trend vyplňování mezer v hlavním proudu státní sociální politiky. Vystává otázka, do jaké míry mohou tyto poměrně adresné projekty malého rozsahu v dlouhodobém měřítku kompenzovat tendenci k nedostatečnému investování do dětí.

Doporučení: problematika *investic do dětí* by se měla stát jedním z prioritních témat veřejné politiky. Toho je ovšem obtížné dosáhnout, protože klíčovým politickým zájmem jsou krátkodobé ekonomické cíle zaměřené na snižování nákladů/škrty ve výdajích z veřejných rozpočtů. Za druhé, ačkoliv jsou postupně podnikány kroky k lepšímu zohledňování faktů při tvorbě politik, vrcholové rozhodování je stále citlivější vůči politickým zájmům než vůči principu budování politik založených na poznacích. Změny by bylo možné dosáhnout prosazením principu hodnocení sociálního dopadu do tvorby politik, kdy by investice do dětí byly akcentovány jako referenční hledisko. EK by takový přístup mohla podpořit s pomocí strategie Evropa 2020.

2. Dostupnost přiměřených zdrojů

Od roku 2007 se česká vláda soustředila především na stabilizaci veřejných financí. Tato strategie zahrnovala zejména reformy penzijního systému, reformy zdravotnictví a „sociální reformu“, všechny s cílem snížit veřejné výdaje (včetně sociálních investic). Druhým, vedlejším cílem bylo posilovat pracovní pobídky pro nezaměstnané a příjemce sociálních dávek a tlak na hledání zaměstnání. Krize tuto strategii ještě podpořila, protože během roku 2009 deficit veřejných financí značně vzrostl. Vlády nicméně neprosazovaly žádné radikální reformy (a také narážely na politické překážky) a došlo tedy spíše k určitým malým a postupným změnám.

2.1 Politiky podporující pracovní uplatnění rodičů, zejména těch, kteří stojí na okraji trhu práce, a rodičů ve zvlášť ohrožených domácnostech

V oblasti začlenění na trh práce čelí tato země zejména následujícím problémům: nízká míra zaměstnanosti žen s dětmi ve věku 0-6 let (výrazný rozdíl mezi zaměstnaností žen bez dětí a s dětmi – tzv. *child employment gap*), dosahující podle dat Eurostatu přibližně 42 %; v České republice navštěvuje zařízení péče o děti předškolního věku méně než 10 % dětí do 3 let, přičemž míra zaměstnanosti žen ve věku 20-49 let s dětmi ve věku 0-6 let jen lehce přesahuje 40 % - pouze dvě země EU vykazují horší údaje (EC 2013): Slovensko a Maďarsko; vysoká míra nezaměstnanosti u osob s nízkou kvalifikací (29,5 %) a mladých lidí ve věku 15-24 let (19,5 %), ve srovnání s celkovou mírou nezaměstnanosti dosahující 7,4 %³, nemluvě o Romech a osobách se zdravotním postižením, u nichž je míra nezaměstnanosti ještě vyšší.⁴ Dlouhodobá nezaměstnanost je poměrně vysoká (3,2 %), zvláště mezi mladými lidmi do 29 let (4,4 %), a ještě mnohem vyšší u uvedených rizikových skupin.

Politiky k podpoře zaměstnanosti rodičů spočívaly hlavně v pracovních pobídkách pro nezaměstnané; jiná opatření, jako jsou aktivní politika trhu práce, celoživotní učení a péče o děti, byla nevýrazná. Aktivnější přístup na poli politiky trhu práce byl nastolen v roce 2013.

2.1.1 Politiky zajišťující, aby se práce rodičům „vyplatila“

Reformy v oblasti politiky trhu práce, daňového systému a systému sociálních dávek, včetně dávek sociální pomoci/hmotné nouze, provedené v letech 2008-2013, se systematicky snažily docílit toho, aby se práce vyplácela a tím se „zastavilo zneužívání dávek“ a aktivizovali jejich příjemci (viz Programové prohlášení vlády, Vláda 2007). Opatření zajišťující, aby se práce vyplácela rodičům, byla relativně komplexní a sehrály zde roli tři faktory:

- obecný trend krácení téměř všech typů sociálních dávek a zavádění pracovních pobídek do daňového systému,
- rostoucí důraz na podmíněnost dávek aktivitou („*workfare*“) a represivní sankce,
- specifické pracovní pobídky jsou zakomponovány do systému dávek sociální pomoci a dávek v nezaměstnanosti.

³ Data z Výběrového šetření pracovních sil, 4. čtvrtletí 2013, Český statistický úřad <http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/p/3101-13>.

⁴ Na základě vlastních výpočtů podle dat z Výběrového šetření pracovních sil odhadujeme, že míra nezaměstnanosti osob se zdravotním postižením převyšuje 30 %, míra nezaměstnanosti Romů se podle různých pramenů blíží 50 %.

Postupem času se prosadily spíše první dva trendy na úkor třetího.

Nejdůležitější opatření je možné shrnout takto: od roku 2007 byla přijímána strategie přesunu daňového zatížení od přímých daní k daním nepřímým a eliminace daňové progresivity ve středních a vyšších příjmových skupinách. V roce 2007 (s platností od roku 2008) byla namísto progresivního zdanění zavedena jednotná rovná daň z příjmu ve výši 15 % (ovšem vypočtená ze součtu hrubé mzdy a odvodů na sociální a zdravotní pojištění hrazených zaměstnavatelem). Aby příjmy lidí s nízkými výděly nebyly ohroženy a aby zesílily pobídky k práci cílené na tuto skupinu, došlo k podstatnému navýšení daňové slevy na poplatníka, manžela či manželku a děti.⁵ Daňová sleva se v případě dětí přibližně zdvojnásobila; v případě daňového poplatníka a na jeho příjmu závislé manželky či manžela byl nárůst ještě vyšší: více než trojnásobný a přibližně šestinásobný. Konkrétně, daňová sleva na poplatníka byla zvýšena ze 7.200 Kč na 24.840 Kč. Jak propočítal Večerník (2009), toto opatření se v nízkopříjmové skupině významně projevilo: asi 16 % vydávajících domácností nemělo v roce 2008 povinnost platit daň z příjmu.

Druhá linie opatření měla vést k eliminaci pasti nezaměstnanosti v systému sociální pomoci/hmotné nouze. Zákon o pomoci v hmotné nouzi z roku 2006 původně zaváděl pozitivní i negativní pobídky: pozitivní pobídkou byl způsob výpočtu nároku na dávky hmotné nouze, při kterém bylo do příjmů domácnosti zahrnuto jen 70 % výdělku. Negativní pobídky spočívaly ve snížení dorovnání do životního minima, v případě neplnění podmínky aktivního hledání zaměstnání, na úroveň zajišťující pouze existenční minimum, která je asi o třetinu nižší. Nová vláda z roku 2007 přijala další opatření (Zákon č. 382/2008 ze září daného roku) platná od ledna 2009. Nárok na dávky hmotné nouze byl příjemcům po 6 měsících automaticky snížen na úroveň odpovídající pouze existenčnímu minimu. Pouze příjemcům, kteří se účastnili programu veřejné služby v rozsahu nejméně 20 hodin měsíčně, mohli být dávky navýšeny na úroveň životního minima. Pokud pracovali delší dobu než 30 hodin měsíčně, mohli navíc získat bonus.⁶

Od ledna 2009 měli ovšem nezaměstnaní po pěti měsících nezaměstnanosti povinnost dodržovat individuální akční plán: neplnění smluvně daných závazků znamenalo vyřazení z registru a ztrátu nároku na dávky v nezaměstnanosti i omezení nároku na dávky sociální pomoci (nanejvýš do úrovně existenčního minima).

Od ustavení opětovně zvolené středopravicové vlády, která získala po volbách v červnu 2010 jasnou většinu, byly vůči nezaměstnaným explicitně uplatňovány „represivní sankce“ a některé pozitivní pobídky byly odstraněny: dávka v nezaměstnanosti byla od prvního měsíce nezaměstnanosti snížena ze 65 % na 45 % předchozí mzdy v případě, že zaměstnanec ukončil pracovní poměr dobrovolně; zaměstnanci ztratili nárok na dávky v nezaměstnanosti po dobu, kdy jim bylo vypláceno odstupné; a konečně, byla zrušena také dříve zavedená možnost přivýdělku k dávkám v nezaměstnanosti v tzv. „nekolidujícím zaměstnání“ (s příjmem nepřevyšujícím polovinu minimální mzdy).

Opatření přijatá v roce 2011⁷ v systému hmotné nouze zrušila bonusy vyplácené k životnímu nebo existenčnímu minimu v případě účasti ve veřejné službě. Namísto toho bylo možné kterémukoliv nezaměstnanému (bez ohledu na to, zda pobíral dávky sociální pomoci nebo dávky v nezaměstnanosti) po 2 měsících nezaměstnanosti účast ve veřejné službě uložit, a to v rozsahu do 20 hodin týdně

⁵ Dříve se na osoby s nízkými příjmy vztahovala daň pouze 12 % z hrubé mzdy.

⁶ Průzkum MPSV z roku 2009 ovšem poukázal na problematický fakt, že pouze 10 % obcí má místa veřejné služby pro příjemce dávek vytváří (MPSV 2010a).

⁷ Zákon č. 354 z 6. listopadu 2011.

(což v zásadě odpovídá zaměstnání na půl úvazku). Odmítnutí mohlo vést ke ztrátě veškerých nároků na dávky v nezaměstnanosti i dávky sociální pomoci/hmotné nouze. Ministerstvo práce a sociálních věcí tak v roce 2012 navýšilo počet účastníků ve veřejné službě – do listopadu 2012 ji vykonávalo téměř 61 tisíc lidí (MPSV 2012a). V listopadu 2012 však Ústavní soud institut povinné veřejné služby v době pobírání dávek v nezaměstnanosti zrušil.

Minimální mzda nebyla mezi lety 2006 a 2013 navýšena (zůstává na úrovni 8.000 Kč hrubého) a v poměru k průměrné mzdě reálně poklesla. V lednu 2012 vláda zamítla návrhy odborových svazů a Hospodářské komory na zvýšení minimální mzdy. Své rozhodnutí odůvodnila nestabilním ekonomickým růstem a očekávanými problémy na trhu práce. Opětovná jednání v dubnu 2013 se už nesla v duchu většího konsensu s vládou a posléze, když kabinet odstoupil, nová úřednická vláda v červnu 2013 minimální mzdu zvýšila na 8.500 Kč (o 6 %).

Z modelu OECD je patrné, že započítáme-li doplňkové dávky, pak mezi lety 2008 až 2011 poměry náhrady v případě dlouhodobě nezaměstnaných zásadně neklesly. V případě domácností jednotlivců dokonce mírně vzrostly. Celkově poměry náhrady odpovídaly středním hodnotám v rámci EU, nebo je nepatrně převyšovaly.

Tabulka 1: Čisté poměry náhrady všech sociálních dávek pro dlouhodobě nezaměstnané (60. měsíc nezaměstnanosti)

osob	67 % průměrné mzdy						100 % průměrné mzdy					
	bez dětí			2 děti			bez dětí			2 děti		
	1	2 1 EA	2 2 EA	1	2 1 EA	2 2 EA	1	2 1 EA	2 2 EA	1	2 1 EA	2 2 EA
2008	42	66	56	67	77	61	30	47	47	53	57	52
2009	45	64	56	65	75	62	32	46	47	51	55	52
2010	48	64	56	64	74	61	36	46	47	51	57	52
2011	49	63	57	64	74	62	36	45	47	50	57	52
2011 EU	45	57	53	64	71	62	32	41	44	51	57	52

Pramen: OECD 2013: Benefits and wages: tax-benefit OECD model
Pozn.: EA = ekonomicky aktivní (pracující)

Překvapivě malý vliv úsporných opatření na poměry náhrady je patrně dán citlivým nastavením dávek sociální pomoci/hmotné nouze v tom smyslu, že lépe odrážely reálné náklady na bydlení (doplatek na bydlení závisí na skutečných nákladech na bydlení v dané lokalitě) – a ty v daném období rostly. Lze nicméně poznamenat, že domácnosti tyto dávky skutečně vynaloží na pokrytí rostoucích nákladů na bydlení a jejich životní podmínky se tedy nezlepší.

Souhrnně lze pobídky zaváděné s cílem, aby se práce vyplatila, zhodnotit jako průměrné. Největší význam z hlediska zvýhodnění práce i pro osoby s nízkými příjmy měly vysoké daňové bonusy. „Nominální flexibilita“ pracovní síly se tak dosti zvýšila. Na druhé straně některá aktivační opatření či pozitivní pobídky v posledních třech letech selhaly. To byl případ „veřejné služby“ a „nekolidujícího“ zaměstnání (pozitivní pobídky, které byly původně do těchto opatření zakomponovány, se vytratily). Individuální akční plány plní v praxi jen formální roli. A konečně, úroveň minimální mzdy také značně poklesla: v případě dvoučlenné domácnosti jsou dávky

sociální pomoci vyšší (jsou-li doplněny dávkami spojenými s bydlením). Určité úpravy by byly proto na místě.

2.1.2 Podpora zaměstnatelnosti rodičů samoživitelů a druhých výdělečně činných členů domácnosti v placené práci, integrace do pracovního procesu po rodičovské dovolené

V České republice neexistují žádná specifická opatření nebo schémata pro podporu zaměstnatelnosti rodičů samoživitelů či druhých výdělečně činných členů domácnosti, ani pro integraci rodičů po rodičovské dovolené na trh práce. Lidé spadající do těchto kategorií mohou nicméně využívat standardních nástrojů politiky zaměstnanosti. Dostupné analýzy ukazují, že cílenost opatření aktivní politiky zaměstnanosti k rodičům s dětmi je poměrně dobrá (Hora a Sirovátka 2012). Na tyto skupiny nezaměstnaných se zaměřuje řada projektů ESF a poskytuje jim v oblasti pracovního uplatnění relativně rozsáhlou podporu. Spíše než cílenost k rodičům (samoživitelům) se jako problém jeví celkově omezený rozsah opatření aktivní politiky zaměstnanosti (viz níže).

Od roku 2008 byl uplatňován flexibilnější model rodičovského příspěvku: rodiče se mohli (nejpozději v 18 měsících věku dítěte) rozhodnout pro jednu ze tří variant: zrychlené čerpání (11.400 Kč měsíčně, do 2 let věku dítěte), standardní čerpání (7.600 Kč, do 3 let věku dítěte) a pomalé čerpání (7.600 Kč do 22 měsíců věku dítěte a následně 3.800 Kč až do 4 let věku dítěte; od roku 2011 to bylo 7.600 Kč do 9 měsíců a následně 3.800 Kč do 4 let věku dítěte). Zrychlené či standardní čerpání však mohli zvolit jen ti žadatelé, kteří měli nárok na peněžitou pomoc v mateřství – jenž rodičovskému příspěvku předchází – ve výši alespoň 380 Kč denně. Problémem však bylo, že rodiče museli volbu čerpání provést (nevratně) nejpozději ve 22 měsících věku dítěte (od roku 2011 v 9 měsících).

Od roku 2012 byla zavedena ještě flexibilnější forma rodičovského příspěvku v tom smyslu, že rodiče mohou celkovou přidělenou částku čerpat během období čtyř let, přičemž si sami volí měsíční výši příspěvku (celkem 220.000 Kč, 50-11.500 Kč měsíčně). Musí přitom respektovat celkový strop a maximální dobu čtyř let čerpání. Podmínku minimální doby, po kterou bylo odváděno pojistné na sociální zabezpečení (380 dní), rozhodnou pro možnost zvolit si výši a délku pobírání rodičovského příspěvku, nemusí nutně splňovat matka, může to být i otec. Navíc zatímco do konce roku 2011 směli pracující rodiče umístit dítě starší 3 let do veřejného předškolního zařízení pouze na čtyři hodiny denně a dítě mladší 3 let pouze na pět dní měsíčně, od roku 2012 neplatí pro děti starší 2 let žádná omezení, zatímco děti mladší 2 let mohou veřejné zařízení navštěvovat až 46 hodin měsíčně.

Tato úprava indikovala vůli vlády nabídnout rodičům možnost zkrátit si rodičovskou dovolenou, aniž by se připravili o nárok na dávky. Na druhé straně byly podniknuty jen drobné kroky k rozšíření nabídky forem péče o děti, především s ohledem na děti mladší 3 let (viz další kapitola).

Dalším problémem je velmi malé rozšíření práce na zkrácený úvazek: sloučit práci s rodičovstvím je tak obtížnější. Na zkrácený úvazek pracuje jen 5-6 % z celkového počtu zaměstnanců, což Českou republiku řadí mezi země s nejmenším využíváním této formy práce (v několika zemích EU je to víc než 25 %). Žádná opatření, jež by povzbudila ochotu zaměstnavatelů a zaměstnanců k práci na zkrácený úvazek, nebyla zavedena.

V březnu 2013 zahájila vláda nový program, jenž má zastřešit nový Plán pro zaměstnanost. Program počítá s vyplácením mzdových příspěvků ve výši 12 tis. Kč na každý zkrácený úvazek a mohly by jej využívat matky s dětmi nebo osoby pečující o své blízké. Opatření se dotkne i nezaměstnaných ze skupin znevýhodněných na trhu práce, jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní, osoby starší

55 let a osoby s nízkou kvalifikací nebo se zdravotním postižením (MPSV 2013a,b). Na realizaci programu bylo vyčleněno přibližně 1,2 mld. Kč (což odpovídá skoro třetině celkových výdajů na aktivní politiku trhu práce v roce 2012). Pokud bude program realizován dlouhodobě, lze očekávat, že bude mít příznivý efekt.

2.1.3 Zajištění přístupu k cenově dostupnému a kvalitnímu předškolnímu vzdělávání a péči, při zohledňování rozmanitých pracovních režimů

Nejvýraznější překážkou sladování profesního a rodinného života a zvýšení zaměstnanosti žen je chronický nedostatek zařízení péče o děti ve věku 0-3 roky. Analýzy a diskuze ve sdělovacích prostředcích z poslední doby zdokumentovaly velké nedostatky, pokud jde o kapacitu a dostupnost podobných zařízení (Kuchařová a kol. 2009; Vláda 2011), především veřejných i soukromých jeslí pro děti do 3 let, jichž je v současnosti jen několik desítek. Kromě toho jsou veřejné i soukromé jesle velmi drahé. Podíl českých dětí do 3 let zapsaných do jeslí je tudíž zanedbatelný: v roce 2010 to bylo asi 7 % všech dětí v této věkové skupině (OECD 2011, UNECE 2012). Počet dětí navštěvujících mateřskou školu pro děti od 3 let do školního věku je v České republice ve srovnání s jeslemi vysoký, ačkoliv počet těchto zařízení se mezi lety 2005 až 2010 zmenšil. Podíl dětí zapsaných do mateřských škol klesl z 85 % na 72 %, což je asi o 6 % pod průměrem zemí EU (OECD 2011). Dostupnost míst pro děti ve věku 3-6 let se také snížila, neboť mnoho školek žadatele odmítá s odkazem na naplněnou kapacitu: v roce 2008/2009 bylo odmítnuto jen asi 20 tisíc dětí; v roce 2010/2011 to bylo 39,5 tisíc dětí; v roce 2011/2012 49 tisíc; a v roce 2012/2013 59 tisíc (statistiky ÚIV 2013).⁸ V roce 2013 byla situace ještě varovnější. Například v Brně (druhém nejlidnatějším městě České republiky) bylo podáno 4 594 přihlášek, ale přijato bylo jen 2 198 dětí. Nebylo mezi nimi ani jedno dvouleté dítě; 1 137 tříletých dětí bylo přijato, zatímco 1 971 přijato nebylo. Situace čtyřletých a starších dětí je o něco lepší (Mladá Fronta Dnes 2013).⁹

Proto Evropská rada České republice doporučila (Council 2012, doporučení č.3) přijmout taková doplňková opatření, která povedou k *významnému* zlepšení dostupnosti cenově přijatelných a kvalitních předškolních zařízení. V roce 2013 Rada (Council 2013) znovu zopakovala doporučení zvýšit kapacitu předškolních zařízení a zaměřit se hlavně na děti do tří let a na docházku romských dětí.

Účinek opatření přijatých k podpoře dětských skupin a firemních školek¹⁰ se dostavuje pomalu a je možné, že jejich přínos bude jen okrajový. Pobídky pro zaměstnavatele, obce a neziskové organizace, které by podpořily zakládání zařízení péče o děti, jsou málo výrazné.¹¹ Poptávka po péči o děti a raném vzdělávání je

⁸ Každý rok je do školek přijato asi sto tisíc nových dětí (vlastní odhad, data nejsou dostupná).

⁹ Počet zamítnutých žádostí není ve skutečnosti spolehlivým měřítkem potřeby služeb rané péče, poněvadž rodiče často podávají žádost do více než jednoho zařízení, aby zvýšili šance, že jejich dítě bude do některého z nich přijato (údaje o těchto vícečetných žádostech nejsou dostupné).

¹⁰ V srpnu 2012 vláda schválila legislativní záměr o specifické formě péče o předškolní děti nazvané „dětské skupiny“. Zřizují je zaměstnavatelé za podpory státu (financované z ESF) a jsou určeny pro skupiny 7-24 dětí předškolního věku, včetně dětí mladších 3 let. Zařízení musí splňovat určité požadavky na kvalifikaci personálu a hygienické normy, ne ale tak přísné jako mateřské školy (MPSV 2012b). Návrh nového zákona (řešící zavádění nových forem služeb péče o děti a související opatření v daňové oblasti) schválila vláda v květnu 2013 (MPSV 2013c). Jak ovšem poznamenávají zástupci MPSV, parlament návrh neschválil v důsledku změn politické situace.

¹¹ Výdaje spojené se zařízeními péče o děti si mohou odečíst ze základu daně. Jiné pobídky uplatněny nejsou.

částečně pokryta soukromými poskytovateli provozujícími služby buď na základě vázané živnosti „zajištění péče o děti do tří let v denním režimu“ nebo dalších dvou druhů živnosti vztahujících se na péči o děti nad 3 roky věku, a pak také ve formě „rodičovských center“ (občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti), do nichž docházejí malé děti spolu s rodiči. Podle Ministerstva průmyslu a obchodu bylo k 31. březnu 2012 zaregistrováno 880 živnostenských oprávnění k zajišťování péče o děti do 3 let věku; v září 2013 to bylo 1 284 živnostenských oprávnění. Aby bylo možné přivést k péči o děti více lidí, byla národní soustava povolání (NSP) doplněna o dvě povolání: „chůva pro děti do zahájení povinné školní docházky“ a „chůva pro dětské koutky“. Autorizaci vydává žadatelům MPSV. V roce 2013 bylo autorizovaných poskytovatelů 19.¹²

Podle autora zprávy jsou zmíněné nové iniciativy pouze doplňkovými alternativami k veřejnému ranému vzdělávání a péči o děti. Pokud jde o finanční dostupnost péče, veřejná zařízení jsou pro většinu rodičů stále nejlepší volbou, i když vláda plánuje zavést slevu na dani pro rodiče, kteří rané vzdělávání nebo péči o děti hradí soukromým poskytovatelům.¹³ Kvalita alternativních forem péče se v některých případech nemůže rovnat veřejným zařízením.

2.1.4 Podpora kvalitní a inkluzivní zaměstnanosti a pracovního prostředí umožňujícího rodičům rovnoměrně vyvážit profesní a rodičovské role

Největší význam z hlediska podpory kvalitní inkluzivní zaměstnanosti a pracovního prostředí příznivého pro vyvážení profesních a rodičovských rolí má aktivní politika zaměstnanosti doplněná o programy celoživotního učení.

Česká politika zaměstnanosti se dlouhodobě potýká s nedostatkem finančních prostředků na oblast aktivních opatření a nedostatečnou personální kapacitou úřadů práce. Zatímco během let 2011-2012 se situace zhoršovala, v roce 2013 se zdá, že si vláda uvědomila nedostatky koncepce uplatňované v předešlých letech.

Rozsah opatření aktivní politiky zaměstnanosti byl před krizí (2008) spíše skromný a po propuknutí krize (2009) vláda nesáhla k proticyklickým opatřením. V roce 2010 se rozsah aktivních opatření mírně zvýšil, zatímco v letech 2011 a 2012 došlo v této oblasti ke skutečně zásadnímu propadu. V roce 2008 představovali účastníci opatření aktivní politiky zaměstnanosti 26,3 % z celkového počtu nezaměstnaných. V roce 2009 to bylo 19,1 %; v roce 2010 pak 22,5 %; v roce 2011 ještě 19,1 %; a v roce 2012 už 9,6 % ze všech nezaměstnaných.¹⁴ Tento vývoj je možné přičíst omezování výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti a rovněž organizačním reformám veřejných služeb zaměstnanosti prováděným v letech 2010-2012, které akcentovaly centralizaci, převedení dávkové agendy do působnosti veřejné služby zaměstnanosti a oslabení její „aktivní role“. V rámci těchto úprav poklesl i počet pracovníků řešících zprostředkování zaměstnání a aktivní politiku zaměstnanosti.

¹² Údaje poskytl MPSV.

¹³ Podle zveřejněných informací by zajištění péče o dítě mohlo zakládat nárok na slevu na dani ve výši 8.000 Kč, což odpovídá přibližně 650 Kč měsíčně. Tato částka stačí právě tak na úhradu úplaty za předškolní vzdělávání ve veřejné mateřské škole, k pokrytí alternativních forem péče nebo služeb chůvy je však nedostačující.

¹⁴ Vlastní výpočty podle dat z webového portálu MPSV 2013.

Tabulka 2: Opatření aktivní politiky a nezaměstnanost (Česká republika), data veřejných služeb zaměstnanosti

	2008	2009	2010	2011	2012
Nezaměstnaní (31. 12.)	352 250	539 136	561 551	508 451	545 311
Účastníci opatření APZ					
Veřejně prospěšné práce	16 246	19 794	22 882	21 322	12 833
Společensky účelná pracovní místa v soukromém sektoru	12 756	20 208	25 882	13 410	11 380
Zřízená místa v projektech ESF (nerozlišeno)	16 584	10 596	-	-	
Chráněné dílny – zřízená místa	974	1 231	1 640	1 405	817
Chráněné dílny – provoz	9 349	10 315	10 076	14 620	1 514
Pracovní rehabilitace	134	76	120	72	55
Místní projekty	43	204	459	643	522
Rekvalifikace	36 451	39 831	65 453	45 521	25 199
Účastníci v APZ celkem	92 537	102 255	126 512	96 993	52 320
v % z celkového počtu nezaměstnaných	26,3	19,1	22,5	19,1	9,6
Výdaje na APZ (v tis. Kč)	6 131 729	4 953 467	6 171 493	3 815 886	2 595 049
z toho ESF	2 678 240	2 736 558	4 175 475	2 156 359	1 502 859
z toho ESF v %	43,7	55,2	67,6	56,5	68,0
Příspěvky zaměstnavatelům na podporu zaměstnávání zdravotně postižených	2 283 655	2 257 461	2 712 304	3 282 404	3 486 251
Insolvence (podpora pro zaměstnavatele)	150 330	844 033	497 837	389 142	451 799

Pramen: MPSV 2009, 2011, 2013i, webový portál MPSV

Analýza cílenosti rekvalifikací v roce 2011 (data za rok 2012 nejsou dostupná v důsledku pochybení ve správě informačního systému) poukázala na neúměrně nízké zastoupení skupin, které mají k trhu práce nejdál: „index cílenosti“ dosahoval v případě osob se zdravotním postižením hodnoty pouze 0,69, v případě nezaměstnaných nad 50 let věku 0,79 (zatímco ve věkové kategorii 25-49 let to bylo 1,10). Pokud jde o nezaměstnané s nízkým (nejvýše základním) vzděláním, hodnota indexu byla 0,63 (zatímco ve skupině osob s úplným středoškolským vzděláním byl index 1,56).

Počínaje rokem 2012 byla omezována podpora zaměstnanosti osob se zdravotním postižením: institut „chráněné dílny“ byl zrušen a stejně tak bude s platností od roku 2014 zrušen i statut „osoby se zdravotním postižením“. Příspěvek na provozní náklady chráněných pracovišť – dříve dílen – byl snížen na 48.000 Kč ročně (dříve odpovídal trojnásobku průměrné mzdy). V roce 2012 výrazně klesly investice do zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

Jak uvádí Clasen a kol. (2012), Česká republika nepřistupovala ke krizi jako ke strukturálnímu problému.¹⁵ Politika zaměstnanosti proto nevěnuje příliš pozornosti „outsiderům“. Jako dlouhodobá priorita je vyzdvihována spíše ochrana stávajícího zaměstnání.

Reformy služeb zaměstnanosti mají za cíl úspory administrativních nákladů a zefektivnění služeb prostřednictvím institucionálního sloučení s agendou sociální pomoci/hmotné nouze a využíváním služeb soukromých agentur při zprostředkování zaměstnání. Návrh státního rozpočtu na rok 2012 počítal se snižováním stavu zaměstnanců úřadů práce a byl proto předmětem kritiky odborů (ČMKOS 2011). Plánovaný počet zaměstnanců úřadů práce byl 6 565, zatímco oficiální systemizace pracovních míst uváděla 8 093 pozic. Návrh předpokládal úspory ve výši 400 mil. Kč a snížení počtu míst o 1 953.

Pozornosti Rady Evropské unie (Council 2012) neunikl fakt, že zvýšení pracovního zatížení v důsledku reformy správy veřejných služeb zaměstnanosti a systému sociální pomoci by dále ztížilo situaci pracovníků služeb zaměstnanosti, jejichž počet klesl v roce 2011 o 12 %. Podobně i veřejný ochránce práv (Veřejný 2012) kritizoval nedostatečnou personální kapacitu agendy hmotné nouze po jejím převedení z obcí s rozšířenou působností na úřady práce v lednu 2012. V rámci převodu došlo ke snížení počtu pracovníků na těchto pracovištích o více než 60 % v porovnání s rokem 2011.

V roce 2013 lze očekávat určité zlepšení situace. Většina opatření zaměřených na podporu sociálního začleňování je soustředěna v sekci 3.3 Národního programu reformy (NRP) schváleného v dubnu 2013. Zpráva pojednává o nepříznivém postavení zranitelných skupin na trhu práce a poukazuje na některé negativní dopady organizační reformy služeb zaměstnanosti, jako je snížená personální kapacita úřadů práce. Pozitivní obrat lze spatřovat v požadavku navýšit personální kapacity přibližně o 500 zaměstnanců a zavádět do systému prvky jako jsou profilace uchazečů o zaměstnání, dostupné zaměstnávání, integrační sociální podniky a posilování individuální práce s klientem.

V březnu vláda ohlásila několik plánovaných opatření (Plán pro zaměstnanost; viz MPSV 2013a), z nichž největší význam mají rozsáhlá opatření na podporu rozvoje pracovních příležitostí pro mladé lidi (ve formě 12měsíční pracovní praxe) a opatření na udržení pracovních míst v podnicích ohrožených dopady finanční krize; konkrétně jde o podporu zkrácených pracovních úvazků (Kurzarbeit) v kombinaci s rekvalifikačními programy. Do oblasti aktivní politiky zaměstnanosti je tedy směřováno 7,9 mld. Kč.¹⁶

Některá z opatření nového Plánu pro zaměstnanost byla zahájena už v roce 2012:

- Projekt „Vzdělávejte se pro stabilitu“, tedy česká verze „Kurzarbeit“, byl spuštěn s cílem ulevit podnikům čelícím ekonomickým problémům daným poklesem poptávky; řešením bylo poskytovat dotčeným zaměstnancům vzdělávací programy a mzdové příspěvky do výše 31 tis. Kč měsíčně po dobu 6-12 měsíců (projekt je financovaný z ESF, potrvá od září 2012 do srpna 2015 a je na něj vyčleněno 400 mil. Kč, a po vyhodnocení prvotních výsledků pak případně dalších 400 mil. Kč).

¹⁵ Na prevenci vzniku nezaměstnanosti se v letech 2009-2010 zaměřovaly některé jiné programy Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, které umožnily financovat projekty v oblasti zvyšování odborné kvalifikace zaměstnanců podniků. Prošlo jimi velké množství účastníků, téměř 4 % pracovní síly. Podobný projekt byl zahájen v roce 2012 (viz níže).

¹⁶ MPSV (2013a).

- vzdělávací programy (včetně rekvalifikací podle vlastní volby uchazeče)

Některá opatření jsou zcela nová, jiná spočívají v úpravách existujících programů:

- podpora zaměstnávání lidí do 30 let prostřednictvím dotace na pracovní místo do výše 24 tis. Kč měsíčně; regionální projekty na podporu aktivního hledání zaměstnání, poradenství a rekvalifikační programy pro absolventy škol (k dispozici je 1 mld. Kč)
- podpora (ve formě zkrácených pracovních úvazků) pracujících matek a dlouhodobě nezaměstnaných (viz kapitola výše)
- navýšení příspěvků pro sebe-zaměstnávající: jednotliví uchazeči mohou získat na realizaci svých záměrů částku 40-80 tis. Kč, pokud je jejich žádost/projektový záměr vyhodnocen jako udržitelný
- větší podpora pro obce a neziskové organizace: vytváření společensky účelných pracovních míst (může se jednat o práci v knihovnách, údržbu veřejného majetku nebo sociální služby, například péči o seniory). Obce nebo neziskové organizace mohou dostat příspěvek na mzdu jednoho zaměstnance až do výše 15 tis. Kč (bezmála dvojnásobek minimální mzdy). Podobná podpora se vztahuje i na program veřejně prospěšných prací (MPSV 2013d).
- zlepšení metodiky poradenství a zprostředkování práce: MPSV ohlásilo nové metodiky a standardy individuální případové práce, k jejichž zavádění mají být využity fondy ESF (MPSV 2013a). Projekt „Nový začátek“, realizovaný v roce 2013, je postaven na konceptu tzv. „*labour pool*“, tedy zaměstnávání prostřednictvím pracovní agentury, spojené s individuálním poradenstvím účastníkům (MPSV 2013e).

Aby Ministerstvo práce a sociálních věcí posílilo kapacitu veřejných služeb zaměstnanosti, navýšilo v roce 2013 personální stavy úřadů práce o 250 stálých zaměstnanců a 150 zaměstnanců přijatých na dobu určitou a pověřilo je jak agendou politiky zaměstnanosti, tak i agendou nepojistných. Později bylo přijato 144 zaměstnanců na novou agendu v oblasti pěstounské péče (MPSV 2013f).

S nástupem nové, dočasné „úřednické vlády“ v červenci 2013 došlo ovšem k přijetí zásadnějšího rozhodnutí: přijmout 700 nových zaměstnanců, kteří by se jednoznačně soustředili na práci s klientem, z nichž 319 má být přijato v roce 2013 a zbývající v roce 2014 (MPSV 2013g).

Vývoj celoživotního učení postupuje pomalu. Klíčovým problémem je chybějící legislativní rámec a stejně tak i nedostatečně systematická finanční podpora celoživotního učení. Národní kvalifikační rámec (NKR) přinesl nové možnosti uznávání neformálního vzdělání (certifikaci pracovních dovedností a zkušeností). Má také poskytovatele programů profesního vzdělávání/celoživotního učení motivovat k rozšiřování jejich nabídky, vzhledem k tomu, že sám nové programy celoživotního učení do praxe nezavádí, neboť už nezískal další podpůrné finanční prostředky. Kromě NKR je zde ale ještě jeden důležitý projekt financovaný ESF, který proměňuje střední školy v centra celoživotního učení: v různých částech země má být zřízeno 325 center. Přestože pokrok zatím není rychlý, očekává se, že do roku 2015, kdy projekt končí, projde pilotními programy 3 250 účastníků (MPSV 2012c, Národní 2012).

Celkově lze silnou stránku politik spatřovat v tom, že zajišťují dostatečné ekonomické pobídky k práci („aby se práce vyplácela“). Za slabé stránky je možné označit nízkou vůli k zavádění aktivní politiky zaměstnanosti, zejména s ohledem na skupiny, které mají nejdál k trhu práce, mezi nimi i rodiče s malými dětmi (i když od března 2013 je možné pozorovat obrat k lepšímu). V první řadě, personální

poddimenzování úřadů práce znemožňuje efektivní případovou práci, individuální vedení a poradenství pro uchazeče o zaměstnání. Za druhé je zde nedostatek předškolních zařízení a nůžky se rozevírají, přičemž nejpalčivějším problémem je péče o děti do 3 let. Konečně, v oblasti celoživotního učení chybí legislativní rámec a finanční nástroje - pokrok v této oblasti je tudíž pomalý, navzdory financování z ESF.

Dvě oblasti zaslouží mnohem větší politické úsilí: předškolní vzdělávání a péče a politika zaměstnanosti, která by mohla být mnohem více individualizovaná, diverzifikovaná a účinnější (viz také Council 2013).

2.2 Politiky zajišťující přiměřenou životní úroveň prostřednictvím optimální kombinace peněžitých a nepeněžitých dávek

Za klíčové výzvy lze považovat následující: relativně vyšší míra rizika dětské chudoby a sociálního vyloučení doprovázená tendencí k přetrvávání chudoby. Data ČSÚ (2013) ukazují, že v roce 2012 byla míra rizika chudoby dětí 13,9 % (v roce 2011 to bylo 15,2 %), v porovnání s 9,6 % v celkové populaci. Riziko chudoby v rodinách samoživitelů je 31,3 %, v domácnostech se 3 a více dětmi 22,4 % a v domácnostech nezaměstnaných 46,4 %.¹⁷ Vedle toho, v roce 2011 bylo riziko chudoby a sociálního vyloučení dětí 20 % (což je asi 6-7 procentních bodů pod průměrem zemí EU). UNICEF (2012) doložil vysoké riziko chudoby dětí žijících v domácnostech s nízkou pracovní intenzitou (65,4 % v roce 2009) a v domácnostech, kde mají rodiče nízké dokončené vzdělání (55,2 %) v České republice.

Problém je možno spatřovat v koncentraci rizika chudoby a sociálního vyloučení u specifických skupin populace. Souvisejícím problémem je vícečetná deprivace Romů žijících ve vyloučených lokalitách, prohlubovaná „efektem koncentrace“ a spirálou nejistot („*spiral of precariousness*“).

Z analýzy Evropské komise (EC 2013) vychází Česká republika jako jedna ze zemí, kde počty lidí, kteří se v určitém období (například jednoho roku) se stávají chudými nebo se naopak z chudoby vymaní, jsou nízké – vyloučené skupiny se však ocitají na sestupné spirále a vzniká riziko polarizace mezi nimi a zbytkem společnosti.

2.2.1 Zajištění přiměřených, účinných a vzájemně provázaných dávek (přiměřená rovnováha mezi univerzálními a adresnými dávkovými systémy a prevence pastí neaktivity s ohledem na vývoj typů domácností)

Ochrana obyvatel před riziky chudoby se během socioekonomické transformace v devadesátých letech stala jedním z hlavních politických témat. České republice se podařilo rozvinout takový systém sociální ochrany, který je účinně zmírňuje: riziko chudoby v České republice je nejnižší v EU, přestože výdaje na sociální ochranu patří rovněž k nejnižším. Tohoto výsledku bylo dosaženo díky specifickému nastavení „rozšířené záchranné sociální sítě“: dávkový systém sociálního pojištění zajišťuje v průměru nízké poměry náhrady, přes výraznou redistribuci k nízkopříjmovým skupinám populace. Nepojistné rodinné dávky jsou částečně příjmově testované a v potřebných případech doplněné o dávky sociální pomoci/hmotné nouze: ty poslední jsou přitom přinejmenším průměrně štedré (více k poměrům náhrady dávek sociální pomoci/hmotné nouze viz data podle OECD výše).

¹⁷ viz [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/8F001AC363/\\$File/30121319.xls](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/8F001AC363/$File/30121319.xls)

Přes postupné posilování adresnosti sociálních dávek mezi lety 2007 až 2013, motivované snahou omezovat sociální výdaje, se základní rysy systému příliš nezměnily. Žádné jednotlivé opatření samo o sobě zásadně nezhoršilo přístup dětí k adekvátním zdrojům, celkový účinek opatření byl nicméně spíše negativní. V roce 2007 (viz databáze Eurostatu, data z Výběrového šetření příjmů a životních podmínek domácností - SILC) byla efektivnost sociálních transferů (bez důchodů) při eliminaci rizika dětské chudoby 46,1 % (míra rizika chudoby dětí byla snížena z 30,8 % na 16,6 %), v roce 2011 to bylo 42,9 % (z 26,6 % na 15,2 %) a v roce 2012 to bylo 46,5 % (z 26 % na 13,9 %), přičemž nevznikaly výraznější pasti neaktivity, vyjma v případě velkých rodin se 3 a více dětmi¹⁸. V roce 2012 (SILC) se riziko dětské chudoby pohybovalo na úrovni 13,9 % (ČSÚ 2013), což se jeví jako překvapivě dobrý výsledek, lepší než v roce 2011.

Za nejvýznamnější změny z pohledu přiměřenosti a efektivnosti dávek lze považovat následující:

V roce 2007 došlo ke snížení některých dávek týkajících se domácností s nízkými příjmy (anebo omezení nároku na tyto dávky): přídavky na dítě byly omezeny pouze na domácnosti s příjmy nižšími než 2,4násobek životního minima (zatímco dříve to byl 4násobek životního minima).¹⁹ Bylo sníženo porodné: v případě prvního dítěte jen mírně, ale v případě dalších dětí v pořadí zásadněji.

Úsporná opatření upravená Zákonem o podpoře hospodářského růstu a sociální stability (Zákon č. 362/2009) snížila poměry náhrady nemocenských dávek na úroveň 60 % denního vyměřovacího základu (což v důsledku znamenalo nižší příjmy pojištěnců) z dřívějších 72 % (70 % v případě dlouhodobé nemoci).

Sociální příplatek byl zrušen (k lednu 2011), kromě případu dětí se zdravotním postižením (ačkoliv i v jejich případě byl zrušen k lednu 2012). Porodné bylo omezeno pouze na první dítě a podmíněno příjmovým testem (tj. nárok mají jen rodiny s příjmy nižšími než 2,4násobek životního minima). V roce 2007 byl sociální příplatek vyplácen přibližně 241 tisícům příjemců. V důsledku změny pravidel a návaznosti na životní minimum klesl jejich počet v roce 2010 na 148 tisíc. Omezení nároku na příplatek v roce 2011 vedlo k dalšímu propadu až na 26 tisíc (data za rok 2012 nebyla v době zpracování tohoto textu dostupná; MPSV 2011b, 2012d). Podobně také počet příjemců přídavek na dítě klesl z 1 680 tisíc v roce 2007 na 886 tisíc v roce 2008, a posléze na 484 tisíc v roce 2011 a 464 tisíc v roce 2012.

V rámci balíčku, jež měl stabilizovat veřejné finance, byl v roce 2007 zrušen legislativní závazek vlády valorizovat částku životního minima. V důsledku změn pravidel nebylo životní minimum mezi lety 2007 a 2012 valorizováno, přestože inflace rostla: kumulativně byla míra inflace za toto období byla 17,9 % (tj. 2007 – 2,8 %, 2008 – 6,3 %, 2009 – 1,0 %, 2010 – 1,5 %, 2011 – 1,9 %, 2012 – 3,3 %). Dávky odvozené od životního minima byly od ledna 2012 mírně navýšeny, ovšem toto navýšení vyrovnávalo jen odhadovaný přímý dopad zvýšení DPH (v platnosti od ledna 2012) na domácnosti s nízkými příjmy. Vzniká pak otázka, nakolik je ochrana příjmů stále adekvátní.

Během sledovaného období vzrostly nepřímé daně: v roce 2008 byla zvýšena snížená sazba DPH z 5 % na 9 %; v roce 2010 na 10 %; v roce 2012 na 14 % a v roce 2013 na 15 %. Souběžně byla v roce 2008 standardní sazba daně zvýšena z 19 % na 20 % a pak na 21 % v roce 2013. Česko-moravská komora odborových svazů (ČMKOS 2012, vlastní výpočty) vyčíslila kumulativní dopad změn z let 2012 a

¹⁸ Vlastní výpočty podle dat z databáze Eurostatu

¹⁹ Dál byly odstupňovány podle věku dítěte a nikoli podle příjmu domácnosti, jak tomu bylo dříve. Objem dávek tak poklesl všem příjmovým skupinám.

2013, představovaný vzrůstem sazby DPH spolu s vyšší daní z příjmu (např. odvody na zdravotní pojištění zaměstnanců stouply s platností od roku 2013 ze 4,5 % na 6,5 % z hrubé mzdy), na čtyřčlennou rodinu na částku kolem 11.200 Kč měsíčně (tj. asi 22 % ze dvou průměrných mezd modelové rodiny).

2.2.2 Doplnková schémata peněžitě podpory příjmu a nepeněžitých dávek, při zachování rovnováhy mezi oběma typy dávek

V České republice není do schémat podpory příjmu začleněno mnoho nepeněžitých dávek. Obecným trendem posledních let je marketizace, která preferuje dávky peněžitě (například příspěvek na péči vyplácený seniorům a zdravotně postiženým). Peněžitá podpora příjmu je nicméně doplněna některými účelem vázanými dávkami, z nichž největší význam mají příspěvky na bydlení, příspěvky na péči a dávky pro zdravotně postižené. Žádné nové účelem vázané ani nepeněžitě dávky se v uplynulých letech neobjevily a situace v oblasti stávajících dávek se spíše zhoršuje.

Zákon o podpoře hospodářského růstu a sociální stability (Zákon č. 362/2009), schválený parlamentem v září 2009 v rámci balíčku protikrizových úsporných opatření, omezil specifické dávky sociální pomoci pro zdravotně postižené, jako například příspěvek na provoz motorového vozidla (o 50 % v případě osob ve II. stupni závislosti a o 20 % v případě osob ve III. stupni závislosti). Zákonem č. 347/2010 Sb. (Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí) byl v případě příjemců v I. stupni závislosti snížen příspěvek na péči – poskytovaný seniorům dlouhodobě odkázaným na péči jiné osoby – za účelem přímého nákupu služeb, a to z 2.000 Kč na 800 Kč měsíčně (nejnižší úroveň).

Od ledna 2012 upravuje poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, určených ke zmírnění sociálních důsledků jejich zdravotního postižení a k podpoře jejich sociálního začleňování, nový zákon. Zákon č. 329/2011 Sb. zredukoval množství tehdy platných dávek na dvě základní (příspěvek na mobilitu a příspěvek na zvláštní pomůcku) a pověřil rozhodováním o nich úřady práce. Od ledna 2012 docházelo k následujícím změnám v oblasti příspěvku na péči: zvýšení příspěvku z 5.000 Kč na 6.000 Kč měsíčně pro osoby ve věku 1-18 let ve II. stupni závislosti, s možností navýšení o 2.000 Kč měsíčně, pokud příjemcem je rodič nezaopatřeného dítěte do 18 let nebo toto dítě samotné, a za předpokladu, že příjem rodiny nepřevyšuje částku 2.0násobku životního minima rodiny. Od prosince 2012 byl příspěvek na péči zvýšen o 2.000 Kč také nezaopatřeným dětem od 4 do 7 let věku ve III. nebo IV. stupni závislosti.

Od roku 2012 je nárok na doplatek na bydlení časově omezen na 84 měsíců v období posledních 10 let.²⁰ Následky tohoto omezení se projeví teprve v roce 2019. Mohou být nicméně značné, protože dávky v oblasti bydlení dále nabyly na významu v souvislosti s deregulací nájemného a s růstem nákladů na bydlení: počet příjemců příspěvku na bydlení neustále stoupal (z 86 tisíc v roce 2008 na 141 tisíc v roce 2011).

²⁰ Stejně omezení se vztahuje i na příspěvek na bydlení, což je další dávka podporující domácnosti s nízkými příjmy v případě, kdy náklady na bydlení převyšují 30 % (v Praze 35 %) jejich příjmů. Od roku 2012 je doplatek na bydlení přiznáván v rámci systému hmotné nouze jako příjmově a majetkově testovaná dávka.

2.2.3 Eliminace stigmatizace a nedostatečného čerpání ve vztahu k majetkově testovaným a adresným dávkám

V poslední době nebyl v České republice patrný žádný zájem o téma stigmatizace a malého rozsahu čerpání dávek. Namísto toho probíhaly reformy sledující záměr omezit dostupnost dávek pro nezaměstnané a pro žadatele o dávky sociální pomoci/hmotné nouze. Opatření přijatá v roce 2011²¹ představovala aktivační reformu zřetelně akcentující povinnost vykonávat přidělenou práci („workfare“), což do značné míry stigmatizující je. Jak již bylo zmíněno, po 2 měsících nezaměstnanosti měly úřady práce možnost uložit kterémukoliv nezaměstnanému povinnou účast ve veřejné službě v rozsahu až 20 hodin týdně (což odpovídá polovičnímu pracovnímu úvazku). V případě odmítnutí mohl žadatel přijít o veškeré nároky na dávky v nezaměstnanosti i dávky hmotné nouze. Jak jsme však již také uvedli, v listopadu 2012 změnil Ústavní soud statut veřejné služby z aktivity povinné na dobrovolnou.

Pilotním projektem zaměřeným na potírání nelegální práce byl projekt DONEZ financovaný z ESF (2011-2012). Úřady práce vyžadovaly po nezaměstnaných, aby se do projektu zapojili a v určený čas se hlásili na stanoveném místě (kontaktním místě veřejné správy, zřízeném na poštovním úřadě). Projekt byl kritizován veřejným ochráncem práv, neboť na kontaktním místě, kde se nezaměstnaní měli hlásit, nedocházelo ke zprostředkování zaměstnání (Veřejný 2012b). Tato kritika spolu se zjevnou neúčinností projektu v zásadě předurčovala, že projekt byl ukončen, respektive nebylo v něm pokračováno.

Rostl také důraz na posilování adresnosti dávek prostřednictvím testování majetku a prověřování snah aktivně hledat zaměstnání. Vezmeme-li v úvahu nedostatečné personální kapacity úřadů práce pro přímou práci s klientem, bylo sotva možné stigmatizaci a nebo nečerpání dávek účinně předcházet. Podle Horákové a kol. (2013) lze odhadovat, že zatímco asi 4 % lidí v zemi (podle údajů ze šetření SILC) měla v roce 2010 nárok na pomoc v hmotné nouzi (jejich průměrné příjmy byly v průběhu roku pod hranicí, která nárok na pomoc v hmotné nouzi určuje), jen 1,7 % populace tyto dávky alespoň po určitou část roku 2010 pobírala. To by naznačovalo, že nanejvýš pouhá polovina oprávněných žadatelů dávky skutečně nárokovala. Nejvyšší míru nečerpání lze podle uvedených odhadů předpokládat mezi pracujícími chudými a mezi důchodci. Jakkoli si tento problém zasluhuje pozornost, zdá se, že leží mimo spektrum zájmu politické reprezentace.

Souhrnně lze silné stránky politik spatřovat v systému sociálních transferů, který poměrně účinně zmírňuje rizika chudoby (kromě případu některých skupin populace, jako jsou rodiče samoživitelé, rodiny se 3 nebo více dětmi a domácnosti nezaměstnaných). Podle EK (EC 2013) je účinnost sociálních transferů (v populaci 0-64 let bez započtení důchodů) nad průměrem zemí EU (47 %). To je srovnatelné s Nizozemskem a Francií a lepší než v Německu, přestože výdaje na sociální ochranu (bez důchodů) dosahují jen asi 10 % HDP, což s Francií či Německem srovnatelné není (zde se výdaje pohybují mezi 18-19 % HDP).

Slabé stránky tkví v opomíjení otázky přiměřenosti ochrany minimálního příjmu a problému nečerpání majetkově testovaných dávek. Avšak přiměřenost životního minima je předmětem výzkumného projektu a měla by být v tvorbě politik zohledněna. Dále je třeba zlepšit personální kapacity, tak aby bylo možné nabídnout klientům individuální poradenství a práci.

²¹ Zákon č. 354 ze 6. listopadu 2011.

2.3 Dostupnost cenově přiměřených a kvalitních služeb

Mezi čelné problémy této oblasti politik spadá vyřazení velké části romských dětí z hlavního proudu vzdělávání a nedostatečné rané vzdělávání a péče ve vyloučených romských lokalitách (detaily viz Sirovátka 2013), v kombinaci s dalšími znevýhodněními Romů a jejich dětí ve vyloučených lokalitách: například nevyhovující podmínky bydlení a problematická dostupnost zdravotní péče. Riziko bezdomovectví je na vzestupu v důsledku rostoucích nákladů na bydlení a nedostatku sociálního bydlení.

2.3.1 Podpora sociálního začleňování a rozvoje potenciálu předškolní výchovy a péče (přizpůsobení opatření potřebám rodin, povzbuzování účasti znevýhodněných dětí a zapojování rodičů)

Potenciál předškolního vzdělávání je v případě dětí žijících ve vyloučených romských komunitách, i jiných rodinách vystavených riziku sociálního vyloučení (především v rodinách samoživitelů a velkých rodinách), mimořádně důležitý. Probíhající reformy tento potenciál podrývají ve dvou směrech. Za prvé, vládou zvolená strategie rozvíjet pouze alternativní formy předškolní péče nezvyšuje dostupnost předškolní péče pro rodiny ohrožené rizikem chudoby a sociálního vyloučení. Za druhé, kvalita péče a předškolního vzdělávání je v těchto typech zařízení často nižší, což brzdí jejich potenciál napomáhat sociálnímu začleňování znevýhodněných dětí.

Specifickým problémem současnosti je, že předškolní zařízení nejsou ve vyloučených lokalitách snadno dostupná (jak geograficky, tak i finančně). Jen 40 % romských dětí navštěvuje mateřskou školu (Zpráva 2012), v porovnání s asi 80 % dětí z majoritní populace. Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA) uvádí, že do předškolních zařízení je zapsáno asi 32 % romských dětí od 4 let do školního věku (FRA 2012), oproti 73 % dětí z majoritní skupiny. To je třetí nejnižší hodnota z 11 evropských zemí (jen Řecko a Slovensko vykázaly hodnoty nižší).

2.3.2 Podpora potenciálu vzdělávacích systémů přerušit cyklus znevýhodnění (odstraňování překážek jako je cena, vytváření podmínek pro desegregaci, poskytování individuální podpory)

Problém vytěsňování romských dětí z hlavního proudu vzdělávání je velmi dobře známý. Je zapotřebí zajistit víc prostředků na realizaci individuálních programů inkluzivního vzdělávání (především vytvářet podmínky pro dostatečné personální zajištění). Jak uvedla Rada (Council 2012), pokud jde o výdaje na jednoho studenta, Česká republika spadá do dolní čtvrtiny členských států, přičemž v oblasti základního školství vykazuje zvláště nízké hodnoty. Evropská síť proti chudobě (EAPN) proto České republice doporučila následující prioritní opatření (EAPN 2012): „Stanovit jako politickou prioritu a co nejdříve zavést do praxe inkluzivní a vysoce kvalitní vzdělávací programy pro sociálně zranitelné a pro Romy; zvýšit počet Romů navštěvujících střední školy a svěřit přitom hlavní zodpovědnost vzdělávacím institucím“. Naopak návrh rozpočtu vlády na období 2014-2016 nepočítá s navyšováním personálního stavu ani mezd ve vzdělávání: úroveň 217 tisíc zaměstnanců je zafixovaná až do roku 2016 (MF 2013).

Za pokrokem v oblasti inkluzivního vzdělávání stojí v zásadě projekty financované z ESF. V reakci na 5. výročí rozsudku Evropského soudu pro lidská práva vypracovalo Ministerstvo v prosinci 2012 plán krátkodobých opatření: počínaje školním rokem 2012/2013 byl zrušen právní předpoklad pro nepřímou diskriminaci (například 25% tolerance žáků s mentálním nebo sociálním znevýhodněním ve třídě pro žáky se zdravotním postižením, možnost dočasného zařazení žáka se sociálním znevýhodněním do třídy pro žáky se zdravotním postižením i institut diagnostického pobytu). Obzvláště důležité je opatření zaměřené na revizi nástrojů využívaných při

diagnostice mírné mentální retardace/MMR a na zavedení nových nástrojů do praxe do konce roku 2013. Na začátku roku 2013 bylo ustaveno Stálé fórum nevládních neziskových organizací, zaměřené na rovné šance ve vzdělávání. Ministerstvo dále také představilo revizi Národního akčního plánu pro inkluzivní vzdělávání (NAP), byť není příliš konkrétní a nové výsledky zatím nejsou známy.²²

Zmíněné iniciativy pro zastavení nepřímých forem diskriminace už přinesly určité výsledky: mezi školními lety 2009/2010 a 2011/2012 klesl (podle dat MŠMT) podíl romských dětí mezi žáky vzdělávanými na základě rámcového vzdělávacího programu pro žáky s mírnými mentálními poruchami asi z 35 % na 26 %. Jejich podíl z celkového počtu všech dětí klesl z 25 % na 13 % (MŠMT 2012:2).

2.3.3 Zvýšení vnímavosti systémů zdravotní péče k potřebám znevýhodněných dětí (zajištění všeobecné dostupnosti zdravotní péče, odstraňování překážek jako jsou cena či kulturní faktory a posílení prevence)

Obecně v České republice platí univerzální právo na zdravotní péči založené na povinném zdravotním pojištění. V roce 2008 byly zavedeny regulační poplatky za návštěvu lékaře a v roce 2012 byly zvýšeny poplatky za pobyt v nemocnici ze 60 na 100 Kč za den. Na druhé straně byl snížen poplatek za předepsané léky na 30 Kč za recept, zatímco dříve bylo účtováno 30 Kč za každou položku na receptu. Na poplatky ve zdravotnictví se vztahuje roční limit 5.000 Kč, v případě dětí do 18 let a seniorů nad 65 let je to 2.500 Kč. Povinnost hradit poplatky se navíc netýká osob v hmotné nouzi (s nárokem na dávky sociální pomoci). Nicméně, pro osoby, které nejsou příjemci dávek v hmotné nouzi, avšak spadají pod hranici ohrožení chudobou podle definice Eurostatu, jsou platby povinné (hranice pro nárok na dávky sociální pomoci v České republice je nižší než hranice chudoby podle definice EU). Spolu se zjevným problémem nečerpání dávek sociální pomoci (viz výše) mohou tyto okolnosti komplikovat dostupnost zdravotní péče pro znevýhodněné děti.

Tento problém může nabývat ještě větších rozměrů ve vyloučených romských lokalitách. Obecně přibližně 35 % Romů uvádí zdravotní potíže, které je omezují v každodenních činnostech, ve srovnání s méně než 15 % v majoritní populaci (FRA 2012). Data romského občanského sdružení DROM dále také ukazují, že 44 % Romů nemá přístup k základním lékům (Drom 2012). Dokládají také případy nekorektního vystupování lékařů a zdravotních sester vůči Romům (tamtéž). Z toho důvodu klade vládou přijatá Strategie pro boj se sociálním vyloučením 2011-2015 důraz na program sociálně-zdravotních asistentů, jejichž úkolem by bylo přístup ke zdravotní péči usnadňovat. Ministerstvo zdravotnictví ovšem odmítlo program zaštitit, na což vláda nedokázala zareagovat. V současné době vzalo program za svůj občanské sdružení DROM a zaměstnává 8 z celkem 9 zdravotních asistentů v zemi, kteří působí pouze ve 4 ze 14 regionů.²³

2.3.4 Zajištění odpovídajících podmínek pro bydlení a život dětí (zajištění cenově dostupného a kvalitního bydlení pro rodiny i pro osoby ohrožené bezdomovectvím)

Hlavním nástrojem podpory bydlení pro domácnosti s nízkými příjmy jsou v České republice dávky vyplácené jako „příspěvek na bydlení“ a „doplatek na bydlení“. První z nich je příjmově testovaná, druhá majetkově testovaná. Na druhé straně,

²² Viz <http://www.msmt.cz/socialni-programy/narodni-akcni-plan-inkluzivniho-vzdelavani>

²³ Viz <http://www.drom.cz/cs/drom-romske-stredisko/socialni-sluzby/zdravotne-socialni-pomoc/>.

bytové fondy obcí nestačí na pokrytí poptávky po cenově dostupném nájemním bydlení. Podle dat ze sčítání lidu v roce 2011 vlastnili stát a obce 48 135 bytových jednotek, což představuje jen 2,7 % z celkové nabídky bydlení.

V minulosti Česká republika podporovala výstavbu sociálního bydlení prostřednictvím dvou programů: „dotované bytové jednotky“ (určené zdravotně postiženým a seniorům) a bydlení pro osoby s nízkými příjmy (s příspěvkem na bytovou jednotku přesahujícím 0,5 mil. Kč). Podle Ministerstva pro místní rozvoj (MMR 2013a) počet dotovaných bytů po roce 2007 výrazně klesl, byť v roce 2012 byl patrný nárůst (viz Tabulka 3).

Tabulka 3: Počet dotovaných bytů (určených k sociálnímu bydlení) 2006-2012

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2 668	1 486	210	226	507	228	459

Velký význam má v této oblasti *Integrovaný operační program* (IOP) financovaný ze zdrojů ESF, v jehož rámci je poskytována podpora na regeneraci „problémových sídlišť“ a na zlepšení prostředí bytových domů i jejich okolí. Dopad programu roste: kromě svých jiných přínosů pomáhá také zlepšovat podmínky bydlení ve vyloučených romských komunitách.

Tabulka 4: Výdaje a výstupy IOP na revitalizaci problémových sídlišť

	2010	2011	2012
KČ (v mld.)	465	582	1 340
Počet bytů	9 564	16 428	9 092
Rozloha (v tis. m ²)	357	735	1 072

Pramen: MMR 2013a: 29

V roce 2011 schválila česká vláda Koncept bydlení do roku 2020. Ze zprávy předložené v červnu a z navazujících úkolů, k nimž se vláda zavázala, je zřejmé, že koncept sociálního bydlení je chápán v úzkém smyslu slova – jako podpora osob v „bytové tísní“. Komplexní řešení sociálního bydlení mělo být představeno do konce roku 2013 (MMR 2013b). Obecně nedostatečná míra investic do bydlení vedla k poklesu celkového počtu nově budovaných bytů: v roce 2012 jich bylo nejméně od roku 1996 (tj. 23 853, zatímco v roce 2010 to bylo ještě 37 319; MMR 2013a: 81).

Za těchto okolností se jako stále aktuálnější jeví problém bezdomovectví. Zpráva občanského sdružení Hodnoty-soužití-pomoc (HSP 2012), zpracovaná na zakázku MPSV jako podklad pro dokument Konceptu prevence a řešení problematiky bezdomovectví, poukazuje na naléhavou potřebu určitých opatření. Autoři odhadují, že v zemi žije 30 tisíc lidí bez domova a v letech 2012-2015 může dojít k nárůstu asi na 60 tisíc, pokud nebudou přijata žádná nová opatření. Zpráva uvádí, že potřeba útluků pro bezdomovce převyšuje jejich stávající kapacity o více než 100 %. Obdobně i Agentura pro sociální začleňování zdůrazňuje, že nouze o dostupné bydlení ve vyloučených lokalitách žene mnoho rodin k předlužení, protože pro nedostupnost jiných možností volí extrémně nákladné bydlení v ubytovnách.

Podle občanského sdružení HSP (2012) by si prevence růstu počtu lidí bez domova vyžádala investice ve výši asi 370 mil. Kč do těchto opatření do roku 2015. Pro porovnání, vládní podpora poskytovaná azylovým zařízením pro bezdomovce klesla v letech 2007 až 2011 z 365,5 mil. Kč na 238,4 mil. Kč (tamtéž). Agentura pro sociální začleňování pilotně ověřovala model inkluzivního sociálního bydlení s integrovanými sociálními službami, který funguje v několika městech jako příklad dobré praxe. Zaslouží si vyšší podporu, neboť bez pravidelných sociálních investic není možné nabídku cenově dostupného bydlení vybudovat.

Jako druhou prioritu v boji proti sociálnímu vyloučení tedy EAPN (2012) České republiky doporučila zavádění mechanismů na podporu inkluzivního sociálního bydlení ve vazbě na integrované sociální služby, včetně programů snižování zadlužení.

2.3.5 Zlepšení podpory rodin a kvality náhradní péče (posílení prevence, zajištění kvality služeb pro děti v náhradní péči a podpora dětí při vstupu do dospělosti)

V České republice žijí v ústavech náhradní péče velmi vysoké počty dětí. MPSV proto přijalo plán na zvýšení počtu pěstounských rodin a v některých ohledech také na zlepšení podpory těchto rodin. Přídavek na dítě v pěstounské péči byl od ledna 2013 zvýšen o více než 20 %. I výše odměny pěstouna vzrostla, v případě péče o jedno nebo dvě děti asi na dvojnásobek.

V zájmu zaručení kvality péče rozšiřuje ministerstvo poradenské služby a vzdělávací programy pro pěstounské rodiny i vzdělávání sociálních pracovníků v oboru sociálně-právní ochrany dětí. Vytvoření systému pěstounské péče v žádoucí kvalitě bude ovšem vyžadovat dlouhodobější úsilí.

Pokud jde o dostupnost pěstounské péče, určité výsledky už opatření přineslo. V červnu 2013 evidovalo MPSV asi 9 437 lidí, kteří pobírali odměnu pěstouna. Na konci roku 2012 jich bylo 9 000, v roce 2011 pak 8 300. V roce 2012 žilo v pěstounské péči 12 358 dětí, zatímco v roce 2010 jich bylo 10 200 – za rok a půl jde o nárůst přibližně o 20 %. V ústavních zařízeních žije stále kolem 10 000 dětí, jejich počet však klesá (MPSV 2013h). Avšak dětské domovy (zvláště domovy vedené neziskovými organizacemi) čelí jistým problémům dostatečného financování²⁴.

Souhrnně řečeno, silnou stránkou politik je existence strategických dokumentů zaměřených na více dimenzí chudoby a sociálního vyloučení a definujících opatření sociální politiky: to se týká inkluzivního vzdělávání, bytové politiky, prevence a řešení bezdomovectví, strategie pro boj se sociálním vyloučením ve vyloučených lokalitách a dalších. Rovněž byla vytvořena institucionální platforma – Agentura pro sociální začleňování (ASZ). Prostředky a projekty ESF jsou často dobře navázané na priority vytyčené ve strategických dokumentech. Slabiny se projevují v nedokonalém přenášení zmíněných strategií do praxe. Jedním z největších úskalí je nedostatek finančních zdrojů.

Dvě oblasti vystupují do popředí zvláště naléhavě: za prvé, v oblasti inkluzivního vzdělávání je třeba rychle a důsledně zavést individuální plány pro žáky se specifickými vzdělávacími potřebami a na školách je adekvátně personálně podpořit (učiteli, pedagogickými asistenty). Za druhé, je zapotřebí vytvořit legislativní rámec sociálnímu bydlení a rychle zajistit vyšší objem investic.

²⁴ Viz <http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Sefka-detskeho-domova-popisuje-drnsou-realitu-financovani-neziskovek-264023>

3. Boj proti dětské chudobě a sociálnímu vyloučení v Evropském semestru

Dětská chudoba a sociální vyloučení samy o sobě nejsou mezi prioritami národních cílů strategie Evropa 2020 v rámci Evropského semestru obsaženy. V takovém nastavení priorit je určitý rozpor, protože míra chudoby a sociálního vyloučení dětí se dlouhodobě drží poměrně vysoko v porovnání s celkovou mírou rizika chudoby a sociálního vyloučení v zemi. Nicméně některé z otázek významných i z hlediska dětské chudoby a sociálního vyloučení do určité míry v národních cílech řešeny jsou.

V Národním programu reform (NPR) je věnována pozornost „ohroženým dětem“ (dětmi, jimž se v rodině nedostává odpovídající péče), a to skrze slibnou reformu systému péče. V roce 2012 byl přijat Zákon, kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (v platnosti od roku 2013). Obsahuje dvě důležité úpravy, jež představují krok směrem k vytvoření komplexního systému pěstounské péče. Za prvé, od ledna 2013 je možné pěstounskou péči profesionalizovat na základě uzavření dohody o výkonu pěstounské péče a poskytovat pěstounům podpůrné služby. Současně vláda zahájila práce na vytvoření komplexního legislativního rámce ochrany dětí, včetně pěstounské péče.

Za druhé byly zavedeny standardy kvality sociálně-právní ochrany dětí, včetně systému vyhodnocování účinnosti ochrany. Nadto byly vytvořeny také metodiky práce s klientem, stanoveny požadavky na personální, organizační a technické zabezpečení, definovány nástroje typu „případová konference“, zakotvuje se pojem sociální kurately a kurátora pro mládež, je a zpracována metodika pro tvorbu individuálních plánů ochrany dítěte.

Dalším důležitým těžištěm NPR na rok 2013 bylo téma začlenění sociálně znevýhodněných dětí do hlavního proudu vzdělávání. Konkrétně se vláda ve Strategii pro boj se sociálním vyloučením 2011-2015 zavázala podporovat dostupnost předškolního vzdělávání, v první řadě pro děti ze sociálně znevýhodněného prostředí. Přislíbila rovněž transformovat systém pedagogicko-psychologického poradenství tak, aby bylo možné lépe identifikovat individuální potřeby dětí a nastavovat vhodná podpůrná opatření, v součinnosti s rodiči či jinými pečovateli, i mateřskými a základními školami.

Jak již bylo zmíněno, na doporučení Rady ohledně dostupnosti zařízení předškolního vzdělávání a péče zareagoval NPR 2013 návrhem opatření na podporu zakládání firemních školek a alternativních forem péče o děti typu „dětských skupin“. To se však jeví jako jen částečné řešení, jak bylo konstatováno výše a jak také zhodnotila Rada v doporučeních pro ČR (Council 2013). Vláda doposud nenavrhla přiměřenou odezvu na tuto kritiku, vyjma již zmíněného legislativního návrhu Zákona o dětské skupině, který schválila.²⁵

Navzdory tomu, že děti jsou vystaveny vyššímu riziku chudoby a sociálního vyloučení než dospělá populace, nebyly v NPR ani jiných strategických dokumentech navrženy žádné konkrétní cíle upřené přímo ke zmírnění chudoby a sociálního vyloučení dětí.

Konečně, nebyl vybudován žádný konkrétní systém monitorování dětské chudoby a sociálního vyloučení. Na druhou stranu, určité iniciativy zprostředkující informace o otázkách souvisejících s dětskou chudobou a sociálním vyloučením vznikly. NPR

²⁵ Jak je uvedeno výše, i kdyby tento návrh byl uskutečněn, nemůže situaci v oblasti péče o děti a raného vzdělávání zásadně zlepšit.

obsahuje obecný požadavek na prosazování tématu sociálního začleňování do všech úrovní veřejné správy a na uplatňování principu tvorby politiky na základě poznatků/prokázaných faktů. Jak je zmíněno v první části této zprávy, několik konkrétních kroků v tomto směru probíhá, z nichž některé napomohou lépe sledovat právě situaci dětí. Hlavní jsou tyto: projekt monitorování sociálně patologických jevů, projekt naplňování národních cílů v oblasti sociálního začleňování a projekty monitorování situace ve vyloučených romských komunitách. Nicméně, prosazování principů monitorování a využívání faktických poznatků při tvorbě politik se zatím v České republice zdá být v zárodečném stádiu.

Lepší integrace politik ke zmírnění dětské chudoby a sociálního vyloučení do Evropského semestru by vyžadovala následující: za prvé, zlepšení by bylo možné dosáhnout doplněním cílů a opatření NPR – měl být stanoven konkrétní cíl pro oblast dětské chudoby a k doporučením Rady týkajícím se péče o děti by Česká republika měla přistupovat zodpovědněji. Měla by být uložena povinnost vyhodnocovat ta reformní opatření, která mají vliv na dětskou chudobu a sociální vyloučení (hodnocení sociálního dopadu s důrazem na děti, například distribučních dopadů nebo vliv na dostupnost služeb).

4. Využití vhodných finančních nástrojů EU

Evropské fondy mají z hlediska financování opatření na podporu sociálního začleňování klíčový význam. Vůbec nejdůležitější je v tomto směru Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ) Evropského sociálního fondu. Jeho prostřednictvím využila Česká republika v letech 2007-2013 téměř 55 mld. Kč. OP LZZ obsahuje 5 prioritních os: 1) Adaptabilita (14,7 mld. Kč); 2) Aktivní politiky trhu práce (19,7 mld. Kč); 3) Sociální integrace a rovné příležitosti (14,5 mld. Kč); 4) Veřejná správa a veřejné služby (4,9 mld. Kč); a 5) Mezinárodní spolupráce (1,1 mld. Kč), v celkovém objemu 55 mld. Kč. Podobný objem finančních prostředků byl čerpán v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, který podporuje oblast celoživotního učení a inkluzivního vzdělávání.

Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost je zaměřený zejména na snižování nezaměstnanosti prostřednictvím aktivní politiky trhu práce a profesního vzdělávání i na začleňování sociálně vyloučených lidí zpět do společnosti. Pro OP LZZ je vyčleněno přibližně 6,8 % z celkového objemu fondů EU určených pro Českou republiku. Tyto prostředky lze čerpat do konce roku 2015.²⁶

Tabulka 5: ESF v programovém období 2007-2013 v mld. Kč (3. července 2013)

Prioritní osa	Vyčleněno	Požadováno	Přijaté projekty	Probíhající projekty
1	14,7	35,0	15,3	14,7
2	19,7	22,5	19,4	18,2
3	14,5	40,4	13,1	13,1
4	4,9	8,1	4,9	4,9
5	1,1	4,2	1,1	1,1

Nejvýznamnější z pohledu sociálního začleňování jsou prioritní osy 2) Aktivní politiky trhu práce a 3) Sociální integrace a rovné příležitosti. Objem prostředků v těchto dvou osách činí 34 mld. Kč (rozpočteno na jednotlivé roky daného období to zhruba představuje sumu odpovídající celkovému rozpočtu na aktivní politiku zaměstnanosti - APZ – v daném roce).

V ose 3) Sociální integrace jsou pro sociální začleňování hlavní tři oblasti podpory: 3.3) Integrace sociálně vyloučených skupin na trhu práce – přiděleno 2,1 mld. Kč (1,9 mld. Kč vyčerpáno k 1. červenci 2013); 3.2) Podpora sociální integrace příslušníků romských lokalit – přiděleno 1,2 mld. Kč (1,0 mld. Kč vyčerpáno k 1. červenci 2013); a 3.1) Podpora sociální integrace a sociálních služeb – přiděleno 9,9 mld. Kč.

Určitým způsobem se tedy k opatření v oblasti sociálního začleňování váže přibližně 13 mld. Kč. To však není závratně vysoká částka (něco málo přes 2 mld. Kč ročně), vezmeme-li v úvahu, že větší část těchto prostředků je investována do sociálních služeb (oblast podpory 3.1), jež jsou chronicky podfinancované pokud jde o národní zdroje.

Fondy EU jsou nicméně pro sociální začleňování bytostně důležité: bez této podpory by většina hlavních oblastí sociálního začleňování strádala, včetně aktivní politiky trhu práce, integrační politiky ve vyloučených romských lokalitách, inkluzivního

²⁶ Další informace viz www.esfr.cz.

vzdělávání, regenerace problémových sídlišť, řady typů sociálních služeb, i monitorování a evaluace situace v těchto oblastech.

Přesto se však rozložení prostředků ESF zdá nerovnoměrné. Sociální začleňování samo o sobě se mezi prioritami neobjevuje a opatření jsou poměrně skromná. Většina prostředků ESF směřuje do prioritních os 1) Adaptabilita a 2) APZ a do oblasti podpory 3.1) sociální služby obecně, přičemž dopad na sociální začleňování je zde jen částečný. Z tohoto úhlu pohledu připadají přímo na výdaje na sociální začleňování asi 3 mld. Kč z výše vyčíslených 55 mld. Kč. Tento podíl je nízký ze dvou důvodů: v první řadě, Česká republika dává přednost podpoře opatření, jež přímo povzbuzují konkurenceschopnost a růst. Ačkoliv obecně z nich velká část pracovních sil a zaměstnavatelů má prospěch, „outsiderům“ na trhu práce příliš mnoho výhod nepřináší. Za druhé, místo aby realizovaná opatření (typicky v oblasti APZ a sociálních služeb) přinášela přidanou hodnotu v podobě navýšení zdrojů vyhrazených pro podporu sociálního začleňování, dochází k tomu, že národní zdroje jsou takto v této oblasti nahrazovány a přesouvány jinam.

Při přezkoumání cílů a opatření zakotvených v oblastech podpory 3.2 a 3.3 je zřejmé, že v zásadě tyto odpovídají úkolům v oblasti sociálního vyloučení, před nimiž Česká republika stojí, ovšem méně už doporučením Evropské rady pro ČR. Několik programových materiálů například nabízí pevnou oporu pro vhodné nasměrování zdrojů ESF: *Strategie pro boj se sociálním vyloučením 2011-2015*, jež se týká opatření ve vyloučených romských lokalitách, nebo materiály MPSV (2013j) řešící priority OP v oblasti zaměstnanosti, či nedávno zpracovaná prioritní osa Sociální začleňování pro nové programové období.

Některé aspekty role ESF by však bylo vhodné znovu zvážit. Především suma vyčleněná na oblast sociálního začleňování je zkrátka příliš nízká, uvážíme-li proti ní potřeby. Jde například o většinu opatření realizovaných ve vyloučených romských lokalitách nebo o rozsah působení Agentury pro sociální začleňování. Za druhé, nelze reálně očekávat, že tyto prostředky (mimo jiné s ohledem na druhy uznatelných nákladů v projektech ESF) vyplní mezery v investicích státu do předškolního vzdělávání a péče o děti, do sektoru vzdělávání ve smyslu personálních kapacit, nebo do výstavby nového sociálního bydlení a podobně. Pilotní projekty, například projekty prostupného bydlení nebo inkluzivního vzdělávání podložené individuálními plány, tak mohou být úspěšné, ale je obtížné šířit příklady dobré praxe v širším měřítku dál. Za třetí, v některých oblastech vláda vědomě zvolila strategii nahrazení národních zdrojů prostředky ESF (a přesunu národních zdrojů do jiných oblastí). Tato tendence je ještě patrnější v dobách omezování veřejných výdajů. Tímto způsobem je celkový efekt financování z ESF tlumen.

Boj proti dětské chudobě a sociálnímu vyloučení není výslovně uveden mezi konkrétními cíli sociální politiky. Obdobně ani děti nejsou většinou přímou cílovou skupinou opatření financovaných z ESF. Sociální investice ESF cílí na děti spíše nepřímou. Relevantní jsou dvě z cílových skupin v rámci oblasti podpory 3.3 *Integrace sociálně vyloučených skupin na trhu práce*: rodiče samozivitelé a rodiče vracející se na trh práce po rodičovské dovolené. V rámci oblasti podpory 3.2 *Podpora sociální integrace příslušníků romských lokalit*, jsou romské děti cílovou skupinou opatření v oblasti inkluzivního vzdělávání terénní sociální práce i dalších. Podobně oblast podpory 3.1 *Podpora sociální integrace a sociálních služeb* cílí, mimo jiné, na děti ohrožené sociálním vyloučením, pomocí preventivních i nápravných opatření.

Nejsou stanoveny žádné specifické indikátory, které by umožnily monitorovat využití ESF z pohledu dětské chudoby a sociálního vyloučení. Monitorovací systém, v němž jsou shromažďovány údaje o konkrétních projektech, programových

výzvách a prioritních osách (oblastech podpory) ve smyslu vstupů, výstupů a výsledků (obvykle jde o přidělené zdroje, počet účastníků v opatřeních, někdy o zacílení, a o úspěšných účastnících opatření) však zaveden je. Pravidelně jsou zpracovávány monitorovací zprávy na úrovni projektů a schémat/programů, doplněné obsahovými evaluacemi programů, a to před programovým obdobím (ex-ante), během něj nebo po něm (ex-post). Tento systém monitorování a evaluace není však dostatečně pružný na to, aby mohl nabídnout konkrétní souhrnné informace o opatřeních mířících na dětskou chudobu a sociální vyloučení.

Nicméně, celkový dopad intervencí je důležitý v tom smyslu, že vyplňuje mezeru v národních investicích do sociální oblasti a, ve srovnání s národními opatřeními, umožňuje v některých oblastech plánovat poměrně komplexní a soustředěné intervence. Jsou zde i další pozitivní efekty: způsob řízení opatření (realizovaných ve formě projektů) aktivizuje a přivádí ke vzájemné spolupráci řadu aktérů a také napomáhá docenění významu poznatků při plánování politik (analýza potřeb při předkládání žádosti o podporu, vyhodnocení dopadu v monitorovacích zprávách). A konečně, mechanismy řízení využití Evropských fondů usnadňují také prosazování a zviditelňování cílů sociální inkluze do všech oblastí – do výzev, projektů i aktivit v několika oblastech.

Z pohledu potřeby sociálního začleňování je naproti tomu rozsah intervencí spíše nedostatečný. Některé oblasti jsou řešeny jen okrajově. Systém monitorování a hodnocení by měl být pružnější a mělo by být průhlednější, jakých výsledků bylo dosaženo. Nabízí se doporučení zvýšit relativní váhu opatření podporujících sociální začleňování v rámci distribuce dostupných prostředků ESF.

Literatura

Clasen, J., Clegg, D., Kvist, J. 2012. *European labour market policies in (the) crisis*. Brusel: ETUI. Pracovní list. 2012.12.

Council of the European Union 2012. *COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme 2012 of the Czech Republic and delivering a Council opinion on the Convergence Programme of the Czech Republic, 2012-2015*. Brusel, 6. července.

Council of the European Union 2013. Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the Czech Republic's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on the Czech Republic's convergence programme for 2012-2016. Brusel, 19. června.

ČMKOS 2011. *Stanovisko ČMKOS k návrhu státního rozpočtu na rok 2012 a výhled ekonomiky na příští rok* (podklad pro zasedání RHSD dne 15. září 2011). <http://www.cmkos.cz/vyklady-nazory-a-stanoviska>

ČMKOS 2012. *Úsporná opatření vlády 2013-2015. Dopady na domácnosti*. <http://www.cmkos.cz/vyklady-nazory-a-stanoviska/3373-3/usporna-opatreni-vlady-2013-2015-dopady-na-domacnosti>

ČSÚ 2013. Příjmy a životní podmínky domácností 2012. <http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/p/3012-13>

Drom 2012. Zdravotně sociální pomoc. <http://www.drom.cz/cs/drom-romske-stredisko/socialni-sluzby/zdravotne-socialni-pomoc/>

EAPN 2012. *EAPN Proposals for Country-Specific Recommendations on the NRPs 2012 Progress on Poverty Reduction and meaningful stakeholder engagement needed*. <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/publications/eapn-position-papers-and-reports/blog>

EC 2013. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. *Social Investment Package: Evidence on Demographic and Social Trends Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*. Brusel, 20.2.2013. SWD(2013) 38 final

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, UNDP 2012. *The Situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance (Pilot survey 2011)*. <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>

Hora, O. and Sirovátka, T. 2012. *Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v České republice v období růstu (2007) a během první fáze krize (2009)*. Praha: VÚPSV. <http://www.vupsv.cz/index.php?p=publications&site=default&kateg=vupsv>

Horáková, M., Jahoda, R., Kofroň, P., Sirovátka, T. and Šimíková, I. 2013. *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU – vývoj v důsledku krize, fiskální konsolidace a sociální reformy*. Praha: VÚPSV.

H.S.P. Hodnoty-soužití-pomoc 2012. *Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020*. Praha: H.S.P. (OP LZZ).

Kuchařová, V. a kol. 2009. *Péče o děti předškolního a raného školního věku*. Praha: VÚPSV.

MMR 2013a. *Vybrané údaje o bydlení 2012*. <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Statistiky-Analyzy/Statistiky-z-oblasti-bytove-politiky/Vybrane-udaje-o-bydleni/Vybrane-udaje-o-bydleni-2012>

MMRb 2013b. *Zpráva o plnění úkolů Koncepce bydlení do roku 2020*. <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Zpravy-o-plneni-Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020/Zprava-za-rok-2012>

MF 2013. *Schválený návrh příjmů a výdajů rozpočtových kapitol a státních fondů na léta 2014 až 2016*. Schválen usnesením vlády č.433 ze dne 12. června 2013. <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/statni-rozpocet/2013/schvaleny-navrh-prijmu-a-vydaju-rozpoceto-13358>

Mladá Fronta Dnes 2013. *Ve školkách je místo jen pro čtyřleté a starší děti*. 15. duben 2013, s. 2B.

MPSV 2010. *Veřejnou službu zavedlo v loňském roce 10 procent obcí*. Tisková zpráva. 3. června. <http://www.mpsv.cz/cs/8853>

MPSV 2011b. *Basic indicators of labour and social protection in the Czech Republic. Time series and graphs*. Praha: MPSV. <http://www.mpsv.cz/cs/10118>

MPSV 2012a. *Ve veřejné službě pracovalo 97 procent dlouhodobě nezaměstnaných*. Tisková zpráva, 27. prosince. <http://www.mpsv.cz/cs/14026>

MPSV 2012b. *Evropský sociální fond podpoří vznik dětských skupin*. Tisková zpráva, 30. srpna. <http://www.mpsv.cz/cs/13361>

MPSV 2012c. *Národní strategie podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 (teze)*. <http://www.mpsv.cz/cs/12968>

MPSV 2012d. *Basic indicators of labour and social protection in the Czech Republic. Time series and graphs*. Praha: MPSV. <http://www.mpsv.cz/cs/12835>

MPSV 2012e. *Národní sociální zpráva*. Praha: MPSV <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?policyArea=750&subCategory=758&type=0&country=0&year=0&advSearchKey=SPCNationalSocialReport&mode=advancedSubmit&langId=en>

MPSV 2009, 2011a, 2013i. *Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2008, 2010, 2012*. Praha: MPSV. http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace

MPSV 2013a Mullerová: *Plán pro zaměstnanost má 7 bodů za 7 miliard*, Tisková zpráva, 15. března.

MPSV 2013b Mullerová: *Podporujeme zaměstnávání pro matky s dětmi a dlouhodobě nezaměstnané*, Tisková zpráva, 3. dubna.

MPSV 2013c. *Dětská skupina pomůže rodinám s dětmi. Vláda odsouhlasila návrh zákona*. Tisková zpráva, 22. května.

MPSV 2013d. *Pracuj pro obec nebo získej místo v neziskovce*. Tisková zpráva, 4. července.

MPSV 2013e. *ÚP: V Moravskoslezském kraji jsme připraveni pomoci*. Tisková zpráva, 17. července.

MPSV 2013f. Mullerová: *Úřady práce dostanou významnou posilu: dalších 144 zaměstnanců*. Tisková zpráva, 29. května.

MPSV 2013g. *Úřad práce půjde do terénu a víc pomůže nezaměstnaným – díky novým zaměstnancům.* Tisková zpráva, 13. srpna.

MPSV 2013h. *U pěstounů už žije o pětinu víc dětí než loni.* Tisková zpráva, 21. července.

MPSV 2013j. *OP Zaměstnanost 2014-2020. Prioritní osa 2 – Sociální začleňování.* Interní materiál.

MŠMT 2012. *Plán opatření pro výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v případě D.H. a ostatní proti České republice 'Rovné příležitosti'.* Prosinec 2012.

Národní program reforem České republiky 2012. Česká verze.
<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/narodni-program-reforem-2012-95577/>

Národní program reforem České republiky 2013. Česká verze.

OECD 2011. *Data from OECD family database.* Dostupné na:
<http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/oecdfamilydatabase.htm>

OECD 2013. *Benefits and Wages statistics.* Dostupné na:
<http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>

Sirovátka 2013. *Assessing the Implementation of National Roma Integration Strategies.* Peer review social inclusion.

UNECE. 2012. *United Nations Economic Commission for Europe. Statistická databáze dostupná na:* <http://w3.unece.org/pxweb/>

UNICEF 2012. *RELATIVE INCOME POVERTY AMONG CHILDREN IN RICH COUNTRIES. Innocenti working paper no 1.,* Florencie.

ÚZIS ČR. 2011. *Aktuální informace Ústavu zdravotnických informací a statistiky České republiky, č. 18, Praha 3. 6. 2011.* Dostupné na:
http://www.uzis.cz/system/files/18_11.pdf

Večerník, J. 2009. *Czech society in the 2000s. A report on socio-economic policies and structures.* Praha: Academia.

Veřejný ochránce práv 2012a. *Příloha k Informaci o činnosti veřejného ochránce práv za první čtvrtletí roku 2012.* Brno: Veřejný ochránce práv. Sociální reforma - poznatky z praxe veřejného ochránce práv. <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

Veřejný ochránce práv 2012b. *Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv za první čtvrtletí roku 2012.* Brno: Veřejný ochránce práv.
<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

Vláda 2007. *Programové prohlášení vlády ČR ze 17. ledna 2007.*
<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>

Vláda 2011. *Analýza podmínek a možností zařazení dětí od dvou let věku do mateřských škol a vyhodnocení dalšího řešení rozšíření péče o děti do tří let.* Praha: Úřad vlády ČR. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Analýza-podminek-a-moznosti-deti.pdf>

Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2011. Zář 2012. Praha: Úřad vlády. Projednáno vládou ČR 14. listopadu 2012.
<http://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komunity/aktuality/zprava-o-stavu-romske-mensiny-v-cr-za-rok-2011-100979/>

Hlavní využité internetové zdroje:

Agentura pro sociální začleňování
<http://www.socialni-zaclenovani.cz/>

Českomoravská komora odborových svazů
<http://www.cmkos.cz/>

Český statistický úřad
<http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/>

DROM
<http://www.drom.cz>

Evropská síť proti chudobě
<http://www.eapn.eu>

Evropská komise
<http://ec.europa.eu>

Evropský sociální fond v ČR
<http://esfr.cz>

Agentura Evropské unie pro základní práva
<http://fra.europa.eu>

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
<http://www.msmt.cz>

Ministerstvo financí
<http://mfcr.cz/>

Ministerstvo práce a sociálních věcí
<http://portal.mpsv.cz/>

Ministerstvo pro místní rozvoj
<http://www.mmr.cz/>

Ústav pro informace ve vzdělávání
<http://www.uiv.cz/>

Veřejný ochránce práv/Ombudsman
<http://www.ochrance.cz/>

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
<http://www.vupsv.cz/>

