

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

**Lucie Hetflejšová**

**Proces tvorby nové Koncepce rodinné  
politiky**

*Diplomová práce*

Praha 2017

Autor práce: **Lucie Hetflejšová**

Vedoucí práce: **Ing. Mgr. Olga Angelovská**

Rok obhajoby: 2017

## **Bibliografický záznam**

HETFLEJŠOVÁ, Lucie. *Proces tvorby nové Koncepce rodinné politiky*. Praha, 2017. 74 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Ing. Mgr. Olga Angelovská.

## **Abstrakt**

Hlavním cílem této diplomové práce je vysvětlení procesu tvorby nové Koncepce rodinné politiky pomocí institucionální analýzy od Elinor Ostrom. K naplnění cílů a zodpovězení výzkumných otázek jsou využita zejména data ze sedmi expertních rozhovorů, zápisů z jednání Odborné komise pro rodinnou politiku a dalších dokumentů legislativní i nelegislativní povahy. Jádrem práce je analýza čtyř akčních situací a příslušných pracovních pravidel v procesu tvorby Koncepce, a to: vytvoření Koncepce rodinné politiky, vnitřní připomínkové řízení, meziresortní připomínkové řízení a vypořádání meziresortního připomínkového řízení. Jako stěžejní aktér prostupující takřka všemi akčními situacemi zde figuruje odbor rodinné politiky a politiky stárnutí. Na tvorbě Koncepce se dále podílela Odborná komise pro rodinnou politiku složená z expertů a expertek z relevantních oblastí. V práci je rovněž stručně shrnut obsah a struktura navrhované Koncepce s přihlédnutím k nejdůležitějším opatřím. Teorie institucionální analýzy se tak podařila aplikovat i na oblast rodinné politiky a poskytla vhodné vodítko pro vysvětlení vzniku nové Koncepce rodinné politiky.

## **Abstract**

The main goal of this diploma thesis is the explanation of process of creation a new Conception of Family Policy in perspective of Institutional Analysis and Development Framework by Elinor Ostrom. In particular, data from seven expert interviews, minutes from meetings of the Family Policy Expert Committee and other documents of a legislative and non-legislative nature are used to meet the objectives and answer the research questions. The core of this thesis is the analysis of four action situations and relevant rules-in-use in the process of creation the Conception, namely: creation of the Conception of Family Policy, internal commentary procedure, inter-ministerial commentary procedure and settlement of inter-ministerial commentary procedure. As a key actor, which is permeated by almost every action situation, there is a Family Policy and Aging Policy Department. The Conception was also created in cooperation with Family Policy Expert Committee, which is composed of experts from relevant areas. The paper also briefly summarizes the content and structure of the proposed Conception, taking into account the most important measures. The Institutional Analysis and Development Framework was applied of family policy and provided an appropriate guideline for explaining the creation of a new Conception of Family Policy.

## **Klíčová slova**

MPSV, odbor rodinné politiky a politiky stárnutí, Koncepce rodinné politiky, rodinná politika v ČR, Odborná komise pro rodinnou politiku, institucionální analýza

## **Keywords**

Ministry of Labour and Social Affairs, Family Policy and Aging Policy Department, Conception of Family Policy, family policy in Czech Republic, Family Policy Expert Committee, IADF

**Rozsah práce:** 115 977 znaků

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 16. 5. 2017

Lucie Hetflejšová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala Ing. Mgr. Olze Angelovské za cenné rady a podnětné připomínky v průběhu psaní mé diplomové práce. Dále pak respondentům za ochotu spolupracovat. Také bych ráda poděkovala svým kolegyním a to nejenom za trpělivost, se kterou se mnou vedly podnětné diskuse. Zvláštní dík patří mé kolegyni a kamarádce Jitce. V neposlední řadě patří velký dík mé rodině a příteli, kteří při mně stáli a byli mi oporou v průběhu celého studia.



**Jméno studenta/studentky:** Lucie Hetflejšová

**Název v jazyce práce:** Analýza koncepce rodinné politiky - perspektiva IADF

**Název v anglickém jazyce:** Analysis of the Family Policy Conception – perspective of IADF

**Klíčová slova:** koncepce rodinné politiky, institucionální analýza

**Klíčová slova anglicky:** Family Policy Conception, Institutional Analysis and Development Framework

**Akademický rok vypsání:** 2016

**Jazyk práce:** český

**Typ práce:** diplomová

**Ústav:** Katedra veřejné a sociální politiky

**Vedoucí / školitel:** Ing. Mgr. Olga Angelovská

**Obor práce:** Veřejná a sociální politika

### **Teze diplomové práce (výzkumný projekt):**

#### **A. Vymezení výzkumného problému**

V rámci své diplomové práce se budu zabývat nově vznikající koncepcí rodinné politiky. Jedná se o nově vznikající strategický dokument rodinné politiky, který bude předložen vládě v září 2016. Na tvorbě koncepce se z největší části podílejí Odbor pro rodinnou politiku a Odborná komise pro rodinnou politiku. Dále se participují i další odbory, kterých se týkají konkrétní opatření (např. Odbor pro pojistné dávky, Odbor pro nepojistné dávky a další). Momentálně koncepce není přístupná veřejnosti, veškeré potřebné informace jsem získala od referenta Odboru pro rodinnou politiku Ministerstva práce a sociálních věcí, jenž se na tvorbě nové koncepce podílí.

Koncepce jako taková je pojmána jako výhled a plán do budoucnosti, kam by se měla rodinná politika vyvíjet. Obvykle se týká období následujících pěti let. Mezi současné strategické dokumenty patří Národní koncepce rodinné politiky z roku 2005 a Národní koncepce podpory rodin s dětmi, která v roce 2008 rozšířila původní koncepci z roku 2005. Je tedy jasné, že tyto dokumenty jsou velice neaktuální a potřeba nové koncepce je přímo alarmující.

Nově vznikající koncepce bude zaměřena převážně na následující oblasti:

- služby a péče o děti,
- oblast trhu práce: větší flexibilizace zaměstnání,



- opatření zaměřená na větší participaci otců ve výchově,
- problematika dlouhodobé péče: sledování familializačních trendů.

Celkově by koncepce měla obsahovat zhruba 20 až 30 konkrétních návrhu na opatření týkajících se rodinné politiky. Již v současné době bylo ale několik z nich zveřejněno a usiluje se o jejich přijetí. Mezi tyto opatření se řadí: vznik mikrojeslí, flexibilnější čerpání rodičovského příspěvku, otcovská dovolená a dlouhodobé ošetrovné (pro blízké osoby, které potřebují dlouhodobější péči, ale je zřejmé, že je tento stav pouze dočasný – např. zotavení po těžkém úrazu).

V současnosti již samozřejmě existuje prvotní verze dokumentu, která bude v následujících měsících podrobena kritice odborů MPSV a poté i ostatních ministerstev. V průběhu června 2016 projde tato verze vnitřním připomínkovým řízením v rámci MPSV, během kterého se jednotlivé odbory vyjádří k současnému znění. Během července dojde k tzv. mezirezortnímu řízení, kde se k dokumentu vyjádří i ostatní ministerstva. Odborná komise pro rodinnou politiku a Odbor pro rodinnou politiku pak budou mít celý srpen na zapracování konkrétních připomínek. Vládě pak v září bude předložen již upravený dokument a je tedy nepravděpodobné, že by novou Koncepci rodinné politiky nepřijala.

## **B. Cíle diplomové práce**

Hlavním cílem diplomové práce bude popsat proces vzniku nové koncepce rodinné politiky. Mezi dílčí cíle patří: odhalit aktéry podílející se na vzniku nového strategického dokumentu rodinné politiky a odkrýt okolnosti, jež ovlivňovaly vznik koncepce. V neposlední řadě bude také cílem popsat hlavní rozdíly mezi nově vznikající a současnou koncepcí.

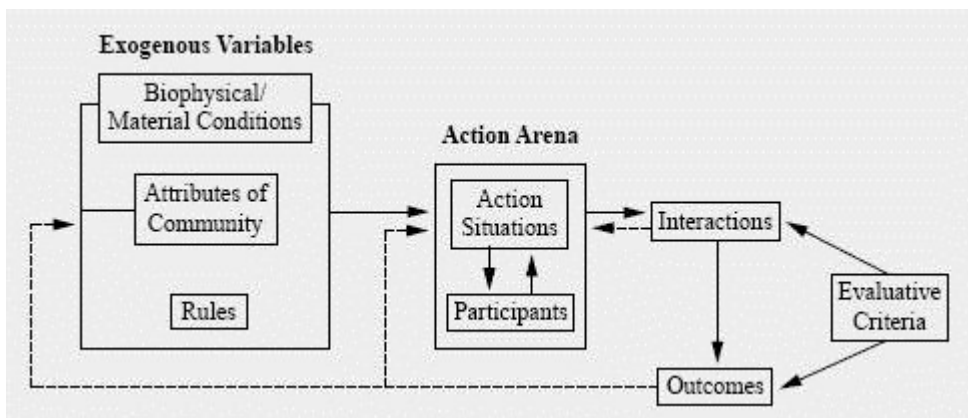
## **C. Výzkumné otázky**

- Jak probíhal proces vzniku nové koncepce rodinné politiky?
- V čem byly hlavní nedostatky prvotního dokumentu v rámci vnitřního připomínkového a mezirezortního řízení?
- Jací aktéři byli do procesu tvorby nového strategického dokumentu zainteresováni?

- Jaké okolnosti ovlivňovaly vznik nové koncepce?
- Jakým směrem se bude rodinná politika díky nové koncepci v příštích letech ubírat?

#### D. Teoretická východiska

V práci bude využit konceptuální rámec institucionální analýzy (Institutional Analysis and Development Framework, dále jen IADF). Základním předpokladem IADF je, že je možné identifikovat univerzální sadu proměnných, které dále slouží k odhalení problému. Výchozím bodem pro analýzu se tak stává společný problém, který chtějí lidé vyřešit.



Obr. 1: Schéma IADF, Zdroj: Sabatier, Weible 2014: 276.

Jak lze vidět na obrázku č. 1, kde je vyobrazeno schéma IADF, existují určité akční arény (sociální prostor, kde dochází k interakci mezi jednotlivými aktéry v akčních situacích), které jsou ovlivněny třemi druhy vnějších proměnných: materiální podmínky, atributy komunity a pravidla. Vnější proměnné jsou v neustále interakci s akčními arénami a vyprodukují určité výsledky, které pak následně podléhají evaluačním kritériím. (Sabatier, Weible 2014: 276) Cílem práce tedy bude identifikovat akční arény a vnější proměnné, které akční arény ovlivňují. V rámci akční arény pak bude potřeba odhalit konkrétní akční situace a zainteresované aktéry.

## E. Výzkumný plán

Pro získání potřebných dat provedu expertní rozhovory se zainteresovanými aktéry. Ráda bych získala rozhovor alespoň od jednoho člena z každého odboru či komise, kteří se aktivně podíleli na vzniku koncepce. Dále bych ráda provedla rozhovory se členy odborů a komisí, jež měli závažnější připomínky v rámci připomínkových řízení. Kromě zmíněných expertních rozhovorů mi k dosažení vytyčených cílů poslouží analýza sekundárních dat a dokumentů.

## F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005, 407 s. ISBN 80-7367-040-2

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Souhrnná zpráva o plnění Národní koncepce podpory rodin s dětmi*. Dostupné z: <http://www.bihk.cz/repository/files/ke-stazeni/CPR/texty/souhrnna-zprava-o-plneni-narodni-koncepce-podpory-rodin-s-detmi.pdf>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní koncepce podpory rodin s dětmi*. 2008. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/7958/Narodni\\_koncepce\\_podpory\\_rodin\\_s\\_detmi.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7958/Narodni_koncepce_podpory_rodin_s_detmi.pdf)

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní koncepce rodinné politiky*. 2005. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2125/koncepce\\_rodina.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2125/koncepce_rodina.pdf)

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o rodině*. 2004. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava\\_b.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava_b.pdf)

OSTROM, E. *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*. *Policy Studies Journal*. 39, 1, 7-27, Feb. 2011. ISSN: 0190292X.

OSTROM, E. *The Institutional Analysis and Development Framework in Historical Perspective*. Conference Papers -- American Political Science Association. 1-36, 2006.

Referent Odboru pro rodinnou politiku Ministerstva práce a sociálních věcí. Rozhovor na téma: Nově vznikající koncepce rodinné politiky. 20.5.2016.

SABATIER, P., WEIBLE, Ch. *Theories of the policy process*. Westview Press: 2014. ISBN: 978-0-8133-4926-8.

SCHUYLER HOUSE, R., ARARAL Jr., E. *The institutional analysis and development framework*. In: Araral Jr, E., Fritzen, S., Howlett, M., M Ramesh, Wu, X. (eds.) *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, 2013. P. 115 – 124. ISBN: 978-0-415-78245-6.

### **G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce**

The goal of this diploma thesis is to describe process of rise of new Family Policy Concept. The whole thesis will be based on Institutional Analysis and Development Framework by E. Ostrom. Purpose of this text will be to identify action arenas and exogenous variables, which influenced action arenas and important participants. Also there will be a short comparison of the current (2016) and previous (2008) strategic document.

### **H. Podpisy studenta a vedoucího práce**

# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>3</b>
<b>1 VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU</b> .....	<b>4</b>
1.1 HODNOTOVÁ VÝCHODISKA .....	5
<b>2 CÍLE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b> .....	<b>6</b>
<b>3 RODINNÁ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE</b> .....	<b>7</b>
<b>4 VÝZKUMNÝ DESIGN</b> .....	<b>10</b>
4.1 METODY SBĚRU A ANALÝZY DAT .....	11
4.1.1 <i>Expertní rozhovory</i> .....	12
4.2 ABSOLVOVÁNÍ ODBORNÉ STÁŽE NA ODBORU RODINNÉ POLITIKY A POLITIKY STÁRNUTÍ .....	14
<b>5 TEORETICKÁ VÝCHODISKA</b> .....	<b>16</b>
5.1 INSTITUCIONÁLNÍ ANALÝZA.....	16
5.1.1 <i>Akční situace</i> .....	17
5.1.2 <i>Aktér</i> .....	21
5.1.3 <i>Pravidla</i> .....	22
<b>6 VZNIK KONCEPCE RODINNÉ POLITIKY JAKO NĚKOLIK AKČNÍCH SITUACÍ</b> .....	<b>25</b>
6.1 VYTVOŘENÍ KONCEPCE RODINNÉ POLITIKY .....	27
6.1.1 <i>Množina aktérů a hraniční pravidla</i> .....	27
6.1.2 <i>Pozice aktérů a poziční pravidla</i> .....	29
6.1.3 <i>Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu</i> .....	29
6.1.4 <i>Potenciální výsledky a pravidla volby</i> .....	31
6.1.5 <i>Úroveň kontroly nad výběrem a agregační pravidla</i> .....	32
6.1.6 <i>Dostupnost informací a informační pravidla</i> .....	33
6.1.7 <i>Náklady, přínosy a pravidla návratnosti</i> .....	33
6.2 VNITŘNÍ PŘIPOMÍNKOVÉ ŘÍZENÍ .....	35
6.2.1 <i>Množina aktérů a hraniční pravidla</i> .....	35
6.2.2 <i>Pozice aktérů a poziční pravidla</i> .....	36
6.2.3 <i>Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu</i> .....	36
6.2.4 <i>Potenciální výsledky a pravidla volby</i> .....	38
6.2.5 <i>Úroveň kontroly nad výběrem a agregační pravidla</i> .....	38
6.2.6 <i>Dostupnost informací a informační pravidla</i> .....	39
6.2.7 <i>Náklady, přínosy a pravidla návratnosti</i> .....	40
6.3 MEZIRESORTNÍ PŘIPOMÍNKOVÉ ŘÍZENÍ.....	41
6.3.1 <i>Množina aktérů a hraniční pravidla</i> .....	41
6.3.2 <i>Pozice aktérů a poziční pravidla</i> .....	42
6.3.3 <i>Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu</i> .....	42
6.3.4 <i>Potenciální výsledky a pravidla volby</i> .....	43
6.3.5 <i>Úroveň kontroly nad výběrem a agregační pravidla</i> .....	43
6.3.6 <i>Dostupnost informací a informační pravidla</i> .....	44
6.3.7 <i>Náklady, přínosy a pravidla návratnosti</i> .....	44
6.4 VYPOŘÁDÁNÍ MEZIRESORTNÍHO PŘIPOMÍNKOVÉHO ŘÍZENÍ.....	45
6.4.1 <i>Množina aktérů a hraniční pravidla</i> .....	45
6.4.2 <i>Pozice aktérů a poziční pravidla</i> .....	45
6.4.3 <i>Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu</i> .....	46
6.4.4 <i>Potenciální výsledky a pravidla volby</i> .....	47
6.4.5 <i>Úroveň kontroly nad výběrem a agregační pravidla</i> .....	47
6.4.6 <i>Dostupnost informací a informační pravidla</i> .....	47
6.4.7 <i>Náklady, přínosy a pravidla návratnosti</i> .....	48

<b>7 VNĚJŠÍ PROMĚNNÉ OVLIVŇUJÍCÍ AKČNÍ SITUACE .....</b>	<b>49</b>
<b>8 VĚCNÝ OBSAH KONCEPCE RODINNÉ POLITIKY .....</b>	<b>53</b>
8.1 NEJDŮLEŽITĚJŠÍ OPATŘENÍ.....	58
8.1.1 <i>Zařízení péče o děti v předškolním věku.....</i>	<i>59</i>
8.1.2 <i>Úprava rodičovského příspěvku .....</i>	<i>60</i>
8.1.3 <i>Otcovská poporodní .....</i>	<i>61</i>
8.1.4 <i>Dlouhodobé ošetřovné.....</i>	<i>61</i>
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>62</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>66</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA.....</b>	<b>67</b>

## Úvod

Tato diplomová práce se zabývá procesem vzniku nové Koncepce rodinné politiky. Jedná se o velice aktuální proces, který není ani v době dokončování práce uzavřen (duben 2017). Tento strategický dokument spadá do gesce Ministerstva práce a sociálních věcí a do jeho tvorby je zainteresováno velké množství aktérů nejenom z oblasti státní správy.

Práce je opřena o teorii institucionální analýzy od Elinor Ostrom a ačkoli byla tato teorie využívána především v oblasti společně sdílených zdrojů, koncept akční situace a pracovních pravidel bude aplikován i na proces tvorby tohoto strategického dokumentu z oblasti rodinné politiky.

Hlavním zdrojem dat pro naplnění cílů a zodpovězení výzkumných otázek budou expertní rozhovory se zainteresovanými aktéry, zápisy z jednání Odborné komise pro rodinnou politiku a další dokumenty legislativní i nelegislativní povahy. Jako výzkumný design práce byla zvolena případová studie.

Struktura práce je následující. Po vymezení výzkumného problému a stanovení hodnotových východisek jsou definovány a rozpracovány cíle a výzkumné otázky práce. Následuje stručný popis rodinné politiky v České republice. V kapitole zabývající se výzkumným designem je kladen důraz na expertní rozhovory a absolvování odborné stáže na odboru rodinné politiky a politiky stárnutí. Následuje kapitola, která se věnuje teoretickým východiskům, a to konkrétně institucionální analýze. Na teoretická východiska navazuje nejrozsáhlejší část práce – analýza čtyř akčních situací, které bylo možné doposud v procesu tvorby Koncepce identifikovat. Dále jsou definovány vnější proměnné ovlivňující tyto akční situace. Práce je zakončena stručným popisem obsahu navrhované Koncepce se zaměřením na nejdůležitější opatření.

# 1 Vymezení výzkumného problému

Tato diplomová práce je zaměřena na proces vzniku Koncepce rodinné politiky (dále jen Koncepce). Jedná se o nově vznikající strategický dokument rodinné politiky, jehož tvorba začala v roce 2015. Tento koncepční dokument spadá do gesce Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) v jehož čele v současnosti stojí ministryně Michaela Marksová. V současné době nemá MPSV aktuální strategický dokument, který by odrážel potřeby současných rodin.

MPSV má vytvořenou Koncepti na léta 2015 – 2017 s výhledem do roku 2020, která odkazuje na jednotlivé resortní koncepce v rámci celého ministerstva. Koncepce jako taková je pojímána jako výhled a plán do budoucnosti, kam by se měla rodinná politika vyvíjet. Obvykle se týká období následujících pěti let (zhruba). Mezi současné strategické dokumenty patří Národní koncepce rodinné politiky z roku 2005 a Národní koncepce podpory rodin s dětmi, která v roce 2008 rozšířila původní koncepci z roku 2005. Je tedy jasné, že tyto dokumenty jsou velice neaktuální a potřeba nové koncepce je přímo alarmující.

Kromě neaktuálnosti dosavadních strategických dokumentů figuruje jako další velmi důležitý podnět pro vznik Koncepce znění programového prohlášení současné vlády z roku 2014. Mezi resortními prioritami pro MPSV lze nalézt: „***Ustaví odborné komise jak k ukončení II. pilíře a návrhům změn důchodového systému, tak k návrhu dlouhodobého a systémového řešení rodinné politiky v České republice.***“ [Programové prohlášení vlády 2014: 6]

Jeden z mnoha bodů programového prohlášení, který se vztahuje (mimo jiné) k odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, zní: „*Vláda bude důsledně uplatňovat princip rovnosti žen a mužů. Vláda se zaměří na potlačování genderově podmíněného násilí. Bude usilovat o sladování pracovního, soukromého a rodinného života, včetně zajištění dostatečných kapacit předškolních zařízení a podpory flexibilních a stabilních forem práce, dále bude usilovat o podporu vyššího zastoupení žen v rozhodovacích pozicích a stejnou odměnu za stejnou nebo srovnatelnou práci. V oblasti ochrany lidského života, tak jak ji definuje Listina základních práv a svobod, vláda nebude zasahovat do současného právního stavu.*“ [Programové prohlášení vlády 2014: 14] Z programového prohlášení je tedy zřejmé, že je potřeba se oblasti rodinné politiky intenzivně věnovat a vytvořit udržitelný a systémový přístup k jejímu vývoji.



## **1.1 Hodnotová východiska**

Současná rodinná politika v České republice má tradiční charakter a nereflektuje potřeby současných rodin. Je potřeba zohlednit trendy rodinného chování jako je například nárůst věku prvorodiček, nárůst počtu nesezdaných soužití, převažující počet jednodětných rodin, neustálý nárůst počtu matek samoživitelek, nárůst počtu registrovaných partnerství, atp. [Höhne, Kuchařová, Paloncyová 2016: 19 – 21, 27 – 32, 57] Kromě těchto trendů týkajících se čistě rodinného prostředí je ale potřeba reflektovat také zejména zájem matek vrátit se na trh práce a to již v nízkém věku dítěte a podporovat veškeré formy sladování pracovního a rodinného života. Velký důraz je potřeba klást také na podporu, pobízení a umožňování aktivního otcovství. Zejména v kontroverzní oblasti vnímání role matky je zde tendence odpoutat se od představy, že pokud nebude s dítětem do jeho alespoň tří let takřka 24 hodin denně, sedm dní v týdnu, nedostane se mu řádné péče. Vzhledem k současným trendům je dále potřeba přestat nahlížet na matky, které se rozhodly vrátit se na trh práce před touto dobou, jako na matky špatné. Česká republika má v opatřeních v oblasti rodinné politiky ve srovnání se západoevropskými státy velké mezery.

## 2 Cíle a výzkumné otázky

Hlavním cílem této diplomové práce je vysvětlení procesu tvorby **Koncepce rodinné politiky na základě teorie institucionální analýzy**. Proces vzniku Koncepce bude zkoumán zejména se zaměřením na průběh, okolnosti, zúčastněné aktéry a jejich specifické pozice a pravidla, která jsou relevantní pro tvorbu strategických dokumentů tohoto typu. Níže jsou uvedeny celkem tři konkrétní dílčí cíle a na ně navazující výzkumné otázky, které budou v práci zodpovězeny.

- **Cíl 1:** Vysvětlení vzniku nové Koncepce rodinné politiky.
  - **VO1:** Jak probíhal proces vzniku nové Koncepce?
  - **VO2:** Jaké jsou okolnosti vzniku nové Koncepce?
  - **VO3:** Jak probíhala konstrukce jednotlivých opatření obsažených v Koncepci?
  
- **Cíl 2:** Odhalení zainteresovaných aktérů, jejich vlivů a funkcí.
  - **VO4:** Jací aktéři jsou do procesu tvorby Koncepce zainteresováni?
  - **VO5:** Jaké mají tyto aktéři specifické funkce?
  
- **Cíl 3:** Identifikace pravidel uplatňovaných při procesu tvorby Koncepce rodinné politiky.
  - **VO6:** Podle jakých pravidel se řídí tvorba nové Koncepce?

### 3 Rodinná politika v České republice

Rodinná politika v České republice je realizována zejména skrze stát, především v resortu MPSV, nelze však opomíjet ani ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen MŠMT) a z formálního hlediska také ministerstvo financí (dále jen MF). Celkový design rodinné politiky však nezáleží pouze na daných ministerstvech, ve velké míře se v této sféře podílejí i kraje a obce, které mnohdy rozhodují zejména o finančních prostředcích v této oblasti. Velmi často je pozornost směřována pouze na období mateřské/rodičovské dovolené, případně předškolní děti avšak další velmi důležité oblasti (jako je například péče o seniory) spadající do rodinné politiky jsou opomíjeny. Často také na úrovni krajů chybí koncepční uchopení rodinné politiky jako takové. [Bosničová, Kolářová 2012: 8 – 9] V návaznosti na tento nedostatek vznikl projekt s názvem *Koordinace opatření na podporu sladění pracovního a rodinného života na úrovni krajů*, který si pod záštitou MPSV klade za cíl vytvořit udržitelný monitorovací systém potřeb rodin, usilovat o tvorbu krajských koncepčních dokumentů a podporovat spolupráci mezi obcemi/kraji a MPSV. [MPSV, Operační program zaměstnanost 2014–2020; online]

Rodiny se setkávají s komplikacemi spojenými zejména se zabezpečováním potřeb a také při sladování pracovního a rodinného života. V současné době rodiny fungují již v jiném režimu, než tomu bývalo. Tradiční rozdělení rolí ve smyslu muž–živitel a žena–pečovatelka ve většině případů již neplatí, ale ukotvení těchto změn je ve veřejné politice stále nedostačující. Stejně tak nejsou ve veřejné politice dostatečně reflektovány všechny typy rodin a soužití, které se v dnešní době běžně vyskytují. [Rodinná politika na úrovni krajů 2008: 7]

Rodinná politika je poměrně široký pojem, pod kterým se skrývají průřezové aktivity a opatření cílená na podporu rodin. Jedná se o průřezovou politiku z toho důvodu, že její dopady mají vliv na rozmanité spektrum oblastí, jako je např. bydlení, školství, zdravotnictví či v neposlední řadě trh práce. Ačkoli zasahuje do mnoha uvedených oblastí, současně také respektuje autonomii samotných rodin, a proto bývají opatření cílena na podporu rodin v jejich přirozených funkcích, nikoli na přebírání zodpovědnosti. Dle strategického dokumentu MPSV mezi stěžejní oblasti rodinné politiky patří zejména podpora vytváření vhodných socioekonomických podmínek pro fungování rodin, podpora vyhovujících rodinných a rodičovských kompetencí, podpora

manželství a rodin se specifickými potřebami a také podpora subjektů podporujících rodinu (zapojení obcí a krajů do rodinné politiky). [Rodinná politika na úrovni krajů 2008: 8]

Cíle rodinné politiky se odvíjejí od kvantitativních ukazatelů, jako je např. porodnost, sňatečnost, rozvodovost apod., ale vliv mají také kvalitativní aspekty jako je například zdraví matek a dětí. Velmi často bývají spojeny s populační politikou. [Potůček 1995: 102] Základním cílem rodinné politiky je dle dosavadních strategických dokumentů MPSV vytvoření příznivého společenského klimatu a podmínek pro rodiny, které umožňují realizaci vlastní životní strategie v naplňování partnerských a rodičovských plánů, dále odstraňování společenských tlaků a bariér ohrožujících funkčnost rodin, podpora vědomí a významu rodinných hodnot ve společnosti. Důraz je kladen na respektování diferenciovaných zájmů a potřeb jednotlivých rodinných typů a členů rodin. [MPSV, Národní koncepce rodinné politiky 2005: 9; Národní koncepce podpory rodin s dětmi 2008: 5]

Rodinná politika bývá v závislosti na politických preferencích cílena zejména na tyto skupiny:

- *„lidé připravující se na partnerský vztah, rodinný život a rodičovství*
- *jednotlivci ve specifické rodinné situaci (pracující ženy-matky, děti určené k adopci, nastávající svobodné matky, osamělí staří lidé apod.)*
- *všechny rodiny bez rozdílu nebo rodiny vymezené nějakou univerzální charakteristikou (např. rodiny s nezaopatřenými dětmi)*
- *rodiny sociálně potřebné: jde o rodiny pod hranicí chudoby, s nezaměstnanými členy, sociálně izolované, neintegrované, rodiny se sociálně nesoběstačnými členy (dětí, starší občané, invalidé, nemocní)*
- *rodiny sociálně patologické (charakterizované výskytem násilí, zneužíváním či týráním dětí, zanedbáváním výchovy a péče o děti, alkoholismem rodičů, rozpadem partnerského vztahu).“* [Potůček 1995: 103 – 104]

Rodinná politika by měla být v souladu se základními principy jako je např. solidarita (ať už mezigenerační, či nepečujícího s pečujícím, dále mezi ženami a muži a v neposlední řadě také solidarita s ohroženou nebo neúplnou rodinou); měla by respektovat zájem dítěte; nepreferovat konkrétní typy rodin a nechávat podobu soužití

v domácnosti čistě na dané rodině; podporovat rodiny ve všech sociálních vrstvách; účinně podporovat ohrožené rodiny s důrazem na prevenci; respektovat rodinnou tradici, kulturní diverzitu, rozdílné hodnoty a životní dráhy; investovat do dětí a mnoho dalších. [Mandát Odborné komise pro rodinnou politiku: 2]

Ačkoli je rodinná politika v garanci státu, její nedílnou součástí je rozvoj systémové podpory na úrovni krajů a obcí. Pro správné fungování rodinné politiky je důležité zapojení celého spektra relevantních aktérů, mezi něž se řadí:

- *„Orgány státní správy na ústřední, regionální i místní úrovni;*
- *orgány samosprávy na regionální a místní úrovni;*
- *občanský sektor (nestátní neziskové organizace, odbory apod.);*
- *komerční sektor (např. zaměstnavatelé, poskytovatelé komerčních služeb);*
- *odborníci (akademická, vědecká a výzkumná sféra);*
- *vzdělávací instituce;*
- *média;*
- *široká občanská veřejnost (zejména rodiny a její jednotliví členové).“*

[Rodinná politika na úrovni krajů 2008: 9; Mandát Odborné komise pro rodinnou politiku: 2]

## 4 Výzkumný design

Tato diplomová práce má charakter kvalitativního výzkumu, který je specifický pro pochopení fenoménů, jako jsou chování či instituce v jejich přirozeném prostředí. Již z cílů práce, které spočívají v popisu, vysvětlení a interpretaci procesu vzniku Koncepce rodinné politiky vyplývá, že se jedná právě o tento typ výzkumu. [Drhová, Veselý, Nekola 2007: 150, Silverman 2013: 5] Jako výzkumný design byla pro tuto práci zvolena explorativně-deskriptivní případová studie. Tento výzkumný design umožňuje zaměřit se na studium velmi úzkého okruhu dané problematiky – například na jedince, program, nebo instituci či proces v určitém časovém úseku. Právě tyto poslední dva okruhy – instituce a proces, jsou předmětem analýzy v této diplomové práci. Díky úzkému zaměření je možné zkoumanou problematiku analyzovat více do hloubky a je vytvořeno dobré prostředí pro pochopení specifických vztahů. V rámci případové studie je kladen důraz na komplexní porozumění danému jevu v jeho přirozeném prostředí. [Nekola, Geisler, Muralová 2011: 55; Švaříček, Šed'ová 2007: 98, 102; Drhová, Veselý, Nekola 2007: 152]

Prvním krokem ve výzkumném šetření je určení výzkumného tématu a otázek (viz kapitola 1 *Vymezení výzkumného problému* a kapitola 2 *Cíle a výzkumné otázky*). Dále se pokračuje výběrem metod sběru dat (viz kapitola 4.1 *Metody sběru a analýzy dat*) a následuje analýza a interpretace dat. [Švaříček, Šed'ová 2007: 107 – 110]

Jako je tomu u všech výzkumných designů, i případová studie má své přednosti a nedostatky. Mezi přednosti případových studií patří: srozumitelnost výsledků pro širší okruh zájemců, poznání unikátních hloubkových vlastností a okolností problematiky, výsledky jsou pevně zakotveny v reálném světě, umožňuje vhled do situací s podobnými vlastnostmi a okolnostmi a v neposlední řadě zpravidla nevyžaduje široký výzkumný tým. Na druhou stranu je třeba zmínit také nedostatky případové studie, kam se řadí například téměř nemožná zobecnitelnost na širší vzorek, těžce ověřitelná spolehlivost, subjektivní interpretace a sklon ke zkreslování výsledků osobou výzkumníka a jeho zaujatostí. K dosažení co nejpřesnějších výsledků bude využita metoda triangulace, tedy kombinace několika metod sběru dat, a to z více perspektiv. Triangulace umožňuje rozšířit záběr a konzistenci výzkumu. Pomáhá vysvětlit

komplexnost lidského jednání z více perspektiv. [Švaříček, Šed'ová 2007: 111 – 112, 204 – 205; Drhová, Veselý, Nekola 2007: 154]

#### **4.1 Metody sběru a analýzy dat**

Zvolenému designu případové studie odpovídá výběr z kvalitativních metod sběru dat. Celkově budou analyzovány strategické dokumenty, **zápisy z jednání Odborné komise pro rodinnou politiku**, zápisy z kulatých stolů, **několik verzí Koncepce**, a také **data získaná expertním dotazováním**. Expertní dotazování je poměrně běžná metoda sběru dat. Velkou výhodou tohoto typu dotazování je, že expert může poskytnout velmi unikátní zdroj informací týkající se procesu tvorby veřejných politik (a s tím spojených témat). [Dorussen, Lenz, Blavoukos 2005: 317]

Konkrétně budou k provedení analýzy využity celkem tři pracovní verze Koncepce rodinné politiky. Získání materiálů bylo umožněno na základě absolvování odborné stáže (viz kapitola 4.2 *Absolvování odborné stáže na odboru rodinné politiky a politiky stárnutí*) a je potřeba upozornit na fakt, že se jedná o pracovní a neveřejné dokumenty. Konkrétně se jedná o tyto verze Koncepce rodinné politiky:

- Verze určená k projednání u kulatých stolů z května 2016;
- verze určená k vnitřnímu připomínkovému řízení ze srpna 2016;
- verze schválená poradou vedení a vyslaná do meziresortního připomínkového řízení z prosince 2016.

Jako další, spíše doplňkový zdroj dat pro pochopení kontextu vzniku Koncepce, poslouží i televizní zpravodajské pořady. Konkrétně se jedná o vystoupení ředitelky odboru rodinné politiky a politiky stárnutí Jany Maláčové v pořadu České televize s názvem 90', který byl vysílán 12. ledna 2017, týkající se plánovaných opatření v gesci tohoto odboru a taktéž nově vznikající Koncepce. Druhým pořadem jsou Otázky Václava Moravce (také v produkci České televize), kde dne 15. ledna 2017 vystoupila ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová v diskuzi s místopředsedkyní TOP 09, členkou výboru pro sociální politiku, Jitkou Chalánkovou. Tématem diskuze byla rodina jako základ státu a její podpora. Relevantní budou také články na internetu zabývající se Konceptí nebo jednotlivými opatřeními navrhovanými v rámci Koncepce.

Dále také stenozáznamy z projednávání konkrétních návrhů obsažených v Koncepci, případně jejich pozměňovací návrhy.

K ucelenému vhledu do problematiky pomohla i účast na konferencích z dotčených oblastí uskutečněných v relevantním časovém období. Konkrétně se jednalo o konferenci z oblasti rovného odměňování mužů a žen – 22 % k rovnosti; a také mezinárodní konferenci Inn Care postihující oblast péče o děti a seniory.

- Konference 22 % k rovnosti byla pořádána k příležitosti Mezinárodního dne žen 8. 3. 2017 v Černínském paláci v Praze. Jednalo se zejména o problematice nerovného odměňování mužů a žen (rozdíl mezi platem muže a ženy je v ČR 22 % – porovnání na shodných pozicích, včetně srovnatelných všech ostatních faktorů, jako je např. vzdělání, zkušenosti atp.), celkové genderové nerovnosti, diskutovalo se také o problematice neplacené domácí práce a neplacené péči. Dalším tématem bylo sladování pracovního a rodinného života, příklady dobré praxe ze zahraničí a také pilotní ověřování systému LOGIB-CZ, který zjišťuje genderově rovné odměňování ve firmách.
- Závěrečná konference na téma „politiky péče o děti a seniory v měnící se společnosti: zkušenosti z České republiky a Norska“, která se uskutečnila dne 30. března 2017 v hotelu International v Brně. Jednalo se o závěrečnou konferenci projektu Inn Care, který byl realizován od října 2014 do dubna 2017 ve spolupráci s Norskem. Cílem bylo poskytnout integrovaný pohled na péči o děti a seniory.

#### **4.1.1 Expertní rozhovory**

V rámci sběru dat budou vyžity zejména hloubkové rozhovory s expertními aktéry. Cílem hloubkového rozhovoru je „... získat stejné pochopení jednání událostí, jakým disponují členové dané skupiny.“ [Švaříček, Šedřová 2007: 159] Konkrétně se bude jednat o nestrukturované rozhovory, při kterých bude na začátku expert pouze uveden do kontextu diplomové práce – tato varianta byla vybrána proto, aby nedošlo ke zbytečnému omezení vyprávění expertů, přičemž si oni sami mohli vybrat nejdůležitější aspekt a rozhovořit se o něm z různých perspektiv. Specifikovány předem jsou pouze obecná témata, ke kterým by bylo vhodné se v průběhu rozhovoru dostat. [Bandara 2007: 1242 – 1244; Švaříček, Šedřová 2007: 159 – 160; Drhová, Veselý, Nekola 2007:



155, 171] Oslovení expertů proběhlo formou e-mailové komunikace, případně osobně. Celkem byly naplánované čtyři hloubkové expertní rozhovory se zainteresovanými aktéry, ale díky dalším doporučením (na bázi sněhové koule) se podařilo do práce získat celkem sedm expertních rozhovorů (se šesti experty – viz níže). Experti si přáli zůstat v anonymitě, a proto je po domluvě níže uveden seznam expertů dle pozic, přičemž v dalším textu nebude možné určit, jaká informace vyplývá z jakého rozhovoru. Jednotliví experti byli náhodně očíslování a dále budou v textu využita pouze tato čísla respondentů.

Stručná charakteristika dotázaných expertů:

- **Ředitelka odboru rodinné politiky a politiky stárnutí**
  - 27. 3. 2017; délka rozhovoru: 43 minut
  - Oblast: celkový dohled a řízení procesu tvorby Koncepce.
- **Expertka z odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, oddělení koncepce rodinné politiky – celkem dva rozhovory („vstupní“ sloužící k obecnému uvedení do tématu a „koncový“, který postihl nejaktuálnější stav procesu vzniku Koncepce rodinné politiky)**
  - „vstupní“ rozhovor – 20. 5. 2016; délka: 29 minut
  - „koncový“ koncový rozhovor – 13. 4. 2017; délka: 26 minut
  - Oblast: tvorba Koncepce, vypořádávání připomínek.
- **Expertka z odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, oddělení politiky stárnutí**
  - 10. 4. 2017; délka: 31 minut
  - Oblast: tvorba Koncepce, vypořádávání připomínek.
- **Vedoucí oddělení poradců, odbor kabinet ministryně práce a sociálních věcí**
  - 16. 3. 2017; délka: 38 minut
  - Oblast: zajištění politické průchodnosti Koncepce, úpravy jednotlivých opatření, vypořádávání připomínek.
- **Člen Odborné komise pro rodinnou politiku**
  - 12. 4. 2017; délka: 32 minut
  - Oblast: tvorba Koncepce.
- **Tajemnice Odborné komise pro rodinnou politiku, referentka odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, oddělení koncepce rodinné politiky**
  - 28. 11. 2017; délka: 45 minut

- Oblast: účast na jednání Odborné komise pro rodinnou politiku, u kulatých stolů, na vypořádávání připomínkových řízení, tvorba Koncepce, vypořádávání připomínek, formální úpravy.

Za účelem rozhovoru byli osloveni i členové dalších dotčených odborů MPSV (např. odbor nepojistných sociálních a rodinných dávek), ti se však na práci nechtěli podílet, z důvodů nekompetentnosti s odkazem na odbor rodinné politiky a politiky stárnutí. Taktéž byl osloven aktér z řad největších kritiků Koncepce, který byl doporučen v rámci jednoho z rozhovorů, který ale neodpovídal ani na opakované e-maily. Absence zastoupení kritiků navrhované Koncepce rodinné politiky mezi dotázanými není pro vzhled do problematiky nikterak zkreslující. Tento aspekt je totiž zastoupen v dokumentu z meziresortního připomínkového řízení, který obsahuje veškeré připomínky ostatních resortů (mimo jiné) a také postoj autorů Koncepce k jejich vypořádání. Tento dokument, stejně tak jako používané pracovní verze Koncepce, je neveřejný a přístup k němu byl umožněn na základě absolvování odborné stáže.

Rozhovory byly zaznamenávány nahrávacím zařízením a posléze přepsány. Ke zpracování dat bude využita obsahová analýza, která „*poskytuje standardizovanou metodologii pro systematickou a objektivní analýzu obsahu zaznamenané lidské komunikace*“. [Drhová, Veselý, Nekola 2007: 189] V písemné formě budou rozhovory tedy analyzovány pomocí otevřeného kódování. Jako vodítka ke kódování poslouží otázky: Co? Kdo? Jak? Kdy? Jak dlouho? Kde? Jak moc? Proč? Kvůli čemu? Pomocí čeho? [Švaříček, Šed'ová 2007: 211 – 212] Respondentům byl předložen informovaný souhlas. Přepisy rozhovorů ani informované souhlasy nejsou součástí práce, k dispozici jsou na vyžádání.

#### **4.2 Absolvování odborné stáže na odboru rodinné politiky a politiky stárnutí**

Odborná stáž byla absolvována na MPSV, konkrétně na odboru rodinné politiky a politiky stárnutí v oddělení koncepce rodinné politiky. Zpočátku probíhalo prvotní seznamování s oddělením a jeho prací, s různými projekty spadajícími věcně pod toto oddělení a dotačním řízením v oblasti rodinné politiky. Mezi další náplň práce patřilo

zpracovávání nejrůznějších statistik týkajících se především rozvoje rodinného chování a změn rodinné struktury. Nedílnou součástí byla také spolupráce na přípravě nejrůznějších podkladů ke kulatým stolům s experty a odbornou veřejností, vypracování stručných výtahů ze záznamů z Poslanecké sněmovny z projednávání zákonů zasahujících do oblasti rodinné politiky – mimo jiné obsažených také v nové Koncepci rodinné politiky.

Praxe byla velmi přínosná zejména z hlediska poskytnutí vhledu do každodenní práce na MPSV. Pomohla lépe proniknout do zkoumané oblasti tvorby Koncepce a to zejména v oblasti pochopení kontextu tvorby dokumentu. Dále také umožnila přístup k jednotlivým verzím strategického dokumentu a dalším dokumentům, které jsou v této diplomové práci využity. Díky absolvování stáže bylo také možné navázat kontakt s většinou respondentů a dalšími důležitými aktéry rodinné politiky v České republice.

## 5 Teoretická východiska

Jako teoretická východiska byly zvažovány mnohé teorie zabývající se zejména aktéry, institucemi, byrokracií a procesem tvorby veřejných politik. Jako nejrelevantnější pro rozbor vzniku Koncepce se jeví hlavně dvě institucionální teorie, a to Institucionální analýza (*Institutional Analysis and Development Framework*) podle Elinor Ostrom a Institucionalismus zaměřený na aktéry (*Actor-Centred Institutionalism*) od Fritze W. Scharpfa. **Po zvážení obou těchto teorií byla pro práci zvolena pouze jedna teorie, a to Institucionální analýza od Elinor Ostrom.** Hlavním důvodem bylo poskytnutí vhodného vodítka při analýze procesu tvorby Koncepce v podobě akčních situací.

Teorie institucionalismu zaměřeného na aktéry pracuje s předpokladem, že jednání aktérů při prosazování vlastních zájmů je ovlivněno institucemi. V teorii figurují dva hlavní pojmy – konstelace aktérů a režim interakce. Konstelace aktérů vymezuje zainteresované aktéry a různé režimy interakce popisují použité principy při procesu rozhodování (např. většinová volba, vyjednaná dohoda nebo hierarchické vedení). [Potůček 2015: 60 – 61; Scharpf 1997: 36 – 49]

Jako vhodnější teoretický rámec pro tuto diplomovou práci se tedy jeví institucionální analýza dle Elinor Ostrom se zaměřením na akční situaci, aktéry a pravidla. Ačkoli autorka a její kolegové využívali tento rámec zejména k analýze institucionálního uspořádání v oblastech společně sdílených zdrojů (*common-pool resources*) – např. rybolov; není vyloučeno tuto teorii aplikovat i na oblast rodinné politiky – jak tomu bylo např. ve studii Bushouse (2011), která se zaměřovala na vysvětlení kolísání udržitelnosti v centrech poskytující péči o děti. Tato teorie byla (mimo jiné) zvolena jako teoretický rámec pro tuto diplomovou práci díky poskytnutí vhodné struktury pro analýzu procesu tvorby nové Koncepce rodinné politiky. [Blomquist, deLeon 2011: 5; Ostrom 2011: 10]

### 5.1 Institucionální analýza

Autorkou institucionální analýzy je tedy Elinor Ostrom, která se studiem institucionálního uspořádání začala zabývat již v sedmdesátých letech minulého století (společně se svým manželem Vincentem). Teorie byla poprvé formulována E. Ostrom a jejími kolegy na workshopu Political Theory and Policy Analysis na univerzitě

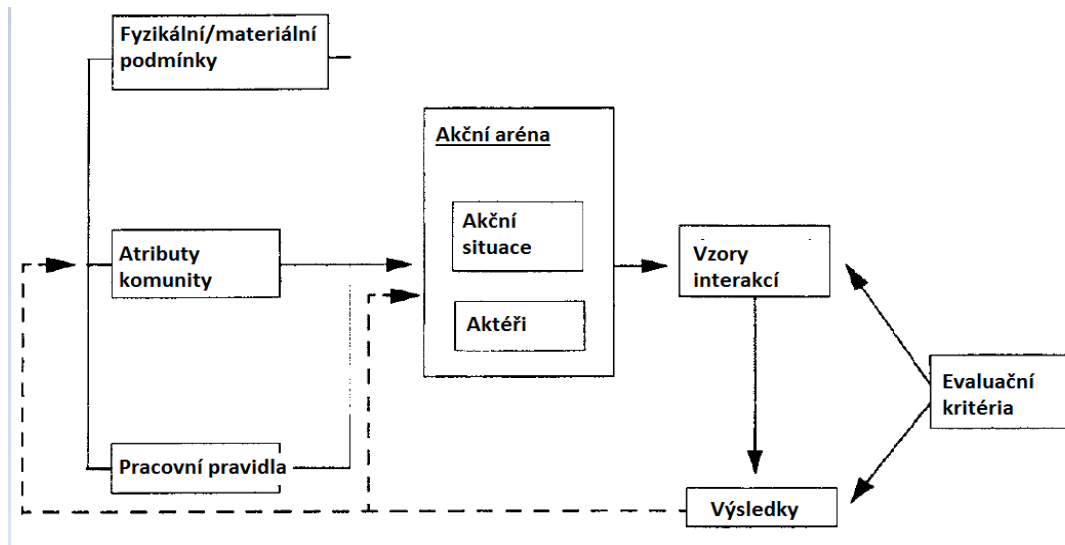
v Indianě (USA). Institutional Analysis and Development Framework (dále jen IADF) – tak zní originální název přístupu sloužícího jako platforma pro studium institucionálního uspořádání. [Blomquist, deLeon 2011: 1; Ostrom, Cox, Shlager 2014: 267] Pomocí institucionální analýzy by mělo být možné určit hlavní typy strukturálních proměnných, které jsou do určité míry přítomny ve všech institucionálních uspořádáních. Konkrétní hodnoty těchto proměnných jsou však odlišné a svým způsobem specifické pro každé institucionální uspořádání zvlášť. Základním předpokladem IADF je možnost identifikovat tuto univerzální sadu proměnných, která může být použita jako vodítko v diagnóze a různých předpisech. [Schuyler House, Araral 2013: 117; Ostrom, Cox, Shlager 2014: 271]

### **5.1.1 Akční situace**

Akční situace je sociální prostor, ve kterém jedinci jednají, vyměňují zboží a služby, řeší problémy, jeden druhému dominují nebo mezi sebou bojují. Institucionální analytik může podniknout ještě další dva kroky po poznání počáteční struktury akční situace. Jednak se může hlouběji zabývat faktory ovlivňujícími strukturu situace, nebo může zkoumat, jak se akční situace mění v čase. [Ostrom 2011: 10 – 11] V analytické části této práce bude využita právě první varianta, tedy zaměření na faktory ovlivňující strukturu akční situace.

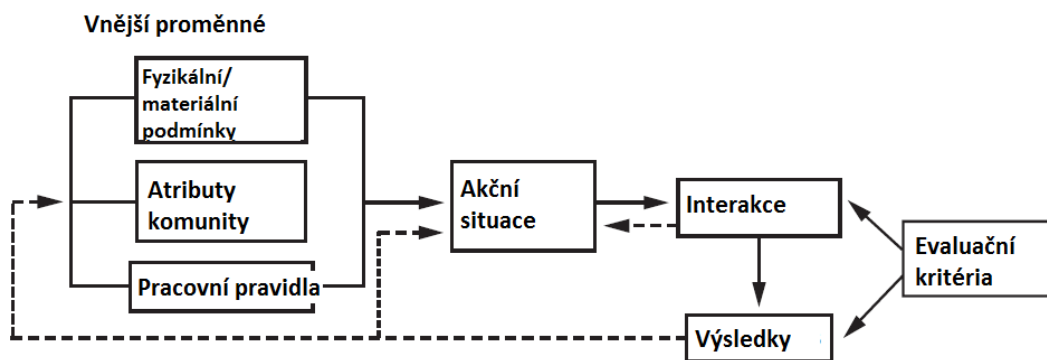
Jak lze vidět na obrázku č. 1, v dřívějších publikacích figuruje ještě pojem „akční aréna“, který obsahoval jak aktéry, tak akční situace. Kvůli častým nejasnostem týkajících se rozdílnosti dvou pojmů akční situace a akční aréna se Ostrom rozhodla tento koncept trochu upravit. Nejasná byla také separace aktéra od akční situace, a tak tedy autorka IADF poupravila koncept následovně: zatímco původně akční aréna obsahovala akční situaci a aktéry, nyní je v základním schématu vyobrazena pouze akční situace jako taková (viz obrázek č. 2). Obrázek č. 3 pak blíže specifikuje akční situaci, ve kterém již není dostatek prostoru pro oddělení aktéra od akční situace.

Obrázek č. 1: Původní schéma IADF



Zdroj: Ostrom, Cox, Shlager 2014: 271, úprava (překlad): autorka.

Obrázek č. 2: Schéma IADF



Zdroj: Ostrom 2011: 10, úprava (překlad): autorka.

V současné podobě se IADF zaměřuje na akční situaci vedoucí k interakci a výsledkům. Klíčovou částí analýzy je tak identifikace akční situace a výsledných vzorů interakcí, dále pak také výsledky a jejich evaluace. [Ostrom 2011: 9 – 10] Problém při identifikaci konkrétní akční situace může nastat ve chvíli, kdy rozhodovatelé ve veřejné politice musejí opakovaně pod nátlakem pravidel plynoucích z kolektivní volby dělat politická rozhodnutí. Tato politická rozhodnutí poté ovlivňují strukturu situace, nebo konstituční úroveň ovlivňující účast na rozhodování. Problém může také nastat na úrovni rozhodování o účasti na tvorbě politického rozhodnutí, nebo o pravidlech při takovémto rozhodování.

Prvním krokem v analýze problému je identifikace základní jednotky – akční situace. Analýza akční situace může sloužit k popisu, predikci či vysvětlení chování

uvnitř institucionálního uspořádání. Aktér v akční situaci (ať už jednotlivec či skupina) disponuje určitými předpoklady o čtyřech proměnných týkajících se:

- zdrojů, které s sebou aktér přináší do akční situace,
- hodnot, které aktéři přisuzují určitým jednáním a výsledkům,
- způsobů získávání, zpracování, uchovávání a používání znalostí, souvislostí a informací,
- procesů, které aktéři využívají pro výběr konkrétních postupů. [Ostrom 2006: 5, Schuyler House, Araral 2013: 118]

Akční situace může být ovlivňována celkem třemi různými druhy vnějších proměnných. Jak lze vidět na obrázku č. 2, jedná se o fyzikální/materiální podmínky, atributy komunity, ve které se akční situace vyskytuje. V neposlední řadě se jedná o pracovní pravidla, která organizují vztahy mezi zúčastněnými aktéry, kterým se bude věnovat podkapitola 5.1.3 *Pravidla*. [Ostrom 2005: 16, 26 – 27; Bushouse 2011: 113]

Pojem akční situace je používán jako analytický koncept, který umožňuje analytikovi izolovat strukturu ovlivňující proces za účelem vysvětlení zákonitostí v lidském jednání a jeho výsledcích. **K popisu akční situace se využívají tyto proměnné: množina aktérů; specifické pozice, které mají být naplněny aktéry; množina přípustných akcí a jejich vazba na výsledky; potenciální výsledky spojené s individuální posloupností akcí; úroveň kontroly aktérů nad výběrem; dostupnost informací pro aktéry o struktuře akční situace; náklady a přínosy sloužící jako pobídky a odrazení spojené s akcemi a výsledky** (viz obrázek č. 3). [Ostrom 2011: 11; Schuyler House, Araral 2013: 118] Pro analýzu je žádoucí zodpovědět si následující otázky týkající se výše zmíněných proměnných:

- **Množina aktérů:** Kdo je aktér? Kolik je aktérů?
  - Aktéři disponují rozmanitými připsanými a získanými vlastnostmi, které s sebou přinášejí do akční situace. Tyto vlastnosti mohou ovlivňovat jejich jednání a zároveň mít také výrazný dopad na ostatní aktéry.
- **Pozice:** Jaká je specifická pozice těchto aktérů?
  - Pozice a aktéři jsou dva samostatné prvky, ačkoli v praxi nemusejí být snadno identifikovány. Velmi často je hranice mezi identifikováním aktéra a jeho pozice nejasná. Podstatou je, že aktéři se mezi těmito pozicemi mohou různě pohybovat. Příklady pozic mohou být následující:

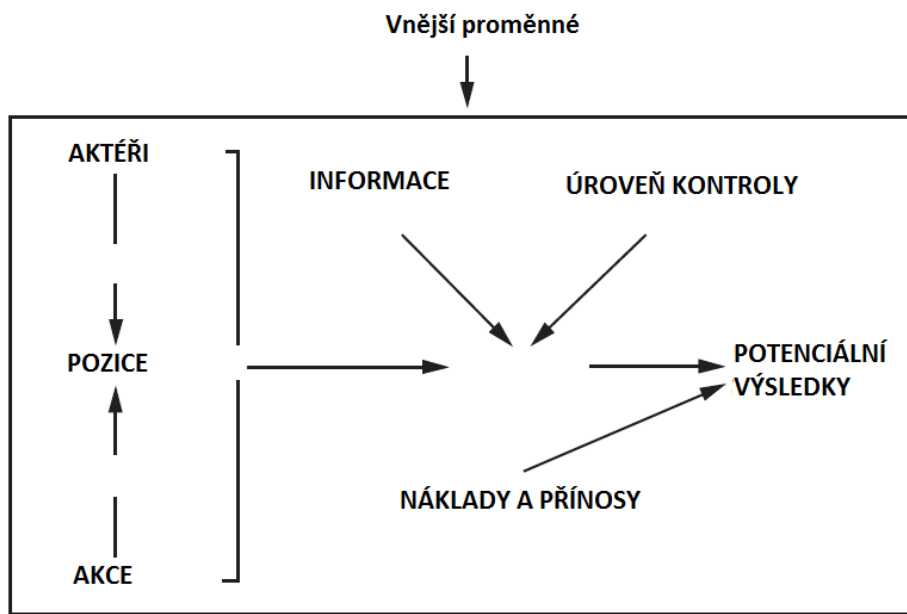
volič, zákonodárce, soudce, prodávající, kupující, policista a mnoho a mnoho dalších. Reálně dochází k tomu, že počet pozic je nižší, než počet aktérů (protože jednu pozici může zastávat více aktérů najednou).

- **Množina přípustných akcí:** Jsou zavedeny nějaké zvyky? Jaké činy jsou přípustné a jaké nikoli?
  - Aktéři v nejrůznějších pozicích musejí jednat v rámci okruhu přípustných akcí. Během svého rozhodování pak vybírají ze skupiny akcí takovou, ve které vidí největší potenciál k dosažení požadovaného výsledku – tento proces bývá označován jako volba.
- **Potenciální výsledky:** Jaké oblasti jsou aktéry ovlivňovány? Jaký sled událostí vede od akce k výsledkům?
  - Při společném rozhodování bývá v praxi běžné, že se k formálním analýzám přidává také předpokládaná užitečnost pro ostatní účastníky v různých pozicích.
- **Úroveň kontroly nad výběrem:** Lze jednat na základě vlastní iniciativy jedince, nebo je potřeba vše konzultovat s ostatními aktéry?
  - Úroveň kontroly se může pohybovat na celé škále – tedy od minimální, kdy aktér může de facto jednat z vlastní iniciativy, až po maximální. Tato úroveň kontroly je těsně spjatá s danou akční situací, protože v jakékoli jiné situaci daný aktér disponuje jinou úrovní kontroly nad výběrem. Do velké míry úroveň kontroly souvisí s pozicí.
- **Dostupnost informací:** Kolik a jaké informace jsou dostupné pro zainteresované aktéry?
  - Aktéři v akční situaci mohou mít úplný či neúplný přístup k informacím. Ve většině případů se však předpokládá, že aktéři mají úplné informace zejména o celkovém počtu zainteresovaných aktérů, jejich pozicích, potenciálních výsledcích a přípustných akcích. Jinými slovy – mít kompletní informace znamená předpokládat znalost všech prvků akční situace tak, jak jsou vymezeny v těchto odstavcích.
- **Náklady a přínosy:** Jak vysoké jsou náklady různých akcí? Jaké přínosy mohou být dosaženy v kontextu daného výsledku?
  - Náklady a přínosy se kumulují. Odměny a sankce, které se pojí s jednotlivými výsledky, se v různých krocích objevují během celé



dlouhé cesty k požadovanému finálnímu výsledku. Aktéři by tak měli být způsobilí porovnat nákladnost akce k dosažení daného výsledku v porovnání s přínosy požadovaného výsledku. [Ostrom 2005: 38 – 53; Ostrom 2011: 12]

Obrázek č. 3: Struktura akční situace



Zdroj: Ostrom 2011: 10, úprava (překlad): autorka.

### 5.1.2 Aktér

Jako aktér v akční situaci může figurovat buď jednotlivec, nebo skupina. Slovo „akční“ v termínu akční situace odkazuje právě na to chování, kterému jednající aktéři přiřkládají subjektivní a instrumentální význam. Analytik musí vytvářet předpoklady ohledně hodnot, zdrojů, informací a přesvědčení aktérů, dále také jaké jsou jejich schopnosti zpracovávat informace a jaké používají vnitřní mechanismy při rozhodování o strategiích. [Ostrom 2011: 12 – 13; Schuyler House, Araral 2013: 118] Individuální volba strategie v konkrétní situaci závisí na tom, jak aktér vnímá a hodnotí náklady a přínosy různých potenciálních strategií a jejich možných výsledků. Toto hledisko tak souvisí s konceptem *homo economicus*, který říká, že člověk jedná v kontextu dobré

informovanosti a dobře srovnaných osobních hodnot tak, aby maximalizoval svoje možné přínosy. [Ostrom 2011: 13; Ostrom, Cox, Shlager 2014: 273]

Analytik je schopen evaluovat výsledky kterých je dosaženo v rámci určitého opatření, ale stejně tak dobře je schopen evaluovat potenciální možné výsledky kterých by mohlo být dosaženo při určitých alternativních institucionálních opatření. Při evaluaci lze použít nespočetně mnoho evaluačních kritérií. Mezi nejčastěji používané a nejdůležitější patří: ekonomická efektivita, fiskální ekvivalence, nedistributivní rovnost, odpovědnost, shoda s hodnotami místních aktérů a udržitelnost. Obecně vzato je velmi těžké vybrat si mezi cílem efektivity a redistributivní rovnosti. [Ostrom 2011:15 – 17; Ostrom, Cox, Shlager 2014: 275]

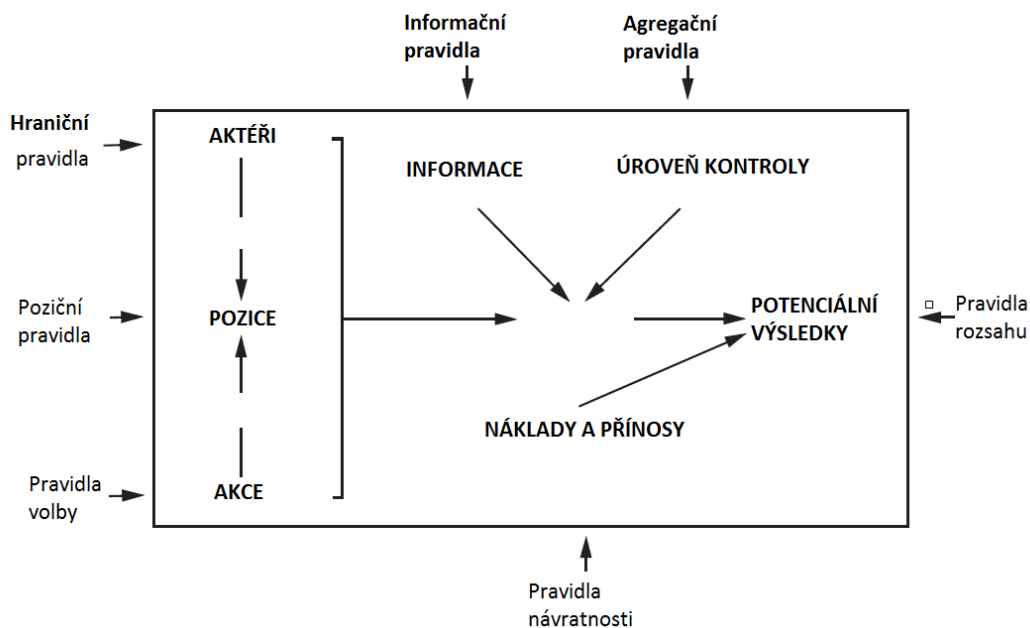
### **5.1.3 Pravidla**

Na akční situaci lze nahlížet jako na částečně závislou na pravidlech. Koncept pravidel může být vnímán mnoha způsoby, nejčastěji je však slovo pravidlo spojováno s označením instrukcí, regulací, příkázání, či nejrůznějších principů. [Ostrom 2005: 16] Pravidla jsou sdílená porozumění mezi zúčastněnými, která odkazují na akce, které jsou vyžadovány, zakázány nebo povoleny. Všechna pravidla jsou výsledkem implicitní či explicitní snahy dosáhnout předvídatelnosti mezi lidmi. K docílení této snahy jsou vytvořeny kategorie pozic, které jsou následně vyžadovány, zakázány nebo povoleny. [Ostrom 2011: 17] Hlubší institucionální analýza se nejprve zabývá porozuměním fungování pracovních pravidel a norem, které aktéři využívají při tvorbách rozhodnutí. Pracovní pravidla jsou takovou sadou pravidel, ke které se aktéři odkazují v případě dotázání na vysvětlení či ospravedlnění jejich jednání (a jednání jejich kolegů). [Ostrom 2005: 19; Ostrom 2011: 18]

Prvním krokem při identifikaci pracovních pravidel může být zjišťování, jak pravidla ovlivňují každou z proměnných určujících akční situaci. Sada pracovních pravidel, které ovlivňují tyto proměnné, by se měla skládat minimálně z pravidel potřebných k vysvětlení akcí a výsledků založených na pravidlech užívaných aktéry za účelem usměrnit jejich vztahy uvnitř akční situace. Pokud stojí pracovní pravidla samostatně, nikdy nebudou schopna poskytnout potřebné a uspokojivé vysvětlení akční situace a výsledků.

Jak je vidět na obrázku č. 4, celkem lze identifikovat sedm typů pracovních pravidel, které mohou ovlivňovat strukturu akční situace. Tuto klasifikaci nejdůležitějších typů pravidel vytvořila Ostrom společně s Crawford (2005) a jedná se o: hraniční pravidla, poziční pravidla, pravidla rozsahu, pravidla volby, agregační pravidla, informační pravidla a pravidla návratnosti. Souhrnný efekt těchto sedmi typů pravidel ovlivňuje všech sedm proměnných definujících akční situaci. [Schuyler House, Araral 2013: 119; Ostrom 2011: 19]

Obrázek č. 4: Pracovní pravidla ovlivňující proměnné v akční situaci



Zdroj: Ostrom 2011: 20, úprava (překlad): autorka.

Pracovní pravidla jsou navázané na příslušné proměnné definující akční situaci (viz obrázek č. 4) a lze je na obecné úrovni blíže specifikovat následovně:

- **Hraniční pravidla:** ovlivňují počet účastníků, jejich atributy a zdroje, podmínky jejich vstupu do interakce a jejich odchodu.
  - Například etnická příslušnost, gender, rodinná struktura.
- **Poziční pravidla:** stanovují situační pozici.
  - Například změna z pouhého člena na vedoucího pracovníka, experta.
- **Pravidla rozsahu:** vymezují rozsah potenciálních výsledků, které mohou být dotčeny a rozsah akcí, které jsou se specifickými výsledky spojeny.
  - Například zahrnují vymezení organizací a dotčených ministerstev.

- **Pravidla volby:** jsou spojena se souhrnem akcí, které aktéři v jednotlivých pozicích mohou, musejí, nebo nesmějí dělat.
  - Povinnost/dobrovolnost.
- **Agregační pravidla:** ovlivňují úroveň kontroly nad aktéry.
  - Je potřeba povolení od ostatních?
- **Informační pravidla:** týkají se informací dostupných pro aktéry.
  - Dostupnost, utajenost či veřejnost informací.
- **Pravidla návratnosti:** postihují náklady a přínosy které jsou spojeny s jednotlivými kombinacemi akcí a výsledků.
  - Například sankce za porušení výše zmíněných pravidel, monitorování poslušnosti, odpovědná osoba za udílení sankcí nekonformním jedincům.

V tomto kontextu ale vyvstává problém plynoucí z faktu, že mnoho pravidel používaných v praxi není oficiálních a pouhým dotázaním se respondentů na tato pravidla nepomáhá. Mnohdy totiž tato pravidla nebývají ani samotnými aktéry za pravidla považována, proto je ani během rozhovoru nezmíní a je tedy velmi obtížné je odhalit. [Ostrom 2011: 20 – 21; Ostrom 2005: 13 – 14; Schuyler House, Araral 2013: 119]

## 6 Vznik Koncepce rodinné politiky jako několik akčních situací

Jak je definováno na str. 17: „*Akční situace je sociální prostor, ve kterém jedinci jednají, vyměňují zboží a služby, řeší problémy, jeden druhému dominují nebo mezi sebou bojují.*“ Při nahlížení na vznik Koncepce rodinné politiky (dále jen Koncepce) se tedy jedná o takový sociální prostor, ve kterém kompetentní aktéři vyjednávají o podobě tohoto strategického dokumentu. Při celém procesu vzniku Koncepce, který započal v roce 2015, lze identifikovat hned několik akčních situací. Samozřejmě by bylo možné na celý proces nahlížet jako na ucelenou akční situaci, ale jelikož v různých fázích procesu jsou zainteresováni různí hráči (někteří aktéři figurují ve vícero situacích a zastávají v nich odlišné pozice), jsou uplatňovány různé druhy pravidel, panuje v nich odlišná úroveň kontroly a také informovanosti aktérů, atp. – jinými slovy jsou proměnné definující a ovlivňující akční situaci v každém jednotlivém případě trochu odlišné, tudíž se jeví jako žádoucí rozlišit tyto akční situace a analyzovat je zvlášť.

Celkem lze definovat pět nejdůležitějších akčních situací při procesu tvorby Koncepce. Vzhledem k době vzniku této diplomové práce (aktuálnost informací do dubna 2017) lze analyzovat pouze čtyři již uskutečněné akční situace. Konkrétně se jedná o:

- **Vytvoření Koncepce rodinné politiky** (obsahující činnost Odborné komise pro rodinou politiku v součinnosti s odborem rodinné politiky a také kulaté stoly ke Koncepci). Tato akční situace trvala nejdéle a obsahuje nejdůležitější aktéry pro tvorbu Koncepce (včetně samotného psaní Koncepce), proto je také její analýza nejrozsáhlejší.
- **Vnitřní připomínkové řízení** (obsahující i jeho vypřádání).
- **Meziresortní připomínkové řízení.**
- **Vypořádání meziresortního připomínkového řízení.**

Jako další, tedy pátá akční situace v procesu tvorby Koncepce se nabízí: **projednání Koncepce rodinné politiky vládou ČR.** Jelikož se jedná o dokument nelegislativní povahy, projednání vládou je finální krok, přičemž po projednání a případném schválení vládou bude Koncepce přijatá a platná. Předložení vládě k projednání je plánováno na květen 2017, ideálně tak, aby byla koncepce platná na

Den rodin (15. května). Na stejný den je plánovaná i pravidelná aktualizace dokumentu každých pět let – to je však závislé na (ne)přijetí Koncepce. [Expert/ka 6]

Ve výše uvedených akčních situacích je vždy do určité míry přítomna celá sada proměnných, která ovlivňuje jejich konkrétní podobu. V každé specifické akční situaci budou definovány tyto proměnné:

- Množina aktérů
- Pozice
- Množina přípustných akcí
- Potenciální výsledky
- Úroveň kontroly nad výběrem
- Dostupnost informací
- Náklady a přínosy

Výše uvedené proměnné definují podobu dané akční situace, která je ovlivňována celkem třemi druhy vnějších proměnných, a to:

- Kontext (původně: Materiální/fyzikální podmínky)
- Atributy komunity
- Pravidla

Jelikož aplikovaný výkladový rámec IADF byl používán zejména v oblasti přírodních zdrojů, název proměnné *materiální/fyzikální podmínky* je sice příhodný, ale pro oblast rodinné politiky se jeví vhodnější tuto vnější proměnnou nazvat jako *kontext*<sup>1</sup>. Na rozdíl od pravidel, kontext a atributy komunity se jeví u všech definovaných akčních situací shodně. V další části práce bude tedy kladen důraz vždy na danou akční situaci a s ní spjatá pravidla – pravidla hraniční, poziční, agregační, informační, a dále pravidla rozsahu, volby a návratnosti. Kontext a atributy komunity jsou blíže specifikovány v kapitole 7 *Vnější proměnné ovlivňující akční situace*.

---

<sup>1</sup> Tento pojem bude využíván v práci ve stejném duchu, jako je tomu u pojmu materiální/fyzikální podmínky v IADF. Pojem byl upraven autorkou diplomové práce kvůli lepšímu splynutí s oblastí rodinné politiky.

## 6.1 Vytvoření Koncepce rodinné politiky

Potřeba koncepčního dokumentu v oblasti rodinné politiky vyplynula zejména na základě tří hlavních důvodů. V první řadě se jedná o programové prohlášení vlády, ve kterém se současná vláda zavázala k ustavení Odborné komise pro rodinnou politiku a k vytvoření dlouhodobého a systémového řešení rodinné politiky (viz kapitola 1 *Vymezení výzkumného problému*). Druhým hlavním důvodem byl fakt, že současné strategické dokumenty rodinné politiky jsou zastaralé a nereagují na potřeby dnešní rodiny. Poslední dokument tohoto typu pochází z roku 2008, kdy situace a potřeby rodin v ČR vypadaly úplně jinak. Třetím hlavním důvodem bylo to, že ani tyto strategické dokumenty z roku 2005 a následné rozšíření z roku 2008 nemají vyžadovanou povahu strategického dokumentu. Bylo potřeba oblast rodinné politiky uchopit lépe a vytvořit vizi akceptovatelnou pro co největší okruh stakeholderů.

Tvorba Koncepce probíhala zejména skrze činnost Odborné komise pro rodinnou politiku (dále jen Komise), která byla ustavena na základě programového prohlášení vlády s cílem systematicky a dlouhodobě uchopit téma rodinné politiky. Na jednání Komise byli několikrát přizváni hosté z nejrůznějších oblastí, kterými se Komise právě zabývala. Práce Komise spočívala jak v jednání členů a členek Komise a přizvaných hostů, tak v jednání jednotlivých pracovních skupin a také v individuální přípravě všech členů a členek.

První verze Koncepce byla vzhledem k časové náročnosti projednávání dokumentu strategické povahy směřována na konec září 2015. Druhá verze byla připravena o měsíc později, tedy na konci října. Celkem bylo Komisí vytvořeno nejméně pět verzí Koncepce (verze 5.1, 5.2, atd.), poslední verze byla projednána u dvou kulatých stolů v květnu 2016, následně také probíhala intenzivní komunikace s kraji, zejména během července a srpna 2016. [Expert/ka 2, 4, 6; Odborná komise, 15. 9. 2015; Odborná komise, 15. 10 2015]

### 6.1.1 Množina aktérů a hraniční pravidla

V této fázi tvorby Koncepce se mezi hlavními aktéry nacházejí: **Odborná komise pro rodinnou politiku a odbor rodinné politiky a politiky stárnutí**. Hraniční pravidla pro tyto aktéry jsou ukotvena ve Statutu Odborné komise pro rodinnou politiku a

v byrokratické struktuře zaměstnanců MPSV. Komise je dle svého Statutu (2015): „... kolektivním orgánem složeným ze stálých členů / členek a přidružených členů / členek (dále v textu uvádíme jen „členů“). Stálými členy jsou ministryně práce a sociálních věcí, předsedkyně Odborné komise a odborníci z oblasti sociologie, demografie a ekonomie, zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zdravotnictví, Ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, Českého statistického úřadu a Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí delegováni ministryní práce a sociálních věcí. Přidruženými členy jsou ministryní práce a sociálních věcí jmenovaní zástupci dalších relevantních rezortů, zástupci politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, zástupci krajů, zástupci Svazu měst a obcí České republiky, zástupci odborových organizací, zástupci zaměstnavatelských organizací a zástupci relevantních profesních a občanských uskupení.“ [Statut Odborné komise 2015: 1]

Dalším stěžejním aktérem při procesu tvorby Koncepce je odbor 21 – odbor rodinné politiky a politiky stárnutí, který věcně spadá pod sekci 2 – sekce sociální a rodinné politiky. Tento odbor se v současné době skládá celkem ze tří oddělení – oddělení koncepce rodinné politiky (212), oddělení politiky stárnutí (211) a oddělení metodické podpory (213) – oddělení metodické podpory však vzniklo teprve na začátku roku 2017. Jak již z názvů oddělení vyplývá – primárně se Koncepcí zabývalo oddělení koncepce rodinné politiky.

Komise a odbor rodinné politiky a politiky stárnutí jsou tedy dva hlavní aktéři při samotném vzniku strategického dokumentu na podporu rodin. Ještě před vnitřním připomínkovým řízením ale Koncepce prošla veřejnou diskusí na kulatých stolech, které se odehrály ve dnech 29. a 30. května 2016 a také v průběhu realizace bilaterálních konzultací s kraji, které měly zájem, v červenci 2016. Každého kulatého stolu se účastnilo zhruba 80 zástupců z nejrůznějších oblastí – zástupci vládních orgánů, poslanci a senátoři, zástupci zaměstnavatelů, krajů a obcí, nestátní neziskové organizace a také členové akademické sféry. Bilaterální konzultace poté proběhly celkem s deseti kraji (kraj Jihomoravský, Vysočina, Hl. m. Praha, Plzeňský, Pardubický, Královehradecký, Karlovarský, Olomoucký, Liberecký a Ústecký). [Expert/ka 3, 6]



### **6.1.2 Pozice aktérů a poziční pravidla**

Odborná komise se skládá z téměř třiceti členů a členek a má svou předsedkyni, PhDr. Marii Čermákovou ze Sociologického ústavu Akademie věd ČR. Členové a členky mají všichni stejnou výchozí pozici. Po nadefinování vybraných problematických oblastí rodinné politiky, byla Komise při tvorbě Konceptce rozdělena do pracovních skupin s poměrně vysokou autonomií. Každý minitým měl svého garanta/garantku z řad stálých členů/členek Komise. Počet a složení jednotlivých minitýmů se v průběhu tvorby Konceptce měnil a z původních čtyř (v roce 2015), se rozrostl na šest pracovních skupin.

Rozdělení do skupin proběhlo na základě vlastního uvážení, a bylo možné pracovat ve vícero skupinách současně. V průběhu tvorby Konceptce se pravidelně scházela celá Komise a později pak jednotlivé pracovní skupiny. Po rozdělení do pracovních skupin docházelo také k pravidelným setkáním na úrovni vedoucích jednotlivých skupin a předsedkyně Komise, kde si vyměňovali zásadní informace, poznatky a dále organizovali a usměrňovali činnost jednotlivých týmů. Při dokončování Konceptce se scházeli pouze vedoucí skupin s předsedkyní a docházelo pouze k drobným úpravám, které byly většinou konzultovány také i uvnitř minitýmů.

Uvnitř odboru rodinné politiky a politiky stárnutí hrálo stěžejní roli oddělení konceptce rodinné politiky. Do tvorby Konceptce se samozřejmě zapojovali všichni zaměstnanci tohoto odboru, ale vznikla zde úzká skupinka pracovníků (cca 6 osob), která se Konceptcí zabývala velmi intenzivně. Specifickou pozici při tvorbě Konceptce zastávala zejména vedoucí oddělení konceptce rodinné politiky, ředitelka odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, dále náměstkyně sekce sociální a rodinné politiky a v neposlední řadě samozřejmě ministryně práce a sociálních věcí – tyto osoby mají také největší zodpovědnost za finální podobu a znění Konceptce. [Expert/ka 4, 6; Odborná komise, 13. 1. 2015; Odborná komise, 8. 4. 2015; Zpráva o činnosti Odborné komise za rok 2015; Zpráva o činnosti Odborné komise za rok 2016]

### **6.1.3 Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu**

Množina přípustných akcí, a tím i pravidla rozsahu, byla do velké míry určena již složením Komise. Mezi stálými členy Komise byli zástupci z oblasti demografie,

sociologie, ekonomie, psychologie, Českého statistického úřadu, Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, později se připojili také zástupci z řad zaměstnavatelů a zaměstnanců a také z dalších ministerstev (MF, MZd, MŠMT). Po rozdělení do pracovních skupin byla množina přípustných akcí vymezena v každé skupině zvlášť. V každém minitýmu Komise bylo předem určeno téma, kterému se mají věnovat a navrhopvat konkrétní opatření. Při zakládání Komise byla ministryní určena některá konkrétní opatření, jimiž se členové měli zabývat prioritně, ve velké míře zůstala však Komise autonomní.

Konkrétně bylo potřeba zmapovat demografickou a socioekonomickou strukturu českých rodin, služby péče o děti se zaměřením na kapacitu mateřských školek a družin, služby péče pro rodiny a domácnost a gender pay gap – tedy rozdíl mezi odměňováním mužů a žen. Dále se pracovní týmy zaměřovaly na oblasti podpory flexibilních forem práce, daňovou podporou rodin, úpravou nastavení rodičovského příspěvku a peněžité pomoci v mateřství, podporou péče v rodině a v neposlední řadě podporou rodin samoživitelů a samoživitelek. Finální skupiny a jejich témata vypadaly takto:

- Skupina 1: podpora péče o seniory v rodině, podpora rodin sólo rodičů.
- Skupina 2: flexibilní formy práce.
- Skupina 3: úprava mateřské a rodičovské.
- Skupina 4: demografická analýza a socio-ekonomická situace rodin.
- Skupina 5: služby péče o děti, služby pro rodiny, služby pro domácnost.
- Skupina 6: sjednocení daňové podpory, finanční propočty do Koncepce. [Expert/ka 4; Odborná komise 13. 1. 2015; Odborná komise, 8. 4. 2014; Zpráva o činnosti Odborné komise za rok 2015; Zpráva o činnosti Odborné komise za rok 2016]

Členové Komise na samotném počátku definovali tzv. uzlové body, ke kterým se vztahují jednotlivá opatření v Koncepci (např. uzlový bod – období zakládání rodin). Při navrhování obsahu Koncepce bylo potřeba také přihlídnout ke strategickým dokumentům jiných oblastí, jelikož dublování v těchto typech dokumentů není žádoucí – z tohoto důvodu byla některá navrhovaná opatření v průběhu vyřazena, jelikož se zjistilo, že jsou obsažena v jiných koncepcích. [Expert/ka 1; Odborná komise, 13. 1. 2015; Odborná komise 18. 2. 2016]

Obecně vzato při procesu tvorby Koncepce existovala velmi silná snaha vytvořit konsensuální materiál – jako je tomu zvykem u většiny dokumentů. Proto již během tvorby byly určité pasáže konzultovány s jinými aktéry, do jejichž agendy věcně spadaly (zejména v rámci MPSV mezi jednotlivými odbory, ale také meziresortně – zejména MŠMT, MZd, atp. – komunikace byla zajištěna zejména zastoupením členů těchto resortů a odborů v Odborné komisi, případně probíhaly konzultace v rámci klasické komunikace na MPSV, dále také kulaté stoly s odbornou veřejností či bilaterální konzultace s kraji). Při tvorbě Koncepce byly tedy zohledněny i potřeby a přání jiných aktérů. Z veřejné diskuze (kulaté stoly a konzultace s kraji) vyplynula zejména potřeba začít řešit nefunkčnost sociálních služeb. [Expert/ka 2, 3]

#### **6.1.4 Potenciální výsledky a pravidla volby**

Potenciální výsledky se v průběhu tvorby Koncepce střídavě rozšiřovaly a zase zužovaly v závislosti na obsažených opatřeních. Jelikož rodinná politika patří mezi průřezové politiky, tj. zasahující do mnoha jiných oblastí, je jasné, že i Koncepce rodinné politiky nezůstane pouze v gesci odboru rodinné politiky a politiky stárnutí. Nejdůležitější potenciální výsledky zasahovaly zejména do gesce MŠMT a také MZd.

Na pátém jednání Komise, které proběhlo 15. září 2015, došlo ke konkrétnímu rozdělení úkolů při zpracování první verze Koncepce, a to v oblastech: socioekonomická situace rodin (tři členové Komise), principy a cíle rodinné politiky (dva členové Komise), priority rodinné politiky – dále rozděleno na podtémata: úprava rodičovského příspěvku a peněžité pomoci v mateřství, zapojení otců do péče, předškolní péče o děti (mateřské školy, dětské skupiny, mikrojesle), družiny a školní kluby, mezigenerační volno na péči v celé rodině, daňově-dávkový systém a plošné přídatky, gender pay gap, antikoncepce a asistovaná reprodukce, práva dětí, sociální bydlení a zálohové výživné, sociální služby, sladování práce a rodiny (celkem patnáct členů komise ve spolupráci s příslušnými odbory a odděleními v rámci sekce sociální a rodinné politiky). [zápis z jednání 15. 9. 2015]

Pro zpracování druhé verze Koncepce přibyly následující oblasti: zlepšení postavení sólo rodičů, vytvoření manuálu pro rodiny, finančně dostupná asistovaná reprodukce, finančně dostupná antikoncepce a kvalitní sexuální výchova dětí, prestiž

rodiny a společenské klima přátelské rodině a v neposlední řadě také volno na péči. Naopak vynecháno bylo např. téma zálohového výživného a některé oblasti byly pojmově upravené – např. gender pay gap → snížení gender pay gap. [Odborná komise, 15. 10. 2015]

Po vyhodnocení druhé verze koncepce vyplynula potřeba vytvořit skupiny, které by důkladně prodiskutovaly dosavadní návrhy a shodly se na dalším směřování v oblastech: demografická a socioekonomická situace rodin, finanční podpora rodin (zapojení mužů do péče, úprava daňového a dávkového systému), politika stárnutí (cílit na vícegenerační rozměr), služby a zaměstnanost. [Odborná komise, 18. 11. 2015] Než se Koncepce rodinné politiky dostala „na veřejnost“, byly vytvořeny ještě další tři pracovní verze tohoto dokumentu. Celkem jich tedy bylo vytvořeno pět, přičemž se v jednotlivých verzích lišil obsah, struktura ale i formální úprava a náležitosti. Potenciální výsledky činnosti Komise a také jednotlivých minitýmů (původně čtyř, později šesti minitýmů) se tedy vždy pohybovaly v předem stanovených oblastech a pravidla volby spočívala zejména v mapování současné situace rodin a navrhování opatření. [Expert/ka 4]

### **6.1.5 Úroveň kontroly nad výběrem a agregační pravidla**

Úroveň kontroly nad výběrem byla ve fázi tvorby Koncepce poměrně nízká – jak Komise, tak i odbor pro rodinnou politiku mohly volně vnášet do diskuse témata a opatření dle vlastní iniciativy. Tato opatření byla dále diskutována v rámci Komise, ale také formou dialogu s odborem rodinné politiky. Na prvním jednání Komise se stanovilo, že hlavní témata a priority stanoví samotní členové Odborné komise. Oblasti byly samozřejmě konzultovány s odborem rodinné politiky a politiky stárnutí s přihlédnutím k prioritám ministryně, náměstkyně a ředitelky odboru. De facto měla Komise „volnou ruku“ a do Koncepce mohla přinést jakékoli téma z oblasti rodinné politiky. Po stanovení jednotlivých oblastí a zformování jednotlivých minitýmů se veškerá práce vztahovala k dané oblasti. Veškeré nápady a návrhy byly projednány jak Odbornou komisí, tak odborem rodinné politiky a politiky stárnutí, průběžně také docházelo ke kontrole a schvalování náměstkyní a ministryní. [Expert/ka 4, 6]

### 6.1.6 Dostupnost informací a informační pravidla

Veškeré informace o proměnných definujících akční situaci – tvorba Koncepce rodinné politiky, byly známy všem účastníkům této situace. Dostupnost informací je zajištěna zejména úpravou množiny aktérů a jejich pozic ve veřejných dokumentech (Statut Odborné komise, organizační struktura MPSV, atd.), množina přípustných akcí i pravidla rozsahu byly identifikovatelné skrze zápisy z jednání Komise. Úroveň kontroly nad výběrem vychází s hierarchie MPSV a také z Mandátu Odborné komise pro rodinnou politiku.

### 6.1.7 Náklady, přínosy a pravidla návratnosti

Náklady a přínosy jsou v této fázi poměrně diskutovanou proměnnou avšak špatně identifikovatelnou. Při tvorbě Koncepce bylo prioritní zaměřit se na potřeby současných rodin a Koncepce jako taková má sloužit jako určitá vize a dokument udávající směr danému oboru. Celkově se pozornost upínala tedy spíše na přínosy, než na náklady, přičemž přínosy opatření v oblasti rodinné politiky jsou mnohdy velmi těžko vyčíslitelné. Během jednání Komise se samozřejmě u každého navrhovaného opatření diskutovaly zejména jeho přínosy pro rodiny a společnost, ale jelikož mezi členy Komise jsou i zástupci MF (a dalších relevantních aktérů), docházelo k četným diskuzím právě z hlediska nákladnosti opatření. Součástí Koncepce rodinné politiky je i předběžné vyčíslení nákladů a přínosů jednotlivých opatření, jež bylo zpracováno příslušnými experty.

V kontextu finanční nákladnosti byla tvorba opatření nadefinovaná během jednání Odborné komise pro rodinnou politiku následovně: *„K otázce financování budoucích opatření: Komise bude navrhopvat „ideální“ opatření, za kterými si bude stát, neměla by se limitovat ekonomickým diskurzem. Je dobré zamyslet se nad tím, jaké jsou náklady, zároveň však lze hledat z ekonomického hlediska podpůrné argumenty – např. vyšší porodnost, vyšší zaměstnanost žen, vyšší odvody apod.“* [Odborná komise, 8. 4. 2015]

V průběhu jednání Komise bylo přítomnými konstatováno, že není nutné se nechat omezovat financemi, ale zároveň musejí být navrhovaná opatření reálně proveditelná. Podpora rodin se musí zlepšit a musí být cílená, s čímž samozřejmě

souvisí i nárůst objemu investovaných peněz. Opatření v Konceptci je možné brát jako ideál, ke kterému by bylo dobré se dopracovat. Zároveň je žádoucí, aby byla opatření podložena např. příklady dobré praxe, jako doklad, že to někde jinde úspěšně funguje a investice se tedy vyplácí. [Odborná komise, 14. 5. 2015]

## 6.2 Vnitřní připomínkové řízení

Veškeré důležité koncepční a strategické materiály a také dokumenty určené k předložení do meziresortního připomínkového řízení musejí být schváleny poradou vedení, což je poradní orgán ministra/ministryně pro koordinaci práce na ministerstvu. Tento orgán je blíže upraven v příkazu ministryně č. 33/2016. Během vnitřního připomínkového řízení je materiál předložen celému danému ministerstvu. Vnitřní připomínkové řízení proběhlo v srpnu 2016 a veškeré připomínky se podařilo vypořádat. Na poradě vedení byla Koncepce projednána a schválena dne 22. prosince 2016. [Expert/ka 5, 6]

### 6.2.1 Množina aktérů a hraniční pravidla

Množina aktérů a hraniční pravidla jsou v této akční situaci jasně definovány v příslušném příkazu ministryně upravujícím poradou vedení. Zainteresovaní aktéři pro vnitřní připomínkové řízení jsou tedy dle příkazu ministryně č. 33/2016, čl. II, odstavec 7a, který stanovuje postup aplikovatelný na všechny předkládané dokumenty: *„předložení materiálů ke stanovisku všem členům porady vedení na úrovni státního tajemníka, náměstků pro řízení sekcí, ředitele odboru kabinet ministryně a ředitele odboru interního auditu a kontroly, dále také vedoucím organizačních složek státu přímo řízených nebo podřízených ministerstvu a představeným organizačních útvarů v přímé působnosti ministra. ... Porady vedení se tedy pravidelně účastní: ministr, státní tajemník, náměstek pro řízení sekce pověřený zastupováním ministra, náměstci pro řízení sekcí, ředitel odboru kabinet ministra, ředitel odboru interního auditu a kontroly, ředitel odboru komunikace, vedoucí organizačních složek státu – Česká správa sociálního zabezpečení, Úřad práce, Státní úřad inspekce práce, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí. Dále jsou přítomní vedoucí následujících oddělení: odd. sekretariát ministryně, odd. poradců, odd. kancelář ministerstva, odd. parlamentní a vládní agendy.“* [Příkaz ministryně č. 33/2016]

## 6.2.2 Pozice aktérů a poziční pravidla

Při vnitřním připomínkovém řízení je možné nalézt hned několik specifických pozic. Vyskytuje se zde autorský odbor – tedy odbor rodinné politiky a politiky stárnutí, kde největší zodpovědnost za dokument náleží vedoucí oddělení koncepce rodinné politiky a ředitelce odboru. Dále jsou zde zbylé sekce a odbory MPSV, které Koncepci připomínkovaly. Zcela specifickou pozici pak zastával odbor kabinet ministryně – oddělení poradců, které kromě věcného připomínkování dokumentu mělo na starosti zajištění politické kontinuity.

Při vnitřním připomínkovém řízení se dokumentu věnují předem pověřeni zaměstnanci (referenti, případně vedoucí oddělení či ředitelé odborů). Zajištění návaznosti připomínek na konkrétní odborová specifika je zprostředkováno skrze kontrolu ředitele/ředitelky daného odboru před odesláním připomínek. Během vnitřního připomínkového řízení byla Koncepce předložena celému MPSV a je tedy jasné, že existují sekce/odbory/oddělení, kterých se obsah Koncepce dotýká více a některých zase méně.

Rodinná politika je průřezová, tudíž ji nelze řešit pouze skrze odbor rodinné politiky a politiky stárnutí, ale zásadní roli hrají také agendy dalších odborů, zejména pojistných a nepojistných dávek, sociálně právní ochrany dětí, sociálních služeb, pracovně právní legislativy, zaměstnanosti, zahraničního odboru (v kontextu doporučení od mezinárodních a nadnárodních organizací) a v neposlední řadě také ekonomické sekce, která má na starosti finanční prostředky.

Speciální roli při vnitřním připomínkovém řízení hrál kabinet ministryně, oddělení poradců, jehož hlavním úkolem bylo zajistit politickou linii materiálů – tedy politickou průchodnost a soulad s požadavky a původní formulací ministryně. [Expert/ka 2, 5, 6]

## 6.2.3 Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu

Množina přípustných akcí je v této akční situaci již omezenější, než tomu bylo při tvorbě Koncepce a pravidla rozsahu jsou určeny převážně agendou daného odboru (tj. odbor nepojistných dávek se bude zaměřovat zejména na opatření týkající se úpravy



rodičovského příspěvku, atd.). Koncepce se zabývá oblastí rodinné politiky a reaguje na potřeby současných rodin, ale některé připomínky překračovaly množinu přípustných akcí (např. byla požadováno formulování opatření týkající si migrantů – to však nespadá primárně pod odbor rodinné politiky, tudíž byla takováto připomínka bezpředmětná).

Ve vnitřním připomínkovém řízení se připomínky dělí na obecné a konkrétní. Obecné se týkají materiálu jako celku, konkrétní se vztahují k jednotlivým pasážím. Tyto kategorie se dále člení na formální, doporučující a zásadní typy připomínek. V případě nevyhovění zásadní připomínce se daná připomínka stává předmětem rozporu. Všechny zásadní připomínky musejí být vypořádány osobně – tj. ústně, telefonicky nebo e-mailem (při ústní a telefonické domluvě je vyžadováno následné potvrzení dohody e-mailem). U připomínek formálních se předpokládá přijetí (ve většině případů) – jedná se o korektury. Obecně jsou však silné tendence vyhovět připomínkám tak, aby došlo k co největšímu možnému konsensu. [Příkaz ministryně č. 33/2016; Expert/ka 2]

Jakmile se vrátí dokument z vnitřního připomínkového řízení, následuje vypořádávání připomínek. Po vypořádání připomínek jde dokument na poradu vedení. Dokumenty určené k projednání poradou vedení musejí mít náležitosti definované v příkazu ministryně č. 33/2016. Jedná se o: obálku materiálu, návrh rozhodnutí ministra, předkládací zprávu, vlastní materiál, tabulku vypořádání připomínek uplatněných ve vnitřním připomínkovém řízení (viz *obrázek č. 5: Vypořádání připomínek uplatněných ve vnitřním připomínkovém řízení*). Při rozesílání dokumentu do vnitřního připomínkového řízení, které probíhá skrze e-mail, na všechna připomínková místa uvedená výše v části „Množina aktérů a hraniční pravidla“ je stanovena lhůta pro uplatnění připomínek (u koncepčních a strategických materiálů je to minimálně deset pracovních dnů). [Příkaz ministryně č. 33/2016]

Obrázek č. 5: Vypořádání připomínek uplatněných ve vnitřním připomínkovém řízení.

Materiál ..... byl rozeslán do vnitřního připomínkového řízení dne d. m. 201x. Termín pro uplatnění připomínek byl do d. m. 201x.  
Přehled uplatněných připomínek a způsob jejich vypořádání:

Útvar MPSV	Část materiálu (str., odst., příp. řádek)	Připomínka	O / Z	F / D / Z	Vypořádání	Souhlas*

**Vysvětlivky:**

- O – připomínka obecná, vztahující se k materiálu jako celku\* vyplňuje se*
- K – připomínka konkrétní, vztahující se k jednotlivým částem materiálu jen u zásadních připomínek*
- F – připomínka formální*
- D – připomínka doporučující*
- Z – připomínka zásadní*

Zdroj: Příloha č. 3 k příkazu ministryně č. 33/2016.

### 6.2.4 Potenciální výsledky a pravidla volby

Potenciální výsledky jsou v této akční situaci spjaty s konkrétním zněním Koncepce a nelze je již rozšiřovat (pouze upravovat). Pravidla volby se při vypořádávání připomínek odvíjejí od toho, zda se jedná o připomínku doporučující, zásadní či formální (viz 6.2.3 *Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu*). Při předkládání dokumentu na poradu vedení je předem určeno, zda je materiál „k projednání“, nebo „pro informaci“ (s rozpravou, nebo bez rozpravy). V příkazu ministryně je jasně stanoveno, že veškeré materiály určené k rozeslání do meziresortního připomínkového řízení a před předložením vládě jsou na poradu vedení předkládány jako materiály k projednání. [Příkaz ministryně č. 33/2016]

### 6.2.5 Úroveň kontroly nad výběrem a agregační pravidla

Úroveň kontroly je mnohem vyšší, než tomu bylo v předchozí akční situaci. Zatímco během tvorby Koncepce bylo možné do diskuse přinést takřka jakékoli relevantní téma, ve chvíli, kdy je dokument rozeslán do vnitřního připomínkového řízení, není možné jeho obsah měnit na základě vlastní iniciativy (tj. iniciativy Komise / odboru rodinné

politiky a politiky stárnutí). Veškeré změny musí vycházet z konkrétní připomínky a zároveň musí být zajištěno, že nedojde k rozporu s jinou připomínkou. V případě, že v dokumentu dojde k větším změnám, případně přidání zásadní pasáže, je potřeba materiál znovu podrobit vnitřnímu připomínkovému řízení – tato situace ale nenastala a všechny připomínky se podařilo vhodně vypořádat.

Při uplatňování připomínek musí být požadavek formulován jednoznačně a konkrétně s řádným odůvodněním. Při požadování nahrazení textu musí být předložena požadovaná navrhovaná formulace. Připomínky ve velké míře vypořádávají referenti odboru rodinné politiky a politiky stárnutí a to tak, aby nedocházelo ke změně hlavní vize Koncepce a prioritám tvůrců Koncepce. Existuje zde snaha minimalizovat ústupky. Pokud se nepodaří vyřešit připomínky na úrovni ředitelů odborů, stává se připomínka předmětem rozporu. V případě, že se připomínka stala předmětem rozporu, projednávají danou věc náměstci pro řízení sekcí – pokud se náměstci dohodnou, zadají pokyn referentům odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, jakým způsobem se má daná rozporovaná připomínka vypořádat. Nevyřeší-li se předmět rozporu ani na úrovni náměstků, materiál je předložen k rozhodnutí ministryni. [Příkaz ministryně č. 33/2016; Expert/ka 3, 6]

Na základě výsledku porady vedení by mohla vyplynout potřeba dokument znovu upravit. Podle rozsahu úprav by se pak odvíjela potřeba dokument opět podrobit vnitřnímu připomínkovému řízení. Tato situace však nenastala. Verze obsahující vypořádání připomínek byla schválena na poradě vedení a rozeslána do meziresortního připomínkového řízení. [Expert/ka 3]

## **6.2.6 Dostupnost informací a informační pravidla**

Kompletní informace byly dostupné všem zainteresovaným aktérům uvnitř této akční situace. Materiály jdoucí na poradu vedení jsou dle příkazu ministryně č. 33/2016 vkládány do tzv. sdíleného diskového prostoru, do kterého mají přístup všichni zainteresovaní aktéři tak, jak jsou vymezení výše včetně jimi určených zaměstnanců (viz 6.2.1 *Množina aktérů a hraniční pravidla*). Kromě všech podkladů pro poradu vedení jsou zde vloženy veškeré materiály pro informaci, souhrny úkolů se stavem plnění a také zápisy z porad vedení. [Příkaz ministryně č. 33/2016] Tato část příkazu

ministryně tedy definuje informační pravidla pro akční situaci – vnitřní připomínkové řízení.

### **6.2.7 Náklady, přínosy a pravidla návratnosti**

Přínosy navrhovaných opatření byly popsány a vysvětleny v Koncepci jako takové, stejně tak jako bylo uvedeno přeborné vyčíslení nákladů. V rámci této proměnné bylo tedy spíše diskutováno, zda daná opatření opravdu povedou k požadovaným výsledkům či nikoli a zároveň jaký vliv by to mohlo mít na ostatní důležité oblasti (např. zaměstnanost, důchody, apod.)

### 6.3 Meziresortní připomínkové řízení

Koncepce byla dne 22. prosince 2016 schválena na poradě vedení MPSV a byla den poté, tedy 23. prosince 2016 rozeslána do meziresortního připomínkového řízení. Lhůta na připomínky byla stanovena na deset pracovních dní, tedy do 9. ledna 2017. „Nejčastěji se připomínky týkaly šesti zásadních oblastí: otázky vztahující se k definici rodiny a podpoře manželství, dále k navrženým zákonům o podpoře rodin a o přípravě na demografické stárnutí, asistované reprodukci a antikoncepci, modifikaci slevy na manželku a dopadů na státní rozpočet.“ [Odborná komise, 31. 1. 2017; Expert/ka 2, 3, 5, 6]

#### 6.3.1 Množina aktérů a hraniční pravidla

Projednávání nelegislativních dokumentů se řídí Jednacím řádem vlády. Článek II, který upravuje přípravu materiálů pro jednání schůze vlády a jejich předkládání vládě stanovuje, že „každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku **všem ministrům, místopředsedovi vlády, pokud není pověřen řízením ministerstva, vedoucímu Úřadu vlády České republiky a, týká-li se materiál působnosti České národní banky, též guvernérovi České národní banky...** Není-li koordinací činnosti vlády v oblasti lidských práv pověřen člen vlády, předloží se materiál, který se týká ochrany lidských práv a základních svobod nebo práv národnostních menšin, ke stanovisku vždy zmocněnci vlády pro lidská práva, je-li zřízen.“ [Jednacím řád vlády, článek II, odstavec 1]

Výše uvedená místa patří mezi **povinná připomínková místa**. Koncepce byla ale současně s povinnými připomínkovými místy rozeslána na sedm **nepovinných připomínkových míst** – **Svaz měst a obcí, Sdružení místních samospráv, Asociace krajů, Českomoravská konfederace odborových svazů, Hospodářská komora, Unie zaměstnavatelských svazů, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů**. Mezi nepovinná připomínková místa mohou místo výše zmíněných patřit různá profesní sdružení, zájmové skupiny, vědecké či odborné instituce, neziskové organizace atp. [Odborná komise, 31. 1. 2017; Vláda – výkladový slovník<sup>1</sup>: online, Expert/ka 6]

### 6.3.2 Pozice aktérů a poziční pravidla

V rámci meziresortního připomínkového řízení se ke Koncepci vyjadřovala (mimo jiné) všechna ostatní ministerstva. Navrhovaná opatření nejvíce zasahovala kromě resortu MPSV do resortů MŠMT, MZd a samozřejmě MF. Ať už se ale jedná o jakékoli ministerstvo, či jiné povinné připomínkové místo, mají všichni stejnou pozici, pravomoci i povinnosti. Ve chvíli, kdy se Koncepce rozeslala i na nepovinná připomínková místa, vznikla odboru rodinné politiky a politiky stárnutí povinnost přistupovat k jejich připomínkám na stejné úrovni, jako u míst povinných. [Zpráva o činnosti Odborné komise 2016; Expert/ka 6]

### 6.3.3 Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu

Množina přípustných akcí je nadefinována samotným zněním Koncepce. Při meziresortním připomínkovém řízení existují dva druhy připomínek – zásadní a doporučující a lhůta na jejich sdělení je minimálně deset pracovních dní. Připomínka zásadní je považována připomínkovým místem za podstatnou. Pokud orgán, který zpracoval projednávaný dokument, nehodlá připomínce vyhovět, stává se předmětem rozporu. Takovýto rozpor je potřeba „... odstranit v procesu projednání připomínek, nejdříve na úrovni náměstků, a nepodaří-li se rozpor odstranit, řeší se na úrovni členů vlády nebo vedoucích jiných ústředního orgánu státní správy. Přetrvávající koncepční rozpory jsou předloženy vládě.“ [Vláda – výkladový slovník<sup>2</sup>: online; Jednací řád vlády]

Při procesu tvorby Koncepce tomu bylo reálně tak, že připomínky zpracovávali referenti odboru rodinné politiky a politiky stárnutí (převážně pak oddělení koncepce rodinné politiky), v případě, že nebylo možné připomínce vyhovět (např. byla v rozporu s cíli Koncepce, hodnotovými východisky Koncepce, hlavní vizí odboru rodinné politiky, prioritami ministryně, atp.), vypořádání rozporu se přesunulo k vyšším instancím – tj. na úroveň náměstků. V tuto chvíli se však jedná o situaci, která byla v době finalizace práce teprve v počátcích. Teoretický postup je však následující: vyřeší-li se rozpor na úrovni náměstků, zadá se pokyn referentům odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, jakým způsobem mají danou připomínku vypořádat.

V případě, že se nepodaří rozpory vypořádat ani na úrovni náměstků/náměstkyň a rozpor stále trvá, Koncepce bude projednána vládou i s těmito rozpory a o jejich (ne)vyřešení rozhodnou členové vlády. [Expert/ka 2, 3, 6] Kromě připomínek zásadních existují tedy i připomínky doporučující, což jsou de facto všechny ostatní připomínky, které nejsou označeny jako „zásadní“. Jejich charakter odpovídá spíše návrhu, často se jedná např. o formální připomínky, nebo také třeba pouhé komentáře. Vypořádání doporučujících připomínek není nijak vyžadováno, nedojde-li proto ke shodě, připomínka se nestává předmětem rozporu. V reálné situaci existuje ale snaha vyhovět i těmto druhům připomínek tak, aby docházelo k co největšímu možnému konsensu. Vypořádání připomínek se tedy pohybuje mezi těmito akcemi: připomínce bylo vyhověno / k připomínce byla uvedena věcná argumentace tvůrci Koncepce, na základě které byla připomínka stažena / připomínka se stala předmětem rozporu.[Expert/ka 2, 6; Vláda - výkladový slovník<sup>3</sup>: online]

#### **6.3.4 Potenciální výsledky a pravidla volby**

Jelikož rodinná politika je politika průřezová, opatření navrhovaná v Koncepci se samozřejmě ve velké míře odrážejí i do činnosti spadající do oblasti jiných resortů. Tyto resorty se snaží podpořit a hájit své zájmy i mimo své koncepční dokumenty – jako např. v této Koncepci. Potenciální výsledky navrhované Koncepce nejvíce zasahují do oblasti MŠMT, MZd a MF, jejichž zástupci byli zastoupeni již v procesu tvorby Koncepce (jako členové Komise), právě z toho důvodů, aby navrhovaná opatření byla přijatelná pro všechny dotčené resorty.

#### **6.3.5 Úroveň kontroly nad výběrem a agregační pravidla**

Úroveň kontroly je poměrně vysoká – stejně jako tomu bylo u vnitřního připomínkového řízení. Stále platí, že úpravy dokumentu jsou možné pouze na základě připomínek a větší změny dokumentu by bylo potřeba znovu podrobit celému připomínkovému řízení.

### **6.3.6 Dostupnost informací a informační pravidla**

Informace jsou dostupné kompletní a to pro všechny zúčastněné aktéry. Informační pravidla vyplývají z Jednacího řádu vlády. *„Materiál se předkládá ke stanovisku prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády.“* [Jednací řád vlády] Do toho systému připomínková místa také uvádějí své připomínky. [ibid.]

### **6.3.7 Náklady, přínosy a pravidla návratnosti**

Náklady a přínosy jsou po věcné stránce (hodnotové stránce) takřka pro všechny aktéry stejně důležité. V oblasti finanční nákladnosti mělo samozřejmě MF nejvíce připomínek. Obecně vyjádřilo MF zásadní nesouhlas s předkládanou Konceptí. MF poukazuje zejména na finanční dopady v řádech desítek miliard korun, což je, dle jejich vyjádření, zcela nereálné a neproveditelné. Dále MF poukazuje zejména na absenci analýzy potřebnosti a možností alternativního financování. V oblasti financování je dále upozorněno na absenci rozdělení finančních dopadů na státní rozpočet a na rozpočty územně samosprávných celků. [Vypořádání mezirezortního připomínkového řízení] Za pravidla návratnosti lze v tomto případě považovat lhůtu stanovenou na doručení připomínek, po které již nebudou zbylé připomínky akceptovány. Tato lhůta byla stanovena na deset pracovních dní.



## **6.4 Vypořádání meziresortního připomínkového řízení**

Jedná se o proces, který následuje bezprostředně po ukončení meziresortního připomínkového řízení a který spočívá ve vypořádání připomínek k projednávanému dokumentu – v tomto případě ke Konceptci. Během meziresortního připomínkového řízení Konceptci připomínkovalo celkem 25 míst, z toho 18 povinných a sedm nepovinných. Konceptce rodinné politiky se vrátila na odbor rodinné politiky s celkem 411 připomínkami. Mezi nejaktivnější resorty patřilo ministerstvo zemědělství, Rada vlády pro výzkum a vývoj a Jihomoravský kraj. [Expert/ka 6, Vypořádání meziresortního připomínkového řízení]

### **6.4.1 Množina aktérů a hraniční pravidla**

Množina aktérů je v této akční situaci velmi úzká v porovnání s předchozími analyzovanými situacemi. Vypořádávání připomínek z meziresortního připomínkového řízení je v gesci odboru pro rodinnou politiku a politiku stárnutí. V případě potřeby doplnit odbornou argumentaci u konkrétních opatření vstupovali do vypořádání i členové z Komise. De facto se na vypořádávání připomínek podílel tedy pouze velmi malý okruh aktérů složený zejména ze zaměstnanců odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, přičemž byl tento okruh téměř totožný s okruhem zaměstnanců věnujících se intenzivně tvorbě Konceptce v samotných začátcích procesu (viz 6.1.1 *Množina aktérů a hraniční pravidla*). [Zpráva o činnosti Odborné komise 2016; Expert/ka 6]

### **6.4.2 Pozice aktérů a poziční pravidla**

Při vypořádávání připomínek z meziresortního připomínkového řízení má specifickou pozici (jak je zmíněno již výše) odbor rodinné politiky a politiky stárnutí, přičemž vypořádávání připomínek má na starosti převážně oddělení konceptce rodinné politiky. Za vypořádání nese primárně odpovědnost vedoucí oddělení, potažmo ředitelka odboru. Jestli se danou připomínku nepodaří vypořádat na této úrovni (úrovni vedoucích a ředitelů), postupuje se o úroveň výš, kde zastávají specifickou pozici příslušní náměstci.

Za MPSV vypořádává Koncepti náměstkyně pro sekci sociální a rodinné politiky. Poziční pravidla jsou stanovena v Jednacím řádu vlády.

### **6.4.3 Množina přípustných akcí a pravidla rozsahu**

Množina přípustných akcí je opět poměrně úzká, stejně jako tomu bylo při předchozích dvou akčních situacích. Veškeré změny v Koncepti musejí být provedeny na základě připomínek, přičemž je potřeba zamezit vzniku dalšího rozporu na základě tohoto vypořádání. Pravidla rozsahu jsou opět upravena v Jednacím řádu vlády, navíc zde platí také nepsané pravidlo – snaha vyhovět připomínkám a vytvořit tak konsensuální materiál.

Při vypořádávání všech typů připomínek tvoří legislativně technické požadavky výjimku při dělbě na připomínky zásadní a doporučující. Ačkoli se nejedná o připomínku zásadní, resp. za ní nemůže být označena, ve chvíli, kdy jí nebude vyhověno, stává se předmětem rozporu. U zbylých doporučujících připomínek – jak je uvedeno v předchozí akční situaci, se při nevyhovění nejedná o předmět rozporu.

Při vypořádávání připomínek je potřeba vždy projednat připomínky, které se staly předmětem rozporu s daným připomínkovým místem. Vypořádání proběhlo vždy za přítomnosti ředitelky odboru rodinné politiky a politiky stárnutí společně se zástupci připomínkových míst. Takovýchto setkání bylo hned několik, jelikož by nebylo reálné vzhledem k množství připomínek (celkem 411) projednat vše najednou.

Jelikož Koncepte již prošla meziresortním připomínkovým řízením, nelze zasahovat do jednotlivých opatření zásadní úpravou – tj. myšleno přidáváním vlastních opatření či jejich úprav na vlastní popud. Případné změny vycházejí z připomínek uplatněných v tomto meziresortním řízení. V průběhu dubna 2017 ještě stále probíhalo vypořádávání připomínek a to již na úrovni náměstků a náměstkyň – proto v tuto chvíli by po projednání rozporů s příslušným protějškem zadala náměstkyně sekce sociální a rodinné politiky odboru pro rodinnou politiku a politiku stárnutí pokyn, jakým způsobem by měla být rozporovaná připomínka vypořádána. Druhou variantou je, že připomínka zůstane předmětem rozporu a Koncepte bude předložena k projednání vládou i s těmito rozporu. [Odborná komise, 31. 1. 2017; Expert/ka 2, 3, 6; Jednací řád vlády]

#### **6.4.4 Potenciální výsledky a pravidla volby**

Potenciální výsledky jsou v této akční situaci již naprosto omezeny pouze na znění Koncepce rodinné politiky. Pravidla volby spočívají v nutnosti vypořádat co nejvíce možných připomínek a na úrovni náměstků projednat veškeré připomínky, které se staly předmětem rozporu. Předkladatel dbá na to, aby byl dokument předložen k projednání vládě pouze s nevyřešenými rozporů koncepčního charakteru. [Jednací řád vlády]

#### **6.4.5 Úroveň kontroly nad výběrem a agregační pravidla**

Úroveň kontroly je během vypořádávání meziresortního připomínkového řízení poměrně vysoká, jelikož je potřeba zajistit kontinuitu změn v dokumentu tak, aby vypořádáním jedné připomínky nevznikl rozpor v jiné oblasti.

Meziresortní připomínkové řízení vypořádávají referenti odboru rodinné politiky a politiky stárnutí dle vlastního uvážení tak, aby nedošlo k rozporu s jiným připomínkovým místem, a zároveň tak, aby se dodržely hlavní cíle odboru (a MPSV celkově). Dále vypořádání kontroluje vedoucí oddělení a ředitelka odboru. Z celkového počtu 411 připomínek bylo 305 zásadních. V případě, že se zásadní připomínka nevyhoví a dojde k jejímu osobnímu projednání, během kterého se rozpor potvrdí, přechází odpovědnost za řešení na úroveň příslušných náměstků a náměstkyň. V případě, že ani na úrovni náměstků nedojde k vyřešení rozporu, odpovědnost se přesouvá na jednotlivé členy vlády (případně na jiné vrcholné představitele připomínkových míst). Pokud se rozpor nevyřeší ani touto cestou, dojde k předložení dokumentu vládě i s nevyřešenými rozporů. [Vláda – výkladový slovník<sup>4</sup>: online; Expert/ka 3, 6, Jednací řád vlády]

#### **6.4.6 Dostupnost informací a informační pravidla**

Informační pravidla vyplývají z Jednacího řádu vlády a informace jsou dostupné kompletní a to pro všechny zúčastněné aktéry této akční situace.

#### **6.4.7 Náklady, přínosy a pravidla návratnosti**

Náklady a přínosy plynoucí z Koncepce jsou během meziresortního připomínkového řízení poměrně dost diskutovanou proměnnou (jak je vidět již v předchozí podkapitole 6.3.7 *Náklady, přínosy a pravidla rozsahu*), a to zejména z toho důvodu, že navrhovaná opatření samozřejmě výrazně zasahují do veřejných výdajů. MF prohlásilo, že s Koncepcí rodinné politiky zásadně nesouhlasí a navrhovaná opatření jsou neufinancovatelná. Jak je uvedeno již v části věnující se tvorbě Koncepce (viz 6.1.1 *Náklady, přínosy a pravidla návratnosti*), tento dokument má sloužit jako vize a ideál, jak by situace měla vypadat. Reálná aplikace opatření a jejich legislativní ukotvení by mohla vypadat zcela jinak. Hlavním argumentem odboru rodinné politiky a politiky stárnutí (a Komise) je fakt, že podpora rodin a investice do rodinné politiky jsou prioritou této vlády (s odvoláním na programové prohlášení), a že kvalitní rodinná politika má pozitivní dopad na celou společnost a investovat do ní se vyplácí. [Vypořádání meziresortního připomínkového řízení]

## 7 Vnější proměnné ovlivňující akční situace

V předchozí kapitole byl proces tvorby Koncepce rodinné politiky vysvětlen skrze analýzu čtyř akčních situací (tedy akční situace – tvorba Koncepce, akční situace – vnitřní připomínkové řízení, akční situace – meziresortní připomínkové řízení, akční situace – vypořádání meziresortního připomínkového řízení), které se odehrávaly v uzavřeném sociálním prostoru. Tento prostor byl však v průběhu celého procesu ovlivňován vnějšími proměnnými. Ačkoli tyto vnější proměnné neměly vliv na obsah Koncepce rodinné politiky, do velké míry mohly mít v některých případech vliv na urychlení/zpomalení procesu vzniku.

Jelikož se jedná o vnější proměnné, je obtížně definovatelné, co vše mezi ně patří. Jak je definováno v teoretickém rámci IADF, tyto proměnné lze rozlišit na pravidla (která byla průběžně definována a zohledňována v předchozí části – viz kapitoly 6.1 – 6.4), kontext a atributy komunity.

**Kontext** tvorby Koncepce je poměrně rozmanitý. Od samotného počátku tvorby dokumentu v roce 2015 se udála velká spousta věcí, je ale velmi těžké určit, zda a jaký vliv to mělo na současnou podobu dokumentu a na proces vzniku. Tato část analýzy by mohla být velmi rozsáhlá a také by mohla být samostatným jádrem jiné diplomové práce, avšak to by vyžadovalo zcela jiný metodologický přístup (například mediální analýzu či diskursivní analýzu). Z tohoto důvodu budou stručně popsány tři hlavní události, které jsou v povědomí celé společnosti a které měly zásadní vliv na proces vzniku Koncepce. Popis těchto události je založen na informacích získaných během absolvování odborné praxe na odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, která byla (mimo jiné) velmi přínosná právě v ohledu pochopení kontextu celé tvorby Koncepce (viz 4.2 *Absolvování odborné stáže na odboru rodinné politiky a politiky stárnutí*).

Prvním důležitým bodem v kontextu vzniku Koncepce je odvolání některých ministrů z řad ČSSD – premiér Bohuslav Sobotka se na konci roku 2016 rozhodl odvolat některé členy vlády, mezi kterými měla být i ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová. Je jasné, že jelikož se jedná o jednu z hlavních aktérů tvorby Koncepce a vůdčí osobnost v této oblasti, mělo by její odvolání zřejmě vliv na dokončení tohoto dokumentu. Tato situace nakonec vyústila v odolání pouze dvou ministrů, a to ministra zdravotnictví Svatopluka Němečka, který byl nahrazen Miloslavem Ludvíkem, a také ministra pro lidská práva Jiřího Dienstbiera, který byl

nahrazen Janem Chvojkou. Tato situace se odehrávala v době, kdy měla být Koncepce projednána na poradě vedení MPSV, ale právě díky této události byla několikrát odložena. Hlavním vlivem této události bylo tedy přinejmenším prodloužení celého procesu. V únoru roku 2017 proběhla změna ještě ve vedení ministerstva průmyslu a obchodu, což ale proces tvorby Koncepce zřejmě nijak neovlivnilo, jelikož v té době docházelo k vypořádávání připomínek z meziresortního připomínkového řízení (které stále trvá i v dubnu 2017) opět na půdě MPSV.

Dalším důležitým bodem, který je potřeba v kontextu vzniku Koncepce zmínit, jsou blížící se parlamentní volby (říjen 2017), které ovlivňují zejména angažovanost jednotlivých stran. Vzhledem volbám si musejí strany zvolit své priority a zaměřit se na svou volební kampaň a otázkou je, zda jim tedy v tuto chvíli zbývá dostatek „energie“ bojovat proti Koncepci rodinné politiky.

V neposlední řadě se jedná o souhrn událostí, které se v současné politické sféře odehrávají v hlavní roli s ministrem financí a místopředsedou vlády Andrejem Babišem. V poslední době vyplývá na povrch mnoho informací (ne příliš pozitivních – daňové úlevy, ovlivňování medií, atp.), které ovlivňují celou vládu ČR – zejména se stávají předmětem zájmu namísto jiných věcí. V tuto chvíli, kdy Koncepce čeká na projednání vládou (které je plánováno na květen 2017), by mohlo vlivem těchto událostí dojít například k další prodlevě, případně by se Koncepce vůbec nemusela na program jednání vlády dostat.

Výše popsané události jsou však velmi ošemetné a nelze předpokládat jejich celkové účinky. V době dokončování této práce (duben 2017) byla aktuální situace taková, že docházelo k vypořádávání připomínek na úrovni náměstků a náměstkyně, přičemž projednání vládou bylo směřováno na květen tak, aby na Den rodin (15. 5.) byla Koncepce ideálně schválena.

V rámci **atributů komunity**, které lze vnímat také jako kulturu a zvyky dané komunity, je potřeba upozornit zejména na ukotvení rodinné politiky v trochu širším ohledu. Oblast rodinné politiky byla v České republice dlouhou dobu vnímána jako záležitost lidovců (KDÚ-ČSL) a byla považována za něco, do čeho není potřeba příliš zasahovat (vyjma ohrožených, velmi chudých rodin apod.). Tehdejší strategické dokumenty nebyly příliš propracované a nebyly následně provázány s potřebnými legislativními úpravami. Během pravicových vlád převažovala podpora rodin formou daňových úlev (což do velké míry přetrvává doposud), což je problematické z hlediska návaznosti na příjem (z podpory tedy vypadnou nezaměstnaní, dlouhodobě nemocní,

atp.). V současné době je rodinná politika zajišťována skrze tři hlavní oblasti – daňové úlevy, přímé sociální transfery a veřejné služby. Během současné vlády Bohuslava Sobotky se rodinná politika stala důležitější oblastí než kdy předtím, přičemž důležité pozice (ministryně práce a sociálních věcí, náměstkyně pro sociální a rodinnou politiku a ředitelka odboru rodinné politiky a politiky stárnutí) jsou obsazeny osobami, které rodinnou politiku velmi podporují a velmi dobře se v této oblasti orientují.

Jelikož tedy dochází k odnětí tématu primárně z gesce lidovců (a přesunutí do gesce sociálních demokratů) a také přeměně základního pojetí rodiny (z tradičního pojetí na moderní pojetí obsahující veškeré formy rodinného soužití, a to ve vícegeneračním smyslu), jedná se o poměrně kontroverzní téma, které vyústuje například v medializaci v podobě titulků „*Destrukce tradiční rodiny v režii Marksově*“ apod. [Echo24: online] Výchozí teze navrhované Koncepce je pojetí rodin takových, jaké jsou. Určující pro rodinu již není manželství, ale existence závislé osoby.

Dosavadní koncepční dokumenty týkající se oblasti podpory rodin jsou orientované převážně na krizové situace (rozpad rodiny, zanedbaná péče o děti, apod.), ale nikde není koncepčně uchopena podpora normálních a zdravých rodin, a tedy i prevence rozpadu rodin a vzniku těchto krizových situací. V oblasti rodinné politiky je potřeba reagovat na současnou zdravou rodinu právě pro to, aby se „zdravě“ vyvíjela i do budoucna. Navrhovaná Koncepce cílí právě na finanční podporu rodin a na veřejné služby pro rodiny. [Expert/ka 2, 4]

Koncepce se samozřejmě stala předmětem mnoha článků a televizních pořadů. Pro dokreslení kontextu vzniku jsou zde představeny dva televizní výstupy s hlavními aktérkami vzniku Koncepce – s ředitelkou odboru rodinné politiky a politiky stárnutí a ministryní práce a sociálních věcí, které se odehrály v průběhu poslední akční situace – vypořádávání meziresortního připomínkového řízení. Právě zlepšení postavení pracujících rodin je jedním z hlavních témat, které se snažila ředitelka odboru rodinné politiky a politiky stárnutí, Jana Maláčová, vyzdvihnout v pořadu České televize, 90', s hlavním tématem *Stát a podpora rodin*. Hlavním cílem je zajistit podporu rodin nejenom skrze daňové úlevy, ale také přímo a skrze veřejné služby. V tomto pořadu Jana Maláčová prezentovala vybraná opatření z navrhované Koncepce a ukotvila vznik dokumentu a jednotlivých opatření v návaznosti na programové prohlášení vlády a koaliční smlouvu. [Maláčová, 90': 12. 1. 2016]

Po vyslání Koncepce do meziresortního připomínkového řízení byla ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová pozvána do pořadu České televize, Otázky

Václava Moravce, na téma *Je rodina základ státu?*, ve kterém se hovoří zejména o koaličním pnutí s KDÚ-ČSL, plánech MPSV obsažených v nové Konceptci a také vládních slibech (ať už splněných či nesplněných). Jedním z hlavních bodů diskuze je problematika podpory flexibilních forem práce, která byla jednou z priorit i předešlé vlády, ale ani jedné vládě se nepodařilo upravit flexibilní formy práce tak, aby to bylo pro zaměstnavatele výhodné. Ačkoli jsou flexibilní formy práce obsaženy v Konceptci, jsou zejména v gesci MZd, jelikož úprava flexibilních forem práce vyžaduje zásah do zdravotního pojištění. [Marksová, Otázky Václava Moravce: 15. 1. 2017]



## 8 Věcný obsah Koncepce rodinné politiky

V této kapitole bude stručně představen obsah a struktura Koncepce rodinné politiky, konkrétně verze, která šla do meziresortního připomínkového řízení (jedná se o nejaktuálnější ucelenou verzi, jelikož v době dokončování práce stále probíhalo vypořádávání připomínek). Verze jdoucí do meziresortního připomínkového řízení pochází z prosince 2016 a má celkem 53 stran. Sestává se z šesti částí – Úvod, Analýza situace rodin, Co rodiny od státu očekávají, Česká rodinná politika v mezinárodním srovnání, Co rodiny potřebují a Odborná komise pro rodinnou politiku.

*„Tato koncepce se zaměřuje na tzv. funkční rodiny s dětmi či jinými závislými členy. Na podporu ohrožených rodin se pak zaměřuje Národní strategie ochrany práv dětí a Národní strategie rozvoje sociálních služeb“* [MPSV, Koncepce rodinné politiky – MPŘ: 2] Tento citovaný výňatek z Koncepce opravdu vystihuje povahu celého dokumentu s tím, že je potřeba upozornit na změnu vnímání rodinné politiky jako takové. Díky Koncepci (nejenom) se rozrostla rodinná politika z oblasti zařízení péče o děti a přídavků na dítě na mnohem širší a bohatší oblast pojednávající o rodině ve vícegeneračním stylu (např. zahrnuje dlouhodobé ošetrovné cílené převážně na osoby v produktivním věku a jejich rodiče), do které ale spadá také např. boj s určitými genderovými stereotypy atd. [MPSV, Koncepce rodinné politiky – MPŘ: 2 – 3; Odborná komise, 17. 2. 2015; Expert/ka 4]

Velmi důležitá je definice rodiny, která se stala předmětem mnoha rozporů ať už v rámci vnitřního či meziresortního připomínkového řízení. *„Určujícím kritériem rodiny je trvalý vztah a hodnoty lásky, úcty a vzájemné péče. Dnešní rodina je totiž velmi rozmanitou kategorií a stále se mění. Tato rozmanitost je důsledkem komplexních a často nových životních situací, kterým rodiny čelí. Rodinu v dnešním světě tvoří jednotlivci a páry s dětmi (biologickými i osvojenými), či bez nich (neplodné i vědomě bezdětné), manželské, registrované, nesezdané, pěstounské i tzv. seskládané, často vícegenerační, a vždy nehledě na jejich pohlaví.“* [MPSV, Koncepce rodinné politiky – MPŘ: 3]

Klíčovým principem rodinné politiky je dle Koncepce vytváření podmínek umožňujících rodinám svobodně se rozhodovat a naplňovat svá přesvědčení (na rodinné i osobní úrovni), dalšími principy je blaho dítěte a posilování mezigenerační solidarity. Rozhodnutí založit (rozšířit) rodinu a pečovat o své blízké nesmí být spojeno se

strachem z propadu životní úrovně. V návaznosti na Národní koncepci podpory rodin s dětmi (2008) jsou cíle rodinné politiky definovány za účelem posílení soudržnosti celé společnosti a znějí takto:

- *Vytvořit všestranné příznivější společenské klima a socio-ekonomické podmínky pro fungování rodin;*
- *odstraňovat bariéry a společenské tlaky, kterým jsou rodiny, zejména rodiny pečující o své blízké, vystaveny a které ohrožují jejich funkčnost;*
- *posilovat vědomí a význam rodinných hodnot, kterými jsou trvalý vztah a hodnoty lásky, úcty a vzájemné péče a podporovat význam rodiny ve společnosti;*
- *vzhledem k demografickým změnám v české společnosti podpořit prostřednictvím navrhovaných opatření v této Koncepci vyšší porodnost obyvatelstva než je ta současná.“ [ibid.: 4]*

Koncepce rodinné politiky na základě rozsáhlých výzkumů a statistických šetření vychází z několika trendů současné společnosti. Jedná se o:

- Pokles porodnosti (nízká plodnost, zakládání rodin v pozdějším věku, bezdětnost, nárůst asistované reprodukce)
- Stárnutí populace (lidé 65+ tvoří pětinu obyvatelstva a jejich podíl roste, zdravá délka života a kvalita života)
- Změna struktury rodin (nízká sňatečnost, vysoká rozvodovost, registrovaná partnerství, změna struktury rodin – podíl jednoduchých/vícedětných domácností je již shodný, nárůst dětí narozených mimo manželství)
- Ženy jsou vzdělanější než muži
- Různá zaměstnanost dle pohlaví a věku (velmi nízká zaměstnanost žen s malými dětmi, znevýhodnění žen na trhu práce, chybějící nabídka flexibilních pracovních míst, chudoba pracujících, nízké zapojení generace 50+ na trhu práce, péče v rodinách – sendvičová generace)
- Zvyšující se chudoba rodin s dětmi (různé způsoby měření chudoby, příjmová chudoba rodin, chudoba pracujících rodin, materiální deprivace rodin, chudoba ve stáří, výdaje na bydlení, výdajová struktura rodin s dětmi, negativní dopady rozvodů). [ibid.: 7 - 17]

Koncepce pracuje také s očekáváním českých rodin od státu a rodinné politiky. Tato očekávání byla zjišťována převážně v rámci rozsáhlých šetření Centra výzkumu veřejného mínění (Sociologický ústav AV ČR) a Českého statistického úřadu. Celková podpora státu v oblasti směřem k rodinám byla zhodnocena jako nedostatečná a mezi prioritními oblastmi rodinné politiky by česká společnost ocenila podporu bydlení pro mladé rodiny, podporu flexibilních forem práce, lepší pokrytí v oblasti předškolních zařízení péče o děti (zejména kapacitně) a rozšíření porodného. [ibid.: 18]

V rámci kapitoly Česká rodinná politika v mezinárodním srovnání je pozornost věnována zejména struktuře rodinné politiky v ČR. V rámci celkových výdajů na rodinnou politiku ČR dosahuje průměru zemí OECD – tedy 2,5 % HDP a podpora je zprostředkována zejména skrze tři pilíře – daňové úlevy, přímá finanční podpora rodin a služby pro rodiny. [ibid.: 20 – 22]

Celkově Koncepce rodinné politiky obsahuje 47 konkrétních opatření (které se dále dělí na navrhovaná opatření a opatření v realizaci – ta jsou níže označena „\*“), a to ve 21 oblastech. Výchyt těchto oblastí a opatření je následující:

- Startovací byty a důstojné bydlení pro seniory
  - Dostupné bydlení pro všechny rodiny\*
  - Podpora výstavby startovacích či malometrážních bytů
  - Zhodnocení a úprava podmínek podpory bydlení mladých rodin v rámci nabídky Státního fondu bydlení
- Dostupná a kvalitní péče o děti
  - Garance místa v mateřských školách
  - Předškolní vzdělávání bezplatně, vyjma obědů
  - Dostupné školní družiny pro všechny žáky 1. stupně ZŠ
  - Mikrojesle
  - Adaptační období pro děti v předškolních zařízeních
  - Po ukončení financování z Evropského sociálního fondu zajistit dlouhodobé financování dětských skupin a mikrojeslí z národních zdrojů
  - Jednotné standardy kvality péče a vzdělávání v zařízeních péče o děti (včetně MŠ) pro všechny typy zařízení
  - Revize a sjednocení hygienických a stavebních předpisů platných pro zařízení péče o děti, a to především hygienickou vyhlášku č. 410/2005 Sb.

- Podpora stabilních partnerských a rodinných vztahů
  - Legislativní ukotvení služeb primární prevence, vč. služeb pro rodinu
  - Navýšení dotací na pro-rodinné aktivity
- Státní podpora flexibilních forem práce
  - Povinnost specifikovat „vážné provozní důvody“ bránící nevyhovění žádosti o úpravu pracovní doby\*
  - Sdílené pracovní místo
  - Zahájení diskuse o zavedení povinnosti specifikovat interním předpisem „vážné provozní důvody“ na pracovištích zaměstnavatelů s majetkovým podílem státu a v organizacích státní správy a samosprávy
  - Zahájení diskuse o započítávání dovolené pro zaměstnance pečující o děti, jiné závislé osoby a o zaměstnance v pracovní neschopnosti
- Úprava mateřské a rodičovské
  - Možnost rychlejšího čerpání rodičovské\*
  - Valorizace rodičovského příspěvku na alespoň 250 tisíc Kč
  - Zvýšení peněžité pomoci v mateřství
  - Změna názvu mateřské a rodičovské dovolené
- Účast rodičů pečujících o děti do čtyř let v systému sociálního pojištění
  - Ochrana OSVČ rodičů s malými dětmi v systému sociálního pojištění
- Přesunutí prostředků ze slevy na manželka/manželku do přímé podpory rodin s dětmi
  - Přesunutí finančních prostředků ze slevy na manžela/manželku u daně z příjmu fyzických osob do přímé podpory rodin s dětmi
- Navýšení přídavku na děti
  - Navýšení přídavku na děti a rozšíření počtu rodin, které na ně dosáhnou
- Porodné pro každé dítě
  - Porodné na každé dítě
- Podpora při vymáhání výživného
  - Zpřehlednění řízení o přiznávání výživného\*
  - Zálohované výživné\*
- Novomanželské půjčky
  - Novomanželské půjčky (i pro registrované partnery)

- Dlouhodobé ošetřovné
  - Dlouhodobé ošetřovné\*
- Podpora neformální péče
  - Příprava návrhu systematické dlouhodobé podpory a finančního zajištění péče
- Příprava na demografický vývoj
  - Příprava návrhu zákona o přípravě na demografické změny ve všech oblastech
- Služby pro domácnost
  - Pilotní ověření služeb pro domácnost
- Systematická spolupráce s kraji a obcemi
  - Zřízení výboru zastupitelstva pro rodinu a seniory
  - Intenzivní spolupráce s kraji
- Dostupná asistovaná reprodukce
  - Hrazená prevence
  - Zvýšení věkové hranice, do které se na finanční úhradě cyklů asistované reprodukce podílejí zdravotní pojišťovny, z 38 na 43 let (včetně)
  - Navýšení počtu hrazených cyklů asistované reprodukce ze zdravotního pojištění
  - Zahájení diskuse o roli mužů při léčbě neplodnosti a zohlednění úhrady asistované reprodukce ze zdravotního pojištění partnera
  - Úhrada kompletní léčby při asistované reprodukce
  - Úprava souhlasu muže u asistované reprodukce
- Dostupná antikoncepce
  - Zajištění alespoň jednoho druhu bezplatné antikoncepce pro mladistvé do 18let
  - Kvalitní sexuální výchova pro dívky a chlapce
- Důstojné porody
  - Zkvalitnění porodní a poporodní péče
  - Transparentnost statistických dat
- Podpora zapojení mužů do péče
  - Zavedení otcovské poporodní\*
  - Motivační střídací bonus

- Snížení rozdílů v odměňování
  - Platová transparentnost. [ibid.: 22 – 51]

## **8.1 Nejdůležitější opatření**

Vzhledem k délce legislativního procesu v kontextu jednoho volebního období se rozhodlo, že k dosažení vytyčených cílů je potřebné pracovat na několika výstupech paralelně. V tomto ohledu je proces tvorby Koncepce zcela specifický, jelikož se současně pracovalo na několika úrovních, které by ale de facto měly být spíše ve vzájemné návaznosti. Konkrétně se jedná o Zprávu o rodině, Koncepti rodinné politiky a samotné legislativní změny (opatření již v realizaci lze nálež v předchozí kapitole 8 *Věcný obsah Koncepce rodinné politiky*, kde jsou označena „\*“). Běžný postup by byl, že se zpracuje aktuální Zpráva o rodině, na základě zjištěných trendů a změn bude vytvořena Koncepce rodinné politiky reagující na potřeby současných rodin, ze které následně vzejdou požadované legislativní změny. Kvůli časovému presu, aby se vše stihlo během jednoho volebního období, se začalo na těchto výstupech pracovat paralelně. Zatímco Zprávu o rodině připravuje Odborná komise pro rodinnou politiku (resp. připravuje ji Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, ale obsah a strukturu kontroluje a schvaluje Komise; taktéž je Zpráva o rodině vedena jako výstup činnosti Komise), jednotlivé legislativní změny jsou naopak v gesci druhého nejdůležitějšího aktéra – MPSV/odboru rodinné politiky. Koncepce rodinné politiky je pak výstupem MPSV/odboru rodinné politiky a politiky stárnutí ve spolupráci s experty. [Odborná komise, 8. 4. 2015; Expert/ka 2, 3, 4]

Již během počátečních fází činnosti Komise byly ministryní stanoveny prioritní oblasti/opatření (z celého širokého spektra oblastí a opatření navržených Komisí), které by bylo dobré začít prosazovat již dříve (tedy nečekat na přijetí Koncepce a následné snahy o legislativní změny). Konkrétně se jednalo o otcovskou poporodní, o úpravu státní sociální podpory – zejména úpravu v možnostech čerpání dávky rodičovského příspěvku, zrušení sledování omezeného pobytu dítěte v předškolním zařízení na 46 hodin za kalendářní měsíc, aby nedocházelo ke ztrátě nároku na rodičovský příspěvek, a také úpravu podmínek čerpání rodičovského příspěvku pro nezaměstnané, studentky a OSVČ tak, aby nedocházelo k jejich znevýhodnění kvůli nemožnému stanovení vyměřovacího základu. Další prioritou byla úprava ošetřovatelské péče a ve spolupráci s MŠMT zajistit dostupnou péči o děti do tří let. [Odborná komise, 14. 5. 2015]

Výše uvedená prioritní opatření byla projednána Komisí, která se shodla, že úprava čerpání rodičovského příspěvku musí být podmíněna rozšířením služeb péče o děti zejména z kapacitního hlediska a také upozornila na návaznost na příjem (tj. že by se zflexibilnění čerpání i na jeden rok netýkalo studentek, nezaměstnaných apod.). V rámci rodičovské bylo poukázáno také fakt, že v některých případech nucené čtyřleté čerpání přesahuje chráněnou dobu v zaměstnání, což je kontraproduktivní. Zpočátku se také uvažovalo, zda současnou podobu peněžité pomoci v mateřství a rodičovského příspěvku nepřehodnotit kompletně, aby více odpovídal reálnému využití peněžních prostředků. V kontextu těchto změn byla hodně diskutována problematika flexibilních forem práce – zejména částečných úvazků a práce z domova. [Odborná komise, 25. 5. 2015]

Při projednávání oblasti zařízení péče o děti v předškolním věku bylo cílem Komise zajistit možnost umístění dítěte do tohoto zařízení již od 18 měsíců (signifikantním znakem to, že dítě chodí), přičemž zástupce MŠMT – náměstek pro vzdělávání, uvedl, že v kontextu připravované novely školského zákona by mělo dojít k povinnému poslednímu předškolnímu roku s možností individuálního vzdělávání a zároveň se zacílením na přijímání dětí zpravidla od tří, nejdříve však od dvou let. Dále také uvedl, že ze strany MŠMT není přípustné jednat o věkové hranici nižší, než jsou dva roky. [Odborná komise, 15. 10. 2015]

### **8.1.1 Zařízení péče o děti v předškolním věku**

V České republice je možné provozovat několik zařízení péče o děti v předškolním věku a to v odlišných režimech fungování. Jednak se samozřejmě jedná o páteřní systém předškolního vzdělávání, což jsou zařízení v rejstříku MŠMT (veřejné a soukromé mateřské školy, lesní školy), dále je možné provozovat dětskou skupinu podle zákona č. 247/2014 Sb., dále také zařízení péče o děti v kontextu živnostenského zákona (volná a vázaná živnost) a v neposlední řadě se jedná o zařízení péče o děti v souladu s obecně platnými právními předpisy (zejména z oblasti hygieny, bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví, atp.). Díky novele školského zákona dojde v nejbližších letech k několika

zásadním změnám. Jednak od září 2017 vznikne povinnost absolvovat v mateřské škole poslední předškolní rok (existuje možnost individuálního studijního plánu, ale zapsat se musí každé dítě) a v druhé řadě dojde ke změně v procesu přijímání dětí, kde hlavní změnou je věk dítěte – do roku 2020 se bude postupně snižovat věková hranice, přičemž ve zmíněném roce bude garance místa ve spádové mateřské škole pro děti již od dvou let. [Zákon č. 561/2004 Sb.]

Kromě zařízení pod MŠMT se v posledních letech podařilo legislativně ukotvit další zařízení péče o děti a to dětské skupiny. Tato zařízení spadají do gesce MPSV a největšími specifiky jsou: věková hranice od 1 roku do zahájení povinné školní docházky (povinný předškolní rok by bylo potřeba absolvovat v režimu individuálního vzdělávání), menší skupina dětí a zároveň více pečujících osob a rodinné prostředí. Primárním cílem vzniku dětských skupin bylo ulehčit matkám (otcům) návrat na trh práce (dětská skupina jako benefit pro zaměstnance) Kapacita zařízení je omezena shora a to na 24 dětí, přičemž dle kapacity se odvíjí i povinný počet pečujících osob (1 – 3). [Zákon č. 247/2014 Sb.]

Jelikož je kladen velký důraz na možnost volby, snahou MPSV je legalizovat další zařízení péče o děti v předškolním věku a to tzv. mikrojesle, což by měla být služba péče o děti od šesti měsíců do čtyř let věku, přičemž maximální počet je stanoven na čtyři děti. V současné době běží pilotní ověření této služby, po jehož evaluaci se rozhodnou další kroky v tomto směru. [Expert/ka 3]

Primárně šlo v oblasti zařízení péče o děti v předškolním věku o dostupná a kvalitní zařízení a možnost volby. Díky novele školského zákona dojde ke garanci místa ve spádové mateřské škole, přičemž rodiče si budou moci vybrat, jaká služba jim vyhovuje nejlépe.

### **8.1.2 Úprava rodičovského příspěvku**

V oblasti úpravy rodičovského příspěvku se jedná o novelu zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, kterou mělo dojít k vyšší flexibilitě čerpání příspěvku. Cílem bylo zrušit maximální hranici stanovenou na částce 11 500 Kč a maximální možnou částku stanovit shodně na částce peněžité pomoci v mateřství (tedy 70 % denního vyměřovacího základu). Vznikla by tedy možnost vyčerpat celý příspěvek dříve než do



dvou let. Dále mělo dojít ke zrušení sledování docházky dítěte mladšího dvou let v předškolních zařízeních, což bylo ale během projednávání ve sněmovně vypuštěnou na základě pozměňovacího návrhu Jitky Chalánkové (a Stále komise pro rodinu). Podmínka nepřekročení 46 hodin za kalendářní měsíc tedy stále trvá. Novela zákona č. 117/1995 Sb. byla projednána a schválena na třetím čtení dne 12. dubna 2017, přičemž ale na základě přijatých pozměňovacích návrhů nedošlo ani ke změně hranic čerpání příspěvku a stav tedy v tomto ohledu zůstal nezměněn. [Sněmovní tisk č. 854]

### **8.1.3 Otcovská poporodní**

Dávka otcovské poporodní péče spočívá v možnosti čerpat týdenní volno v práci během prvních šesti týdnů po porodu dítěte. Jedná se o dávku z nemocenského pojištění, která by byla vyplácena ve výši 70 % denního vyměřovacího základu (shodná s peněžitou pomocí v mateřství). Opatření bylo navrženo formou novely zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Návrh byl schválen ve sněmovně dne 24. února 2017 bez přijetí pozměňovacích návrhů (tj. v původní podobě), dne 19. dubna 2017 byl schválen senátem a 27. dubna byl doručen prezidentovi k podpisu. [Sněmovní tisk č. 821]

### **8.1.4 Dlouhodobé ošetřovné**

Jádrem dlouhodobého ošetřovného je až tříměsíční volno na péči o osobu blízkou v závažné zdravotní situaci. Volno na péči by mělo být hrazeno z nemocenského pojištění a to ve výši 60 % denního vyměřovacího základu. Opatření by mělo být zrealizováno formou novel zákonů č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění a č. 252/2006 Sb., zákoník práce. Návrh byl prozatím schválen vládou s podmínkou souhlasu zaměstnavatele a první čtení ve sněmovně proběhlo 11. dubna 2017. [Sněmovní tisk č. 1029]

## Závěr

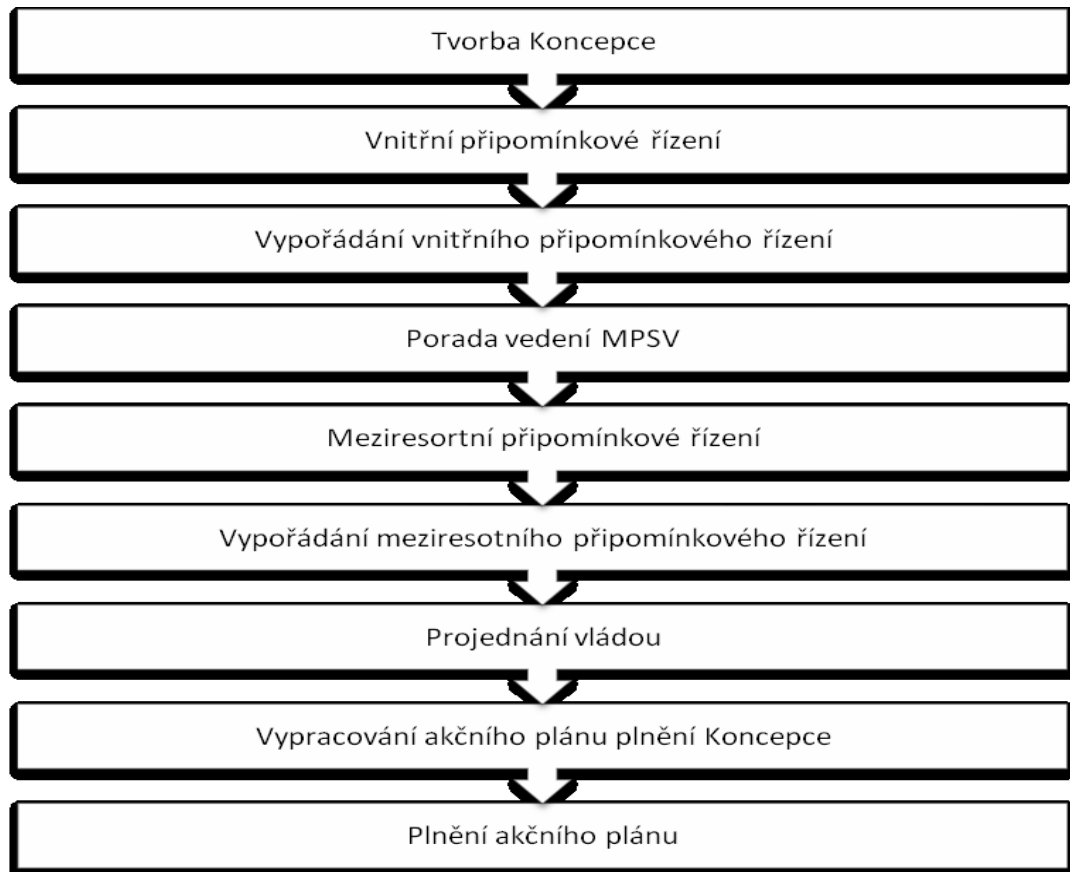
Tato diplomová práce se věnuje procesu vzniku Koncepce rodinné politiky, a to konkrétně perspektivou institucionální analýzy od Elinor Ostrom. Cíle práce byly naplněny a výzkumné otázky byly zodpovězeny zejména na základě dat získaných z expertních rozhovorů, zápisů z jednání Odborné komise pro rodinnou politiku a dokumentů upravujících tvorbu strategických materiálů.

**Hlavním cílem práce bylo vysvětlení procesu tvorby Koncepce rodinné politiky na základě teorie institucionální analýzy.** Tento cíl byl naplněn skrze celkovou analýzu procesu vzniku Koncepce. V celém procesu vzniku je možné identifikovat pět různých akčních situací, ale vzhledem k fázi, ve které se Koncepce právě nachází<sup>2</sup>, bylo možné v práci analyzovat pouze čtyři akční situace, a to: vytvoření Koncepce rodinné politiky, vnitřní připomínkové řízení, meziresortní připomínkové řízení a vypořádání meziresortního připomínkového řízení. Pátou akční situací by bylo projednání Koncepce vládou – k té by mělo dojít v průběhu května 2017. Po projednání a případném schválení vládou ČR, které by se řídilo Jednacím řádem vlády, by následovalo vytvoření tzv. akčního plánu, ve kterém by byla stanovena odpovědnost za jednotlivá legislativní i nelegislativní opatření a to ať už v gesci MPSV, nebo ve spolupráci s ostatními resorty (MŠMT, MZd, ad.). Každý rok by pak docházelo k vypracování zprávy o plnění akčního plánu a každých pět let k aktualizaci Koncepce v návaznosti na aktuální situaci českých rodin.

---

<sup>2</sup> Diplomová práce byla dokončována v průběhu dubna 2017.

Obrázek č. 6: Schéma tvorby Koncepce



Zdroj: autorka.

Celý proces vzniku Koncepce je zjednodušeně ztvárněn na obrázku č. 6. **Mezi hlavní dokumenty upravující zainteresované aktéry, jejich pozice a pravidla, kterými se musejí řídit, patří: Mandát Odborné komise pro rodinnou politiku, Příkaz ministryně č. 33/2016 a Jednací řád vlády.** Mezi nejdůležitější okolnosti vzniku Koncepce patří neaktuálnost současných strategických dokumentů z oblasti rodinné politiky, které pocházejí z roku 2005 a 2008. Dále znění programového prohlášení vlády z roku 2014, ve kterém se vláda zavazuje k vytvoření systematického a dlouhodobě udržitelného přístupu v oblasti podpory rodin a v neposlední řadě to jsou samotné legislativní úpravy, které ačkoli jsou obsaženy v Konceptci, současně jsou také již v legislativním procesu (např. otcovská poporodní, nebo úprava čerpání rodičovského příspěvku). Konstrukce jednotlivých opatření obsažených v Konceptci probíhala v gesci odboru rodinné politiky a politiky stárnutí ve spolupráci s experty a expertkami z Komise.

Hlavní aktéry v procesu tvorby Koncepce lze znázornit pro každou akční situaci zvlášť (viz obrázek č. 7: *Schéma nejdůležitějších zainteresovaných aktérů dle akčních situací*). Jednoznačně nejdůležitější roli v celém procesu zastává odbor rodinné politiky a politiky stárnutí (oddělení koncepce rodinné politiky).

Obrázek č. 7: Schéma nejdůležitějších zainteresovaných aktérů dle akčních situací



Zdroj: autorka.

V současné době je Koncepce ve fázi vypořádávání připomínek z meziresortního připomínkového řízení na úrovni náměstků a náměstkyň. Poté by měla být Koncepce předložena k projednání vládě. Ačkoli je proces tvorby Koncepce téměř u konce, výsledek není zřejmý (zejména vzhledem k politickému kontextu). Vláda nemusí tento strategický dokument přijmout a ani není zaručené, že ho stihne projednat. Nehledě na usnesení vlády k tomuto dokumentu je ale velmi důležité upozornit na fakt, že díky tvorbě Koncepce došlo k mnohým diskuzím v oblasti rodinné politiky a do velké míry i k obratu vnímání rodiny (rozšíření pojetí rodiny ve vícegeneračním smyslu a rozšíření i na jiné formy soužití než je manželství).

Kromě nejdůležitějších opatření, která jsou sice obsažena v Konceptci, ale zároveň již běží samostatně v legislativním procesu, existuje v současné době několik projektů v gesci MPSV v oblasti podpory rodin, které pomáhají dosáhnout některých

požadovaných změn. Mezi tyto projekty patří například Podpora implementace dětských skupin a Pilotní ověření péče o nejmenší děti v mikrojeslích, které napomáhají zlepšit dostupnost a vůbec samotnou existenci zařízení služeb péče o děti v předškolním věku (mimo páteřní systém předškolního vzdělávání v gesci MŠMT), což vede mimo jiné k usnadnění sladování rodinného a profesního života. Dále se jedná o projekty na krajských úrovních, které pomáhají koncepčně uchopit oblast rodinné politiky a politiky stárnutí (Koordinace opatření na podporu sladění pracovního a rodinného života na úrovni krajů a Implementace politiky stárnutí na krajskou úroveň). V neposlední řadě se pak jedná o projekt 22 % k rovnosti, který zachycuje problematiku nerovného odměňování mezi muži a ženami. Nerovné odměňování má mimo jiné i negativní dopady na celkovou finanční situaci rodin.

## Summary

This diploma thesis has explained the process of creating a new Conception of Family Policy. The need for this strategic document emerged from the government's program statement as well as from the alarming outdated in the current documents. During the process of creating a Conception, four action situations have been defined, which have been analyzed in conjunction with the relevant working rules (namely: creation of the Conception of Family Policy, internal commentary procedure, inter-ministerial commentary procedure and settlement of inter-ministerial commentary procedure). A further action would be to discuss the Conception by the government, which is scheduled for May 2017. The negotiation of non-legislative documents is governed by the Rules of Procedure of the Government. Other important document governing the rules of creating Conception is the Minister's Order No. 33/2016, which regulates the conditions of internal commentary procedure. The key actors in the process of creating are the Family Policy and Aging Policy Department and the Family Policy Expert Committee.

Context of creating Conception as an external variable affecting the action situation is particularly embodied by current political events. The attributes of the community are rooted in the traditional concept of family policy in the Czech Republic and the perception of the family.

The process of creating the Conception is unconventional in terms of the chronological process of the related document. Instead of elaborating the Family Policy Concept (from which specific legislative adjustments should emerge) on the basis of the Family Report, these three processes have taken place at the same time. Some of the most important measures that are contained in the Conception, but also run separately in the legislative process are: pre-school childcare facilities, changes in parental allowance, paternity leave and long-term care.

## POUŽITÁ LITERATURA

BANDARA, Wasana, et al. Major issues in business process management: an expert perspective. 2007.

BLOMQUIST, William; DELEON, Peter. The design and promise of the institutional analysis and development framework. *Policy Studies Journal*, 2011, 39.1: 1-6.

BOSNIČOVÁ, Nina a Jitka KOLÁŘOVÁ, ed. *Kde to ladí a kde skřípe: slad'ování práce a péče v mezinárodní perspektivě*. Praha: Gender studies, 2012. ISBN 9788086520407.

BUSHOUSE, Brenda K. "Governance Structures: Using IAD to Understand Variation in Service Delivery for Club Goods with Information Asymmetry." *Policy Studies Journal* 39 (1), 2011: 99–113.

DORUSSEN, Han; LENZ, Hartmut; BLAVOUKOS, Spyros. Assessing the reliability and validity of expert interviews. *European Union Politics*, 2005, 6.3: 315-337.

DRHOVÁ, Zuzana, VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA, ed. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-86429-75-5.

Echo24. *Destrukce rodiny v režii Marksové. Protestují už i vládní lidovci*. [online] [cit. 2017-04-30] 2016 [cit. 2017-04-14]. Dostupné z: <http://echo24.cz/a/i4nKQ/destrukce-rodiny-v-rezii-marksove-protestuji-uz-i-vladni-lidovci>

EXPERT. Člen Odborné komise pro rodinnou politiku. Rozhovor na téma: Nově vznikající Koncepce rodinné politiky. Praha: 12. 4. 2017.

EXPERT. Odbor kabinet ministryně – vedoucí oddělení poradců. Rozhovor na téma: Nově vznikající Koncepce rodinné politiky. Praha, 16. 3. 2017.

EXPERTKA. Odbor rodinné politiky a politik stárnutí – oddělení koncepce rodinné politiky. Rozhovor na téma: Nově vznikající Koncepce rodinné politiky. Praha, 20. 5. 2016.

EXPERTKA. Odbor rodinné politiky a politik stárnutí – oddělení koncepce rodinné politiky. Rozhovor na téma: Aktuální stav nově vznikající Koncepce rodinné politiky. Praha, 13. 4. 2017.

EXPERTKA. Odbor rodinné politiky a politik stárnutí – oddělení politiky stárnutí. Rozhovor na téma: Nově vznikající Koncepce rodinné politiky. Praha, 10. 4. 2017.

EXPERTKA. Ředitelka odboru rodinné politiky a politiky stárnutí. Rozhovor na téma: Nově vznikající Koncepce rodinné politiky. Praha, 27. 3. 2017.

EXPERTKA. Tajemnice Odborné komise pro rodinnou politiku. Odbor rodinné politiky a politiky stárnutí – oddělení koncepce rodinné politiky. Rozhovor na téma: Nově vznikající Koncepce rodinné politiky. Praha, 28. 11. 2017.

HÖHNE, Sylva, Věra KUCHAROVÁ a Jana PALONCYOVÁ. *Rodiny s dětmi v České republice: sociodemografická struktura, finanční a materiální podmínky*. Praha: VÚPSV, 2016. ISBN 978-80-7416-246-6.

*Jednací řád Odborné komise pro rodinnou politiku*. Příloha č. 3 k příkazu ministryně č. 16/2015. Ministerství práce a sociálních věcí. Praha, 2015. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/22104/Jednaci\\_rad.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/22104/Jednaci_rad.pdf)

*Jednací řád vlády*. Schváleno usnesením vlády ze dne 5. září 2016 č. 798. Dostupný z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/Jednaci-rad-vlady.pdf>

MALÁČOVÁ, Jana. In: 90' [televizní pořad]. ČT 24. Odvysíláno: 12. 1. 2017. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/11412378947-90-ct24/217411058130112/>



*Mandát Odborné komise pro rodinnou politiku*. Příloha č. 1 k příkazu ministryně č. 16/2015. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha, 2015. Dostupný z:

<http://www.mpsv.cz/files/clanky/22102/Mandat.pdf>

MARKSOVÁ, Michaela. In: *Otázky Václava Moravce* [televizní pořad]. ČT 24.

Odvysíláno: 15. 1. 2017. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/217411030510115-otazky-vaclava-moravce-2-cast/>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Souhrnná zpráva o plnění Národní koncepce podpory rodin s dětmi*. Dostupné z: [http://www.bihk.cz/repository/files/\\_ke-stazeni/CPR/texty/souhrnna-zprava-o-plneni-narodni-koncepce-podpory-rodin-s-detmi.pdf](http://www.bihk.cz/repository/files/_ke-stazeni/CPR/texty/souhrnna-zprava-o-plneni-narodni-koncepce-podpory-rodin-s-detmi.pdf)

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Koncepce rodinné politiky – kulaté stoly*. Praha, 2016.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Koncepce rodinné politiky – MPŘ*. Praha, 2016.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Koncepce rodinné politiky – VPR*. Praha, 2016.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní koncepce podpory rodin s dětmi*. 2008. Dostupné z:

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/7958/Narodni\\_koncepce\\_podpory\\_rodin\\_s\\_detmi.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7958/Narodni_koncepce_podpory_rodin_s_detmi.pdf)

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní koncepce rodinné politiky*. 2005.

Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2125/koncepce\\_rodina.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2125/koncepce_rodina.pdf)

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o rodině*. 2004. Dostupné z:

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava\\_b.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava_b.pdf)

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Operační program zaměstnanost 2014 - 2020* [online]. [cit. 2017-03-21]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/29589>

NEKOLA, Martin, Hana GEISLER a Magdalena MOURALOVÁ, ed. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum, 2011. ISBN 978-80-246-1865-4.

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 13. 1. 2015. Praha. Dostupné z:  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/21029/Zapis\\_130115.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/21029/Zapis_130115.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 17. 2. 2015. Praha. Dostupné z:  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/21030/Zapis\\_170215.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/21030/Zapis_170215.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 8. 4. 2015. Praha. Dostupné z:  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/21031/Zapis\\_080415.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/21031/Zapis_080415.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 14. 5. 2015. Praha. Dostupné z:  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/21238/Zapis\\_140515.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/21238/Zapis_140515.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 18. 2. 2016. Praha. Dostupné z:  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/25533/Zapis\\_z\\_jednani\\_18.2.2016.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/25533/Zapis_z_jednani_18.2.2016.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 31. 1. 2017. Praha. Dostupné z:  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/30177/Zapis\\_z\\_jednani\\_31.1.2017.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/30177/Zapis_z_jednani_31.1.2017.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 25. 5. 2015. Praha. Dostupné z:  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/21422/zapis\\_250515.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/21422/zapis_250515.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 15. 9. 2015. Praha. Dostupné z:

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/22122/zapis\\_150915.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/22122/zapis_150915.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 15. 10. 2015. Praha. Dostupné z:

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/22822/Zapis\\_151015.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/22822/Zapis_151015.pdf)

ODBORNÁ KOMISE PRO RODINNOU POLITIKU. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zápis z jednání dne 18. 11. 2015. Praha. Dostupné z:

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/23497/Zapis\\_181115.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/23497/Zapis_181115.pdf)

OSTROM, Elinor, COX M., SCHLAGER E. An Assessment of the Institutional analysis and development framework and introduction of the social-ecological system framework. In: Sabatier, Paul A. a Christopher M. Weible. *Theories of the policy process*. 3rd ed. Boulder: Westview Press, 2014. ISBN 978-0-81334926-8.

OSTROM, Elinor. *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*. Policy Studies Journal. 39, 1, 7-27, Feb. 2011. ISSN: 0190292X.

OSTROM, Elinor. *The Institutional Analysis and Development Framework in Historical Perspective*. Conference Papers -- American Political Science Association. 1-36, 2006.

OSTROM, Elinor. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, c2005. ISBN 978-0-691-12207-6.

POTŮČEK, Martin. *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1995. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-85850-01-x.

POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 9788074005916.

Programové prohlášení vlády ČR. 2014. [online] [cit. 2017-04-30] Dostupné z:  
<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>

*Příkaz ministryně č. 33/2016.* Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha, 2016.

Rodinná politika na úrovni krajů a obcí: metodické "doporučení" Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2008. ISBN 9788086878829. [KRESBY TOMÁŠ PAUKNER].

SABATIER, Paul, WEIBLE, Ch. *Theories of the policy process.* Westview Press: 2014. ISBN: 978-0-8133-4926-8.

SCHARPF, Fritz Wilhelm. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research.* Boulder, Colo.: Westview Press, c1997. ISBN 0813368790.

SCHUYLER HOUSE, R., ARARAL Jr., E. *The institutional analysis and development framework.* In: Araral Jr, E., Fritzen, S., Howlett, M., M Ramesh, Wu, X. (eds.) *Routledge Handbook of Public Policy.* New York: Routledge, 2013. P. 115 – 124. ISBN: 978-0-415-78245-6.

SILVERMAN, David. *Doing qualitative research: A practical handbook.* SAGE Publications Limited, 2013. Fourth edition. ISBN 9781446260142.

*Sněmovní tisk č. 1029: Novela zákona o nemocenském pojištění.* Poslanecká sněmovna ČR. [online] [cit. 2017-04-30] Dostupné z:  
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1029&o=7>

*Sněmovní tisk č. 821: Novela zákona o nemocenském pojištění.* Poslanecká sněmovna ČR. [online] [cit. 2017-04-30] Dostupné z:  
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=7&T=821>

*Sněmovní tisk č. 854: Novela zákona o státní sociální podpoře.* Poslanecká sněmovna ČR. [online] [cit. 2017-04-30] Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=854&o=7>

*Status Odborné komise pro rodinnou politiku.* Příloha č. 2 k příkazu ministryně č. 16/2015. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha, 2015. Dostupné z:

<http://www.mpsv.cz/files/clanky/22103/Statut.pdf>

ŠVARŤÍČEK, Roman a Klára ŠEĎOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách.* Vyd. 2. Praha: Portál, 2014. ISBN 978-80-262-0644-6.

Vláda – výkladový slovník<sup>1</sup>. *Připomínkové místo povinné.* [online] [cit. 2017-04-30]

Dostupné z: <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/P%C5%99ipom%C3%ADnkov%C3%A9%20m%C3%ADsto+povinn%C3%A9>

Vláda – výkladový slovník<sup>2</sup>. *Připomínka zásadní.* [online] [cit. 2017-04-30] Dostupné

z: <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/P%C5%99ipom%C3%ADnka+z%C3%A1sadn%C3%AD>

Vláda – výkladový slovník<sup>3</sup>. *Připomínka doporučující.* [online] [cit. 2017-04-30]

Dostupné z: <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/P%C5%99ipom%C3%ADnka+doporu%C4%8Duj%C3%ADc%C3%AD>

Vláda – výkladový slovník<sup>4</sup>. *Vypořádán připomínek.* [online] [cit. 2017-04-30]

Dostupné z: <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/Vypo%C5%99%C3%A1dn%C3%A9%20p%C5%99ipom%C3%ADnek>

*Vypořádání meziřesotního připomínkového řízení.* Praha, 2017.

Zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících předpisů.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělání (školský zákon).

*Zpráva o činnosti Odborné komise pro rodinnou politiku za rok 2015.* Předkládá: Marie Čermáková, předsedkyně. Praha, 2016. Dostupné z:

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/26263/Zprava\\_o\\_cinnosti\\_2015.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/26263/Zprava_o_cinnosti_2015.pdf)

*Zpráva o činnosti Odborné komise pro rodinnou politiku za rok 2016.* Předkládá: Marie Čermáková, předsedkyně. Praha, 2017. Dostupné z:

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/30178/Zprava\\_o\\_cinnosti\\_2016.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/30178/Zprava_o_cinnosti_2016.pdf)