

Monotematické číslo:**Sociálně politické dopady koronavirové pandemie****Z obsahu 5. čísla:****Recenzované články**

Dopady pandemie covidu-19 na zaměstnanost osob starších 50 let v evropských zemích

Lenka Lakotová

The impact of the coronavirus pandemic on the implementation of new occupational pension schemes in Poland

Marek Szczepański

Poskytování poradenské a sociální práce lidem bez domova s akcentem na jejich pracovní uplatnění

Helena Marešová – Marie Táborská – Noemi Roupcová

Poznatky z výzkumu

Dopady pandemie na sólo rodiče – první výsledky výzkumu

Sylva Höhne

Diskuse

Laický soudce – historický relikt či funkční garant pracovněprávní ochrany?

Petr Frischmann

Recenze

Sociolog *Jan Keller* hodnotí publikaci „Nová vědecká éra?“

Ekonom *Jan Mertl* recenzuje knihu „Česko versus budoucnost“

FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

Editorial

Recenzované články

Dopady pandemie covidu-19
na zaměstnanost osob starších 50 let
v evropských zemích

Lenka Lakotová

The impact of the coronavirus pandemic
on the implementation of new occupational pension
schemes in Poland

Marek Szczepański

Poskytování poradenské a sociální práce
lidem bez domova s akcentem
na jejich pracovní uplatnění

Helena Marešová – Marie Táborská – Noemi Roupčová

1

2

12

20

Poznatky z výzkumu

Dopady pandemie na sólo rodiče – první výsledky výzkumu 29
Sylva Höhne

Diskuse

Laický soudce – historický relikv či funkční garant
pracovněprávní ochrany? 30
Petr Frischmann

Recenze

Recenze knihy „Nová vědecká éra? Od byrokratické
komerce ke kreativitě ve veřejném zájmu“ 34
Jan Keller

Recenze knihy „Česko versus budoucnost:
Naše dnešní krize a jak z ní ven“ 35
Jan Mertl

Editorial

Reviewed articles

The impacts of the COVID-19 pandemic
on the employment of people over the age
of 50 in European countries

Lenka Lakotová

The impact of the coronavirus pandemic
on the implementation of new occupational
pension schemes in Poland

Marek Szczepański

Issues surrounding the provision of counselling
and social work to homeless people with an emphasis
on their employment

Helena Marešová – Marie Táborská – Noemi Roupčová

1

2

12

20

Findings from research

Impacts of the Covid-19 pandemic on single
parents – initial research results 29
Sylva Höhne

Discussion

Lay arbitrators – a historical relic or a functional
guarantor of labour protection? 30
Petr Frischmann

Book reviews

Review of the book „A new scientific era? From
bureaucratic commerce to creativity in the public interest“ 34

Review of the book „The Czech Republic versus the future:
Our current crisis and how to recover from it“ 35

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

Časopis je indexován v databázi **ERIH PLUS** (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences) a je zařazen Radou pro výzkum, vývoj a inovace do **Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR**. FÓRUM sociální politiky je zařazeno i do elektronické databáze **CEEOL (Central and Eastern European Online Library)** – platformy globálně zpřístupňující společenskovední a humanitněvědní publikace ze střední, východní a jihovýchodní Evropy.

Informace pro autory

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

Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění úvod, současný stav poznání, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 30 tisíc znaků včetně mezer v editoru MS Word musí vedle vlastního textu obsahovat 10–15řádkový abstrakt a klíčová slova, obojí v češtině a v angličtině. Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory. Redakce provádí jazykovou úpravu textu. Více viz: <https://www.vupsv.cz/casopis>

FÓRUM

sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

5/2021

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

Facebook: <https://www.facebook.com/vupsv>
LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/vupsv>
Twitter: <https://twitter.com/vyzkumny>

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

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

Distribuce a předplatné:

Předplatné zajišťuje jménem vydavatele společnost
SEND Předplatné spol. s r.o., Ve Žlíbku 1800/77, 193 00 Praha 9
e-mail: send@send.cz
tel. – 225 985 225, 777 333 370

Prodej za hotové:

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7 – Holešovice
Prosíme o ohlášení se předem e-mailem (redakce@vupsv.cz)
nebo telefonicky (211 152 711).

Cena jednotlivého čísla: 60 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 15. 10. 2021

Registrace MK ČR E 17566
ISSN 1802-5854 – tištěná verze
ISSN 1803-7488 – elektronická verze
© Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., Praha 2020

Redakční rada:

Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (předseda - MU)
Doc. Adina Barbulescu, PhD (West University of Timisoara)
Ing. Vlastimil Beran, Ph.D. (VÚPSV)
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)
Doc. JUDr. Iva Fischerová, CSc. (MUP, o. p. s., VŠE)
Prof. Jason Heyes (Sheffield University)
Prof. JUDr. Vilém Kahoun, Ph.D. (ZSF JČU)
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠE)
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)
PhDr. Věra Kuchařová, CSc. (VÚPSV)
Doc. Ing. Jitka Langhamrová, CSc. (VŠE)
Wim Van Lancker, Ph.D. (KU Leuven)
Mgr. Jana Paloncyová, Ph.D. (VÚPSV)
Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (Slezská univerzita v Opavě)
Prof. Ing. Eva Rievajová, Ph.D. (EU Bratislava)
Oksana Mikhaylovna Shubat, PhD (Ural Federal University)
Prof. dr hab. Marek Szczepański (Poznań University of Technology)
Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (VŠFS)
Konstantinos N. Zafeiris, PhD (Democritus University of Thrace)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

stejně jako před rokem je i letošní říjnové číslo Fóra sociální politiky monotematické: zabývá se sociálně politickými dopady koronavirové pandemie. Vše nasvědčuje tomu, že její vývoj dá mnoho podnětů k monotematickému číslu o stejné problematice také příští rok.

První recenzovaný článek nynějšího vydání pojednává o dopadech pandemie covidu-19 na zaměstnanost osob ve věku nad 50 let v evropských zemích. Analýza zjistila mimo jiné to, že pandemie měla negativní dopad na zaměstnanost starších osob menší než u mladších pracovníků.

Druhá recenzovaná stať se věnuje dopadům koronavirové pandemie na míru účasti v nových polských zaměstnaneckých penzijních fondech. Zjišťuje, že v rozporu s původními předpoklady iniciátorů reformy se zaměstnanecké penzijní fondy zatím neprosadily, neboť do července 2021 vstoupila do nových fondů pouze o něco více než čtvrtina potenciálních účastníků. Globální koronavirová krize vypuknuvší v březnu 2020 je ovšem jen jednou z příčin tohoto vývoje. Věříme, že tento vhled do dění u našich severních sousedů bude inspirativní i pro českou rozhodovací sféru: zdejší důchodová reforma bude nepochybně jedním z nejfrekventovanějších témat zdejší sociální politiky.

Také třetí recenzovaný článek říjnového čísla Fóra sociální politiky nabízí srovnání se zahraniční praxí, tentokrát výslovnou komparaci: analyzuje koordinace činností vedoucích k uplatnění lidí bez domova na primárním či sekundárním trhu práce v ČR a ve Spolkové republice Německo. Pro danou domácí problematiku autorky pokládají za nezbytné konkrétní vymezení kompetencí v poskytování sociální práce mezi Úřadem práce ČR a sociálními odbory místních samospráv.

Věříme, že čtenáře říjnového čísla FSP zaujmou i jeho další příspěvky. Najdete zde například představení prozatímních výsledků probíhajícího projektu VÚPSV „Dopady pandemie Covid-19 na sólo rodiče“. Zjištěno již bylo například to, že koronavirová krize přivedla propad v materiálním zajištění rodin výrazně častěji u sólo rodičů pracujících před pandemií jako osoby samostatně výdělečně činné (v porovnání se zaměstnanci) a také u rodičů bez vysokoškolského vzdělání – jejich pracovní podmínky nebyly z hlediska stability pracovních smluv či flexibility práce tak dobré jako u vysokoškoláků.

Recenze novinářské knihy „Česko versus budoucnost: Naše dnešní krize a jak z ní ven“ ve svých kritických pasážích velmi jasně ukazuje to, jak potřebný je kvalifikovaný sociálně politický výzkum (a přenos jeho výsledků rovněž právě k novinářům...). Shodou okolností první z recenzí tohoto vydání přibližuje a hodnotí pozoruhodnou knihu, která se zabývá některými problematickými limity a trendy také v sociálních vědách. Těší mne, že i jim navzdory budeme moci rovněž v prosincovém čísle Fóra sociální politiky přinést zajímavé články.

První z recenzovaných statí se bude snažit přispět k porozumění růstu bezdětnosti v České republice analýzou zkušeností a identit bezdětných. Nabídne osvětlení mechanismů, které vedou k dlouhodobému setrvávání v bezdětnosti či ke změnám reprodukčních identit a plánů.

Další z recenzovaných příspěvků bude analyzovat strategie zaměstnavatelů ve vybraných oblastech bezprostředně před pandemií covidu-19 a v jejím průběhu (v roce 2020). Jedna z recenzí prosincového čísla nabídne značně kritické posouzení nedávné publikace pojednávající o nepodmíněném základním příjmu.

Závěrem mi dovoluji krátce se věnovat změně ve vedení redakční rady Fóra sociální politiky. Spoluzakladatel tohoto časopisu a dlouholetý předseda redakční rady doc. Ing. Ladislav Průša, CSc., se rozhodl v ní nadále působit jako její řadový člen. Do čela redakční rady byl zvolen prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. Redakční rada Fóra sociální politiky vyslovuje panu docentu Ladislavu Průšovi velké poděkování za jeho práci na založení tohoto časopisu a za jeho dlouholeté vedení redakční rady.

S přáním inspirativního čtení říjnového čísla FSP

Petr Šafařík
šéfredaktor

Dopady pandemie covidu-19 na zaměstnanost osob starších 50 let v evropských zemích

Lenka Lakotová

Abstrakt

Článek se zabývá dopady pandemie covidu-19 na zaměstnanost osob ve věku nad 50 let v evropských zemích. K analýze jsou použita data z databáze SHARE. Jedná se o mikroekonomická panelová data získávaná dotazníky z výběrových šetření z let 2004 až 2020 (v 8 výzkumných vlnách). Dopady pandemie jsou zjišťovány s využitím regresní analýzy. Výsledky regresních modelů jsou dále ověřeny provedením analýzy dat z databáze Eurostat. Z výsledků analýzy vyplývá, že pandemie měla významný dopad na zaměstnanost. Nicméně negativní dopad na zaměstnanost starších osob byl nižší než dopad na mladší pracovníky. Z osob ve věku nad 50 let vychází největší pokles zaměstnanosti pro osoby ve věku 50–54 let, s rostoucím věkem se pokles zaměstnanosti v důsledku pandemie snižuje. Dále podle analýzy vychází v průměru pro evropské země nižší negativní dopad pandemie na zaměstnanost žen než na zaměstnanost mužů, statisticky významný je však tento efekt pouze pro osoby starší 55 let.

Klíčová slova: zaměstnanost, diskriminace, analýza panelových dat, pandemie koronaviru

Abstract

The article addresses the impacts of the COVID-19 pandemic on the employment of people over the age of 50 in European countries. Data from the SHARE database is used for the analysis. The database contains microeconomic panel data obtained via questionnaire sample surveys conducted from 2004 to 2020 (in 8 waves of interviews). The effects of the pandemic were determined using regression analysis. The results of the regression models have been further verified via the analysis of data extracted from the Eurostat database. The results of the analysis show that the pandemic exerted a significant impact on employment. However, the results also indicate that the impact on younger workers under 25 years of age has been more serious than that for older workers. The most significant decline in the employment of the over 50 age group concerned those aged 50–54, and the effect of the pandemic on employment was seen to decline with increasing age. Furthermore, according to the analysis, there has been a lower negative impact on the employment of women than on the employment of men due to the pandemic; however, this effect is statistically significant only for persons over 55 years of age.

Keywords: employment, discrimination, panel data model, coronavirus pandemic

Úvod

Na konci prvního čtvrtletí roku 2020 se v zemích EU začalo z Číny šířit koronavirové onemocnění, které přerostlo v celosvětovou pandemii. Pandemie covidu-19 ovlivnila životy všech osob na světě. Ekonomiky všech zemí světa byly a jsou kvůli této pandemii ohroženy a čelí poklesům (viz příloha 1). Vlády téměř všech zemí byly nuceny přikročit k více či méně restriktivním opatřením a omezování ekonomických aktivit a také musely vytvořit programy na podporu těch, které těmito opatřeními omezily. Přesto lze odhadovat, že pandemie bude mít vážné dopady na ekonomiky všech zemí. Ekonomiky a vlády jednotlivých zemí stály a stojí před bezprecedentními rozhodnutími a při provádění protikoronavirových opatření čelí rozhodnutím, zda zatížit veřejné rozpočty dalšími značně vysokými dluhy, nebo riskovat zdraví a životy občanů.

Tato analýza se zaměřuje na dopady covidu-19 na zaměstnanost osob ve věku nad 50 let. Restriktivní opatření přijatá s účelem zamezit šíření pandemie vedla k uzavírání podniků v mnoha různých sektorech (např. služeb), což mělo dopad nejen na majitele těchto podniků, ale pro mnoho podnikatelů byly poskytované

podpůrné programy nedostatečné, a proto byli nuceni propouštět své zaměstnance. Nicméně v jiných sektorech vytvořila koronavirová krize nové příležitosti (např. online obchody nebo doručovací a zásilkové služby). Otázkou proto zůstává, zda a případně do jaké míry byla ovlivněna zaměstnanost osob starších 50 let.

Cílem tohoto článku je analyzovat dopady pandemie covidu-19 na zaměstnanost osob nad 50 let. K odhalení dopadů bude použita regresní analýza panelových dat. Budou analyzována data z SHARE databáze, která pomocí dotazníkového šetření zjišťuje různé socio-ekonomické informace o osobách starších 50 let. Článek se zaměřuje na starší pracovníky, protože podle některých teorií, jako je např. teorie věkové diskriminace, mohou být starší pracovníci v dobách krize ohroženi více než mladší pracovníci. Negativní dopad by mohl být především na osoby v předdůchodovém věku, protože tito pracovníci se zaměstnavatelům v delším období nemusejí zdát perspektivní. Výsledky analýzy by tedy mohly přinést zjištění, zda jsou starší pracovníci skutečně v období krize ohroženi sníženou zaměstnaností více než ti mladší. Kvůli stárnutí populace se bude podíl starších osob na trhu práce zvyšovat, proto je nezbytné vědět, jaká je pozi-

ce těchto osob na trhu práce v obdobích různých typů krizí. V závěru článku bude regresní analýza doplněna ještě o provedení grafické analýzy dat z databáze Eurostat. Srovnáním výsledků obou analýz bude ověřena robustnost regresních modelů i dat z SHARE databáze.

1. Literární rešerše

Zaměstnanost osob ve věku 50 a více let může být ovlivněna některými specifickými efekty. Starší pracovníci mají na trhu práce některé výhody, které mohou zaměstnavatelé u mladších zaměstnanců postrádat. Tito pracovníci mají mnoho let zkušeností ve svých profesních oborech, jsou často spolehlivější, stabilnější a trpělivější než mladší zaměstnanci. Starší zaměstnanci však mohou být také vnímáni jako zranitelná skupina na trhu práce. Mohou být ohroženi tzv. věkovou diskriminací. Je empiricky ověřené, že zvláště při přijímání nových zaměstnanců na méně kvalifikované pracovní pozice lze věkovou diskriminaci pozorovat (Neumark et al., 2017).

Neumark et al. (2019) se zabývají dopady antidiskriminačních zákonů, jejichž účelem je chránit starší zaměstnance proti diskriminaci, na situaci těchto pracovníků na trhu práce. Tvrdí, že antidiskriminační

zákony mohou posílit zaměstnanost starších pracovníků, nicméně mohou mít i nezamýšlené dopady spočívající v odrazení od najímání starších pracovníků v případě, že by tyto zákony vedly ke zvýšení nákladů na propuštění zaměstnance. Tyto nezamýšlené dopady na zaměstnanost se však nepodařilo spolehlivě ověřit. Nezamýšleným dopadům se věnuje např. Kondo (2016). Tato studie se zabývá zvýšenou zaměstnaností starších v Japonsku po přijetí zákona, který od roku 2006 nařizuje zaměstnavatelům pokračovat v zaměstnávání svých dlouhodobých starších zaměstnanců až do dosažení jejich důchodového věku (který byl nově zvýšen). Zjistili, že zaměstnavatelé po zavedení tohoto zákona snižovali mzdy v případě nutnosti primárně starším zaměstnancům. Studie dále shledala negativní vliv zákona na zaměstnanost žen ve středním věku pracujících na částečný úvazek.

Značný vliv na zaměstnanost starších má hranice důchodového věku. Po dosažení důchodového věku se lidé dobrovolně stávají ekonomicky neaktivními, přestože tento odchod do důchodu často není z důvodu zhoršeného zdravotního stavu (Townsend, 1986). Podle Bakalové a kol. (2015) odchází v České republice 80–85 % všech starších osob do důchodu především proto, že dosáhly zákonného důchodového věku. Pouze menší část osob, které odešly do důchodu po dosažení zákonného věku odchodu do důchodu, uvádí jako důvod odchodu do důchodu zdravotní důvody, ztrátu zaměstnání či pozitivní důvody (odchod do důchodu společně s partnerem, trávení více času s rodinou atd.). Jackson (1994) píše o důchodové politice jako nástroji regulace nabídky práce. V situaci nedostatku pracovní síly lze zákonem stanovený věk odchodu do důchodu zvýšit. V opačné situaci lze starší nezaměstnané osoby klasifikovat jako důchodce místo toho, aby byli nezaměstnaní. Z pohledu těchto teorií je tedy rozhodnutí o tom, kdy a z jakých důvodů bude ukončena ekonomická aktivita většiny osob, především politickým rozhodnutím. Podle studie Šatavy (2015) je problémem nízké zaměstnanosti osob důchodového věku také nedostatečnost daňových pobídek motivujících k výdělečné činnosti.

Podle Kotíkové (2008) lze tedy dosáhnout zvýšení zaměstnanosti starších např. zvyšováním věkové hranice odchodu do důchodu, omezením nároku na předčasný důchod, neomezováním možnosti souběhu pobírání důchodu a příjmů ze zaměstnání. Vhodné je provádět aktivní politiku zaměstnanosti starších, jako jsou například různé vzdělávací programy nebo ekonomické zvýhodnění zaměstnávání starších osob. Kotíková (2008) navrhuje v tomto ohledu např. snížení odvodů zaměstnavatelů za zaměstnance v předdůchodovém a důchodovém věku, poskytování dotací zaměstnavatelům

na zaměstnávání nezaměstnaných starších osob, poskytování dotací zaměstnavatelům na školení osob starších 50 let apod. Zásadní pro zaměstnanost starších však má výkonnost ekonomiky a dostatečný hospodářský růst v dané zemi.

Vliv na zaměstnanost starších osob může mít i to, zda pečují o svá vnoučata. Podle Petrové Kafkové (2014) je mezi státy EU značná diverzita způsobů i intenzity péče prarodičů o vnoučata. Nejvíce intenzivní je péče o vnoučata prarodičů v jihoevropských státech (např. Itálie, kde 54 % respondentů hlídá vnoučata téměř každý den). Naopak v severoevropských zemích sice pečují o svá vnoučata značný podíl respondentů, ovšem např. v Dánsku či Švédsku pečují o svá vnoučata téměř každý den jen 2 % respondentů. Česká republika a ostatní středoevropské státy dosahují průměrných hodnot. Více o vnoučata pečují ženy bez ohledu na rodinný stav a ženatí muži pečují o vnoučata více než muži nežijící v manželství. Péče o vnoučata se snižuje se zvyšujícím se věkem prarodičů. Prarodiče hlídají více v případě vnoučat mladších 12 let a v případě, že mají větší počet vnoučat. Počet vnoučat, která jednotlivec má, se vzděláním klesá, se vzděláním však roste podíl pečujících prarodičů. U osob s nižším vzděláním pečujících o vnoučata je však tato péče intenzivnější (častější) než péče osob s vyšším vzděláním.

Podle Dalen et al. (2010) vnímá většina zaměstnavatelů stárnoucí pracovní sílu spíše jako zátěž než jako přínos pro organizace, a Conen et al. (2012) tvrdí, že značný podíl zaměstnavatelů, i když v různé míře v jednotlivých zemích, spojuje stárnutí svých zaměstnanců s rostoucím rozdílem mezi náklady práce a produktivitou. Další nevýhodou starších pracovníků je podle Sabatier a Legendre (2017) to, že čím je pracovníkův věk blíže důchodovému věku, tím vyšší je jeho rezervační mzda a nižší flexibilita. Solem (2012) se zabýval tím, jaký vliv měla finanční krize z roku 2009 v Norsku na vnímání starších pracovníků manažery. Zjistil, že starší pracovníci jsou nejméně preferovanou skupinou při najímání nových pracovníků. Dále ve studii tvrdí, že manažeři v případě nutnosti propouštět během krize častěji upřednostnili propuštění starších zaměstnanců před mladšími a tento efekt byl silnější v podnicích soukromého sektoru než ve státním sektoru. Barakat (2010) naopak tvrdí, že krize více zasáhla mladé muže než starší pracovníky a ženy. To mohlo být způsobeno tím, že mladí muži pracovali v odvětvích, která byla krizí více zasažena. Starší pracovníci mají totiž častěji smlouvy na dobu neurčitou a mají větší prospěch z ochrany zaměstnanců na trhu práce. Pokud je totiž trh práce spíše rigidní, ovlivňuje nižší poptávka po pracovní síle zejména ty, kteří na trh práce nově

vstupují, tedy hlavně mladé pracovníky. Navíc starší pracovníci mají od určitého věku možnost odejít do důchodu. Nezaměstnanost mladších pracovníků je tedy z mnoha důvodů ovlivněna více než nezaměstnanost starších pracovníků.

Dopady pandemie covidu-19 na starší pracovníky na trhu práce se již staly předmětem výzkumu. Kartseva a Kuznetsova (2020) se zabývaly dopady pandemie covidu-19 na zaměstnanost v Rusku. Podle jejich výsledků je pandemií ohroženo 50 % všech pracujících. Nejvyšší riziko ztráty zaměstnání je podle jejich analýzy pro osoby mladší 30 let, s věkem riziko klesá. Nejnižší riziko ztráty zaměstnání identifikovaly pro skupinu osob ve věku 50–59 let, osobám starším 60 let přisuzují vyšší riziko než skupině 50–59 letých a toto riziko je na stejné úrovni jako pro osoby ve věku 40–49 let. Nenalezly žádnou variaci na základě pohlaví. Riziko je také vyšší pro osoby s nízkým vzděláním. Větší riziko ztráty zaměstnání shledaly autorky u osob žijících v regionálních centrech než v menších městech a venkovských oblastech.

Alon a kol. (2020) a Bui a kol. (2020) se zabývali dopady pandemie v USA. Alon a kol. (2020) se zaměřuje na dopady pandemie na ženy na trhu práce. Zatímco v minulé recesi byl větší dopad na muže než ženy, covid-19 měl v USA silnější dopad na ženy než muže. To autoři vysvětlují tím, že ženy pravděpodobně pracují v sektorech více zasažených pandemií (např. restaurace), a dále zvýšením nutnosti pečovat o děti kvůli zavírání škol a jeslí v rámci proticovidových opatření, přičemž o děti častěji pečují právě ženy. Dopady na starší pracovníky v USA se zabývala studie Bui a kol. (2020). I tato studie potvrdila, že bez ohledu na věk byl dopad na pokles zaměstnanosti a růst nezaměstnanosti vyšší pro ženy než pro muže. Na rozdíl od studie Kartseva a Kuznetsova (2020) z Ruska dopadla pandemie podle Bui a kol. (2020) na starší pracovníky více (obzvláště na starší ženy) než minulé recese. Tato studie analyzovala dopady v dubnu 2020, tedy teprve v počátcích pandemie.

Efekt pandemie covidu-19 na zaměstnanost starších může být také ovlivněn tím, že pro starší osoby je riziko nákazy tímto koronavirem vyšší a zároveň mají častěji vážnější průběh s vyšším rizikem úmrtí. Tento fakt může mít za následek, že starší osoby se ze strachu z této nákazy budou sami stahovat z trhu práce. Podle Kooij (2020) je dopad pandemie na starší pracovníky velmi heterogenní. Zatímco někteří mají z onemocnění strach a plánují dřívější odchod do důchodu, jiní se onemocnění nebojí. Osoby, které se onemocnění nebojí, prý velmi často bývají pracovníci v sektoru zdravotnictví, kteří se dokonce v některých případech vrací na trh práce z důchodu. Kooij (2020) dále tvrdí, že starší pracovníci reagují lépe

na protikoronavirová opatření než ti mladší. Důvodem prý je, že starší osoby se často zapojují do různých samoregulačních strategií zaměřených na neustálé udržování nebo obnovování svých pracovních schopností. I zde je však nalezena silná heterogenita mezi jednotlivými osobami.

Crawford a Karjalainen (2020) se zabývali dopady pandemie ve Velké Británii. Po propuknutí pandemie byl téměř každý čtvrtý zaměstnanec ve věku 54 a více let na nucené dovolené a mezi těmi, kdo pracovali, měl každý pátý méně odpracovaných hodin než před pandemií. Ještě hůře dopadla pandemie na podnikatele, z nichž více než třetina nepracovala, a z těch, kteří pracovali, uvádí jen pětina, že může pracovat tak jako za normální situace. Mnoho pracujících osob důchodového věku se také rozhodlo odejít do důchodu. Ihned po propuknutí krize odešlo do penze 6 % osob ve věku 66–70 let a 11 % osob starších 71 let. Pro přibližně polovinu z těchto osob byl jediným důvodem opuštění trhu práce covid-19. Osoby ve věku 54–59 let se více obávaly ztráty zaměstnání než osoby starší 60 let. Ve Velké Británii má na to, zda bude osoba pracovat či odejde do předčasného důchodu, vliv i fakt, jestli má tato osoba své finance na stáří v příspěvkově definovaných penzijních fondech, jejichž hodnota v důsledku pandemie klesla. Těmto osobám proto značně pokleslo bohatství pro zajištění na stáří. Tyto osoby mají o 6 procentních bodů vyšší pravděpodobnost pozdějšího odchodu do důchodu.

2. Data a metodologie

K analýze dopadů pandemie covidu-19 na zaměstnanost osob starších 50 let byla použita regresní analýza panelových dat. V analýze jsou použita mikroekonomická

panelová data SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe). SHARE data jsou získávána dotazníkovým šetřením a zaměřují se na osoby starší 50 let. Tato data jsou sbírána již od roku 2004 do současnosti (2020) a byla získávána v osmi vlnách dotazníkových rozhovorů. Zahrnuty jsou osoby z těchto 27 evropských zemí: Rakousko, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Španělsko, Švédsko a Švýcarsko. Vzhledem k tomu, že v analýze nejsou země mimo Evropu, je nižší riziko přítomnosti významnějších institucionálních, kulturních či dalších nepozorovaných rozdílů mezi zeměmi, které by mohly mít vliv na zaměstnanost. V analýze je použito celé období 2004 až 2020. Pro identifikaci dopadu covidu-19 jsou zásadní data za rok 2020, ve které byl proveden sběr dat specializovaný na získání dat o situaci osob po propuknutí pandemie. Dotazník z tohoto období obsahoval kromě standardních otázek i mnoho podrobných otázek zaměřených na dopady koronaviru.

Jako nástroj pro odhalení efektu pandemie na zaměstnanost je použita regresní analýza panelových dat, modely jsou odhadnuty pomocí metody nejmenších čtverců.

Regresní model lze vyjádřit rovnicí (1):

$$Y_{it} = a_0 + a_1 \text{Roky}_{it} + a_2 \text{Věk}_{it} + a_3 \text{Žena}_{it} + a_4 \text{Rodina}_{it} + a_5 \text{Vzdělání}_{it} + \varepsilon_{it}$$

kde Y značí závislou proměnnou *Zaměstnaný*. Jedná se o binární proměnnou, která má hodnotu 0 v případě, že daná osoba není zaměstnaná, a hodnotu 1 pokud je zaměstnaná. Kontrolní proměnné mohou být rozděleny do 5 skupin. Roky

představuje binární proměnné pro jednotlivé roky. Proměnná *Věk* obsahuje binární proměnné věku osoby. Proměnná *Žena* je binární proměnná rovná 1 v případě, že se jedná o ženu. Dále je v modelech proměnná *Žena*covid-19*, což je multiplikativní proměnná (tvořená násobkem proměnných *Žena*2020*) rovná jedné v případě, že se jedná o ženu v roce po vypuknutí pandemie (tedy rok 2020). Skupina proměnných *Rodina* obsahuje proměnné rodinného stavu, jedná se o binární proměnné *Bez partnera* rovné 1 pro osoby žijící v domácnosti bez partnera (patří zde rozvedení, nerozvedení žijící odděleně, singles, nejsou zde zahrnutí vdovci a vdovy), *Vdovec/vdova* rovné 1 v případě ovdovělých osob, proměnná *S partnerem* rovná 1 pro osoby žijící s partnerem, bez ohledu na to, zda jsou či nejsou manžele. Dále jsou v této skupině proměnné *Počet dětí*, *Počet vnoučat* a *Počet členů domácnosti*. V modelu ε označuje náhodnou složku. Jedná se o panelová data, proto jsou jednotlivá pozorování označena podle jednotlivých osob *i* v jednotlivých letech *t*.

V tabulce 1 jsou popisné statistiky proměnných použitých v modelech regresní analýzy i některé další proměnné. Průměrný věk osob ve vzorku je 60,2 let, zahrnuty byly osoby ve věku 55–64 let. Proměnná *Zaměstnaný* značí procento osob, které byly zaměstnané. Střední hodnota za sledované období je 43 %. Je třeba si uvědomit, že na proměnné značící ekonomickou aktivitu *Zaměstnaný*, *Nezaměstnaný*, *Důchodce*, *Invalidní* a *V domácnosti* (osoby v domácnosti) má pro věkovou skupinu osob ve věku 55–64 let značný vliv vývoj důchodového věku mezi lety 2004 a 2020. Například v České republice se důchodový věk postupně zvyšoval z přibližně 61 let pro muže a 56 let pro ženy se dvěma dětmi (53 let pro ženy s 5 a více dětmi), v roce 2020 je to pro muže již téměř 64 let a pro ženy se dvěma dětmi téměř 61 let. Vývoj zaměstnanosti osob v tomto věkovém rozmezí tedy není jen důsledkem hospodářského růstu, hospodářského cyklu apod. Podle středních hodnot proměnné *Nezaměstnaný* bylo ve sledovaném období v průměru 5 % osob nezaměstnaných, dále bylo 31 % osob této věkové skupiny ve starobním důchodu, 6 % osob v invalidním důchodu a 10 % osob bylo v domácnosti. V průměru měly osoby ve sledovaném období 11,54 let školní docházky. Základní vzdělání mělo dokončeno 34 % osob, středoškolské vzdělání mělo 41 % osob, vysokoškolské vzdělání mělo 24 % osob a doktorského vzdělání dosáhlo 0,7 % osob. Většina osob (76 %) žije s partnerem. Bez partnera žije 18 % osob, samostatně jsou v rámci proměnné *Vdovec/vdova* osoby ovdovělé, kterých je v analyzovaném vzorku osob 6 %.

Regresní analýza bude doplněna ještě analýzou dat Eurostatu. Výsledky regrese

Tabulka 1 Popisné statistiky pro osoby ve věku 55–64 let za období 2004–2020 v evropských zemích

Popisná statistika	Střední hodnota	Minimum	Maximum	Směrodatná odchylka
Zaměstnaný	0,43	0	1	0,49
Nezaměstnaný	0,05	0	1	0,23
Důchodce	0,31	0	1	0,47
Invalidní	0,06	0	1	0,24
V domácnosti	0,10	0	1	0,30
Věk	60,20	55	65	2,87
Vzdělání - roky	11,54	0	25	4,14
Základní vzdělání	0,34	0	1	0,47
Střední vzdělání	0,41	0	1	0,49
Univerzitní vzdělání	0,24	0	1	0,42
Doktorské vzdělání	0,007	0	1	0,089
Bez partnera	0,18	0	1	0,39
Vdovec/vdova	0,06	0	1	0,23
S partnerem	0,76	0	1	0,43
Počet dětí	2,12	0	10	1,27
Počet vnoučat	1,84	0	27	2,39
Počet členů domácnosti	2,34	1	12	1,02

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat SHARE

mikroekonomických dat databáze SHARE budou diskutovány a vztaheny k datům Eurostatu. K této analýze budou použity proměnné Míra nezaměstnanosti, Celkové zaměstnanosti a Reálné tempo růstu HDP. Míra nezaměstnanosti představuje nezaměstnané osoby jako procento pracovní síly. Pracovní síla je součtem celkového počtu zaměstnanců a nezaměstnaných. Míra zaměstnanosti se vypočítá vydělením počtu osob zaměstnaných v dané věkové skupině celkovým počtem obyvatel stejné věkové skupiny. Oba ukazatele vychází z EU Labour Force Survey. Reálné tempo růstu HDP je očištěno o vliv změny cen, růsty a poklesy proto nejsou nahodnocovány změnami cen.

3. Výsledky

Dopady pandemie covidu-19 na zaměstnanost osob starších 50 let jsou v této studii zjišťovány pomocí regresní analýzy panelových dat. Jako vysvětlovaná proměnná je použita proměnná *Zaměstnaný*. K odhadu efektu pandemie jsou do modelu zahrnuty další kontrolní proměnné – binární proměnné *Věk*, rovné 1 v případě osoby tohoto věku, *Žena*, *Žena*covid-19*, *Vdovec/vdova*, *S partnerem*, *Střední vzdělání*, *Univerzitní vzdělání*, *Doktorské vzdělání*, a binární proměnné *Počet vnoučat*, rovný 1 v případě, že má osoba daný počet vnoučat. Proměnná *Počet členů domácnosti* nebyla statisticky významná a proměnná *Počet dětí* byla vysoce korelovaná s proměnnou *Počet vnoučat*, proto nebyly zařazeny do modelů. Výsledky regresní analýzy jsou v tabulce 2. Model byl odhadnut v mnoha variantách tak, aby byla ověřena robustnost odhadnutých koeficientů v rámci citlivostní analýzy. V tabulce 2 jsou modely odhadnuty pro 3 skupiny podle pětiletých věkových kategorií. Model 1 zahrnuje osoby ve věku 60–64 let, Model 2 zahrnuje osoby ve věku 55–59 let a Model 3 zahrnuje osoby ve věku 50–54 let. Využití modelů pro jednotlivé věkové skupiny umožňuje porovnat dopady v závislosti na věku. Problém heteroskedasticity byl řešen použitím robustních (HAC) směrodatných chyb. Modely v tabulce 2 jsou odhadnuty jako tzv. pooled cross section. V příloze 1 jsou stejné modely odhadnuty pomocí logit modelů (vysvětlovaná proměnná je totiž binární), a v příloze 2 je odhad proveden pomocí metody fixních efektů, které byly zvoleny na základě výsledků Hausmanova testu (vhodnost modelu náhodných efektů byla zamítnuta).

V souladu s očekáváním vychází koeficienty proměnných *Věk* pro všechny věkové kategorie (modely) záporné a s vyšším věkem se jejich absolutní hodnoty zvyšují. To lze interpretovat tak, že s věkem se zaměstnanost snižuje. Koeficienty vycházejí jako statisticky významné. Podle modelu

fixních efektů v příloze 2 vycházejí koeficienty záporné pouze pro osoby ve věku 60–64 let, pro osoby ve věku 50–54 let zaměstnanost s rostoucím věkem roste, a pro osoby ve věku 55–59 let zaměstnanost stagnuje. Podle odhadů dále vychází, že ženy mají přibližně o 11 až 14 procentních bodů nižší zaměstnanost než muži. Zároveň se však podle výsledných koeficientů proměnné *Žena*covid-19* zdá, že byl negativní dopad pandemie na zaměstnanost pro ženy nižší než pro muže a tento efekt je statisticky významný pro všechny věkové skupiny. Podle modelu fixních

efektů je však tento efekt významný jen pro osoby starší 55 let.

Proměnná *Vdova/vdovec* vychází jako statisticky významná pouze pro osoby ve věku 60–64 let a ani směr jejího vlivu není mezi modely stejný. Zatímco pro osoby ve věku 60–64 let je koeficient proměnné *S partnerem* záporný, pro osoby ve věku 50–59 let je kladný. Pro všechny věkové kategorie je tato proměnná statisticky významná. Osoby ve věku 50–59 let, které žijí s partnerem, mají tedy vyšší zaměstnanost oproti osobám bez partnera. Dále z analýzy vychází, že vzdělání je velmi vý-

Tabulka 2 Výsledky regresních modelů – pooled cross section pro evropské země pro závislou proměnnou *Zaměstnaný*

Věk osob	Model 1 60–64		Model 2 55–59		Model 3 50–54	
	Koeficient	Std. chyby	Koeficient	Std. chyby	Koeficient	Std. chyby
Nezávislé proměnné						
Konstanta	0,198	0,013***	0,472	0,015***	0,653	0,016***
2005	0,015	0,019	0,003	0,018	0,002	0,017
2006	-0,007	0,014	-0,013	0,015	0,045	0,015**
2007	-0,014	0,010	0,009	0,011	0,020	0,011*
2009	0,044	0,036	-0,009	0,041	0,023	0,067
2010	0,084	0,021***	0,040	0,024*	-0,021	0,028
2011	0,038	0,010***	0,064	0,011***	0,035	0,010***
2012	-0,008	0,026	0,021	0,029	0,118	0,078
2013	0,069	0,009***	0,101	0,010***	0,051	0,010***
2015	0,094	0,009***	0,120	0,010***	0,052	0,010***
2017	0,125	0,012***	0,136	0,027***	0,064	0,050
2020	-0,094	0,012***	-0,409	0,013***	-0,558	0,013***
Věk – 61/56/51	-0,058	0,006***	-0,025	0,007***	-0,014	0,008**
Věk – 62/57/52	-0,108	0,006***	-0,069	0,007***	-0,015	0,008**
Věk – 63/58/53	-0,161	0,006***	-0,093	0,007***	-0,024	0,008**
Věk – 64/59/54	-0,211	0,006***	-0,151	0,007***	-0,038	0,008**
Žena	-0,113	0,004***	-0,140	0,005***	-0,118	0,005***
Žena*covid-19	0,111	0,011***	0,165	0,013***	0,113	0,013***
Vdovec/vdova	-0,016	0,008*	0,006	0,011	-0,001	0,015
S partnerem	-0,013	0,005**	0,021	0,005***	0,040	0,005***
Střední vzdělání	0,055	0,005***	0,119	0,005***	0,122	0,006***
Univerzitní vzdělání	0,155	0,005***	0,233	0,006***	0,209	0,006***
Doktorské vzdělání	0,306	0,022***	0,317	0,023***	0,247	0,025***
Počet vnoučat_1	-0,029	0,006***	-0,016	0,006**	-0,019	0,007***
Počet vnoučat_2	-0,028	0,006***	-0,012	0,006*	-0,031	0,008***
Počet vnoučat_3	-0,047	0,006***	-0,020	0,008**	-0,051	0,011***
Počet vnoučat_4	-0,038	0,007***	-0,027	0,010***	-0,031	0,014**
Počet vnoučat_5	-0,057	0,008***	-0,076	0,012***	-0,091	0,020***
Počet vnoučat_6	-0,034	0,010***	-0,068	0,016***	-0,051	0,026**
Počet pozorování	48 409		45 155		34 232	
R-na druhou	0,196		0,204		0,234	
Fixní efekty – země	ANO		ANO		ANO	
0/1 – počet vnoučat	ANO		ANO		ANO	
HAC	ANO		ANO		ANO	

Pozn.: Pro každý model jsou v prvním sloupci koeficienty a ve druhém sloupci směrodatné chyby. Počet * značí statistickou významnost proměnných na hladině spolehlivosti 10 % - *, 5 % - **, 1 % - ***. Proměnná *Věk*, je 0/1 proměnná rovná jedné pro daný věk, který platí pro jednotlivé modely v pořadí Model 1/Model 2/Model 3. Ve všech modelech jsou zahrnuty fixní efekty za jednotlivé země, tedy binární proměnné rovné 1 pro dané země a binární proměnné značící počet vnoučat (koeficienty jsou v tabulce jen do počtu 6 vnoučat).

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat SHARE

znamným determinantem zaměstnanosti. Oproti základnímu vzdělání má také každá další úroveň dosaženého vzdělání vyšší a vyšší vliv. Jak lze očekávat, vliv na zaměstnanost starších osob má také počet vnoučat. Tento vliv je robustní ve všech modelech, vychází jako záporný a statisticky významný. Podle těchto výsledků se zdá, že s vyšším počtem vnoučat se snižuje zaměstnanost osob. Určitý podíl na tomto efektu může mít i stále ještě existující rozdíl v důchodovém věku mužů a žen, jejichž důchodový věk se odvíjí ve sledovaném období podle počtu dětí (postupně se však důchodový věk všech osob zvyšuje, dokud nedosáhne hranice 65 let).

K identifikaci dopadu pandemie covidu-19 jsou ve všech modelech zahrnuty časové binární proměnné zastupující roky pro jednotlivá pozorování. Jako referenční proměnná je rok 2004. Ve většině let převládá kladný koeficient. To je především pro věkové skupiny zahrnující osoby mezi 55 a 64 lety způsobeno také rostoucí hranicí věku pro odchod do důchodu. Ekonomická krize v roce 2009 se jako významný determinant poklesu zaměstnanosti projevila pouze u osob ve věku 55–59 let. Tato skupina totiž zahrnuje ty, kteří ještě nemají nárok na odchod do důchodu, ale zároveň již mohou být kvůli svému věku vystaveni věkové diskriminaci ze strany zaměstnavatelů. Zaměstnanost osob ve věku 50–54 let klesla o rok později, v roce 2010. Osoby ve věku 60–64 let čelily poklesu zaměstnanosti v roce 2012. Poté byl již ve většině zemí ekonomický růst. Rok 2020 však přinesl značný pokles HDP, který se projevil také ve všech modelech této analýzy. Došlo ke statisticky významnému snížení zaměstnanosti všech věkových skupin. Podle koeficientů proměnné představující rok 2020 klesla nejvíce zaměstnanost osob ve věku 50–54 let, méně klesla zaměstnanost osob ve věku 55–59 let, a nejméně klesla zaměstnanost osob ve věku 60–64 let. Zdá se tedy, že i když měla pandemie

významný dopad na snížení zaměstnanosti všech věkových skupin, s věkem byl pokles zaměstnanosti nižší.

Také podle metody fixních efektů vychází u všech roků záporné koeficienty. Důvodem je především stárnutí jednotlivců, které vede ke snižování jejich zaměstnanosti. U roku 2020 je však pro všechny věkové skupiny pokles zaměstnanosti nejvyšší, takže i podle tohoto modelu se zdá, že covid-19 vedl k výraznému snížení zaměstnanosti (viz příloha 2). Logit modely odhadnuté v příloze 1, vycházejí stejně jako modely v tabulce 2.

K ověření a doplnění výsledků regresní analýzy panelových dat z databáze SHARE je v grafu 1 a v přílohách 3, 4, 5 a 6 provedena ještě analýza dat databáze Eurostat. V grafu 1 je znázorněn vývoj míry nezaměstnanosti a celkové zaměstnanosti vyjádřený jejich meziročním tempem růstu. Vývoj těchto proměnných je vztažen k vývoji ekonomiky, která je zastoupena reálným tempem růstu HDP. Všechny proměnné jsou průměrné hodnoty 27 zemí EU. V roce 2009 důsledkem ekonomické krize poklesla zaměstnanost především osobám ve věku 15–24 let, ale také osobám ve věku 25–54 let. Téměř ke stejné vysokému poklesu u těchto věkových skupin došlo i mezi roky 2020 a 2019, tedy po vypuknutí pandemie covidu-19. Pokles byl pro obě skupiny v případě pandemie o 1 procentní bod nižší. Zaměstnanost osob ve věku 55–64 let čelila v roce 2009 důsledkem tehdejší ekonomické krize poklesu tempa růstu. V roce 2006 vzrostla zaměstnanost osob ve věku 55–64 let meziročně o 3 %, v roce 2007 o 3,2 % a v roce 2008 o 2,6 %. Po vypuknutí krize v roce 2009 vzrostla pouze o 1,1 %. Podobný byl vývoj tempa růstu zaměstnanosti této věkové skupiny i před pandemií a po jejím vypuknutí. V roce 2016 bylo průměrné tempo růstu zaměstnanosti osob ve věku 55–64 let v zemích EU 4,0 %, poté mírně klesalo na 3,7 % v roce 2017, 3,0 % v roce

2018 a 2,3 % v roce 2019, po vypuknutí pandemie došlo k prudšímu poklesu tempa růstu na 0,7 %.

Na rozdíl od krize v roce 2009 však došlo k menšímu nárůstu nezaměstnanosti. Nezaměstnanost osob ve věku 55–64 let vzrostla po vypuknutí pandemie o 2 %, tedy méně než v roce 2009 (nezaměstnanost vzrostla o 20 %) nebo v roce 2012 (nárůst o 9 %). I u vývoje nezaměstnanosti platí, že pro osoby do 55 let byl růst míry nezaměstnanosti prudší než pro osoby starší 55 let. Největší nárůst nezaměstnanosti byl pro osoby ve věku 15–24 let.

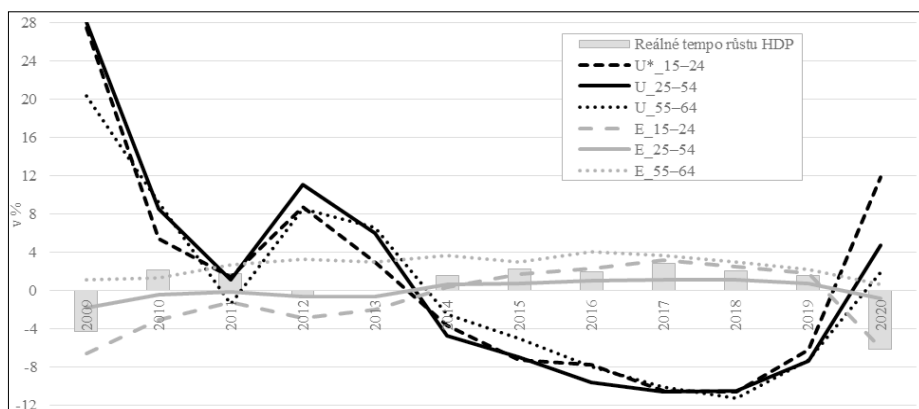
Podle regresní analýzy klesla zaměstnanost žen v souvislosti s koronavirem méně než zaměstnanost mužů. Tento efekt lze potvrdit i grafem v příloze 6. V průměru v zemích EU klesla zaměstnanost mužů o 0,4 procentního bodu více než zaměstnanost žen. V porovnání s Ekonomickou krizí v roce 2009 byl pokles zaměstnanosti mužů o 1,6 procentního bodu větší než pokles zaměstnanosti žen. Zatímco tedy podle studie Alon a kol. (2020) a Bui a kol. (2020) byl v USA negativní dopad pandemie na zaměstnanost vyšší u žen než u mužů, v této analýze vychází v průměru pro země EU vyšší pokles zaměstnanosti pro muže, stejně jako tomu bylo po vypuknutí ekonomické krize v roce 2009. V případě této ekonomické krize však byl pokles zaměstnanosti mužů větší než zaměstnanosti žen ve všech evropských zemích kromě Lucemburska a Rumunska. Po vypuknutí pandemie bylo 13 zemí, ve kterých poklesla v absolutních hodnotách více zaměstnanost žen (např. v České republice), v dalších 17 evropských zemích však klesla více zaměstnanost mužů (viz příloha 6).

Závěr

Výsledky potvrdily, že pandemie covidu-19 měla v zemích EU negativní vliv na zaměstnanost osob ve věku 50 a více let. Největší pokles zaměstnanosti těchto osob byl pro věkovou skupinu 50–54 let. S vyšším věkem tedy vychází negativní efekt pandemie na zaměstnanost menší. Regresní analýza byla doplněna analýzou dat Eurostatu s použitím temp růstu celkové zaměstnanosti a míry nezaměstnanosti. Tato analýza potvrzuje výsledky regresních modelů. Podle dat Eurostatu byly v období pandemie nejzranitelnější věkovou skupinou osoby ve věku 15–24 let, které čelily největšímu poklesu zaměstnanosti a také nejvyššímu nárůstu míry nezaměstnanosti. Tento výsledek je podobný výsledkům analýzy Kartseva a Kuznetsova (2020) z Ruska, ovšem na rozdíl od jejich studie vychází z naší analýzy dopad na zaměstnanost osob ve věku 60–64 let menší než na zaměstnanost osob ve věku 55–59 let.

Barakat (2010) odůvodňuje nižší dopady krizí na starší pracovníky než na mladší

Graf 1 Tempa růstu Míry nezaměstnanosti (U) a Celkové zaměstnanosti (E) podle věkových skupin a reálné tempo růstu HDP v 27 zemích EU



Pozn.: U značí tempo růstu míry nezaměstnanosti, E značí tempo růstu celkové zaměstnanosti.

* Za podtržením je uveden rozsah jednotlivých věkových skupin v letech.

Zdroj: Vlastní zpracování a výpočty podle dat Eurostat (2021a, 2021b, 2021c)

tím, že starší pracovníci mají na rigidních trzích práce lépe vybudované jistoty pracovní pozice (např. smlouvy na dobu neurčitou apod.) oproti mladším, především na pracovní trh nově vstupujícím osobám. Při porovnání dopadů Ekonomické krize z roku 2009 a pandemie covidu-19 v roce 2020 lze pozorovat, že zaměstnanost pro osoby ve věku od 15–54 let klesala v době finanční krize o 1 p. b. rychleji než v době pandemie. Naopak pro osoby ve věku 55–64 let rostla zaměstnanost v době pandemie přibližně o 1 p. b. pomaleji než v době finanční krize v roce 2009. Podobný je i závěr ve studii Bui a kol. (2020) z USA. Zdá se tedy, že tato krize měla na zaměstnanost starších osob větší negativní dopad než finanční krize mezi roky 2008 a 2009. Důvodem by mohl být fakt, že covid-19 je pro starší osoby rizikovější, proto někteří mohli ze strachu z nákazy opustit trh práce a odejít do předčasného důchodu. Podobné závěry lze najít ve studiích Kooij (2020) či Crawford a Karjalainen (2020).

Jako řešení pro snížení rizika nákazy starších pracovníků by z hlediska politiky zaměstnanosti mohla být účinná větší podpora práce z domova. V období pandemie by totiž práce z domova umožnila starším osobám zůstat na trhu práce, zároveň se však vyhnout riziku nákazy na pracovišti. Možnost pracovat z domova by mohla napomoci i ke zvýšení zaměstnanosti starších osob všeobecně (tedy bez ohledu na pandemii). Pro starší pracovníky by práce z domova mohla být vzhledem k věku komfortnější a bez nutnosti dojíždění, což by mohlo vést i k vyšší zaměstnanosti osob v důchodovém věku. Dále by starším pracovníkům mohly pomoci rekvalifikační kurzy, které by se zaměřovaly na dovednosti nezbytné pro získání pracovních míst umožňujících pracovat z domova, např. počítačové kurzy.

Dále podle výsledků regresního modelu vychází, že ženy čelily po propuknutí pandemie nižšímu propadu zaměstnanosti než muži. To je opačný výsledek, než ke kterému dospěli Alon a kol. (2020) a Bui a kol. (2020) pro USA. V průměru byl absolutní pokles zaměstnanosti mužů o 0,4 procentního bodu vyšší než pokles zaměstnanosti žen. Bylo však i několik zemí, ve kterých klesla zaměstnanost žen více, např. v České republice, Švédsku či v Belgii.

Pandemie koronaviru však stále trvá, proto se situace na trhu práce pro starší osoby může dále vyvíjet a měnit. Pod tlakem dalších vln pandemie či šíření nových mutací koronaviru vyžadujících větší omezení ekonomiky lze jen těžko předvídat, jaké budou dopady na zaměstnanost starších osob, pro které je toto onemocnění smrtelnější.

Použité datové zdroje:

- Börsch-Supan, A., 2020. Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) Wave 8. COVID-19 Survey 1. Release version: 0.0.1. beta. SHARE-ERIC. Data set. DOI: 10.6103/SHARE.w8cabet.001
- Börsch-Supan, A., S. Gruber, 2020. easySHARE. Release version: 7.1.0. SHARE-ERIC. Data set DOI: 10.6103/SHARE.easy.710
- Eurostat, 2021a. *General and regional statistics. Employment and social policy indicators. Labour force structure. Employment rate by age (tpepr_wc110)*. [online]. [Cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tpepr_wc110/default/table?lang=en, tpepr_wc110
- Eurostat, 2021b. *General and regional statistics. Employment and social policy indicators. Labour force structure. Unemployment rate by age (tpepr_wc170)*. [online]. [Cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tpepr_wc170/default/table?lang=en, tpepr_wc170
- Eurostat, 2021c. *Themes: Economy and finance. National accounts. Main GDP aggregates. Real GDP growth rate – volume (tec00115)*. [online]. [Cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>, tec00115
- Eurostat, 2021d. *General and regional statistics. Employment performance monitor indicator. Employment rate by sex (tesem010)*. [online]. [Cit. 2020-04-28]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem010/default/table?lang=en>

Literatura

- Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., & Tertilt, M., 2020. *This time it's different: the role of women's employment in a pandemic recession* (No. w27660). National Bureau of Economic Research.
- Bakalová, J., Boháček, R., & Münich, D., 2015. *A comparative study of retirement age in the Czech Republic*. IDEA at CERGE-EI.
- Barakat, B., Holler, J., Prettnner, K., & Schuster, J., 2010. *The impact of the economic crisis on labour and education in Europe* (No. 6/2010). Vienna Institute of Demography Working Papers.
- Bui, T. T. M., Button, P., & Picciotti, E. G., 2020. Early Evidence on the Impact of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) and the Recession on Older Workers. *Public Policy & Aging Report*, 30(4), 154–159.
- Crawford, R., & Karjalainen, H., 2020. The coronavirus pandemic and older workers. *London, England: Institute for Fiscal Studies*.

- Conen, W. S., Henkens, K., & Schippers, J., 2012. Employers' attitudes and actions towards the extension of working lives in Europe. *International Journal of Manpower*.
- Dalen, H. P. V., Henkens, K., Henderikse, W., & Schippers, J., 2010. Do European employers support later retirement? *International journal of manpower*, 31(3), 360–373.
- Jackson, W. A., 1994. The economics of ageing and the political economy of old age. *International Review of Applied Economics*, 8(1), 31–45.
- Kartseva, M. A., & Kuznetsova, P. O., 2020. The economic consequences of the coronavirus pandemic: which groups will suffer more in terms of loss of employment and income? *Population and Economics*, 4, 26.
- Kooij, D. T., 2020. The impact of the Covid-19 pandemic on older workers: The role of self-regulation and organizations. *Work, Aging and Retirement*, 6(4), 233–237.
- Kondo, A., 2016. Effects of increased elderly employment on other workers' employment and elderly's earnings in Japan. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), 1–23.
- Kooij, D. T., 2020. The impact of the Covid-19 pandemic on older workers: The role of self-regulation and organizations. *Work, Aging and Retirement*, 6(4), 233–237.
- Kotiková, J., 2008. Problematika zaměstnanosti starších osob v kontextu českého trhu práce. *Fórum sociální politiky*, 14–18.
- Neumark, D., Burn, I., Button, P., & Chehras, N., 2019. Do state laws protecting older workers from discrimination reduce age discrimination in hiring? Evidence from a field experiment. *The Journal of Law and Economics*, 62(2), 373–402.
- Neumark, D., Burn, I., & Button, P., 2017. Age discrimination and hiring of older workers. *FRBSF Economic Letter*, 6, 1–5.
- Petrová Kafková, M., 2014. Péče o vnoučata v současnosti: evidence na základě dat SHARE 2010. *Fórum sociální politiky*, 8(3).
- Péče o vnoučata v současnosti: evidence na základě dat SHARE 2010 (muni.cz)
- Sabatier, M., & Legendre, B., 2017. The puzzle of older workers' employment: distance to retirement and health effects. *International Journal of Manpower*.
- Solem, P. E., 2012. Possible effects of the financial crisis on managers' attitudes to older workers. *Old site of Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(3), 129–142.
- Šatava, J., 2015. Pracovní aktivita po dosažení důchodového věku: Institucionální pobídky v České republice. *IDEA at CERGE-EI*.
- Townsend, P., 1986. Ageism and social policy. *Ageing and social policy*, 15–44.

Ing. Lenka Lakotová

(xlakl00@vse.cz) studuje doktorské studium na Katedře hospodářské a sociální politiky, Národohospodářské fakulty Vysoké školy ekonomické v Praze (Department of Economic and Social Policy, Faculty of Economics, Prague University of Economics and Business), nám. W. Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3 – Žižkov, Česká republika. Ve svém výzkumu se zaměřuje především na penzijní systémy, veřejné finance a ekonomii trhu práce.

Poděkování/ Acknowledgment

This paper uses data from SHARE Waves 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 and 8 (DOIs: 10.6103/SHARE.w1.710, 10.6103/SHARE.w2.710, 10.6103/SHARE.w3.710, 10.6103/SHARE.w4.710, 10.6103/SHARE.w5.710, 10.6103/SHARE.w6.710, 10.6103/SHARE.w7.711, 10.6103/SHARE.w8cabet.001), see Börsch-Supan et al. (2013) for methodological details.(1)

The SHARE data collection has been funded by the European Commission through FP5 (QLK6-CT-2001-00360), FP6 (SHARE-13: RII-CT-2006-062193, COMPARE: CIT5-CT-2005-028857, SHARELIFE: CIT4-CT-2006-028812), FP7 (SHARE-PREP: GA N°211909, SHARE-LEAP: GA N°227822, SHARE M4: GA N°261982, DASISH: GA N°283646) and Horizon 2020 (SHARE-DEV3: GA N°676536, SHARE-COHESION: GA N°870628, SERISS: GA N°654221, SSHOC: GA N°823782) and by DG Employment, Social Affairs & Inclusion. Additional funding from the German Ministry of Education and Research, the Max Planck Society for the Advancement of Science, the U.S. National Institute on Aging (U01_AG09740-13S2, P01_AG005842, P01_AG08291, P30_AG12815, R21_AG025169, Y1-AG-4553-01, IAG_BSR06-11, OGHA-04-064, HHSN271201300071C) and from various national funding sources is gratefully acknowledged(see www.share-project.org).

Přílohy

Příloha 1 Výsledky logit regresních modelů pro evropské země pro závislou proměnnou Zaměstnaný

Věk osob	Model 1 60-64			Model 2 55-59			Model 3 50-54		
Nezávislé proměnné	Koeficient	Std. chyby	Mezní efekty	Koeficient	Std. chyby	Mezní efekty	Koeficient	Std. chyby	Mezní efekty
Konstanta	-10,731	0,089***		-0,167	0,075**		0,651	0,823***	
2005	0,047	0,120	0,007	0,049	0,086	0,010	0,021	0,096	0,004
2006	-0,056	0,086	-0,009	-0,063	0,074	-0,013	0,254	0,091***	0,044
2007	-0,098	0,063	-0,015	0,067	0,055	0,014	0,119	0,061*	0,021
2009	0,258	0,190	0,042	-0,046	0,199	-0,010	0,147	0,373	0,026
2010	0,438	0,111***	0,072	0,173	0,117	0,036	-0,136	0,157	-0,025
2011	0,203	0,058***	0,032	0,326	0,053***	0,067	0,199	0,060***	0,035
2012	-0,233	0,198	-0,035	0,218	0,143	0,045	0,686	0,416*	0,107
2013	0,397	0,056***	0,065	0,510	0,051***	0,104	0,296	0,058***	0,050
2015	0,537	0,056***	0,090	0,617	0,052***	0,124	0,303	0,060***	0,052
2017	0,714	0,072***	0,123	0,697	0,132***	0,139	0,377	0,280	0,063
2020	-0,567	0,074***	-0,079	-20,105	0,072***	-0,381	-20,809	0,080	-0,547
Věk - 61/56/51	-0,311	0,033***	-0,058	-0,134	0,035***	-0,025	-0,081	0,049*	-0,013
Věk - 62/57/52	-0,599	0,034***	-0,108	-0,357	0,035***	-0,069	-0,079	0,048*	-0,013
Věk - 63/58/53	-0,928	0,036***	-0,161	-0,475	0,035***	-0,092	-0,138	0,047***	-0,023
Věk - 64/59/54	-10,282	0,037***	-0,210	-0,769	0,035***	-0,151	-0,218	0,047***	-0,037
Žena	-0,671	0,024***	-0,110	-0,683	0,023***	-0,133	-0,707	0,031***	-0,119
Žena*covid-19	0,655	0,071***	0,107	0,847	0,072***	0,165	0,667	0,080***	0,112
Vdovec/vdova	-0,126	0,053**	-0,021	0,063	0,056	0,012	0,0534	0,084***	0,009
S partnerem	-0,075	0,030**	-0,012	0,120	0,028***	0,023	0,256	0,032***	0,043
Střední vzdělání	0,376	0,029***	0,062	0,562	0,027***	0,110	0,633	0,032***	0,106
Univerzitní vzdělání	0,900	0,032***	0,147	10,173	0,031***	0,229	10,223	0,039***	0,206
Doktorské vzdělání	10,727	0,117***	0,283	10,681	0,136***	0,328	10,571	0,189***	0,264
Počet vnoučat_1	-0,150	0,037***	-0,025	-0,081	0,032**	-0,016	-0,108	0,042***	-0,018
Počet vnoučat_2	-0,150	0,034***	-0,025	-0,069	0,033**	-0,013	-0,173	0,047***	-0,029
Počet vnoučat_3	-0,269	0,040***	-0,044	-0,105	0,041***	-0,021	-0,281	0,064***	-0,049
Počet vnoučat_4	-0,227	0,043***	-0,038	-0,142	0,048***	-0,028	-0,180	0,081**	-0,031
Počet vnoučat_5	-0,353	0,052***	-0,057	-0,386	0,064***	-0,076	-0,491	0,108***	-0,087
Počet vnoučat_6	-0,196	0,064***	-0,033	-0,350	0,078***	-0,075	-0,281	0,141**	-0,048
Počet pozorování	48 398			45 152			34 214		
Pseudo R-na druhou	0,174			0,166			0,192		
Fixní efekty – země	ANO			ANO			ANO		
0/1 – počet vnoučat	ANO			ANO			ANO		

Pozn.: Ve třetím sloupci každého modelu jsou mezní efekty pro interpretaci koeficientů logit modelu. Proměnná Věk, je 0/1 proměnná rovná jedné pro daný věk, který platí pro jednotlivé modely v pořadí Model 1/Model 2/Model 3. Ve všech modelech jsou zahrnuty fixní efekty za jednotlivé země, tedy binární proměnné rovné 1 pro dané země, a binární proměnné značící počet vnoučat (koeficienty jsou v tabulce jen do počtu 6 vnoučat).

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat SHARE

Příloha 2 Výsledky regresních modelů Fixních efektů pro evropské země pro závislou proměnnou Zaměstnaný

Věk osob	Model 1 60-64		Model 2 55-59		Model 3 50-54	
	Koeficient	Std. chyby	Koeficient	Std. chyby	Koeficient	Std. chyby
Konstanta	0,517	0,025***	0,835	0,026***	0,972	0,331
2005	-0,044	0,021**	-0,025	0,019	-0,024	0,018
2006	-0,048	0,017***	-0,108	0,017***	-0,087	0,017***
2007	-0,039	0,013***	-0,089	0,013***	-0,105	0,012***
2009	-0,028	0,052	-0,223	0,051***	-0,264	0,076***
2010	-0,007	0,030	-0,235	0,032***	-0,351	0,037***
2011	-0,043	0,020**	-0,203	0,020***	-0,346	0,020***
2012	-0,180	0,038***	-0,248	0,042***	-0,042	0,234
2013	-0,070	0,022***	-0,281	0,023***	-0,435	0,024***
2015	-0,108	0,025***	-0,350	0,026***	-0,502	0,028***
2017	-0,159	0,030***	-0,419	0,039***	-0,494	0,058***
2020	-0,343	0,026***	-0,646	0,027***	-0,582	0,027***
Věk - 61/56/51	-0,036	0,008***	0,012	0,009	0,041	0,010***
Věk - 62/57/52	-0,067	0,007***	0,027	0,008***	0,068	0,009***
Věk - 63/58/53	-0,108	0,010***	0,027	0,011**	0,111	0,012***
Věk - 64/59/54	-0,141	0,011***	0,027	0,012**	0,144	0,013***
Žena	-0,075	0,018***	-0,060	0,020***	-0,022	0,021
Žena*po covid-19	0,121	0,025***	0,080	0,027***	0,026	0,030
Vdovec/vdova	0,002	0,023	-0,007	0,028	0,005	0,039
S partnerem	-0,028	0,015*	-0,021	0,015	0,002	0,016
Střední vzdělání	0,015	0,015	0,042	0,017**	-0,020	0,019
Univerzitní vzdělání	0,089	0,017***	0,081	0,018***	-0,028	0,021
Doktorské vzdělání	0,134	0,066**	0,116	0,063*	0,184	0,078**
Počet vnoučat_1	-0,018	0,011*	-0,010	0,01	-0,008	0,011
Počet vnoučat_2	-0,042	0,012***	-0,013	0,012	-0,013	0,014
Počet vnoučat_3	-0,042	0,013***	-0,020	0,014	-0,022	0,018
Počet vnoučat_4	-0,051	0,014***	-0,038	0,017**	-0,010	0,023
Počet vnoučat_5	-0,058	0,016*	-0,033	0,021*	-0,040	0,029
Počet vnoučat_6	-0,037	0,020*	-0,020	0,026	0,020	0,041
Počet pozorování	48 409		45 155		34 232	
Prob > F	0,000		0,000		0,000	
0/1 - počet vnoučat	ANO		ANO		ANO	

Pozn.: Proměnná Věk, je 0/1 proměnná rovná jedné pro daný věk, který platí pro jednotlivé modely v pořadí Model 1/Model 2/Model 3. Ve všech modelech jsou binární proměnné značící počet vnoučat (koeficienty jsou v tabulce jen do počtu 6 vnoučat).

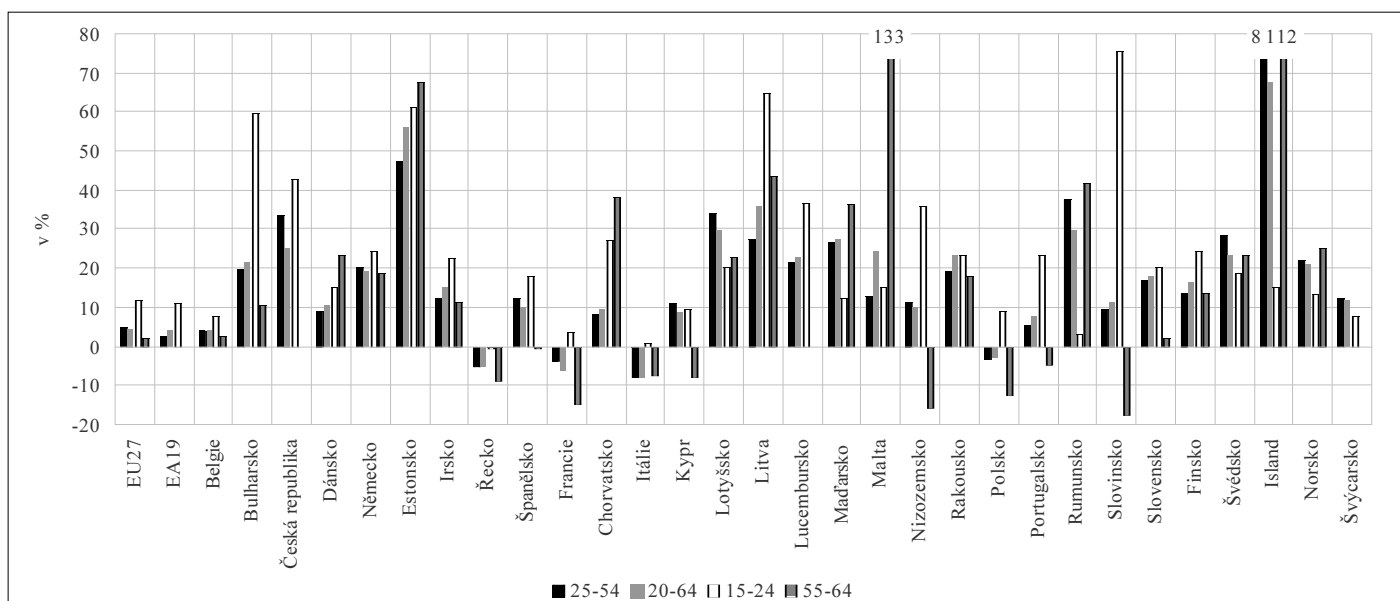
Zdroj: Vlastní zpracování podle dat SHARE

Příloha 3 Reálné tempo růstu HDP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU 27	-4,3	2,2	1,8	-0,7	0,0	1,6	2,3	2,0	2,8	2,1	1,6	-6,1
Belgie	-2,0	2,9	1,7	0,7	0,5	1,6	2,0	1,3	1,6	1,8	1,8	-6,3
Bulharsko	-3,4	0,6	2,4	0,4	0,3	1,9	4,0	3,8	3,5	3,1	3,7	-4,2
Česká republika	-4,7	2,4	1,8	-0,8	0,0	2,3	5,4	2,5	5,2	3,2	2,3	-5,6
Dánsko	-4,9	1,9	1,3	0,2	0,9	1,6	2,3	3,2	2,8	2,2	2,8	-2,7
Německo	-5,7	4,2	3,9	0,4	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	0,6	-4,8
Estonsko	-14,4	2,7	7,4	3,1	1,3	3,0	1,8	3,2	5,5	4,4	5,0	-2,9
Irsko	-5,1	1,8	0,6	0,1	1,2	8,6	25,2	2,0	9,1	8,5	5,6	3,4
Řecko	-4,3	-5,5	-10,1	-7,1	-2,7	0,7	-0,4	-0,5	1,3	1,6	1,9	-8,2
Španělsko	-3,8	0,2	-0,8	-3,0	-1,4	1,4	3,8	3,0	3,0	2,4	2,0	-10,8
Francie	-2,9	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,8	1,5	-8,1
Chorvatsko	-7,3	-1,3	-0,2	-2,4	-0,4	-0,3	2,4	3,5	3,4	2,8	2,9	-8,0
Itálie	-5,3	1,7	0,7	-3,0	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	0,3	-8,9
Kypr	-2,0	2,0	0,4	-3,4	-6,6	-1,8	3,2	6,4	5,2	5,2	3,1	-5,1
Lotyšsko	-14,3	-4,4	6,5	4,3	2,3	1,1	4,0	2,4	3,3	4,0	2,0	-3,6
Litva	-14,8	1,7	6,0	3,8	3,6	3,5	2,0	2,5	4,3	3,9	4,3	-0,9
Lucembursko	-4,4	4,9	2,5	-0,4	3,7	4,3	4,3	4,6	1,8	3,1	2,3	-1,3
Maďarsko	-6,7	1,1	1,9	-1,4	1,9	4,2	3,8	2,1	4,3	5,4	4,6	-5,0
Malta	-1,1	5,5	0,5	4,1	5,5	7,6	9,6	4,1	8,1	5,2	5,5	-7,0
Nizozemsko	-3,7	1,3	1,6	-1,0	-0,1	1,4	2,0	2,2	2,9	2,4	1,7	-3,7
Rakousko	-3,8	1,8	2,9	0,7	0,0	0,7	1,0	2,0	2,4	2,6	1,4	-6,6
Polsko	2,8	3,7	4,8	1,3	1,1	3,4	4,2	3,1	4,8	5,4	4,7	-2,7
Portugalsko	-3,1	1,7	-1,7	-4,1	-0,9	0,8	1,8	2,0	3,5	2,8	2,5	-7,6
Rumunsko	-5,5	-3,9	1,9	2,0	3,8	3,6	3,0	4,7	7,3	4,5	4,1	-3,9
Slovinsko	-7,5	1,3	0,9	-2,6	-1,0	2,8	2,2	3,2	4,8	4,4	3,2	-5,5
Slovensko	-5,5	5,9	2,8	1,9	0,7	2,6	4,8	2,1	3,0	3,7	2,5	-4,8
Finsko	-8,1	3,2	2,5	-1,4	-0,9	-0,4	0,5	2,8	3,2	1,3	1,3	-2,8
Švédsko	-4,3	6,0	3,2	-0,6	1,2	2,7	4,5	2,1	2,6	2,0	1,4	-2,8
Island	-7,7	-2,8	1,8	1,1	4,6	1,7	4,4	6,3	4,2	4,7	2,6	-6,6
Norsko	-1,7	0,7	1,0	2,7	1,0	2,0	2,0	1,1	2,3	1,1	0,9	-0,8
Švýcarsko	-2,1	3,3	1,9	1,2	1,8	2,4	1,7	2,0	1,6	3,0	1,1	-2,9

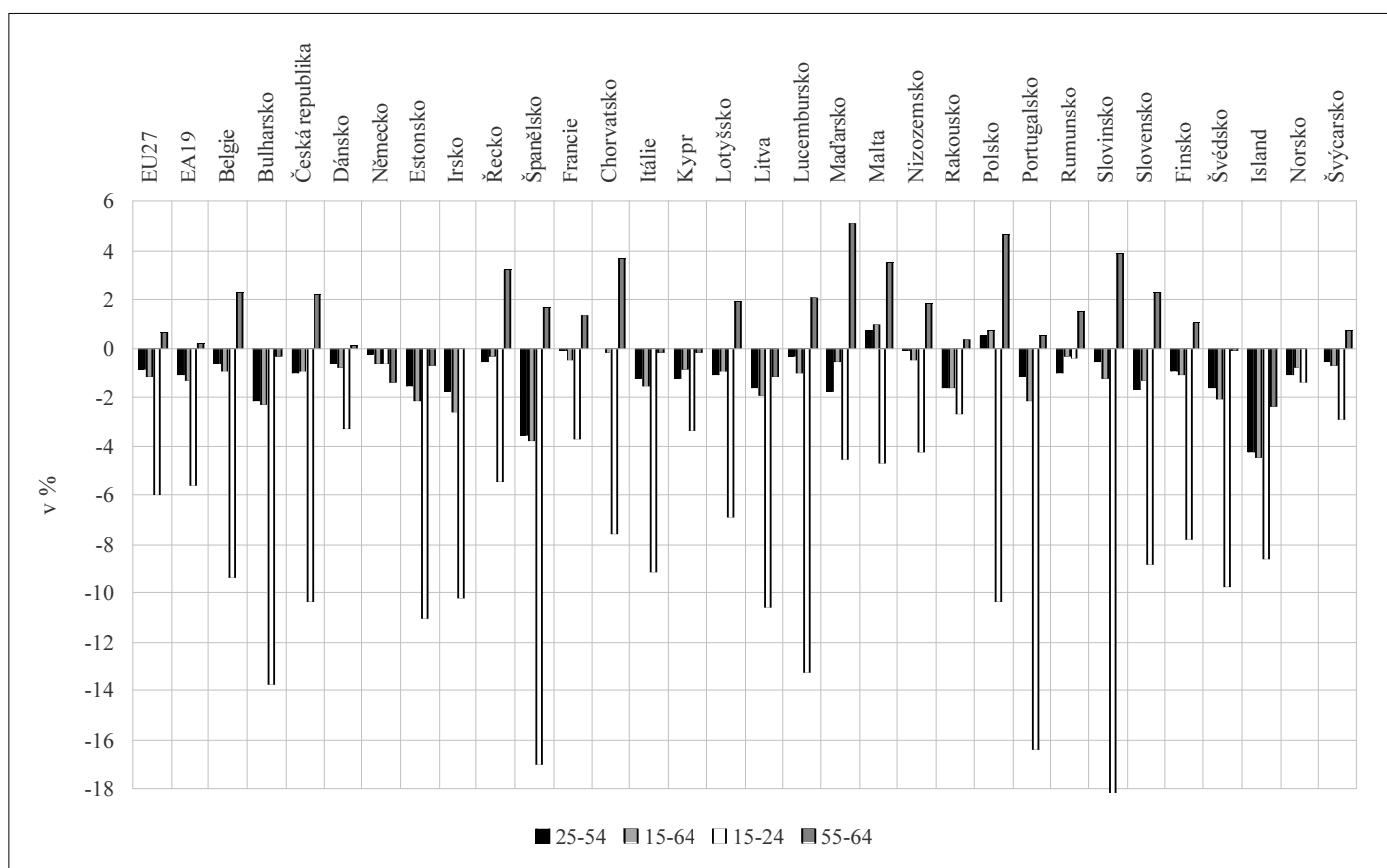
Zdroj: Vlastní zpracování podle dat Eurostat (2021c)

Příloha 4 Tempo růstu míry nezaměstnanosti mezi roky 2019 a 2020 v evropských zemích podle věkových skupin



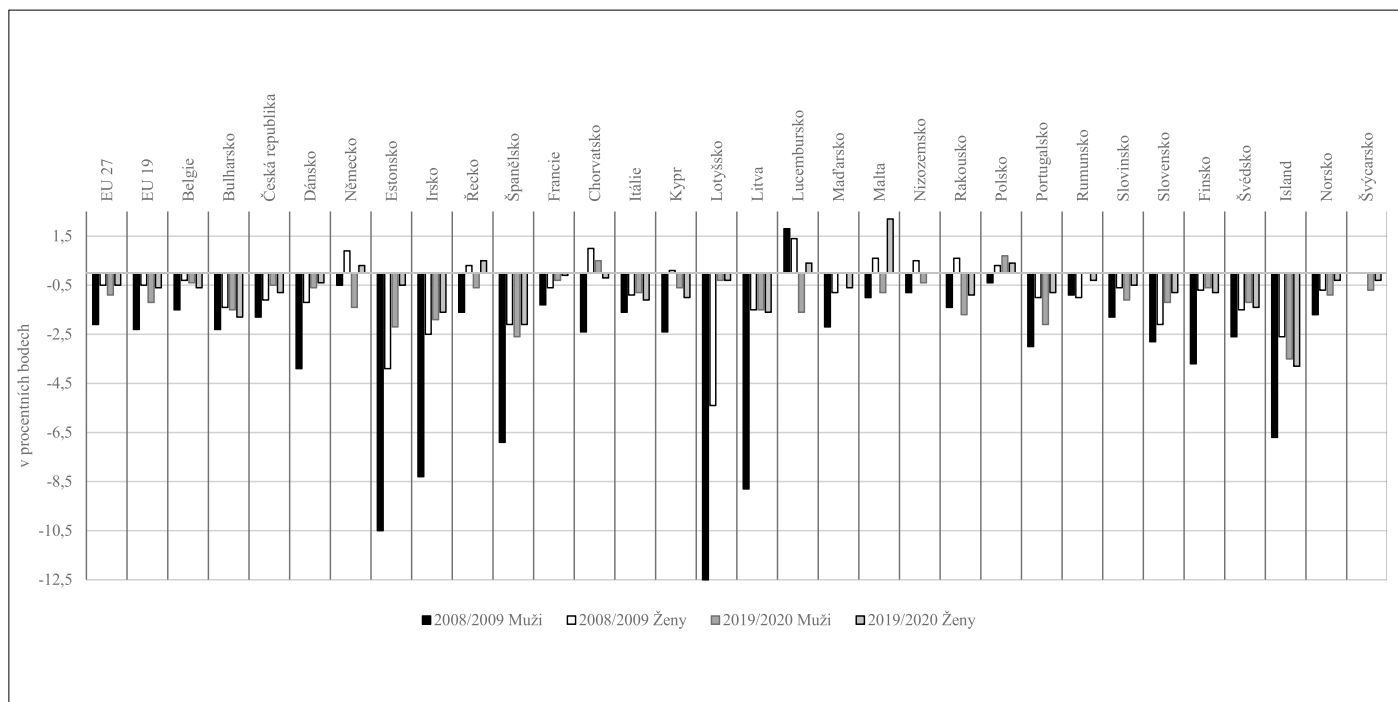
Zdroj: Vlastní zpracování podle dat Eurostat (2021b)

Příloha 5 Tempo růstu celkové zaměstnanosti mezi roky 2019 a 2020 v evropských zemích podle věkových skupin



Zdroj: Vlastní zpracování podle dat Eurostat (2021a)

Příloha 6 Rozdíly celkové zaměstnanosti mezi roky 2008/2009 a roky 2019/2020 rozdělené podle pohlaví



Zdroj: Vlastní zpracování podle dat Eurostat (2021d)

The impact of the coronavirus pandemic on implementation of new occupational pension schemes in Poland

Marek Szczepański

Abstract

The aim of the article is to address the question of the impact the coronavirus pandemic (March 2020 to May 2021) has had on the level of participation in employee pension plans (PPK), and the role of other factors in this process. The research considers various groups of stakeholders as participants in the process of changes to the pension system, manifested by the introduction of PPKs in 2019–2021. The PPK programme, in contrast to the assumptions of its initiators (change leaders), has not yet become universal; to date, it covers just slightly more than a quarter of those eligible to participate (as of July 2021). This is due to a number of factors, some of which are independent of the stakeholders in the change management process – including a lack of trust in the pension system caused by the partial reversal of the pension reform introduced in Poland in 1999 and the global coronavirus crisis that commenced in March 2020.

Keywords: employee pension schemes, pension reform, social policy, coronavirus pandemic, Poland

Abstrakt

Článek se zabývá dopady koronavirové pandemie na míru účasti v nových polských zaměstnaneckých penzijních fondech (PPK) od března 2020 do května 2021. Analyzuje rovněž další faktory tohoto procesu. Výzkum zohledňuje různé skupiny účastníků důchodové reformy, při níž došlo v letech 2019–2021 k zavádění PPK. V rozporu s původními předpoklady iniciátorů reformy se zaměstnanecké penzijní fondy zatím neprosadily: do července 2021 do PPK vstoupila pouze o něco více než čtvrtina potenciálních účastníků. Má to řadu příčin, z nichž některé nesouvisí s implementací důchodové reformy. Patří mezi ně i nedůvěra v penzijní systém způsobená částečným odklonem od penzijní reformy provedené v Polsku v roce 1999 a globální koronavirová krize vypuknuvší v březnu 2020.

Klíčová slova: zaměstnanecké penzijní fondy (PPK), důchodová reforma, sociální politika, koronavirová pandemie, Polsko

1. Introduction

Employee capital plans (PPKs) are a new type of occupational pension scheme introduced in Poland and based on automatic enrollment. The first PPKs were introduced in 2019, and the process of their implementation (first in large companies, then in the SMEs sector, and then in the public sector) was completed in the first half of 2021. These are quasi-mandatory schemes: employers are required to introduce them and to enroll employees aged 18–55 who are subject to mandatory retirement and disability pension insurance, and to offer such an option to older employees aged 56–70. On the other hand, employees hold the right to withdraw (before the program starts or during its duration). A characteristic feature of the PPKs is that they are based on the concept of automatic enrollment, modeled on the British *automatic enrollment pension* schemes launched in the UK in 2012. Contribution payments to the PPKs are covered by both the employer and the employee, and the participants of such programs receive additional payments from the state budget.

The legal basis for the introduction of the PPKs is the Act of October 4, 2018 on Employee Capital Plans¹, which entered into

force on January 1, 2019. Pursuant to the provisions of this Act, each employer (the Act uses the term “employing entity”) employing at least one person is obliged to establish a PPK within the deadlines specified in the provisions (presented in Table 1).

The explanatory memorandum to the PPK Act indicates that they are part of a broader, long-term strategy for socio-economic development: adopted in 2016. The “Responsible Development Plan,” in particular, the Capital Building Program (PBK), which constitutes a key part of this strategy, assuming the creation of new tools for building savings for Poles and increasing domestic capital². Such an instrument for creating long-term savings is to be “building a long-term stable and universal voluntary capital pension system based on third-pillar savings programs.”³ Thus, PPKs were supposed to be universal, and simultaneously voluntary (for their participants), be available to people employed in both the private and public sectors, and the savings collected in these programs with the support of employers and the state were to constitute a significant support for the development of the capital market in Poland. Moreover, compared to other pension products previously available on the Polish market (employee pension plans (PPE), individual

retirement accounts (IKE), individual pension protection accounts (IKZE)), employee capital plans are offered at a relatively affordable price – in line with the Act on PPK, the cost of the asset management fee cannot exceed 0.5%.⁴

There is no doubt that the dissemination of additional retirement savings as part of the so-called third pillar of the pension system is necessary due to the progressive reduction in the level of financial security in old age offered by the public pension system (forecasts of the international organization OECD predict that the replacement rate, i.e. the ratio of the old-age pension benefit to the last income from work in the public pension system in Poland will fall from currently around 50% to only 35% for men and 27% for women in 2060⁵; a significant reduction in the level of pensions is also envisaged by the expert opinions of the Social Insurance Institution). One of the reasons for such a significant reduction in the level of pensions in the public pension system in Poland (also occurring in other economically developed countries) is demographic aging of the population, i.e. an increase in the number of the post-working age individuals in relation to the working age population. Moreover, during the radical, systemic reform of the pension system in

Poland in 1999, the formula for calculating old-age pension benefits from defined benefit (ensuring a specific pension to income ratio) was changed to a much less generous defined contribution formula (the old-age pension depends solely on the sum of paid contributions divided by number of months of further life expectancy (for a given year), apart from the minimum pension, there is no guarantee of the amount of the pension in relation to the last or average income from work).

Despite the obvious need for additional retirement savings, before the introduction of the PPKs, only a small part of the working age population kept saving for old age. For example, according to the Green Book of Pension Review 2016, three-quarters of Poles did not put aside any money at all for old-age security. After the pension reform of 1999, the so-called third pillar – voluntary, additional pension savings (in occupational pension schemes (PPEs) available from 1999 and introduced only in a few workplaces, individual retirement accounts (IKE) in existence since 2004, or individual pension protection accounts (IKZE) launched in

2012) developed very poorly and were not common. According to the data from 2020, the participation level was (in relation to the entire population of working age individuals): 5.8% in IKE, 4% in IKZE and 2.6% in the PPEs⁶. The launch of the PPKs was supposed to be a breakthrough and lead to the popularization of additional, long-term savings for old age.

Taking into account the specific structure based on automatic registration and a number of new solutions that have not been present in the third pillar of the pension system in Poland⁷ so far, the employee capital plans can be considered an innovative solution for the Polish pension system. In this program, modeled on solutions previously introduced in other countries (including New Zealand and Great Britain⁸), solutions postulated by the creators of behavioral economics⁹ were applied. These include *default options*, in this case – automatic enrollment of employees entitled to participate and automatic assignment of the participant to a defined *life-cycle fund*, run by the financial institution managing the program (depending on the expected date of retire-

ment, funds from the PPKs contributions are allocated in various proportions to financial instruments providing potentially higher income with a higher level of investment risk (mainly equities) or instruments carrying a lower level of risk, but also lower profitability (mainly treasury or corporate bonds)). The use of behavioral stimuli aims at increasing the level of participation in additional occupational pension schemes and is a response to the limitations and cognitive errors identified in behavioral economics, which make additional long-term savings difficult, and often even impossible (e.g. procrastination – constantly postponing the date of starting additional savings until later under the pressure of current consumption needs, excessive valuation of short-term benefits in relation to the deferred ones, insufficient knowledge and economic education, etc.). The introduction of this type of solution (a pension scheme with an automatic enrollment) for the development of additional savings was postulated in their study a few years earlier by authors dealing with the issue of pension economics¹⁰.

Table 1: Dates of introducing PPKs

Stage I – from July 1, 2019	Stage II – from January 1, 2020	Stage III – from July 1, 2020	Stage IV – from January 1, 2021
Enterprises employing at least 250 people (as of December 31, 2018)	Enterprises employing at least 50 people (as of June 30, 2019)	Enterprises employing at least 20 people (as of December 31, 2019)	Other employing entities and units of the public finance sector (regardless of the level of employment).
Dates of concluding contracts with financial institutions servicing the PPKs	Dates of concluding contracts with financial institutions servicing the PPKs	Dates of concluding contracts with financial institutions servicing the PPKs	Dates of concluding contracts with financial institutions servicing the PPKs
- PPK management contract - by October 25, 2019 at the latest, - contract for running PPKs - by November 12, 2019 at the latest	- PPK management contract - by October 27, 2020 at the latest, - contract for running PPKs - by November 10, 2020 at the latest	- PPK management contract - by October 27, 2020 at the latest, - contract for running PPKs - by November 10, 2020 at the latest	for public finance sector units: - PPK management contract - by March 26, 2021 at the latest, - contract for running PPKs - by April 10, 2021 at the latest, for other entities: - PPK management contract - by April 23, 2021 at the latest, - contract for running PPKs - by May 10, 2021 at the latest

Source: own study based on the Act on PPK and data from the mojeppk.pl website

Table 2: Financing the PPKs (employee, employer, state)

Employee's contribution*	Employer's contribution**	State Contribution
2% of gross salary+ voluntarily up to 2%	1.5% of gross salary+ voluntarily up to 2.5%	250 PLN as a welcome + 240 PLN every year

*Employees whose total remuneration obtained from various sources in a given month does not exceed the amount of 120% of the minimum wage, may pay less than 2%, minimum 0.5% of their remuneration

**Expenses incurred by the employer on PPKs constitute tax deductible costs.

The employer's contributions do not constitute the basis for calculating ZUS contributions.

Source: own study

In Poland another innovation included the introduction of co-financing of a PPK program by an employee, employer and the state (compare – table 2), which is definitely more beneficial than collecting additional savings in individual pension schemes. Another type of occupational pension scheme – employee pension plans (PPEs), fully voluntary for employers and employees, financed by employers (only a minority of employees pay additional contributions to the PPEs) and have not gained popularity so far.

Savings accumulated in the PPKs may be withdrawn after reaching the age of 60 – 25% of the funds at once, the remaining 75% – in at least 120 monthly installments.

Such a solution in the phase of payments of savings accumulated in PPK (decumulation) causes that they do not provide lifetime payments (as for example life annuities). Thus, they do not protect against the individual longevity risk – “the risks that individuals will outlive their retirement savings”¹¹. As in other private pension schemes, the participants of the occupational pension schemes face the following risks (see table 3).

PPKs are typical pension programs based on the defined contribution (DC) formula. There is no way to know how much a defined-contribution plan will ultimately give the employee upon retiring, as contribution levels can change, and the returns on the investments may go up and down over the years. In such pension

plans the entire investment risk is born by the program participant. In PPK there is no guarantee of the rate of return of investment or the guarantee of maintaining the real value of capital. It can be concluded that PPKs are exposed to all kinds of risks listed in table 3, except for the portability risk (in case of changing the employer, the program participant has the right to stay in the former program or transfer savings to the new PPK program offered by the next employer).

The private nature of the funds in the PPKs is guaranteed by the possibility of early withdrawal, in this case the state subsidies should be returned, and 40% of the equivalent of contributions paid by the employer will go to the individual account of the program participant at ZUS (negative stimulus preventing too hasty withdrawal of savings).

Not only people employed under an employment contract are enrolled in the PPKs, but also the following individuals:

- persons performing outwork, who are at least 18 years old,
- members of agricultural production co-operatives and agricultural circle co-operatives,
- persons performing work on the basis of an agency contract or a mandate contract (or other contract for the provision of services to which the provisions on mandate apply), who are 18 years of age,
- persons indicated above, on parental leave or receiving maternity allowance

or allowance in the amount of maternity allowance,

- members of supervisory boards remunerated for performing their function.

Thus, the subjective scope of potential beneficiaries of the program remains very wide.

The Act on the PPKs provides that they may be offered by a financial institution in three legal forms (insurance contracts, contracts with an investment fund, contracts with a pension fund). Providers of financial services for the PPKs include 19 financial institutions (as of July September 2021) registered in PFR Portal PPK¹², meeting the capital and substantive requirements (including appropriate experience in asset management on the financial market). As part of the PPK, employers conclude two contracts: one with a financial institution (management contract), the other on behalf of and for the benefit of employees (contract for running a PPK).

The period of implementing employee capital plans by subsequent tranches of employers can be divided into two sub-periods: 2019 – before the coronavirus pandemic (phase I of the PPK implementation) and 2020–2021 (phase II, II and IV of the PPK) – during the pandemic.

The PPKs can be perceived as a **product innovation** in the Polish pension system. Moreover, the very process of implementing a new corporate pension scheme (with the participation of various stakeholder groups – employers, employees, state institutions, financial institutions) differed from the introduction of the existing, fully voluntary additional pension schemes in Poland (of group character – in the form of occupational pension schemes (PPE) operating since 1999 and individual retirement accounts (IKE), since 2004 and individual pension protection accounts (IKZE), introduced in 2012). Therefore, one can risk a statement that the implementation of the quasi-mandatory PPK system was also a **process innovation**.

The cognitive aim of this study is to make a preliminary assessment of the implementation of employee capital plans as an innovation in the Polish pension system in the period before and during the pandemic.

2. Theoretical assumptions

Usually, considerations regarding the factors of the development of supplementary pension schemes are conducted in the context of pension economy (e.g. the impact of additional pension savings on the level of financial security in old age, efficiency, costs and investment risk, the effectiveness of traditional tax incentives for additional savings compared to behavioral incentives). In the literature on

Table 3: Risks in private pension schemes

Type of risk	Description
Replacement rate risk	the risk that pension (including additional pension savings) will be insufficient to maintain the living standard after retirement (as a result of inadequate contributions made during the accumulation stage)
Investment risk	the risk that private pension fund is inadequate (as a result of poor investment performance)
Interest rate risk	the risk that pensions annuity is low (as a result of low interest rate during retirement)
Inflation risk	the risk that inflation will reduce the purchasing power of retirement savings.
Political risk	the risk of law connected with changes of government, which can cause adverse impact on contributions and/or benefits form pension scheme
Portability risk	the risk that accrued pension benefits are not fully portable when the member changes job
Employer insolvency risk	the risk that a pension scheme has a deficit at the time the employer becomes insolvent

Source: Own elaboration based on: Blake D., *Pension Economics*, John Wiley & Sons, Chichester 2006 and Bodie Z., *Pensions as retirement income insurance*, *Journal of Economic Literature*, 1990, 28, 361-380.

the subject relatively little attention has been paid to the analysis of the very process of change management in pension systems, although interesting studies on this subject have already been provided¹³.

For example, Griffin, R.W. defines an organizational change as "any material modification of some part of the organization."¹⁴ Changes can be planned, often well in advance, or can be adaptive, in response to unexpected events¹⁵.

Undoubtedly, the introduction of the PPKs was a planned change. The very Act on the PPKs was being prepared and consulted with various groups of stakeholders for nearly three years. However, interestingly, during the implementation of this new occupational pension scheme, a completely unexpected external (exogenous) factor appeared in the form of the coronavirus pandemic. A fundamental question arises whether, therefore, it was necessary to introduce another (adaptive) change in the very process of implementing the PPKs. This is an issue to which we will return later in our discussion.

The very process of change management in organizations is complex and multi-stage, usually involving various groups of stakeholders. One of the best known models of change management is the concept by K. Lewin, a recognized organization theorist, which assumes that every change should be introduced in the following three stages¹⁶:

- (1) "Defrosting" (people affected by the changes must recognize their necessity);
- (2) The change itself (proper change);
- (3) "Freezing" of change – strengthening and supporting the change so that it becomes part of the system

According to Atkinson, P. and Mackenzie, R. strong leadership, management style and organizational culture all determine the success of the change management process¹⁷. The style of *transformational leadership*, which treats planned and adaptive changes as permanent elements of the strategic management process, is considered to be particularly conducive to the effective introduction of changes.

Knowledge about change management in the private sector presented by management sciences also applies to changes taking place in the public sector, including pension schemes. Gomola, M. points out that the change management process in pension schemes should take into account different interests and attitudes to the changes introduced by various groups of stakeholders: recipients (addressees) of changes, change agents (people and institutions responsible for implementing changes) and change leaders¹⁸. A barrier to the introduced changes may manifest itself in a form of resistance to changes or inertia on the part of the addressees of

change, resulting from a lack of trust or a lack of a sense of subjectivity towards the introduced changes, in the case of pension reforms imposed by public institutions and not always accepted, the multiplicity and often contradiction of the interests of the actors of change (public and private institutions involved in this process, as well as experts developing concepts for change). And in the case of change leaders (usually politicians), the long-term nature of reforms introduced in pension security systems, not coinciding with the electoral cycle, as well as the rotation of political elites and their doctrinal differences regarding the goals of social policy.

Research on the implementation of the PPKs can also be placed in a broader, currently developing current of considerations on interdisciplinary social innovations conducted in the field of management sciences, economics, sociology or political science¹⁹. "Social innovations can include products, processes of creation, technology, as well as principles, ideas, legislations, social movements, interventions, and a combination of several of them."²⁰ Supińska, J. distinguishes the following instruments for shaping social innovations: legal, economic, information, personnel, and also instruments for shaping space and managing time. Each decision taken in this area is multi-dimensional and requires the use of different instruments. Social innovations have become new instruments or new ways of solving social problems²¹.

In further analysis of the change management process in the Polish pension system, and in this case – in the introduction of product and process innovation related to the PPKs – an approach that takes into account the analysis and assessment of various groups of stakeholders will be used.

3. Research Methodology

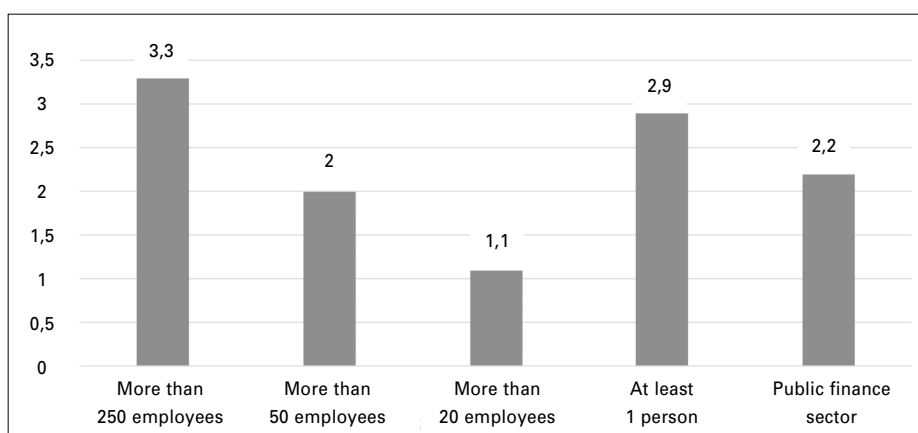
The assessment of the change management process, which was manifested by the introduction of the PPKs, will be conducted on the basis of the results of empirical research (analysis of statistical data from PFR Portal PPK – a public institution responsible for the implementation of this occupational pension scheme) and the results of qualitative research, including – expert assessments carried out by specialized institutions dealing with the issues of employee benefits and occupational pension schemes: Pension Institute in Warsaw and Mercer – an international company, as well as the author's own conclusions.

The process of implementing the PPKs has not been completed. It is true that the deadline when different groups of employers were obliged to create a PPK for their employees²² has already passed, but new employees are still being enrolled in the program. Moreover, employees who have opted-out are also entitled to rejoin the program. Therefore, at this stage, it is only possible to formulate preliminary assessments, and in this case – assessments concerning the management aspects of the process of introducing changes in the form of product and process innovation in the Polish pension scheme.

4. The process of implementing the PPKs in 2019–2021

Employee pension plans were intended by the leaders of change (Polish Development Fund, Ministry of Finance) to cover a very wide range of entities, and could be joined by even over 11.5 million people (for details – see Chart 1).

Chart 1. Number of employees entitled to save in the PPKs (in millions)



Source: ZUS data, active contributors to retirement and disability pension insurance by voivodships and the number of the insured with the payer, as of March 30, 2021, quoted after: The level of participation in Employee Capital Plans after the 4th cohort implementations, Pension Institute, Warsaw, April 2021 (online) <http://www.institutemerytalny.pl/wp-content/uploads/2021/04/Raport-Partycypacja-PPK-Institut-Emerytalny-26042021.pdf>.

The anticipated level of participation (the actual number of participants in relation to persons entitled to participate) in the parliamentary documents before the introduction of the PPK Act was optimistically estimated at 75%, and then the forecast was lowered to 50%. Formally, the process of implementing the PPKs ended on May 10, 2021.

It turns out that the **actual level of participation at the end of May 2021 was approx. 28.8%** (in companies and institutions that actually launched this program), and the number of participants – **approx. 2.3 million people**²³. If one adds to this the companies that have launched employee pension plans alternative to the PPKs, then the percentage of employees saving in them during their retirement increases to 32.6%. In total, about 2.9 million people are saving in the PPKs and the PPEs (as of June 15, 2021). The highest percentage of employees (41%) enrolled in the PPKs in the largest companies. In smaller ones the enrollment ranges between 21% and 22%. Participation would be even lower if PFR had taken into account all employees entitled to participate in the program, i.e. 11.5 million, and not only those from companies that actually launched the PPKs. Detailed data on the effects of individual phases of implementing the PPKs are presented in Table 3.

According to PFR data, as many as 680000 out of almost 939000 companies have not launched the program. Most of them were the smallest companies employing from 1 to 9 employees (micro-companies). Most of them probably did it

in accordance with the law, because the PPKs can not be launched if all employees are against them²⁴. Obviously, the process of enrolling participants in the companies that set up the program is not closed and newly recruited employees are being enrolled. The records of the PPKs show that the interest in participation in the PPKs is gradually growing, and some of the employees who submitted declarations of withdrawal joined this long-term saving program at a later date. Nevertheless, there is no doubt that the level of participation is lower than assumed and the PPKs are not yet universal.

A question arises as to why the level of participation is significantly lower than the needs and expectations and what was the impact of the fact that the implementation of the second, third and fourth phases of the PPK took place during the coronavirus pandemic.

In order to address this question, the actions and attitudes towards the change management process undertaken by the leaders of change, the agents of change and the beneficiaries (according to the classification proposed by Gumoli, M.) in 2019–2021 will be assessed. Individual groups of stakeholders in the change management process are summarized in Table 5.

4.1. Implementation of the PPKs in large enterprises in 2019 (in the period before the pandemic)

In the first phase of implementing the PPKs (from July 1 to November 12, 2019),

in large companies employing at least 250 people, the most tasks to be performed and the greatest activity related to the implementation of the new program were manifested by an institution that can be described as a **change agent**: Polish Development Fund (PFR) and the related PFR Portal PPK (acting as a regulator and the actual project coordinator on behalf of the government). It mainly consisted of launching the necessary infrastructure for the PPKs: an internet portal which provided basic information about the program, offers of financial institutions servicing the PPKs and the program register. From the beginning of 2019 PFR Portal PPK was also conducting very intensive training activities (open and closed traininga, at employers' premises and remotely – via the Internet) for employers launching the programs and for the interested employees. Financial institutions, which submitted their offers to manage the PPKs and made them available on the PFR Portal PPK website, were also very active (but they did not hold the right to conduct direct acquisitions). A lot of materials addressed to employers interested in launching the PPKs appeared on the websites of these institutions, training sessions were organized, representatives of financial institutions participated in various types of conferences, seminars and gave press, radio and television interviews. However, there was no intense advertising campaign as the one accompanying the introduction of the capital pillar of the public pension system (open pension funds – OFE) in 1999.

Table 4: Summary of the effects of implementing individual phases of the PPKs in 2019–2021

PPK stages	Employees in companies with an active PPK	Employees in companies with active PPEs and PPKs	PPK participants	PPE and PPK participants	Participation in the PPKs including companies with an active PPK	Participation takes into account the participants of the PPKs and the PPEs
I	2 933 424	3 673 968	1 202 707	1 684 060	41.0%	45.8%
II	1 698 052	1 835 593	360 361	449 762	21.2%	24.5%
III	557 249	594 597	123 998	135 274	21.5%	22.8%
IV	2 804 737	2 852 382	617 312	648 281	22.0%	22.7%
Total	8 013 462	8 956 539	2 304 378	2 917 378	28.8 %	32.6%

Source: PFR Portal PPK (online) <https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/Co-trzeci-pracownik-w-Polsce-oszcz-dza-wsp-Inie-z-pracodawc---podsumowanie-wdro-enia-PPK.html> [access: 10.07.2021]

Table 5: Stakeholders in the change management process – the introduction of the PPK program

Beneficiaries of changes	Change leaders	Change agents
Employees	The government, in particular: Ministry of Finance	Polish Development Fund (PFR) PFR Portal PPK* Financial institutions managing the PPKs Polish Financial Supervision Authority National Labour Inspectorate Employers

*PFR Portal PPK is a public institution directly responsible for the implementation of the PPKs

Source: own study

In the process of implementing the PPKs – in the first, pre-pandemic phase (2019) – in the unanimous opinion of experts (Pension Institute, Mercer), apart from PFR PPK Portal, precisely the private financial institutions should be distinguished.

When it comes to the attitude of entrepreneurs as change agents, in the first stage of program implementation, it remained varied, but most of them did not engage in promoting the programs beyond what was required by the minimum information obligations imposed by the PPK Act. A certain surprise was the relatively large number of large enterprises that consciously avoided the creation of the PPKs, instead launching employee pension schemes (PPEs), to which the basic contribution is paid by the employer and the employee is not obliged to pay contributions at all. This could have been influenced by the attitude of trade unions in some large workplaces. These were short-sighted actions, because the PPK program financed from three sources is more beneficial for employees in the long term.

Government institutions (especially the Ministry of Finance), which can be considered **leaders of change**, were most active earlier, during the preparation and adoption of the Act on PPKs in 2017–2018. In 2019, an amendment to the act on the system of development institutions was prepared and introduced, relating to public procurement related to the PPKs²⁵. The Ministry of Family and Labor and Social Policy was relatively weak in promoting the PPKs even though the introduction of a new, intended – universal corporate pension scheme may constitute a significant support for the public pension system.

Publicly funded PPK advertisements appeared sporadically on television (the medium with the greatest reach and power of impact), but they were unattractive and unconvincing. The scale of promotional and educational activities carried out – apart from the high activity of the PFR Portal PPK change agent and supporting activities in this area by financial institutions – was very limited.

On the other hand, the perception of the new PPK program was adversely affected by the announcements regarding the final liquidation of OFEs (Open Pension Funds) repeated by government institutions (including the prime minister) and a long public discussion on this subject, partially overlapping with the period of introducing the PPKs. Although in Art. 3 of the PPK Act, it was clearly stated that the savings collected in this program remain private, negative opinions and the lack of trust in the entire pension system have become permanent in the public awareness due to the dismantling of the second pillar of the pension

security system reformed in 1999. A constant motive that appears in discussions and training sessions on the PPKs is the fear expressed by potential participants of this system that after collecting significant savings, half of them will be taken by the state, as it happened in 2014 (redemption of approx. 50% of assets from OFEs invested in treasury securities and the transfer of liabilities towards participants of the pension system to the first pillar administered by the Social Insurance Institution).

The success of the first phase of the implementation of the PPKs in favorable conditions before the pandemic could have largely translated into the success of the entire program. However, it appeared otherwise. The vast majority (59%) of the **beneficiaries of change** – the employees of large companies automatically enrolled in the program, decided to withdraw. This was also true of many large state-owned enterprises. Some large entrepreneurs made a conscious decision to avoid the creation of a PPK by launching an employee pension plan (PPE). Relatively the largest number of employees remained in the PPKs created by financial institutions (banks, insurance companies, investment fund companies).

In retrospect, it turned out that the attitude of employers played a key role in the success of the PPKs and the level of participation in a given workplace. In places where employers went beyond the minimum information obligations imposed by the PPK Act and became involved in promoting the program for their employees, the level of participation was higher. On the other hand, only a small group of private employers employing more than 249 people offered them to pay an increased contribution to the PPKs²⁶, which could indicate the willingness to use the program as an instrument in the human resource management system and building employee loyalty²⁷.

The own research conducted in the period from August to September 2019 on a representative sample of 50 large enterprises introducing the PPKs in Greater Poland Voivodeship shows that despite the optimistic declarations about including the PPKs in the long-term human resource management policy (1/3 of the respondents), only 3 entities (6% of the surveyed enterprises) confirmed that they paid an additional contribution to the scheme (in excess of the basic contribution required by the employer, 1.5% of the gross salary)²⁸.

4.2. Introduction of the PPKs during the pandemic

Stage II of the implementation of the PPKs covering companies employing at least 50 people (as of June 30, 2019), star-

ted on January 1, and ended on November 10, 2020 and mostly took place during the coronavirus pandemic (in Poland, the starting date pandemic can be adopted as March 1, 2020). The next stages of the program's implementation already took place in full during the pandemic (stage III – companies employing at least 20 people (as of December 31, 2019): from July 1 to November 10, 2020 and stage IV – other employing entities and units of the public finance sector (regardless of employment status) – from March 26, 2021 to May 10, 2021).

In total, throughout the pandemic period (stage II, III and IV of the PPKs), as in the period before the pandemic, very high activity was manifested by the **agent of change management process**, i.e. PFR Portal PPK. For understandable reasons, stationary training for employers and employees was replaced by remote educational activities: nearly 5,000 training sessions were organized: educational events – generally available or addressed to specific workplaces, including numerous professionally prepared webinars with the participation of PFR experts, representatives of science and financial institutions, online activity was sensibly built (mainly via www.mojeppk.pl, which recorded 17 million views by 4.6 million users, and the PPK calculator on this site was used 1.9 million times)²⁹. Frequent guests in the media included Paweł Borys – the president of PFR and Robert Zapotoczny – the president of Portal PPK. Such a huge activity of the change agents regarding education and public relations did not translate into an increase in curiosity towards the PPKs. The level of participation in stages II, III and IV slightly exceeded 20% (coll. Table 4).

As for the PPKs implemented during the pandemic, a large group of employers did not meet the requirement to launch a PPK, and “an unexpectedly large number of employing entities appeared, where 100 percent of employed people gave up saving in the PPKs”³⁰. Many small companies and micro-enterprises did not create any program at all, in some public institutions (schools, kindergartens, libraries) even 90–100% of employees enrolled in the PPKs submitted declarations of resignation.

What were the reasons behind that phenomenon? Undoubtedly, the period of the pandemic was not favorable for the implementation of the PPKs. In such extraordinary conditions companies from the SMEs sector, with fewer financial resources, were often forced to fight for survival and use anti-crisis shields. Launching the PPKs was treated by employers as an additional cost. It is true that the Act on PPKs prohibits discouraging employees from joining the PPKs, but the lack of involvement

of employers in actively promoting the program was visible as well.

Government institutions (including the Ministry of Finance and the Ministry of Family, Labor and Monetary Policy and the Ministry of Health, especially active during the pandemic) were directly involved in saving jobs and protecting citizens' health, and the issue of implementing the PPKs was inevitably relegated to the background. During the pandemic, political disputes also intensified, which – as Mercer experts rightly noted – turned the project of purely economic reform into a “political project.”³¹ The unfinished issue of the announced liquidation of OFEs continued to exercise a negative impact on the implementation of the PPKs. However, there was no extensive information and promotion campaign financed from public funds. The PPK advertisements appearing sporadically on the radio and television were not attractive, and their impact was very limited.

The **beneficiaries of change** – employees of the SMEs sector and the public sector – in the vast majority (nearly 80%) resigned from participating in the PPKs. It can be assumed that fear for one's own health and even life during the pandemic, insufficient knowledge about the new occupational pension scheme and the lack of trust in the pension system itself (bad experience with OFEs) all influenced the attitudes of employees³². The level of participation in the PPK program in the subsequent phases of its implementation during the pandemic period was much lower than in the period before the pandemic in enterprises employing more than 249 people.

5. Summary – evaluation of the PPK implementation process in the period before and during the coronavirus pandemic

Taking into account the baseline at the beginning of 2019, the introduction of employee capital plans, which, after being implemented in 2019, covered 2.3 million new participants, can be considered some progress, but far from sufficient.

From the point of view of program participants (beneficiaries) – employees who

remained in it after being automatically enrolled, the balance of inputs and benefits is positive. The employee's investment (the cost incurred) is the contribution of 2.0% of their salary and the tax on the employer's contributions to this program. The employee's (program participant's) profit consisted of the following: the employer's payments, state subsidy, profit / loss generated by the entity managing the PPK, less the income tax on the employer's contributions. Table 6 presents the calculation of the benefits of the PPKs participants from the beginning of 2020.

The average value of the participant's PPK account at the end of June 2021 ranged from approx. PLN 4.200 (for FZD 2025) to over PLN 4.800 (for FZD 2045, FZD 2050, FZD 2055 and FZD 2060). The investment in PPK brought its participants – according to Mercer calculations – a real rate of return from 83% to 130%³³. Experts from the Pension Institute have presented analogous results of the profitability calculation for the participation in the PPKs. Their analyzes show that a PPK participant who joined the program in December 2019 obtained a 100.9% return within 15 months; on their account there was PLN 1.984 more than they contributed into the program (PLN 1.984). This calculation was conducted for a person earning an average monthly salary in the enterprise sector according to the data from the Central Statistical Office³⁴.

Thus, **in financial terms, the PPK program turned out to be very beneficial for its participants in the analyzed period**. It is worth mentioning that positive real rates of return were achieved despite the periodic decline in the value of assets on the financial market in March 2020, related to the coronavirus pandemic. After a brief downturn, financial asset values returned to their pre-pandemic levels. None of the other additional pension products (PPE, IKE or IKZE) carried such benefits as the PPKs in the same period, which is easily explained by the fact that the employer and the state pay almost the same amount as the participant.

Despite this, the PPK program, **contrary to the assumptions of its creators (chan-**

ge leaders), has not been universal so far. It has covered slightly more than a quarter of those eligible to participate (as of July 2021). This is due to multiple factors, some of which have been independent from stakeholders of this change management process – including the global coronavirus crisis that has been in place since March 2020.

The positive effects of the change management process are due to the actions of change agents (very high activity of PFR Portal and financial institutions participating in the implementation of the PPKs). Serious mistakes were not avoided – especially the failure to resolve the OFE issue and unnecessary public discussion on the subject (mistakes on the part of the leaders of change – government institutions and legislative authorities). On the part of change beneficiaries (employees, qualifying for the participation in the PPKs), an obstacle to the popularization of this long-term, additional pension savings program is the lack of trust in the pension system in Poland, low social capital, and still insufficient knowledge of the entire pension security system, as confirmed by various public opinion polls.

There is no doubt that the coronavirus pandemic has seriously hindered the introduction of the PPKs in both the SMEs sector and the public sector. It was generally lower than in companies with over 250 employees. Perhaps the extension of stage II, III and IV of the implementation of the PPKs would bring better results, allow for better promotion and education, and the introduction of this innovation in the pension system under more favorable conditions.

The success of the PPKs is determined by the activity of all stakeholders in this process. High activity of such agents of change as PFR Portal PPK and financial institutions turned out to be insufficient. With regard to employee capital plans, as in the case of other types of corporate pension systems, the attitude of employers (who are also, or perhaps primarily, the agents of change related to the introduction of the PPKs in their workplace) remains crucial.

Table 6: Average employee profit and rate of return for their participation in the PPKs in the period from January 1, 2020 to June 30, 2021.

	FZD* 2025	FZD 2030	FZD 2035	FZD 2040	FZD 2045	FZD 2050	FZD 2055	FZD 2060
Average profit of a PPK participant (in PLN)	1 982	2 199	2 395	2 442	2 581	2 587	2 577	2 577
Average rate of return for a PPK participant (in%)	89%	99%	108%	110%	116%	116%	116%	116%

*FZD - an abbreviation for a target date fund (adjusted to the age of a PPK participant and expected retirement date)

Source: Summary of the PPK reform, "Mercer Pension Inside Series", op. cit., p. 4.

The Act on PPKs provides for automatic re-entries to the PPKs in 2023. Especially on behalf of change leaders and change agents, this creates opportunities to improve the so far unfavorable balance of management of this otherwise very much anticipated change and innovation in the Polish pension system.

- 1 Act on PPK – the Act of October 4, 2018 on employee capital plans (journal of laws 2018, item 2215, as amended).
- 2 Justification to the PPK Act, (on line), http://rogala.pl/wp-content/uploads/2018/02/uzasadnienie_projektu-ustawy-o-PPK.15.02.2018.pdf [access: 15.06.2021].
- 3 Ibidem.
- 4 In this respect, the PPKs stand out in favor of IKZE, where the financial institutions managing them have much more freedom in shaping prices, and “a potential saver for retirement purposes has a problem with comparing the available offer and making the optimal choice” (J. Rutecka-Góra, K. Bielawska, M. Hadryan, P. Kowalczyk-Rólczyńska, S. Pieńkowska-Kamieniecka, Understanding, transparency and efficiency of individual pension products in Poland, Oficyna Wydawnicza SGH, Warsaw 2020, pp. 11. The costs of running PPKs are also more transparent and lower than the fees charged by financial institutions for running PPEs).
- 5 Pensions at a Glance 2019. How does Poland compare? OECD, Paris (online) <https://www.oecd.org/poland/PAG2019-POL.pdf> [access: 5.07.2021]. The forecasts concern the so-called net replacement rate (that is, the amount that the pensioner receives after deduction of taxes or health insurance contributions).
- 6 The pension market in Poland (as at the end of 2019), the Polish Financial Supervision Authority, Warsaw (online), https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_emerytalny_2019_v2.pdf [access: 10.07.2021].
- 7 For example, the possibility of early withdrawal of funds accumulated in the PPKs, without losing subsidies from the state and tax benefits, in an event of a serious illness of a PPK participant or their family, the possibility of borrowing funds from the PPK in order to pay their own contribution for an apartment or building a house, as well as contributions to the PPKs in defined life-cycle funds, with the risk adjusted to the age of the program participant.
- 8 A detailed comparison of the PPKs to pension schemes with automatic enrollment is included in the paper titled: M. Szczepański, The effects of applying behavioral impulses (“nudges”) to stimulate the development of occupational pension schemes – Comparative analysis, in: Pensions today. Economic, managerial and social issues, ed. by F. Chybalski and E. Marcinkiewicz, Lodz University of Technology Press, Łódź 2021, pp. 170–182.
- 9 R.H. Thaler, Sunstein C.R., Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness, Yale University Press: New Haven, London.
- 10 J. Rutecka, K. Bielawska, R. Petru, S. Pieńkowska-Kamieniecka, M. Szczepański, M. Żukowski, Dodatkowy system emerytalny w Polsce - diagnoza i rekomendacje zmian, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warsaw 2014.
- 11 Blake D., Pension Economics, John Wiley & Sons, Chichester 2006, p. 174.
- 12 Link to the PPK portal: www.mojppk.pl.
- 13 M. Gumola, Change management process barriers in the pension system form the stakeholders' perspective, in: Wybrane problemy zarządzania rozwojem organizacji w przemyśle 4.0, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2019, pp. 46–56.
- 14 R.W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 2017, p. 397.
- 15 Ibid., p. 398.
- 16 E. Abrahamson, Change Without Pain, “Harvard Business Review”, July-August 2020, pp. 75–85.
- 17 P. Atkinson, R. Mackenzie, Without leadership there is no change, “Management Services”, 2015, No. 59 (2), p. 42–47.
- 18 M. Gumola, Change management process barriers in the pension system form the stakeholders' perspective, op. cit.
- 19 J. Supińska J. (2008), Style i instrumenty polityki społecznej, [w:] G. Firli-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (Ed.), Polityka społeczna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warsaw 2008.
- 20 G. Sempruch, Innowacje społeczne - innowacyjne instrumenty polityki społecznej w projektach finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, “Zarządzanie Publiczne”, 2021, No. 2, pp. 33–45.
- 21 Ibidem.
- 22 The exceptions have been micro-enterprises in which all employees submitted declarations of non-participation in the PPKs, as well as those enterprises or institutions which, before the deadline obliging them to establish a PPK, offered their employees an employee pension scheme (PPE) with a basic contribution of at least 3% of the employee's remuneration (in the case of PPE, the basic contribution is covered by the employer, and the employee is not obliged to pay contributions, unlike in the PPKs).
- 23 Press conference summarizing the implementation of the PPKs, PFR Portal PPK, 16 June, 2021 (online) www.mojppk.pl [access: 15.07.2021].
- 24 The Polish Development Fund is going to investigate this problem.
- 25 Act of 4 July 2019 on the system of development institutions (Journal of Laws of 2019, item 1572).
- 26 Summary of the PPK reform, “Mercer Pension Inside Series”, 2021, No. 2, pp. 5–7.
- 27 Pursuant to the Act on PPK, entrepreneurs hold the right to offer an additional contribution to the PPKs for employees with longer work experience, as well as on the basis of other, non-discriminatory criteria (agreed with the employee representation).
- 28 A detailed report on this empirical own research on the implementation of the PPKs in large enterprises in Greater Poland is presented in the following publication: M. Szczepański, K. Kołodziejczyk, The Initial Stage of Implementation of Employee Capital Plans in Greater Poland from the Perspective of Human Resource Management: A Research Report, “Human Resource Management”, 2020, No. 3–4, pp. 75–97. The article presents the results of the team's research: Tomasz Brzeczek, Anđelika Libertowska, Krzysztof Kołodziejczyk, Maciej Szczepankiewicz, team leader: Marek Szczepański.
- 29 Summary of the PPK reform, “Mercer Pension Inside Series”, op. cit. and data from PFR Portal PPK.
- 30 The level of participation in Employee Capital Plans after the 4th cohort implementations, Pension Institute, Warsaw, April 2021, op. cit., p. 10.
- 31 Ibid, p. 7.
- 32 Systematic public opinion polls on the reasons for such a low level of participation in the second, third and fourth stages of the implementation of the PPKs were not conducted.
- 33 Summary of the PPK reform, “Mercer Pension Inside Series”, op. cit., p. 6.
- 34 Summary of the PPK results at the end of Q1 2021, Pension Institute, Warsaw, April 2021, (online), http://www.institutemerytalny.pl/wp-content/uploads/2021/04/Podsumowanie-wynik%C3%B3w-PPK-na-koniec-Q1_2021_-02042021r.pdf [access] 10.07.2021].

Literature

- Abrahamson E., *Change Without Pain*, “Harvard Business Review”, July-August 2020, pp. 75–85.
- Atkinson P., Mackenzie R., *Without leadership there is no change*, “Management Services”, 2015, No. 59 (2), pp. 42–47.
- Blake D., *Pension Economics*, John Wiley & Sons, Chichester 2006.
- Bodie Z., Pensions as retirement income insurance, *Journal of Economic Literature*, 1990, 28, 361–380.
- Gumola M., *Change management process barriers in the pension system form the stakeholders' perspective*, in: Wybrane problemy zarządzania rozwojem organizacji w przemyśle 4.0, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2019, pp. 46–56.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2017, p. 397.
- Konferencja prasowa podsumowująca wdrażania PPK, PFR Portal PPK, 16.06.2021 (online) www.mojppk.pl [dostęp: 15.07.2021].
- Pensions at a Glance 2019. How does Poland compare?* OECD, Paris (online) <https://www.oecd.org/poland/PAG2019-POL.pdf> [access: 5.07.2021].
- Podsumowanie reformy PPK*, “Mercer Pension Inside Series”, 2021, nr 2, pp. 5–7.
- Poziom partycypacji w Pracowniczych Planach Kapitałowych po IV kohorcie wdrożenia*, Instytut Emerytalny, Warszawa, kwiecień 2021 (online) <http://www.institutemerytalny.pl/wp-content/uploads/2021/04/Raport-Partycypacja-PPK-Institut-Emerytalny-26042021.pdf>.
- Rutecka J., Bielawska K., Petru R., Pieńkowska-Kamieniecka S., Szczepański M., Żukowski M., *Dodatkowy system emerytalny w Polsce - diagnoza i rekomendacje zmian*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2014.
- Rutecka-Góra J., Bielawska K., Hadryan M., Kowalczyk-Rólczyńska P., Pieńkowska-Kamieniecka S., *Zrozumiałość, przejrzystość i efektywność indywidualnych produktów emerytalnych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020.11.
- Rynek emerytalny w Polsce (stan na koniec 2019 roku)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa (online), https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_emerytalny_2019_v2.pdf [access: 10.07.2021].
- Sempruch G., *Innowacje społeczne - innowacyjne instrumenty polityki społecznej w projektach finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, “Zarządzanie Publiczne”, 2021, No. 2, pp. 33–45.
- Supińska J. (2008), *Style i instrumenty polityki społecznej*, [w:] G. Firli-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Polityka społeczna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Szczepański M., Kołodziejczyk K., *The Initial Stage of Implementation of Employee Capital Plans in Greater Poland from the Perspective of Human Resource Management: A Research Report*, “Human Resource Management”, 2020, No. 3–4, pp. 75–97.
- Szczepański M., *The effects of applying behavioral impulses (“nudges”) to stimulate the development of occupational pension schemes - Comparative analysis*, in: Pensions today. Economic, managerial and social issues, ed. by F. Chybalski and E. Marcinkiewicz, Lodz University of Technology Press, Łódź 2021.
- Thaler R.H., Sunstein C.R., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press: New Haven, London.
- Ustawa o PPK - ustawa z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (D.U. 2018, poz. 2215, z późn. zm).
- Uzasadnienie do ustawy o PPK*, (on line), http://rogala.pl/wp-content/uploads/2018/02/uzasadnienie_projektu-ustawy-o-PPK.15.02.2018.pdf [access: 15.06.2021].

Shrnutí

Zaměstnanecké penzijní fondy (PKK) jsou novým typem podnikových penzijních schémat zaváděných v Polsku v letech 2019–2021; nejdříve ve velkých společnostech, později v malých a středních podnicích, následně v dalších podnikatelských subjektech a nakonec ve veřejném sektoru. Tyto zaměstnanecké penzijní fondy využívají poznatků behaviorální ekonomie: automatické začlenění účastníka (auto-enrollment) a přednastavené opce (při vstupu do systému a při úpravě investiční strategie podle věku účastníka). Využívají se řešení zavedená v jiných zemích včetně Velké Británie. V polském penzijním systému se jedná o nový finanční produkt, který lze označit za inovaci sociální politiky.

Autoři zákona o PKK předpokládali, že tento nový typ kvazipovinných zaměstnaneckých penzijních fondů (povinných pro zaměstnavatele, dobrovolných pro zaměstnance) bude univerzální – že tedy do PKK vstoupí většina zaměstnanců. Aktuální účast je ale mnohem nižší – kolem 28 % a podle některých odhadů pouze 24 % (2,3

milionu účastníků z 11,5 milionu zaměstnanců, kterým jsou PKK k dispozici). Cílem článku je zjistit vliv koronavirové pandemie na míru účasti v nových polských zaměstnaneckých penzijních fondech (od března 2020 do května 2021) a vliv dalších faktorů. Výzkum zohledňuje i úlohu zainteresovaných subjektů při důchodové reformě v letech 2019–2021.

Marek Szczepański, Ph.D., D.Sc.

(marek.szczepanski@put.poznan.pl) professor of Poznań University of Technology is a Head of Department of Business Economics, Investment and Insurance at Poznań University of Technology, J.Rychniewskiego Str. 2, 60-965 Poznań. The author of 75 scientific publications, including habilitation dissertation titles "Drivers and barriers of the development of occupational pension schemes in Poland" (2010). The main areas of his research interest: social policy – in particular: comparative studies of pension reforms and pension schemes in different countries, economic and social aspects of social security, corporate financial management (including risk management).

Z nových publikací VÚPSV

Na začátku podzimu vydal VÚPSV dva policy briefs. V dané ediční řadě nabízí stručná shrnutí odborných poznatků a kvalifikovaná doporučení ohledně aktuálních témat sociální politiky.

Třetí letošní policy brief shrnuje zejména výsledky odborné monografie **Havlíková, Jana – Hubíková, Olga – Musil, Libor – Trbola, Robert: Kvalita výkonu sociální práce očima sociálních pracovníků**. Praha: VÚPSV, v. v. i. – Výzkumné centrum Brno, 2021, 123 stran, ISBN 978-80-7416-416-3.

Čtvrtý letošní policy brief přináší zejména hlavní zjištění odborné monografie **Palonciová, Jana – Hašková, Hana – Höhne, Sylva – Kuchařová, Věra – Žáčková, Lucie – spolupráce Lukáč, Aco: Bezdětní a postoje k rodičovství**. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2021. – 170 stran – ISBN 978-80-7416-412-5.

Oba nové policy briefs jsou v plném znění k dispozici zde:

<https://www.vupsv.cz/publikace-vyzkumnych-pracovniku/policy-briefs/>



Sociologický časopis Czech Sociological Review

Vychází nové číslo 5/2021

Z obsahu

Stati

Marcela Trávníčková, Martin Kreidl: Slábne v ČR mezigenerační přenos rozvodu?

Lucie Jarkovská: Dětská skupina jako kolektivita

Jan Ort: Romové jako místní obyvatelé? Místní nálezení, cikánství a politika prostoru ve vesnici na východním Slovensku

Knižní recenze a další

Sociologický časopis / Czech Sociological Review
Recenzovaný oborový vědecký časopis vydávaný
Sociologickým ústavem AV ČR, v. v. i.
Přináší zásadní stati rozvíjející českou sociologii.

Obsah časopisu je dostupný online na <https://sreview.soc.cas.cz>.
Vychází 6x ročně (4x česky, 2x anglicky).
Cena jednoho výtisku je 85 Kč. Předplatné na rok je 510 Kč.
Předplatné zajišťuje SEND Předplatné s.r.o. <https://send.cz/>



Sociologický ústav
Akademie věd ČR

Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.
Tiskové a ediční oddělení
Jilská 1, 110 00 Praha 1,
tel. 210 310 217
e-mail: casopis@soc.cas.cz

Sociologický časopis Czech Sociological Review

Ročník 57 (2021)
Číslo 5

5–21



MARCELA TRÁVNÍČKOVÁ, MARTIN KREIDL: Slábne v ČR mezigenerační přenos rozvodu?

LUCIE JARKOVSKÁ: Dětská skupina jako kolektivita

JAN ORT: Romové jako místní obyvatelé? Místní nálezení, cikánství a politika prostoru ve vesnici na východním Slovensku

Poskytování poradenské a sociální práce lidem bez domova s akcentem na jejich pracovní uplatnění

Helena Marešová – Marie Tábořská – Noemi Roupčová

Abstrakt

Článek mapuje aktuální situaci lidí bez domova v ČR, kteří jsou zároveň klienty Úřadu práce ČR. Zaměřuje se na analýzu stávající situace v koordinaci činností vedoucích k uplatnění lidí bez domova na primárním či sekundárním trhu práce. Se vznikem Generálního ředitelství Úřadu práce ČR (ÚP ČR) byl významně změněn do té doby realizovaný systém koordinace a evaluace těchto činností a částečně se přiblížil systému, který je dlouhodobě uplatňován ve Spolkové republice Německo. Proto byla do článku zařazena krátká komparace obou systémů, v níž jsou akcentovány zejména prvky nabízející možné příklady dobré praxe využitelné i v našich podmínkách. Výsledky komparace ukazují zejména deficity v oblasti organizačních a metodických pravidel a s nimi spojenou absenci funkčního modelu koordinace a evaluace realizovaných poradenských a sociálních služeb. Pro efektivní realizaci nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti ve vztahu k lidem bez domova je nezbytné vyjasnit hranici a konkrétně vymezit kompetence v poskytování sociální práce mezi ÚP ČR a sociálními odbory místních samospráv.

Klíčová slova: osoba bez domova, sociální práce, sociální služby, úřad práce

Abstract

The article maps the current situation of homeless persons in the Czech Republic who are clients of the Czech Labour Office. It focuses on the analysis of the current situation in terms of the coordination of activities leading to the employment of homeless persons in the primary and secondary labour markets. Following the establishment of the General Directorate of the Labour Office of the Czech Republic (ÚP ČR), the system for the coordination and evaluation of such activities in place up to this time underwent significant change, with the result that it more closely resembled the system applied for many years in the Federal Republic of Germany. Consequently, the article included a brief comparison of the two systems that highlighted those components that offered examples of best practice that can be adapted to Czech conditions. The results of the comparison primarily revealed deficiencies in terms of various organisational and methodological aspects, and the related absence of a functional model for the coordination and evaluation of the counselling and social services provided. With concern to the introduction of effective active employment policy tools and measures for homeless persons, it will be necessary to clarify the levels of authority, and to specifically define the social work competencies, of the Labour Office of the Czech Republic and the responsible local government social departments.

Keywords: homeless person, social work, social services, labour office

Úvod

V každé společnosti jsou skupiny osob, které mají výrazné obtíže při hledání pracovního uplatnění. I v různých typech sociálního státu zůstává zpravidla část populace v produktivním věku mimo trh práce (dle Bredgaard, 2015, v krajních případech až jedna čtvrtina) a má jen mizivou šanci na získání zaměstnání. Během výzkumu zaměřeného přímo na zmapování cílové skupiny osob bez domova v ČR (Nešporová, 2020) bylo zjištěno, že téměř polovina z nich čerpá sociální dávky prostřednictvím ÚP ČR, konkrétně dávky pomoci v hmotné nouzi¹. Dosavadní poznatky potvrzují, že systém APZ v ČR v současné době nedisponuje vhodnými nástroji pro integraci ve smyslu zvyšování zaměstnanosti, resp. zaměstnatelnosti, tak jak je chápána např. u osob pobírajících dávky hmotné nouze (např. Sirovátka a kol., 2003; Sirovátka, 2006; Stadelmann-Steffen, 2008), na trh práce. Závěr výzkumu publikovaného v roce 2016 s využitím dat ze systému OKpráce a OKnouze pod titulem „Zhodnocení ochranné, pobídkové a integrační funkce sociální politiky pro

osoby v hmotné nouzi“ je v tomto ohledu zcela zřejmý: „Výsledky také naznačují (...) zásadní zjištění (...) že programy APZ, jako jsou rekvalifikace, jsou výrazně méně úspěšné u osob v hmotné nouzi než u ostatních účastníků těchto programů. Je tedy z různých důvodů zjevně obtížnější dosáhnout výsledku „integrace na trh práce“ u této cílové skupiny“ (Hora – Vyhliďal, 2016).

Pandemie covidu-19 odhalila v této souvislosti deficity systému státní sociální podpory a systému pojistných i nepojistných dávek. Společnost byla mnohem více konfrontována s konkrétními případy např. žen samoživitelek, které se ocitly v nesmírně tíživých situacích. V této souvislosti nelze nezmínit riziko vývoje „kultury chudoby“. Nedostatečnou schopnost systému včas podchytit a řešit rizika sociální exkluze u dětí a mladistvých pandemie covidu-19 ukázala velmi názorně. Je výzvou pro samosprávy a zejména pro vrcholné orgány státní správy a legislativce navrhnout a prosadit komplexní řešení, neboť je zřejmé, že bez propracovaného legislativního rámce a jasných kompetencí není změna k lepšímu možná. V ČR

ovšem na úrovni státní správy i samosprávy stále přetrvává intervencionální pojetí sociální politiky (MPSV, 2020). To vede k tomu, že problémy nejsou včas identifikovány a řešeny a že při selhání státu některé jeho činnosti supluje nestátní neziskové organizace. Nejen z těchto důvodů je nutné věnovat zvláštní pozornost skupinám osob ohrožených či postižených sociálním vyloučením, které jsou díky výskytu mnohočetných bariér dlouhodobě nezaměstnané či pracují jen příležitostně nebo konají práce mimo pracovní poměr a existuje u nich vysoké riziko, že se stanou zcela nezaměstnatelnými. Pozornost je vhodné zaměřit na realizaci politiky zaměstnanosti a sociální politiky v praxi, zároveň i na související výzkumnou činnost, která by měla smysluplně nasměrovat koncepci perspektivní sociální politiky státu.

V tomto článku se zaměřujeme na lidi bez domova, kterým v uplatnění na trhu práce brání výrazné bariéry obtížně odstranitelné vlastními silami a kteří jsou cílovou skupinou jak systému sociální pomoci, tak – s ohledem na povinnost být při čerpání většiny typů dávek pomoci

Tabulka 1: Sčítání osob bez domova v ČR 2019

	Celá ČR 2019	
Počet dospělých bez domova	21 230	Zaokrouhлено na celé desítky
Počet dětí bez domova	2 600	Zaokrouhлено na celé desítky

Zdroj: Nešporová a kol., 2019

v hmotné nouzi evidovaným klientem ÚP ČR – i veřejných služeb zaměstnanosti.

Z výsledků celorepublikového sčítání osob bez domova, které bylo realizováno ve druhém dubnovém týdnu roku 2019 a jehož výsledky jsou zveřejněny na webu Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí pod titulem „Sčítání osob bez domova v České republice“ (Nešporová a kol., 2019), vyplývá, že se v Česku nachází přibližně 23 800 osob, které přespávají venku, v noclehárnách, v azylových domech, domech na půl cesty nebo v zařízeních určených pro ubytování osob bez domova – viz tabulka 1. Výzkum byl realizován dle metodiky FEANTSA: ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR, avšak nezahrnuje všechny v metodice uvedené kategorie a akcentuje pouze osoby výše uvedené.

Samí autoři však ve svém úvodním slově k prezentaci výsledků projektu uvádějí, že číslo zdaleka není finální: „Výsledný údaj však rozhodně nelze považovat za celkový počet osob bez domova v ČR. Do kategorie osob bez bytu spadají pravděpodobně další desítky tisíc osob, které svou nepříznivou situaci řeší například po bytem v komerčních ubytovnách a které

tento výzkum tudíž vůbec nepostihuje“ (Nešporová a kol., 2019). Toto ostatně potvrzuje pouze o 18 měsíců starší projekt zpracovaný společností Median, s.r.o., pro Centrum sociálních služeb Praha, který počet lidí bez střechy či bytu pouze na území hlavního města Prahy stanovuje na cca 20 tisíc osob.²

V této souvislosti lze přihlídnout i ke kvalifikovanému odhadu založenému na zkušenostech z terénní práce mezi osobami bez domova, kterou realizuje mezi jinými také Armáda spásy. Její národní ředitel sociálních služeb Jan František Krupa odhaduje stav počtu osob bez domova v únoru 2021, tedy v době vrcholící pandemie koronaviru, na cca 70 000 osob.

Zkoumaný segment problematiky poradenství a sociální práce poskytované lidem bez domova je zde primárně vztažen k jejich uplatnění na trhu práce. Vzhledem k tomu, že po reformě státní správy v oblasti správy služeb zaměstnanosti z roku 2011, resp. 2012, se v českém systému poskytování těchto služeb částečně přibližujeme systému fungujícímu v SRN, a to zejména v přenosu správy dávek hmotné nouze na pracoviště úřadu práce a legislativním zakotvením úlohy Úřadu práce ČR při poskytování poradenství

a sociálních služeb, porovnáváme v tomto článku fungování daných systémů právě mezi SRN a Českou republikou. Prezentovány jsou výsledky výzkumu realizovaného VÚPSV, v. v. i., v roce 2019³ (srov. Kotrusová a kol., 2019) a popis opatření realizovaných v SRN. Výstupem komparace je identifikace témat, která nejsou v ČR dostatečně akcentována.

Teoretické východisko

V přístupu k řešení nezaměstnanosti jsou aktuálně využívány dvě strategie (Dingeldey, 2005), které se vzájemně doplňují:

- **„work first“** – pasivní a ochranný model, který redukuje lidskou práci na pouhou komoditu na trhu práce, nutí nezaměstnané přijmout jakoukoliv práci, často využívá i prvky tzv. „workfare“, s jejichž pomocí dochází např. k testování zájmu o práci a stanovení povinné účasti v různých programech.
- **„aktivizace“**⁴ – sociálně inkluzivní model, který posiluje preventivní a emancipační aspekty aktivní sociální politiky spojené s růstem zaměstnatelnosti, zvyšováním lidského kapitálu nezaměstnaných (včetně jejich vlastní zodpovědnosti a schopnosti se na trhu práce prosadit) prostřednictvím investic do jejich vzdělání.

S ohledem na čerpání sociálních dávek, které jsou důležitým zdrojem finančních prostředků pro cílovou skupinu, na niž je zaměřen tento článek, podmiňují oba uvedené přístupy možnost sociální dávky čerpat – „work first“ pracovní aktivitou, „aktivizace“ zajištěním účasti nezaměstnaných osob v programech na podporu zaměstnatelnosti.

Ačkoliv jsou v současné době uplatňovány prvky obou přístupů, kombinace a míra jejich uplatnění úzce souvisí s historickým a sociálním zakotvením konkrétního typu sociálního státu. V některých zemích tak můžeme pozorovat větší akcent na rychlou integraci na trh práce prostřednictvím přístupu „work first“, tj. intenzivnějším využíváním donucovacích prvků, v jiných více usilují o inkluzivní přístup (Aurich-Berheide a kol., 2015).

Praxe – ČR

V ČR poskytuje sociální služby a sociální práci lidem bez domova různorodé portfolio subjektů. Poskytování finančních prostředků prostřednictvím sociálních dávek ve spojení se sociálním poradenstvím zajišťuje ÚP ČR, sociální odbory příslušných obecních úřadů vykonávají sociální práci, služby spojené s poskytnutím přístřeší pak další organizace, v některých případech zřízované obcemi či kraji, jindy fungující na bázi neziskových, např.

Tabulka 2: Přehled počtu osob bez domova a ohrožených ztrátou bydlení

Kategorie	Celkový počet osob	Zdroj
Osoby bez střechy		
Počet osob přespávajících venku a v noclehárnách	3 900–4 900	Extrapolace na základě dotazníkového šetření – zaokrouhлено
Osoby bez bytu		
Počet osob v azylových domech	576	Sčítání v zařízeních
Počet osob bez domova v domech se zvláštním režimem	38	Sčítání v zařízeních
Počet osob v ubytovnách zřizovaných městskou částí či hl. m. Prahou	286	Městské části
Počet osob na komerčních ubytovnách	6 100	Městské části - přibližný údaj
Počet osob bez bydlení ve zdravotnických zařízeních	342	Sčítání v zařízeních
Počet osob bez bydlení ve vazbních věznicích	495	Sčítání v zařízeních
Počet osob bez bytu, přespávajících u přátel, známých apod.	600	Městské části - přibližný údaj
Humanitární zařízení	225	Sčítání v zařízeních
Osoby bez bytu celkem:	cca 8 700	Zaokrouhлено
Osoby v bytové nouzi		
Počet osob akutně ohrožených ztrátou bydlení	2 350	Městské části - přibližný údaj
Počet osob v nevyhovujícím bydlení	4 700	Městské části - přibližný údaj
Osoby v bytové nouzi celkem:	cca 7 000	Zaokrouhлено
Celkov počet osob (bez střechy, bez bytu, v bytové nouzi):	cca 19 600–20 600	

Zdroj: Median, 2020

charitativních, obecně prospěšných a jiných typů organizací.

Úřad práce ČR je institucí plnící úkoly ve dvou zásadních oblastech – na straně jedné v oblasti zaměstnanosti, kde zajišťuje zejména evidenci a zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání, na straně druhé v oblasti sociální, kde je jeho úkolem např. výplata sociálních dávek v rámci státní sociální podpory⁵ a pomoci v hmotné nouzi⁶ a poskytování sociálních služeb s tímto procesem spojených. Pokud se osoby nacházejí v tíživé osobní či sociální situaci a mají být příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi, je nezbytnou podmínkou jejich evidence na ÚP ČR. Klient, který se stal evidovaným uchazečem o zaměstnání, získává právo na zprostředkování zaměstnání a další, např. poradenské služby, ale zároveň musí poskytovat krajské pobočce ÚP ČR potřebnou součinnost a řídit se jejími pokyny – např. projednat doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené pracovníkem ÚP ČR, dostavit se na krajskou pobočku ÚP ČR ve stanoveném termínu, poskytnout součinnost při vypracování individuálního akčního plánu, jeho aktualizaci a vyhodnocování a plnit podmínky v něm stanovené.

ÚP ČR uplatňuje přístup k aktivaci dlouhodobě nezaměstnaných, který lze označit jako radikální „workfare“ spočívající v důrazu na vyřazování evidovaných nezaměstnaných osob pro neplnění podmínek evidence na ÚP ČR. V analytickém textu vytvořeném agenturou Median s.r.o. pro Centrum sociálních služeb Praha charakterizovaly dotazovaní poskytovatelé sociálních služeb jako jednu z hlavních obtíží při spolupráci s ÚP ČR tzv. sankční vyřazování uchazečů o zaměstnání z evidence ÚP ČR takto: „Sankční vyřazování z evidence úřadu práce – typickou situací, po které je klient z evidence uchazečů o zaměstnání vyloučen, je opomenutí schůzky. Poskytovatelé služby azylového domu si příliš nevybavovali situace, kdy by sankční vyřazení zkomplikovalo poskytování služby klientovi, je to ale dáno i tím, že plánované schůzky sociální pracovníci klientům připomínají, a pokud sankční vyloučení hrozí, pomáhají klientům se proti rozhodnutí odvolat. Naopak poskytovatel terénních služeb pro osoby bez přístřeší popsal, že sankční vyřazení je pro klienty častou překážkou k žádání o dávky(...) Je také velmi obvyklé, že sociální pracovníci ze sociálních služeb poskytují klientům zásadní podporu při přípravě žádostí na úřady práce, doprovody a s referenty na úřadu práce jednají například, pokud dojde ke komplikacím nebo zpoždění výplaty dávek. Do jisté míry tedy supluje funkce, které by měl zastávat samotný úřad práce, či sanují určité dysfunkčnosti“ (Median, 2020). Praxe striktního sankčního vyřazování uchazečů o zaměstnání v případě nedodržení termínu schůzky se zmiňuje po vydání rozsudku Nejvyššího správního

soudu⁷, který mimo jiné zdůraznil, že činnost správních orgánů je v první řadě službou veřejnosti a vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání by mělo představovat pouze krajní opatření, nikoliv běžný nástroj řešení.

Důsledkem sankčního vyřazení klienta z evidence úřadu práce bývá obvykle dočasná ztráta nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi, což jeho celkovou nepříznivou životní situaci výrazně zhoršuje. U lidí bez domova bývá plnění povinností uchazeče o zaměstnání mnohdy nad jejich síly a sankce s tím spojené pro ně mohou mít leckdy až fatální důsledky.

Čerpání dávek pomoci v hmotné nouzi je jedním z indikátorů, na jehož základě je klient zařazen do skupiny uchazečů o zaměstnání, kterým je při zprostředkování zaměstnání věnována zvláštní péče a je s nimi ze strany ÚP ČR pracováno intenzivněji. Tato skutečnost je např. reflektována při zařazování do programů aktivní politiky zaměstnanosti, přičemž s ohledem na charakteristiky zmíněných osob (chybějící či nedostatečná kvalifikace, nedostatek až absence pracovních zkušeností, ztráta pracovních návyků, zdravotní stav, jejich sociální a rodinná situace apod.) se jedná nejčastěji o veřejně prospěšné práce (Rákoczyová a kol., 2019).

Role poskytovatelů sociálních služeb ve vztahu k pracovnímu uplatnění klientů

Pro zlepšení sociální situace lidí bez domova je nezbytné zajistit jim přístřeší a určitý příjem finančních prostředků potřebných pro život. Hlavním cílem sociální práce s těmito osobami je vyvést člověka ze stavu závislosti na sociální službě a sociálních dávkách do režimu nezávislého⁸. Nezávislý režim předpokládá, že se jedinec vymaní ze životní situace, která vyžaduje podporu prostřednictvím sociálních dávek a sociálních služeb a potřebné finanční prostředky si dokáže zajistit sám legálním pracovním uplatněním. Tuto oblast primárně zajišťují veřejné služby zaměstnanosti a jejich přímý poskytovatel – ÚP ČR. Roli poskytovatelů sociálních služeb v problematice zaměstnanosti můžeme v ČR označit spíše jako sekundární, nicméně velmi důležitou. Z hlediska uplatnění a setrvání klientů na trhu práce je existence bezpečného zázemí, kde se může člověk umýt, najíst a vyspat, nepostradatelná.

Stabilizace životní situace klienta, jeho „zkompetentnění“ a aktivizace jsou řazeny mezi nejdůležitější cíle sociální práce realizované subjekty poskytujícími přístřeší osobám bez domova.⁹

Nejčastějším zdrojem financí pro lidi bez domova jsou sociální dávky (necelá polovina lidí bez domova), mezi další vý-

znamné zdroje patří příležitostné práce bez pracovní smlouvy a sběr druhotných surovin (u obou čtvrtina osob; Nešporová – Holpuch, 2020).

Sociální práce v působnosti správních orgánů

Důležitým subjektem participujícím na procesu sociálního začleňování lidí bez domova jsou sociální odbory místních samospráv a jejich sociální pracovníci. Ti se soustředí na výkon přímé sociální práce s klienty zaměřené na pozitivní změnu jejich životní situace a také klientům poskytují základní sociální poradenství.

Poskytování sociální pomoci osobám v tzv. hmotné nouzi řešily do roku 2012 územní samosprávné celky (pověřené obecní úřady či obecní úřady obcí s rozšířenou působností). Samosprávy tak zajišťovaly jak administraci, tak i výplatu sociálních dávek a zastávaly rovněž důležitou roli při poskytování sociální pomoci a řešení souvisejících problémů, např. se sociálním vyloučením, chudobou či dlouhodobou nezaměstnaností, jinými slovy nahlížely na klienta komplexně.

K zásadní změně tohoto stavu došlo přijetím zákona č. 73/2011 Sb. o Úřadu práce ČR, který přinesl reorganizaci a centralizaci veřejných služeb zaměstnanosti v ČR. Vznikla nová instituce – Úřad práce ČR – poskytující širokou nabídku služeb. Kromě oblasti zaměstnanosti začal ÚP ČR od roku 2012 pokrývat i oblast všech tzv. nepojistných sociálních dávek, tedy kromě již dříve administrované státní sociální podpory také dávky pomoci v hmotné nouzi. Daná agenda byla převedena z obecních úřadů spolu s částí zaměstnanců jejich sociálních odborů. V současné době je úkolem pracovníků sociálních odborů obecních úřadů poskytování sociálního poradenství a sociální práce a spolupráce s referenty hmotné nouze na úřadu práce (Hiekischová, 2018). Poddimenzovaný počet sociálních pracovníků na úřadu práce a změny v jejich pracovní náplni, neotestovaný informační systém, nárůst počtu žádostí o sociální dávky a vyšší nezaměstnanost měly výrazný vliv na realizaci sociální práce. Dle oslovených odborníků došlo k ochromení sociální práce, která se redukovala na administraci, rozhodování a poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi. Základem sociální práce na úřadech práce se stala administrativní činnost, kdy je od stolu rozhodováno o přiznání či nepřiznání konkrétní sociální dávky (Havlíková a kol., 2013). Výroky, potvrzující omezení sociální práce na úřadech práce jsou například následující: (...) „Sociální práce se smrkla na to, co nejdříve vyplatit dávku.“ „My už komunikujeme jenom s obrazovkou a formulářem, nevidíme toho klienta“ (Hiekischová, 2018).

Spolupráce aktérů

Státní politiku zaměstnanosti vytváří stát a další aktéři trhu práce, především zaměstnavatelé, zabezpečována je MPSV společně s ÚP ČR. Předpokladem její funkční realizace je, v souladu se zákonem o zaměstnanosti, spolupráce s dalšími relevantními subjekty, jakými jsou např. územní samosprávné celky, profesní organizace, organizace zaměstnavatelů apod.¹⁰ Oblast spolupráce ošetřuje také zákon o pomoci v hmotné nouzi¹¹, dle kterého mají orgány pomoci v hmotné nouzi spolupracovat při řešení situace osob v hmotné nouzi s poskytovateli sociálních služeb, dále s poradenskými zařízeními a organizacemi zaměřenými na poskytování pomoci těmto osobám na lokální úrovni. Způsob této spolupráce je nadefinován v tzv. doporučeném postupu č. 1/2012, který MPSV vydalo více než půl roku po přechodu agendy hmotné nouze pod ÚP ČR (dne 4. července 2012). V návrzích na spolupráci je uvedeno, že „*mezi uvedenými odbornými pracovníky je nutný jejich osobní vklad a zájem*“ (MPSV, 2012).

Stěžejní subjekty sociální práce s osobami v nestandardním bydlení – úřad práce a sociální odbor příslušného obecního úřadu – jsou vzájemně informovány prostřednictvím sdíleného Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka, který je součástí Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí a obsahuje návrhy řešení intervenčních postupů a informace o realizovaných krocích uskutečněných v rámci sociální práce, sociálních služeb a sociálního poradenství, včetně informace o typu a výši vyplacených dávek. Zákon o pomoci v hmotné nouzi také upravuje vzájemnou „*spolupráci mezi pracovníky orgánu pomoci v hmotné nouzi a sociálními pracovníky obcí při hledání optimálního řešení, přičemž mezi*

těmito pracovníky nevznikají vztahy nadřízenosti a podřízenosti“ (Pavelková a kol., 2019).

Ačkoliv má zmíněná spolupráce legislativní oporu, zjištění výzkumu VÚPSV identifikují její limity (Nešporová a kol., 2019). Namísto spolupráce, k níž měla vést změna legislativy, spíše došlo k oddělení dávkového systému (poskytovaného Úřadem práce ČR) a výkonu sociální práce na obcích (Trbola a kol., 2015) a také k omezení výkonu sociální práce, která nedosáhla úrovně „před reformou“ (Havlíková a kol., 2013). Příčinu tohoto stavu lze identifikovat především v legislativních změnách z roku 2012, které bez hlubší analýzy přerozdělily agendu výkonu sociální práce a výplaty sociálních dávek a změnily působnost klíčových aktérů – sociálních odborů místních samospráv a pracovišť ÚP ČR. Úřad práce tak zastává spíše „distributorskou“ roli, tj. nasměruje klienta na relevantní instituci, v případě osob v nestandardním bydlení dává podnět sociálnímu pracovníkovi na obci k zahájení sociální práce.

Navzdory povinnosti spolupracovat, uložené zákonem stěžejním subjektům, jeví se funkční spolupráce zúčastněných aktérů spíše nahodilá a odvislá zejména od osobních vazeb a osobní iniciativy jednotlivých pracovníků, což je ostatně i odrazem stavu, který MPSV definovalo v Doporučeném postupu č. 1 – viz výše.

Zahraniční praxe – SRN

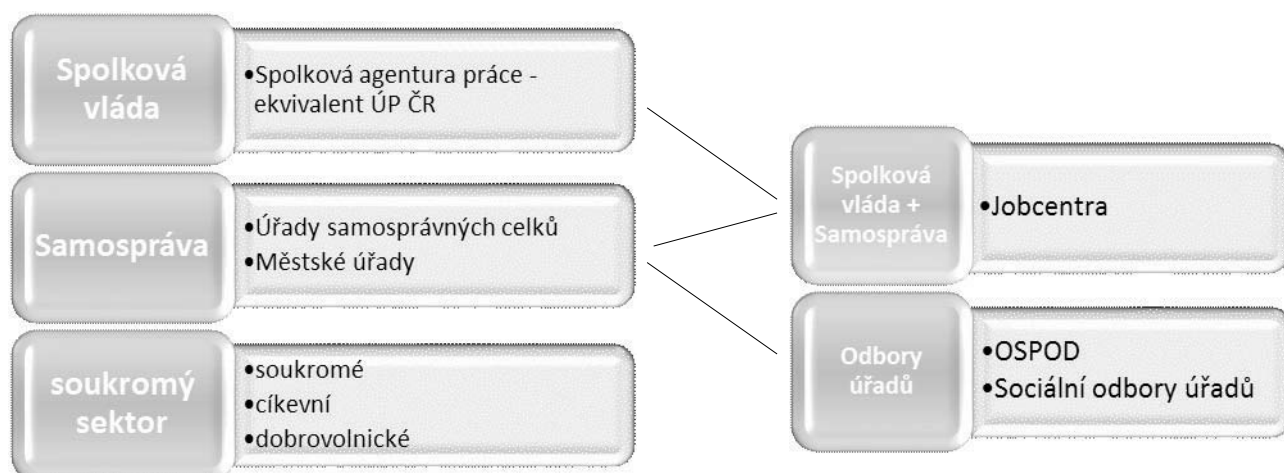
Sociální práci v prostředí osob ohrožených sociální exkluzí se v SRN věnuje poměrně rozsáhlá a početně hustá síť organizací, jejichž spolupráce je jednak pevně ukotvena na legislativní bázi¹², jednak je rozvedena podzákonnými předpisy¹³ a dohodami mezi jednotlivými sdruženími¹⁴ a poskytovateli sociálních služeb zejména

z řad soukromých subjektů, nestátních neziskových organizací a veřejně prospěšných společností. Všichni aktéři – poskytovatelé aktivit i sociálních služeb – jsou vázáni profesními standardy. Obecně lze princip sociální práce, který je praktikován v SRN, charakterizovat mottem „Pomoc ke svépomoci“. V rámci uplatňování tohoto principu je kladen maximální možný důraz na autonomii uživatele.

Problém bezdomovectví je v SRN částečně řešen povinností každého občana přihlásit se k pobytu na adrese, na které se zdržuje¹⁵, a uvést tuto skutečnost na příslušném obecním úřadě¹⁶. Povinnost je dána zákonem a její nerespektování je definováno jako přestupek se všemi důsledky. S sebou však nese poměrně velmi rozsáhle definované právo¹⁷ všech osob, které jsou přihlášeny k pobytu v dané obci a ocitnou se bez přístřeší, na nouzové ubytování, jež je povinná zajistit obec, na jejímž území jsou k pobytu hlášeni. Toto ubytování se po dobu nezbytně nutnou poskytuje bezplatně, poté je hrazeno prostřednictvím sociálních dávek. Pro ženy a nezletilé děti se zřizují zvláštní ubytovací kapacity, které odpovídají jejich potřebám. Problematika sociálního bydlení je v SRN řešena specifickou legislativou, která přesahuje záměr tohoto textu.

Důležité je konstatovat, že bezdomovectví v SRN není problémem, který by primárně pramenil z nedostatku ubytovacích kapacit. Důvodem je zejména vlastní vůle těchto osob, jejich volbou je život mimo systém, bez jakékoliv kontroly. Dále se jedná o nelegální migranty, kterým hrozí vyhoštění, osoby, které se takto vyhýbají povinností – výživné, náhrada škody atd. Poskytnutí nouzového ubytování je vnímáno jako nízkoprahová služba, která není spojena s povinností uživatele poskytovat jakoukoli další součinnost. Osoby žijící na ulici se tedy ve valné většině

Obrázek 1: Poskytovatelé sociálních služeb osobám sociálně exkludovaným a pobývajícím v nouzových ubytovnách či sociálních bytech; SRN



Zdroj: autorky

nacházejí zcela mimo systém a neparticipují ani na systému sociálních dávek¹⁸.

Pro účely tohoto textu se zaměříme na osoby sociálně exkludované a pobývajících v nouzových ubytovnách či sociálních bytech. Poskytovatele sociálních služeb těmto uživatelům zachycuje obrázek 1.

Znovuzačleňování sociálně exkludovaných osob do společnosti, druhotně na sekundární a v konečném důsledku i na primární trh práce, je věnována poměrně velká pozornost, zejména s ohledem na to, že otázka sociálního smíru a bezpečného prostředí je společností sledována a volení představitelé samospráv jsou na pravidelných setkáních s občany na aktuální situaci dotazováni. Navíc finanční prostředky vynakládané na financování sociálních služeb a služeb Jobcenter tvoří nezanedbatelnou část rozpočtů municipality a vyšších územně správních celků.

Základní úlohu ve financování a organizaci sociálních služeb pro uživatele mají sociální odbory úřadů měst a samosprávných celků a Jobcentra. Sociální odbory úřadů zajišťují koordinaci poskytovatelů sociálních služeb a v rámci své působnosti a dle kompetencí svých odborných pracovníků také realizaci sociálních služeb pro občany na svém spádovém území. Jedná se o občany, kteří tzv. nejsou k dispozici trhu práce (Specht a kol., 2017)²⁰. Tato skupina tedy není pro integraci na trh práce relevantní a tento text ji nadále nezohledňuje.

Pro skupinu občanů, kteří jsou k dispozici trhu práce a jsou zároveň uživateli sociálních služeb poskytovaných sociálními odbory, nabízejí a koordinují sociální odbory sociální bydlení a nouzová ubytování, popřípadě i možnosti finančně dostupného stravování, bezplatnou nabídku oděvů, nábytku a bytového zařízení, volnočasové aktivity. Tyto služby realizují obvykle další subjekty soukromého sektoru. Z celkového počtu 708 000 osob bez domova v roce 2019²¹ bylo téměř 85 % z nich příjemcem nějaké formy finanční sociální podpory²². Zde je třeba uvést, že v SRN není uvedení adresy nezbytným předpokladem pro vedení osoby v evidenci uchazečů či zájemců o zaměstnání.

Nejvýznamnější úlohu v koordinaci sociálních služeb pro uživatele, kteří jsou k dispozici trhu práce, tedy pro tu skupinu občanů, které se primárně věnuje tento text, má místně příslušné Jobcenter. Je to dáno tím, že prostřednictvím sítě Jobcenter jsou téměř veškeré služby, které jsou v rámci systematické práce s uživatelem realizovány, také financovány.²³ Jobcenter je tedy jakýmsi koordinačním orgánem, který má přehled o uživatelích, jejich potřebách a problémech, a dokáže vytvářet síť synergických subjektů a jejich aktivit a služeb, jež podporují uživatele při integraci na trh práce.

Pracovníci Jobcenter jsou odpovědní také za výplatu a administraci sociálních dávek, resp. podpory v nezaměstnanosti²⁴.

Pro evidenci práce s klientem a výplatu dávek je využíván jednotný informační systém Spolkové agentury práce, kde má každý jednotlivý klient přiděleno unikátní klientské číslo. Díky tomuto systému je pak snadno možné předávat relevantní informace o jednotlivých uživateli/klientech²⁵ dalším subjektům tak, že se jim pouze zpřístupní daná část systému, resp. databáze. Tím je zajištěna poměrně vysoká ochrana osobních údajů, protože nedochází k posílání dokumentů v papírové podobě a v databázi existuje chráněná auditní stopa. Databáze slouží i pro elektronická podání jednotlivých klientů vůči úřadu. Bonusem navíc je pak možnost využívat tuto databázi jako platformu pro hledání zaměstnání a ucházení se o práci, jejím prostřednictvím je možné napřímo kontaktovat zaměstnavatele, který poptává konkrétní volné pracovní místo, spravovat individuální portfolia klientů, upravovat je a sledovat jejich aktivity vedoucí k hledání pracovního uplatnění.

Pracovníci Jobcenter, kteří se věnují přímé práci s klienty, mají zpravidla vysokoškolské vzdělání v oboru sociální práce, pedagogika či právo, popřípadě jsou absolventy specializovaného bakalářského nebo magisterského studijního programu Management pracovního trhu a poradenství Vysoké školy Spolkové agentury práce HdBA²⁶. Vzhledem k tomu, že práce s touto cílovou skupinou vyžaduje velmi specifické kompetence, znalosti a osobnostní předpoklady, je pracovníkům na těchto pozicích poskytována pravidelná supervize a jsou povinni se kontinuálně profesně vzdělávat.

Tito pracovníci jsou v přímém kontaktu s klienty na pravidelných schůzkách. Frekvence schůzek je dána potřebami jednotlivých klientů a časovými možnostmi pracovníka. Klienti mohou být mimo osobních schůzek kontaktováni také telefonicky, písemně či elektronickou cestou. Podoba integračních aktivit, které jsou klientovi v rámci snah o jeho znovuzačleňování na trh práce nabízeny, je definována v dohodě o spolupráci²⁷, na jejímž podkladě se realizuje spolupráce pracovníka Jobcenter s klientem. Tento dokument je postupně doplňován o realizované aktivity²⁸ a je pro obě strany základním závazným dokumentem, jehož oboustranné plnění lze vymáhat právní cestou. Klient je motivován k tomu, aby i on sám aktivně vyhledával a navrhoval vhodné aktivity, kterých by se chtěl účastnit. Konečné posouzení vhodnosti a účelnosti aktivit provádí pracovník Jobcentra. Klient má vždy možnost navrhovanou aktivitu odmítnout²⁹. Pokud je konkrétní aktivita začleněna do dohody o spolupráci, zavazuje se Jobcenter k jejímu financování a k financování nákladů spojených s účastí klienta na této aktivitě³⁰. Úhrada nákladů je realizována poskytovateli aktivit či služeb přímo Job-

centrem na základě předem uzavřených smluvních vztahů. Náhrady jsou klientům refundovány přímo poskytovatelem aktivity či služby a tento poskytovatel si pak nárokuje vynaložené výdaje zpětně u Jobcenter. Tento postup zcela eliminuje jakoukoliv administrativní zátěž klienta.

Pracovník Jobcenter má možnost využít širokou škálu aktivit, které spolu s činnostmi vedoucími přímo k uplatnění na trhu práce³¹ směřují k tomu, aby byly posíleny osobnostní a sociální kompetence klienta, jeho finanční gramotnost, informační gramotnost, schopnost kritického myšlení, komunikační dovednosti, prevence rizikového chování či posilování rodičovských kompetencí. Vzhledem k poslednímu vývoji pandemické situace jsou aktuálně velmi intenzivně nabízeny aktivity vedoucí k ukotvení pravidel hygieny a prevence nemocí a zdravého životního stylu. Jsou voleny tak, aby byly pro klienty co nejpřístupnější, vybírána je nejen vhodná lokace a čas, ale je brán ohled i na osobní preference klienta ve vztahu k jednotlivým poskytovatelům služeb tak, aby byla zajištěna co nejvyšší autonomie rozhodování klienta. Aktivity jsou obvykle na daném teritoriu realizovány několika poskytovateli a klient má možnost volby mezi nimi.

Daná praxe vede k tomu, že všichni poskytovatelé aktivit a služeb jsou v úzkém kontaktu s pracovníky Jobcenter. Informují je o svých službách a nabídkách, snaží se nabízet aktivity, které jsou smysluplné a pro klienty zajímavé. Pro informování klientů o svých nabídkách využívají různé informační kanály, nabízejí informační a reklamní materiály a inzerují své služby. Tím se do této oblasti plně dostává klientský přístup, který v konečném důsledku vede k vyšší kvalitě poskytovaných služeb.

Poskytovatelé aktivit a služeb jsou vázáni certifikačními standardy, takže je zajištěna minimální úroveň kvality. Velmi důležitou úlohu v řízení kvality zde hraje také povinné hodnocení aktivit a služeb samotnými klienty. Hodnotící dotazníky jsou unifikované a anonymní, takže poskytovatelé poměrně transparentně zpětnou vazbu³². Poskytovatelé jsou ze strany Spolkové agentury práce pravidelně i namátkově kontrolováni³³. Výsledky těchto kontrol a evaluací jsou součástí databáze poskytovatelů, která je přístupná na webovém portálu Spolkové agentury práce. Část uvedené databáze, která obsahuje zveřejnitelné údaje, je pak veřejně přístupná na webu Spolkové agentury práce³⁴.

Pracovník Jobcenter je schopen kvalifikovaně rozhodovat o vhodnosti zařazení konkrétních aktivit do dohody o spolupráci a je schopen posoudit i adekvátnost vynaložených prostředků. Je tedy logicky tím, kdo koordinuje veškeré aktivity klientovi poskytované a kdo stanovuje jejich obsah, rozsah a časový sled tak, aby

co nejlépe odpovídal potřebám klienta a vedl ke stanoveným cílům. Zároveň zná i finanční náročnost jednotlivých aktivit a je schopen v rámci daného rozpočtu smysluplně alokovat dostupné zdroje. V praxi se pro zvýšení efektivity alokace zdrojů používá systém plánování rozpočtu na kalendářní rok a skupinu pracovníků v tzv. týmech³⁵. Každý tým v Jobcenter má přidělen určitý rozsah finančních prostředků a rozhoduje o jejich použití. Při zařazování klientů do jednotlivých aktivit pak odůvodňuje konkrétní pracovník vynaložení finančních prostředků na danou aktivitu pro konkrétního klienta v rámci svého týmu. Dostane se mu tedy i zpětné vazby od kolegů, kteří použití prostředků schvalují³⁶.

Pracovník Jobcenter je tedy koordinátorem poskytovaných aktivit a sociálních služeb. Je poradcem, který doprovází klienta a podporuje jej v aktivním přístupu ke změně jeho životní situace. Motivuje jej k účasti na aktivitách a využívání dostupných služeb, spolupracuje s ním na vytvoření strategie k překonávání bariér bránících jeho vstupu na trh práce a sleduje a vyhodnocuje, jak se klientovi daří naplňovat cíle stanovené v dohodě o spolupráci.

Komparace

V následujícím textu komparujeme nastavené systémy, tj. využívané nástroje a opatření, v poradenské a sociální práci poskytované osobám bez domova v souvislosti s jejich uplatněním na trhu práce v ČR a SRN.

Komparaci realizujeme na základě čtyř kritérií:

1. způsob nastavení legislativního rámce,
2. možnost sdílení informací,
3. koordinace sociální práce,
4. vzdělání a kompetence pracovníků v oblasti sociální práce.

Tato kritéria byla zvolena zejména s ohledem na možnosti přenosu příkladů dobré praxe. Legislativní rámec je základním předpokladem pro realizaci služeb zaměstnanosti i sociálních služeb. Přestože je situace v ČR a SRN odlišná, je zde jednoznačný spojující bod, kterým je stěžejní role úřadu práce. V podmínkách SRN je však tato role posílena i o silnější ekonomickou složku, což s sebou jednoznačně přináší i vyšší míru kompetencí pro tuto instituci.

Komparace v oblasti sdílení dat byla zařazena zejména v reakci na opakovaně deklarovanou snahu politické reprezentace o zvýšení úrovně digitalizace státní správy v ČR. Lidé bez domova jsou velmi specifickou skupinou, která má omezený přístup k informačním a komunikačním technologiím a nedisponuje ani běžně dostupnými informacemi z oblasti ochrany osobních údajů. Způsob výměny a zpracování

dat v SRN, který funguje bezproblémově i po implementaci GDPR do německého právního řádu, by mohl sloužit jako příklad dobré praxe i v našich podmínkách.

Téma koordinace sociální práce bylo identifikováno jako klíčové již při přípravě tohoto článku. Jak je opakovaně v textu uvedeno, došlo po reformě z roku 2012 k rozbití do té doby fungujícího systému sociální práce s lidmi bez domova, aniž by tento systém byl do dnešních dnů plnohodnotně nahrazen. Role odpovědného koordinátora, který v konečném důsledku rozhoduje o alokaci zdrojů a kontroluje jejich efektivní využití, je v každém procesu nezbytná. V ČR takový koordinátor chybí.

Čtvrté kritérium vychází z premisy „Když jsou zaměstnanci spokojeni, dochází k produkci síťového efektu, kde také klienti nakonec obdrží lepší kvalitu poskytovaných služeb“ (Farmer, 2011). Sociální práce i práce v ostatních pomáhajících profesích, je na úřadech práce velice náročná a stresující. Zaměstnanci jsou vystaveni velkému tlaku a množství požadavků od veřejnosti, od klientů, ale také od svých nadřízených pracovníků (srov. Butler, 1990; Collins, 2008). Zaměstnanci úřadů práce pracují s klienty, kteří jednak potřebují a vyžadují pomoc se svými problémy, zároveň se však jedná o klienty, kteří nejsou vždy společností považováni za „hodnotné členy společnosti“ s odůvodněním, že si za své problémy mohou často sami (ať se jedná o ztrátu zaměstnání, dlouhodobou nezaměstnanost, zadluženost klientů či ztrátu bydlení). Často se navíc jedná o klienty, kteří nejsou za poskytnutou pomoc příliš vděční (Butler, 1990). Proto je systém péče o tyto exponované zaměstnance velmi důležitým faktorem pro kvalitu poskytovaných služeb. Kvalitní sociální práci pro lidi bez domova nelze realizovat bez adekvátně vzdělaných, motivovaných a spokojených zaměstnanců.

1. Způsob nastavení legislativního rámce

Při základním porovnání způsobu nastavení legislativního rámce v ČR a SRN spatřujeme rozdíl ve vymezení úkolů instituce, která poskytuje služby zaměstnanosti svým klientům, v našich podmínkách se jedná o ÚP ČR. Sociální dávky související s řešenou problematikou, konkrétně dávky pomoci v hmotné nouzi, vyplácí ÚP ČR, který jako základní podmínku vyžaduje zařazení příjemce dávky do evidence uchazečů o zaměstnání.³⁷ Nutnost plnění povinností uchazeče o zaměstnání je stejná pro všechny klienty – jak pro osoby žádající o zprostředkování zaměstnání, tak osoby žádající o dávky pomoci v hmotné nouzi. Jedná se zejména o povinnost poskytovat ÚP ČR potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání a řídit se jeho pokyny.

S ohledem na dispozice lidí bez domova je zjevné, že tuto součinnost nejsou mnohdy schopni plnit bez cizí pomoci, natož aby byli připraveni uplatnit se, ať už na otevřeném, či na chráněném trhu práce. Legislativa v SRN umožňuje rozlišit osoby připravené pro integraci na trh práce (jsou schopny pracovat souvisle denně 3 hodiny) a osoby pro integraci na trh práce nepřipravené. Dle tohoto rozdělení i uzpůsobuje pro zástupce z těchto dvou skupin jak spektrum povinností, tak nabídku služeb. V ČR toto rozlišení v současné době zavedeno není. Uplatňování strategie „workfare“ v radikální podobě, tzn. důsledné vyřazování z evidence ÚP ČR u osob, které neplní řádně své povinnosti, může tvrdě dopadat na lidi bez domova, na které se zaměřujeme v tomto článku.

Významnou roli spatřujeme v povinnosti poskytovatelů sociálních služeb v ČR vypracovat standardy kvality. Závazný právní předpis³⁸ stanoví soubor měřitelných kritérií, která definují úroveň kvality poskytování služeb v procedurální, personální a provozní oblasti každého subjektu poskytujícího sociální služby. Výsledkem je dokument ve formě „veřejného závazku“, ve kterém se subjekt zavazuje, jakým způsobem a s jakým cílem služby poskytuje.

Přestože se u některých obecních úřadů setkáme s vytvořenými standardy kvality jejich sociálních odborů³⁹, obecně ÚP ČR a orgány místních samospráv tuto povinnost nemají, jejich zaměstnanci se v praxi navíc mnohdy potýkají s dvojakou pozicí „zároveň sociálních pracovníků i úředníků“⁴⁰. Ze strany svých nadřízených jsou směřováni zejména k včasnému a správnému zajištění administrativy, která souvisí s poskytovanými službami dané instituce.

2. Možnost sdílení informací

Druhé komparační kritérium je možnost sdílení informací. Práce s klienty zatíženými mnohačetnými handicapami bezesporu vyžaduje značné úsilí, komplexní a zároveň vysoce individualizovaný přístup ze strany všech zainteresovaných osob, které s nimi pracují na stabilizaci či zlepšení jejich sociální situace. Komplexnost poskytovaných služeb vyžaduje koordinaci a spolupráci všech zúčastněných subjektů. Zde spatřujeme mezi možnostmi SRN a ČR další významné rozdíly. Jak je uvedeno výše, v Německu existuje legislativní prostředí, které podmínku sdílení informací nastavuje a umožňuje⁴¹. V ČR je otázka sdílení informací, obzvláště informací obsahujících osobní údaje, oblastí velmi diskutovanou, nicméně konsensus se zdá být v nedohlednu. Využívání Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka v praxi sice umožňuje sdílení relevantních informací mezi sociálními pracovníky příslušné obce a úřadem práce, a to dokonce

bez souhlasu klienta (jelikož vedení těchto informací je tzv. zákonným zpracováním), avšak další pomáhající subjekty tuto možnost nemají. Nemožnost většího sdílení informací se tak jeví jako jedna z dalších zásadních bariér funkční spolupráce mezi stěžejními subjekty poskytujícími sociální služby lidem bez domova. Právě předávání a sdílení informací bylo v rámci výzkumu označováno za zvláště problematickou oblast spolupráce a komunikace zainteresovaných subjektů.

Popsaná situace je tímto limitujícím způsobem vnímána zejména v souvislosti s aktuálním legislativním nastavením ochrany osobních údajů, zejména se zavedením opatření GDPR⁴², jehož mnohdy nejednoznačný výklad nastavuje bariéru ve sdílení informací. Nicméně bychom zdůraznili, že GDPR je opatření, jednotně účinné od 25. 5. 2018 v celé EU, a příklad SRN dokumentuje, že lze najít legislativě odpovídající cestu, která dostatečně ochrání osobní údaje klientů a zároveň umožní jejich relevantní sdílení příslušnými poskytovateli služeb.

3. Koordinace sociální práce

Třetím kritériem komparace byla koordinace sociální práce. Sociální služby jsou v Německu koordinovány z jednoho centra – příslušného Jobcentra (v případě osob připravených pro uplatnění na trhu práce). Velkým zjednodušením je soustředění realizace i financování sociálních služeb na jednom místě, usnadňuje to jak ekonomické, tak sociální rozhodování. Zjištění z naší realizovaného výzkumu ukazují, že koordinace sociální práce s osobami bez domova, které jsou osobami v hmotné nouzi, v ČR absentuje. Nejen praxe SRN, ale i výsledky výzkumů v ČR přitom poukazují na nezbytnost existence koordinačního prvku, který by byl pojistkou včasné a adekvátní sociální práce s osobami bez domova (Kotrusová a kol., 2020).

Obdobný poznatek se ukazuje např. ve výstupech projektu MPSV, jenž se zaměřil na cílovou skupinu osob, jež potřebují využít sociální bydlení, i když tak učinil s rozdílnou prioritizací zamýšlených cílů, kterých je třeba sociální práci dosáhnout.⁴³ Konkrétně v „Metodice pro spolupráci orgánů veřejné správy při realizaci sociálního bydlení“ (MPSV, 2020) se uvádí, že klíčovou roli při iniciaci, koordinaci a samotné realizaci prevence ztráty bydlení a poskytování sociálního bydlení na místní úrovni by měla hrát obec. Do rozhodování o rozvoji prevence by měla být zapojena samospráva obce. Jako ideálního kandidáta koordinace prevence ztráty bydlení pak autoři spatřují sociálního pracovníka obecního úřadu či obce. Velikost lokální působnosti by se měla pohybovat na úrovni obce s rozšířenou působností.

Česká platná právní úprava nestanovuje jednoznačně subjekt, který by plnil roli koordinátora. Tato absence koordinace vede k nesystematičnosti práce s klientem, k jejímu formalizování a v konečném důsledku i k její neefektivnosti. Přestože jsme v rámci našeho výzkumu navrhli, aby byl koordinátorem úřad práce (zejména v situacích, kdy je prioritním cíle poskytovaných služeb uplatnění klienta na trhu práce), je třeba zmínit skutečnost, že na rozdíl od stavu v SRN Úřad práce ČR nedisponuje nástroji potřebnými k prosazení své koordinační role zejména proto, že není tím, kdo poskytování služeb financuje a nemá ani přímý vliv na kvalitu poskytovaných služeb.

4. Vzdělání a kompetence pracovníků v oblasti sociální práce

Čtvrté kritérium pro komparaci bylo zaměřeno na vzdělání a kompetence pracovníků zejména v oblasti sociální práce. V SRN je kladen důraz na adekvátní vzdělání a kompetence pracovníků, kteří se věnují přímé práci s klienty. Oproti ČR, kde zákon o sociálních službách stanoví předpoklady pro výkon práce sociálním pracovníkem, na erudici zaměstnanců úřadu práce v oblasti sociální práce již není kladen takový důraz, lépe vyjádřeno není systémově stanovena požadovaná kvalifikace. Tato nedostatečnost bezpochyby ovlivňuje kvalitu poskytovaných služeb, přičemž proškolení a kontinuálně vzdělávání zaměstnanci s příslušnými kompetencemi a patřičnou podporou dalšího vzdělávání jsou nezbytnou podmínkou pro kvalitní poskytování služeb v jakékoliv oblasti.

Dalším problémem na úřadech práce v České republice je absence supervize jako poradenského přístupu předcházejícího syndromu vyhoření u sociálních pracovníků a dalších pracovníků pomáhajících profesí. Absenci supervize na úřadech práce hodnotili negativně i odborníci v rozhovorech, především ve spojení s neřešeným syndromem vyhoření, což potvrzuje následující výrok respondenta: „Ten pracovník je ve stresu, vypjatý, nervózní, vystresovaný, a pak ani nechce s tím klientem navazovat nějaký bližší kontakt nebo se nechce hrabat v jeho životě, když on má svých problémů dost. Nemá zájem, je demotivovaný a vyhořelý a s tímto se vůbec nepracuje“ (Hiekischová, 2018).

Závěr

Předložený článek přináší komparaci poskytování poradenské a sociální práce lidem bez domova s akcentem na jejich pracovní uplatnění, a to v ČR a SRN.

Komparace nastavení těchto systémů v uvedených zemích byla realizována na

základě čtyř kritérií, a to způsobu nastavení legislativního rámce, možnosti sdílení informací, koordinace sociální práce a vzdělání a kompetence pracovníků v oblasti sociální práce. Ve všech sledovaných oblastech jsme zjistily významné a inspirativní rozdíly.

V SRN je umožněno rozlišení osob připravených a nepřipravených pro začlenění na trh práce a následná individualizace povinností i nabízených služeb. V České republice toto současná legislativa neupravuje. Neméně významné rozdíly byly zaznamenány v možnostech vzájemného sdílení informací mezi zainteresovanými subjekty, do kterého výrazně zasahuje nutnost ochrany osobních údajů, což v podmínkách ČR představuje bariéru ve sdílení informací. Zjištěná praxe v SRN ukazuje, že legislativní nastavení GDPR nemusí být na úkor funkčnosti vzájemného sdílení informací.

Odlíšnosti byly zaznamenány rovněž v požadavcích na kvalifikaci a kompetence pracovníků úřadů práce v oblasti sociální práce. Zatímco v SRN bývá značný akcent kladen na adekvátní vzdělání a kompetence pracovníků, v ČR u zaměstnanců ÚP ČR v oblasti jejich výkonu sociální práce na dosaženou kvalifikaci takový důraz kladen není. Zákon o sociálních službách sice stanovuje předpoklady pro výkon práce sociálním pracovníkem, nicméně není systémově ošetřeno požadované vzdělání zaměstnanců ÚP ČR, limity jsou rovněž zaznamenány v jejich dalším vzdělávání a zajištění supervize.

Koordinace sociálních služeb je v SRN zajišťována z jednoho centra. V ČR, jak bylo uvedeno výše, koordinace sociální práce absentuje, přičemž funkční spolupráce všech aktérů – Úřadu práce ČR, sociálních pracovníků místní samosprávy, poskytovatelů sociálních služeb a navazujících neziskových organizací – je pro efektivní pomoc lidem bez domova naprosto nezbytná.

Poznatky ze zahraniční praxe SRN podporují zjištění z naší dříve realizovaného výzkumu: v České republice je žádoucí revize a nastavení vhodných legislativních, organizačních a metodických podmínek pro efektivní spolupráci ÚP ČR s poskytovateli sociálních služeb lidem bez domova a s místními samosprávami.

Pokud v brzké době nedojde k vytvoření funkčního modelu koordinace a následné spolupráce všech aktérů, hrozí vážné riziko výrazného zvyšování počtu osob ohrožených sociální exkluzí a sociálně vyloučených. Vzhledem k aktuálním rizikům plynoucím z možných následků koronavirové pandemie, která mohou zásadním způsobem negativně postihnout trh práce, je třeba věnovat této oblasti okamžitou a zvýšenou pozornost.

V našem případě se pro účely integrace osob bez domova na trh práce jeví jako

vhodný koordinační subjekt ÚP ČR. I z jiných výzkumů vyplývá, že absenci koordinátora lze zaznamenat rovněž u dalších cílových skupin. Otázkou zůstává, zda koordinační roli přisoudit jednomu subjektu, nebo ji specializovat: ať už ve vztahu ke konkrétním cílovým skupinám, či k určitým oblastem sociální práce.

- 1 Příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc, o jejich vyplácení rozhodují a výplatu realizují příslušné krajské pobočky ÚP ČR.
- 2 Studie jsou srovnatelné – pro obě byla využita totožná metodika, nicméně studie VÚPSV se zabývá pouze osobami, které přespávají venku, v noclehárnách, v azylových domech, domech na půl cesty nebo v zařízeních určených pro ubytování osob bez domova.
- 3 Jedná se o dílčí výstup realizovaný v rámci projektu Vyhodnocování účinnosti a efektivity realizace APZ. Projekt je financován z prostředků ESF prostřednictvím OPZ a státního rozpočtu ČR, č. p.: CZ.03.1.54/0.0/0.0/15_122/0006089. Doba realizace projektu od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2021.
- 4 V některých zdrojích označovaná také jako „aktivace“.
- 5 V souladu se zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.
- 6 V souladu se zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.
- 7 Rozsudek spis. zn. 1 Ads 52/2021, ze dne 11. 5. 2021.
- 8 Toto potvrzují i zjištění z paralelně realizovaného výzkumu (Nešporová – Holpuch, 2020).
- 9 Důležitost včasné aktivizace osob bez domova potvrzují ve své studii i Nešporová a Holpuch (2020), kde uvádějí, že osoby žijící na ulici kratší dobu než jeden rok zmínily spontánně práci v 60 % případů na rozdíl od osob přebývajících na ulici již 6–10 let, tyto uvedly práci pouze ve 36 % případů.
- 10 § 2 odst. 2) a 3) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.
- 11 § 64 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.
- 12 Sozialgesetzbuch (SGB) – Sociální zákoník, který je v SRN uceleným kodexem sociálního práva.
- 13 Městskými a obecními vyhláškami.
- 14 Např. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V., [www. https://www.der-paritaetische.de/](https://www.der-paritaetische.de/).
- 15 § 7 ff BGB – Bundesmeldegesetz.
- 16 Platí pro všechny osoby, které se na území SRN zdržují déle než 183 dní.
- 17 §§ 67, 68 a 69 SGB XII.
- 18 Jedná se o osoby mladistvé se znaky delikventního chování, závislé na návykových látkách a osoby kočující a cizince.
- 19 Jobcenter je instituce zřizovaná společně Spolkovou agenturou práce a místně příslušnou municipalitou či územně správním celkem dle § 44b, § 6d SGB II nebo §§ 6a, 6d.
- 20 Dle SGBII je občan k dispozici trhu práce, pokud je schopen pracovat souvisle alespoň tři hodiny denně
- 21 Dle informací z <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/obdachlosigkeit>.
- 22 Finanční podpora je poskytována, jak je vysvětleno v předchozím textu, buď municipalitou jako forma sociální služby osobám, které nejsou k dispozici trhu práce, nebo Jobcentrem osobám, které jsou trhu práce k dispozici.
- 23 Uživatelé mohou využívat i bezplatnou nabídku neziskových organizací a dalších subjektů.
- 24 Podpora v nezaměstnanosti II, která se vyplácí těmto uživatelům, není podporou ve smyslu české legislativy; dle českého pojetí se jedná o so-

ciální dávku, resp. dávku hmotné nouze – minimální příjem, analogicky životní minimum. V současné době je výše této dávky pro dospělou osobu stanovena na částku 446 ° plus reálné vynaložené náklady na přiměřené bydlení.

- 25 Zde je třeba vysvětlit užití pojmů uživatel a klient. Pojem klient je používán jako označení ve vztahu občana k pracovníkům Spolkové agentury práce a Jobcenter, pojem uživatel pak jako označení ve vztahu občana k poskytovateli sociální služby.
- 26 Informace o Vysoké škole Spolkové agentury práce a studijních programech viz na <http://www.hdba.de>.
- 27 Jedná se o Eingliederungsvereinbarung (EGV) podle § 37 odst. 2 SGB III nebo § 15 SGB II.
- 28 Pod pojmem aktivity jsou zahrnuty i sociální služby.
- 29 Odmítnutí je klient zpravidla povinen relevantně zdůvodnit.
- 30 Typicky se jedná o náklady na jízdné, studijní materiály, osobní ochranné pomůcky, náhradu nákladů péče o závislou osobu atd.
- 31 Dle české legislativy definované jako nástroje a opatření APZ.
- 32 Požadavky na poskytovatele jsou specifikovány na <https://www.arbeitsagentur.de/bildungstraeger/akkreditierung-zulassung>.
- 33 Informace k řízení kvality v této oblasti na www.arbeitsagentur.de/bildungstraeger/qualitaetssicherung.
- 34 <https://kursnet-finden.arbeitsagentur.de/kurs/>.
- 35 Tým má obvykle 8–10 členů.
- 36 Nelze se zcela vyhnout formalizaci procedury, ale dle interního průzkumu se tato praxe osvědčila a vede k efektivnější alokaci zdrojů.
- 37 S výjimkou výplat mimořádné okamžité pomoci, tzv. MOP.
- 38 Stanoveno přílohou č. 2 vyhlášky MPSV č. 505/2006 Sb., prováděcího předpisu k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění.
- 39 Např. Městský úřad v Lovosicích vytvořil Standardy kvality sociální práce odboru sociálních věcí a zdravotnictví v rámci projektu „Podpora sociální práce v obci Lovosice“, reg. č. CZ.03.2.63/0.0/0.0/16_128/0006111, více viz <https://www.meulovo.cz/>.
- 40 „U sociálních pracovníků a sociálních odborů/oddělení ÚP je míra zátěže spojená s výkonem sociální práce ze strany vedení obcí někdy bagatelizována akcentací úřednické pozice. Neblahým se ukazuje zejména vystavování sociálních pracovníků kontrole motivované podezřením, že nejsou dostatečně výkonní, spolu s administrativně a kvantifikovatelně nastavenými kritérii výkonnosti, která vnímají sociální pracovníci jako absurdní a jako jeden z projevů chronického nedocenení jejich práce“ (Hubíková, 2020:20).
- 41 Jednotný sociální zákoník, doplňovaný vyhláškami na obecní úrovni, ukládá poskytovatelům služeb sdílet informace tak, aby byla zajištěna maximální komplexnost a návaznost služeb § 15 SGB.
- 42 General Data Protection Regulation.
- 43 „Sociální bydlení – metodická a informační podpora v oblasti sociálních agend“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0003539, realizován v rámci Operačního programu Zaměstnanost.

Zdroje

- Aurich-Beerheide, P., Catalano, S. L., Graziano, P. R., Zimmermann, K. 2015. Stakeholder participation and policy integration in local social and employment policies: Germany and Italy compared. *Journal of European Social Policy*, 25(4), s. 379–392.
- Butler, B. B. (1990). Job satisfaction: Management's continuing challenge. *Social Work*, 35(2), s. 112–117.
- Bredgaard, T. 2015. Evaluating what works for whom in Active Labour Market Policies. *European Journal of Social Security*, 17(4), s. 436–452.

- Collins, S. (2008). Statutory social workers: Stress, job satisfaction, coping, social support and individual differences. *British Journal of Social Work*, 38(6), s. 1173–1193
- Dingeldey, I. 2007. Between workfare and enablement—The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of political research*, 46(6), s. 823–851.
- Farmer, D. (2011). Increasing Job Satisfaction among Social Workers. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1(18), s. 1–8.
- Havliková, J., Hubíková, O., Kubalčíková, K., Musil, L. 2013. Typy pojetí sociální pomoci poskytované příjemcům dávek pomoci v hmotné nouzi pracovníky ÚP ČR po sociální reformě: tři případové studie. *Fórum sociální politiky*, 7(6), s. 2–9.
- Hiekischová, M. (2018). Selhání a úspěchy veřejných politik: Případová studie organizační reformy na úřadech práce. *Disertační práce*. Praha: FSV UK.
- Hora, O., Vyhliďal, J., 2016. Zhodnocení ochranné, pobídkové a integrační funkce sociální politiky pro osoby v hmotné nouzi. Praha: VÚPSV, v. v. i.
- Hubíková, O. 2020. Péče sociálních pracovníků o sebe v podmínkách výkonu sociální práce na obecních úřadech. *Fórum sociální politiky* 6, s. 15–21.
- Kotrusová, M., Kubát, J., Marešová, H., Schebelle, D., Táborská, 2019. Role poskytovatelů sociálních služeb pro (dlouhodobě nezaměstnané) osoby bez domova v procesu hledání a udržení si zaměstnání a jejich spolupráce s ÚP ČR. Praha: VÚPSV, v. v. i.
- Median, s. r. o. 2020. Analýza situace bezdomovectví v Praze. [online]. [cit. 11. 10. 2021]. Dostupné z: https://www.csspraha.cz/wcd/aktuality/zprava_komplet_v14_mv-korektura_zlom3.pdf.
- MPSV. 2012. Doporučený postup č. 1/2012 k realizaci činnosti sociální práce na obecních úřadech typu II., typu III., újezdnic a krajských úřadech [online]. [cit. 11. 10. 2021]. Dostupné z: https://socialniportal.kraj-jihocesky.cz/files/doporuceny_postup_c_1_2012_mpsv.pdf.
- MPSV. 2020. Zpráva o naplňování závěrů Světového summitu o sociálním rozvoji v Kodani 1995 za Českou republiku. [online]. [cit. 5. 10. 2021]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/vyhledavani?p_id=com_liferay_portal_search_web_portlet_SearchPortlet&p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&com_liferay_portal_search_web_portlet_SearchPortlet_mvccPath=%2Fview_content.jsp&com_liferay_portal_search_web_portlet_SearchPortlet_assetEntryId=497006&com_liferay_portal_search_web_portlet_SearchPortlet_type=content&inheritRedirect=true.
- MPSV. 2020. Metodika pro spolupráci orgánů veřejné správy při realizaci sociálního bydlení. [online]. [cit. 11. 10. 2021]. Dostupné z: http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/metodiky/Metodika_pro_spolupraci_orgn_veejn_sprvy.pdf.
- Nešporová, O., Holpuch, P. 2020. Populace osob bez domova v České republice: Osoby přespávající venku, v noclehárnách, v azylových domech a v obecních ubytovnách. Praha: VÚPSV, v. v. i.
- Nešporová, O., Holpuch, P., Janurová, K., Kuchařová, V. 2019. Sčítání osob bez domova v České republice 2019. Kategorie bez střechy a vybrané kategorie bez bytu podle typologie ETHOS. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: <https://www.vupsv.cz/download/scitani-osob-bez-domova-v-ceske-republice-2019-kategorie-bez-strechy-a-vybrane-kategorie-bez-bytu-podle-typologie-ethos/>.
- Rákoczyová, M., Kotrusová, M., Horák, P., Kubát, J., Marešová, H., Schebelle, D., Táborská, M., Trbola, R., Váňová, J. 2019. Realizace vybraných programů aktivní politiky zaměstnanosti a hodnocení jejich efektivity a účinnosti perspektivou zaměstnanců ÚP ČR v roce 2017, Dílčí podkladová studie I. Praha: VÚPSV.
- Sírovátka, Tomáš. (2006). The challenge of social inclusion: minorities and marginalised groups in Czech society /. Vyd. 1.

Sirovátka, T., Kulhavý, V., Horáková, M., Rákoczyová, M. (2003). Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. Brno: VÚPSV ČR. (www.vupsv.cz)

Specht T., Rosenke, W., Jordan, R., Gifhorn, B., (2017). Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohn-

nungslosenhilfe e.V. (BAG). Dostupné z: http://www.wohnungslosentreffen.de/images/pdf/2017_-_BAGW_Handbuch_Hilfen_Wohnungsnotfaelle.pdf

Trbola, R., Nečasová, M., Rákoczyová, M. 2015. Role lokálních vlád při řešení problémů sociálního začleňování. Praha: VÚPSV.

Ing. Helena Marešová

(helena.maresova@vupsv.cz) je výzkumnou pracovnící ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Česká republika. Zabývá se problematikou trhu práce a veřejných služeb zaměstnanosti.

Mgr. Marie Tábořská

(marie.taborska@vupsv.cz) je výzkumnou pracovnící ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Česká republika. Zabývá se problematikou trhu práce a veřejných služeb zaměstnanosti.

zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

PhDr. Noemi Roupčová

(noemi.roupcova@ksz-weiden.de) je doktorandkou oboru Sociální práce na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy, Pátkova 2137/5, 182 00 Praha 8 – Libeň, Česká republika. Zaměřuje se zejména na sociální práci s osobami ohroženými sociální exkluzí a vývoj a rozvoj integračních a inkluzivních programů.

Poznatky z výzkumu

Dopady pandemie na sólo rodiče – první výsledky výzkumu

Sylva Höhne

Článek představuje první výsledky projektu „Dopady pandemie Covid-19 na sólo rodiče“. Zjištěno bylo například to, že z hlediska sociálně-ekonomického postavení se propad v materiálním zajištění rodiny mnohem častěji dotkl sólo rodičů pracujících před pandemií jako osoby samostatně výdělečně činné (v porovnání se zaměstnanci) a také rodičů bez vysokoškolského vzdělání, jejichž pracovní podmínky nebyly z hlediska stability pracovních smluv či flexibility práce tak dobré jako u vysokoškoláků.

Projekt Dopady pandemie Covid-19 na sólo rodiče je od prosince 2020 realizován výzkumnou pracovní skupinou rodinné politiky VÚPSV ve spolupráci s agenturou STEM/MARK a je spolufinancován se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu ÉTA. Projekt je založen na kvalitativním a kvantitativním sociologickém výzkumu a mj. navazuje na empirický výzkum samoživitelů uskutečněný v roce 2019.

Hlubkové rozhovory prováděné na začátku projektu jednak s experty, kteří se s rodiči samoživiteli setkávají ve své praxi přímo či zprostředkovaně, a jednak se samotnými sólo rodiči, se následně staly podkladem pro kvantitativní šetření, jež proběhlo v květnu až červenci 2021. Finální datový soubor čítá 1 135 respondentů vybraných při respektování stanovených kvót (pohlaví a vzdělání sólo rodiče, počet dětí, velikost obce, kraj). Výběrové šetření se tematicky soustředilo především na oblast péče o děti, slaďování práce a rodiny, změny v postavení na trhu práce a ve finanční situaci a v neposlední řadě na využívání služeb a další pomoci.

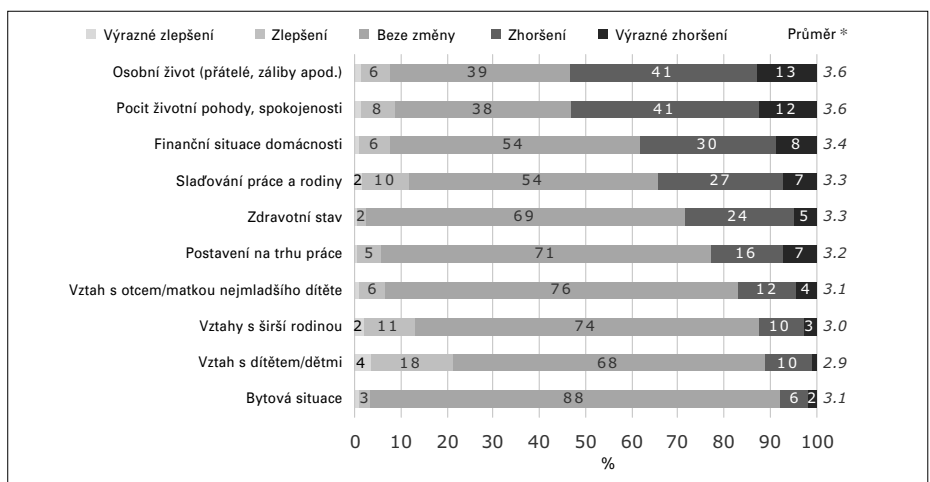
Tento článek je věnován prvním vybraným výsledkům dotazníkového šetření se zaměřením na to, v jakých oblastech života pociťovali sólo rodiče v době koronavirové pandemie od března 2020 do března 2021 zhoršení a v jakých sférách vnímali

naopak zlepšení, případně na co pandemie neměla vliv. Kompletní výsledky projektu budou veřejnosti prezentovány na jaře příštího roku formou plánovaného workshopu a prostřednictvím souhrnné výzkumné zprávy. Budou rovněž podkladem pro koncepční činnost MPSV i práci neziskového sektoru.

Dosavadní celospolečenské výzkumy ukazují, že pandemie covidu-19 a s ní sou-

visející protiepidemiologická opatření významně zasáhla do pracovního, osobního a rodinného života jedinců (viz např. výzkumy Život během pandemie¹ a Současná česká rodina² či projekty Národního ústavu duševního zdraví³). Její dopady byly přitom častěji spojovány s negativními důsledky než s přínosy. Rodiče nezaopatřených dětí byli navíc vystaveni novým výzvám v souvislosti s distančním vzdělá-

Graf 1 Jak pandemie ovlivnila jednotlivé oblasti života sólo rodičů, podílů v %



Pozn.: * průměr na škále 1 až 5, kde 1 znamená výrazné zlepšení a 5 znamená výrazné zhoršení; položky seřazeny sestupně podle oblastí, ve kterých nastalo zhoršení ("výrazné zhoršení" + "zhoršení")

Zdroj: Sólo rodiče v době pandemie Covid-19, datový soubor

váním svých dětí. V případě rodičů samotných, pro které je i v bezkrizové době obtížnější vyjít s příjmy a sladit své pracovní a rodinné povinnosti (ve srovnání např. s rodiči z úplných rodin), tak lze očekávat, že kvůli pandemii se jejich životní podmínky staly ještě více nepříznivými.

Ve zmiňovaném šetření se dotázali sólo rodiče vyjadřovali k vlivu pandemie na 10 vybraných oblastí jejich života. Osmi oblastí se přitom pandemie pohledem většiny samotných rodičů nedotkla (viz graf 1). Pokud sólo rodiče nějaký dopad pocítili, jednalo se v převážné míře o zhoršení situace. Pouze na vztah rodiče s dítětem/děti působila pandemie častěji pozitivně než negativně. Jako lepší jej vnímal každý pátý dotázaný, jako horší každý desátý. Zlepšení vztahu s dětmi častěji zmiňovali rodiče dětí školního věku (ve srovnání s dětmi staršími), a to i přesto, že pro tyto rodiče bylo problematictější dostat svým pracovním a rodinným závazkům. Zhoršení v oblasti sladování práce a rodiny totiž ve vyšší míře uváděli právě rodiče školou povinných dětí.

V celkovém hodnocení vedla pandemie nejvýrazněji ke zhoršení možností seberea-

lizace v osobním životě a pocitu celkové životní pohody. V tom se však silně odrážely negativní dopady pandemie na finanční situaci domácnosti a pracovní postavení sólo rodiče.⁴ Z hlediska sociálně-ekonomického postavení se propad v materiálním zajištění rodiny mnohem častěji dotkl sólo rodičů pracujících před pandemií jako osoby samostatně výdělečně činné (v porovnání se zaměstnanci) a také rodičů bez vysokoškolského vzdělání, jejichž pracovní podmínky nebyly z hlediska stability pracovních smluv či flexibility práce tak dobré jako u vysokoškoláků.⁵ Rovněž rodiče (před)školních dětí čelili vyššímu riziku zhoršení finanční situace oproti rodičům se staršími dětmi. Z genderového pohledu byla pravděpodobnost zhoršení finanční situace domácnosti nebo postavení na trhu práce mírně vyšší u dotázaných žen než u mužů, v oblasti sladování se ale genderové difference neprokázaly.

V projektu nyní probíhají podrobnější analýzy k výše zmíněným tématům. Na podzim budou navíc osloveni vybraní respondenti za účelem zhodnocení nevyužití služeb různých pomáhajících organizací a jejich efektivnosti.

- 1 Výzkum společnosti PAQ Research (<https://zivotbehempandemie.cz/projekt>).
- 2 Výzkum Masarykovy univerzity, Univerzity Karlovy, Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí a SC&C (<https://ggp-cz.fss.muni.cz/o-projektu>).
- 3 Národní ústav duševního zdraví (<https://www.nudz.cz/media/tiskove-zpravy/>).
- 4 Hodnocení dopadů na finanční situaci domácnosti a vlastní situaci na trhu práce jsou přitom velmi provázaná (Pearsonův korelační koeficient = 0,60), podobně jako dopady pandemie na pocit životní pohody a vlastní osobní život (0,61).
- 5 Logistická regrese (při kontrole vlivu pohlaví respondenta, jeho vzdělání a socio-ekonomickém postavení před pandemií a věku nejmladšího dítěte) prokázala, že OSVČ měly až čtyřnásobně vyšší pravděpodobnost zhoršení finanční situace oproti zaměstnancům a lidé se základním nebo středněškolským vzděláním zhruba dvojnásobnou ve srovnání s vysokoškoláky.

Ing. Sylva Höhne

(sylva.hohne@vupsv.cz) působí ve výzkumné pracovní skupině rodinné politiky VÚPSV, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Česká republika. Odborně se zaměřuje na sociálně-ekonomické podmínky a finanční podporu rodin.

Diskuse

Laický soudce – historický relikv či funkční garant pracovněprávní ochrany?

Petr Frischmann

Článek se zabývá problematikou účasti laických přísedících v pracovněprávním soudnictví. Podle autora specifika pracovního práva účast laiků legitimizují, což dokládá i zahraniční zkušenost. Ke zvýšení funkčnosti a k potřebné generační obměně přísedících je však nezbytné posílení nezávislosti systémovými úpravami délky mandátu a mechanismu ustanovování do funkce. Spolu s těmito změnami má potenciál zvýšit kvalitu a funkčnost účasti přísedících v pracovněprávních sporech zejména vzdělávání a kvalitnější odměňování.

Příspěvek je zaměřen na téma periodicky probíhající debaty, která se v nedávné době opět dostala do popředí veřejného i odborného diskursu v souvislosti s návrhem bývalého ministra spravedlnosti na zrušení institutu laických přísedících v českém soudním systému. Návrh vyvolal další kolo debat spojených s analýzou dosavadního fungování institutu přísedících a vyústil v opuštění původního návrhu na zrušení ve prospěch zachování současného stavu.

Tato debata se povětšinou zaměřila na problematiku účasti přísedících v trestních řízeních a poněkud stranou tak zůstala problematika pracovněprávní. Výsledkem je tak v mnoha případech odlišná podpora vyslovovaná zastoupení přísedících v pracovním a trestním právu, přičemž účast přísedících v pracovněprávních sporech vykazovala v tomto srovnání

podporu znatelně slabší. Úloha přísedících má, dle častého mínění, své odůvodnění zastoupení především v případech střetu individuálních práv se státní mocí. Objevily se tak i názory, dle kterých by bylo původně navrhované celkové zrušení přísedících možno modifikovat na jejich eliminaci právě jen v pracovněprávních řízeních.¹ Novela zákona č.6/2002 Sb. v novém znění byla nakonec schválena Poslaneckou sněmovnou přesvědčivou majoritou v květnu 2021 a zachovala dosavadní rozsah i podobu účasti laických přísedících i v pracovněprávních sporech, kde se laičtí přísedící vyskytují už jako jediný případ jejich participace v oblasti celého soukromého práva. Novela tedy sice přísedící zachovala, ale kritická diskuse související s analýzou nedostatků nevyužila ani v modifikaci stávající právní úpravy, která by fungování přísedících učinila

efektivnějším a smysluplnějším. V důsledku tímto způsobem vedené diskuse došlo k jisté redukci vnímání důvodnosti účasti laiků právě v rozhodování pracovních sporů, neboť silnější podpora byla v této diskusi vyslovována trestněprávnímu zastoupení přísedících.

Je proto namístě, aby odborná analýza a veřejná diskuse zaměřená na specificky pracovněprávní problematiku laického rozhodování dále pokračovala a aby se kromě zástupců justice a legislativy zapojili i zástupci zaměstnaneckých a zaměstnavatelských svazů, společenských a vzdělávacích institucí. Význam takové debaty spočívá i v tom, že odráží obecnější aktuální problematiku, kterou je posílení celkové důvěry v demokratické instituce. Je totiž paradoxní, že v návaznosti na demokratický proces společnosti po roce 1989 došlo k masivní profesionalizaci justice

a k zásadní eliminaci účasti laiků na soudním rozhodování, která je přitom za demokratický prvek justice obecně považována a zejména v tradici anglosaského práva tvoří laický element soudního rozhodování ústavní pilíř demokracie a je povinná účast na soudním rozhodování všech občanů ústavně je nejen garantována, ale též vyžadována jako základní občanská povinnost. V tuzemských podmínkách tak platíme daň za masovou diskreditací politicky zneužitého institutu někdejších soudců z lidu a zdá se, že se renomé nepodaří v dohledné době plně rehabilitovat, což vyplývá i z nedostatků systému, o kterých bude pojednáno dále.

Kvadratura kruhu

Ve veřejném prostoru i soudní praxi dochází na jedné straně k neustálým steskům na nedostatek přísedících (zejména pak na nedostatek přísedících v ekonomicky aktivním věku a s aktuální zkušeností pracovních prostředí), na druhé straně je autorita přísedících trvale atakována poukazem na jejich nevýznamnost a pouhou symbolickou funkci přetrvávající z dob socialistických „soudců z lidu“. Avšak je historickým faktem, že laický element v soudním rozhodování není výplodem komunistické právní teorie. V tuzemských podmínkách je demokratickým výdobytkem změn souvisejících již s demokrati-začnými událostmi roku 1848. Nelze však ztratit ze zřetele, že v období druhé poloviny 20. století došlo u nás nejprve k masivnímu politickému zneužití tohoto institutu a posléze k jeho devastující formalizaci. V daných souvislostech je ztráta společenské prestiže této funkce pochopitelná, současně však jen tato společenská prestiž dokáže zpětně vytvořit předpoklady pro nástup nové generace přísedících disponujících potřebnými zkušenostmi a zpětně tento demokratický institut rehabilitovat.

Diskuse týkající se přísedících se tak často ocitá v bludném kruhu, který se však zdá být při zachování současné právní úpravy jen obtížně řešitelným. Nelze totiž účinně apelovat na občanskou odpovědnost, na zapojení odborových organizací, odborných svazů a dalších subjektů včetně individuálních občanů, pokud samy tyto subjekty nepocítí smysluplnost svého angažmá.

Specifika účasti laických přísedících v pracovním právu

Pracovní prostředí je specifickou subkulturou, která se vyznačuje existencí autonomních nástrojů organizace a autoregulace. V mnoha ohledech se přitom jedná o autopoietický systém, ve kterém se v průběhu trvání systému pravidla vyvíjejí a adaptují se na proměny prostředí

dané např. vývojem technologií či vnějšími sociokulturními změnami (následky pandemické situace mohou být dobrým příkladem).

Tato pravidla přitom mají jen v omezené míře podobu explicitních psaných norem. Ve velké míře se v pracovním právu jedná o oblast obyčejovou, zvykovou, tradovanou, která postupně vytváří aplikovatelné standardy na zkušenostním základě, což neubírá těmto pravidlům (majoritně arobovaným v daném pracovním prostředí) jejich normativní funkci aplikovatelnou v procesu rozhodování sporů. V celé řadě profesí je možno konstatovat, že jsou to právě tyto druhy normativů, o které se dominantně opírá například koncept pracovní morálky či kritéria kvality vykonávané pracovní činnosti.

Nepsaná pravidla vykazují větší dynamický potenciál a tím i schopnost flexibilní adaptace na měnící se podmínky prostředí. Je proto přirozené, že součástí např. adaptace nových zaměstnanců je nejen jejich seznámení se s psanými regulativy pracovního prostředí (v praxi navíc často prováděného formálně), ale jejich faktická akulturace spočívající v přijetí těchto nepsaných standardů vztahujících se nejen k výkonu dané pracovní činnosti v úzkém slova smyslu, ale například i k pochopení sociálních vztahů, komunikačních pravidel včetně formálních i neformálních pravidel hierarchické struktury. Součástí této adaptace je internalizace těchto nepsaných pravidel (včetně kolizních pravidel řešících střet pravidel formálních s neformálními), kterými je v pracovním prostředí nezřídka dána míra tolerance odchylek od formálně závazných standardů.

Netřeba zdůrazňovat, že tyto procesy probíhají v různých pracovních prostředích v odlišných formách a s různou intenzitou. Jejich specifičnost je evidentní navzdory univerzalitě psaného pracovního právního rámce. Prostorů nemocnice, IT, taxislužby, hotelu, pohostinství, školy, automobilky, povrchového dolu či letecké společnosti jednoduše vytváří vlastní, odlišnou a specifickou síť nepsaných normativů, jejichž plné pochopení a docenění je z vnějšku často nesnadné. A právě ve zkoumání a dokazování existence a obsahu nepsaných regulativů je možno spatřovat významné využití zkušenostního potenciálu osob disponujících reálnou a aktuální znalostí pracovních prostředí.

Limity důkazního řízení

Nepsané regulativy tvoří významný faktor v procesu posuzování pracovních sporů a existuje proto zvláštní zájem na dokazatelnosti jejich existence a obsahu.³ Důkazní řízení však naráží pravidelně na bariery, která je pro pracovní právní proces limitující a představuje ve svém důsledku citelné znevýhodnění zaměst-

nance v těchto řízeních. Je tomu tak s ohledem na obtíže spojené se získáváním svědectví ostatních zaměstnanců proti aktuálnímu zaměstnavateli. Z tohoto důvodu je možno systémově chápat zaměstnance ve většině pracovních sporů z důkazního hlediska jako *a priori* slabší stranu. To platí zvláště u sporů s velkými institucionálními zaměstnavateli disponujícími interními útvary s dokonalou znalostí prostředí nebo spolupracujícími s externími právními kancelářemi se specializací na pracovní právo. Uvedená faktická nerovnováha je tak do jisté míry v rozporu s formálně deklarovanou rovností stran, která je pro civilní řízení charakteristická.

Řešením není povinné právní zastoupení stran ani jiné další prohloubení paternalismu pracovního práva. Účast přísedících v rozhodování však může některá z uvedených znevýhodnění systémově zmírňovat.

Nezávislost přísedících z hlediska ustanovení do funkce

V souvislosti s otázkou nezávislosti přísedících byla v nedávné době předmětem zájmu zejména otázka principu zákonného soudce vzhledem k praxi ustanovování jednotlivých senátů, případně též ohledně sporné justiční praxe řešící záměnu přísedících v případech jejich absence. Jde o významné otázky řešené též judikaturou Ústavního soudu.⁴ Tento příspěvek by však chtěl poukázat na jiný systémový nedostatek potenciálně ohrožující nezávislost přísedících právě v pracovních řízeních, kterým je samotný mechanismus jejich ustanovení do funkce. Současný systém volby přísedících zastupitelstvy se zdá být totiž v konečném důsledku zpochybněním principu nezávislosti soudní moci, kterou přísedící spoluvytvářejí, na moci politické.

Je třeba vzít do úvahy, že v pracovních sporech nabývá tento deficit zvláštního významu zejména u sporů vedených proti regionálně významným institucionálním zaměstnavatelům. Vzhledem k pravidlům místní příslušnosti soudního řízení totiž máme co do činění se systémem, ve kterém jsou přísedící potenciálně voleni zastupitelstvem, v jehož regionu žalovaná strana často dlouhodobě působí. Na straně žalovaných se jedná nezřídka o významné zaměstnavatele, subjekty podílející se na regionálním společenském a kulturním dění včetně jeho finanční podpory. Jde o firmy angažující se například v rámci své společenské odpovědnosti v řešení sociálních a jiných problémů regionu. Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že se bude v mnoha případech jednat o subjekty vystupující ve vztahu k politické reprezentaci partnerským způsobem, často s tradicí nadstandardních dlouhodobých institucionálních i osobních vazeb.

Systémová nedokonalost tohoto řešení je umocněna i způsobem samotné nominace kandidátů. Přisídícím se nestane nejen ten, o jehož kandidatuře zastupitelstvo jednalo a v následném hlasování vyslovilo většinový nesouhlas. Existující systém navíc vyžaduje, aby byl kandidát zastupitelstvem k volbě i navržen. Zájemce o funkci přísedícího si totiž musí nejprve zjednat podporu zastupitelů, aby byl vůbec k samotné volbě připuštěn.

Je s podivem, že přinejmenším možnost samotné nominace kandidátů na přísedící není svěřena odborovým organizacím, společenským a kulturním organizacím a jiným nezávislým subjektům. Současně je otázkou, zda je vůbec žádoucí omezovat institucionálním (a systémově dokonce potenciálně politickým) filtrem kandidaturu a zda by zejména pracovníprávní oblasti neprospělo otevřít tuto oblast individuálním kandidaturám, jejichž základní zákonné podmínky (věk, beztrčnost, občanství, svéprávnost) jsou dostatečným předběžným filtrem. Posouzení morálních vlastností a zkušeností kandidátů, které doposud předběžně a částečně předběžně zajišťoval institut jejich navrhování prostřednictvím členů zastupitelstva, by v novém systému plnilo v konečném důsledku opět samo zastupitelstvo, ale již bez nadbytečného a systémově problematického „předkola“. I když v současnosti neexistují prokazatelné případy zneužívání uvedených nedostatků, není možné tento mechanismus považovat za systémově uspokojivý stav.

Nezávislost přísedících a délka jejich mandátů

Závislost přísedících na členech regionálního zastupitelstva je dále zásadně zesílena omezením délky mandátu přísedících a z toho vyplývající nutností usilovat o opětovné znovuzvolení každé čtyři roky. Takto nastavený systém totiž potenciálně zajišťuje loajalitu vůči regionální politické reprezentaci tím, že na rozdíl od sřežené relativní neodvolatelnosti přísedícího v průběhu jeho mandátu nevytváří žádné systémové garance bránící jeho účelovému „znovunezvolení“. Nelze přijmout námitku, že nezvolení přísedícího není pro jeho soukromý ani profesní život existenční hrozbou ani poukazem na absenci doložitelných případů takového jednání. Ačkoliv je možno oběma námitkám v mnoha ohledech fakticky přisvědčit, nejsou systémem pro obhajobu existence systémové možnosti zneužití těchto mechanismů a tím rizika pro spravedlivý a nestranný pracovníprávní proces.

Vazby na regionální mocenská centra představují pro justici v demokratické společnosti rizikový faktor. V případech přísedících pracovníprávních soudů neexistují účinné systémové garance, které

by zmíněná specifická rizika eliminovaly. Tento fakt nabývá na závažnosti i vzhledem k potenciální petrifikaci regionálních politických reprezentací, obecné provázanosti politických a podnikatelských struktur, riziku korupčního prostředí a dalším rizikovým faktorům.

Periodická volba soudců byla v minulosti perverzně vydávána za demokratický systémový institut, ačkoliv byl tento mocenský nástroj využíván po celou dobu socialistického soudnictví právě k totalitnímu ovládnutí justice. Zavedení institutu jmenování soudců na celé jejich funkční období (do dovršení penzijního věku) bylo proto jednou z nejzásadnějších změn při budování nezávislé justice po roce 1989. Zůstává tedy otázkou, proč nebylo podobné řešení přijato i v případě přísedících a zda tedy není zapotřebí tuto otázku znova nastolit.

Generační struktura přísedících

Věková skladba přísedících se většinou blíží důchodovému věku. Tento fakt odráží oficiální statistika, podle které bylo k 1. 6. 2018 v ČR 62% přísedících ve věku nad 60 let, přičemž plných 29 % přesahovalo hranici 70 let.⁵ Tato skutečnost se potenciálně odráží do hodnotových preferencí přísedících, kdy nelze přehlédnout, že většina z nich část svého produktivního věku prožila v odlišném společensko-politickém systému, který se kromě jiného vyznačoval i odlišným paradigmatem pracovní morálky, etatismem, paternalismem a celkově výrazně odlišnou funkcí pracovního práva. Jejich osobní zkušenost může proto být v některých případech důvodem potenciálně nevyváženého přístupu k zaměstnavatelům a zaměstnancům a vytvářet tím specifický druh latentní podjatosti.⁶ Nejedná se přitom však o kvalifikovanou podjatost ve smyslu procesního práva, která by byla zákonným důvodem pro vyloučení soudce či přísedícího z rozhodování.⁷

K uvedeným argumentům týkajícím se generačního hodnotového ukotvení přistupuje ještě další významný rys související s věkem soudců. Pro soudní rozhodování je příznačná nejen intelektuální náročnost, ale aktivní činnost soudce vyžaduje kromě mentální též fyzickou kondici, která umožňuje mj. udržení bdělé pozornosti v neřídká zdlouhavých a složitých jednáních. Vyšší věk sice nemusí být v tomto ohledu na překážku v každém jednotlivém případě, lze však takto souhrnně poukázat na jeden z důvodů vytýkané pasivity laických přísedících.

Z uvedených důvodů je proto jednou z relevantních otázek stanovení věkové hranice přísedících. Podle současné právní úpravy je spodní hranice věku stanovena shodně pro přísedící i soudce z povolání na 30 let, tato shoda však již neplatí po hranici horní. Zatímco pro soudce z povolání je stanovena horní hranice věku,

v případě přísedících není věkový limit stanoven. Je jisté, že náhlé zavedení věkové hranice analogicky s postavením soudců z povolání by, vzhledem k uvedeným statistickým údajům, ve svém důsledku znamenalo kolaps pracovníprávní justice. Je však možné v rámci systémových úvah zvážit postupnou obměnu s využitím možností daných přechodným obdobím či adekvátní legisvakancí. Současně je otázkou k diskusi i úprava spodní hranice věku přísedících, jejíž snížení obahuje potenciál oslovení nových zájemců o výkon funkce, například z rad vysokoškolských studentů, advokátních koncipientů a dalších zájemců. Jejich nižší věk by v těchto případech (při individuálním posuzování v průběhu volby) mohl být potenciálně kompenzován jejich specifickou zkušeností.

Přirozenou a nejméně násilnou cestou vedoucí ke zlepšení stávající situace je tedy kromě tolik diskutovaného vzdělávání přísedících jejich generační obměna. Fakt, že je tato obměna nesnadná bez současného zlepšení jejich společenského postavení a finančního ohodnocení, však opět nastoluje již zmíněnou kvadraturu kruhu.

Soudcovské pracovní právo

Význam zastoupení laického elementu v řešení pracovníprávních sporů je umocněn dominantním významem soudního rozhodování pro oblast celého pracovního práva. Jeden z nejvýznamnějších charakteristických rysů pracovního práva totiž tvoří právě význam judikatury pro celkové dotváření pracovníprávní regulace. Hmotněprávní úprava je (s ohledem na snahu o univerzalitu úpravy na straně jedné a reálnou variabilitu pracovních vztahů na straně druhé) v pracovním právu provedena na příznačně obecné úrovni. Proto je pro pracovní právo charakteristické zejména používání otevřených právních pojmů, jejichž konkretizaci provádí až soudní praxe. Obsah těchto otevřených právních pojmů dotvářených soudním rozhodováním je pro podobu pracovního práva zásadní a charakteristický a jeho soudní interpretace a aplikace má v praxi klíčový vliv na rozhodování pracovníprávních sporů.⁸

I když lze namítnout, že relevantní pracovníprávní judikatura je tvořena soudy vyšších instancí, u kterých se přísedící nevyskytují, je nutno brát v úvahu, že analýza skutkového stavu, včetně jeho normativního ukotvení (například v pojednávacích nepsaných regulativech), má přímý význam i pro rozhodování vyšších soudních instancí. Právě v procesu naplňování obsahu otevřených právních pojmů je totiž využívána nejen odborná právní erudice soudce, ale velkou měrou též jeho zkušenost mimoprávní, opírající se o znalost pracovního prostředí. Jak už bylo

zmíněno, tato znalost odráží i kulturu tohoto prostředí včetně jeho vnitřní normativity obsahující zvyky, normy, obvyklé postupy, způsob organizace, legitimní očekávání aktérů, reálnou míru odpovědnosti, rozumnou míru pečlivosti, posouzení obvyklých rizik a další aspekty formující konkrétní pracovní prostředí a jeho morálku. Na příkladech rozdílů mezi prostředím administrativním, výrobním, zemědělským, uměleckým či například pedagogickým je možno tuto skutečnost přesvědčivě demonstrovat.

Sociokulturní ukotvení soudců

Zatímco v porotních systémech či v některých systémech rozhodčího soudnictví existují nástroje zkoumání hodnotových preferencí, vzdělanosti, rodinného zázemí a tradic či zkušenosti, v českém systému taková možnost u soudců ani přísedících dána není. Z tohoto důvodu jsou úvahy o posílení diverzity reálným z atraktivním výkonu funkce přísedících dalším společenským vrstvám a věkovým skupinám namíště. Bylo by chybou podlehnout aktivistickému přístupu požadujícímu formální diverzitu laické justice s ohledem na věk, gender, náboženské přesvědčení, rasu či požadované vzdělání. Stojí však za povšimnutí, že například v Německu se při ustanovování přísedících pracovních soudů do funkcí přihlíží ze zákona k paritě mužů a žen a současně jsou zvlášť ustanovováni laici z řad zaměstnanců a zaměstnavatelů. Tento požadavek reflektuje uznání zvláštního významu těchto kritérií a může být námětem i pro tuzemskou odbornou debatu.⁹

Soudce z povolání je vždy do určité míry socio-kulturně determinován svým víceméně úzce specializovaným vzděláním (ve kterém například ve většině případů absentuje mj. vzdělání ekonomické) i ukotvením svého profesionálního stavu v rámci společenské stratifikace. Současně je zjevným faktem, že soudce z povolání principiálně nemá osobní zkušenosti z prostředí pracovního poměru.¹⁰ Výše uvedené sice nemusí nezbytně rozhodovací proces deformovat, ale je to dobrým argumentem pro systémové posílení rozhodování o další osoby, které mají zkušenostní vhled do problematiky. To však platí jen tehdy, je-li tento vhled reálný a aktuální.

Pracovníprávní spory v době pandemické a post pandemické

Význam osob s aktuální zkušeností pracovního prostředí vzrůstá úměrně se silící dynamikou, komplexností a heterogenitou společenského vývoje. Současná pandemická krize a s ní související ekonomické a sociální následky, včetně proměny pracovního trhu či forem práce (např. rozšíře-

ní práce z domova či využití sdílených pracovních míst), představuje právě takový případ.¹¹ Některé fenomény přináší tato doba zcela nově, jiné jsou situací akcelarovány. V pracovníprávní oblasti dochází ke kreativní adaptaci účastníků pracovníprávních vztahů na vzniklou situaci a to někdy i na hraně existující pracovníprávní regulace. Jde o přirozený proces, který hledá nové standardy a jehož významnou součástí bude právě pracovníprávní soudnictví, které nové mantinely spoluvytváří.

Vzhledem k existujícím trendům lze důvodně očekávat další tlak na prekarizaci práce, ohrožení sociálního smíru či nárůst individuálních i kolektivních pracovníprávních konfliktů zejména v odvětvích zasažených následky pandemie. V řadě případů lze očekávat i proměny dosavadního pojetí pracovní kázně, morálky, loajality, ochrany osobnosti, lidské důstojnosti, soukromí a mnoha dalších souvisejících oblastí, u kterých důsledky pandemie mnohdy jen akcelerují trendy související s globalizací a překotným technologickým a demografickým vývojem.

Tato proměna se promítá do nástupu nových standardů, které nevznikají jen legislativními zásahy, ale významně též autopoieticky. Nové standardy vznikající „zdola“ jako adaptace na měnící se prostředí tak spoluvytvářejí i v pracovníprávní oblasti často diskutovaný postpandemický „New Normal“. Úspěšná adaptace na současnou akcelarovanou proměnu bude možná i díky optimálnímu fungování pracovníprávní justice, která bude včas schopna zachytit v mnoha ohledech se proměňující paradigma včetně trendů jeho vývoje. V tomto úsilí bude stále významnější schopnost orientace v aktuální realitě, k čemuž by měli být laičtí soudci vybaveni příslušnou osobní zkušeností a kompetencí. Současně s tím by měli i nadále plnit významnou funkci veřejné kontroly, a to zejména vzhledem k možným novým sociálním tenzím, které nelze v postpandemické současnosti ani blízké budoucnosti vyloučit.

Prísedící mají svůj význam možná právě v pracovníprávních řízeních

Prognózy společenského vývoje jsou nejisté zejména v turbulentních časech. I tehdy se však lze opřít o přinejmenším o extrapolaci zjevných základních trendů. Jedním z takových trendů je zrychlující se tempo proměny pracovního trhu, profesních struktur, proměn vzdělanostního profilu, demografických faktorů či nástupu nových technologií. K tomu lze (zejména po zkušenostech nedávné doby) pokorně přiznat relevanci i výskytu „černých labutí“ v podobě nepředvídaných a nepředvídatelných událostí a faktorů. Výsledkem je vzrůstající složitost sociálního systému včetně jeho složky normativní. V takto

složitém dynamickém sociálním systému vzrůstá nejen význam prognostiků a proroků, ale rovněž bystrých analytiků. Jde o ty, kteří jsou schopni reflexe společenské reality včetně trendů nikoliv ve zpětném zrcátku, ale v její současné podobě. A v této činnosti je jednou z rozhodujících kompetencí právě zkušenost v kombinaci s „Common Sense“¹², o které se laické rozhodování opírá především.

Fakt, že laičtí přísedící v pracovníprávních sporech přestali poslední legislativní ataky zdánlivě bez úhony, by neměl vést k úlevnému vydechnutí a odložení problematiky *ad acta* (tedy do dalšího návrhu na jejich eliminaci). Jak bylo v tomto příspěvku vícekrát zmiňováno, na rozdíl od oblasti trestněprávní nebyla totiž důvodnost jejich zastoupení v rámci proběhnuvší diskuse přesvědčivě obhájena. Tento příspěvek se proto pokusil nastínit některá specifika pracovníprávních sporů hovořící ve prospěch účasti laických přísedících, která jsou dle mínění autora důvodem k širší debatě směřující nejen k zachování jejich existence, ale hlavně k reformě jejich fungování v pracovním právu.

Ačkoliv je možné do značné míry souhlasit s kritikou stávajícího modelu účasti přísedících, tyto nedostatky nejsou dostatečným důvodem k odstranění laického prvku z rozhodování pracovníprávních sporů, a to vzhledem k potenciálu, který v sobě tato participace má, ovšem za předpokladu nejen parametrických, ale i systémových změn. Současný formalismus, pasivita a další nedostatky fungování institutu přísedících, které jsou často oprávněně namítány, nepředstavují totiž fatální a imanentní rysy systému laického rozhodování a z tohoto důvodu je možné neuspokojivé fungování systému do budoucna zkvalitnit. Nakolik je to současně reálné, záleží do velké míry na významu, který této otázce přisoudí nejen odborná právní veřejnost, ale též odborové hnutí, další účastníci sociálního dialogu a ostatní subjekty společenského a politického života.

Rozlišování *reálné* a *symbolické* funkce přítomnosti laiků na rozhodování je vždy poněkud zavádějící. V tomto narativu je často jejich účasti (degradované na „pouhou symbolickou“) implicitně podsouvána principiální neúčelnost. Nelze však pomínout skutečnost, že jednou z významných funkcí jejich participace je veřejná kontrola. Ta je kromě účasti „divácké“ veřejnosti (včetně sdělovacích prostředků) zajišťována i prostřednictvím přísedících, a to i jejich pouhým pasivním monitoringem.¹³ I když je taková účast minimální a z hlediska funkčního zapojení do rozhodování určitě nikoliv optimální, přesto ji nelze vzhledem k výše uvedenému považovat za neúčelnou a redundantní.¹⁴

Prísedící v pracovníprávních sporech sice „přežili“ rok 2021, nazrál však možná

čas na změnu, která by měla zahrnovat posílení nezávislosti jejich postavení systémovými změnami a dále parametrickými změnami týkajícími se podmínek výkonu jejich funkce a zejména ohodnocení. Taková reforma by mohla být základem pro zatraktivnění funkce přísedících a posílení její společenské prestiže.

Tato prestiž je však přímo závislá na vnímání smysluplnosti institutu přísedících veřejností. Do tohoto úsilí je proto potřebné zapojit odborové orgány, zástupy zaměstnavatelů, vzdělávací instituce i hromadné sdělovací prostředky. Bez tematizace a jasné artikulace problematiky ve veřejném prostoru bude otázka laického elementu v pracovněprávním soudnictví opět odkázána na vlnu náhlého zájmu následující po dalším budoucím návrhu na zrušení. A to bude možná pozdě.

- 1 Aktuálně např. V. Lajsek: Přísedící a laický prvek v justici; 2020; Praha, nakladatelství Leges.
- 2 Nejde pouze o standardy vznikající „shora“, tj. formou vyžadování určitého druhu chování v rámci hierarchické struktury. V mnoha případech se tyto standardy rodí zcela opačně, tedy „zezdola“, a to zvykově – včetně mlčenlivé, avšak vědomé tolerance určitého druhu jednání.
- 3 Zvláštní zmínku si zaslouží nepsaná interní pravidla, která jsou v rozporu s kogentními ustanoveními pracovního práva – například v oblasti délky pracovní doby, bezpečnosti práce, odměňování apod.

- 4 Zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2016, sp. zn. II. ÚS 2430/15 a ze dne 6. 9. 2016, sp. zn. II. ÚS 3383/14, týkající se tvorbou rozvrhů práce a výběru přísedících.
- 5 Důvodová zpráva k návrhu změny zákona o soudech a soudcích, 2018.
- 6 V této souvislosti vzniká nebezpečí nevyváženosti a narušení neutrálního přístupu k stranám pracovněprávního sporu v případech zaměstnanců zahraničních nebo nadnárodních korporací. Hodnotová měřítka přísedících mohou v takových případech zvlášť citelně odrážet jejich odlišnou historickou zkušenost.
- 7 Není ani možné takovou míru osobního názorového nastavení zkoumat či dokonce kvantifikovat, jak se to děje například v systémech využívajících porot či v některých formách rozhodčího řízení.
- 8 Tuto skutečnost je možno ilustrovat například obvyklou klasifikací různých stupňů závažnosti porušení pracovní kázně ve sporech o neplatnost ukončení pracovního poměru.
- 9 Na rozdíl od sporů rodinnoprávních, v kterých bývala genderová nevyváženost senátů (před úplným zrušením účasti přísedících v této oblasti) často neúspěšně namítána, a to z pochopitelných důvodů, u sporů pracovněprávních by tato námitka nacházela zřejmě své uplatnění spíše v úzce specifických případech, například u sporů týkajících se diskriminace, obtěžování apod.
- 10 Na rozdíl od dřívějších dob v současnosti neexistuje zásadní deficit např. často uváděného příkladu chybějící zkušenosti v oblasti zemědělství, ale absentuje osobní zkušenost např. se složitějšími korporátními struktura-

mi, které vytvářejí světy často globalizované pracovní kultury a složitých sociokulturních vztahů.

- 11 Viz např. analýza ČNB: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Covid-na-ceskem-trhu-prace/
- 12 Zvolený anglický termín není, na rozdíl od „selského rozumu“, pejorativně zatížen a termíny „obecný, obvyklý, běžný rozum“ postrádají přiléhavost.
- 13 V nadsázce lze účast přísedících i v té nejpasivnější podobě přirovnat k účasti otce u porodu, přinášející pouhý prvek vnější kontroly, jakkoliv pasivní a veskrze laické. Tato kontrola má však potenciál korigovat jednání autorit vůči aktérům – omezuje mj. projevy autoritativnosti či byrokratičnosti vyplývající často z rutiny vysoce kvalifikovaných specializovaných povolání.
- 14 Obecně upadající důvěra v demokratické instituce si nadto připomínku demokratických principů a tradic, dle mínění autora, žádá.

JUDr. Petr Frischmann, Ph.D. (office@frischmann.cz) je advokátem a odborným asistentem na Katedře ekonomie a práva, Škoda Auto Vysoká škola (Department of Economics and Law, Škoda Auto University) Na Karmeli 1457, 293 01 Mladá Boleslav, Česká republika. Zaměřuje se na problematiku pracovního práva, smluvního a korporátního práva a ochrany duševního vlastnictví.

Recenze

Nová vědecká éra? Od byrokratické komerce ke kreativitě ve veřejném zájmu

Jan Keller

Hrubec, Martin – Kopecký, Martin (eds.): Nová vědecká éra?: od byrokratické komerce ke kreativitě ve veřejném zájmu. (eds.). Praha: EPOCH, 2021, 153 stran, ISBN 978-80-278-0029-2.

Recenze kladně hodnotí popis aktuální situace v oblasti bádání věd o společnosti a v oblasti věd humanitních. Určité rezervy spatřuje recenzent v odhalování hlubších příčin současného stavu, kdy je bádání ve zmíněných oblastech podrobena dvojímu tlaku komercializace a byrokratizace. Určitou skepsi pak Jan Keller vyjadřuje ohledně návrhů na řešení neutěšených poměrů. Vyslovuje přesvědčení, že kniha je příkladná nejen ve svých analýzách, ale také v míře bezmocnosti, s jakou badatelé v oblasti společenských věd na takto skvěle popsanou situaci reagují.



Skupina osmi autorů pod vedením Marka Hrubce a Martina Kopeckého vydala sborník statí zabývajících se podmínkami, jež byly nastaveny pro bádání ve sféře společenských a humanitních věd. V řadě příspěvků nalezneme kvalitní a zavěcnou diagnózu současného stavu v této oblasti. Autoři se shodují v tom, čím společenskovední badatelé v současném systému produkce vědění strádají. Hovoří o urputné snaze přeměnit vědce v jakéhosi podnikatele působícího v oblasti poznání. Kritizují dnes běžné hodnocení vědeckých výsledků podle kritérií časopiseckých da-

tabází vlastněných privátními firmami. Píší o neblahých důsledcích přesunu od promyšleného financování akademických institucí k financování více či méně nahodilých krátkodobých projektů. Velkou pozornost věnují závislosti badatelů na grantech, které vyžadují stále více výkaznictví pohlcující čas i energii, jež by mohly být věnovány samotnému studiu. Zmiňují se o absurdnosti situace, kdy z hlediska hodnocení vědce rozhoduje počet publikací bez ohledu na jejich relevanci a počet citací bez ohledu na míru jejich souhlasu, či naopak kritičnosti vůči výsledkům práce

publikujícího autora. Zmiňují se o důsledcích, které má převzetí impaktového faktoru odborných časopisů z oblasti přírodních věd a technických oborů pro charakter bádání v oblasti věd o společnosti. Shodují se v tom, že každoroční vykazování publikací odvádí od práce nad hlubšími tématy a přináší vítězství krátkodobosti nad soustavností. Jiní ostatně již dávno poukazovali na skutečnost, že patrně nikdo z velkých myslitelů osvícenství včetně Immanuela Kanta by z hlediska dnes nastavených kritérií vědeckého bádání neobdržel pro sepsání svých myšlenek grantovou podporu.

O něco méně výrazné je v knize zachyceno, co vlastně k současné neutěšené situaci vedlo. Termín „byrokratická komerce“ je příliš závažný na to, aby se autoři věnovali jeho hlubší analýze jen na několika málo místech. Zde nenalezneme nic, co by již nebylo z příslušné bohaté odborné literatury známo. Přitom by bylo záhodno podrobněji vysvětlit, jak se vlastně stalo, že dva na první pohled tak odlišné faktory, jako jsou tržní princip a byrokratický přístup, se ve svém působení na vědce úzce propojily, čímž vznikl silný synergetický efekt, jehož tlak ohrožuje samotný smysl jejich činnosti. V historickém rozměru nejlouhoběji jde v tomto směru text Josepha Feinberga, který je zároveň mistrovsky stylisticky zvládnut zejména tam, kde popisuje mechanismus udělování grantů a jeho dopady na psychické rozpoložení žadatelů. Alespoň jedna z vynikajících pasáží stojí za ocitování: „Jako žadatel musím být jak arogantní, tak podřízený, chlubit se sám sebou, zatímco se plazím k anonymním, velkorysým nadřazeným. Musím vědět všechno, abych prokázal svou kvalifikaci, a zároveň musím vědět nic, protože je třeba ještě provést výzkum. Musím zhustit bohatý svět myšlenek do úzké výzkumné otázky, která musí být závažná, avšak na kterou lze snadno odpovědět. A pak se musím zaměřit na osobité zájmy malého čtenářské-

ho publika posuzovatelů, o nichž se nikdy nesmím nic dozvědět.“

Také autor recenze se jen tak mimochodem setkal s případy, kdy člen hodnotícího panelu věděl o posuzovaném tématu méně než málo, zcela zjevně se zabýval úplně jinou oblastí, takže jím zhotovený posudek vykazoval až překvapivou neznalost, kterou se snažil kompenzovat osobními útoky proti žadateli, jistý si svou anonymitou. Proti verdiktům postaveným pouze na osobních animozitách přitom není v našem světě vědy a poznání žádné odvolání.

Vraťme se k otázce hlubších příčin tohoto stavu provozování společenských a humanitních věd. V podstatě jde o důsledek snahy řídit vědu jako firmu. V jejím základu stojí dvě premisy. Předpokládá se existence univerzálně platných zásad řízení, jež lze aplikovat na jakoukoliv oblast lidské činnosti i přesto, že také v rámci samotné vědy o řízení se již déle než půl století uznává princip kontingence. Přitom se věří, že takto univerzální zásady řízení nemohou pocházet odjinud než z anglosaského světa, a to i přesto, že na své meze narážejí i ve Spojených státech. Řízení vědy jako firmy pochopitelně vyžaduje pravidelné evaluace vědecké činnosti realizované pokud možno v co nejkratších intervalech. Takto nastavená evaluace zase nutně vyžaduje měřitelnost hodnotících kritérií. Ve výsledku je badatel udržován v pozici poníženého žadatele vystaveného hodnocení, jež nemůže mít příliš společného se smyslem jeho práce.

Logika vzešlá původně z tržního prostředí je tak oděna do stále hustějšího předu čistě byrokraticky sledovaných ukazatelů, čemuž se, jak správně autoři poukazují, společenskovědní badatelé více či méně ochotně přizpůsobují a volí takové strategie bádání a publikování, jež těmto tlakům vycházejí vstříc. Kruh výkaznictví, které pokud vůbec o něčem svědčí, pak snad jen o míře poddajnosti badatelů, se tím uzavírá.

V knize nalezneme i návrhy, jak situaci řešit anebo jak se jí snažit alespoň vzdorovat. Příspěvek Josepha Feinberga je i zde nejkonkrétnější. V zásadě navrhuje přestat hrát hru na všemocné hodnotitele a pokorné žadatele. To by ovšem předpokládalo mnohem vyšší míru solidarity, než jaká aktuálně je a patrně i do budoucna bude v souboru našich společenskovědních badatelů přítomna. Jiní autoři se shodují na tom, že dlouhodobé financování akademických institucí přece jen přinášelo méně negativních dopadů na práci vědců než současný systém. Jisté rozpaky vyvolává poslední a nejdelší příspěvek z pera autorky Anke Grotluschenové. Pojednává o významu vzdělávání k politické gramotnosti a globálnímu občanství. Jedná se o téma jistě zajímavé, zmíněný příspěvek však mohl být sepsán (a patrně také sepsán byl) bez znalosti textů ostatních autorů a bez jiné než hodně nepřímé vazby na probírané téma. Je to jistě kvalitní článek, měl však být ozdobou úplně jiného sborníku.

Pesimista by po přečtení celé knížky patrně usoudil, že pro ty, kdo se zabývají bádáním v oblasti společenských a humanitních věd, publikace příliš nového nepřináší, zatímco ty, kteří řeší jiné problémy, podle všeho zrovna neosloví. Optimista však může vyjádřit opatrnou naději, že publikace by mohla být poučná pro všechny ty, kdo v oblasti společenských věd hovoří a píší o svobodě každého konstruovat si volně sociální realitu podle sebe a podle svých hodnotových preferencí. Srážka těchto dnes tak rozšířených iluzí se skutečností je totiž málokde tak evidentní jako právě v případech společenských věd.

Prof. PhDr. Jan Keller, CSc.

(jan.keller@osu.cz) je profesorem na Katedře zdravotně-sociálních studií Fakulty sociálních studií Ostravské univerzity (Faculty of Social Studies, University of Ostrava), Československá 16, 702 00 Ostrava. Zaměřuje se na dějiny sociologie, sociologii organizace a na problematiku sociálního státu.

Česko versus budoucnost: Naše dnešní krize a jak z ní ven

Jan Mertl

Klimeš, David: Česko versus budoucnost: Naše dnešní krize a jak z ní ven. Praha: Vyšehrad, 202, 247 stran, ISBN 978-80-7601-333-9.

Recenzovaná publikace se věnuje aktuální problematice fungování českého státu třicet let po listopadové revoluci. Autor ukazuje, v čem spočívají hlavní problémy Česka jako země, která by sice mohla být na budoucnost dobře připravena, ale z určitých důvodů není. Věnuje se z pohledu novinářské zkušenosti klíčovému oblaku života v Česku a poukazuje na místa, kde se vyskytuje „zaseklý stát“. Publikaci lze doporučit čtenářům, kteří se chtějí čtivou formou dovědět, co brzdí současné Česko a kde jsou úzká místa, s nimiž mohou mít v nějaké formě osobní zkušenost, ale v této knize je najdou jasně popsán a kriticky zhodnocen.

Recenzovaná publikace se věnuje aktuální problematice fungování českého státu třicet let po listopadové revoluci. Přes řadu ús-

pěchů a nesporný ekonomický vzestup je současné fungování českého sociálně-ekonomického systému doprovázeno také ne-

žadujícími jevy a nevyužitými příležitostmi. Autor chce proto ukázat, v čem spočívají hlavní problémy Česka jako země, která by

sice mohla být na budoucnost dobře připravena, ale z určitých důvodů není. Reaguje tak na jistou míru frustrace, kterou kdysi prezident Havel nazval „blbou náladou“ a která se tak či onak objevuje v českém prostředí dosud. I když pochopitelně v různých formách – sociálním vyloučení těch, kteří na zapojení do české společnosti již rezinovali, neodbytném pocitu, že by to přece mělo a mohlo fungovat lépe, a lítosti nad tím, že se to pořád nedaří. A projevuje se i konkrétním zaostáváním určitých sektorů či odkládáním nutných reforem v oblasti sociální politiky, jejichž urgence však nemá být mostem k jejich špatnému, odborně nepodloženému či nerovnosti prohlubujícímu provedení.

Je zjevné, že řada problémů existovala v Česku už před epidemií koronaviru – v tomto smyslu tento náhlý socioekonomický šok spíše, jak už to bývá, nasvítí (ne)schopnost české veřejné správy vyrovnat se s přišedšími úkoly a turbulencemi. Jak autor ukazuje, i v dalších oblastech, jako jsou peníze, rodinná politika, vzdělávání nebo zdravotnictví, má český „zaseklý stát“ (řeceno jeho slovy) řadu restů, které se táhnou dlouhá léta, jsou doprovázeny nízkou odvahou a schopností politiků se jimi zabývat a koncepčně je řešit.

Určitým problémem autorova přístupu je však poukazování na sociálně-politické problémy, jako je spoluúčast ve zdravotnictví, délka rodičovské dovolené nebo výše sociálního pojistného, které sice skutečně ukazují neuralgické body příslušných sociálních systémů, ale zpracování v knize nepřekročilo rámec novinářské zkušenosti a zviditelnění tématu. To autor umí a dělá opravdu dobře, nicméně z odborného hlediska tyto otázky nestojí tak, že stačí na ně poukázat, už konečně zavést spoluúčast, snížit pojistné a zkrátit dobu pobírání rodičovského příspěvku – takhle jednoduché to opravdu není. Konkrétně třeba ve zdravotnictví je rozvoj komerčního připojištění oblíbenou mantrou zejména pravicových politiků, ale vzhledem k tržnímu selhání a informační asymetrii při zdravotní taxaci velmi záleží na tom, jaké budou vazby mezi univerzální a volitelnou částí systému, jaká bude péče pro ty, co si ho nebudou moci dovolit, co bude takové připojištění krytí a zda pro některé formy zdravotní péče a služeb (např. pro autorem zmíněnou volitelnou zubní péči) nejsou vhodnější produkty předplacené. „Logické zlepšení“ – tedy kombinace úhrady z veřejného zdravotního pojištění a připojištění (s. 199) – vypadá takto pojmenovanou lákavě, ale v praxi je kvůli tlaku na rozpočet zdravotních pojišťoven v řadě případů nedosažitelné.

Obdobně i zvýšení pojistného pro kuřáky je oblíbeným tématem českých médií, ale v praxi ho – podobně jako jinde ve světě v univerzální části systému – pravděpodobně v budoucnu neuvidíme. Stejně tak případné snížení sociálního pojistného provést lze, ale pro zachování sociální ochrany musí



být současně doprovázeno zvýšením financování solidární složky penzí ze všeobecných daní. Obecně žádoucí nastavení sociálních systémů nespočívá ve snaze „ulevit státu, který míří do krize“, na niž se autor až příliš často odvolává za tichého (a mnohdy nepodloženého) předpokladu, že v soukromých zdrojích je prostor pro řešení větších. Naopak: u nastavení příjmů a výdajů zmíněných sociálních systémů je nutné, aby byly trvale udržitelné a zároveň plnily funkce, které chceme. To ovšem vyžaduje politický konsensus, zejména na výši povinných plateb (a daní), čehož je v Česku krajně obtížné dosáhnout a kruh se uzavírá...

Autor má značný talent na „vyhmátnutí“ klíčových a palčivých problémů současnosti, které omezují Česko v rozletu a limitují jeho kapacitu zvládat obtížné situace – včetně epidemie koronaviru. Je rovněž jasně patrná jeho rozmrzelost z nevyužití příznivého období před jejím nástupem, kdy byly parametry veřejných rozpočtů slušné, a přesto nedošlo k posunu řady otázek, o fungování politiky a politické kultuře nemluvě. David Klimeš správně vnímá, že mechanismy české politiky fungují nestandardně a že se stávají věci, které by se při vyšší úrovni veřejné politiky orientované na výsledky stávat prakticky nemohly – k tomuto uvádí prů-

běžně řadu výživných příkladů, jak si tu vlastně žijeme. Ocenit lze také přesné a výstižné formulace vysvětlující chování jednotlivých politiků a sociálních skupin.

Samotný text recenzované knihy je uveden předmluvou bývalé slovenské premiérky Ivety Radičové a uzavřen osmi doslovy osobností české veřejné debaty, je tedy zářmován názory a reflexemi lidí převážně s akademickou zkušeností. Publikaci to určitě prospělo, mimo jiné i proto, že potvrzuje účelnost autorova záměru připravit Česko lépe na budoucnost a dokládají, že autor není sám, kdo dané problémy pocituje.

Publikaci tak lze doporučit čtenářům, kteří se chtějí čtivou formou dovědět, co brzdi současné Česko a kde jsou úzká místa, s nimiž se v nějaké formě setkali, ale v této knize je najdou jasně uvedené. Uvědomí si také mnohé paradoxy, s nimiž je fungování českého sociálně-ekonomického systému spojeno, a zamyslí se nad tím, zda by opravdu nešlo některé z nich odstranit. Samozřejmě, že to nejde vždy a všude, konec konců nějaké ty paradoxy najdeme i v přírodních vědách a jsou obvykle ukázkou střetu odlišných logických principů, které na sebe naráží, nebo výjimkou z jinak obecně platného pravidla, na jejímž základě se případně mohou tvořit paradigmatu nová. Málokdo z českých novinářů dokáže o současnosti psát tak přitažlivě jako David Klimeš, a proto je jeho kniha cenným příspěvkem k identifikaci problémů, do jejich řešení bychom se – ač zatíženi batůžkem nákladů na proběhnutí koronavirovou epidemii – měli brzy pustit.

Doc. Ing. Jan Mertl, Ph.D.

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

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

Z obsahu říjnového čísla

● Povinné vzdělávání zaměstnanců v sociálních službách	6
● Institut vzdělávání APSS ČR: Nabídka otevřených kurzů	8
● Terapeutické rodičovství v praxi českých rodičů	12
● Dlouhodobá péče - zajištění důstojného stárnutí a kvality života ve stáří	16
● Demence v Evropě	20
● Tísňová péče jako podpora nezávislosti a autonomie	24
● Veřejný ochránce práv: Deinstitutionalizace poskytování sociálních služeb v České republice jako stále aktuální téma	26
● Technologie: Aplikace pomáhá s tréninkem zraku u dětí s postižením	31
● Je možné cílovou skupinu sociální služby vymezit s ohledem na území	34

Impacts of the Covid-19 pandemic on single parents – initial research results

The article presents the initial results of the „Impacts of the Covid-19 pandemic on single parents” project. It was determined, for example, that in terms of socio-economic status, the decline in the material security of families was much more likely to affect single parents who worked prior to the pandemic as self-employed persons (compared to employees) as well as parents without a higher education, the working conditions of whom in terms of the stability of their employment contracts and flexibility of work were less favourable than those of university graduates.

Lay arbitrators – a historical relic or a functional guarantor of labour protection?

The article addresses the issue of the participation of lay arbitrators in the labour justice system. According to the author, the specifics of employment legislation serve to legitimise the participation of lay persons, as evidenced by experience abroad. However, in order to increase the functionality and the necessary generational change of such arbitrators, it will be necessary to strengthen the independence of the process via the systemic adjustment of both the length of the arbitration mandate and the appointment mechanism. Such changes have the potential to enhance the quality and functionality of the participation of arbitrators in labour disputes, especially with respect to training and increases in remuneration.

Review of the book „A new scientific era? From bureaucratic commerce to creativity in the public interest” – Hrubec, Martin – Kopecký, Martin (eds.): Nová vědecká éra?: od byrokratické komerce ke kreativitě ve veřejném zájmu. (eds.). Praha: Epocha, 2021, 153 pages, ISBN 978-80-278-0029-2.

The review provides a positive assessment of the publication in terms of the description of the current

situation in the fields of the research of both social sciences and the humanities. However, the reviewer expresses certain reservations with concern to revealing the deeper causes of the current situation that involves research in these areas being subjected to the dual pressures of commercialisation and bureaucratisation. Jan Keller is also sceptical of current proposals aimed at resolving this unsatisfactory situation. He believes that the book is exemplary not only in terms of the analysis provided, but also regarding the degree of helplessness with which researchers in the field of social sciences are reacting to the present situation.

Review of the book „The Czech Republic versus the future: Our current crisis and how to recover from it” – Klimeš, David: Česko versus budoucnost: Naše dnešní krize a jak z ní ven. Praha: Vyšehrad, 202, 247 pages, ISBN 978-80-7601-333-9.

This peer-reviewed publication addresses current issues surrounding the functioning of the Czech state thirty years following the November Revolution. The author highlights the main problems faced by the Czech Republic as a country that could be well prepared for the future, but for a number of reasons is not. Based on journalistic experience, the author focuses on key areas of life in the Czech Republic and points out the areas in which the state appears to have become "stuck". The publication can be recommended to readers who wish to appraise themselves in a readable way of just what is currently holding back the Czech Republic and where the worst bottlenecks occur; while readers may well have had personal experience of some of these issues, they will find that the book provides a clear description and critical assessment of the various problems involved.

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

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

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

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

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

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

Kontakt

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

FÓRUM sociální politiky

