

# **Národní zpráva o rodině**

## **(zkrácená verze)**

## OBSAH

<b>I. Rodinná politika v České republice .....</b>	<b>3</b>
I. 1. Rodina a její funkce ve společnosti z hlediska státu .....	3
I. 2. Strukturální lhostejnost společnosti vůči rodině .....	4
I. 3. Východiska rodinné politiky .....	5
I. 4. Typologie rodinné politiky .....	6
I. 5. Autonomie rodiny a úloha státu .....	7
I. 6. Vývoj rodinné politiky v České republice .....	8
I. 7. Institucionální zajištění rodinné politiky v České republice .....	9
<b>II. Sociodemografická syntéza podmínek rodinného života v ČR .....</b>	<b>10</b>
II. 1. Populační vývoj .....	10
II. 2. Proměny rodinného života .....	11
Formy rodinného života .....	11
Proměny ve vnitřních rodinných vztazích .....	12
II. 3. Sociálně-ekonomická situace českých rodin .....	13
<b>III. Zajištění podpory rodiny v České republice .....</b>	<b>15</b>
III. 1. Právní základy života rodin .....	16
Rodinné právo v České republice .....	16
Systém trestněprávní ochrany rodiny .....	16
Právní principy systému náhradní rodinné péče .....	17
III. 2. Finanční podpora rodiny .....	18
III. 3. Sociální služby pro rodiny .....	19
III. 4. Rodina a zaměstnání .....	20
III. 5. Rodina a vzdělání .....	22
III. 6. Rodina a zdraví .....	23
III. 7. Rodina a bydlení .....	24
III. 8. Rodina se specifickou potřebou pomoci .....	25
III. 9. Podpora rodiny na úrovni krajů a obcí .....	28
III. 10. Rodinná politika a pojetí rodiny v Evropské unii .....	29

# I. Rodinná politika v České republice

## I. 1. Rodina a její funkce ve společnosti z hlediska státu

Nalézt odpovídající definici rodiny je obtížné nejen s ohledem na různé oblasti použití tohoto pojmu, ale i vzhledem k proměnlivým hodnotovým východiskům v závislosti na kulturním a civilizačním prostředí dané společnosti. V jednotlivých vědních odvětvích a jejich partikulárních oborech se proto význam tohoto termínu liší v závislosti na metodologických postupech (které jsou samy o sobě variabilní), oblasti výzkumu a pojmovém ústrojí. Je proto nemožné hovořit o jediném pevném všeobecně přijímaném pojmu rodiny, ale spíše o jednotlivých aspektech a proměnlivých variantách tohoto termínu tak, jak se odrážejí v různých vědních oborech.

Rodina v nejširším pojetí je chápána jako celek rozličných konstelací takové formy života, která obsahuje minimálně dvougenerační soužití dětí a rodičů, má trvalý charakter a vykazuje pevné vazby mezigenerační a vnitrogenerační solidarity. Rodina jako sociální celek spojený na základě příbuzenské mezigenerační vazby je v tomto pojetí ve své podstatě neměnnou sociální institucí, která jako taková existuje v každém kulturním prostředí a je v něm sociálně uznávána. Další konkrétní znaky rodiny považované za její nezbytné charakteristiky jsou variabilní v závislosti na sociokulturním prostředí a na konkrétních formách rodinného soužití přítomných v čase a prostředí.

V současné společnosti lze někdy pozorovat snahy o co nejširší vymezení pojmu rodiny tak, aby se stal relevantním pro jakoukoli formu soužití dvou či více lidí bez závislosti na mezigeneračním elementu, na přítomnosti dětí či na jakékoli institucionální vazbě. S ohledem na možnost definování rodiny pro politické účely se jeví proto nutným vymezit jednotlivé společensky relevantní funkce rodiny. Právě ohled na oblasti, v nichž rodina poskytuje společnosti těžko a nákladně nahraditelné služby, se musí stát jedním z určujících elementů pro vymezení oblasti rodiny ve vztahu vůči jiným formám lidského soužití v malých sociálních skupinách. Mezi základní funkce rodiny v tomto smyslu patří funkce reprodukční, socializační, sociálně-ekonomická a regenerační. Někdy se hovoří rovněž o funkci tvorby lidského kapitálu ve smyslu přípravy dítěte na plnohodnotný život člověka ve společnosti. Právě tvorba lidského kapitálu je téměř výhradní doménou rodiny, jejíž funkce je v této oblasti nenahraditelná. V ostatních formách soužití rodičů a dětí se daří dobrá výchova jen potud, pokud dokáží stabilní rodinu, uspokojující všechny potřeby dítěte a vytvářející schopnost orientovat se ve světě obou pohlaví, úspěšně imitovat.

Je samozřejmé, že není objektivně možné přesně určit váhu jednotlivých výše zmíněných funkcí pro definici, chápání a užívání pojmu rodina. Preference závisí na konkrétních etických a politických postojích, stejně jako na oboru, jehož prizmatem je na rodinu nahlíženo, ať je to sociologie, psychologie, statistika nebo demografie. Přesto však lze považovat základní funkce rodiny ve vztahu k společnosti v jejich celku za nezbytný prvek pro vymezení pojmu rodina pro jeho používání ve veřejném sektoru.

S ohledem na základní biologické a funkcionální charakteristiky lze v evropském a českém prostředí chápat rodinu v nejširším smyslu za sociální jednotku, jejímž ustavujícím znakem je soužití minimálně dvou generací v přímé příbuzenské linii (rodič-dítě) a vedlejšími znaky je plnění základních rodinných funkcí a žádoucí, nicméně nikoli nezbytné, právně-institucionální zakotvení ve společnosti. Příbuzenský vztah může být výjimečně založen na právních institucích, které nejsou založeny na biologickém rodičovství (např. osvojení). Je třeba zdůraznit, že tato forma rodiny se neomezuje jen na dvougenerační soužití, ale i na vícegenerační typy rodinných soužití. Jejich problematice je nutné se věnovat mj. také v souvislosti s probíhajícími demografickými změnami a s diskusí o formách mezigenerační solidarity.

V užším pojetí je možné za přirozenou nukleární rodinu, která je jednoznačně převažujícím typem soužití v České republice, považovat institucionálně strukturované sociální společenství, které je založené na rodičovském a manželském vztahu jako jeho dvou základních vztahových liniích, a vychází z úpravy rodinného práva. Manželské soužití ostatně svou hlavní funkcí, kterou je podle českého právního řádu právě založení rodiny a výchova dětí, tuto základní podobu rodiny předpokládá.

Širší, biologicko-funkcionálně určené pojetí rodiny lze aplikovat při demografické deskripci heterogenních forem rodinného života založených na jakémkoliv formě soužití dvou osob opačného pohlaví s dětmi. Stát by však měl v koncepci rodinné politiky učinit volbu o tom, jakou formu uspořádání partnerských vztahů považuje za nejvhodnější. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že rodina založená na manželství plní s ohledem na stabilitu partnerského svazku nejlépe všechny své socializační, ekonomické a regenerační funkce. Stát musí však samozřejmě respektovat i jiné formy partnerského soužití s dětmi (vůči kterým musí také směřovat pomoc státu s ohledem na vychováváné děti). Je však třeba si uvědomit, že tyto neformální typy soužití vytvářejí daleko větší tlak na zdroje státního rozpočtu a jsou z něho ve vyšší míře podporovány ve srovnání s manželskými rodinami. V souladu s principem odpovědnosti by stát měl lidem umožnit, aby se svobodně rozhodli o tom, v jaké formě soužití chtějí žít, ale aby zároveň za své rozhodnutí nesli odpovědnost. V tomto rozhodování státu o preferencích v rodinné politice by měl sehrát významnou roli také fakt, že právě rozvoj alternativních forem soužití je jedním z důležitých elementů v populačním regresu. S ohledem na tato fakta by se právě užší právně-institucionální vymezení platné pro rodinu založenou na manželském a rodičovském vztahu mělo stát určujícím pro státní rodinnou politiku.

## **I. 2. Strukturální lhostejnost společnosti vůči rodině**

Postindustriální epocha spolu se vznikem sociálního státu vytvořila prostředí velmi znevýhodňující rodinu a život v rodině oproti jiným formám života. Význam dětí v rámci mezigenerační solidarity jako investice pro hmotné existenciální zajištění ve stáří byl omezen systémem sociální péče a důchodového pojištění, které eliminovalo bezprostřední závislost na dětech. Význam dítěte pro rodiče se posunul do roviny emocionální, což snížilo přímou materiální nezbytnost přítomnosti dětí v rodině a naopak umožnilo jejich nahrazování některými substituty splňujícími emocionální uspokojení.

Přes nezměněný strukturální význam rodin s dětmi pro fungování společnosti, který vyplývá z jejich nenahraditelných nebo obtížně nahraditelných funkcí, nebyl přesun hmotného významu dětí ze sféry přímého hmotného zajištění (vztah dítě – rodič) do sféry nepřímého zabezpečení (generace ekonomicky aktivního obyvatelstva – generace v důchodovém věku) kompenzován změnou přístupu společnosti a státu k rodinám. Tvorba lidského kapitálu a plnění dalších funkcí rodiny nejsou materiálně a finančně oceněny, což při ztrátě přímého materiálního nebo finančního užítku z dětí výrazně znevýhodňuje rodiny s dětmi vůči ostatnímu obyvatelstvu.

Vzrůstající důraz na roli jedince ve společnosti vedl současně k poklesu hodnoty přikládané rodině jako přirozenému základnímu článku sociálního celku. Výchova dětí je přes svůj nesporný význam pro společnost pojímána jako důsledek svobodného rozhodnutí rodičů a jejich preferencí, nikoli jako činnost prospěšná pro všechny. Rozhodnutí mít či nemít děti je považováno za soukromou věc rodičů, kterou společnost nikterak neovlivňuje ani neupřednostňuje.

V této situaci se proto jeví zcela přirozeně jako materiálně výrazně výhodnější náhradní formy života bez dětí. Ve chvíli, kdy je ve společnosti veškeré jednání vztaheno k jednotlivci, nikoli k rodině, a rodina je chápána jako skupina jednotlivců, dochází tím zároveň k její diskriminaci jako jedné formy života před ostatními. Společenská indiference vůči faktu, zda jedinec vychovává či nevychovává děti spolu se vzrůstajícími náklady na dítě a dalšími faktory (snaha výrazně zvýšit životní úroveň rodiny, emancipace a růst vzdělání a kvalifikace žen) vede často k nutnosti zaměstnání obou rodičů, aniž by přitom byla zvýhodněna domácí péče o dítě jedním z rodičů nebo efektivně řešena otázka různých forem vhodné denní péče nerodičovskou osobou (např. dle vzoru jiných evropských států). Současně není počet členů rodiny zohledněn ve volebním systému, což vyvolává v mnoha evropských zemích diskusi na toto téma.

Tato situace, kdy je rodinná forma života komparativně nevýhodná vůči životu bez dětí, souvisí se strukturálními změnami moderní společnosti, a není proto plně odstranitelná (srov. Wingen 2001, s. 63nn). Tento stav je ovšem dlouhodobě nepříznivý, neboť jeho následkem je pokles porodnosti a dokonce úbytek populace. Narůstající náklady spojené s výkonem přirozených funkcí rodiny současně zvyšují nároky na náhradní výkon těchto funkcí rodiny státem. Oba tyto důsledky odrážející se v regresivním populačním vývoji a v postupném nárůstu náhradních funkcí státu a tím zpětně v daňovém zatížení jsou proto východiskem pro formulaci souboru takových opatření, která by upevnila místo rodiny ve společnosti a poskytla rodinám kompenzaci nákladů na výkon jejich funkcí, resp. „ocenění“ tohoto výkonu. Stát se musí snažit uvedenou strukturální lhostejnost vůči rodinnému životu eliminovat i posilováním mezigenerační solidarity v rodině a v celé společnosti.

### **I. 3. Východiska rodinné politiky**

Veřejný zájem na podpoře rodiny se ve chvíli strukturálního znevýhodnění rodinného života oproti jiným formám života stává přirozeným podnětem pro vytváření rodinné politiky. Nehledě na relativně velkou rozmanitost definic tohoto pojmu, který vychází ze sociologie rodiny, lze rodinnou politiku chápat jako soubor činností a opatření státu (resp. orgánů veřejné moci), která vědomě směřují k uznání a podpoře výkonu rodinných funkcí ve společnosti včetně finanční i nefinanční kompenzace nákladů na ně vynaložených, a to při současném vymezení sociálních forem, na něž se tato opatření vztahují. Tato opatření nelze ohraničovat pouze dimensí populační nebo sociální politiky. Populační politika se totiž vztahuje pouze k reprodukční funkci, zatímco sociálněpolitická opatření nejsou primárně zaměřena na institucionální podporu rodiny, ale na podporu konkrétních rodin a jejich členů ve stavu sociální nouze. Rodinnou politiku lze proto chápat jako komplexní systém podpory rodin nesměřující k upřednostnění jedné z jejich funkcí (např. populační), ale k posílení schopnosti rodin plnit všechny své přirozené funkce a dále je rozvíjet.

Dlouhodobým celospolečenským cílem rodinné politiky je institucionální podpora zdravé funkční rodiny a podpora zakládání rodin. Konkrétní vymezení hlavních podporovaných funkcí rodiny se však liší v závislosti na socioekonomických a populačních faktorech a na kulturně-civilizačních poměrech. Zejména populační dimenze rodinné politiky je výrazně závislá na vnějších proměnných. V případě zemí se vzrůstající populací se prorodinná opatření soustřeďují především na podporu tvorby lidského kapitálu v přirozeném rodinném prostředí, v zemích se snižující se populací je rodinná politika stále více motivována snahou o propopulační opatření a zaměřuje se především na reprodukční funkci rodiny.

Právě ohled na přirozené funkce rodiny a jejich význam pro společnost je trvalým východiskem státní politiky ve vztahu k rodinám. Jejím cílem by mělo být vytvoření takového prostředí, v němž nebude rodinný život znevýhodněn oproti ostatním formám života, a v němž zároveň budou existovat podmínky pro kvalitní výkon rodinných funkcí v jejich

přirozeném prostředí. Ve chvíli, kdy výkon rodinných funkcí není kompenzován bezprostředně jejich objektem – dítětem, je třeba, aby stát reprezentující společnost v této chvíli přejal roli tohoto kompenzačního, resp. odměňujícího elementu, neboť právě stát je v postindustriální době tím, kdo nejvíce těží z přirozených funkcí rodiny. Proto je také zapotřebí, aby kromě sociální a mezigenerační solidarity existovala a byla legislativně a institucionálně upravena také solidarita bezdětných skupin obyvatel s rodinami, která je sama o sobě podmínkou pro jakoukoli rodinnou politiku.

Charakteristickým prvkem rodinné politiky je průřezovost její agendy, která zasahuje do všech polí sociální politiky a do celé řady dalších politických oblastí. Zejména se přitom jedná o politiku daňovou, vzdělávací, zdravotní, bytovou, dopravní, azylovou a imigrační a v neposlední řadě také o komplex nástrojů regionální a komunální politiky. Všechny tyto politiky bezprostředně ovlivňují život rodin a jejich opatření lze současně přizpůsobovat potřebám rodiny.

Každá ucelená rodinná politika se musí opírat o určitá ideová a etická východiska pevně určená na jedné straně hodnotami sdílenými kulturně-civilizačním prostorem, v němž se aplikuje, na druhé straně pak i konkrétním postojem politické reprezentace. Prve zmíněná hodnotově-kulturně určená etická kritéria jsou trvalým základem pro jednání složek státní správy, samosprávy i občanské společnosti ve sféře rodiny. Jejich zdrojem je tradice evropského humanismu a úcty k člověku, lidské důstojnosti a svobody, tradice sociální a mezigenerační solidarity a v neposlední řadě také dědictví křesťanského pojetí rodiny jako základního článku společnosti. Konkrétní přístupy vycházející z těchto nadčasových hodnotových kořenů se pochopitelně v čase proměňují v závislosti na různých socioekonomických a kulturních faktorech. Ve dvacátém století se pod vlivem státně-kolektivistického a zároveň kulturně-individualistického vnímání sociální reality výrazně transformovala také role obecných etických východisek při formování opatření státu v oblasti rodiny. Tyto změny zasáhly politický přístup k rodinné politice, v němž se prosadil individualizující a atomizující přístup zaměřený na jednotlivce. Otázkou, jíž je třeba vyřešit, je, jaký přístup k určení cílové skupiny se stane určující v budoucím přístupu státu k rodinné politice.

#### **I. 4. Typologie rodinné politiky**

Systémy rodinné politiky lze zakládat na variabilních kombinacích různých forem podpory rodiny, typů hlavních intervenčních opatření a odlišných akcentací očekávaných výsledků. Pestrá typologie možných forem rodinné politiky souvisí přirozeně také s jejich odlišnými hodnotovými zakotveními, kulturními tradicemi a rysy politické kultury různých civilizačních prostředí. Přesto lze v rámci Evropy hovořit o čtyřech základních typech rodinné politiky v návaznosti na základní formy sociálního státu a sociokulturní specifika jednotlivých regionů. Pro tzv. německý model charakteristický pro středoevropské prostředí je typická především značná štědrost vůči rodině, zejména v sociální a daňové sféře, a institucionální podpora rodiny. Tzv. francouzský model je podobně jako německý založen na vysoké míře ekonomické intervence státu ve prospěch rodiny. Současně klade důraz na slučitelnost rodiny a zaměstnání, v největší míře v podobě tzv. modelu dvou rolí (rodinné a pracovní, vykonávaných jedním rodičem současně). Anglosaský model vychází z tradiční liberální koncepce vztahu státu, společnosti a jednotlivce. Rodina je považována za privátní sféru, v níž je vyloučena jakákoli intervence státu. Podpora rodiny je proto začleněna do rámce sociální pomoci, která je hlavní oporou britského systému sociálního zabezpečení. Tzv. skandinávský model je charakteristický tradiční orientací na rovnost žen a mužů (mj. zde byla zavedena otcovská dovolená ve formě tzv. otcovských dnů) a rovné příležitosti v zaměstnání. Ekonomická intervence ve prospěch rodin je ovšem podle komparativního zkoumání

poskytovaných finančních transferů směrem k rodinám relativně nižší ve srovnání s ostatními modely. Pro tento model je rovněž typické zaměření rodinné politiky směrem k jednotlivým členům rodiny.

Kromě těchto modelů existují v zemích Evropské unie nejrůznější přechodné formy, v nichž se mísí nástroje rodinné politiky vycházející z různých systémů. Nejčastěji je rozmanitým způsobem kombinován systém zajištění prorodinné infrastruktury (ekologická intervence) s finanční podporou rodin (ekonomická intervence). Přesto však nelze jednotlivými modely rodinné politiky a formou jejich smíšení vysvětlovat demografickou situaci a populační vývoj v jednotlivých státech. Nehledě na odlišnost populační a rodinné politiky a na hodnotovou implikaci pojetí jejich vztahu jsou odlišnosti tohoto vývoje způsobeny komplexní souhrou nejrůznějších faktorů závislých na kulturních modelech, životním stylu, hodnotové orientaci, náboženském přesvědčení, imigračním potenciálu atd. Proto jsou časté případy, kdy jsou populační křivky zemí s identickým modelem rodinné politiky velmi odlišné.

## **I. 5. Autonomie rodiny a úloha státu**

Skutečnost, že rodinná politika je ze své podstaty založena na intervenci veřejné moci do soukromého prostoru, vede nezbytně k otázce po legitimitě takového zasahování do života rodiny. Finanční i nefinanční podpora rodiny je často nástrojem k ovlivnění určitých rozhodnutí v této nanejvýš privátní sféře. Proto je někdy předmětem jistého odmítání, které je typické především pro anglosaské prostředí. Přesto je podle většinového mínění odrazejšího se v jednotlivých přístupech rodinné politiky v Evropě možné skloubit princip podpory rodiny s principem respektování její autonomie a soběstačnosti. Důraz je kladen zejména na „ochranu“ rodiny, posilování její soběstačnosti kompenzací některých nákladů a vytvoření prostoru pro maximální míru svobody v rozhodnutích o záležitostech rodinného života. Přínos rodiny vůči společnosti spočívá právě v autonomním výkonu přirozených funkcí rodiny v normálním rodinném prostředí. Jakákoli forma podpory by proto neměla vytvářet pouto závislosti rodiny na státu, ale naopak posilovat soběstačnost a nezávislost rodiny. Právě v tomto momentu spočívá také odlišnost rodinné politiky od politiky výhradně populační.

Nadměrné zásahy státu do sféry rodiny by narušovaly autonomii rodiny a byly by v rozporu s principy rodinné politiky. Na rodině tak musí setrvávat hlavní zodpovědnost za výchovu dětí a formu jejího provedení, stejně jako za zvolení poměru mezi výdělečnou činností a individuální domácí péčí o dítě. Stát tak poskytuje prostor pro umožnění svobodné volby rodičů v různých situacích a přesto, že může vyjadřovat určité preference, neměl by do této volby zasahovat.

Autonomie rodiny neznamená pochopitelně nezávislost na legislativních normách jakožto obecném rámci vymezujícím prostor svobody. Stát proto musí zakročit ve chvíli porušování lidských práv v rodinách, např. v případě domácího násilí nebo týrání dětí. Rodinná politika je však především politikou podpory instituce rodiny jako takové. Proto klade důraz na udržování a posilování vnitřní soudržnosti rodin, včetně mezigeneračních vazeb a rodičovského vlivu. Právě tendence vedoucí k oslabování této soudržnosti a k posilování vnitrogeneračních vztahů mezi vrstevníky v neprospěch vztahů mezigeneračních jsou z pohledu života rodin destruktivní. Naopak soběstačná rodina je předpokladem trvale se rozvíjející občanské společnosti nezbytné pro existenci demokratického zřízení.

## I. 6. Vývoj rodinné politiky v České republice

V době před rokem 1948 explicitní podpora rodiny v tehdejší politickém uvažování nehrála příliš velkou roli, což bylo dáno relativně příznivým populačním vývojem a zároveň přetrváváním tradičního modelu rodiny ještě výrazně neohroženého strukturálními sociálními změnami. Idea pomoci rodinám nacházejícím se v obtížné životní situaci ovšem v českém prostředí pochází již ze starší doby. Lze např. zmínit, že typ mateřských škol zde vychází již z koncepce Marie Palacké – Riegerové, manželky významného českého politika Františka Ladislava Riegera.

Nástup komunistické diktatury před více než padesáti lety znatelně zasáhl dosud přirozeně se rozvíjející českou společnost. Na úrovni politické byl vývoj české rodiny v letech 1948 – 1989 poznamenán především trvajícím tendencí státní ingerence do všech soukromých oblastí lidského života. Komunistický režim přitom propagoval v rodinném chování obyvatel model dvoupříjmové rodiny s výdělečně činnými oběma manželi a poskytoval k jeho uplatnění všechny vhodné podmínky (zařízení denní výchovné péče atd.). Tradiční funkce rodiny – výchovná, socializační aj. – byly postupně přejímány totalitním státem, který se snažil omezit okruh působnosti rodiny především na její biologicko-reprodukční funkci. I přes tento institucionální tlak však rodina zůstávala především místem mezigenerační solidarity a vzájemné pomoci.

Totalitní rodinná politika byla vedena ryze ekonomickými (zaměstnanost žen) a populačními funkcemi (podpora porodnosti). Jejím smyslem bylo rozvolnit rodinné vazby, eliminovat přirozené rodinné funkce a význam rodiny ve společnosti fakticky omezit na jakousi hybridní formu rodiny fungující jen jako prostředí realizace základních biologických potřeb. Vcelku rozsáhlý systém přímé finanční pomoci rodinám (tzv. „*společenské pomoci rodinám s dětmi*“) byl proto podřízen tomuto účelu, mj. jasnou preferencí ekonomické aktivity obou rodičů před domácí péčí o dítě. Přes jasně patrný růst porodnosti vedla politika orientující se podle uvedených zásad (byť naštěstí z velké části plně nerealizovaných) k tak závažným změnám negativně ovlivňujícím společenský vývoj, že se již v 80. letech začaly objevovat náznaky změny tohoto trendu, zatím ovšem pouze na úrovni expertního výzkumu.

Pojem „rodinná politika“ se po pádu totality objevoval v různých koncepčních dokumentech rané fáze polistopadového období, z nichž je potřeba zmínit zejména *Scénář sociální reformy* z r. 1990, v němž je rodinné politice věnována samostatná kapitola. Cílem sociální reformy mělo být opuštění ryze populačního účelu rodinné politiky a zdůraznění nezastupitelnosti rodinných funkcí. Nutno ovšem říci, že rodinná politika definovaná v koncepci sociální reformy z počátku 90. let se měla soustředit pouze na oblast sociální ochrany rodiny cestou finančních transferů.

Během celých 90. let byl základním principem sociální politiky koncept záchranné sociální sítě. Analogicky s touto tendencí byla podpora rodiny soustředěna na pomoc nízkopříjmovým rodinám. Vyústěním tohoto přístupu byla sociální reforma provedená v polovině 90. let se státní sociální podporou jako samostatným pilířem rodinných dávek. Podpora rodiny byla výrazně individualizována a jejím rozhodujícím kritériem se stala sociální solidarita vysokopříjmových rodin s nízkopříjmovými. Na rozdíl od sousedních států střední Evropy, kde se v této době budovaly systémy ucelené rodinné politiky zaměřené na komplexní podporu rodin ve smyslu ocenění jejich výkonů, v České republice se naopak ustavovalo a upevňovalo chápání rodinné politiky jako dílčí formy sociálního zabezpečení, resp. konkrétně sociální pomoci. Pojem sám se navíc postupně vytrácel z oficiálních vládních dokumentů, byť stále zůstával součástí programů některých politických stran. Teprve v posledních letech je možno konstatovat určitý návrat k rodinné politice jako samostatnému tématu politických úvah.

Naopak v neziskovém sektoru postupně po celá devadesátá léta stoupala pozornost věnovaná rodinné problematice. Vznikla také celá řada organizací zaměřených na podporu rodiny, které spolupracují s řadou zahraničních institucí pro výzkum rodiny.

## **I. 7. Institucionální zajištění rodinné politiky v České republice**

Tvorba komplexní koncepce rodinné politiky náleží do působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, které za tímto účelem vytvořilo v rámci své organizační struktury odbor rodinné politiky a sociální práce. Tento odbor je složen ze dvou útvarů: oddělení sociálně-právní ochrany dětí a oddělení rodinné politiky. Právě oddělení rodinné politiky je pověřeno zpracováváním koncepčních materiálů v dialogu s ostatními resorty a sledováním vývoje legislativních i nelegislativních opatření, která se dotýkají podmínek života rodin v České republice.

V širším smyslu slova ovšem spadá problematika rodiny také do kompetence některých dalších útvarů centrálních orgánů státní správy, které se zabývají oblastmi s bezprostředním vztahem k rodině. Jedná se především o resorty zdravotnictví, školství mládeže a tělovýchovy, místního rozvoje, vnitra a spravedlnosti. Jen výjimečně je ovšem dopad politik těchto resortů na rodinu reflektován v jejich organizační struktuře. Tak je tomu v případě Ministerstva zdravotnictví ČR, které zřídilo samostatné oddělení pro matku a dítě. Rámcově lze ovšem říci, že se fakt bezprostředního dopadu řady politik na rodiny neodráží v institucionálním uspořádání relevantních centrálních úřadů státní správy a většinou ani v jejich náplni činnosti. Vzhledem k tomu, že problematika rodiny nepatří do kodifikované přímé působnosti těchto resortů, není v nich personálně zajištěna.

V obdobné situaci se ocitla před časem problematika rovnosti žen a mužů, která se v souvislosti s prioritami Evropské unie v této sféře stala oblastí zvýšeného zájmu. V současnosti je institucionálně zajištěna samostatným útvarům v rámci Ministerstva práce a sociálních věcí, přičemž v každém resortu je implementace politiky rovnosti personálně zajištěna jedním pracovníkem na minimálně poloviční úvazek. Kromě toho je agendou rovnosti žen a mužů pověřena Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů, jejíž předsedkyní je poslankyně PS PČR a místopředsedou náměstek ministra práce a sociálních věcí. Rodinná politika přes svůj průřezový a multidisciplinární charakter ovšem podobného systému institucionálního zajištění zatím využívat nemůže, a to i přesto, že např. se zmíněnou problematikou rovnosti žen a mužů úzce souvisí.

Multidisciplinární charakter rodinné politiky vedl často k úvahám o jejím samostatném institucionálním zajištění. Podobná praxe existuje v řadě evropských zemí, které v minulosti zřídily samostatná ministerstva pro rodinu, pověřená současně některými dalšími průřezovými agendami (ochrana spotřebitele, problematika dětí a mládeže apod.). Výhodou tohoto řešení je zesílení vědomí o významu rodiny a snaze státu o její podporu ve společnosti, současně pak také komplexní pohled na tuto problematiku nezatížený přístupem jednoho resortu. Nevýhodou je odříznutí od některých významných nástrojů rodinné politiky v sociální oblasti, jemuž lze předejít pouze transferem značných kompetencí ve sféře sociálního zabezpečení (např. rodinné dávky) na resort zabývající se podporou rodiny. Rámcově lze říci, že spíše než institucionální řešení je důležité obecná politická vůle k budování koherentní rodinné politiky.

V rámci krajů a obcí spadá rodinná problematika většinou do kompetence odborů sociálních věcí a zdravotnictví. Oblast náhradní rodinné péče je zajišťována orgány sociálně-právní ochrany dětí při krajských a obecních úřadech. Vlastní koncepční činnost v podpoře rodiny ovšem závisí na politické vůli a prioritách krajských či komunálních politických orgánů.

Lze říci, že současná situace institucionálního zabezpečení je spíše neuspokojivá a odráží nízkou pozornost věnovanou ve veřejné sféře rodině. Explicitní opatření rodinné politiky se soustřeďují především na oblast finanční podpory, zatímco další nástroje nefinanční povahy stojí spíše stranou. Tomu odpovídá také nízký nebo žádný důraz věnovaný ve většině centrálních úřadů včetně resortních ministerstev problematice podpory rodiny, který se projevil také při vzniku této zprávy. Ještě znatelnější deficit je pozorovatelný na úrovni krajské a místní samosprávy. Podrobné zhodnocení toho, jak se problematika rodiny promítá do vědomé aktivity těch institucí veřejné správy, jejichž činnost má na život a fungování rodin bezprostřední vliv, je podáno ve III. části Národní zprávy o rodině.

## **II. Sociodemografická syntéza podmínek rodinného života v ČR**

### **II. 1. Populační vývoj**

V 90. letech došlo k významným změnám demografických procesů odrážejícím současné proměny české rodiny. Z hlediska počátku rodinného života došlo ke snížení intenzity sňatečnosti, a to jak sňatečnosti svobodných, tak sňatečnosti opakované. Vstup do manželství je mladými generacemi odkládán do vyššího věku a je také částečně nahrazen rozšiřujícím se fenoménem nesezdaného soužití. V roce 2003 bylo uzavřeno zatím historicky nejméně sňatků (necelých 49 tisíc), podle údajů z roku 2002 by do manželství vstupovalo pouze 66 % mužů a 72 % žen, a to v průměru ve věku 29,7 let, resp. 27,2 let. Podle údajů z počátku 90. let by však při dané intenzitě sňatečnosti vstupovalo do manželství až 90 % mužů a 95 % žen, a to v průměru ve věku 24 a 22 let. Tyto změny sňatečnosti mladých lidí se projevují jednak ve vyšším zastoupení svobodných osob ve věku mladším 30 let, jednak jsou ve vzájemném vztahu s reprodukčním chováním, neboť narození dítěte je tak jako sňatek odkládáno do vyššího věku.

V 90. letech pokračoval vzestupný trend rozvodovosti započatý již za 2. světové války. Novela zákona o rodině z roku 1998 tento trend v roce 1999 přechodně přerušila, ale jednalo se spíše o pozdržení rozvodů z důvodu nových právních postupů než o projev zpřísnění podmínek pro rozvod. V roce 2003 bylo rozvedeno 32 824 manželství, čemuž odpovídá intenzita rozvodovosti 48 %, tj. při zachování této úrovně rozvodovosti by rozvodem skončila téměř polovina manželství. Mezi hlavní příčiny rozvratu manželství patří zejména rozdílnost povah, názorů a zájmů. Nový zákon však umožňuje tzv. smluvený rozvod, tj. pokud se manželé dohodnou, není příčina zjišťována. Podíl rozvádějících se manželství s nezletilými dětmi se v 90. letech snižoval (1990: 72 %, 2002: 64 %). Pokud mají rozvádějící se manželé nezletilé děti, ve většině případů mají jedno dítě (2002: 37 % všech manželství, tj. 58 % rozvádějících se manželství s dětmi), dvě děti má přibližně každé čtvrté rozvádějící se manželství. V 90. letech přišlo rozvodem o jednoho rodiče více než 340 tisíc dětí.

Nejvýraznějším a nejvíce diskutovaným je pokles porodnosti a plodnosti. V 90. letech došlo k historicky nejvýraznějšímu propadu počtu ročně narozených dětí (minimum 1999: méně než 90 tisíc) a průměrného počtu dětí připadajících na jednu ženu v reprodukčním věku. Současná intenzita plodnosti na úrovni 1,18 dítěte na jednu ženu (2003) patří k nejnižším na světě. Na počátku 90. let dosahoval tento ukazatel ještě hodnoty 1,9. Hluboký pokles plodnosti byl podobně jako v případě sňatečnosti způsoben odkladem rození dětí do vyššího věku: současným prvorodičkám je v průměru 25-26 let, před 10 lety rodily ženy poprvé ve věku 22-23 let. V souvislosti s nižším počtem vdaných žen a nižším počtem dětí narozených v manželství a v důsledku větší tolerance k alternativním formám rodinného života (nesezdané soužití, matky samoživitelky apod.) se výrazně zvýšil podíl dětí narozených mimo manželství, a to z hodnot nižších než 10 % na přelomu 80. a 90. let na více než 25 %. Tento „moderní“ trend je zatím patrnější u žen s nízkým dokončeným vzděláním, ženy

vysokoškolačky zatím sledují, i přes odklad do vyššího věku, tradiční uspořádání rodinného života, tj. sňatek a narození dětí do manželství.

Pozitivně je hodnoceno výrazné snížení počtu interrupcí v posledních letech (z počtu 109 tisíc v roce 1990 na 31 tisíc v roce 2002). Na přelomu 80. a 90. let končilo interrupcí více než 40 % těhotenství, v roce 2002 bylo uměle přerušeno pouze 23 % těhotenství. Většina (více než 80 %) umělých přerušování těhotenství je prováděna metodou vakuové aspirace (tzv. miniinterrupce). Vývoj umělé potratovosti svědčí o uvědomělejší plánování rodiny a odpovědnějším sexuálním chování spojeným s častějším užíváním antikoncepčních prostředků. Na druhou stranu však v české populaci stále existuje skupina žen, která podstupuje interrupci opakovaně a považuje ji za antikoncepci „ex post“. Podle údajů z roku 2002 byla daná interrupce první pouze u 56 % žen. V 90. letech se sice výrazně snížila pravděpodobnost ženy postoupit první interrupci, avšak pravděpodobnost podstoupit další zůstala stále vysoká.

## **II. 2. Proměny rodinného života**

### **Formy rodinného života**

Uvedené trendy rodinného chování se promítly do struktury rodinných domácností. V roce 2001 bylo oproti roku 1991 zaznamenáno snížení počtu úplných rodin (z 2 613 tisíc na 2 334 tisíc), a to v důsledku snížení počtu těchto rodin se závislými dětmi (z 1 396 tisíc na 1 091 tisíc). Nejvíce se snížily podíly osob žijících v úplné rodině ve věku do 30 let v souvislosti se snížením sňatečnosti při nedostatečné kompenzaci vyšším počtem nesezdaných párů. V seniorském věku došlo naopak ke zvýšení počtu párů v důsledku nižšího rizika ovdovění. Odklad uzavření sňatku je zřejmý u všech vzdělanostních skupin, u vysokoškoláků je však tento trend zřetelnější.

Počet nesezdaných soužití se z hodnoty 85 tisíc v roce 1991 zvýšil na 125 tisíc v roce 2001. Z pohledu struktury úplných rodin je patrný nárůst podílu nesezdaného soužití především ve věku do 30 let. Ani v této populaci však tyto svazky nekompenzují úbytek počtu legálních manželství. Na rozdíl od států západní Evropy je v České republice nejnižší intenzita života v nesezdaném soužití u svobodných, a to i v nejmladších věkových skupinách. Z hlediska vzdělání vzrostla intenzita života v nesezdaném soužití u mladých osob se středním a s vysokoškolským vzděláním, nejvyšší intenzitu však stále vykazují osoby se základním vzděláním. Podle výsledků sčítání však z hlediska reprodukce není nesezdané soužití zatím rovnocennou alternativou tradičnímu manželství. Podle výběrových šetření se manželství uzavřené po předchozí kohabitaci vyskytuje v populaci manželů do 36 let poměrně často. Zatímco přímý sňatek je stále často spojen s těhotenstvím partnerky, podíl bezdětných nesezdaných párů, které doposud neuzavřely manželství, je ve srovnání s manželskými páry více než dvojnásobný. Manželé se nejčastěji rozhodli pro sňatek v souvislosti s uspokojivou finanční situací či přáním mít děti v manželství. Nesezdaní partneři dali zatím přednost společnému životu bez sňatku zejména z důvodů zkoušky společného bydlení, prozatímní nepřítomnosti dítěte, či hédonistické chuti užívat si života bez závazků.

V porovnání s rokem 1991 bylo v roce 2001 zaznamenáno zvýšení počtu neúplných rodin (z 434 tisíc na 576 tisíc) především v důsledku vyššího počtu neúplných rodin se závislými dětmi (343 tisíc v roce 2001 oproti 254 tisíc v roce 1991). V roce 1991 a 2001 měly neúplné rodiny se závislými dětmi nejčastěji jedno dítě (přibližně dvě třetiny), tři a více dětí žije v necelých 6 % neúplných rodin s dětmi. Intenzita utváření neúplných rodin podle rodinného stavu a věku osoby v čele domácnosti byla v roce 2001 obecně vyšší než v roce 1991.

Počet cenzových domácností jednotlivců se mezi roky 1991 a 2001 zvýšil (z 1 090 tisíc na 1 276 tisíc). V roce 2001 se sice v porovnání s rokem 1991 zvýšil počet i podíl cenzových

domácností tvořených mladými, svobodnými jednotlivci, nicméně vztáhneme-li tyto počty k celé populaci svobodných, která by tyto domácnosti mohla vytvářet, situace se příliš nezměnila. Rozvedení muži zakládají domácnost jednotlivce častěji než ženy, ve vyšším věku (55-59 let a více) však početně převažují domácnosti rozvedených a ovdovělých žen.

### **Proměny ve vnitřních rodinných vztazích**

Vztahy v rodinách mezi partnery a v širší rodině mezi generacemi se mění pod vlivem vývoje sociálních a ekonomických podmínek, demografických procesů i kulturních změn vč. pozvolného pronikání vlivu jiných kultur a zvyklostí. Ve zjišťovaných hodnotových orientacích si rodina a rodičovství své výsadní postavení stále udržují bez ohledu na věk, vzdělání a další charakteristiky, nicméně mladší lidé více než starší nespátřují tak často zásadnější rozdíly mezi legalizovaným partnerstvím v manželství a nesezdaným soužitím. Snižování významu přikládaného legitimitě a institucionalizaci partnerského svazku souvisí ze změnami postavení muže a ženy, podmíněnými poklesem ekonomické závislosti žen na manželovi v důsledku vyšší vzdělanosti a trvale vysoké zaměstnanosti žen, ale také celkovým posilováním individualismu a sociální atomizace.

Změny vztahů v rodině jsou vzájemně propojeny se změnami rolí jejích členů uvnitř i mimo rodinu. I když si hodnoty manželství významněji nekonkurují s profesními ambicemi lidí, roste potřeba harmonizace rodiny a zaměstnání. Zvýšením zaměstnanosti žen ve druhé polovině 20. století a nárůstem požadavků zaměstnavatelů na výkonnost v posledních letech roste potřeba efektivního sladění rodinných a profesních rolí ženy, zatímco pro většinu mužů je dilema práce a rodiny i dnes téměř bezproblémové. I při převaze rodin se dvěma ekonomicky aktivními rodiči se od žen očekává vedle zaměstnání větší podíl na péči o domácnost, od muže pak především finanční zabezpečení rodiny s případnou pomocí při zajišťování „chodu rodiny“. Známá je diskrepance mezi deklarovanými požadavky na rovnoprávné rozdělení domácích prací mezi partnery a přirozenou komplementarostí rolí muže a ženy převažující v reálném životě.

Mění se však hodnotový a normativní obsah mateřství a otcovství a v důsledku toho postavení matky a otce při výchově dětí a rozhodování již o jejich počtu, pak o jejich výchově i budoucím životě. Mění se i postavení dítěte v rodině. Přispěly k tomu kulturně sociální změny i legislativa v oblasti rodinného práva, sociálně právní ochrany a zabezpečení práv dětí.

Pokud jde o mezigenerační vztahy, výzkumy potvrzují jejich blízkost a vysokou úroveň tzv. funkcionální solidarity, ochoty vzájemně si pomáhat v rámci širší rodiny. Současně se ale potvrzuje tendence k nezávislosti jednotlivých generací počínaje samostatným bydlením nukleárních rodin a dospělých jedinců až po malou míru vyžadování pomoci od potomků či rodičů, pokud to situace nutně nevyžaduje. Soužití starých rodičů s rodinami jejich dětí v jedné domácnosti je celkově málo frekventované, častější je tato forma v případě osamělé (rozvedené, ovdovělé) matky. Mezigenerační podpora v rodině je reciproční, ale diferencovaná. Zatímco finanční pomoc častěji směřuje od starší generace ke střední (od prarodičů k rodičům a vnoučatům), praktická pomoc bývá dle potřeby poskytována spíše opačným směrem.

Trvalou pozornost vyžadují dysfunkční rodiny, které lze obecně chápat jako rodiny, kde není plněna (nebo je nežádoucím způsobem plněna) některá z jejích základních funkcí, a kde dochází k závažným problémům v jejím fungování, a to v míře vážně ohrožující rodinu jako celek a především vývoj dětí. Pokud jde o ekonomické funkce rodiny, její proměny během 90. let a v současnosti stručně charakterizují např. následující fakta. Podíl dětí s příjmy na osobu v 1. kvintilu příjmového rozložení se zvýšil z 29 % v roce 1988 na 47% v letech 2000 i 2002.

Počet rodin s nezaopatřenými dětmi v evidenci sociálně potřebných se zvýšil v letech 1996-2002 o 24 %, nicméně případy ohrožení extrémní chudobou jsou výjimečné.

K nejčastěji zjišťovaným faktorům ohrožujícím funkčnost rodiny v mimoekonomické oblasti patří nižší vzdělání spojené s nižší sociokulturní úrovní, nezaměstnanost (některého z) partnerů i případná osobnostní nevyzrálость rodičů. Z hlediska výchovy dětí má dysfunkční efekty jak sociální nezralost a nepřizpůsobivost rodičů, tak jejich nadměrné ambice kladené na dítě nebo na sebe sama (rodiče příliš profesně angažovaní). Pokud jde o vývoj v posledních letech, výzkum problémových rodin ukázal např. tyto tendence: přibývá problémových dětí z dobře situovaných rodin, při zjištění výchovných deviací děti nedostávají sociální pomoc včas nebo její jednotlivé etapy nejsou provázány; excesy v chování dětí a mládeže celkově nabývají na závažnosti, roste agresivita i kriminální charakter jednání dětí a mladistvých.

Dlouhodobým rysem dysfunkčního rodinného chování české populace je vysoká rozvodovost. Nezměnily na tom nic ani sociální a ekonomické změny v 90. letech a na počátku tohoto století. Důvody rozpadů manželství, které jsou oficiálně uváděné v rámci rozvodových sporů, se sice zásadně nemění, na druhé straně skutečné důvody nejsou známy natolik, aby bylo možno vypracovat systém účinných preventivních opatření na snížení rozvodovosti.

Zabezpečení dětí a jejich výchovy v rodině je komplexním úkolem pro různé úrovně intervence a široké spektrum aktérů. Rodiče kromě případné finanční pomoci potřebují jednak služby (sociální, zdravotní či jiné) napomáhající zvládnutí výchovné a zabezpečovací funkce rodiny, jednak podmínky pro skloubení pracovních a rodinných rolí.

O svébytné dysfunkci rodiny můžeme hovořit v případech násilí v rodině. Jedná se o opakované fyzické, psychické nebo sexuální násilí vůči osobě resp. osobám v rodině. Nejčastěji jde o násilí mezi partnery, kdy bývá v naprosté většině případů obětí žena, častými oběťmi jsou ovšem i děti a senioři a zvýšeně ohroženi jsou též zdravotně postižení členové rodiny. V rámci násilí na dvou hlavních ohrožených sociálních skupinách (dětí a ženy) jsou násilné akty v rodině způsobené blízkou, příbuznou osobou velmi časté a v mnoha projevech častější oproti násilí vykonanému osobou cizí.

Nedávný výzkum násilí na ženách zjistil, že téměř 38 % žen zažilo někdy v životě nějakou formu násilí ze strany partnera, vezme-li se v úvahu široká škála chování. 41 % žen se zkušeností s násilím zažilo v průběhu incidentu pocit ohrožení života. Přitom málo žen má potřebu nebo odvahu ohlásit násilný čin na policii obecně, v případech domácího násilí ještě méně. Děti trpí násilím v rodině zejména jako oběti i jako jeho svědci. Osoby blízké dítěti záležitost často podceňují nebo zakrývají. Ke všem zjištěným formám násilí na dětech dochází s naprostou převahou v rodině a viníci jsou převážně rodiče.

Pokud jde o násilí na starších rodinných příslušnících, jde většinou spíše o zanedbávání, ale jsou známy případy týrání ze strany dětí a vnoučat. Charakteristickými jsou případy nedostatečné péče o nesoběstačné rodinné příslušníky, přičemž důvodem může být jak neochota řádně pečovat, tak neschopnost či nedostatek sil a znalostí pro řádnou péči. Pachatelem násilí nebo špatného zacházení, k němuž dochází v domácím prostředí, bývá partner, sourozenec, děti, přítel, vnoučata nebo laický pečovatel.

### **II. 3. Sociálně-ekonomická situace českých rodin**

V roce 2002 převyšoval čistý peněžní příjem na osobu za rok v domácnostech zaměstnanců 96 tisíc korun. Bezdětné domácnosti přitom disponovaly mnohem vyššími příjmy (kolem 138 tisíc korun), oproti rodinám s dětmi dokonce až 1,7krát vyššími. V letech 1996 až 2002 tyto příjmy nominálně i reálně vzrostly, i když relativně rychleji rostly příjmy domácností bez dětí. V obou typech domácností stále hrají zásadní roli pracovní příjmy, které

v průměru tvoří 82 % celkových čistých peněžních příjmů. Dalších zhruba 12 % činily v roce 2002 sociální příjmy a 6 % příjmy ostatní.

Údaje statistiky rodinných účtů vypovídající o nižších peněžních příjmech domácností s nezaopatřenými dětmi než domácností bez dětí jsou vztažené na osobu domácnosti, a proto je zapotřebí přiblížit strukturu domácnosti. Ta je totiž v domácnostech s dětmi a bez dětí značně rozdílná. V souhrnu mají domácnosti s dětmi přibližně 2krát více členů než ty bezdětné – 3,51, resp. 1,74. Průměrný počet ekonomicky aktivních osob je v obou typech domácností zhruba stejný, v bezdětných domácnostech však představují téměř 90 % všech členů, zatímco v rodinách s dětmi jen 45 %. Průměrný počet ekonomicky aktivních osob přítom v posledních letech klesá, a to relativně rychleji než celková velikost domácnosti, navíc v rodinách s dětmi již počet dětí v průměru převažuje nad počtem ekonomicky aktivních osob (1,62, resp. 1,59).

Složení domácnosti se odráží především ve struktuře jejích sociálních příjmů. Zatímco v bezdětných domácnostech tvoří téměř dvě třetiny sociálních příjmů důchody, v rodinách s dětmi dominují dávky státní sociální podpory. Oba tyto podíly však v daných domácnostech vůči roku 1996 relativně poklesly, v rodinách s dětmi přitom o poznání hlouběji (relativní podíl důchodů poklesl v bezdětných domácnostech z 65,1 % v roce 1996 na 63,1 % v roce 2002, podíl dávek státní sociální podpory v rodinách s dětmi z 60,4 % na 53,4 %). Na druhou stranu v obou typech domácností došlo k výraznému nárůstu podpory v nezaměstnanosti na osobu.

Význam jednotlivých dávek státní sociální podpory pro rodiny s nezaopatřenými dětmi se v uvedeném šestiletém období poměrně měnil. Základní dávka – přírůstek na dítě – absolutně vzrostla pouze 1,2krát a relativně dokonce poklesla z 52,0 % na 46,5 %. Podobně se snížila i váha sociálního příspěvku (z 14,4 % na 11,2 %). Relativní pokles zmiňovaných dávek byl kompenzován jak růstem výše rodičovského příspěvku, tak především vyplácením vyšších ostatních dávek.

Příjmová struktura domácnosti rovněž závisí na ekonomické aktivitě jejích členů. V rodinách (s jedním nebo dvěma dětmi) s jednou ekonomicky aktivní osobou vytváří pracovní příjem přes 70 % celkových příjmů, kdežto dvě ekonomicky aktivní osoby přinášejí do rodinného rozpočtu téměř 90 % z příjmů z pracovní činnosti. Relativně nižší pracovní příjem v rodinách s jednou ekonomicky aktivní osobou doplňují ostatní a především sociální příjmy. V rámci sociálních příjmů dominují v rodinách s jednou ekonomicky aktivní osobou dávky státní sociální podpory, v rodinách se dvěma ekonomicky aktivními osobami nabývají na významu dávky nemocenského pojištění, nicméně také v těchto rodinách s dětmi hrají dávky státní sociální podpory stále důležitou roli.

Sociálně-ekonomická situace rodin s dětmi a s minimálními příjmy je ve srovnání s rodinami zaměstnanců s dětmi značně rozdílná. V roce 2002 činil čistý peněžní příjem nízkopříjmových rodin zhruba 43 tisíc korun na osobu, což odpovídalo 53 % příjmů rodin zaměstnanců. Pracovní příjmy zaujímají v nízkopříjmových rodinách „jen“ 55 % všech příjmů, avšak sociální příjmy až 38 %. Na tuto strukturu má velký vliv složení domácnosti, neboť ekonomicky aktivních osob je v těchto rodinách o poznání méně (0,92 oproti 1,59 v rodinách zaměstnanců) a nezaopatřených dětí zase podstatně více (1,95, resp. 1,62).

Hlavním zdrojem sociálních příjmů nízkopříjmových rodin jsou dávky státní sociální podpory, přestože se jejich relativní podíl v letech 1996 až 2002 snížil z 80 % na 71 %. Jejich důležitost dále roste s počtem dětí z 64 % u rodin s jedním dítětem na 82 % u třídětných rodin. Pro jednodětné rodiny má zásadní význam rodičovský příspěvek (s 58% podílem v rámci dávek státní sociální podpory). V rodinách se dvěma dětmi dochází k výraznému nárůstu relativního podílu zejména u sociálního příplatku (ze 7 % na 22 %) i přírůstku na dítě (z 24 % na 36 %). V rodinách se třemi dětmi pokračuje relativní růst přírůstku na dítě a sociálního příplatku a naopak pokles rodičovského příspěvku, i když pomalejším tempem.

### III. Zajištění podpory rodiny v České republice

Vzhledem k tomu, že v České republice neexistuje dosud jednotně koordinovaný systém rodinné politiky na úrovni ústředních orgánů státní správy, jsou opatření na podporu rodiny navrhována a realizována ve věcné kompetenci jednotlivých resortů podle vládních priorit a resortních priorit. Důsledkem je ovšem nízká vzájemná informovanost, neboť chybí společný systém sledování stavu rodinné politiky. Neméně závažným problémem je také častá protichůdnost některých opatření, nebo naopak jejich dublování. To se týká především těch nástrojů rodinné politiky, které jsou sdíleny několika resorty.

Ve smyslu politiky jako systému cílů, opatření a institucí lze pole působnosti rodinné politiky spatřovat v několika hlavních oblastech veřejné správy, které jsou současně hlavními nástroji rodinné politiky. Na úrovni kompetenčně příslušející ústředním orgánům státní správy jde především o daňovou politiku, sociální politiku, politiku zaměstnanosti, bytovou politiku, oblast školství a politiku vůči mládeži, sféru zdravotnictví, azylovou a imigrační politiku a v nižší míře rovněž některé další sektory. V jejich rámci lze uskutečňovat škálu podpůrných opatření vůči rodině. Jejich typologie může být různorodá v závislosti na jejich cílech, na způsobech jejich realizace, na oblastech v nichž jsou uskutečňovány. Pro účely této zprávy jsou tato opatření rozdělena do jednotlivých kapitol podle cílů jejich směřování. Problematikou rodinného práva jakožto primárního legislativního nástroje rodinné politiky se zabývá první kapitola III. části (Právní základ života rodin), druhá kapitola se zabývá finanční podporou rodiny v oblasti daňové politiky, dávek sociálního zabezpečení a dalších forem pomoci. Třetí kapitola pojednává o sociálních službách jako dalším nástroji sociálního zabezpečení majícím vliv na život rodin. Čtvrtá kapitola pojednává o specifické problematice opatření na podporu slučitelnosti rodinných a profesních rolí, která částečně náleží do politiky zaměstnanosti, ale také do dalších sektorů státní správy. Následují kapitoly o rodinněpolitických aspektech vzdělávací, zdravotní a bytové politiky. Závěrečné dva oddíly jsou věnovány otázkám regionální rodinné politiky a rodinné politiky v Evropské unii v míře, v jaké se dotýkají účelu této Zprávy.

### **III. 1. Právní základy života rodin**

#### **Rodinné právo v České republice**

České rodinné právo vychází z tradic několika právních systémů, především římského práva a kanonického práva. Ve své moderní podobě navazuje především na kodifikaci občanského práva z počátku 19. století. Jeho dnešní podoba je určena řadou platných právních předpisů, především zákonem č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, občanským zákoníkem č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů a také relativně novým zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. Do oblasti rodinných vztahů v omezené míře však zasahují i některé další právní předpisy. Všeobecný legislativní rámec českého rodinného práva pochází dosud z doby kodifikace občanského práva v 60. letech, ačkoliv byl po pádu totality výrazně upraven s ohledem na politické změny, ale i na změněné chápání rodiny a vnitřních rodinných vztahů.

Současnou úpravu rodinného práva lze z hlediska podpory rodiny zhodnotit jako vyhovující, a to i přes diskuse, které je možno vést o úspěchu některých nedávných novelizací zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů. Jistý deficit je patrný zejména v oblasti legislativy týkající se společného bydlení, kdy neexistuje právní úprava tzv. rodinného bydlení analogická ostatním evropským zemím. Dílčí problémy v rámci sociálně právní ochrany dětí by měla vyřešit připravovaná novela zákona č. 359/1999 Sb, o sociálně právní ochraně dětí.

Otázkou zůstává budoucnost rodinného práva v souvislosti s jeho připravovanou rekodifikací a zahrnutím do jednotného celku občanského práva. Samotný tento krok lze považovat za správný, neboť vyhovuje střeoevropské, ale také přímo české zemské právní tradici. Problematictější budou obsahové úpravy rodinného práva, o jejichž povaze by měla být vedena hlubší odborná a politická diskuse.

#### **System trestněprávní ochrany rodiny**

Současná trestněprávní úprava ochrany rodiny představuje ucelený systém reagující na různé zdroje ohrožení rodiny. Ačkoliv tento systém plní své funkce na dobré úrovni, neznamená to, že není třeba hledat cesty k jeho dalšímu zdokonalení. Intenzivní diskuse se vedou o metodách působení proti neblahému jevu domácího násilí, zejména o způsobu účinné ochrany oběti před pokračováním nebo opakováním útoků násilníka. Inspiraci lze hledat např. v rakouském modelu ochrany oběti domácího násilí, který umožňuje použít vůči násilníkovi institut vykázaní z bytu. Jednou z cest k usnadnění odhalování trestné činnosti ohrožující rodinu může být rozšíření oznamovací povinnosti v rámci úpravy trestného činu neoznámení trestného činu. Předmětem úvah je také otázka zpřísnění trestního postihu za spáchání nejzávažnějších, společensky vysoce škodlivých trestných činů, a to při současném respektování principu ekonomie trestní represe a přiměřenosti trestu. Řadu významných změn by měla přinést vládou připravovaná rekodifikace trestního práva hmotného v podobě nového trestního zákoníku. Požadavkům mezinárodních dokumentů by např. měla odpovídat nová komplexní úprava obchodování s dětmi, která by bez ohledu na znak úplatnosti měla postihovat všechny formy přeshraničního i vnitrostátního obchodování. V oblasti trestního práva procesního patří mezi důležité trendy zvyšování ochrany zájmů poškozeného, v jehož duchu je možné uvažovat o posílení postavení poškozeného doplněním některých dalších práv, např. práva domáhat se v adhezním řízení také kompenzace morální škody.

## Právní principy systému náhradní rodinné péče

Vzhledem ke stále klesající schopnosti manželských párů počít dítě přirozenou cestou se zvyšuje významnou měrou i zájem o zprostředkování především osvojení. Tato forma náhradní rodinné péče v prvé řadě saturuje potřebu manželských párů vychovat dítě jako naplnění společného soužití. Většina žadatelů o zprostředkování osvojení vyčerpala všechny možnosti počít své vlastní dítě, které jim dává současný stupeň lékařského poznání. Někteří žadatelé této možnosti nevyužili z náboženských či etických důvodů, nebo mají vlastní děti a kromě nich chtějí ještě vychovávat děti cizí z touhy pomoci dalšímu dítěti či ve snaze získat vlastnímu dítěti sourozence. Rovněž žadatelé, kterým vlastní děti odrostly, a kteří mají potřebu ještě o někoho pečovat, nejsou výjimkou. Často jsou kvalitními a tolerantními osvojiteli či pěstouny, neboť jejich očekávání již naplnily vlastní děti, s jejichž výchovou mají tito žadatelé letité zkušenosti. V některých případech naopak očekávání těchto žadatelů naplněna nebyla, protože někdy mohou tito klást na svěřené dítě příliš vysoké nároky.

Upřednostnění uspokojení materiálních potřeb (budování kariéry, vlastního domu apod.) před založením rodiny, a také naděje, které v žadatelích vyvolávají stále se zlepšující metody umělé reprodukce způsobují, že se pro zprostředkování osvojení rozhodují stále starší žadatelé. Z podkladů pro rozhodování o zařazení žadatelů do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení resp. pěstounské péče je zřejmé, že věk velké části žadatelů žádajících o první dítě je kolem 40 let. Přestože tento věk není subjektivně pro žadatele problematický (jsou v celkem dobré zdravotní a psychické kondici, dosáhli určitého pracovního uznání atd.), je u žadatelů o dítě v kojeneckém věku již hraniční vzhledem k perspektivě výchovného působení do zletilosti dítěte. Významná část žadatelů tento věk přesahuje a žádá o svěřené dítě kojeneckého věku v době, kdy dosahují věku 50-ti let. Stále častěji se mezi žadatelé o osvojení objevují žadatelé, z nichž jeden (zpravidla partner) je výrazně starší, někdy dosahuje věku 60-ti let a více.

U žadatelů o osvojení se velmi výrazně projevuje zájem o co nejmenší děti, s dobrou zdravotní prognózou a zároveň o takové děti, u kterých je předpoklad, že nedošlo k poruše intelektu.

Naproti tomu v případě dětí vhodných do osvojení dochází někdy k průtahům v řízení před soudem a jejich tzv. právní uvolnění je otázkou mnoha měsíců. Z toho důvodu se dostávají do systému zprostředkování osvojení děti starší, o které zájem žadatelů klesá. Zvyšuje se podíl dětí etnicky odlišných a dětí s různou zátěží – rodiče drogově a alkoholově závislí, rodiče s psychickým onemocněním, rodiče HIV pozitivní, rodiče s pohlavní chorobou atd. Zároveň se zvyšuje počet dětí, které jsou zdravotně handicapované a přestože jsou právně volné, jejich umístění do náhradní rodiny je velmi obtížné. Stejně tak se zvyšuje počet dětí vhodných do osvojení ve vyšších věkových kategoriích, o které zájem mezi žadatelé klesá.

U pěstounské péče se objevuje tendence k poklesu zájmu žadatelů. Pěstounská péče je často chápána jako náhrada za osvojení. Zvyšuje se zájem o děti v nižším věku a o děti, u kterých je předpoklad, že jejich biologičtí rodiče nebudou projevovat zájem o kontakt. Děti vhodné do pěstounské péče jsou děti se zdravotním nebo sociálním handicapem, jejichž rodiče nebyli zbaveni rodičovské zodpovědnosti.

Do náhradní rodinné péče se nedaří umístit děti vyššího věku (ve věku školní docházky a starší). Některé nestátní neziskové organizace prosazují změny, které by umožnily, byť na krátkou dobu, pobyt těmto dětem v rodině. Tento model vychází z předpokladu odborně vzdělaných pěstounů, kteří budou s pomocí sociálních pracovníků spolupracovat s biologickou rodinou a budou se snažit vrátit dítě do původní rodiny. Podmínkou je zajištění odborného poradenství a pomoci do po dobu 24 hodin denně. Vzhledem k tomu, že systém není dosud teoreticky a metodicky propracován, je nutné při jeho uskutečňování pečlivě zohlednit všechny relevantní faktory.

### III. 2. Finanční podpora rodiny

Přímá finanční opatření směřující formou transferů nebo zvýhodnění přímo k rodinám lze rozdělit podle řady kritérií (institucionální zajištění, zdroje financování apod.). Na základě jejich povahy se jedná především o přímé transfery poskytované formou dávek sociálního zabezpečení, dále o daňová opatření zvýhodňující rodiny a rovněž o různé typy slev a zvýhodnění konstruovaných s ohledem na rodinný život.

V rámci sociálního zabezpečení je primárně na podporu rodiny zaměřen pilíř státní sociální podpory se svými dávkami: přídavkem na dítě, sociálním příplatkem, příspěvkem na dopravu, rodičovským příspěvkem, zaopatřovacím příspěvkem, dávkami péstounské péče, porodním a pohřebním. Zásadní význam z hlediska podpory převážné části rodin s dětmi má přitom příspěvek na dítě, rodičovský příspěvek a sociální příplatek. Konstrukce i účel všech tří dávek jsou na úrovni odborné veřejnosti a politické sféry často diskutovány.

U přídavku na dítě je předmětem debaty jeho adresnost, která jeho povahu transformuje do finančního transferu za účelem pomoci nízko- a středopříjmovým rodinám. Ve většině zemí EU je přídavek koncipován naopak jako hlavní dávka určená na podporu rodiny jako takové, bez ohledu na její příjmovou situaci. V České republice má částečně sociálněpomocný charakter, který jej neumožňuje chápat jako dávku oceňující samotnou výchovnou roli rodiny a kompenzující náklady na výkon této přirozené funkce. Dalším diskutovaným problémem je připravované zavedení daňového zvýhodnění na dítě (slevy z daně) v rámci II. fáze reformy veřejných financí. Zavedené opatření vytváří dodatečný „přídavek na dítě“ vyplácený na základě výdělečné činnosti rodiče. V této souvislosti vyvstává otázka, zda a jakým způsobem tuto změnu reflektovat v systému dávek státní sociální podpory, a zvláště v konstrukci přídavku na dítě.

V rámci rodičovského příspěvku je předmětem diskuse způsob spojení jeho pobírání s výdělečnou činností. Zatímco donedávna jeho konstrukce reprezentovala spíše účel ocenění vlastní rodičovské řádné celodenní péče o dítě, a tedy i ocenění „práce v rodině“ při výchově dětí, od 1. ledna 2004 funguje rodičovský příspěvek jako dávka, kterou je možno využít také při zajištění řádné osobní a celodenní péče o dítě jinou osobou. Tento systém je tedy hodnotově neutrální vůči rozdílu mezi péčí rodičovskou a nerodičovskou osobou. Vytváří na jedné straně předpoklad pro možné budoucí širší uplatnění domácí péče nerodičovskou osobou, ovšem na straně druhé nezvýhodňuje žádným způsobem rodiče, který se sám rozhodne pečovat o dítě celodenně bez výkonu výdělečné činnosti. Vzniká tak vakuum v rámci systému odměny výkonů výchovy a péče o dítě v raném věku. Souvisejícím problémem je také nalezení mechanismu kontroly řádné osobní celodenní péče o děti vykonávané nerodičovskou osobou.

Sociální příplatek má charakter klasické testované dávky určené sociálně slabým nízkopříjmovým rodinám s dětmi, které přitom nemusí mít nárok na dávky sociální péče. Získávají jej nejčastěji rodiny s jedním ekonomicky aktivním rodičem a rodiny samoživitelů. V případě diskutované změny konstrukce přídavku na dítě na plošnou dávku by se role sociálního příplatku změnila a tato dávka by se stala centrálním nástrojem podpory nízkopříjmových rodin s dětmi nad úroveň životního minima. V minulosti se vedla diskuse o možném převedení sociálního příplatku do systému sociální péče, ovšem tato myšlenka byla s ohledem na řadu problematických důsledků opuštěna.

Kromě dávek státní sociální podpory je rodina podporována rovněž v rámci systému dávek sociální péče, které jsou poskytovány rodinám sociálně potřebným či jiným rodinám ve specifické sociální situaci. Vzhledem k tomu, že jsou nejčastěji poskytovány nízkopříjmovým rodinám, jsou ve většině případů závislé na výši příjmu a jejich pobírání je spojeno se zkoumáním majetkových poměrů. Jejich primárním účelem není tedy podpora rodiny jako

takové, ale pomoci sociálně slabým skupinám obyvatel. V současnosti je připravována zásadní změna systému sociální péče v rámci zákona o hmotné nouzi, který nově stanoví zásadní kritéria pro pomoc v hmotné nouzi.

Třetí pilíř sociálního zabezpečení – sociální pojištění – obsahuje rovněž některé druhy dávek vázané na specifické sociální události spojené s rodinným životem. Jeho smyslem je zajistit v případě takové (nikoli nutně nepříznivé) sociální události, která vede ke krátkodobé nebo déletrvajícím ztrátě příjmu, odpovídající náhradu, která pomůže vyrovnat vzniklou příjmovou nerovnost. V rámci dávek nemocenského pojištění zohledňujících život v rodině lze uvést peněžitou pomoc v mateřství, vyrovnávací příspěvek v mateřství a těhotenství a podporu při ošetřování člena rodiny. V rámci důchodového pojištění mají jednoznačný charakter podpory rodiny pozůstalostní důchody vyplácené pozůstalým v případě úmrtí člena rodiny (manžel/ka, rodič nezaopatřeného dítěte). Systém starobních důchodů reflektuje rodinný život především zahrnutím náhradních dob pojištění přiznávaných za dobu péče o dítě a současně nižším důchodovým věkem žen v závislosti na počtu vychovaných dětí.

V rámci daňové politiky jsou v současnosti jedinou formou explicitní podpory rodin standardní odpočty od základu daně, které umožňují snížit daňový základ a tím i velikost finančních prostředků odváděných daňovým poplatníkem státu. Prvním z nich je odpočet na vyživované dítě, druhým odpočet, resp. nezdanitelná částka na manželku (manžela). V případě těchto standardních odpočtů pochopitelně platí přímá úměrnost mezi výší příjmu a výší zvýhodnění.

II. fáze reformy veřejných financí by měla přinést zásadní změny v systému daňové podpory rodiny. Pro manžele s alespoň jedním nezaopatřeným dítětem má být zavedeno společné zdanění manželů (výpočet daně ze společného základu daně manželů). Tímto opatřením dojde ke zmírnění daňové progresy v rodinách, kde jsou příjmy manželů výrazně odlišné. Výrazný užitek lze očekávat zejména v rodinách, kde jeden z rodičů celodenně pečuje o dítě. Další významnou změnou bude zavedení daňového zvýhodnění na dítě, které nahradí stávající odpočet na vyživované dítě. Tato nová „sleva“ z daně bude doprovázena daňovým bonusem pro poplatníky, jejichž celková výše finančního odvodu nedosahuje výše tohoto zvýhodnění. Svým charakterem se tak stává jakýmsi přídatkem na dítě vypláceným výdělečně činným rodičům. Podobný typ daňové dávky existuje v řadě zemí EU, bývá však doplněn paralelním opatřením ve sféře sociálního zabezpečení, neboť jeho zavedením dochází k zásadní změně v oblasti finanční podpory rodiny.

Kromě sféry sociálního zabezpečení a daňové politiky je rodina přímo finančně podporována systémem řady rodinných slev a zvýhodnění. V dopravním sektoru je třeba uvést slevu na žakovské a studentské jízdné, která bude zavedena od září 2004 v osobní hromadné dopravě. Způsob jejího stanovení bude určen výměrem Ministerstva financí. V rámci státem ovládané železniční dopravy není poskytována sleva vázaná přímo na rodinný stav, nicméně existuje sleva pro společnou cestu 5 osob, z nichž maximálně dvě mohou být dospělé. V oblasti kulturních zařízení ve správě státu je systém rodinných slev nekoordinovaný a nejednotný. Některé instituce rodinné slevy vůbec neposkytují, některé je poskytují rodinám s omezeným počtem dětí, další je poskytují rodinám bez ohledu na počet dětí. Míra podpory rodiny formou slev je plně závislá na rozhodnutí vedení jednotlivých institucí nebo jejich podřízených poboček.

### **III. 3. Sociální služby pro rodiny**

V oblasti sociálních služeb obecně dochází v posledních letech k výrazným změnám, zejména v přístupu k uživatelům sociálních služeb a v používaných metodách sociální práce. Týká se to jak obecné problematiky sociálních služeb, tak také specifických sociálních služeb zaměřených na podporu rodiny.

Hlavním posláním sociální služby je snaha umožnit lidem, kteří jsou v nepříznivé sociální situaci, zůstat rovnocennými členy společnosti a využívat jejich přirozených zdrojů. S ohledem na současný vývoj priorit je stále větší důraz kladen na rozvoj a podporu sociálních služeb cílených na pomoc rodinám, neboť právě ony významně usnadňují a mnohdy přímo umožňují setrvání klienta v jeho přirozeném, rodinném prostředí.

Za dobu posledních patnácti let se v ČR vytvořilo široké spektrum sociálních služeb přesahující hranice stanovené legislativou. Legislativní normy upravují pouze jejich úzký výsek, zejména systémy ústavní péče. Nové, inovativní typy služeb se k nám dostávají jednak díky inspiraci ze zahraničí, jednak vznikají spontánně na základě aktuálních potřeb. Vývoj se odehrává převážně ve sféře nestátních organizací.

Sociální služby, u nichž je rodina přímo cílovou uživatelskou skupinou, jsou poradenství, raná péče, respitní péče, osobní asistence, centra denních služeb, pečovatelská služba a její moderní varianty, azylové domy a krizová pomoc, domovy a penziony (podpora rodiny není ovšem zahrnuto jako kritérium dělení typů sociálních služeb, proto nelze jednoznačně vymezit sféru „prorodinných“ typů sociálních služeb). Jedná se z velké části o moderní, inovativní typy služeb, mezi jejichž poskytovateli jsou ve vysoké míře zastoupeny neziskové organizace. Právě skutečnost, že jde o relativně nové typy služeb, však současně vede k řadě problémů. Ty vyplývají ze skutečnosti, že tyto služby jsou dosud jen nedostatečně legislativně ukotveny. Dlouhodobá preference lůžkových zařízení způsobila obecný nedostatek terénních služeb podporujících život v domácím prostředí. Právě z těchto důvodů jsou přitom tyto služby se zvláštním významem hůře dostupné.

Řada dalších problémů spojených s podporou a zajištěním existence sociálních služeb pro rodiny vychází z obecných deficitů ve sféře sociálních služeb. Zde je třeba zmínit především důsledky přechodu zřizovatelských kompetencí na kraje a obce a s tím související vzniklou nerovnoměrnost mezi regiony z hlediska zajištění služeb (dostupnost, informovanost občanů o službách). S touto problematikou úzce souvisí dosud nedořešená otázka způsobu financování sociálních služeb s ohledem na proběhlou reformu veřejné správy.

Ministerstvo práce a sociálních věcí v současnosti připravuje věcný záměr zákona o sociálních službách, jehož cílem je vytvoření uceleného a kvalitního legislativního rámce pro podporu rozvoje, zajištění kvality a dostupnosti sociálních služeb. Po přijetí tohoto zákona by mělo dojít k výraznému zlepšení a zpřehlednění situace v oblasti poskytování sociálních služeb a zejména k usnadnění rozvoje právě těch služeb, které jsou zaměřeny na podporu osobního růstu a nezávislosti uživatele a jeho setrvání v přirozeném, tedy většinou rodinném prostředí.

### **III. 4. Rodina a zaměstnání**

I při četných výskytech sdílení rodičovských povinností oběma rodiči je péče o děti stále v zásadní míře záležitostí žen. Mateřství do určité míry omezuje šance žen na trhu práce, a tak vzrůstající zájem žen – matek o profesní uplatnění (zejména u některých profesí) přispívá ke snížení porodnosti. Podíl nezaměstnaných žen je od roku 1990 konstantně vyšší než nezaměstnaných mužů – otců, přičemž ženy zůstávají v evidenci nezaměstnaných v průměru déle než muži. Za nejvíce znevýhodněné na trhu práce jsou považovány matky s dětmi v předškolním věku, matky staršího věku, matky po mateřské dovolené, osamělé matky a obecně lidé s nízkým vzděláním či zdravotně handicapovaní.

Možnosti harmonizace práce a rodiny posilují zejména flexibilní formy zaměstnání. Mezi významné moderní typy organizace práce patří úprava délky pracovní doby, práce na směny, částečné pracovní úvazky, zaměstnávání na dobu určitou, práce doma, práce na dohodu, ale i přesčas, nesociální pracovní doba. Tyto možnosti však nejsou českými zaměstnavateli dostatečně nabízeny ale ani výrazně poptávány ze strany rodičů.

Možnosti zkrácených úvazků jsou muži i ženami v České republice využívány velmi málo (v roce 2002 pouze 8 % všech zaměstnaných žen, 2 % mužů). Nízká atraktivita částečných úvazků spočívá mj. v celkově nízké mzdové úrovni. Mnozí lidé by spíše upřednostňovali pružnou pracovní dobu či jiné formy flexibility pracovní činnosti. Další z cest sladění rodiny a profesního života existujících v českém pracovním právu je tzv. práce doma (zejména spojená s výpočetní technikou), která není přímo závislá na pracovních podmínkách zaměstnavatele, ani na stanovené provozní době.

Jedním z klíčových nástrojů slučitelnosti je mateřská a rodičovská dovolená. Mateřská dovolená v České republice (28 týdnů) patří mezi nejdelší v Evropě. Podle současné právní úpravy může na mateřskou dovolenou nastoupit otec dítěte pouze ve výjimečném případě. Na základě připravované novely zákona o nemocenském pojištění by mělo být otci umožněno nastoupit na mateřskou dovolenou namísto matky po uplynutí 6 týdnů od porodu dítěte nebo se s matkou střídat. V souvislosti s posílením role mužů v rodině se diskutuje také možné zavedení institutu otcovské dovolené paralelní s mateřskou dovolenou.

Institut rodičovské dovolené pro otce byl zaveden do české legislativy v roce 1990, ale skutečně rovnoprávné podmínky pro oba rodiče byly upraveny až od ledna 2001. Možnost čerpat rodičovskou dovolenou muži však ani potom nevedla k jejímu využívání. Počet mužů pobírajících rodičovský příspěvek v poměru k ženám zůstal zanedbatelný (v roce 2001 bylo mezi příjemci dávek 0,77 % mužů, v roce 2003 0,99 %). Hlavním důvodem odchodu mužů na rodičovskou dovolenou dnes bývá jeho horší ekonomické postavení v porovnání se ženou. Změnu podmínek nabídla novela zákona o státní sociální podpoře platná od ledna 2004. Dnes se může rodič na rodičovské dovolené věnovat výdělečné činnosti bez omezení, pokud zajistí řádnou, osobní a celodenní péči o dítě jinou zletilou osobou, umístit dítě do předškolního zařízení přitom smí maximálně na dobu 5 dnů v měsíci. Těžko odstranitelnou zábranou využívání rodičovského příspěvku až do 4 let věku dítěte je trvání rodičovské dovolené do 3 let věku dítěte.

Tradiční je v ČR pomoc zaměstnaným rodičům nabídkou zařízení předškolní péče o děti. V roce 2003 bylo v České republice funkčně provozovaných kolem 60 jeslí. Za poslední desetiletí došlo v souvislosti s prodloužením rodičovské dovolené a rovněž s celospolečenskou preferencí individuální rodičovské péče o děti k celkovému poklesu významu těchto zařízení. Trend poklesu počtu jeslí je s ohledem na blaho dítěte státem v současnosti podporován. Problémem zůstává naplnění priorit lisabonského procesu, podle nichž by do roku 2010 mělo být 33 % dětí ve věku 0 – 3 let umístěno v zařízeních péče o děti. Tento cíl je v rozporu se stávající politikou zaměřenou v první řadě na podporu rodiny a orientovanou blahem dítěte. Kromě jeslí využívají rodiče s dětmi ve věku 1,5 - 3 let služby soukromých mateřských center (v roce 2003 více než 150). Ve školním roce 2002/03 bylo v České republice funkčně provozovaných 5 552 mateřských škol. Docházka dětí do mateřské školy je nepovinná, její návštěvnost je však trvale vysoká. Navštěvuje ji téměř celá populace 5-letých dětí (95 % v roce 2002/2003) a necelých 80 % populace 3-letých. Školky navštěvuje rovněž čtvrtina dětí mladších 3 let. Školní družiny zřizované při základních školách v roce 2002/2003 navštěvovalo 39 % žáků 1. stupně ZŠ, školní kluby 10 % žáků 2. stupně.

Respondenti výběrového šetření uvádějí jako důvody ztížené možnosti harmonizovat rodinné a pracovní povinnosti komplikace při výpomoci od prarodičů, nedostupnost vhodných zařízení péče o děti, a nedostupnost placených osob pro výpomoc s péčí o děti nebo jiné členy rodiny. Na druhou stranu je třeba říci, že v České republice, stejně jako v dalších zemích střední a východní Evropy, dávají podle nedávných průzkumů provedených v EU rodiče v rámci rodinné politiky přednost opatřením finančního rázu a podpoře rodičovské a mateřské dovolené a podpora opatření ve sféře slučitelnosti je v rámci žebříčku priorit až na následujících místech, na rozdíl od západoevropských zemích.

### III. 5. Rodina a vzdělání

Vztah mezi rodinou a vzdělávacím systémem každého státu je jedním ze základních sledovaných kritérií vzdělanostního rozvoje společnosti na straně jedné a podpory instituce rodiny a hodnot s ní souvisejících na straně druhé. Je to právě dynamika vztahu mezi rodinou a školou, resp. státním systémem vzdělávání, která je typická pro středoevropskou kulturně-politickou oblast, v níž tradičně hraje stát významnou roli nejen v oblasti vzdělávání v užším slova smyslu, ale i v oblasti výchovy k příslušným hodnotám.

Na jedné straně je prokazatelnou skutečností, že narůstá počet dětí, jejichž rodinné zázemí trpí různým druhem a stupněm nedostatků, které může škola při použití vhodných postupů částečně napravit, na druhé straně je zřejmé, že právě v oblasti výchovy a preference určitých hodnotových kritérií může docházet mezi učitelem, resp. školou a rodinou žáka k nedorozuměním, případně konfliktům. Role pedagogů a školy při kompenzaci újmy způsobené narušeným nebo nekvalitním rodinným prostředím bývá zdůrazňována v řadě oblastí.

K předcházení hodnotových konfliktů mezi školou a rodinou má vést především vzrůstající význam participace rodičů žáků při organizačním i obsahovém vymezení vzdělávání a výchovy, což je trend typický nikoliv pouze pro Českou republiku, ale v zásadě pro všechny evropské země. Stále je zdůrazňována primární odpovědnost rodičů za výchovu svých dětí a právě různé podoby účasti rodičů na vzdělávacím systému mají tomuto cíli napomoci.

Školský systém je v České republice, podobně jako v ostatních evropských státech členěn do základních kategorií: předškolní výchova, primární vzdělávání, sekundární vzdělávání, vysokoškolské vzdělávání a vzdělávání dospělých. Míra vlivu těchto kategorií škol na život rodin je samozřejmě odlišná, stejně se i liší míra možnosti rodičů ovlivňovat organizaci a obsah vzdělávání v těchto typech škol.

V rámci předškolní výchovy poklesla v posledním desetiletí výrazně role jeslí jakožto prvku systému léčebně-preventivní péče (viz předchozí kapitola). Naopak v oblasti mateřských škol nedochází k výrazným změnám v jejich zastoupení v systému předškolní výchovy. Míra účasti dětí na jejich činnosti se dnes pohybuje kolem 85 %.

Ve sféře primárního vzdělávání se rodina setkává bezprostředně se sférou školy participací rodičů na obsahu a formě vzdělávání, která vychází ze základních závazků České republiky v oblasti lidských práv. Současné znění návrhu školského zákona přiznává v návaznosti na tato východiska rodičům právo na informace o výsledcích a průběhu vzdělávání jejich dětí. Významným oprávněním rodičů je rovněž právo podílet se na činnosti samosprávných orgánů zřizovaných při školách, tzv. radách školy. Diskutovanou problematikou v návaznosti na právo rodičů zajišťovat výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filosofickým přesvědčením je sféra domácího vzdělávání povoleného od roku 1998. V současném návrhu školského zákona je tento typ výuky zahrnut mezi tzv. jiné způsoby plnění povinné školní docházky.

Co se týče vlastního obsahu výuky, lze s ohledem na rodinnou problematiku zmínit zejména předmět rodinná výchova, který je dnes vyučován v některých třídách druhého stupně základních škol nebo na víceletých gymnáziích, a to buď samostatně, nebo v rámci předmětu občanská výchova. Tento předmět se objevuje také v novém učebním modulu člověk a společnost podle navrhovaného rámcového vzdělávacího programu Ministerstva mládeže, školství a tělovýchovy. Problematika vztahů v rodině patří mezi preferované součásti rodinné výchovy a v souvislosti s navrhovanou přípravou dětí a mládeže na život v harmonickém manželství bude význam tohoto předmětu v uvedené oblasti pravděpodobně dále narůstat.

Problémem, který se těžce dotýká rodin s dětmi, je v současnosti rušení řady škol z důvodu jejich nízké obsazenosti a relativně vysokých nákladů na jejich provoz. Především v řídko osídlených regionech s nízkou dopravní infrastrukturou má tento stav velmi negativní důsledky, neboť děti musí navštěvovat školy častí velmi vzdálené od místa bydliště.

### III. 6. Rodina a zdraví

Aspekty podpory rodiny ve zdravotnictví se projevují v celé řadě oblastí. Právě stav rodiny je z hlediska zdravotní politiky významným elementem pro zdraví celé populace, a to jak v oblasti prevence (zejména díky svému vlivu na životní styl jedince), tak i ve sféře léčby. Problematika zlepšování životního stylu včetně modelování životního stylu rodin je pojata v celé řadě dokumentů schválených vládou v uplynulých letech, a především v dlouhodobém programu zlepšování životního stylu obyvatelstva České republiky Zdraví pro 21. století.

Především v oblasti zlepšování zdravotního stavu dětské populace hraje rodina významnou roli. Zdravý vývoj dětí a mladých lidí je úzce podmíněn harmonickým rodinným zázemím. Kromě stagnujícího počtu běžných onemocnění a dětské úmrtnosti v posledních deseti letech výrazně narůstají negativní důsledky změny životního stylu dětské populace a stoupá počet mladistvích ohrožených syndromem rizikového chování v dospívání.

Zajištění primární zdravotní péče je v České republice v rukou samostatně pracujících pediatriů – praktických lékařů pro děti a dorost. Pediatrie má dnes dobře zavedený systém jednotných preventivních prohlídek zaměřených na sledování všestranného vývoje dětí. Ohrožené a chronicky nemocné děti jsou přitom zařazovány do dispenzárních skupin, ve kterých jsou zvýšeně sledovány dětským lékařem a příslušnými specialisty. Přes tento vyvinutý systém primární péče přetrvávají nedostatky v hlášení praktických lékařů pro děti a dorost o podezření na násilí páchaném na dětech. Rovněž lze konstatovat v této oblasti absenci vzájemné informovanosti a koordinace postupů různých odborníků a nestátních neziskových organizací při realizaci interdisciplinární spolupráce v boji proti násilí na dětech.

Zvláštní oblastí, v níž hraje rodina důležitou roli, jsou programy protidrogové prevence zaměřené nejen na děti a mladistvé, ale i na jejich rodinné příslušníky. Rovněž rodinná terapie je podporována jako důležitá součást integračních programů protidrogové politiky. Přesto lze spatřovat jisté deficity v širším zahrnutí rodiny do komplexního rámce protidrogové politiky.

V rámci zdravotnických služeb mají zvláštní význam z hlediska podpory rodiny systémy domácí péče, péče o seniory, lůžkové péče o děti a dětská zařízení léčebně-preventivní péče. Rozvoj domácí péče je v současnosti podporovaný jakožto nástroj pro efektivní využití finančních prostředků z fondů veřejného zdravotního pojištění. V souvislosti s restrukturalizací lůžkového fondu v systému zdravotní péče se počítá s posílením integrované komunitní péče a s lineárním nárůstem počtu poskytovatelů domácí péče. Tento trend znamená rovněž podporu života v rodině, který je prospěšný nejen pro duševní zdraví nemocné osoby, ale i pro zdravý vývoj celé rodiny.

Zdravotní péče o seniory má vzrůstající důležitost vzhledem k současným demografickým trendům a opírá se o několik zásadních koncepčních dokumentů. Mezi současné cíle patří rozvoj primární integrované komunitní péče a spolupráce mezi sociálními a zdravotnickými službami, kde lze dosud spatřovat nedostatky, dále systematické řešení péče o chronické ošetřovatelsky náročné pacienty, rozvoj domácí péče pro seniory, podpora vzniku stacionářů pro pacienty postižené demencí a rovněž podpora rozvoje paliativní péče.

V lůžkové péči o děti připravuje Ministerstvo zdravotnictví optimalizaci zdravotní péče ve všech typech dětských lůžkových zařízení. Stále přetrvávají nedostatky ve využití dětského lůžkového fondu, nejsou dostatečně respektovány potřeby dětských pacientů, vážne komunikace mezi personálem, dětským pacientem a jeho rodinou. Řada zařízení není stále schopna či ochotna přijmout dětského pacienta s doprovodem. Proces optimalizace dětských

lůžek proto musí být spojen s procesem akreditace a zavádění standardů nejen léčebné péče, ale i standardů vyplývajících z připravovaného programu „Zdravá nemocnice“ a „Zdravé životní prostředí pro děti“.

Mezi dětská zařízení léčebně-preventivní péče náleží kojenecké ústavy, dětské domovy a jesle. Význam jeslí pro rodinný život v posledním desetiletí výrazně poklesl, jak bylo zmíněno v kapitole III.4. V připravovaném zákonu o zdravotní péči a zdravotnických zařízeních se již nepočítá s další existencí jeslí jako zdravotnických zařízení. V této souvislosti je ale třeba zmínit možnost vzniku nezdravotnických zařízení na základě živnosti „*péče o dítě do 3 let věku v denním režimu*“ podle zákona č. 455/1991 Sb., živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

Je nesporné, že především ve sféře podpory zdravého životního stylu a ochrany dětí a mládeže před rizikovým chováním je funkce rodiny nezastupitelná. Její podpora v rámci péče o zdraví obyvatelstva je však možná jen v rámci komplexního multidisciplinárního řešení ve spolupráci s jednotlivými resorty, které se na ní mohou podílet (Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo vnitra). Právě absence jednotného přístupu pojatého do rámce rodinné politiky brání víceúrovňové podpoře rodiny nejen ve zdravotnictví, ale i ve všech ostatních oblastech.

### **III. 7. Rodina a bydlení**

Otázka bydlení zaujímá důležité postavení v životě člověka. Mít obydlí je jedna ze základních lidských potřeb a možnost samostatného bydlení bývá považována za důležitý faktor ovlivňující rozhodování v jednotlivých fázích životního cyklu, zejména rozhodnutí o založení vlastní rodiny. Nelze však pochopitelně tvrdit, že samostatné bydlení automaticky vede k založení rodiny a rozhodnutí mít děti. Přesto je bytová politika důležitým nástrojem především pro podporu mladých rodin s nízkými a středními příjmy.

V České republice nelze konstatovat plošný nedostatek bytů, ale spíše regionální nesoulad mezi poptávkou po bydlení v hospodářsky atraktivních lokalitách a nabídkou dostupného bydlení v nich. Pro bydlení rodin s dětmi je typickým znakem větší zastoupení ve sféře družstevního bydlení a relativně nižší plocha bytu připadající na jednoho člena domácnosti. Pro mladé rodiny s nízkými a středními příjmy je také více než pro ostatní skupiny společnosti důležitý segment nájemního bydlení, který je často jejich prvním samostatným bydlením. Celkově vykazuje bydlení mladých rodin s nízkými a středními příjmy a bydlení rodin s nezaopatřenými dětmi nižší kvalitu než u ostatních skupin obyvatelstva.

Formulace bytové politiky ČR je v kompetenci Ministerstva pro místní rozvoj ČR, možnost výrazným způsobem ovlivnit fungování bytového trhu a působení státních intervencí mají navíc tři další centrální instituce: Ministerstvo financí, Státní fond pro rozvoj bydlení a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tento ve vyspělých zemích ne zcela obvyklý stav „institucionální roztříštěnosti“, na nějž je upozorňováno od počátku 90. let, se projevuje názorovými rozpory umocněnými nedostatky ve vzájemné komunikaci a upřednostňováním vlastních specifických hledisek, což v konečném důsledku vede k nejednotnému přístupu a nedostatečné provázanosti opatření v oblasti bytové politiky.

Ministerstvo pro místní rozvoj vyhlásilo pro rok 2004 čtyři programy: program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury, program výstavby podporovaných bytů, program poskytování finanční podpory na opravy vad panelové výstavby a program regenerace panelových sídlišť. Prostředky Státního fondu pro rozvoj bydlení mohou být použity na poskytnutí kvalifikovaného úvěru na úhradu části nákladů spojených s výstavbou bytu osobami mladšími 36 let. Z jeho prostředků je rovněž poskytována dotace na výstavbu nájemních bytů pro příjmově vymezené skupiny osob a dále program „Panel“, který je zaměřen na podporu financování komplexních oprav bytových domů postavených panelovou

technologií. Dalším programem jsou nízkouročené úvěry z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení obcím na opravy a modernizace bytového fondu. Do gesce Ministerstva financí patří zejména podpora stavebního spoření formou státního příspěvku a daňové úlevy vztahující se k oblasti financování bydlení. Významným nástrojem v kompetenci Ministerstva financí ovlivňujícím trh s byty je regulace nájemného, která je v politických, odborných i laických kruzích velice diskutovanou otázkou. K nástrojům bytové politiky Ministerstva práce a sociálních věcí patří především příspěvek na bydlení jako jedna z dávek státní sociální podpory. K úhradě nákladů na bydlení domácností, jejichž příjmy jsou nízké, mohou sloužit rovněž dávky sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Ze všech výše uvedených nástrojů/programů bytové politiky má pozitivní vliv na dostupnost bydlení pro mladé rodiny s nižšími či středními příjmy a s nezaopatřenými dětmi program pro výstavbu nájemných bytů, ovšem v závislosti na chování obcí, které mohou působení programu ovlivnit nastavením kritérií, a do omezené míry (z důvodu nízkých průměrných naspořených částek) také státní podpora stavebního spoření. Naopak problémem z pohledu mladých rodin vstupujících na trh s bydlením je současný stav v sektoru nájemného bydlení, především u bytů, u nichž se nájemné stanovuje na úrovni dříve určeného maximálního základního nájemného (segment tzv. regulovaného nájemného bydlení). Pro nově vznikající domácnosti se bydlení s „regulovaným“ nájmem stává nedostupným. Někteří mladí lidé s nízkými příjmy sice různým způsobem mohou získat byt s tímto typem nájmu, velkému množství jiných mladých lidí vstupujících poprvé na trh s byty se však takový byt získat nepodaří. Jsou tím tedy nuceni hledat možnosti bydlení za tržní nájemné, které je ovšem mnohonásobně vyšší oproti nájemnému regulovanému a pro mladé lidi je často subjektivní či objektivní bariérou pro založení rodiny.

Je možné konstatovat, že většina nástrojů/programů bytové politiky zřejmě nepředstavuje výraznější pomoc pro vyšší finanční dostupnost bydlení mladých lidí s nižšími a středními příjmy ani specifickou podporu rodin s dětmi jako takových. Podpora rodiny nepředstavuje u žádného ze stávajících programů bytové politiky explicitní cíl. Část z nich naopak ve svém důsledku rodinu znevýhodňuje, což má závažné důsledky v populačním chování. Vzhledem k tomu, že bytová politika by měla být jedním z nejdůležitějších nástrojů rodinné politiky, lze v této oblasti konstatovat zásadní deficity, které by mohly být odstraněny pouze novým koncepčním uchopením bytové politiky zohledňujícím potřeby rodin s dětmi.

### **III. 8. Rodina se specifickou potřebou pomoci**

V České republice existuje velké množství rodin, které vyžadují zvýšenou podporu ze strany společnosti z důvodů různých znevýhodnění, s nimiž se potýkají. V této kapitole jsou mezi takové rodiny zahrnuty rodiny se zdravotně postiženým členem, rodiny se seniorem, rodiny přistěhovalců a romské rodiny.

Problematika podpory rodin se zdravotně postiženým členem se do značné míry shoduje s problematikou podpory osob se zdravotním postižením jako takových, např. v budování bezbariérové společnosti, v odstraňování nezaměstnanosti těchto lidí apod. Na pomoc rodinám osob se zdravotním postižením jsou zaměřeny některé formy finanční podpory (zvl. příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu, ale i některé další peněžní i věcné dávky), stejně jako sociální služby usnadňující péči o osoby se zdravotním postižením přímo v jejich rodinném prostředí. V obou uvedených oblastech existují v současnosti některé deficity, na něž by měly pamatovat připravované legislativní změny (připravovaný zákon o sociálních službách a novela zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů). Zvýšená pozornost vůči osobám se zdravotním postižením se odráží také ve

schváleném novém zákonu o zaměstnanosti a v připravovaném zákonu o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o rovném zacházení.

Zvláštním případem rodin s osobou ze zdravotním postižením jsou rodiny se zdravotně postiženými dětmi. Na jejich podporu jsou zacíleny některé typy sociálních služeb – raná péče, respitní péče, centra denních služeb aj. Také zde je třeba poukázat na nedostatečné legislativní ukotvení zejména nových, inovativních typů sociálních služeb, nízkou dostupnost služeb v některých regionech a problém kontroly kvality jejich poskytování (tím spíše, že tyto typy služeb poskytují především nestátní neziskové organizace). Jiné nedostatky lze spatřovat ve sféře vzdělávání dětí se zdravotním postižením a jejich integrace do škol. V oblasti sociálního zabezpečení lze jako pozitivní ohodnotit delší rodičovský příspěvek poskytovaný do 7 roku věku dítěte, v pozdějším věku dítěte má rodič pečující o toto dítě nárok na příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu.

Dalším typem rodiny zasluhující zvýšenou pomoc ze strany společnosti jsou rodiny se seniorem a rodiny seniorů. Vzhledem k současnému demografickému trendu a vzrůstajícímu počtu těchto rodin nabývá tento problém na významu. Právě podpora rodinného života a pečovatelské funkce rodiny je v této souvislosti nezbytným elementem v rámci státní politiky vůči seniorům. Mezi hlavní problémy seniorské populace patří vysoké riziko sociálního vyloučení spojené nejen s finančním nedostatkem, ale i s osamělostí seniorů, jejich zaostáváním za technologickým vývojem společnosti atd. Nejen důchodová reforma, ale i další kroky na cestě k řešení těchto problémů jsou nezbytným předpokladem přípravy na budoucí stárnutí populace.

Kromě toho lze vymezit také specifické problémy spojené s péčí o seniory ze strany jejich rodin, které náleží částečně do sféry rodinné politiky. Konstatovat lze, podobně jako v případě osob se zdravotním postižením, nedostatky ve stávající konstrukci příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu (např. omezení výdělečné činnosti při této péči). V rámci sociálních služeb je přetrvávajícím problémem převaha umístování nesoběstačných seniorů do ústavní péče a nízké využívání terénních typů sociálních služeb (odborná pečovatelská služba, homecare, centra denní péče apod.). Tento stav souvisí s vysokou psychickou i odbornou náročností kladenou na odpovědnou péči o nesoběstačného seniora. Závažným problémem v životě seniora s rodinou je také stávající situace v dostupnosti bydlení.

Specifickým typem rodiny vyžadující zvýšenou pomoc je rodina přistěhovalců. Jejich životní podmínky jsou poznamenány absencí širšího rodinného zázemí (které většinou zůstává v zemi původu), kulturně-civilizačními odlišnostmi, které se odrážejí v odlišném přístupu k postavení žen či k výchově dětí, a v neposlední řadě také jazykovou bariérou a všeobecnou neznalostí místních reálií.

Hlavní nástroj podpory rodin cizinců spočívá především v legislativní úpravě slučování rodin, která vychází z mezinárodních závazků ČR. Slučování rodin je cele zaměřeno přímo na podporu instituce rodiny, nikoli jen jednotlivých osob. Přesto jsou v současném znění zákona patrné značné deficitní právě ve sféře slučování rodin, na něž upozorňuje již Koncepce integrace cizinců. Mj. tak není dostatečně odlišen účel pobytu od práva na sloučení rodiny a toto sloučení rodiny je většinou upraveno jako samostatný účel pobytu nebo jako podmínka opravňující cizince k přechodu do jiného pobytového režimu. Odlišný režim slučování pro rodiny s českým občanem od rodin složených výhradně z cizinců je také z hlediska práva na sloučení rodiny nevhodný. Stávající legislativa tak potřebuje provedení určitých změn s ohledem na větší ochranu rodinného života přistěhovalců. Některé z nich byly přitom již zahrnuty v zákoně č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, v platném znění, který obsahuje samostatné ustanovení o slučování rodin, v souladu s trendy v Evropské unii. Na druhé straně definice rodinného příslušníka je v tomto zákoně výrazně širší než v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších

předpisů, a vykračuje daleko za rámec obvyklý v evropském právu extensivním pojetím rodiny zahrnujícím rovněž nesezdaná soužití.

Další legislativní i nelegislativní nástroje pomoci cizincům nejsou již zaměřeny přímo na rodinu jako ucelenou sociální skupinu, nicméně napomáhají různým způsobem životu rodin, ať již v oblasti integrace cizinců, a v širším rámci ve vzdělávací, zdravotní a sociální politice. Zde lze poukázat na obecně přítomné deficity v podpoře a ochraně rodiny v těchto sférách, způsobené minimálním zohledňováním rodinného života v koncepční a legislativní činnosti.

Romská rodina patří mezi takové typy rodin v rámci etnických menšin v České republice, které jsou výrazně ohroženy sociálním vyloučením. Její podoba se odlišuje od ostatních rodin některými demografickými specifiky, především vysokou porodností a tudíž vysokým počtem dětské populace a naopak relativně vyšší úmrtností a nízkým počtem seniorské populace. Problémy, s nimiž se romské rodiny potýkají, jsou mimo jiné také proto zcela jiného charakteru než problémy ostatních rodin. Konstatovat lze vysoký počet sociálně-patologických jevů včetně velmi vysoké kriminality mladistvých, nižší kvalita životního stylu ohrožující zdraví jednotlivců, nízká úroveň vzdělání a vysoká nezaměstnanost vedoucí k závislosti většiny romských rodin na systému sociálního zabezpečení. Tento stav vede rovněž k častému umístění dětí do ústavní péče z důvodu špatné péče nebo nezájmu rodičů a ostatních příbuzných.

Plnohodnotná integrace romských rodin do české společnosti bude dlouhodobým procesem. K této skutečnosti přispívá postupné vyčleňování jednotlivých rodin a rodů z tradičního způsobu romského života, ovšem při současném respektování jejich identity a soudržnosti. Politické úsilí vlády vůči příslušníkům romské komunity je směřováno k odstraňování vnějších i vnitřních překážek, které brání začlenění Romů do společnosti. Jde především o úsilí o odstraňování všech forem diskriminace a značných handicapů ve vzdělání a kvalifikaci. Stěžejním krokem je přiblížení se vzdělanostní struktuře ostatní společnosti, které by zabránilo kumulování dalších již zmiňovaných handicapů. Proto je nezbytné podporovat spolupráci školy, dalších institucí veřejného i občanského sektoru, romských představitelů a poradců s romskými rodinami. Efektivní podpora a pomoc romským rodičům s péčí, vedením a výchovou dětí přispívá k získávání nezbytných sociálních návyků dětí a vytváření pozitivního vztahu ke vzdělání a vzdělávacím institucím většinové společnosti. Kromě rozšiřování stávajících přípravných tříd a zapojování romských asistentů je třeba zavádět další doprovodná sociální opatření.

### III. 9. Podpora rodiny na úrovni krajů a obcí

Zatímco stát může vytvářet v rámci rodinné politiky zásadní rámcové podmínky, především prostřednictvím legislativních aktů, příp. konkrétních finančních programů, realizace konkrétně cílených opatření pro podporu rodiny lze nejlépe provádět na úrovni orgánů samosprávy. Během reformy veřejné správy byla celá řada dosavadních kompetencí státu převedena do samostatné působnosti krajů a obcí. V jejím rámci kraje a obce pečují „o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“ (§2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích; § 1 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů). Ve smyslu platné legislativy jsou samosprávným tělesům dány široké možnosti pro vlastní iniciativní činnost v rámci vlastní rodinné politiky, která se zaměřuje na konkrétní opatření v bytové, sociální, dopravní, kulturní či jiné relevantní oblasti, v níž obec nebo kraj může jednat v samostatné působnosti. Přesto je význam regionální a komunální rodinné politiky v českém prostředí dosud výrazně podhodnocen. Jednotlivá opatření jsou prováděna nekoordinovaně, chybí jednotící koncepční prvek. O koherentní regionální a komunální rodinné politice nelze hovořit. Představa o podpoře rodiny se současně výrazně v jednotlivých krajích a obcích liší a závisí na konkrétních přístupech jednotlivců. Absence státní rodinné politiky a rodinněpolitického diskursu má negativní vliv na vědomí o prospěšnosti takové politiky na úrovni samosprávy.

Hlavní opatření v oblasti regionální a komunální rodinné politiky jsou realizována v oblasti sociálních služeb a v oblasti bytové politiky. V závislosti na konkrétním přístupu a preferencích jsou budovány různé systémy infrastruktury dalších podpůrných prorodinných služeb (nejen sociálních), a to ve spolupráci s neziskovým sektorem (např. mateřská centra apod.). Do kompetence obcí náleží rovněž podpora rodinných slev a dalších forem zvýhodnění rodin s dětmi, a to nikoli nutně jen v zařízeních obce. Přesto však hlubší podpoře rodiny na úrovni krajů a obcí brání rovněž absence povědomí o možnostech komplexních opatření nefinančního rázu. Jen postupně dochází k posunu ve vnímání prospěšnosti rozvoje rodiny pro život a kulturní a hospodářský růst obce. To se promítá např. ve stále nedostatečném poskytování širší škály (nejen sociálních) služeb pro rodiny s dětmi či v nedostatečné propagaci rodinných témat na regionální a lokální úrovni. Lépe probíhá spolupráce řady obcí a krajů s neziskovými organizacemi a dalšími subjekty podporujícími svými aktivitami rodinu, ovšem i v této sféře lze konstatovat jisté deficity.

Institucionální zajištění podpory rodiny je nevyhovující v krajích i obcích. Jen výjimečně existují samostatná oddělení pro rodinu, jejichž kompetence se navíc omezuje povětšinou jen na oblast sociálně právní ochrany dětí a sociálních služeb pro rodiny. Svou roli zde nepochybně hraje také celá řada problémů, s nimiž se především kraje potýkají v rámci reformy veřejné správy.

Možnosti a způsoby provádění regionální a obecní rodinné politiky by měly být vždy posuzovány v konkrétním kontextu daném působnostmi orgánů veřejné správy, jejich ekonomickými možnostmi a také historickou (správní) tradicí a zvyklostmi zahrnujícími i zájem občanů o veřejný život, jejich angažovanost ve veřejných věcech. Současná právní úprava samostatné působnosti krajů a obcí formálně poskytuje široké možnosti pro všestranný rozvoj péče o území a o potřeby občanů, ale při obecném nedostatku veřejných zdrojů a hrozícím zvyšujícím se zadlužování veřejných rozpočtů dosud chybí (a nejen ve vztahu k rodinné politice, resp. k podpoře rodiny) vhodný programový základ pro konsensuální dělbu působností mezi kraji a obcemi postavenou na jejich reálných možnostech. Kompetence krajů v oblasti rodinné politiky by měly být dostatečně podloženy finančními možnostmi pro jejich využití.

### III. 10. Rodinná politika a pojetí rodiny v Evropské unii

Přesto, že v souladu s principem subsidiarity oblast rodinné politiky nepatří mezi exklusivní ani sdílené kompetence Evropské unie, a tudíž zůstává v rovině výhradních kompetencí členských států, dotýká se řada legislativních norem přijímaných na evropské úrovni bezprostředně života rodin, a to v rámci různých evropských politik. O významu přikládaném v současnosti rodině svědčí i relevantní články o ochraně rodiny a rodinného života obsažené v Chartě základních práv EU. V této souvislosti dochází i k jistému ustálení definice pojmů souvisejících s rodinou, což je proces, který si zasluhuje zvýšené pozornosti ze strany jednotlivých členských států s ohledem na jejich národní právní řád.

Opatření, která se bezprostředně dotýkají rodin a jejich života jakožto společenství, lze spatřovat především ve sféře sociální politiky včetně souvisejících politiky volného trhu (volný pohyb osob a pracovních sil) a azylové a imigrační politiky. V souvislosti s rozšířením kompetencí Evropské unie v oblasti sociální politiky je od 80. let věnována problematice rodiny zvýšená pozornost, a to jak na úrovni Evropské komise, tak i v Evropském parlamentu. Resoluce Evropského parlamentu se ovšem někdy dotýkají oblastí, které dosud náleží do výhradní kompetence národních států. V rámci aktů sekundárního práva se problematika rodiny objevuje v souvislosti s obecnými cíly sociální politiky EU, které se odrážejí v primárním právu a v koncepčních dokumentech sociálněpolitického rázu. Jednotlivé normy s dopadem na rodiny se přitom dotýkají legislativy volného trhu a související problematiky rovných příležitostí. V aktech přímo se dotýkajících volného trhu zůstávají dosud hlavní opatření na podporu rodiny zahrnuta v nařízeních Rady 1612/68/EC a 1408/71/EC, která obsahují články o aplikaci pravidel volného pohybu pracovníků, včetně nároku na sociální zabezpečení také pro rodiny těchto pracovníků. Naopak ve sféře podpory rovnosti žen a mužů se v posledních desetiletích otevírá stále větší pole pro kroky zaměřené již přímo na rodinu v souvislosti s konceptem „*Gender Mainstreaming*“. Legislativní dokumenty se v této sféře dotýkají také modelu slučitelnosti rodiny a zaměstnání, např. v problematice péče o děti v předškolním věku.

Kromě sociální politiky se problematiky rodiny dotýkají také některé další oblasti svěřené do kompetence Evropské unie. Je zde třeba zmínit především sféru azylové a imigrační politiky, jež je prostorem, v němž se legislativní harmonizace úzce dotýká rodiny. V souladu s mezinárodním právem a lidskoprávními kodifikacemi má být cizincům ze třetích zemí zaručeno právo na sloučení rodiny, které je předmětem společných právních úprav v evropské legislativě.

V posledních letech se také stále častěji hovoří dokonce o harmonizaci rodinného práva v Evropské unii. Zde je ovšem potřeba říci, že rodinné právo je oblastí, která podstatnou měrou spolutvoří národní identitu jednotlivých členských zemí Unie. Vzhledem k odlišnosti jeho podob a rámcových východisek v různých částech Evropy, které vycházejí z jejich náboženské a kulturní tradice, nelze počítat s možností uskutečnění takové harmonizace, nehledě na rozpor s principem subsidiarity.

V souvislosti se vrůstající pozorností věnovanou oblasti rodiny na komunitární úrovni je třeba se zabývat také normativním pojetím rodiny v evropském právu. V současnosti se toto pojetí odvíjí především od sekundární legislativy ve sféře volného trhu a azylové a imigrační politiky, a dále také od judikatury Evropského soudního dvora navazující na tyto oblasti evropského práva. Ve všech případech se jedná o formu, jakou je normativně definován rodinný příslušník pro účely sociálního zabezpečení a slučování rodin pracovníků nebo přistěhovalců. Stávající úprava je charakteristická tradičním pojetím rodiny založené na manželství. Toto pojetí rodiny respektuje rovněž Evropský soudní dvůr ve svých dosavadních judikátech. Na druhé straně lze v posledních letech konstatovat zvýšenou snahu o rozšíření

pojetí rodiny o nové formy soužití založené na ne-manželském vztahu. Tento tlak je patrný na úrovni Evropského parlamentu i Evropské komise a projevil se při projednávání legislativních dokumentů upravující definici rodinného příslušníka v oblasti volného pohybu osob a pracovních sil a v oblasti azylové a imigrační politiky. V prvním případě byl v nové směrnici Rady 2004/38/EC pojem rodinného příslušníka rozšířen o registrovaného partnera, pokud takové partnerství hostitelský stát uznává jako ekvivalentní rodině. Ve druhém případě (nová směrnice Rady 2003/86/EC o slučování rodin přistěhovalců) je sice za objekt normy považována nukleární rodina manželů a nezaopatřených dětí, nicméně směrnice připouští i existenci rodinných soužití nesezdaných párů, příp. registrovaných partnerství, na něž členské státy mohou vztáhnout opatření obsažená tomto normativním dokumentu. Dlužno dodat, že tento dokument po svém schválení Radou 22. září 2003 byl Evropským parlamentem v prosinci 2003 navržen ke zneplatnění u Evropského soudního dvora, mj. z důvodu údajného restriktivního omezení definice rodiny na evropský model nukleární manželské rodiny.