

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Strategie aktivizace seniorů: z perspektivy  
Multiple Streams Framework**

Diplomová práce

Autor práce: Bc. Bohumila Zoššáková

Studijní program: Sociologie

Vedoucí práce: PhDr. Vilém Novotný, PhD.

Rok obhajoby: 2018

## **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 11.5.2018

Bohumila Zoššáková

## **Bibliografický záznam**

ZOŠŠÁKOVÁ, Bohumila. *Strategie aktivizace seniorů: z perspektivy Multiple Streams Framework*. Praha, 2018. 71 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

**Rozsah práce:** 127 359 znaků včetně mezer

## **Anotace**

Tématem diplomové práce je proces tvorby politiky, konkrétně proces tvorby Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017. Jde o zkoumání jeho vytváření z pohledu členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, tedy veřejně politických aktérů, kteří aktivně projednávali jeho obsah na jednotlivých zasedáních. Aspektem aktivních promotérů se zabývá teoretický rámec Multiple Streams Framework (Teorie tří proudů). Díky kvalitativním, polostrukturovaným rozhovorům a následné analýze kvalitativních dat bylo možno prozkoumat prostředky, které využívají promotéři k prosazování svých myšlenek na zasedáních. Práce zkoumá nejenom proces tvorby zmíněného akčního plánu, ale i skrze analýzu dokumentů, dochází k určení aktivních nositelů veřejných politik (promotérů). Poté tak mohla proběhnout analýza primárních dat z rozhovorů s aktéry, které do funkce členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace dosadilo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tvorba zkoumaného, strategického dokumentu je odpovědí na stále se zvětšující fenomén demografického stárnutí populace ČR.

## **Annotation**

The theme of the diploma thesis is the policy-making process, specifically the process of making of the National Action Plan for Positive Ageing for the Period 2013 - 2017. It's about exploring its creation from the viewpoint of active members of the Government Council for Seniors and Population Ageing, who was discussing it at meetings. The theoretical framework - Multiple Streams Framework deals with the aspect of policy entrepreneurs. Using qualitative, semi-structured interviews and then analysis of qualitative data, it was possible to explore the means, used by policy entrepreneurs to promote their ideas at meetings. This diploma thesis does not only study the creation of an action plan, but also the identification of policy entrepreneurs, through document analysis. After that were analysed primary data from interviews with members of the Government Council for Seniors and Population Ageing, who had been appointed by The Ministry of labour and social affairs. The studied, strategic document is the answer to the demographic ageing phenomenon the population of the Czech Republic.

**Klíčová slova**

aktivní stárnutí, senioři, Česká republika, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Rada vlády pro seniory a stárnutí populace, strategický dokument, proces tvorby politik, Teorie tří proudů, promotéři veřejných politik, kvalitativní výzkum

**Keywords**

active ageing, seniors, the Czech Republic, Ministry of Labour and Social Affairs, Government Council for Seniors and Population Ageing, strategy document, the policy-making process, Multiple Streams Framework, policy entrepreneurs, qualitative research

**Title/název práce**

Seniors activation strategy: from the perspective of Multiple Streams Framework

### **Poděkování**

Na tomto místě bych v první řadě ráda poděkovala panu PhDr. Vilémovi Novotnému, Ph.D., který odborně vedl moji diplomovou práci. Děkuji za spolupráci při rozhovorech všem dotázaným veřejně politickým aktérům. Děkuji samozřejmě i PhDr. Karolíně Dobiášové, Ph.D. za rady v rámci Diplomového semináře (Psaní diplomové práce).

Obsah	
<b>ÚVOD</b> .....	3
<b>1. POLITIKA STÁRNUTÍ A MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ</b> .....	4
1.1 DEMOGRAFICKÉ STÁRNUTÍ POPULACE A AKTIVIZACE SENIORŮ .....	4
1.2 MPSV - KOORDINÁTOR POLITIKY PŘÍPRAVY NA STÁRNUTÍ .....	5
<b>2. TVORBA VEŘEJNĚ POLITICKÝCH DOKUMENTŮ - STRATEGICKÝCH DOKUMENTŮ</b> .....	7
<b>3. NÁRODNÍ AKČNÍ PLÁN PODPORUJÍCÍ POZITIVNÍ STÁRNUTÍ PRO OBDOBÍ LET 2013 AŽ 2017</b> .....	9
3.1 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ TVORBU AKČNÍHO PLÁNU.....	9
3.2 VEŘEJNĚ POLITICKÉ AKTÉŘI VYTVÁŘEJÍCÍ AKČNÍ PLÁN.....	10
3.3 AKTUALIZOVANÝ NÁRODNÍ AKČNÍ PLÁN.....	13
3.4 PRIORITY NÁRODNÍHO AKČNÍHO PLÁNU .....	13
3.4.1 ZAJIŠTĚNÍ A OCHRANA LIDSKÝCH PRÁV STARŠÍCH OSOB .....	14
3.4.2 CELOŽIVOTNÍ UČENÍ.....	15
3.4.3 ZAMĚSTNÁVÁNÍ STARŠÍCH PRACOVNÍKŮ A SENIORŮ VE VAZBĚ NA SYSTÉM DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ .....	16
3.4.4 DOBROVOLNICTVÍ A MEZIGENERAČNÍ SPOLUPRÁCE .....	17
3.4.5 KVALITNÍ PROSTŘEDÍ PRO ŽIVOT SENIORŮ .....	18
3.4.6 ZDRAVÉ STÁRNUTÍ .....	19
3.4.7 PÉČE O NEJKŘEHČÍ SENIORY S OMEZENOU SOBĚSTAČNOSTÍ.....	20
<b>4. METODOLOGIE</b> .....	21
4.1 VÝZKUMNÝ PROBLÉM + VÝZKUMNÉ CÍLE + VÝZKUMNÉ OTÁZKY + HYPOTÉZY (ORIENTOVANÉ NA PROMOTÉRY).....	21
4.2 VÝBĚR RESPONDENTŮ .....	23
4.2.1 ANALÝZA DOKUMENTŮ .....	24
4.2.1.1 SLOŽENÍ ČLENŮ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE, PRO ROK 2011 .....	26
4.2.1.2 SLOŽENÍ ČLENŮ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE, PRO ROK 2012 .....	28
4.2.1.3 ZASEDÁNÍ RADY VLÁDY (2011) .....	29
4.2.1.4 ZASEDÁNÍ RADY VLÁDY (2012) .....	31
4.2.1.5 ZASEDÁNÍ RADY VLÁDY (2012) .....	32
4.2.1.6 DEFINOVANÍ AKTIVNÍ ČLENOVÉ - PROMOTÉŘI.....	34

4.3 ROZHOVORY A JEJICH PROVEDENÍ.....	36
4.4 METODA ANALÝZY ROZHOVORŮ .....	38
<b>5. TEORETICKÉ VÝCHODISKO A JEHO NÁVAZNOST NA ZKOUMANOU PROBLEMATIKU PROMOTÉRŮ .....</b>	<b>39</b>
5.1 MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK - TEORIE TŘÍ PROUDŮ .....	39
5.1.1 PROUD PROBLÉMU (TZV. PROBLEM STREAM).....	41
5.1.2 PROUD VEŘEJNÝCH POLITIK (TZV. POLICY STREAM).....	41
5.1.3 PROUD POLITIKY (TZV. POLITICAL STREAM).....	42
5.1.4 OKNO PŘÍLEŽITOSTI (TZV. POLICY WINDOW, WINDOW OF OPPORTUNITY) .....	43
5.1.5 PROMOTÉŘI (NOSITELÉ) VEŘEJNÝCH POLITIK (TZV. POLICY ENTREPRENEURS).....	44
<b>6. PROMOTÉŘI A JEJICH PROFILY V ZÁVISLOSTI NA ANALÝZE ROZHOVORŮ .....</b>	<b>46</b>
6.1 PROMOTÉŘI A PŘÍSTUP K TVŮRČŮM POLITIK - ROZHODOVATELŮM („ACCESS“) .....	46
6.1.1 AKTIVNÍ ČLENOVÉ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE A PŘÍSTUP K ROZHODOVATELŮM.....	46
6.2 PROMOTÉŘI A ZDROJE („RESOURCES“).....	47
6.2.1 AKTIVNÍ ČLENOVÉ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE A ZDROJE .....	48
6.3 PROMOTÉŘI A MANIPULAČNÍ (ARGUMENTAČNÍ) STRATEGIE („STRATEGIES“).....	50
6.3.1 AKTIVNÍ ČLENOVÉ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE A ARGUMENTAČNÍ STRATEGIE.....	53
6.4 PROMOTÉŘI - AKTIVNÍ ČLENOVÉ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE A TZV. VÝSTUPY .....	54
6.5 SHRNUÍ - NALEZENÉ PROFILY PROMOTÉRŮ .....	55
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>61</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA A ZDROJE .....</b>	<b>65</b>
SEZNAM PŘÍLOH .....	68
PŘÍLOHY .....	69



## ÚVOD

V diplomové práci se zabývám procesem tvorby politiky, konkrétně vytvářením „Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017“ (MPSV 2017d), a to z pohledu veřejně politických aktérů, kteří se aktivně podíleli na jeho tvorbě. Práce je formována z teoretického rámce Multiple Streams Framework, neboli Teorie tří proudů, jenž obsahuje aspekt promotérů, u kterého zkoumám několik hledisek - přístup k rozhodovatelům, zdroje a manipulační strategie (Kingdon 1995: 179). Právě sám teoretický rámec je nástrojem pro analyzování procesu tvorby politiky, tudíž je přínosné ho využít pro zde zkoumané téma (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 17).

Z důvodu dosavadního neprozkoumání této oblasti je důležité poskytnout hlubší náhled na činnost veřejně politických aktérů, kteří jsou zainteresovaní do procesu tvorby strategického typu dokumentu. Členové Rady vlády pro seniory a stárnutí populace se zabývali projednáváním znění zmíněného akčního plánu (MPSV 2017c) a tak má tato práce za úkol vymezit samotný proces, aktivní promotéry a jejich využívané prostředky, skrze které je jim umožňováno prosazovat své názory.

Demografické stárnutí populace je totiž stále se zvětšující jev současnosti, tudíž je na místě zabývat se zlepšováním situace v různých oblastech, které se dotýkají právě seniorské populace. Veřejně političtí aktéři tak mají za úkol podchytit tyto problémové úseky každodenního života seniorů a nastavit nový směr vždy vytvořením strategického dokumentu, který bude apelovat na plnění v něm obsažených priorit (MPSV 2017d: 3-5).

Prognózy na dalších několika desítek let nejsou ohledně demografické situace příznivé. Jev demografického stárnutí populace se nemá zpomalovat, ale přesně naopak. Tímto tempem se má Česká republika z hlediska věku obyvatelstva řadit k nejstarším v rámci Evropy, a to už do poloviny 21. století. Největší tíha bude stále více dopadat na ekonomicky aktivní obyvatelstvo, a to nejenom z důvodu vyplácení důchodů, ale i kvůli stále větší potřebě péče o seniory - příbuzné a podobně (Krebs 2010: 394-397).

Diplomová práce je rozdělena do šesti kapitol. Kapitola první až třetí se věnuje politice stárnutí, tvorbou strategických dokumentů a zkoumaným akčním plánem. Čtvrtá kapitola míří na metodologickou stránku práce a kapitola pátá na použitý teoretický rámec. Kapitola šestá se orientuje na teorii propojenou se zkoumaným aspektem v návaznosti na analýzu primárních dat.

# 1. POLITIKA STÁRNUTÍ A MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ<sup>1</sup>

## 1.1 DEMOGRAFICKÉ STÁRNUTÍ POPULACE A AKTIVIZACE SENIORŮ

V dnešní době se ukazuje trend zvyšujícího se věku obyvatelstva v České republice, na což cílí mnohé statistiky<sup>2</sup>. Nastává jev demografického stárnutí, které je důsledkem zlepšování situace v oblasti zdravotní péče, ale i zkvalitňování životních podmínek apod. Společnost o pozitivní formování různých aspektů života neustále usiluje.

Takovou situaci teoretický rámec vymezuje jako tzv. proud problému („problem stream“). Určité podmínky musí být vnímány jako odchylky od ideálního stavu společnosti, aby mohly být uznány za problém. Jsou veřejné v tom smyslu, že je potřeba je řešit vládními kroky. Sami politici uvádí, že každá politika je odpovědí na určitý problém. I když se spousta podmínek zdá jako problém, nejsou patřičně řešeny zcela všechny. (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 21). V tomto případě jde o stále se zvětšující jev demografického stárnutí společnosti, tudíž takové zhoršující se „podmínky“ byly uznány za problém a státní aparát se jej snaží řešit skrze mnohé prostředky a politiky (MPSV 2012: 1, 2).

Demografické stárnutí populace neovlivňuje pouze život seniorů, ale i celé společnosti, jak z hlediska např. mezigeneračních vztahů, tak i ostatních oblastí každodenního života (MPSV 2012: 1, 2). Čím více jsou totiž určité podmínky politicky relevantní, tím větší je možnost, že budou řešeny, na což taktéž poukazuje rámec MSF (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 21). Státní aparát má zájem na tom řešit situaci demografického stárnutí populace, aby se tento fenomén nezhoršoval, a tak se seniorské období života stává stále více předmětem nejen společenského, ale i veřejně politického diskurzu. Je důležité podchytit potenciál u seniorské populace a v rámci její aktivizace dosáhnout pokroku/zlepšení v určitých oblastech. Takovými oblastmi jsou např. mezigenerační dialog, zlepšení sociální interakce v rámci rodiny seniora, ale i v rámci společnosti vůči seniorům, vytvoření podmínek pro možnost celoživotního vzdělávání, zdravé stárnutí atd. Jelikož stárnutí populace zasahuje do rozmanitých oblastí

---

<sup>1</sup> V práci jsou použité a inspirované části z mojí vlastní seminární práce kurzu Politologické aspekty tvorby politik, kterou jsem sepisovala ve stejném časovém období jako tuto diplomovou práci.

<sup>2</sup> Např. Český statistický úřad. Stárnutí se nevyhne. 2014. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ea002b5947>.

sociálního života, je nutné, aby se jím zabývaly mnohé politické oblasti. Studie a výstupy z nich, jsou jedny z hlavních stěžejních bodů pro pochopení problematiky stárnutí populace a efektivnímu reagování na ni (MPSV 2012: 1, 2). „Politická opatření reagující na stárnutí obyvatelstva budou účinná pouze tehdy, pokud budou založena na komplexním přístupu, budou prováděna koordinovaným způsobem a také konzistentně s dlouhodobým výhledem, neboť jedině tak bude možné využít potenciálu přibývajících starších skupin obyvatelstva.“ (MPSV 2012: 2)

Aktivizace ve stáří je nástrojem pro dosahování lepšího vyrovnávání se s problémy, jež současná situace demografického stárnutí populace skýtá. Seniorská generace může poskytovat zkušenosti a znalosti ze svého prožitého společenského, ale i pracovního života, mladším generacím, tudíž je důležité využít tohoto potenciálu a podpořit ho státními kroky. Politika, jež se zabývá přípravou na stárnutí populace soustředí svou činnost v oblasti zapojení seniorů do vývoje ekonomiky a společnosti jako celku (MPSV 2012: 1-3).

## **1.2 MPSV - KOORDINÁTOR POLITIKY PŘÍPRAVY NA STÁRNUTÍ**

MPSV se k situaci demografického stárnutí populace ČR staví následovně: „Ministerstvo práce a sociálních věcí je koordinátorem politiky přípravy na stárnutí v České republice. V dubnu roku 2015 vzniklo samostatné oddělení politiky stárnutí na základě usnesení vlády č. 218 ze dne 30. března 2015, ve kterém byla Ministerstvu práce a sociálních věcí uložena povinnost vytvořit pět systematizovaných míst k zajištění agendy pro oblast přípravy stárnutí.“ (MPSV 2015a) Politika stárnutí se zaměřuje na plnění priorit národního akčního plánu (pro rok 2013 až 2017), zajišťování státních financí směrem k plnění výzev politiky stárnutí v jednotlivých krajích a finanční podpory pro organizace zajišťující aktivizační akce pro seniory, uskutečňování setkání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, dále plnění projektu ESF (Evropského sociálního fondu) zaměřeného taktéž na politiku stárnutí a tak dále (MPSV 2015a).

Co se týče nástrojů tvorby seniorské politiky a možností jejího zaměření, tedy čím je dále ovlivněna činnost Ministerstva práce a sociálních věcí, jakožto koordinátora politiky přípravy na stárnutí, jeden z dotázaných odborníků - promotérů<sup>3</sup> se vyjádřil takto:

---

<sup>3</sup> Teoretický rámec Multiple Streams Framework (MSF) označuje veřejně politické aktéry, kteří se aktivně vyjadřují, aktivně prosazují určitý aspekt, jako tzv. promotéry (policy entrepreneurs) (Kingdon 1995: 122, 123; Herweg, Zahariadis, Zohlhöfer in Sabatier, Weible 2017: 22-24). Viz. podkapitola 3.2.

*„Nástroje pro tvorbu seniorské politiky jsou například každoroční plány legislativních prací a podobně. Tedy růst kvality života seniorské populace je samozřejmě do značné míry ovlivňován sociální, zdravotní, bytovou, asi občanskou a rodinnou legislativou. A potom samozřejmě pod zákonnými normami a na úrovni krajů, respektive statutárních měst, podle přidělených funkcí. Krajské a městské samosprávy. Nebo podle dělby funkcí mezi státem a krajskou a městskou samosprávou. Takže to zaměření těch seniorských politik je závislé na výsledku voleb. A od politické orientace vzniklých vládních koalic. Takže první kroky jsou prosadit seniorská témata do vlády. Taktéž do toho národního akčního programu přípravy na stárnutí. Proto se stalo třeba v tuhle chvíli to, že přesto se tedy návrh nového programu NAP na roky 2018 - 2022 začal připravovat už v průběhu loňského roku, tak ty věci asi musely být zahozeny, protože se čekalo na volby a teď se dělá úplně nový“<sup>4</sup>. (PROMOTÉR<sub>3</sub>)*

---

<sup>4</sup> Citace z vlastních rozhovorů obsažené v této diplomové práci jsou upraveny do srozumitelné a spisovnější formy, aby bylo vše jasné a ihned pochopitelné.

## 2. TVORBA VEŘEJNĚ POLITICKÝCH DOKUMENTŮ - STRATEGICKÝCH DOKUMENTŮ

„Velké množství koncepcí, strategií, plánů, programů či doktrín, tedy koncepčních a strategických dokumentů na národní úrovni, je však připravováno pouze jako „informativní“ resortní dokumenty, na které se nevztahují téměř žádná pravidla.“ (Veselý, Drhová, Nachtmannová in Veselý, Nekola 2007: 64) Při jednání o odsouhlasení těchto dokumentů ve vládě, se vláda následně většinou usnese o tom, že takové dokumenty bere v potaz (Veselý, Drhová, Nachtmannová in Veselý, Nekola 2007: 64).

Strategický dokument je určitý „návod, jak předvídavě minimalizovat vývojová ohrožení a maximalizovat rozvojové příležitosti daného útvaru“, což platí jak pro krajské oblasti, tak pro různé instituce na národní i nadnárodní úrovni. Návod je koncipován na dlouhodobější působení (Potůček 2016: 69).

Dotázaní odborníci zdůrazňovali konkrétně k zde zkoumanému Národnímu akčnímu plánu podporujícímu pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 následující:

*„On ten strategický dokument není vázán na finance. Ten strategický dokument se každoročně hodnotí jeho naplňování. (...) ...ono to ve většině případů je tak, že když tam například Ministerstvo školství má nějaký úkol nebo aktivitu, má gesci a mají potom dát nějakou zprávu pro vládu, která je projednána tou Radou vlády o naplňování, tak to udělají tak jako tak se zamyslí, co všechno děláme, co má jakoukoliv spojitost se seniory a všechno to vyberou a napíší to tam. Tedy to není tak, že by byl schválený ten plán a... Ted' ten ministr, když odchází z té vlády, tak si ten plán bere a řekne, tak co z toho máme udělat my a zadal to a chci vidět, že to bude hotové. Tak to bohužel vůbec nefunguje. Je to tak, že když pak je to plnění tak se vždycky najde nějaká aktivita, která se dá spojit, abychom pro to něco udělali.“ (PROMOTÉR<sub>1</sub>)*

*„To je ten klíčový problém, protože dokud ta vláda to nevezme opravdu vážně jako svůj programový dokument s tím, že ty cíle, které tam jsou, tak se budou jasně kontrolovat. Budou k tomu alokované nástroje, včetně peněz. Problém tady jsou, v tom nebyly alokované peníze na plnění tohoto plánu, tak jak to chcete plnit. Tady to měly ty rezorty sytit vlastními financemi. Proč by to dělaly, když mají rozpočty na své, na svůj program.“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

Tvorba veřejně politického dokumentu začíná jako odpověď na podklady - zadání od nějakého ministra či usnesení vlády. V zadání je určen nejen název problematiky, ale i stanovený termín jeho dokončení a zpracovatele, kteří ručí za jeho vypracování - nařízením vlády se jím stává ministr (či více ministrů), nařízením ministra se jím stává pracovník ministerstva (či více pracovníků) (Veselý, Drhová, Nachtmannová in Veselý, Nekola 2007: 64).

K vypracování verze dokumentu je vždy vytvořena skupina pracovníků - pracovní skupina (či více pracovních skupin), které mohou být i meziresortní. Znění dokumentu zpracovávají úředníci, eventuálně experti z různých oblastí veřejné politiky, komerčního sektoru či neziskových organizací apod. Rozsáhlejší diskurz ve formě konzultací, v rámci prvotního vytváření textu, zpravidla neprobíhá, avšak konzultace jednotlivých úředníků s experty jsou na denním pořádku. Pracovníci ministerstev - pracovní skupiny následně předkládají verze znění dokumentu dalším, vyšším úrovním veřejně politických aktérů proto, aby mohly být zapracovány další a další připomínky ke konkrétnímu znění. Tvůrci politik však mohou zasahovat do toho, jaké připomínky budou k dokumentu připojeny, a které nikoliv (Veselý, Drhová, Nachtmannová in Veselý, Nekola 2007: 64). Na tento prvek naráží i teoretický rámec MSF v tzv. proudu politiky („political stream“). Při předkládání konkrétních myšlenek, aspektů mohou být někteří političtí aktéři více otevření vůči těmto návrhům, než aktéři jiní. Takové chování může vznikat z jejich vlastní, ideologické představy o tom, jaké aspekty jsou pro danou problémovou oblast vhodné prosadit do politické agendy, a které nikoliv (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 25).

### 3. NÁRODNÍ AKČNÍ PLÁN PODPORUJÍCÍ POZITIVNÍ STÁRNUTÍ PRO OBDOBÍ LET 2013 AŽ 2017

#### 3.1 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ TVORBU AKČNÍHO PLÁNU

Jelikož se politikou stárnutí zabývá Ministerstvo práce a sociálních věcí, je v její kompetenci vytvářet na sebe navazující akční plány, strategie atd., jenž tuto problematiku pokrývají skrze účinné kroky jejího řešení. MPSV již proto vytvořilo několik předchozích, akčních plánů na toto téma: „Národní program přípravy na stárnutí na období let 2008 až 2012" a „Národní program přípravy na stárnutí na období let 2003 až 2007". Tyto dokumenty navazovaly na další strategické dokumenty a doporučení OSN a jiných organizací skrz státy, zejména na: „Mezinárodní akční plán pro problematiku stárnutí (OSN, Madrid 2002)" a „Zásady OSN pro starší osoby (1991)". Posledním akčním plánem je tedy „Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017" (MPSV 2017a).

„Základním rámcem Národního akčního plánu je zajištění dodržování a ochrany lidských práv seniorů. Záměrem je komplexní přístup k řešení problematiky stárnutí populace, koordinace a propojování jednotlivých strategií resortů v oblasti přístupů ke stárnutí a vytvoření společných priorit všech přijatých opatření." (MPSV 2017a)

(Další akční plán by měl přijít v platnost od roku 2018, ale na praxi na MPSV jsem přímo od pracovníků zjistila, že ještě nebylo o tomto akčním plánu jednáno (podzim 2017), tedy žádný další zatím nevznikl. - K datu 22. 1. 2018 mi Mgr. Pavel Sulík z Oddělení politiky stárnutí MPSV k tomuto v e-mailu napsal následující: „(...) V současné době je Ministerstvem práce a sociálních věcí připravován Národní akční plán pro nové období 2018 - 2022. (...)" V době psaní diplomové práce tak žádný další akční plán nebyl přijat a tím nebyly k dispozici ani zápisy ze zasedání atd.)

Dotázaní promotéři - aktivní členové Rady vlády pro seniory a stárnutí populace se k akčnímu plánu (na období 2013 až 2017) a důvodům jeho vzniku, vyjádřili v rozhovorech následovně:

PROMOTÉR<sub>1</sub>: „*Vláda České republiky vnímá demografické změny ve smyslu stárnutí populace jako výzvu, na kterou je potřeba se průběžně připravovat, a proto ho řeší prostřednictvím strategie, která je určena všem rezortům, ale i samosprávním celkům a městům.*"

PROMOTÉR<sub>2</sub>: „Určitě tam je závazek vůči zahraničí. To znamená, že to jsou materiály, které se sledují na úrovni OSN. Na úrovni Evropské unie. Takhle vlastně vznikl i ten první. Ta iniciativa vznikla na základě Světového shromáždění o stárnutí a pak Regionálního plánu, který byl v roce 2002 první už postaven a tam samozřejmě má Česká republika nějaké závazky. To znamená, ty závazky se musí plnit. Regionální implementační strategie se to jmenuje. A tam se samozřejmě musí vláda zodpovídat. Takže já se domnívám, že to je jeden z těch důvodů. Pokud tam není ten věcný důvod, že ta oblast potřebuje nějaké názory a nějaká stanoviska, protože ta oblast stárnutí a stáří je skutečně nesmírně komplikovaná a stále ještě velmi zanedbaná. Takže samozřejmě doufám, že tam je i ten dobrý úmysl, věcný úmysl, věci ovlivňovat a změnit. Takže to může být taky další důvod. A pak se domnívám, že je tady tlak určitých organizací. Především ale právě ne těch ministerských, nebo těch rezortních, ale právě těch, které jsou zástupci seniorských organizací, protože ty mají na tom eminentní zájem, aby se něco dělalo. To znamená ten tlak určitě je a bude určitě další z těch důvodů.“

PROMOTÉR<sub>3</sub>: „Ten NAP má deklaratorní charakter. A je schvalován usnesením vlády s tím, že jsou tam stanovené úkoly ministrům, takže mělo by to být pro ty ministry závazné. (...) Jsou tam i úkoly ve vztahu ještě k lidem, kteří nejsou senioři. Tedy přípravy na stárnutí. Ne jen samotné stárnutí, ale i přípravy na stárnutí. (...) NAP má doporučující charakter ve vztahu ke krajům. A k vybraným, tuším čtyřem, statutárním městům.“

### **3.2 VEŘEJNĚ POLITIČTÍ AKTÉŘI VYTVÁŘEJÍCÍ AKČNÍ PLÁN**

Do tvorby Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 se zapojily dvě úrovně veřejně politických aktérů. První skupinou aktérů nižší úrovně jsou pracovní skupiny, které byly uskupeny pro připravování podkladů pro zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace ČR, a to na funkční období 2013 až 2017. Pracovní skupiny jsou čtyři: „Pracovní skupina na ochranu práv starších osob, Pracovní skupina na podporu zaměstnávání starších osob, Pracovní skupina na podporu rozvoje služeb pro seniory a Pracovní skupina na podporu vzdělávání a dobrovolnictví“ (MPSV 2017b). Druhou skupinou aktérů vyšší úrovně jsou členové Rady vlády pro seniory a stárnutí populace ČR, kteří se na svých zasedáních zabývali podklady možných znění akčního plánu (MPSV 2017c). Teoretický rámec Multiple Streams Framework vytyčuje promotéry - aktivní veřejně politické aktéry, jako jeden z jeho klíčových prvků. Promotéři



nejsou pouze členy politických komunit, ale i aktéři ze jmenovaných funkcí, různí odborníci z organizací, institucí apod. (Kingdon 1995: 122, 123). MSF zároveň na promotéry nahlíží jako na jisté manipulátory, kteří se snaží zmanipulovat rozhodovatele (tvůrce politik) ku jejich vlastnímu prospěchu (Zahariadis 2003: 19, 20). Opírám tak zkoumání promotérů, zde členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, jenž se aktivně podíleli na vytváření konkrétního znění akčního plánu, o teoretický rámec MSF. Tito veřejně političtí aktéři byli jmenováni do zmíněné funkce a jsou jimi aktéři z řad odborníků působících v různých organizacích či institucích.

Promotéři, dle MSF, aktivně jednájí v tzv. proudu veřejných politik („policy stream“). Politické alternativy jsou tak vytvářeny ve zmíněných politických komunitách. Především političtí odborníci prezentují a obhajují politické myšlenky. Původní počet myšlenek může být velký, avšak postupně se tyto politické myšlenky vyfiltrují a zůstanou pouze ty, které mají šanci být prosazeny, díky podpoře nějaké části politické komunity. Ve chvíli, kdy vznikne myšlenka, která je schopná přetrvat, se může spojit proud veřejných politik s dalšími dvěma proudy a tím dojde k otevření tzv. okna příležitostí (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 22-24). Sledujeme tím institucionální prostředí Ministerstva práce a sociálních věcí, kde se pracovalo na sepisování znění akčního plánu pracovními skupinami, jejich interakce v rámci připomínkování odborníky, následné projednávání finálního znění na zasedáních Rady vlády pro seniory a stárnutí populace a moment, kdy bylo aktivním promotérům umožněno prosadit konkrétní aspekty do priorit akčního plánu.

Při vytváření akčního plánu (2013 až 2017) šlo zejména o vymezení oblastí, které nejvíce zatěžují/znevýhodňují život seniorů a mají dopad i na společnost jako celek. Aby se podchytily tyto nuance hned na začátku a došlo k vytvoření kvalitního konceptu pozitivního stárnutí, bylo nutným krokem určení obsahu akčního plánu, tedy konkrétních priorit, na které se MPSV zaměřilo: „Zajištění a ochrana lidských práv starších osob, Celoživotní učení, Zaměstnávání starších pracovníků a seniorů ve vazbě na systém důchodového pojištění, Dobrovolnictví a mezigenerační spolupráce, Kvalitní prostředí pro život seniorů, Zdravé stárnutí a Péče o nejkřehčí seniory s omezenou soběstačností“ (MPSV 2017d).

Konečné prosazení myšlenek, aspektů do priorit finálního znění akčního plánu, vnímá MSF jako tzv. výstupy. Aby mohlo dojít k umožnění prosazení, musí se propojit v

tzv. okně příležitostí právě všechny tři proudy - tzv. proud veřejné politiky, tzv. proud politiky a tzv. proud problému (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 65). MSF vidí důležitost v jednání promotérů, a to v jimi předkládaných argumentacích o diskutovaných problémech a následném nastolení jejich řešení tzv. tvůrcům politik (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 20). To se zde odráží v argumentačních technikách aktivních promotérů - členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace a jejich vytvořených řešeních, která předkládali na zasedáních, kde se znění akčního plánu projednávalo.

Promotéři charakterizující proces tvorby národního akčního plánu a zde klíčové veřejně politické aktéry:

PROMOTÉR<sub>1</sub>: „Zprvė se k tomu vyjadřovaly pracovní skupiny, protože ta Rada vlády má čtyři pracovní skupiny. (...) Tedy každá skupina si prošla to, co se jí týká. (...) A pak jsme jako členové Rady vlády dostali ten materiál s nějakým předstihem. S tím, že jsme měli zpracovat připomínky. Ten materiál byl poté ještě projednán na samotném jednání Rady vlády a ty připomínky byly diskutovány a poté byl NAP předložen vládě a schválen vládou. (...) Vytvořit akční plán vždycky musí Ministerstvo práce a sociálních věcí a je potřeba ještě říct, že když to vznikalo, tak ještě nebylo to samostatné oddělení. Na tom Ministerstvu práce a sociálních věcí vzniklo někdy před 3 roky. V polovičce předchozí vlády funkčního období. Samostatné oddělení, které má na starosti seniorskou problematiku. (...) Takže to připravovali ještě v rámci nikoliv toho oddělení, ale v rámci jiných odborů. A klíčový aktér je teda ten, kdo to připravuje, Ministerstvo práce a sociálních věcí. Kdyby jsme se bavili, kdo se má na tom spolu podílet, tak správně by to měly být ty jednotlivé rezorty, ale ne všechny se tím tak zabývají a komunikují. A pak jsou to ty seniorské organizace, které jsou zastoupené myslím, že 3 členy Rady vlády. Takže bez těch a pak ti ostatní, to znamená různí odborníci, nebo zástupci poskytovatelů, nebo zástupce senátu, krajů a podobně.“

PROMOTÉR<sub>3</sub>: „Já jsem třeba tady ten NAP měl možnost tvořit teda i pracovní formou, než to šlo do toho mezirezortního připomínkového řízení, a než to šlo do té Rady vlády, kde jsem opět jako člen se k tomu vyjadřoval. (...) Rada vlády k tomu dala nějaké doporučení, nějaké stanovisko. Jako poslední subjekt, který má právo do toho mluvit a povinnost, ještě to zpřesní, dají to do vlády a vláda ten dokument schválí. (...) Ročně se hodnotí plnění a špatně bylo, že to vláda brala jenom na vědomí. Místo toho, aby to

*schválila, a když tam byla kritika k jednotlivým ministerstvům, aby zaujmula personální důsledky a tak dál."*

### **3.3 AKTUALIZOVANÝ NÁRODNÍ AKČNÍ PLÁN**

Vláda České republiky rozhodla o zaktualizování původní, schválené verze Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017, a to 31. 12. 2014. Aktualizovaná verze plynule ve svém snažení navazuje na předešlé akční plány/strategie (MPSV 2015b, MPSV 2017a).

Momentálně má národní akční plán ustanovovat správné zacházení s lidskými právy seniorů, zlepšování kvality jejich života a celkově co nejefektivněji řešit problémy vyvstávající ze situace stárnutí obyvatelstva ČR. Součástí je i určení opatření veřejně politickými aktéry, jenž jsou potřebná pro dosažení cílů daných oblastí pozitivního stárnutí v rámci strategie. „Cílem aktualizované verze je řešit efektivněji na vládní úrovni problematiku stárnutí populace, projednat reálné možnosti jednotlivých gestorů plnit navrhovaná opatření a aktualizovat opatření. S tím souvisí nutnost personálního a finančního posílení agendy přípravy na stárnutí, zlepšení mediálního obrazu seniorů, podpora rozvoje mezigeneračních vztahů, posílení role rodiny v zajištění péče o seniory, (...) podpora aktivního života seniorů je důležitým předpokladem pro zvládnutí problémů spojených se stárnutím populace v budoucnosti." (MPSV 2016: 3, 10)

Ve své diplomové práci se samozřejmě soustředím na verzi národního akčního plánu, který vešel v platnost přímo na rok 2013.

### **3.4 PRIORITY NÁRODNÍHO AKČNÍHO PLÁNU**

Jelikož se práce týká tvorby Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017, je vhodné alespoň vytyčit nejdůležitější myšlenky v něm obsažených priorit. Zároveň následně z analýzy dat interpretuji konečné výstupy, což jsou prosazené myšlenky do znění jednotlivých priorit akčního plánu aktivními promotéry. Zdrojem je zde samozřejmě jak finální znění akčního plánu a jeho specifických vizí každé oblasti, tak i komentář promotéra (aktivního veřejně politického aktéra), který se na jeho

tvorbě přímo podílel.<sup>5</sup> Je tak naskytnut konkrétnější, ne příliš obsáhlý, pohled na obsah zkoumaného akčního plánu.

### **3.4.1 ZAJIŠTĚNÍ A OCHRANA LIDSKÝCH PRÁV STARŠÍCH OSOB**

**„Vize: Seniorům je zajištěno plné požívání všech jejich práv a ochrana před projevy špatného zacházení a diskriminace a základě věku.“**

(MPSV 2017d: 7)

Senioři se stávají, díky svému již vyššímu věku, zranitelnými. V důsledku toho se zhoršuje i jejich situace ohledně přístupu ke společenským zdrojům. V této oblasti se tak klade čím dál tím větší důraz na dodržování lidských práv seniorské populace. Jelikož v seniorském věku dochází ke snížení fyzických i psychických schopností (někteří se stávají dokonce méně soběstačnými), společností jsou pak tito lidé mnohdy vnímáni spíše jako společenská přítěž. Lidé ve starším věku tak nemusejí tyto skutečnosti zvládat zrovna nejlépe. Někdy se sami ani nedokáží takovému nátlaku bránit, nebo zacházet s ním určitým způsobem. Ve společnosti je u některých částí obyvatelstva patrný tzv. ageismus, kdy dochází k diskriminaci seniorů, a to v různých oblastech. Díky předsudkům a zažitým stereotypům se jen stěží dokáží měnit postoje lidí. I když mají staří lidé více zkušeností než mladší generace, je na ně mnohdy nahlíženo jako na ty, kteří se neumí učit novým věcem, inovativnějším pracovním postupům a jejich pracovní schopnost se celkově snižuje. Jejich situace na trhu práce je velice ztížená - spousta zaměstnavatelů nechce přijímat starší pracovníky. Někdy je využíváno i naivní důvěry některých starých lidí, což se opět vrací k porušování lidských práv. Lidé se nezaobírají politikou stárnutí v dostatečné míře - informace o potřebách v procesu stárnutí nejsou společnosti předkládány v takovém rozsahu, aby všichni věděli, jakým způsobem se v konkrétní situaci přesně zachovat (a to nejde pouze o veřejnost, ale i o zástupce veřejné správy apod.). Je důležité podchytit a zavést osvětu veřejnosti, ale i zástupců veřejné správy, o problematice procesu stárnutí spojeném s lidskými právy a ochranou seniorské populace České republiky (MPSV 2017d: 7).

---

<sup>5</sup> Jak v rámci zasedání členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace v letech 2011 a 2012, tak i skrze spolupráci na znění už prvotní verze s členy pracovních skupin.

### **Komentář dotázaného aktivního promotéra - odborníka k prioritě:**

*„Tady jde o postavení starého člověka ve společnosti. I když je ten dokument zase lepší, než ten předchozí, tak pořád je to o lidech, kteří jsou jako mimo hlavní proud. To znamená, že taky musíme udělat něco s tím, aby měli nějakou péči, nějakou podporu. Ale tady jde o to, že ta fáze stáří, ta etapa je jaksi stejná jako fáze dětství nebo ta dospělosti. Není možné říct, že je to něco, co je méně už významného. To je základní chyba, chyba přístupu. A to se týká těch práv starších osob a toho pojetí.“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

### **3.4.2 CELOŽIVOTNÍ UČENÍ**

#### **„Vize: Celoživotní učení jako přirozená a funkční součást společnosti.“**

(MPSV 2017d: 12)

Celoživotní učení znamená nepřetržitý proces nabývání informací, rozvíjení schopností a získávání nových zkušeností po celý život. Rozlišujeme formální a neformální vzdělávání, přičemž formálním vzděláváním myslíme různé úrovně organizovaných forem vzdělávání a vzděláváním neformálním zájmové formy učení a opatrování si praxe v různých oborech. Informální vzdělávání pak slouží k nabývání dalších znalostí a schopností. Obsahuje školní i seniorské vzdělávání. Celoživotní učení míří na sladování vzdělávání a pracovního života každého jedince. Tím se stává snazším přístup na pracovní trh a uspokojování jeho momentálních potřeb. Jelikož se však Česká republika, v průměru zemí EU, pohybuje ohledně profesní výuky pod průměrem, je důležité se na rozvoj celoživotního vzdělávání zaměřit ještě více (MPSV 2017d: 11).

### **Komentář dotázaného aktivního promotéra - odborníka k prioritě:**

*„Celoživotní učení to je problém, který doposud není vyřešený. Tady jde o to, aby stát podporoval celoživotní učení, protože celoživotní učení to není jenom podpora školství a školských institucí. To Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy prostě zjednodušuje a diskriminuje vlastně staré lidi, protože ta podpora celoživotního učení se realizuje v praxi jenom tím, že jsou peníze poskytovány univerzitám třetího věku a to jenom proto, že jsou součástí školských zařízení. To znamená, protože to jsou univerzitami. A to Ministerstvo*

*školství, mládeže a tělovýchovy zkrátka neuznává nic, co je mimo to. Přesto existuje mnohem silnější a mnohem víc zdrojů celoživotního učení, mimo univerzity třetího věku. Ale to prostě odmítají vzít na vědomí. Takže tady šlo o to, aby opravdu koncept celoživotního učení, který zahrnuje jak formální, tak neformální, to znamená jak vzdělávání, které má na konci diplom, tak prostě učení základních občanských kompetencí, což je prostě věc důležitá pro život člověka, ať už je mu 40 nebo 80 let. A znát všechny okolnosti, vědět o čem rozhodují. Sociální legislativa. Jiná práva. Finanční. Další věci. To se tak mění, že lidi potřebují nějakou podporu. Tak od toho je to Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, aby to podporovalo." (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

### **3.4.3 ZAMĚSTNÁVÁNÍ STARŠÍCH PRACOVNÍKŮ A SENIORŮ VE VAZBĚ NA SYSTÉM DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ**

**„Vize: Senioři jako zkušení, vysoce odborní a vyzrálí pracovníci na trhu práce včetně existujících flexibilních podmínek pro jejich postupný přechod z pracovní aktivity do starobního důchodu.“**

(MPSV 2017d: 17)

Pokud je důchodový systém nastaven vhodně (tj. v odpověď na potřeby důchodců), může být tak vhodně vytvořena strategie, která má podporovat seniory, aby se podíleli na ekonomické aktivitě zbytku obyvatelstva. Hlavním cílem není naprosté potlačení jevu nezaměstnanosti, ale spíše vytvoření ekonomicky smýšlejícího - ekonomicky aktivního obyvatelstva, které se díky svému přičinění nebude v budoucnu zmítat v chudobě a stát tak bude mít možnost přidělovat dávky podle potřeb, aniž by se musel na něco ohlížet. Pobírání důchodu nesmí v jedinci budit dojem, že je to výhodnější než fungování v rámci pracovního života. Zároveň nesmí výše důchodové částky nijak omezovat jedince v uspokojování potřeb jeho každodenního života. Lidé nad 50 let, kteří přijdou o své pracovní místo, mají problém nalézt zaměstnání nové. Z toho důvodu má stát účinně podchytit nastalou situaci a pomoci takovému člověku se z obtížné situace dostat. Například podpořením v budoucím podnikání, kde může zužitkovat nabyté zkušenosti, schopnosti a podobně (MPSV 2017d: 17, 18).

### **Komentář dotázaného aktivního promotéra - odborníka k prioritě:**

*„To je o vazbě mezi zaměstnáním a privátním životem. To znamená to, aby ten člověk celoživotně, nejenom ve stáří, aby měl, co nejharmoničtější vztahy a dokázal zvládnout svoji roli. Ať už zaměstnanec nebo člověka, který je někde pracovně zařazen a stejně tak, aby zvládl rodinu. (...) Usnadňuje to samozřejmě potom i zaměstnávání lidí v seniorském věku (...) Tam jde o nápravu systému v tom smyslu, aby nebyli poškozováni ti, kteří vykonávají nějakou práci, vlastně za společnost. Konkrétně jde o neformálně pečující, především ženy, které o někoho pečují a pak vlastně v důsledku té péče ztratí zaměstnání. Mají nejenom nižší důchody, takže pak na tom trpí. Nebo skončili v zaměstnání, mají předčasný důchod, tím pádem mají doživotně nižší důchod a tak dále. Jsou potrestané za to, že pomáhaly svým blízkým. (...) To je dodnes nedořešená věc.“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

### **3.4.4 DOBROVOLNICTVÍ A MEZIGENERAČNÍ SPOLUPRÁCE**

**Vize: Senioři jako nedílná, aktivní a samozřejmá součást naší společnosti."**

(MPSV 2017d: 25)

V současnosti dochází ke značné nevoli mezi jednotlivými generacemi v důsledku zhoršující se demografické krize a stále větších ekonomických tlaků globálního světa. Situaci je potřeba řešit podporou vůči projevům solidarity, pochopení a spoluprací mezi samotnými generacemi. Díky podpoře mezigenerační spolupráce může dojít ke zlepšení vztahů nejen v rodinách, ale i skrze společnost jako takovou. Senioři dobrovolně participují na činnosti různých seniorských hnutí, klubech či zájmových organizacích. U těchto lidí je patrná nejistota ohledně předávání zkušeností a informací, nabytých během jejich života, mladším generacím. V některých případech nemají důvěru v to, že by mladší generace měli o spolupráci s nimi opravdu zájem, a že oni sami jsou schopni efektivním způsobem předávat zkušenosti dále. Zůstávají tak v ústraní a nepodílejí se na další společenské participaci. I to je dalším důvodem pro změny v této oblasti (MSPV 2017d: 25).

#### **Komentář dotázaného aktivního promotéra - odborníka k prioritě:**

*„Dobrovolnictví zcela jistě. Podpora dobrovolnictví. To znamená, participace. Tady jde o participaci starého člověka v životě společnosti. Jako plnohodnotného člena společnosti, který něco dělá.“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

### **3.4.5 KVALITNÍ PROSTŘEDÍ PRO ŽIVOT SENIORŮ**

**„Vize: Kvalitní prostředí s odpovídající infrastrukturou, dostatečnou nabídkou bydlení a občanské vybavenosti umožňující aktivní zapojení seniorů do komunitního života.“ (MPSV 2017d: 31)**

Aby se mohli senioři podílet na společenském životě, musí být zajištěno jejich kvalitní žití - kvalitní prostředí pro jejich každodenní život. Seniorům mohou být odepírány různé společenské zdroje, a to z různých důvodů. Staří lidé mají chatrnější zdraví, než generace mladší, v některých případech díky tomu nejsou soběstační a potřebují pomoc druhého při různých činnostech. Jejich příjem je nižší, než v průběhu jejich ekonomicky aktivního života. Musí snášet i četná úskalí v podobě ageismu, zažitých stereotypů o stáří od mladších generací apod. Je tedy nutné, aby se kvalitní prostředí v rámci žití seniorů podporovalo tím, že budou moct participovat na společenském životě, a to jak z ohledu formálního, tak neformálního. Dále jim bude zaručeno bezpečí a ochrana zdravotního stavu. Úroveň bydlení bude odpovídat jistým standardům, stejně tak zdravotní i sociální služby. Dopravní obslužnost nesmí být výjimkou (MPSV 2017d: 30).

#### **Komentář dotázaného aktivního promotéra - odborníka k prioritě:**

*„Kvalitní prostředí. Samozřejmě to se týká především bydlení. Je to otázka, jak má vypadat bydlení, přístup k bydlení. Když se řekne sociální bydlení, tak to se nerovná bydlení pro seniory. Sociální bydlení je úplně o něčem jiném, než bydlení pro seniory. A ono se to směšuje. Všichni si myslí, že senioři mají bydlet v sociálních bytech. To je nesmysl.“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*



### 3.4.6 ZDRAVÉ STÁRNUTÍ

**„Vize: Zdravý životní styl a prevence nemoci jako základní předpoklad pro zvýšení kvality a prodloužení aktivního života ve stáří.“**

(MPSV 2017d: 36)

Pro snadnější vstup seniorů na trh práce a úspěšnost při získávání pracovního místa je jedním z důležitých předpokladů udržení si zdraví psychického i fyzického. I sociální stránka života seniorů závisí na zmíněném aspektu, taktéž jejich možnost podílet se na dobrovolnických aktivitách. Přitom subvence v oblasti začleňování seniorů má následně pozitivní vliv právě na jejich zdraví. Pokud se celkové zdraví obyvatelstva České republiky zlepšuje, má taková skutečnost dopad na zvyšování podílu ekonomicky aktivního obyvatelstva a tím i na vyšší příjem seniorské části populace. Seniori se tak často vyhýbají myšlence předčasného odchodu do důchodu, protože jim možnost výdělků (vyššího, než důchodová částka) vyhovuje (v návaznosti na jejich momentální dobrý zdravotní stav). Je tak žádoucí, aby byly uskutečňovány preventivní programy pro seniorskou část populace ČR, kde by docházelo k prezentování osvěty ohledně zdravého stárnutí, zdravého životního stylu, možností využívání zdravotní péče atd. (MPSV 2017d: 36).

#### **Komentář dotázaného aktivního promotéra - odborníka k prioritě:**

*„Zdravé stárnutí. Tam jde o pojetí geriatric. O pojetí zdraví, právě ve starším věku, protože to je otázka toho, že zdraví není jenom neexistence diagnóz, ale zdraví znamená být v pohodě. (...) My máme ten systém zaměřený na to, že když nemáte diagnózu, tak jste zdravá. Což je zkrátka hloupost. Především ve stáří se to projevuje, protože máte celou řadu věcí, u které vlastně není dokončená ta náprava, protože není dělána účelná rehabilitace. Fyzioterapie. Stejně tak jako není dělána dostatečná prevence. To znamená, že se soustředí na ten akutní výkon, ale když potom výkonu například kulháte, tak se Vám dá ze sociálního systému hůl a je to. Místo toho, aby se řešilo to, abyste přestala kulhat. To je ta rehabilitace. To je to, co vlastně má být tím cílem medicíny. Cílem medicíny má být to, aby se člověk vrátil, pokud je to možné, do toho stavu před tím, než se to zdraví zhoršilo. Takže to je ta základní připomínka.“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

### 3.4.7 PÉČE O NEJKŘEHČÍ SENIORY S OMEZENOU SOBĚSTAČNOSTÍ

**„Vize: Široká nabídka provázaných sociálně-zdravotních služeb včetně zapojení pečovatелů, která bude reagovat na specifické potřeby nejkřehčích seniorů s omezenou soběstačností." (MPSV 2017d: 40)**

Stále zhoršující se situace demografického stárnutí s sebou přináší fakt, že je a bude kladen stále větší důraz na poskytování zdravotních a sociálních služeb. Poskytování těchto služeb se tak musí stát účinnějšími a organizovanějšími. Senioři musí mít možnost vybrat si z nepřeberného množství služeb, které pro ně budou individuálně nejlépe uchopitelné a nápomocné. Poradenství má být jednou z hlavních služeb, kterou mohou senioři kdykoliv využít. Sociální a zdravotní služby se mají stát co nejvíce propojenými, aby docházelo k co nejefektivnější pomoci seniorské populaci ČR v jakékoliv nastalé situaci (MPSV 2017d: 40).

#### **Komentář dotázaného aktivního promotéra - odborníka k prioritě:**

*„Péče o nejkřehčí seniory. To je otázka nejenom péče, ale i podpory. To je otázka podpory k autonomii, nezávislosti, ale také k fungování systémů na úrovni obcí. Protože obce u nás zkrátka nemají, tak jako jinde ve světě, třeba ve Švédsku, povinnost se starat o své lidi. To znamená, že je to mimo, dělá to stát. Stát to nemůže všechno zvládat. Plus samozřejmě určité služby, které mají být, ale mají být v síti, mají být v systému." (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

## 4. METODOLOGIE

Výzkumným designem diplomové práce je tzv. případová studie, jenž má za úkol do hloubky prozkoumat různé druhy případu či jen jeden (Švaříček, Šedřová 2014: 97). Využití případové studie předestírá pochopení složitých společenských jevů - zkoumá proč a jakým způsobem se co děje, jaký je vztah mezi jednotlivými aktéry, institucemi apod., vše v závislosti na zkoumaný, konkrétní případ/případy. Díky určení patřičného výzkumného designu práce nedochází k následnému získávání nevhodných dat, která posléze neposkytují odpovědi na předem stanovené výzkumné otázky. Případová studie poskytuje výzkumníkovi hlubší prozkoumání daného jevu a to z mnoha úhlů. Využití konkrétního typu případové studie pak nastiňuje specifitější způsob získávání poznatků o dané problematice - komplexnější představu kontextu/souvislostí zkoumaného případu atd. (Jelínková in Nekola, Geissler, Muralová 2011: 194, 195). Konkrétně je využit tzv. deskriptivní typ případové studie (Mareš 2015: 122), neboli tzv. popisný typ případové studie, který popisuje daný případ/jev z mnoha perspektiv. Výzkumník má možnost se soustředit primárně na ty oblasti, které jsou pro jeho výzkum klíčové v rámci získání odpovědí na výzkumné otázky. Popisnou případovou studii musí provázet skrze celý výzkum předem jasně stanovená teorie, což přináší nové informace o zkoumaném tématu, navázaných právě na teoretický základ (Jelínková in Nekola, Geissler, Muralová, Jelínková 2011: 202). Takovou teorii v práci tvoří teoretický rámec Multiple Streams Framework, v němž se odráží následné zkoumání využívaných prostředků aktivních nositelů veřejných politik (promotérů) a jejich výstupů.

### 4.1 VÝZKUMNÝ PROBLÉM + VÝZKUMNÉ CÍLE + VÝZKUMNÉ OTÁZKY + HYPOTÉZY (ORIENTO VANÉ NA PROMOTÉRY)

#### VÝZKUMNÝ PROBLÉM

Výzkumný problém je nedostatek poznání v oblasti procesu tvorby politik Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017. Konkrétně nedostatek poznatků o tom, jakým způsobem pracují, dle MSF, aktivní promotéři (veřejně političtí aktéři, kteří se aktivně vyjadřovali na zasedáních), jenž se podíleli na utváření zmíněného akčního plánu, čímž zároveň významně ovlivňují i jeho výslednou formu.

Tito veřejně političtí aktéři jsou sdružení v rámci Rady vlády pro seniory a stárnutí populace ČR.

## VÝZKUMNÉ CÍLE

Hlavním cílem diplomové práce je porozumět utváření nastavení politiky aktivizace seniorů, konkrétně všech oblastí, které jsou obsaženy v Národním akčním plánu podporujícím pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017, Ministerstva práce a sociálních věcí.

V souvislosti s tím chci určit konkrétní promotéry, kteří se aktivně vyjadřovali při prosazování aspektu/ů na zasedáních Rady vlády pro seniory a stárnutí populace.

Poté zjistit přístup aktivního promotéra k rozhodovatelům, jenž napomohl k prosazení aspektu/ů do konečného znění akčního plánu.

Dále zjistit zdroje, kterých využil aktivní promotér při určování a prosazování aspektu/ů do konečného znění akčního plánu.

Skrze další cíl chci zjistit strategii, kterou aktivní promotér využil k prosazení aspektu do konečného znění akčního plánu.

## VÝZKUMNÉ OTÁZKY

**Výzkumné otázky se týkají finálního znění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017 (aspekt promotérů MSF):**

**1.)** Jaký je proces vzniku strategického dokumentu Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017?

**a)** Jací promotéři se aktivně přičinili o prosazení aspektu do konkrétní priority finálního znění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017?

**b)** Jaký přístup měl aktivní promotér k rozhodovatelům, aby došlo k prosazení daného aspektu do priority konečného znění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017?

**c)** Jaké zdroje byly využity aktivním promotérem pro dosažení určení a prosazení daného aspektu do priority konečného znění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017?

**d)** Jakou strategii využil aktivní promotér k prosazení daného aspektu do priority konečného znění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017?

## **HYPOTÉZY (ORIENTOVANÉ NA PROMOTÉRY)**

- Úspěšnějšími aktivními promotéry jsou ti, kteří mají lepší (bližší) přístup k rozhodovatelům (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 29).
- Aktivní promotéři s více zdroji, jakými je možnost využití více času, peněz a energie k dosažení jejich cílů, mají větší šanci uspět při prosazování aspektu (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 29).
- Aktivní promotéři, jenž využívají k manipulaci argumentační strategie, jakými jsou rámování problému, hraní na city, salámová taktika a používání symbolů, mají větší šanci uspět při prosazování aspektu (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 29).

## **4.2 VÝBĚR RESPONDENTŮ**

V diplomové práci se zabývám členy Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, konkrétně těmi veřejně politické aktéry - promotéry, kteří aktivně přispěli při vytvoření akčního plánu (v platnosti 2013 až 2017). To mi bylo umožněno zjistit právě ze zápisů zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, kde jedním z bodů programu daného zasedání bylo vždy řešení znění tohoto akčního plánu. Proběhla teda prvotní analýza těchto dokumentů - zanalyzování vyšší úrovně aktérů - členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace.

Mohla by zde vyvstat otázka, proč nedošlo k zanalyzování téhož samého, ale v úrovni již pracovních skupin, které na znění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 pracovaly v první úrovni, tedy než vždy došlo k předložení návrhu znění akčního plánu Radě vlády pro seniory a stárnutí populace. Proto zde krátce osvětluji i tuto skutečnost. Dokumenty ze setkání pracovních skupiny nejsou k dispozici na internetových stránkách MPSV, tak jako je tomu u dokumentů ze zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace. Dotázala jsem se o více informací několika pracovníků na Ministerstvu práce a sociálních věcí. Konečná odpověď se mi dostala až od Mgr. Pavla Sulíka z Oddělení politiky stárnutí MPSV.

Mgr. Pavel Sulík mi k datu 22.1.2018 napsal na zmíněné následující: „(...) Žádáte

nás o zápisy z pracovních skupin Rady vlády. Zasedání pracovních skupin Rady vlády probíhaly vždy neveřejně, a je na jednotlivých předsedech/předsedkyních těchto skupin, zda zápis zhotoví a jakou formou. Zpravidla je tento zápis velmi stručný, a řeší se v něm jak plnění jednotlivých opatření akčního plánu, tak také ad hoc úkoly zadané MPSV nebo Radou, většinou reagující na konkrétní dění. Z tohoto důvodu se domníváme, že by tyto zápisy pro Vás ani nebyly relevantní a ani nemáme všechny tyto zápisy k dispozici (a to zejména zápisy z roku 2012, kdy se tvořil Národní akční plán). Mnohem poučnější je skutečně pracovat se zápisy ze zasedání samotné Rady, na které jsou již mnohdy prezentovány výstupy pracovních skupin, a kde je navíc jejich práce průběžně komentována a zaznamenávána, zpravidla předsedy těchto skupin. Podobně to platí i o "dalších materiálech ze zasedání" - zápis ze zasedání rady obsahuje skutečně vše podstatné a důležité, co se řešilo, a to včetně příloh, tedy případných přednesených prezentací, apod. (...)" Toť k stručné odpovědi vůči vyjasnění situace ohledně analýzy aktérů, respektive zde zvolených veřejně politických aktérů jako výběrového vzorku diplomové práce.

#### 4.2.1 ANALÝZA DOKUMENTŮ

Pro sběr sekundárních dat jsem využila obsah dokumentů internetového portálu MPSV. Jsou zde k dispozici veřejně dostupné dokumenty zápisů ze zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, na kterých se návrhy znění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 vždy řešily, posílaly zpět s poznámkami na přepracování pracovním skupinám či se zde na zasedání následně návrh odsouhlasil a předložil vládě na odsouhlasení.

Použila jsem analýzu dokumentů (v rámci zápisů ze zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace), která se využívá v kvalitativním i kvantitativním typu výzkumu (zde jde právě o kvalitativní, jelikož se zajímám především o obsahovou stránku dokumentů). Jde o zanalyzování dokumentů založených na jejich obsahu/tématu, jenž jako výzkumník potřebuji ke zjištění odpovědí na zkoumanou problematiku - výzkumné cíle a otázky. „V dokumentech se projevují osobní nebo skupinové vědomé nebo nevědomé postoje, hodnoty a ideje." (Hendl 2016: 134) Právě na takové výroky jsem se v zápisech zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace soustředila při vytyčení aktivních veřejně politických aktérů v probíraném tématu. Zkoumání dokumentů přináší nezkreslený

pohled na danou problematiku v čase, než jako tomu může být například při získávání dat primárních - rozhovorů výzkumníkem atd. Informace, které jsou uvedeny v dokumentech již existují ve striktně dané podobě/formě, a tak je již výzkumník nemůže interpretovat jakkoliv jinak, může pouze určit, jaké dokumenty přesně využije pro získání potřebných dat (Hendl 2016: 134). Dle Mayringa při analýze dokumentů postupujeme dle následujících fází: „1. Začíná se definicí výzkumné otázky.; 2. Definuje se to, co se bude považovat za dokument. Podle této definice se bude postupovat určitým způsobem při sběru dokumentů. Snažíme se vyhledat všechny relevantní dokumenty.; 3. Provádí se pramenná kritika (externí a interní posouzení dokumentů).; 4. Následuje interpretace dokumentů zaměřená na hledání odpovědí na položené otázky a vypracování zprávy.“ (Mayring 1990 in Hendl 2016: 134, 135)

Z dokumentů jsem tak určila veřejně politické aktéry - promotéry, kteří se při zasedáních aktivně vyslovovali ke znění akčního plánu a zasloužili se tím o prosazení priority. Výběrový soubor byl vybrán pomocí záměrného, nepravděpodobnostního výběru. Konkrétně byl užit účelový výběr (Švaříček, Šedřová 2014: 156), jelikož zde záviselo na úsudku výzkumníka, kterého veřejně politického aktéra dle obsahu a četnosti sdělení/prosazování ve zmíněných dokumentech, označí za aktivního prosazovatele - promotéra.

Nejdříve jsem získala od jednoho z dotázaných aktérů tabulky s členy Rady vlády pro seniory a stárnutí populace pro rok 2011 a 2012. Poté jsem z dokumentů, ze zápisů ze zasedání, interpretovala úseky zaměřující se na tento akční plán, na momentální stav jeho vytváření a k němu se aktivně vyjadřující promotéry. Následně jsem ještě vytvořila tabulku pro lepší analytické uchopení určených aktivních promotérů.

#### 4.2.1.1 SLOŽENÍ ČLENŮ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE, PRO ROK 2011

- kdy byl v řešení Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017, je následující:

<b>Předseda:</b>	
Dr. Ing. Jaromír Drábek	ministr práce a sociálních věcí  (funkční období: 13.7.2010 - 31.10.2012; 16. a 17. zasedání)
<b>Místopředseda</b>	
Ing. David Kafka	náměstek ministra práce a sociálních věcí

<b>Další členové:</b>	
Ing. Jan Gregor	náměstek ministra financí
JUDr. František Vavera, Ph.D.	náměstek ministra vnitra
MUDr. Vítězslav Vavrouška, MBA	náměstek ministra zdravotnictví
Mgr. Jiří Nantl, LL.M.	ředitel Odboru vysokých škol, MŠMT
Ing. Ivo Toman	náměstek ministra dopravy
Ing. Jiří Vačkář	Vrchní ředitel pro regionální politiku, Ministerstvo pro místní rozvoj
Mgr. Monika Šimůnková	předsedkyně Rady vlády pro lidská práva
PhDr. Pavel Čáslava	senátor, zástupce Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku Senátu PČR
Mgr. Dana Váhalová	poslankyně, zástupce Výboru pro sociální politiku PS PČR
Mgr. Taťána Nersesjan	radní Zlínského kraje, zástupkyně Asociace krajů ČR
Jaromír Jech	místopředseda SMO ČR (Svaz měst a obcí ČR)
Ing. Jan Srb	vrchní ředitel Sekce demografie a sociálních



	statistik, ČSÚ
Mgr. Karel Petrželka	zástupce Svazu průmyslu a dopravy ČR
Ing. Jaroslav Ulma	předseda Asociace důchodců odborářů, zástupce ČMKOS ČR
PhDr. Jindřich Kadlec	prezident České asociace pečovatelské služby, zástupce Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR
MUDr. Pavel Horák, CSc., MBA	ředitel Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR
MUDr. Pavel Kubíček	zástupce Svazu zdravotních pojišťoven ČR
Mgr. Jan Lorman	předseda občanského sdružení Život 90
Ing. Jiří Horecký, MBA	prezident Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR
RSDr. Zdeněk Pernes	předseda Rady seniorů ČR
JUDr. Václav Roubal	předseda Sdružení křesťanských seniorů
Ing. Oldřich Pospíšil	předseda Svazu důchodců ČR
doc. MUDr. Iva Holmerová, Ph.D.	předsedkyně České gerontologické a geriatrické společnosti ČLS JEP, ředitelka Gerontologického centra
MUDr. Zdeněk Kalvach, CSc.	místopředseda České gerontologické a geriatrické společnosti ČLS JEP
prof. Ing. Petr Vavřín, DrSc.	předseda Asociace univerzit třetího věku
JUDr. Vít Samek	předseda Legislativní rady ČMKOS

Zdroj: Tabulka poskytnuta odborníkem ze zde dotázaných, upraveno autorkou práce.

#### 4.2.1.2 SLOŽENÍ ČLENŮ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE, PRO ROK 2012

- kdy byl v řešení Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017, je následující:

<b>Předseda:</b>	
Ing. Ludmila Müllerová	ministerně práce a sociálních věcí  (funkční období: 16. 11. 2012 - 10.07.2013; 18. zasedání)
<b>Místopředseda</b>	
Mgr. Jan Dobeš	náměstek ministra pro sociální začleňování a rovné příležitosti

<b>Další členové:</b>	
Ing. Jan Gregor	náměstek ministra financí
prof. Ing. Ival Wilhelm, CSc.	ředitel Odboru vysokých škol
Mgr. Ondřej Veselský	náměstek ministra školství, mládeže a tělovýchovy
MUDr. Vítězslav Vavrouška, MBA	náměstek ministra zdravotnictví
Ing. Ivo Toman	náměstek ministra dopravy
Ing. Jiří Vačkář	Vrchní ředitel pro regionální politiku
Mgr. Monika Šimůnková	zmocněnkyně vlády pro lidská práva
Ing. Jan Srb	vrchní ředitel Sekce demografie a sociálních statistik
PhDr. Pavel Čáslava	senátor, zástupce Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku
Mgr. Dana Váhalová	poslankyně, zástupce Výboru pro sociální politiku
Mgr. Karel Petrželka	zástupce Svazu průmyslu a dopravy ČR
Ing. Jaroslav Ulma	předseda Asociace důchodců odborářů ČR

PhDr. Jindřich Kadlec	zástupce Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR
MUDr. Pavel Frňka, DMS	zástupce Svazu zdravotních pojišťoven ČR
MUDr. Pavel Horák, CSc., MBA	ředitel Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR
Mgr. Taťána Nersesjan	radní Zlínského kraje
Jaromír Jech	místopředseda Svazu měst a obcí ČR
Mgr. Jan Lorman	ředitel občanského sdružení Živod 90
Ing. Jiří Horecký, MBA	prezident Asociace poskytovatelů sociálních zdravotních služeb ČR
prof. Ing. Petr Vavřín, DrSc.	předseda Asociace univerzit třetího věku
JUDr. Václav Roubal	předseda Sdružení křesťanských seniorů
RSDr. Zdeněk Pernes	předseda Rady seniorů ČR
Ing. Oldřich Pospíšil	předseda Svazu důchodců ČR
doc. MUDr. Iva Holmerová, Ph.D.	předsedkyně České gerontologické a geriatrické společnosti ČLS JEP, ředitelka Gerontologického centra
MUDr. Zdeněk Kalvach, CSc.	místopředseda České gerontologické a geriatrické společnosti ČLS JEP
JUDr. Vít Samek	předseda Legislativní rady ČMKOS

Zdroj: Tabulka poskytnuta odborníkem ze zde dotázaných, upraveno autorkou práce.

#### 4.2.1.3 ZASEDÁNÍ RADY VLÁDY (2011)

##### **K uvedenému datu aktuální stav akčního plánu:**

Na 16. zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace (k datu 16.9.2011 ve 13:00) bylo na programu pátým bodem téma „Příprava Národního programu přípravy na stárnutí na období let 2013 - 2017" (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 16. zasedání; 2011: 1). Na tomto zasedání se prvně probíraly přípravy o vytváření akčního plánu, což předestřela přítomným členům zástupkyně oddělení MPSV politiky sociálního začleňování. Prioritami byly prozatím určeny: „Zaměstnávání starších osob a seniorů, Celoživotní učení, Dobrovolnictví, Participace seniorů ve společnosti, Zdravé stárnutí a Kvalita života." (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ

POPULACE; 16. zasedání; 2011: 4) Na základě diskurzu Rady vlády pro seniory a stárnutí populace a EY 2012<sup>6</sup> pracovní skupiny bylo ve výhledu rozhodování o zařazení dalších oblastí do priorit akčního plánu pro rok 2013 až 2017. Došlo k rozhodnutí i o vzniku pracovních skupin, které budou tématicky zařazené vůči rozpracování obsahu jednotlivých oblastí (posléze priorit) uvedených v dalším akčním plánu. V akčním plánu bylo v plánu definovat určité indikátory, podle kterých mělo docházet k hodnocení posunů v problematice (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 16. zasedání; 2011: 4).

#### **Aktivní promotéři tohoto zasedání:**

Člen Rady vlády pro seniory a stárnutí populace - **RSDr. Zdeněk Pernes** v 16. zasedání uvedl, že: „... Rada nemůže daný dokument tvořit, ale může jej připomínkovat a dávat náměty na řešení.“ Tudíž zde odkazoval na nutnost vytvoření pracovních skupin, které by návrhy znění vždy předkládaly Radě vlády pro seniory a stárnutí populace, ta by o něm následně diskutovala a vracela s připomínkami zpět na přepracování. Taktéž poukázal na nedostatečně poskytované finanční zdroje, kterých se zde může využít a odkázal na zdůraznění vlivu Vlády ČR (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 16. zasedání; 2011: 4).

Další člen, který se vyslovil, byl **Mgr. Jan Lorman** - „... zdůraznil význam měřitelných indikátorů, které by v žádném případě neměly v novém dokumentu chybět. NPPS 2013 - 2017 musí obsahovat také nástroje , kterými by mělo být dané opatření řešeno. (...) ...pro úspěšnost budoucího programu je nezbytné nalézt průsečíky s Programovým prohlášením vlády, jinak budeme stát opět před otázkou, jaký význam a dopad bude nový dokument mít.“ (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 16. zasedání; 2011: 4)

Posléze se vyjádřil **Ing. Oldřich Pospíšil**, jenž poukázal na fakt, že by bylo vhodnější přemýšlet nad menším počtem opatření, která však budou moct být stabilně finančně zajištěna (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 16. zasedání; 2011: 4).

---

<sup>6</sup> MPSV. Evropský rok aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity 2012. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/12053>

#### 4.2.1.4 ZASEDÁNÍ RADY VLÁDY (2012)

##### **K uvedenému datu aktuální stav akčního plánu:**

Na 17. zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace (k datu 31.8.2012 v 10:00) bylo na programu druhým bodem téma „Příprava Národní strategie podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 a průběh Evropského roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity (2012)" (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 17. zasedání; 2012a: 1). Tajemnice Rady vlády pro seniory a stárnutí populace - PhDr. Lenka Bočková, na zasedání všem členům předestřela momentální situaci: „V září 2012 by měla být dokončena 2. verze materiálu s tím, že bude rozeslána členům koordinačních skupin EY na posouzení. Následně budou svolány pracovní schůzky k projednání připomínek a po zpracování připomínek bude finální verze materiálu v říjnu 2012 rozeslána do vnitrozoborálního a mezirezoborálního připomínkového řízení tak, aby do 30. listopadu 2012 mohla být Strategie předložena Vládě k projednání a schválení. Jako příloha strategie bude zpracována analýza, která bude podpůrným materiálem, předloženým Vládě společně se strategií. (...) ...v roce 2014 by měly být zpracované indikátory, dle kterých bude možno lépe vyhodnocovat plnění stanovených úkolů." (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 17. zasedání; 2012a: 3)

##### **Aktivní promotéři tohoto zasedání:**

Na zasedání se ozval opět jako první **RSDr. Zdeněk Pernes** s tím, že by: „... doporučil zpracovat indikátory pro měření jednotlivých opatření, určit finanční krytí jednotlivých úkolů, doplnit věcné úkoly z předchozího dokumentu." Taktéž varoval před problémem „vymáhání plnění úkolů na území krajů a obcí." (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 17. zasedání; 2012a: 4)

**Mgr. Monika Šimůnková** poukázala na to, že ve znění akčního plánu stále nebyla uvedena část věnovaná ochraně lidských práv seniorů (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 17. zasedání; 2012a: 4).

Načež **Ing. Oldřich Pospíšil** připomínkoval využití finančních zdrojů z evropských fondů a prostřednictvím Odboru analýz a prognóz efektivně pokrývat problematiku chudoby (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 17. zasedání; 2012a: 4).

#### 4.2.1.5 ZASEDÁNÍ RADY VLÁDY (2012)

##### **K uvedenému datu aktuální stav akčního plánu:**

Na 18. zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace (k datu 17.12.2012 v 10:00) bylo na programu prvním bodem téma „Informace o materiálu Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 (NAP) a zhodnocení Evropského roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity (2012)" (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 1). Mgr. Jan Dobeš se na tomto zasedání vyjádřil nejprve obecně a předesťel činnost MPSV za uplynulé dny - uspořádání konference EY 2012 (ze dne 11.12.2012). Současně ocenil i efektivní spolupráci mezi pracovními skupinami pro jednotlivé oblasti a Radou vlády pro seniory a stárnutí populace. V souvislosti s tím pobídl členy zasedání k dalšímu snažení do budoucna udržovat a inovovat opatření politiky stárnutí (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 2).

##### **Aktivní promotéři tohoto zasedání:**

Přímo ke znění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 se prvně vyjádřila **Mgr. Monika Šimůnková**, jenž opět apelovala na uvedení samostatné kapitoly věnované ochraně lidských práv seniorů, jelikož dosud nedošlo k jejímu zpracování do akčního plánu. V zápětí bylo dohodnuto, že se tento aspekt zahrne do akčního plánu na základě diskurzu s Úřadem vlády ČR (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 2).

Posléze se **RSDr. Zdeněk Pernes** ujistoval, zda jsou jím předložené připomínky z dřívějšího (srpen 2012) obsažené v momentálním návrhu znění akčního plánu, načež zjistil, že se připomínky teprve zapracují do konečné verze (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 2).

**Ing. Jiří Horecký, Ph.D., MBA** se informoval „... jak budou vytvářeny indikátory k hodnocení plnění jednotlivých opatření - 1. hodnotící zpráva má proběhnout v roce 2014, do té doby by měly být indikátory vypracovány a bude počítáno s účastí Rady." (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 2)

Ohledně zapracování dalších připomínek se dotazovala **Mgr. Monika Válková** (zastupovala na tomto zasedání **doc. MUDr. Ivu Holmerovou, Ph.D.**) - připomínky se týkaly sociálně zdravotní péče (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 2).

**Jiří Žák** za Ministerstvo dopravy ostatním členům zasedání předložil připravené připomínky k zapracování do znění akčního plánu (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 2).

Následně **Mgr. Tomáš Roubal** nabídl za Ministerstvo zdravotnictví členům Rady vlády pro seniory a stárnutí populace pomoc při definování indikátorů jednotlivých oblastí a získání náhledu na probíranou problematiku očima dalších expertů (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 2).

**Mgr. Jan Lorman** vyslovil podporu **Mgr. Monice Šimůnkové** a apeloval na uvedení oblasti ochrany lidských práv seniorů jako samostatné části národního akčního plánu. Zároveň poukázal na možnost využití činnosti pracovních skupin vůči vytvoření opatření zaměřeného na ageismus (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 2).

**Ing. Oldřich Pospíšil** následně: „... uplatnil zásadní připomínku k finančnímu krytí, dále upozornil na to, že vzhledem k velkému počtu důchodců v materiálu nejsou dostatečně zahrnuty volnočasové aktivity - v materiálu volnočasové aktivity jsou zahrnuty, je možno je ale posílit.“ (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 3)

V závěru **Jaromír Jech** vyslovil apel na získávání financí v rámci akčního plánu a vytvoření indikátoru obsahujícího udržování tohoto finančního krytí (RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE; 18. zasedání; 2012b: 3).

#### 4.2.1.6 DEFINOVANÍ AKTIVNÍ ČLENOVÉ - PROMOTÉŘI

**Tabulka veřejně politických aktérů, kteří aktivně participovali na vytvoření Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017:**

<b>Jméno</b>	<b>Připomínky</b>
RSDr. Zdeněk Pernes	<p>16. zasedání - 16.9.2011 ve 13:00</p> <p>Rada vlády pro seniory a stárnutí populace má NAP připomínkovat a vracet k přepracování pracovním skupinám apel na zajišťování finančních zdrojů pro plnění NAP větší důraz na vliv Vlády ČR</p> <p>17. zasedání - 31.8.2012 v 10:00</p> <p>vytvořit měřitelné indikátory</p> <p>vymezit finanční zdroje pro každou oblast NAP</p> <p>apel na zapracování věcných úkolů z předešlého NAP</p> <p>varování před obtížným přesvědčováním krajů a obcí o plnění samozných opatření</p> <p>18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00</p> <p>ujišťování se o zapracování dříve vznesených připomínek</p>
Ing. Oldřich Pospíšil	<p>16. zasedání - 16.9.2011 ve 13:00</p> <p>prosadit menší počet opatření, jenž ale budou stabilně finančně zajištěna</p> <p>17. zasedání - 31.8.2012 v 10:00</p> <p>využívat finančních zdrojů z evropských fondů</p> <p>skrze Odbor analýz a prognóz efektivně vymezit/pokryvat i problém chudoby (seniorů)</p> <p>18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00</p> <p>zabezpečit finanční zdroje pro NAP</p>



	poukázal na nedostatečné zařazení volnočasových aktivit v NAP
Mgr. Jan Lorman	16. zasedání - 16.9.2011 ve 13:00 důraz na vytvoření měřitelných indikátorů v NAP NAP musí obsahovat nástroje, skrze které dochází k řešení jednotlivých opatření naleznout shody NAP a Programového prohlášení Vlády ČR, aby mohlo dojít k předběžnému zhodnocení významu a dopadů nového NAP  18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00 apel na uvedení ochrany lidských práv seniorů v NAP poukázal na možnost využití pracovních skupin vůči vytvoření opatření zaměřeného na ageismus
Mgr. Monika Šimůnková	17. zasedání - 31.8.2012 v 10:00 uvést v NAP i oblast ochrany lidských práv seniorů  18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00 opět apel na uvedení kapitoly v novém NAP o ochraně lidských práv seniorů
Ing. Jiří Horecký, Ph.D., MBA	18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00 informoval se o definování konkrétních indikátorů v rámci evaluace plnění konkrétních opatření
Mgr. Monika Válková (zastupovala doc. MUDr. Ivu Holmerovou, Ph.D.)	18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00 informovala se o zapracování připomínek ohledně sociálně zdravotní péče
Jiří Žák	18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00 za Ministerstvo dopravy předložil připomínky k NAP
Mgr. Tomáš Roubal	18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00 za Ministerstvo zdravotnictví předložil nabídku pomoci při definování indikátorů + získání expertního pohledu

Jaromír Jech	18. zasedání - 17.12.2012 v 10:00 apel na získávání financí pro NAP + vytvoření idikátoru obsahujícího udržování tohoto finančního krytí
--------------	---

Zdroj: vytvořeno autorkou práce (skrze analýzu dokumentů).

Vysvětlivka: NAP = národní akční plán (2013 - 2017).

Z analýzy dokumentů vyplývá, že veřejně politickými aktéry z řad členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, kteří aktivně přispěli k prosazení aspektu do priority Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017, jsou následující:

**RSDr. Zdeněk Pernes**- předseda Rady seniorů ČR (zástupce seniorské organizace);

**Mgr. Jan Lorman**- ředitel Život 90 (zástupce seniorské organizace);

**Ing. Oldřich Pospíšil** - předseda Svazu důchodců ČR (zástupce seniorské organizace);

**Mgr. Monika Šimůnková** - zmocněnkyně vlády pro lidská práva;

**Ing. Jiří Horecký, Ph.D., MBA** - prezident Asociace poskytovatelů sociálních služeb (zástupce NNO);

**Mgr. Monika Válková** - poradkyně ministra práce a sociálních věcí

- zastupující **doc. Mudr. Ivy Holmerové, Ph.D.** předsedkyně České alzheimerovské společnosti (zástupkyně NNO);

**Jiří Žák** - náměstek ministra dopravy;

**Mgr. Tomáš Roubal** - analytik Ministerstva zdravotnictví;

**Jaromír Jech** - výkonný místopředseda Svazu měst a obcí ČR.

### 4.3 ROZHOVORY A JEJICH PROVEDENÍ

Kvalitativní data jsem sesbírala pomocí dotazování, pro které jsem vytvořila polostrukturovaný scénář. Má formu konkrétního schéma s jistými okruhy otázek, což mi následně pomohlo při orientaci v průběhu rozhovoru s dotazovanými aktéry. V průběhu jednotlivých rozhovorů s veřejně politickými aktéry bylo na místě, abych se snažila o doptávání se na probírané oblasti pro jejich hlubší pochopení, stejně tak pokud nebylo

cokoliv zcela jasné. Pořadí jednotlivých okruhů, předem připravených, orientačních otázek, jsem při každém rozhovoru dodržovala stejné (Miovský 2006: 159, 160). Mnou využitý typ rozhovoru může být nazván taktéž tzv. rozhovorem pomocí návodu, u nějž se stejně tak hledí na zachování okruhů otázek při dotazování. I zde dojde k prohloubení již zjištěných informací, a to ve všech oblastech, na které se rozhovor v rámci předem sepsaného scénáře, soustředí. Podle J. Hendla ale nezávisí dotazování na přesném sledu otázek, ani na stejném znění předepsaných otázek ve scénáři u všech respondentů (Hendl 2008: 174).

Respondenty (aktivní promotéry) mi bylo umožněno dotázat buď přímo v sídle instituce, ve které působí či v pobočce jisté kavárenské sítě. Nejprve jsem určeným aktivním promotérům rozeslala e-mail s žádostí o možnost rozhovoru v souvislosti se zkoumaným tématem mé diplomové práce. Na e-mail mi kladně odpovědělo 5 veřejně politických aktérů (z definovaných 10, respektive 9 - Monika Válková pouze zastupovala Ivu Holmerovou), se kterými byly následně provedeny rozhovory. Dostalo se mi rozhovorů od promotérů, kteří na různých pozicích působili/působí jak v různých organizacích, tak i v institucích. Rozhovory byly uskutečněny v průběhu celého měsíce března 2018 a časový průměr jejich trvání je 30 minut.

Těchto 5 respondentů podepsalo tzv. informovaný souhlas, jehož součástí je i fakt, že jejich osoba bude v diplomové práci anonymizována. V celé diplomové práci tak jsou citace z rozhovorů použity pouze v anonymizované formě - nesouhlasí samozřejmě ani jejich pořadí s citovanými úryvky a přidělenými čísly promotérů. Součástí informovaného souhlasu byl i název diplomové práce, jméno autorky a vysvětlení zkoumané problematiky. Dotazovaní souhlasili i s nahráváním na zvukový záznam a byli seznámeni s možností nahlédnutí do přepsaného rozhovoru či práce. Jeden z respondentů chtěl po dopsání textu poskytnout práci k nahlédnutí, což samozřejmě umožním. Respondenti byli poučeni taktéž o tom, že mohou rozhovor kdykoliv ukončit a zrušit informovaný souhlas. Zmíněné aspekty vychází z tzv. etických aspektů výzkumu, které jsou konkrétně: důvěrnost/diskrétnost, poučený souhlas s provedením rozhovoru a eventuální přístup dotázaných k práci (Švaříček, Šed'ová 2014: 43-49).

#### 4.4 METODA ANALÝZY ROZHOVORŮ

Pro analýzu kvalitativních dat je k dispozici nespočet přístupů, skrze které ji lze učinit. To, jakým způsobem kvalitativní data seřadíme a zpracujeme, můžeme během analýzy mnohokrát obměnit, pokud cítíme, že je daný krok pro určitý úsek analýzy žádoucí (Miovský 2006: 219). V rámci analýzy primárních dat, jenž mi byly umožněny získat z rozhovorů s aktivními promotéry, jsem využila tzv. tématickou analýzu, kterou blíže popsali autoři V. Braun a V. Clarke. Při postupu této analýzy je nutné přepsat všechny získané rozhovory a pečlivě do těchto přepisů vepsat jednotlivé kódy pro různé probírané oblasti tématu. Vyvstanou na povrch probíraná témata a následně se na jejich základě sepíše výzkumná zpráva (Braun, Clarke 2006: 36).

Konkrétně jsem však na okódování primárních dat využila aspekty určené teoretickým ukotvením práce - Multiple Streams Framework (Teorie tří proudů). Ta totiž jasně určuje základní vymezení jednotlivých kódů a udává kategorie, do kterých jsem jednotlivé kódy posléze vkládala.

Svoje primární data jsem analyzovala technikou kódování tak, že jsem na papír ručně vepisovala kódy k úsekům z přepisů rozhovorů. Nepomáhala jsem si žádným počítačovým programem, který by primární data zanalyzoval. Kódy jsem shlukovala do kategorií, z nichž byla posléze patrná témata, jimiž se v rámci práce zabývám. Konkrétně jsem v textu hledala data, která mi měla pomoci odpovědět na mé výzkumné otázky a být ucelením textu. Jednotky se netýkaly pouze samotného procesu tvorby akčního plánu a určení konkrétních vytvářených a prosazovaných aspektů, ale i hlubšího náhledu na to, jakým způsobem činní aktivní veřejně političtí aktéři (zde členové Rady vlády pro seniory a stárnutí populace) při vytváření a prosazování aspektů, co vše k tomu využívají. Takové jednotky jsem pak podle kódů přiřazovala ke kategoriím, jenž se orientují na prostředky, které promotérovi napomáhají k dosažení svého cíle. Tedy okódované jednotky vymezující využití energie, času a financí jsem posléze mířila na kategorii, na oblast zdrojů. Jednotky poukazující na vazby mezi jednotlivými dotázanými aktéry a nějakým aktérem výše postaveným či autorem prvotního znění, jsem soustředila do kategorie nazvané jako přístup k rozhodovatelům (tvůrcům politik). Poté jsem jednotky popisující jednání aktérů na zasedáních - jejich argumentační dovednosti využitě při prosazování aspektu do znění akčního plánu, zařadila do kategorie pojmenované jako manipulační (argumentační) strategie. Tak mi vzniklo několik tématických jednotek a oblastí (kategorií), kterými se v rámci diplomové práce zabývám.

## 5. TEORETICKÉ VÝCHODISKO A JEHO NÁVAZNOST NA ZKOUMANOU PROBLEMATIKU PROMOTÉRŮ

### 5.1 MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK - TEORIE TŘÍ PROUDŮ

V rámci mojí diplomové práce jsem se rozhodla, vůči zkoumanému tématu, použít zde nejvhodnější teoretický rámec, jakým je tzv. Teorie tří proudů, neboli Multiple Streams Framework. Jde totiž o zkoumání procesu tvorby politiky - konkrétně tvorby Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017, a to z pohledu veřejně politických aktérů - aktivních promotérů z řad členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace.

Se vzrůstající nejednoznačností a stále většími globálními změnami se rámec tzv. Multiple Streams Framework stává nástrojem, pomocí kterého lze analyzovat politický proces. V posledních letech se stále více vědeckých článků zaměřuje na analýzu politického procesu v rámci různých problémů, zemí či úrovní vlády. Zdokonalením tohoto teoretického rámce se zabývalo mnoho odborníků ve vědeckých časopisech - těmito odbornými časopisy jsou např. „*European Journal of Political Research*“, „*Policy Studies Journal*“, „*Policy Sciences*“ či „*Journal of Comparative Policy Analysis*“ (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 17). Jedním z důvodů, proč je rámec Multiple Streams Framework používán pro analýzu politického procesu v hojném počtu, je to, že podmínky, za kterých se politiky řídí, se čím dál více podobají předpokladům tohoto teoretického rámce, a to zejména v kontextech, pro něž se původně nevyvíjel (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 17).

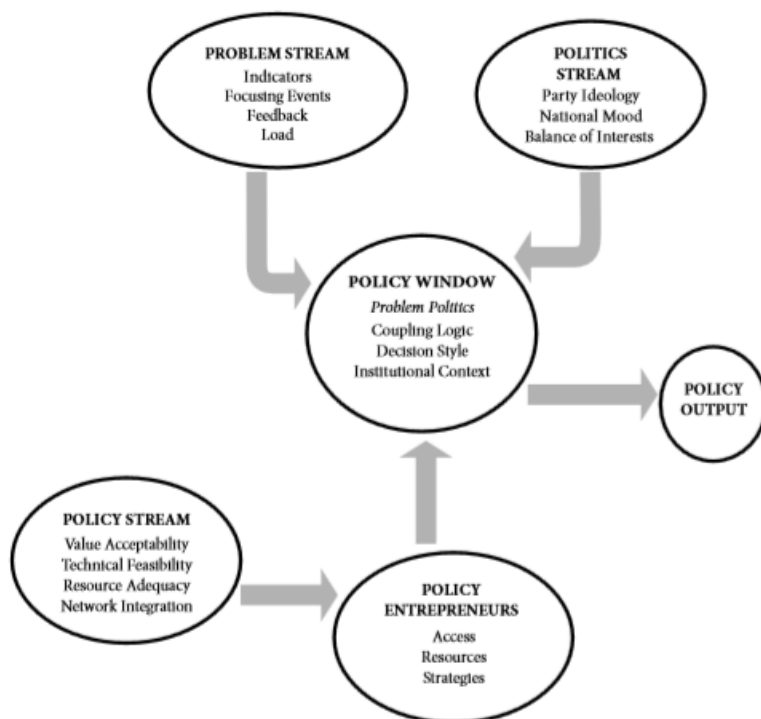
Původně přišel s tzv. konceptem tří proudů John W. Kingdon (1995), jenž se inspiroval autory Michaelem D. Cohenem, Jamesem G. Marchem a Johanem P. Olsenem (1972) a jejich tzv. modelem odpadkového koše v rámci rozhodování v moderních organizacích. Mezi základní předpoklady Multiple Streams Framework patří nejednoznačnost, časová omezení, problematické politické preference, nejasné technologie, nejistá participace, nezávislost proudů apod. Tzv. organizovanými anarchiemi myslí Cohen, March a Olsen např. univerzity, mezinárodní organizace či národní vlády (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 18).

Teorie tří proudů poskytuje pohled na určité perspektivy či rámce, jenž vysvětlují, jak jsou politiky utvářeny skrze národní vlády za podmínek nejednoznačnosti. To vše probíhá v rámci celého procesu tvorby politik na různých úrovních vládních institucí.

Přijetí konkrétních alternativ závisí na tom, kdy dochází k vytvoření dané politiky a na navržení teorie politické manipulace. Skrze politický systém plynou tři proudy: „proud veřejné politiky“, „proud problému“ a „proud politiky“. Každý z proudů je koncipován zcela odlišně od těch dalších, má vlastní dynamiku a pravidla. V určitém zlomovém okamžiku, jenž jsou nazvány jako „policy windows“ neboli „okna příležitostí“, dojde ke spojení s tzv. „policy entrepreneurs“, tedy s „promotéry veřejných politik“. Přítomnost kombinace všech tří zmíněných proudů značně zvyšuje pravděpodobnost, že určité politiky budou přijaty "tvůrci politik" - „policy makers“ (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 65).

Výchozím bodem Teorie tří proudů je nezávislost těchto tří proudů. Nicméně, je-li potřeba získat významnou agendu a je třeba učinit rozhodnutí, musí se tyto nezávislé proudy v určitém okamžiku spojit. Jelikož neexistuje žádné přirozené nebo nevyhnutelné spojení mezi problémem a řešením, je tudíž podle MSF potřeba, aby tyto dvě strany spojovali tzv. promotéři veřejných politik a předkládaly je tzv. tvůrcům politik (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 20).

FIGURE 2.1 Diagram of the Multiple Streams Framework



(Sabatier 2014: 31)

### **5.1.1 PROUD PROBLÉMU (TZV. PROBLEM STREAM)**

V rámci proudu problému - tzv. Problem Stream, politici tvrdí, že se politika vždy snaží reagovat na nějaký vzniklý problém. Podle Teorie tří proudů jsou problémy viděny jako určité podmínky, které tvůrci politik či občané vnímají jako odchylky od toho, jaký by měl doopravdy být ideální stát, a které jsou považovány za veřejné v tom smyslu, že je třeba je vyřešit vládními kroky. I přesto, že se mnoho podmínek jeví občanům či tvůrcům politik jako problém, ne všem se však přikládá politická pozornost. Spíše indikátory, zaměření událostí a zpětná vazba přinášejí specifické podmínky pro pozornost tvůrců politik. Četné indikátory jsou v zásadě relevantní pro tvůrce politik nebo veřejnost, např. údaje o nezaměstnanosti, rozpočtové bilance či statistiky kriminality apod. Je však důležité mít na paměti, že všechny tyto indikátory pouze informují o podmínkách, dokud je aktéři definují jako problémy. Pokud se nějaké podmínky, které již existují delší dobu, mají stát problémem, musí se tyto podmínky stát horšími. Jinak se budou tyto podmínky po takové (delší) době hůře prosazovat za problém (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 21).

Každý den jsou tvůrci politik informováni o velkém počtu problémů a je nemožné se věnovat všem, tudíž se mohou věnovat pouze omezenému počtu. Např. po teroristických útocích či v hluboké recesi jiné problémy jen stěží získávají pozornost. Obecně platí, že čím více je určitá podmínka politicky relevantní, tím více je pravděpodobné, že bude řešena (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 21).

Rámcem Multiple Streams Framework nevidí problémy a jejich závažnost jako objektivní fakta, ale spíše jako sociální konstrukty. Kromě tohoto všeho je důležité samotné rámování problému, jelikož to, jakým způsobem je určitý problém definován, podstatně ovlivňuje řešení, která s ním mohou být spojena (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 22).

### **5.1.2 PROUD VEŘEJNÝCH POLITIK (TZV. POLICY STREAM)**

V proudu veřejných politik jsou politické alternativy vytvářeny v politických komunitách. Politickou komunitou je myšleno volné spojení státních úředníků, zájmových skupin, výzkumníků, konzultantů a akademiků, jenž se podílejí na vytváření alternativ k politickým problémům konkrétních politických oblastí. Převážná většina členů politické komunity jsou politickými odborníky, jenž obhajují a diskutují různé politické myšlenky

(Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 22, 23). Během fáze procesu tzv. "zklidnění" (Kingdon 2011: 127), členové politické komunity rozšiřují a upravují tyto myšlenky. Tento proces je charakterizován značným argumentováním. I přesto, že je původní počet myšlenek poměrně velký, zmíněný proces "zklidnění" vyfiltruje některé z nich, dokud nevznikne omezený počet politických alternativ, z nichž každá je podporovaná podstatnou částí politické komunity. Pouze takové alternativy jsou posléze vážně zohledněny. Tento proces je však silně ovlivněn strukturou politické komunity. To, jak tvůrci politiky hledají řešení jednotlivých problémů a třídí si své myšlenky, závisí na integritě politické komunity - tedy na vazbách mezi jejími členy (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 23).

Proud veřejných politik je připravený k propojení s ostatními proudy, pokud existuje alespoň jedna politická alternativa, jenž může přetrvat. Pokud taková alternativa není k dispozici, rámec Multiple Streams Framework poukazuje na to, že propojení není pravděpodobné (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 24).

### **5.1.3 PROUD POLITIKY (TZV. POLITICAL STREAM)**

Proud veřejných politik se nachází na úrovni politického subsystému, avšak proud politiky se nachází na úrovni politického systému. Zatímco argumentování je dominantní způsob interakce v proudu veřejných politik („policy stream“), tak vyjednávání a získávání moci dominují v proudu politiky („political stream“), kde je posléze vytvořena většina návrhů. Kingdon zde identifikoval tři hlavní prvky proudu politiky - jsou jimi nálada ve společnosti („national mood“), zájmové skupiny („interest groups“) a vláda („government“). Nálada ve společnosti je samozřejmě nejméně, empiricky uchopitelná (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 24). Neuchopitelnost tohoto pojmu vedla některé výzkumníky k tomu, aby ho již nezařazovali jako analytickou kategorii (Zahariadis, Allen 1995 in Sabatier, Weible 2017: 24).

Národní nálada se týká představy, že poměrně velký počet jednotlivců, v dané zemi, má tendenci přemýšlet společně, a že tato nálada se čas od času mění. Kingdon navrhl, aby vládní úředníci se snažili vycítit změny v této náladě a jednali s cílem prosazovat určité body agendy, jenž by se přizpůsobily právě náladě ve společnosti. Nálada ve společnosti se tak vyznačuje silným vnímáním ze strany tvůrců politik (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 24, 25).



Kampaně zájmových skupin jsou druhým prvkem proudu politiky. Čím více zájmových skupin je proti určité myšlence a čím silnější vliv tyto zájmové skupiny mají, tím méně je pravděpodobné, že se o této myšlence bude jednat. Je však důležité mít na paměti, že zájmové skupiny mají více aktivit než jen kampaně, což rámec MSF bere taktéž v potaz. Představitelé zájmových skupin mohou být členy politické komunity a tím navrhopvat různé myšlenky a účastnit se procesu „zmírňování“ (viz. výše „policy stream“) (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 25).

Vlády a legislativy, zejména změny v jejich složení, představují třetí prvek proudu politiky. Například, někteří ministři či poslanci mohou být více otevření určitým myšlenkám, politickým návrhům, nebo mohou některé návrhy vyhovovat ideologii určité strany více než strany jiné, což může hrát ve prospěch některých myšlenek, aby byly uvedeny do politické agendy. Avšak tento prvek proudu politiky se netýká pouze volených úředníků či politických stran, ale i například důležitých administrátorů atd. (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 25).

„Shrneme-li, pak je potřebné tyto tři proudy nahlížet jako v podstatě na sobě nezávislé a mající vlastní dynamiku a pravidla, i když je zřejmé, že společně tvoří komplex politiky a vzájemně se ovlivňují. Podstatné pro jejich propojení jsou však dva následující prvky, které představují okna příležitostí, či veřejných politik, a promotéři veřejných politik.“ (Novotný, Perottino, Polášek 2012: 43)

#### **5.1.4 OKNO PŘÍLEŽITOSTI (TZV. POLICY WINDOW, WINDOW OF OPPORTUNITY)**

Dokonce i v případě, že jsou všechny tři proudy připraveny na propojení v agendu, změna se nemusí projevit automaticky. Propojení tří proudů a možná změna agendy je mnohem pravděpodobnější v určitých okamžicích, jež Kingdon nazval jako tzv. „okna příležitostí“ neboli „okna politiky“ (policy windows). Ačkoliv je pojem „policy window“ obecný termín používaný v odborné literatuře, v poslední době bylo navrženo upřesnit tento termín v rámci zachycení určitých nuancí. Okna příležitostí jsou vzácná (s ohledem na konkrétní politický návrh) a pomíjivá. Mohou být taktéž předvídatelná (volby, rozpočty) či nepředvídatelná (katastrofy) (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier,

Weible 2017: 26).

Mohou se otevřít ve dvou ze tří proudů - v proudu problému či v proudu politiky. Okno se v proudu politiky otevírá, když proběhnou vládní změny ve stranickém složení či noví členové vstupují do legislativního procesu. Nově vstupující aktéři se zajímají o nové myšlenky, a proto jsou otevření novým politickým návrhům. Podobně významný posun ohledně nálady ve společnosti může pak otevřít okno příležitosti (politiky). Oproti tomu se okna příležitostí otevírají v proudu problému ve chvíli, kdy se indikátory výrazně zhorší. Příkladem může být nezaměstnanost nebo rozpočtový schodek ve velmi krátkém časovém období. Zaměřování na události, jakými jsou přírodní katastrofy či teroristické útoky, může taktéž otevřít okno příležitosti (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 26).

Toto byly základní, komplexnější aspekty, kterými se teoretický rámec MultipleStreams Framework zabývá. Mezi ně patří ještě aspekt tzv. promotérů, jímž se zabývám ve své práci blíže, tudíž jej vysvětluji skrze prostředky podrobněji v následující části textu. V návaznosti tak dojde k pochopení, vymezení profilů promotérů, a to i na základně získaných rozhovorů se zmíněnými aktivními členy Rady vlády pro seniory a stárnutí populace (tzv. aktivními promotéry).

### **5.1.5 PROMOTÉŘI (NOSITELÉ) VEŘEJNÝCH POLITIK (TZV. POLICY ENTREPRENEURS)**

„Policy entrepreneurs“ neboli „promotéři veřejných politik“ jsou klíčovými aktéry rámce Multiple Streams Framework. Nemusí zaujímat místo pouze v některé z politických komunit. Mohou být aktéry z řad členů vlády, aktéry z volených či jmenovaných funkcí, ale i aktéry ze zájmových skupin nebo z výzkumných organizací. V zásadě se může stát promotérem veřejných politik jakýkoliv politický aktér (Kingdon 1995: 122, 123). Promotéři veřejných politik k prosazení aspektů určitého problému využívají svůj čas, peníze a energii. Zároveň očekávají v budoucnu jistý zisk ve formě různých benefitů apod. (Kingdon 1995: 179). Výhodami jsou myšlena samotná schválení politik, ve kterých se tito promotéři snažili prosadit různé aspekty, ale i zvýšení bezpečnosti vykonávané práce a podpora jejich kariéry (Kingdon 1995: 123). Promotéři prosazují své návrhy v proudu

veřejných politik a přizpůsobují je tak, aby našli širokou podporu mezi členy politické komunity a vytvořili tak vhodné alternativy. Při otevření okna musí promotéři veřejných politik využít příležitosti zahájení akce. V opačném případě může dojít ke ztrátě příležitosti a promotéři musí čekat, až přijde další (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 28). Promotéři jsou více než pouhými obhájci konkrétních řešení. Jsou také manipulátory problematických preferencí a nejasných technologií (Mintrom and Norman 2009 in Sabatier, Weible 2017: 28). Nositelé veřejných politik musí být schopni připojit problémy k jejich řešením a najít politiky, kteří jsou vnímaví vůči jejich myšlenkám. Šance na získání agendy velmi vzrostou, když jsou všechny tři proudy - proud problému, proud veřejných politik a proud politiky - propojené v jeden. Ne všichni promotéři jsou vždy úspěšní. Úspěšnějšími promotéry jsou ti, kteří mají větší přístup k tvůrcům politik (k tzv. rozhodovatelům). Promotéři s více zdroji, jakými jsou více času, financí a energie na podpoření svých návrhů, mají vyšší míru úspěchu (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 28, 29). Promotéři mají taktéž k dispozici celou řadu nástrojů v rámci argumentačních strategií - rámování („framing of a problem“), hraní na city („affect priming“), salámová taktika („salami tactics“) či používání symbolů („use of symbols“) (Zahariadis 2003: 14; Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer in Sabatier, Weible 2017: 29).

## 6. PROMOTÉŘI A JEJICH PROFILY V ZÁVISLOSTI NA ANALÝZE ROZHOVORŮ<sup>7</sup>

### 6.1 PROMOTÉŘI A PŘÍSTUP K TVŮRCŮM POLITIK - ROZHODOVATELŮM („ACCESS“)

Promotér se ohledně prosazování určitých aspektů mnohdy soustředí i na přístup k tzv. rozhodovatelům - tvůrcům politik. Pokud potřebuje prosadit určitý aspekt a někteří tvůrci politik mu nejsou nakloněni, může promotér využít svého profesního vztahu s určitým nejvyšším rozhodovatelem (instituce, organizace...) a domluvit se s ním na použití určitého řešení v nějakém veřejně politickém dokumentu atd. (Herweg, Zahariadis, Zohlhöfer in Sabatier, Weible 2017: 29).

V rámci výzkumu bylo možné tuto proměnnou operacionalizovat následovně. Dotazovala jsem se na to, jestli respondenti - promotéři hledali někoho, kdo by jim pomohl protlačit jimi vytvořený aspekt. Ovšem ne někdo další z promotérů, tedy z členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, ale z řad výše postavených veřejně politických aktérů, či přímo prvotních autorů (členů pracovních skupin).

#### 6.1.1 AKTIVNÍ ČLENOVÉ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE A PŘÍSTUP K ROZHODOVATELŮM

*„K té Vaší otázce, jestli by bylo možné tam něco protlačit, tak aby se to dostalo. Pak je to stejně předmětem i připomínkového řízení. Tak to možné je, když má člověk bližší vztahy s těmi autory. Spíš s těmi autory, než s ministrem. A ono je to také tím, že ti autoři jsou vděční za každou věcnou připomínku a někteří ti členové na to nějak moc nereagují. Většina těch členů je tam nominována, protože musí. Respektive jsou tam zástupci jednotlivých rezortů. Náměstci ministrů většinou. A ti tam jsou, protože tam musí být. Většinou tam ani nejsou, jsou tam místo nich ředitelé, kteří musí jít, protože je tam někdo delegoval. Takže většina těch lidí je tam, kteří žádné připomínky nedali, ani to moc nediskutovali. Ta aktivní menšina je zhruba třetinová (...). A pak to ministerstvo je vděčný za ty lidi, kteří tam věcně, možná i mimo ten proces toho projednávání nějakou neformální připomínku dali. Upozornili je na něco, nebo jim řekli, že by tam něco mělo být.“*

---

<sup>7</sup> Konkrétní otázky, na které jsou odpověďmi citace z podkapitol této kapitoly, lze nalézt viz. Příloha č. 2: Scénář rozhovoru.

(PROMOTÉR<sub>1</sub>)

*„To, jestli mezi těmi ministerskými úředníky, vyššími úředníky a nejvyššími, kam patří ministryně, jsem měl někoho s kým jsem ty věci, když bylo potřeba, projednával. To záleželo na tématu. To znamená, vždycky je potřeba vyhledat někoho, kdo může ten efekt přinést. (Mluvil obecně o přístupu.)“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

*„Ta negativa jsou, že to není přesně formulované. (Cíle apod. v NAP.) To určitě, nebo obecné, to samozřejmě ano. Ale, že by to někdo nechtěl dělat, o tom my se nebavíme. To dostane úkol a tím to skončilo.“ (PROMOTÉR<sub>3</sub>)*

*„Né, to tam nebylo zapotřebí. To já vím, proč máte jako ty otázky takhle udělaný. Prostě někdy, když se lobbuje, tak musím najít spojence a tak dále. To tady v tomhle tom nebyl nějaký takový...“ (PROMOTÉR<sub>4</sub>)*

*„Ne, ne. Určitě ne. Ale na druhou stranu musím říct, že jsem s paní ministryní osobně byl v tu dobu, a dlouho předtím, dlouholetý osobní kamarád, takže kdybych byl býval něco chtěl vyloženě prosadit, co by bylo zásadní, tak bych se obrátil přímo na paní ministryni, která by pak působila zase na svoje lidi. To se ale nestalo.“ (PROMOTÉR<sub>5</sub>)*

## **6.2 PROMOTÉŘI A ZDROJE („RESOURCES“)**

Při prosazování konkrétních myšlenek a řešení musí být promotéři ochotni investovat své zdroje - „čas, energii, reputaci, peníze k tomu, že budou prosazovat určitou pozici kvůli předpokládanému budoucímu zisku ve formě materiálních, účelových či solidárních užitků“ (Kingdon 1995: 179; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 45). Pro promotéry je tedy klíčové věnovat svůj čas k vytvoření určitého řešení a následně k jeho prosazení. Poté je důležité použít svojí energii k prosazování svých myšlenek, k jednání s tvůrci politik. Dále je možné využít finance poskytnuté jak od zaměstnavatele daného promotéra, tak v některých případech i svoje vlastní. Výsledkem pak může být kladné přijetí konkrétního řešení do veřejně politického dokumentu apod. (Kingdon 1995: 179).

Co se týče času, nebylo tak obtížné provést jeho operacionalizaci. Dotazovala jsem se promotérů, kolik hodin (času) jim trvalo vytvoření podkladu na zasedání, tedy vytvoření prosazovaných aspektů, což se odráželo i v tom, jestli si přípravu museli dělat sami či ne. Taktéž kolik hodin (času) museli strávit na zasedáních. Operacionalizace energie byla obtížnější, avšak mohla jsem skrze ni sledovat posléze to, jestli se promotérům zdálo

prosazování aspektu obtížné či snadné apod. Přítomni na zasedáních být museli, byla to jejich povinnost, z důvodu zvolení do funkce členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, tudíž četnost jejich přítomnosti nemělo smysl dále měřit. Třetím zdrojem jsou finance a ty bylo možno operacionalizovat tak, že jsem se promotérů dotazovala na to, jaké finance mohli využít pro vytváření aspektů a k jeho prosazování - v rámci jejich zaměstnání - jejich nabyté funkce či využili i jejich osobní finance.

## 6.2.1 AKTIVNÍ ČLENOVÉ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE A ZDROJE

### ČAS

*„Ta zasedání trvala půl dne většinou. Od 10:00 do 14:00 hodin, 4 hodiny. A pak je potřeba si to přečíst, což je otázka tak 2 hodin. A pak je potřeba dát ty připomínky, ale protože moje připomínky byly primárně jen k té poslední kapitole... Možná ještě k tomu dobrovolnictví. Tak to bylo tak, já nevím, 3 - 4 hodiny příprava a pak ta samotná jednání.“*  
(PROMOTÉR<sub>1</sub>)

*„Většinou jsem si je vytvářel sám, protože lidi, kteří tady jsou, tak mají svoji práci a tohle to jsem si dělal sám. (Myšleny jsou podklady na zasedání.) Jako dobrovolník. A samozřejmě, když se tady obrátím na nějakého kolegu okolo, tak by mi jako pomohl určitě.“*  
(PROMOTÉR<sub>2</sub>)

*„To není jako na hned. Taky to tvoří půl roku (na MPSV), pak to šlo k připomínkování. Já jim k tomu dám tady na 10 stránek připomínky, návrhy, materiály, které by se teda měly... A oni si sednou a já pak budu hlídat, jestli to oni udělali, co jsem si přál nebo nepřál.“*  
(PROMOTÉR<sub>3</sub>)

*„Prostě konstatování, že ano mělo by se, proto jsme podporovali ty kroky. (...) Někde měl člověk spíš praktickou poznámku, že to nebude nějak dobře fungovat, ale to bylo asi celé. Ty podklady vlastně člověk tak napůl dělal sám, ale měl je z těch názorů starostů a lidí z těch úřadů, z těch sociálních odborů.“*  
(PROMOTÉR<sub>4</sub>)

*„Máte za sebou poměrně rozsáhlý tým lidí, který Vám říká, teď a teď za 10 minut odcházíte na tohle jednání. Pokud je to významnější jednání, tak dostanete materiály 3 dny dopředu, nebo měsíc dopředu. Pokud je to nějaká záležitost tohoto typu, tak to měl někde tajemník, který mi dal podklady a než jsem tam dojel, tak jsem ty podklady zásadním způsobem prostudoval. Na místě jsem si vyposlechl, co se k tomu říká a měl jsem svoje*

*nějaké názory a ty jsem tam nějakým způsobem prezentoval." (PROMOTÉR<sub>5</sub>)*

## **ENERGIE**

*„Tím, že to není vázané na finance, tak to tak složité nebylo. Kdyby to bylo vázané na finance, a to co já si tam vymyslím, musel někdo zaplatit ze státního rozpočtu nebo z toho rozpočtu toho rezortu, tak by to nebylo možné to tam nějak lehce prosadit anebo by to bylo velmi náročné. A pak je to taková ta část, kdy se snaží to tam dostat a udržet. Ale tím, že to je strategie, která řekněme spíš udává směr, než aby zavazovala jednotlivé rezorty a jejich finance na to, aby se to udělalo, tak to zase není tak složité, když to dává nějaký smysl. Má to nějakou připomínku." (PROMOTÉR<sub>1</sub>)*

*„To prosazení v tom akčním plánu nebylo tak náročné. Pak když člověk něco chtěl konkrétního." (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

*„Ne, ne, obtížné, obtížné ne. (...) Zkrátka, když se mi něco nelíbí, tak jim to tam řeknu. Vynadám jim a je po boji. (Smích.) (...) A tak to dělám všude a pořád. (...) Že bych někoho prosil, to ne." (PROMOTÉR<sub>3</sub>)*

*„Ale to tam bylo... Klima bylo výborné, protože to byla skupina lidí, kteří chtěli ten problém vyřešit. Ale pak se to dostane prostě někam jinam a je otázka... Stárnutí to je celoevropský, globální problém. Všichni kolem toho tancují tak nějak. (Smích.)" (PROMOTÉR<sub>4</sub>)*

*„Rozhodně to nebylo vysilující a byly vysilující jiné věci v tu dobu pro mě. (...) Bral jsem to jako nějakou doplňkovou činnost a jednu nebo dvě připomínky jsem k tomu měl." (PROMOTÉR<sub>5</sub>)*

## **FINANCE**

Věnoval se akčnímu plánu v rámci své pracovní doby v instituci, ve které působí. (Tzn. respondent pouze souhlasně přikývl a řekl „Ano". Dále se k této oblasti nevyjadřoval.) (PROMOTÉR<sub>1</sub>)

*„Nad rámec pracovní doby. (Myšlena je příprava na zasedání - vytvoření podkladů, připomínek ke znění akčního plánu.) Jako dobrovolník. Zdarma, když to tak řeknu. Jako aktivista. A tak dál. Jo, takže já mám zájem na tom, aby se ty věci měnily, ale prostě v tom systému, když vidíte, jak peníze prostě tečou, tak je to samozřejmě nefér." (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

Taktéž jako respondent č. 1. (PROMOTÉR<sub>3</sub>)

Taktéž jako respondent č. 1. a 3. (PROMOTÉR<sub>4</sub>)

*„Pro mě to nepřinášelo ani výhody a ani nevýhody. Žádné finanční benefity. Prostě to byla součást mé pracovní náplně, takže jsem se něčeho zúčastňoval.“* Tudíž taktéž jako respondent č. 1., 3. a 4. (PROMOTÉR<sub>5</sub>)

### **6.3 PROMOTÉŘI A MANIPULAČNÍ (ARGUMENTAČNÍ) STRATEGIE („STRATEGIES“)**

Zahariadis přišel s tzv. manipulačními strategiemi promotérů, díky kterým má být dosaženo stanovených cílů. Nejsou stanoveny kompletně všechny strategie, avšak vymezil ty hlavní z nich. Skrze ně můžeme sledovat, jakým způsobem promotéři přemýšlejí při prosazování určitých aspektů, jak dosahují svých cílů, a co vše má dopad na jejich úspěšnost. Strategie jsou zde rozděleny na tzv. symbolické strategie (rámování problémů, užití symbolů a hraní na city ) a tzv. procedurální strategie (salámová taktika). Účelem jakékoliv manipulační (argumentační) strategie je využití konkrétních aspektů, které jsou obsaženy v určité problematice a pomocí nich formulovat přesvědčovací techniky specifickým způsobem. Zároveň na jejich základě přitáhnout pozornost tvůrců politik, kteří mají pro konkrétní problémy a navrhovaná řešení, pochopení. Lidé však mají tendenci k prisuzování přemíry pozornosti vůči různým problémům či k jejich nemístnému ignorování (Zahariadis 2007: 77).

#### **TZV. RÁMOVÁNÍ („FRAMING“)**

Argumentační strategii, jakou je rámování problému, využívají veřejně političtí aktéři k prosazení určitých myšlenek či přímo konkrétního řešení a to s tím, že poukazují na ztráty a zisky při jejich použití/zavedení (Zahariadis 2003: 156; Novotný, Perottino, Polášek 47). V tzv. prospektové teorii byl tento pojem rámování užit. Určitý aktér tak může uvést problém jako odchylku od momentálního stavu, tedy poukázat na možnou ztrátu, aby došlo k ovlivnění následující volby ostatních aktérů. Lidé totiž kladou větší význam případným ztrátám, než ziskům, čímž je tedy jasné, co je více ovlivňuje při jejich rozhodování (Novotný, Perottino, Polášek 2012: 47). „Lidé totiž vnímají zisky a ztráty nikoli ve vzájemném symetrickém vztahu a podle jejich závažnosti, ale především s ohledem k jejich samotné existenci.“ (Jervis 1992 podle Zahariadis 2007: 77; Novotný,



Perottino, Polášek 2012: 47) Myšlenka případné ztráty je zkrátka vnímána mnohem více negativně, než jak pozitivně může být vnímán zisk sám o sobě. Aktéři budou více bojovat za prosazení určité myšlenky spíše v té chvíli, kdy se budou snažit vykompenzovat nějakou ztrátu, než když se soustředí na možný zisk (Tversky a Kahneman 1981 podle Zahariadis 2007: 77; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 47). Veřejně političtí aktéři tak apelují na použití odvážných a tvrdších politik, pokud mají mít značný vliv na odvrácení ztrát, a to v oblasti jejich pověsti či věrohodnosti apod. (Zahariadis 2007: 77; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 47).

Při svých argumentacích tak promotéři veřejných politik používají rámování ve svůj prospěch - k protlačení určité myšlenky do určitého politického dokumentu. Pokud promotéři prezentují svá navrhovaná řešení jako značné odchylky od současného stavu, tak nutně mívají na problémy jako na možné ztráty, které je těmito významnými řešeními důležité vyrovnat, vykompenzovat. Na druhou stranu, pokud promotéři navrhovaná řešení jsou malými zásahy či pouze udržují současný stav, musí se poukazovat na problémy jako na zisky a využití jiných řešení se formuje jako přiblížení se naopak právě ztrátám. Této strategie se musí promotéři držet proto, aby bylo uděláno vše pro dosažení jejich cíle v jakémkoliv případě (Novotný, Perottino, Polášek 2012: 47).

### **TZV. SALÁMOVÁ TAKTIKA („SALAMI TACTICS“)**

Při strategii nazvané jako tzv. salámová taktika, promotéři veřejných politik jednájí v rámci jednotlivých kroků. Rámec Multiple Streams Framework využívání této strategie očekává především u promotérů, kteří jsou na vysokých postech a mají tak stanovené i vysoké cíle, které chtějí splnit. V rámci prosazení jejich řešení předpokládají ohromný dopad pro zkoumané problematiku. Taková komplexní řešení se však mohou zdát jako příliš náročná na aplikaci a s možností ztráty, tudíž jejich prosazení nemusí být jednoduché. Své řešení tak tvůrcům politiky předkládají po jednotlivých částech, aby se možné smýšlení o rizikovosti posléze alespoň z části vytratilo a mohlo tak dojít k přijetí tohoto řešení. Po určitém čase tvůrci politik přijdou na to, že sebou nechali manipulovat, ale od daného řešení již neodstoupí, protože jeho projednávání věnovali příliš ze svých osobních zdrojů apod. (Zahariadis 2007: 78; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 49).

### **TZV. SYMBOLY („SYMBOLS“)**

Při využívání symbolů jde především o poznávání jejich významu, zpracování

informací a jednání na základě momentálního, mnohdy intenzivního projevu emocí a afektu. Diskurz mezi prosazujícími veřejně politickými aktéry a mezi tvůrci politik, lze pomocí symbolů zaměřit na konkrétní oblasti zkoumaného problému. Tvůrci politik se pak naklánějí k myšlenkám, které jsou jim citově blíže či se rozhodují podle toho, jaký rozdíl je mezi navrhovanými řešeními a současným stavem. Promotér může využitím symbolů, jako argumentační strategie, dosáhnout masového oslovení lidí, kterých se daný problém přímo dotýká (Zahariadis 2003: 156; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 47: 48). Symboly, které se přímo dotýkají identity každého jedince a vzbuzují tak silné emoce, jsou symboly tzv. vysokého řádu (např. státní hymna). Promotéři veřejných politik, využitím tohoto typu symbolů, mají větší příležitost získat pro své myšlenky širší okruh politických „posluchačů“ (Zahariadis 2003: 156,157; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 48). „Propojení tří proudů bude pravděpodobně úspěšnější, jestliže navrhované řešení bude prezentováno jako výrazná odchylka od statu quo a problém bude s pomocí vhodných symbolů prezentován jako ztráta. Pokud navrhovaná řešení představují menší odchylky či zachování statu quo, pak bude úspěch propojení pravděpodobnější, když budou problémy s pomocí vhodných symbolů rámovány jako zisky.“ (Zahariadis 2007: 78; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 48)

### **TZV. HRANÍ NA CITY („AFFECT PRIMING“)**

Předchozí zmíněné manipulační strategie Zahariadis uvedl již ve svém díle z roku 2003. V roce 2007 však ve své knize předložil další strategii, jakou je právě tzv. hraní na city. Zde se nehledí pouze na samotné jazykové prostředky, ale i na probouzení emocí v posluchači (Etzioni 1992; Sniderman, Brody a Tetlock 1991 podle Zahariadis 2007: 77; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 48). Autor Barbalet uvádí, že „emoce je ústředním prvkem sociálních procesů nejen proto, že je zásadní pro identitu a přídruženost, ve kterých je její role často uznávána, ale také proto, že je nutným základem společenského jednání, a proto že je zodpovědná za formu, jakou jednání má“ (Barbalet 1998: 65 podle Zahariadis 2007: 77; Novotný, Perottino, Polášek 2012: 48). Dle Zahariadise dochází k ovlivňování postoje vlády skrze náladu ve společnosti. To z důvodu, že negativní nálada má negativní dopad na samotné zhodnocení určitého stavu, tudíž vyzdvihuje negativní smýšlení jedné skupiny lidí o skupině druhé a podobně (Novotný, Perottino, Polášek 2012: 48, 49).

Operacionalizace proměnných spojených s manipulačními - argumentačními strategiemi byla v celku obtížná. Dotazovat jsem se musela na jednotlivé strategie promotérů zvlášť, a to skrze jejich odlišné charakteristiky, které předjímá teoretický rámec Multiple Streams Framework, což vysvětluji níže. Abych zjistila, jestli používali i jiné strategie či se mohlo stát, že pouze jiné, dotazovala jsem se jich na to, jakým způsobem při prosazování aspektů na zasedáních argumentovali. Jaký typ argumentace používali, když projednávali znění akčního plánu s ostatními veřejně politickými aktéry.

### 6.3.1 AKTIVNÍ ČLENOVÉ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE A ARGUMENTAČNÍ STRATEGIE

*„Nejlepší je použít nějaká data, informace, protože lidé pak nechtějí, pokud tomu úplně dobře nerozumí, nechtějí jít do té protiargumentace, protože ty informace nemají. (...) Protože to jsou lidé - poslanec, senátor, náměstci, kteří nechtějí být za hlupáky, takže stačí mít ten argument dobře zpracován. Být připraven na to, kdo by proti tomu mohl... Když je tam zástupce VZP... To jsme řešili několikrát. (...) Člověk už ví, jak ten člověk argumentuje. Anebo se domluví třeba s paní X, že to je společný zájem a ona to pak podpoří a zase ona je kapacita v dané oblasti, takže nikdo si nedovolí říkat, že to tak není, nebo že by to tam nemělo být v tom akčním plánu. Samozřejmě to musí být věci, které jsou rozumné a mají nějaký smysl. Ne, že si tam... Člověk vymyslí něco.“ (PROMOTÉR<sub>1</sub>)*

*„Ta moje činnost je hodně expertní, to znamená dodávám tam názory, argumenty, které se týkají určitých oblastí, ve kterých se orientuji anebo v těch, ve kterých jsem třeba vymezen funkčně. (...) Pokud byla data, tak věcné argumenty, jinak příběhy, tak jak to skutečně je, protože díky působení vím přesně, jaké to stárí je a to je pak tam samozřejmě i jako hraní na city, ano.“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

*„Musíte mít argumenty. Když něco navrhujete, vždycky musíte mít argumenty, proč to navrhujete. (...) Vždycky se používají argumenty. Při každém návrhu musíte mít argument. Jinak je to k ničemu. Vždycky na úrovni tedy těch ministerských, i když jednáte s ministryní. Vždycky musíte mít argumenty, proč to chcete. Teď jde o to, jestli ona má argumenty přesnější než vy. A my musíme být vždycky chytřejší, než ten s kým jednáme. A mít ty argumenty. Proto máme ten svůj vlastní výzkum a tak dále. (...) Že to chceme jenom, tak to ne. Vždycky, my to chceme proto a proto a proto a proto. A když to neuděláte, tak to bude mít tyto a tyto důsledky.“ (PROMOTÉR<sub>3</sub>)*

*„Ne, ne. To jsem prostě jenom řekl (z připravených podkladů pracovníky), protože ti lidé to vnímali, protože jak už jsem jednou říkal... To byla skupina lidí, která věděla, co chce dělat. Proč. Jaké jsou problémy. Takže maximálně řekl, no to jsem si neuvědomil. Ale to dávám jako příklad. Tam nebyly nějaké, že by to byly tvrdé, nějaké boje nebo něco, to né, to vůbec ne.“ (PROMOTÉR<sub>4</sub>)*

*„No, samozřejmě, tam v každém případě asi je potřeba na to nahlížet, ať se to týká jakéhokoliv typu jednání této Rady nebo celé řady jakýchkoliv jiných Rad, mít jakousi analýzu, jakousi znalost toho prostředí, ze kterého pocházíte a které zastupujete. A potom nějakým způsobem argumentovat, proč se má daná věc buď schválit v navržené podobě, nebo nějakým způsobem modifikovat na základě nějakých znalostí, faktů. Když se budeme bavit konkrétně o této, tak poukazuji na skutečná fakta, reálné příběhy. (...) Každý se dívá na problematiku ze svého úhlu pohledu a ta se liší rezort od rezortu, protože každý sleduje něco jiného. Ve finále vznikne nějaká syntéza, kdy některé věci jsou akceptované, některé akceptované nejsou.“ (PROMOTÉR<sub>5</sub>)*

#### **6.4 PROMOTÉŘI - AKTIVNÍ ČLENOVÉ RADY VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE A TZV. VÝSTUPY**

Využitím prostředků, jakými jsou přístup k rozhodovatelům (tvůrcům politik), zdroje (čas, energie, finance) a manipulační (argumentační) strategie, bylo umožněno dosažení prosazení myšlenek do priorit akčního plánu - MSF je označuje za tzv. výstupy. Jednotliví promotéři tak cílili na oblasti akčního plánu, které jsou jim nejbližší (v rámci jejich pracovního, institucionálního prostředí). V souvislosti s tím se promotéři orientovali buď na jednu oblast či zasáhli do všech priorit, protože chtěli ovlivnit obsah akčního plánu komplexněji.

*„Já jsem tam dával připomínky k oblasti, která je mi nejbližší, to znamená sociálních a zdravotních oblastí. (...) To je ta dlouhodobá péče. Zdravé stárnutí. (...) Preventivní programy... A potom tam byla péče o nejkřehčí seniory s omezenou soběstačností.“ (PROMOTÉR<sub>1</sub>)*

*„Ano, vyjádřil jsem se určitě ke všem kapitolám, samozřejmě, protože tady jde o postavení starého člověka ve společnosti. A jde o to, že i když je ten dokument zase lepší, než ten předchozí, tak pořád je to o lidech, kteří jsou mimo hlavní proud a je jim potřeba pomoci.“ (PROMOTÉR<sub>2</sub>)*

*„Zasáhli jsme do všech okruhů... Všechny byly pro nás důležité v podstatě. (...) NAP má 56 úkolů, nebo kolik. Tak cca 10 jsme tam prosadili z těch 56.“* (PROMOTÉR<sub>3</sub>)

*„Ano, u každé té oblasti jsem se vyjadřoval za naši organizaci.“* (PROMOTÉR<sub>4</sub>)

*„Šlo nám o zajištění kvalitního prostředí pro seniory. Aby mohli plnohodnotně využívat různých prostředků, společenských zdrojů... Důležitá je mobilita.“* (PROMOTÉR<sub>5</sub>)

## **6.5 SHRnutí - NALEZENÉ PROFILY PROMOTÉRŮ**

V návaznosti na získané rozhovory s aktivními promotéry - se členy Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, kteří se aktivně vyjadřovali na zasedáních při prosazování různých aspektů a na ukotvení teoretickým rámcem Multiple Streams Framework, je možné nalézt určitou shodnost i nesoulad při využívání prostředků k dosahování protlačené myšlenek, názorů. Je tak možné vyprofilovat činnost těchto aktérů a poukázat tak na to, jak rozdílně či shodně využívají svých osobních možností.

Promotéři berou zřetel na vyjednávání s tvůrci politik (s rozhodovateli veřejných politik) při prosazování konkrétních názorů do dokumentů apod. Zde tři dotázaní členové Rady vlády pro seniory a stárnutí populace uvedli, že pokud by z jejich pohledu bylo potřeba nějaký aspekt prosadit do akčního plánu, vyhledali by aktéra, který by ke splnění jejich požadavku byl momentálně nejbližší. Mohlo by jít jak o aktuální ministryni/ministra ve funkci, tak přímo o nejbližšího autora (člena pracovní skupiny) prvotního znění akčního plánu. I přes to, že konkrétně v této zkoumané situaci, nebylo zajišťování takového přístupu potřeba, jelikož zástupci ministerstev byli vděční za každou připomínku odborníků, kteří se v Radě vlády pro seniory a stárnutí populace nacházeli, dotázaní aktivní promotéři poukazují na takovou možnost. Promotéři uvádí, že měli možnost připomínkovat pracovní verzi znění akčního plánu už při jeho tvorbě - poskytovat pracovním skupinám odborný náhled (viz. citace z kapitoly 3.2., proto již zde v analýze duplicitně neuvádím). Další dva respondenti rovnou odmítají hledání nějakého spojence, protože se při prosazování myšlenek do akčního plánu nad tím pozastavovat nemuseli. Na Ministerstvu práce a sociálních věcí se prvotním zněním akčního plánu totiž zabývali členové čtyř pracovních skupin a připomínkováním posléze v největší míře zástupci organizací, asociací atd. Zástupci ministerstev, kteří zasedali s těmito odborníky v rámci jednání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, už tedy spíše vyslechli připomínky těchto expertů a nechali si v mnohém dalšími názory poradit, jelikož problematiky spojené se seniory znají výborně

přímo z praxe.

Pro všechny dotázané promotéry nebylo náročné prosadit určitý aspekt. Udávají, že v důsledku skutečnosti, že na akční plán nebyly navázány žádné finance, které by ze státního rozpočtu plynuly v rámci plnění strategických cílů a opatření, nemuselo se nějakým zdlouhavým způsobem diskutovat o tom, proč by prosazovaný aspekt v akčním plánu zaznít neměl. Tento dokument je deklaratorního charakteru - skrze něj se doporučuje, jak se k daným prioritám mají stavět statutární města ČR.

Všichni členové Rady vlády pro seniory a stárnutí populace měli povinnost být přítomni na zasedáních, která se v konkrétní den (zde proběhly celkem tři zasedání) uskutečnila vždy od cca 10:00 do 14:00. Pracovní skupiny na ministerstvu pracovaly na ucelenějším znění plánu, dle člena Rady, až několik měsíců. Co se týče zmíněných promotérů, věnovali se pročetí předkládaného znění pracovními skupinami a sepisováním připomínek v řádu několika hodin. Čtyři z pěti respondentů si připomínky - podklady pro zasedání připravovali vlastními silami. Jeden promotér měl pod sebou k dispozici skupinu pracovníků, kteří podklady zpracovali za něj, a následně si je nastudoval.

Ohledně financí promotéři zmiňovali, že přípravu na zasedání plnili v rámci své pracovní doby - celkem čtyři členové. Jeden člen toto okomentoval jako jeho dobrovolnou činnost. Poznámkování a přípravě podkladů se věnoval nad rámec své pracovní doby. (Více finanční stránku nikdo z respondentů nekomentoval.)

Všichni dotázaní aktivní promotéři se shodují na tom, že při prosazování je důležité své argumenty podložit daty z různých analýz. Jeden respondent dále zmiňuje to, že může zvýšit důvěryhodnost svých argumentů tím, že osloví jiného člena, jelikož je expertem v oblasti, pro kterou chce do akčního plánu prosadit nějaký aspekt. Dva respondenti se shodují na tom, že je důležité mít argumenty opravdu promyšlené a být tak doslova chytřejšími, než jak mohou argumentovat jiní členové. Mít takové argumenty, které obstojí v jakékoliv veřejně politické diskuzi. Ostatní se tak buď rovnou nebudou chtít do takové diskuze pouštět, protože na sebe nechtějí vrhat špatné světlo či se do ní pustí, ale tak či tak musí připravené argumenty obstát, pokud má dojít k prosazení aspektu. Druhý aktér poukazoval zároveň na to, že argumenty je nutné užít s úmyslem manipulace - určitý aspekt musí být obsažen v akčním plánu z předem definovaného důvodu, jinak nastanou jisté negativní důsledky (MSF - tzv. rámování). Další dva respondenti vnímali důležitost argumentace při využití reálných, životních příběhů, kterých měli možno nabýt v rámci pracovní doby. Docházelo tak k přenášení mnohdy spíše negativní energie na další

promotéry, aby vnukli ostatním potřebu použít prosazovaný aspekt do znění akčního plánu (MSF - tzv. hraní na city). Přenášeli tak specifický typ nálady na další členy, čímž si jistým způsobem pomáhali při prosazování aspektu. Další promotéři - posluchači měli možnost získat povědomí o reálných situacích, kterým se může předejít, pokud se začne plnit tento aspekt. Jeden respondent si nevybavuje, že by užil nějakou argumentační strategii při prosazování, pouze využil podklady (pouze věcné argumenty), které mu vytvořil pracovní tým a ty na zasedání tlumočil. Promotéři při jednání o konkrétním znění akčního plánu nepoužívali nic, co by se alespoň blížilo zbylým manipulačním strategiím - používání symbolů a salámové taktice, kterou zmiňuje teoretický rámec Teorie tří proudů. Další dvě argumentační strategie však užity byly, jak je zde jasně vidět.

Posléze můžeme interpretovat tzv. výstupy, pro jejichž prosazení bylo využito analyzovaných prostředků (přístup k rozhodovatelům, zdroje, manipulační strategie) aktivními promotéry. Jejich využitím tak aktivní promotéři dosáhli protlačení aspektů, které odpovídaly jejich institucionálnímu (pracovnímu) prostředí. Prosazení do té konkrétní oblasti, která jim byla nejbližší. Dva promotéři sledovali své prioritní zájmy o prosazení aspektů do konkrétní oblasti/dvou oblastí - priorit/y, či ve třech případech vnesli promotéři aspekty do všech priorit obsažených v akčním plánu.

V proudu veřejných politik se MSF zaměřuje i na tzv. kritéria výběru idejí, tedy na to, proč se konkrétní řešení stává relevantním pro daný problém. Prvním kritériem je technická proveditelnost, která poukazuje na problematičnost implementace řešení. Pokud se zdá prosazované řešení příliš složité na jeho implementaci, tak je menší šance, že bude prosazeno. Avšak v případě, že je řešení jednoduché v rámci jeho implementace, jeho šance na prosazení je mnohem vyšší (Zahariadis 2007: 72). Přesně to se potvrzuje i v tomto případě. Není potřeba zajištění žádné náročné administrativy, ani toho, kdo ji bude vykonávat, kdo přesně bude mít zodpovědnost za realizaci/plnění priorit akčního plánu. Neřešily se žádné technické požadavky pro plnění vizí apod.

Druhým kritériem je hodnotová přijatelnost, jenž míří na důležitost hodnot, které jsou obsaženy v prosazovaných myšlenkách. Pokud tyto hodnoty souhlasí, nebo mají blízko k hodnotám, které zastávají političtí odborníci, mají větší šanci být prosazeny skrze tvůrce politik, než kdyby tomu bylo naopak (Zahariadis 2007: 72). V tomto případě se nemusela ostatních politických posluchačů prezentovaná řešení dotýkat přímo hodnotovým ukotvením, ale je vidět spíše potřeba odborných vyjádření v projednávaném tématu.

Třetím kritériem je finanční náročnost, jenž se orientuje na to, že méně finančně

náročná řešení budou pro politické odborníky více atraktivní a tím lépe prosaditelná (Zahariadis 2003: 8). Prosazování řešení dotázanými promotéry bylo snadné právě z důvodu žádné finanční náročnosti, jelikož na plnění priorit akčního plánu nebyly navázány žádné finance.

Aktivní promotér - respondent:	Přístup k rozhodovatelům (tvůrcům politik):	Zdroje:	Manipulační (argumentační) strategie:	Výstupy - prosazené části priorit:
P <sub>1</sub>	Uvažoval by nad přístupem k autorům základního znění akčního plánu (nebyl však využit). + Měl možnost jako člen Rady připomínkovat pracovní verzi už při její tvorbě.	<p><b>Čas</b> - Cca několik hodin na pročetění a přípravu materiálů na zasedání. - Vytvářel si je sám.</p> <p><b>Energie</b> - Prosazení nebylo náročné, jelikož dokument není navázán na finance.</p> <p><b>Finance</b> - V rámci svého zaměstnání.</p>	<p>- Podložená data.</p> <p>- Vědět, kdo jak argumentuje.</p> <p>- Ostatní se nebudou chtít pouštět do protiargumentace, když budou vědět, že nemají proti tomu druhému šanci a vrhnou na sebe špatné světlo.</p> <p>- Možnost spojit se s jiným promotérem odborníkem na danou oblast a argumentovat společně.</p>	<p>- Zdravé stárnutí.</p> <p>- Péče o nejkřehčí seniory s omezenou soběstačností.</p>
P <sub>2</sub>	Uvažoval by nad přístupem k autorům základního znění akčního plánu, ale i k ministrovi/ministryni, pod kterou text vzniká. + Měl možnost jako člen Rady připomínkovat	<p><b>Čas</b> - Stejně jako P<sub>1</sub>.</p> <p><b>Energie</b> - Prosazení nevnímal jako náročné.</p> <p><b>Finance</b> - Věnoval se tomu nad rámec své pracovní doby.</p>	<p>- Data, věcné argumenty.</p> <p>- Použití reálných příběhů z praxe - tzv. hraní na city (MultipleStreams Framework).</p>	<p>- Prosazoval aspekty do všech priorit akčního plánu.</p>



	pracovní verzi už při její tvorbě.			
<b>P<sub>3</sub></b>	Neuvažoval nad tím, protože zápornou odpověď při prosazování nebral jako odpověď. + Měl možnost jako člen Rady připomínkovat pracovní verzi už při její tvorbě.	<b>Čas</b> - Stejně jako P <sub>1</sub> a P <sub>2</sub> . <b>Energie</b> - Prosazení nebylo náročné, protože nesouhlas nebere jako odpověď - zkrátka co chce, aby zaznělo v dokumentu, to tam bude. <b>Finance</b> - Stejně jako P <sub>1</sub> .	- Vlastní analýzy, data. - Mít nachystané lepší, chytřejší argumenty, než jaké si myslím, že budou mít ostatní. - Nezavedení aspektu do akčního plánu může přinést negativní důsledky - tzv. rámování problému (Multiple Streams Framework)	- Prosazoval aspekty do všech priorit akčního plánu.
<b>P<sub>4</sub></b>	Neuvažoval nad tím, dle něj zde nebylo potřeba řešit přístup. + Měl možnost jako člen Rady připomínkovat pracovní verzi už při její tvorbě.	<b>Čas</b> - Stejně jako P <sub>1</sub> , P <sub>2</sub> a P <sub>3</sub> . <b>Energie</b> - Prosazení náročné nebylo - přístup ostatních vnímá jako výborný - chtěli poradit. <b>Finance</b> - Stejně jako P <sub>1</sub> a P <sub>3</sub> .	- Data, věcné argumenty (připravené podklady od pracovního týmu).	- Prosazoval aspekty do všech priorit akčního plánu.
<b>P<sub>5</sub></b>	Přátelské vztahy s tehdejší paní ministryní, tudíž bylo možno využít, pokud by chtěl. + Měl možnost jako člen Rady připomínkovat pracovní verzi už při její tvorbě.	<b>Čas</b> - Vše připravoval pracovní tým. <b>Energie</b> - Prosazení nebylo náročné - bráno jako doplňková činnost v tu dobu <b>Finance</b> - Stejně jako P <sub>1</sub> , P <sub>3</sub> a P <sub>4</sub> .	- Data, věcné argumenty. - Reálné příběhy - tzv. hraní na city (Multiple Streams Framework).	- Kvalitní prostředí pro život seniorů.

Můžeme vidět, že je zde hned několik vyprofilovaných typů promotérů, jenž nelze shrnout do nějakého menšího uspořádání. Každý se totiž instinktivně chová a jedná tak, jak v danou situaci považuje za vhodné. Každý se pohybuje v trochu jiném pracovním prostředí, může tak nahlížet na zkoumanou problematiku trochu jinými očima. Tudíž i prostředky, které mu napomáhají dosahovat svých stanovených cílů, využívá jiné, než jiný promotér. I přesto, že se všichni dotázaní promotéři zajímají o totéž téma, o tutéž problematickou oblast, nesnaží se jí rozumět a řešit ze stejného úhlu. Přemýšlí o přístupu k tvůrcům odlišně, využívají v některých případech jiné zdroje a data pro argumenty se zkušenostmi jsou jim poskytována skrze jejich institucionální prostředí.

Co se týče samotné úspěšnosti promotérů a toho, kolik aspektů se jim podařilo prosadit do konkrétní priority akčního plánu, je odpověď jasná. Jelikož na plnění akčního plánu nebyla vymezena žádná částka ze státního rozpočtu pro jednotlivé krajské oblasti ČR a posléze se ani nedělo nic se skutečností jejich případného neplnění, nebylo pro dotázané promotéry nijak obtížné prosadit prezentovaný aspekt. Ministerstvo práce a sociálních věcí bylo vděčné za cenné rady a bez dalších diskuzí zařadilo komentář odborníků (z řad členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace) do znění akčního plánu. Dokument je pouze doporučujícím dokumentem, a i když nebylo těžké cokoliiv pádného prosadit, promotéři, které jsem dotázala, se spíše na zasedáních snažili o osvětu ostatních veřejně politických aktérů, kteří se třeba v této oblasti neangažují až takovou měrou, jako oni sami. Chtěli tak dosáhnout toho, aby politika stárnutí nebyla opomíjena a kladl se na ní velký důraz. Každý z promotérů se věnoval prosazování aspektů v jemu blízkých oblastech - prioritách, kde byli ihned vyslyšeni a prosazované aspekty se do znění akčního plánu doplnili či upravili.

## ZÁVĚR

Cílem diplomové práce bylo hlouběji nahlédnout do procesu tvorby politiky, konkrétně Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017, a to z pohledu veřejně politických aktérů, jenž se aktivně podíleli na jeho znění. Spolupracovali na něm čtyři pracovní skupiny a členové Rady vlády pro seniory a stárnutí populace. Druhá skupina aktérů byla stěžejní pro tuto práci, a to z perspektivy teoretického rámce Multiple Streams Framework, který pracuje s pojmem promotér.

Skrze prvotní analýzu dokumentů, a posléze i analýzu primárních dat, bylo umožněno o něco jasněji uchopit činnost dotázaných promotérů při prosazování aspektů do akčního plánu a poukázat na to, jakým (jiným) způsobem každý promotér smýšlí v podstatě v tutéž chvíli.

Proces tvorby akčního plánu je datován na rok 2011 a 2012, kdy se členové Rady vlády pro seniory a stárnutí populace sešli na zasedáních celkem třikrát a připomínkovali jeho pracovními skupinami předložené původní znění. Z analýzy dokumentů došlo k vymezení deseti, resp. devíti (jeden aktér pouze zastupoval jiného člena) aktivních promotérů - těch, kteří se aktivně vyjadřovali na zasedáních při prosazování svých názorů a podložených argumentů. Z rozhovorů s aktivními promotéry vyvstalo na povrch, že používají v některých případech odlišné prostředky k dosahování svých cílů. Teorie tří proudů zmiňuje u konceptu promotérů (nositelů veřejných politik) skutečnosti, jenž napomáhají takovému aktérovi protlačit své myšlenky, názory ve veřejně politickém procesu.

Dotázaní tak přemýšleli o využití vztahu či přístupu k tvůrci znění akčního plánu nebo k nejvyššímu rozhodovateli, jakým zde byla ministryně/ministr. Jiní nepřemýšleli, že by něčeho takového užít mohli, protože prosazení aspektu nebylo nikterak složité. První hypotéza se mi tak potvrdila pouze z části. Orientovala se na to, zda úspěšnějšími promotéry mohou být ti, kteří mají bližší přístup k rozhodovatelům. Dotázaní o využití přístupu přemýšleli, ale nevyužili jej, protože ho při prosazování nebylo potřeba. Avšak mohlo to být ovlivněno také tím, že se promotéři měli možnost podílet odborným poznámkováním na tvorbě již pracovní verze znění akčního plánu. Tato hypotéza by šla pravděpodobně lépe otestovat třeba při prosazování aspektu do zákona, jelikož na něj již určité finance navázané jsou, potírá se i jeho neplnění/porušování - není tak pouze deklarativním dokumentem, jako v tomto případě.

Kromě povinnosti být přítomen na několika hodinovém zasedání, tak i samotnému

pročtení a připomínkování akčního plánu věnovali aktéři cca stejně tak dlouhý čas. Avšak následné protlačení aspektu do znění akčního plánu nevidí jako náročné, protože přisedící členové nejenom pozorně poslouchali přednesené poznámky, ale byli vděční za každou odbornou připomínku, která se mohla ve znění uvést a dosahovat tak jejím plněním zlepšování nastalé situace ohledně prohlubující se demografické krize. S tou se totiž pojí nespočet problémů, které je potřeba řešit, jak již bylo uvedeno na začátku práce. Finance dotázaným byly poskytovány v rámci jejich nabyté funkce - v rámci zaměstnání. Jeden respondent na finanční stránku nahlížel odlišně, práci spojenou s přípravou na zasedání vykonával mimo svoji pracovní dobu. Jelikož akční plán není navázán na finanční zdroj, dotázaní aktivní promotéři měli možnost prosadit aspekty v celku snadným způsobem, čemuž zde nebylo ani tak kvůli většímu množství zdrojů, ale spíše díky jejich expertnímu postavení. V důsledku jejich odborného náhledu, přímo z pracovního prostředí, jim byla věnována maximální pozornost a jejich rady, názory byly velmi cenné. Další hypotézu, která mířila na to, že promotéři s více zmíněnými zdroji mají větší šanci uspět, zde tedy vyvracím.

Ukazuje se, jak u aspektu přístupu k rozhodovatelům, tak u přístupu ke zdrojům, že teoretický rámec Multiple Streams Framework neobsahuje všechny situace, za kterých mohou aktivní promotéři veřejných politik jednat, činit. U těchto aspektů totiž záleží na druhu dokumentu, jestli v rámci jeho projednávání závisí na skutečnostech zachycených v hypotézách či jsou v podstatě zanedbatelné.

V oblasti manipulačních strategií se však myšlenky promotérů docela rozchází. I když všichni promotéři primárně využívají pro argumentace data z různých analýz, manipulační strategie pak tři z dotázaných formují určitým způsobem. Tzv. rámování problému využívá jeden z respondentů a tzv. hraní na city další dva respondenti, což obsahuje teoretický rámec Multiple Streams Framework. Dva respondenti žádnou manipulační strategii (uvedenou v MSF) nevyužili. Použili věcné argumentace, data. Tzv. používání symbolů a tzv. salámovou taktiku jsem nezaznamenala. Poslední hypotéza, která se orientovala na to, že promotéři, kteří využívají tyto čtyři manipulační strategie, mají větší šanci uspět, se potvrdila pouze z poloviny. Nejenom, že zároveň využili i dat z různých analýz, věcných argumentů, ale další dva promotéři prosadili svůj aspekt do strategického typu dokumentu, i když neužili žádné manipulační strategie.

Skrze využití zmíněných prostředků došlo k prosazení aspektů do priorit akčního plánu - dosažení tzv. výstupů. Dva z dotázaných promotérů se soustředili pouze na některé

z oblastí, další tři promotéři pak mířili na prosazování idejí do všech oblastí zmíněných v akčním plánu. Hodnotící kritéria zároveň poskytují oporu v tom, jak se nějaké řešení může stát snadněji prosaditelným. V tomto případě byla odbourána technická náročnost implementování přednesených aspektů, hodnotová přijatelnost splňovala požadavky ostatních členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, ve formě předkládání odborných rad z oblastí obsažených v akčním plánu a finanční náročnost se vůbec neřešila (žádné finance na plnění určeny nebyly).

Podařilo se tak nahlédnout do činnosti veřejně politických aktérů skrze dokumenty a získané rozhovory, a to především díky formě teoretického rámce Teorie tří proudů a konceptu promotérů. Určitě je možné tento výzkum dále rozšířit, a to jak z hlediska další činnosti těchto aktérů na novém akčním plánu, který má vejít v platnost pro rok 2018. Tato práce může být jak určitým „návodem“, jak pracovat s pojetím promotérů, tak může být i odrazovým můstkem pro další bádání v této oblasti. Může být i shrnutím pro samotné aktéry a rozšířením obzorů v možnostech chování, jednání ostatních veřejně politických aktérů při procesu tvorby politik. Ať už jde o zkoumání vytváření dokumentů z řad těch strategických, nebo jako impuls pro další bádání procesu tvorby jiného typu veřejně politického dokumentu.

## **SUMMARY**

The diploma thesis focus on the policy-making process of the National Action Plan for Positive Ageing for the Period 2013 - 2017, from the viewpoint of members of the Government Council for Seniors and Population Ageing, who created it. There was possibility to ask five of these public policy actors, all of these agreed with the interview. The scenario of qualitative interviews was formed by a theoretical framework the Multiple Streams Framework. Many aspects of policy entrepreneurs have been identified - thinking about access to policymakers, using resources, and using argumentation strategies. They often agree and disagree. The diploma thesis tested all the examined aspects and gave a preview of the problems that have not been investigated. Because of the demographic ageing of the Czech population, this analysis was very important. The analyzing policy-making process through the preview of policy entrepreneurs (active actors of public policy) has made it clear and outlined the main aspects, which must be taken to account for improving situation.

## POUŽITÁ LITERATURA A ZDROJE

- BROWN, Virginia a Victoria CLARKE. Using the matic analysis in psychology.: Qualitative Research in Psychology. [online]. 2006, 3(2), 77-101 [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: [http://eprints.uwe.ac.uk/11735/2/thematic\\_analysis\\_revised..](http://eprints.uwe.ac.uk/11735/2/thematic_analysis_revised..)
- HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Portál, 2008.
- HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: Základní teorie, metody a aplikace*. Čtvrté, přepracované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2016.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. The University of Michigan: Harper Collins College Publishers, 1995
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. LONGMAN CLASSICS in POLITICAL SCIENCE, 2011.
- KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2010.
- MAREŠ, Jiří. Tvorba případových studií pro výzkumné účely. *Metodologická studie* [online]. 2005, 65(2), 113-142 [cit. 2017-06-01]. Dostupné z: [http://www2.tf.jcu.cz/~bauman/KPD\\_NUP\\_KUP/Vyzkumne\\_studie/Ped\\_2015\\_2\\_02\\_Mare%9A\\_113\\_142.pdf](http://www2.tf.jcu.cz/~bauman/KPD_NUP_KUP/Vyzkumne_studie/Ped_2015_2_02_Mare%9A_113_142.pdf)
- MIOVSKÝ, Michal. *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Praha: Grada, 2006. Psyché (Grada).
- MPSV. Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí: Příprava na stárnutí v České republice. *mpsv.cz* [online]. 2017a [cit. 2017-12-19]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/31767>
- MPSV. Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017. *mpsv.cz* [online]. 2017d [cit. 2017-12-19]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/20848/NAP\\_2013-2017\\_070114.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/20848/NAP_2013-2017_070114.pdf)
- MPSV. Národní strategie podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017. *První draft ke dni 18. 6. 2012.mpsv.cz* [online]. 2012, 1-27 [cit. 2018-01-24]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/13099/Teze\\_NS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/13099/Teze_NS.pdf)
- MPSV. Pracovní skupiny Rady. *mpsv.cz* [online]. 2017b [cit. 2017-12-19]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/2867>
- MPSV. Rada vlády pro seniory a stárnutí populace. *mpsv.cz* [online]. 2017c [cit. 2017-12-19]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/2897>

- MPSV. Senioři a politika stárnutí: Příprava na stárnutí v České republice. *mpsv.cz* [online]. 2015a [cit. 2017-05-17]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/2856>
- MPSV. Vláda České republiky: Usnesení o Národním akčním plánu podporujícího pozitivní stárnutí i pro období let 2013 až 2017. *mpsv.cz* [online]. 2015b [cit. 2018-01-24]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/20852/uv\\_20150330\\_218.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/20852/uv_20150330_218.pdf)
- MPSV. Zpráva o plnění Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 za rok 2015. *mpsv.cz* [online]. 2016 [cit. 2018-01-24]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/27420/Zprava\\_o\\_plneni\\_NAP\\_2015.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/27420/Zprava_o_plneni_NAP_2015.pdf)
- NEKOLA, Martin, Hana GEISLER, Magdalena MOURALOVÁ a kol. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum, 2011.
- POLÁŠEK, Martin, Vilém NOVOTNÝ, Michel PEROTTINO a kol. *Mezi masovou a kartelovou stranou: Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000–2010*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2012.
- POTŮČEK A KOL., Martin. *Veřejná politika*. Praha: C. H. Beck, 2016.
- RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE: Zápis z 16. zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace konaného dne 16. září 2011 od 13.00 hod. v budově Ministerstva a práce a sociálních věcí, zasedací místnost „klub“. *mpsv.cz* [online]. 2011 [cit. 2018-01-26]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/12653/zapis\\_16.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/12653/zapis_16.pdf)
- RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE: Zápis z 17. zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace konaného dne 31. srpna 2012 od 10.00 hod. v budově Ministerstva a práce a sociálních věcí, zasedací místnost „klub“. *mpsv.cz* [online]. 2012a [cit. 2018-01-26]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/13738/zaznam\\_17.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/13738/zaznam_17.pdf)
- RADA VLÁDY PRO SENIORY A STÁRNUTÍ POPULACE: Zápis z 18. zasedání Rady vlády pro seniory a stárnutí populace konaného dne 17. prosince 2012 od 10.00 hod. v budově Ministerstva a práce a sociálních věcí, zasedací místnost „klub“. *mpsv.cz* [online]. 2012b [cit. 2018-01-26]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/14582/zapis\\_20121217.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/14582/zapis_20121217.pdf)
- SABATIER, Paul A. a Christopher M. WEIBLE. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2014.
- SABATIER, Paul A. a Christopher M. WEIBLE. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2017.



- STRAUSS, Anselm L. a Juliet M. CORBIN. *Základy kvalitativního výzkumu: postupy a techniky metody zakotvené teorie*. Boskovice: Albert, 1999.
- ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĎOVÁ A KOL. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál, 2014.
- VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA. *Analýza a tvorba veřejných politik: Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství: SLON, 2007.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. WASHINGTON, D.C.: Georgetown University Press, 2003.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity and Choice in European Public Policy*. Montreal, Canada: Paper prepared for presentatin at the biannual meeting of the European Union Studies Association, [online] 2007. [cit. 2018-04-12] Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/8031/1/zahariadis%2Dn%2D10f.pdf>
- ZAHARIADIS, Nikolaos, Christopher S. ALLEN. *Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany*. Policy Studies Review, 1995.

## SEZNAM PŘÍLOH

**Příloha č. 1: Informovaný souhlas**

**Příloha č. 2: Scénář rozhovoru**

## PŘÍLOHY

### **Příloha č. 1: Informovaný souhlas**

#### **Informovaný souhlas**

Byl/a jsem informován/a, že tématem diplomové práce Bohumily Zoššákové je proces tvorby Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017, a to z pohledu členů Rady vlády pro seniory a stárnutí populace, kteří se jeho zněním zabývali. Jsem si vědom/a toho, že rozhovor bude nahráván na zvukový záznam. Žádná data, která by však mohla jakkoliv identifikovat moji osobu, nebudou nikde použita. Všechny informace zjištěné z mých odpovědí zůstanou v anonymní formě. Jsem si zároveň vědom/a skutečnosti, že mohu kdykoliv rozhovor ukončit a anulovat informovaný souhlas či nemusím na určitou otázku odpovídat. Pokud budu mít zájem, mohu dostat přepsaný rozhovor k nahlédnutí. Prohlašuji, že dobrovolně souhlasím se všemi těmito informacemi.

Datum:

Podpis výzkumníka:

Podpis respondenta:

## **Příloha č. 2: Scénář rozhovoru**

**Polostrukturovaný scénář pro aktivní promotéry - určené členy Rady vlády pro seniory a stárnutí populace (o tvorbě „Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017“):**

1.) Řekněte něco o sobě, prosím... Z jakých důvodů jste byl zvolen členem Rady vlády pro seniory a stárnutí populace (v době řešení akčního plánu 2013-2017) zrovna vy z této instituce/organizace?

- Jaké faktory podle Vás přiměly veřejně politické aktéry, aby se začali zabývat Národním akčním plánem akčním plánem pro období let 2013 až 2017?

- Jak byste charakterizoval/a průběh projednávání znění národního akčního plánu?

- Bez kterých aktérů by se proces tvorby národního akčního plánu neobešel?

- Kteří jsou podle Vás ti klíčoví aktéři?

- K jaké oblasti/prioritě akčního plánu jste se vyjadřoval? Do které jste prosazoval nějaký aspekt?

### **2.) Přístup k rozhodovatelům**

- Rady vlády pro seniory a stárnutí populace (její členové) jsou rozhodujícím, nejvyšším orgánem při odsouhlasení konkrétního znění akčního plánu? Či se musel akční plán 2013-2017 poslat ještě někomu výše na odsouhlasení (na podpis)?

Pokud ANO - Jaký byl Váš osobní přístup k rozhodovatelům? U tohoto akčního plánu.

### **3.) Zdroje**

**Energie** - Jaké pro Vás bylo určit prosadit konkrétní aspekt/strategický cíl/opatření? Jaké bylo Vaše nasazení při prosazování konkrétního aspektu/strategického cíle/opatření? (Vysilující, neutrální, snadné apod.)

**Čas** - Jaký čas (kolik) jste vynaložil/a k určení konkrétního aspektu/strategického cíle/opatření?

- Jaký čas (kolik) jste vynaložil/a k následnému prosazení konkrétního aspektu/strategického cíle/opatření?

**Peníze** - Jaké finance byly vynaloženy k určení a prosazení konkrétního aspektu/strategického cíle/opatření? (Ze soukromého sektoru/státního sektoru/osobní atd.)

- Jakým způsobem došlo k využití těchto financí?

#### **4.) Strategie**

##### **Rámování, Salámová taktika, Symboly, Hraní na city**

- Jakou argumentační strategii jste při prosazování aspektu/strategického cíle/opatření použil/a?

- Použil jste jinou argumentační strategii?

- Co Vás vedlo k tomu využít zrovna tuto argumentační strategii?

V čem se to projevilo? Jak to vypadalo v praxi přizasedání?

(Zde projít všechny 4 typy argumentačních strategií. Jedna či více ze zmíněných/Pouze jinou/Kombinace zmíněných a jiných.)

## **Teze Diplomové práce**

**Jméno studenta/studentky:** Bc. Bohumila Zoššáková

**Název v českém jazyce práce:** Strategie aktivizace seniorů: z perspektivy Multiple Streams Framework

**Název v anglickém jazyce:** Seniors activation strategy: from the perspective of Multiple Streams Framework

**Klíčová slova:** aktivní stárnutí, aktivizace, senioři, Česká republika, Ministerstvo práce a sociálních věcí, strategie, MultipleStreams Framework, sekundární analýza dat, kvalitativní výzkum

**Klíčová slova anglicky:** active ageing, activation, seniors, the Czech Republic, Ministry of labour and social affairs, strategy, Multiple Streams Framework, secondary data analysis, quantitative research

**Akademický rok vypsání:** 2016/2017

**Jazyk práce:** Český jazyk

**Typ práce:** Diplomová práce

**Ústav:** Katedra veřejné a sociální politiky

**Vedoucí / školitel:** PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

**Obor práce:** Veřejná a sociální politika

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

#### **A. vymezení výzkumného problému**

V dnešní době je vidět trend zvyšujícího se věku obyvatelstva v České republice. Nastává jev demografického stárnutí, které je důsledkem zlepšování situace v oblasti zdravotní péče, ale i zkvalitňování životních podmínek apod. Společnost o pozitivní formování různých aspektů života neustále usiluje. Demografické stárnutí populace neovlivňuje pouze život seniorů, ale i celé společnosti, jak z hlediska např. mezigeneračních vztahů, tak i ostatních oblastí každodenního života. Seniorské období života se tak stává stále více předmětem nejen společenského, ale i veřejně politického diskursu. Je důležité podchytit potenciál u seniorské populace a v rámci jejich aktivizace dosáhnout pokroku/zlepšení v určitých oblastech. Takovými oblastmi jsou např. mezigenerační dialog, zlepšení sociální interakce v rámci rodiny seniora, ale i v rámci společnosti vůči seniorům apod. Jelikož stárnutí populace zasahuje do rozmanitých oblastí

sociálního života, je nutné, aby se jím zabývaly všechny politické oblasti. Studie a výstupy z nich, jsou jedny z hlavních stěžejních bodů pro pochopení problematiky stárnutí populace a efektivnímu reagování na ni (MPSV 2012: 1-2). „Politická opatření reagující na stárnutí obyvatelstva budou účinná pouze tehdy, pokud budou založena na komplexním přístupu, budou prováděna koordinovaným způsobem a také konzistentně s dlouhodobým výhledem, neboť jedině tak bude možné využít potenciálu přibývajících starších skupin obyvatelstva.“ (MPSV 2012: 2)

Aktivizace ve stáří je nástrojem pro dosahování lepšího vyrovnávání se s problémy, jenž současná situace demografického stárnutí populace skýtá. Seniorská generace může poskytovat zkušenosti a znalosti ze svého prožitého společenského, ale i pracovního života, mladším generacím, tudíž je důležité využít tohoto potenciálu a podpořit ho státními kroky. Politika, jenž se zabývá přípravou na stárnutí by se měla soustředit svou činnost v oblasti zapojení seniorů do vývoje ekonomiky a společnosti jako celku. Ministerstvo práce a sociálních věcí zde klade důraz na genderovou rovnost i u jedinců v seniorském věku, na lidská práva, na přístup ke zdravotní péči, na mezigenerační dialog, spolu s fungováním vztahů v rodinách seniorů, na celoživotní vzdělávání a tak dále (MPSV 2015).

„Ministerstvo práce a sociálních věcí je koordinátorem politiky přípravy na stárnutí v České republice. Usnesením vlády České republiky ze dne 30. března 2015 č. 218 o Národním akčním plánu podporujícím pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 byla schválena aktualizace strategického dokumentu Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 (aktualizovaná verze ke dni 31. prosince 2014). Aktualizovaná verze Národního akčního plánu navazuje na předchozí strategické dokumenty (MPSV 2015)

Současný Národní akční plán má ustanovovat správné zacházení s lidskými právy seniorů, zlepšování kvality jejich života a celkově co nejefektivněji řešit problémy vyvstávající ze situace stárnutí obyvatelstva ČR. Součástí je i určení opatření veřejně politickými aktéry, jenž jsou potřebná pro dosažení cílů daných oblastí pozitivního stárnutí v rámci strategie. „Cílem aktualizované verze je řešit efektivněji na vládní úrovni problematiku stárnutí populace, projednat reálné možnosti jednotlivých gestorů plnit navrhovaná opatření a aktualizovat opatření. S tím souvisí nutnost personálního a finančního posílení agendy přípravy na stárnutí, zlepšení mediální obrazu seniorů, podpora

rozvoje mezigeneračních vztahů, posílení role rodiny v zajištění péče o seniory [...] podpora aktivního života seniorů je důležitým předpokladem pro zvládnutí problémů spojených se stárnutím populace v budoucnosti." (MPSV 2015)

„V březnu 2006 Vláda České republiky a v návaznosti na první zprávu o plnění Národního programu přípravy na stárnutí na období let 2003 až 2007 zřídila Radu vlády pro seniory a stárnutí populace jako svůj poradní a iniciativní orgán." (MPSV 2015) Tato rada se vyslovuje k problematikám, které se týkají seniorů a stárnutí obyvatelstva. Působí v oblasti aktivního stárnutí v ČR a podniká kroky k začleňování do ekonomických i společenských aktivit ke zlepšení situace demografického vývoje. Zmíněná Rada vlády vše podniká díky pracovním skupinám Rady, jenž uskutečňují politiku přípravy na stárnutí a efektivně postupují v naplňování opatření sepsaných v Národním akčním plánu. Pracovní skupiny Rady se primárně soustředí na výpomoc rodinám seniorů, ochranu seniorů v situacích, které by je mohly negativně ovlivnit, zajišťování osvěty pro společnost o skutečnosti stárnutí/stáří a podobně (MPSV 2015).

V Národním akčním plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017 jsou blíže popsány oblasti, respektive priority akčního plánu: tzv. „Zajištění a ochrana lidských práv starších osob, Celoživotní učení, Zaměstnávání starších pracovníků a seniorů, Dobrovolnictví a mezigenerační spolupráce, Kvalitní prostředí pro život seniorů, Zdravé stárnutí, Péče o seniory s omezenou soběstačností", na které se budu ve své práci soustředit, tj. na dokument, proces jehož vznik a realizaci budu zkoumat (MPSV 2012).

V rámci teoretického rámce MultipleStreams Framework (viz. **D. Teoretická východiska**) využiji konceptu tzv. policyentrepreneurs, tedy promotérů veřejných politik, jelikož mě zajímá, komu se podařilo prosadit jaký aspekt (cíl a opatření) ve zmíněných, jednotlivých oblastech aktuálního Národního akčního plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017. Právě koncept „policyentrepreneurs mi zároveň pomůže porozumět tomu, jakým způsobem - jakými strategiemi a zdroji, dosáhli aktéři veřejných politik prosazení určitých cílů a opatření. Promotéry veřejných politik jsou v tomto případě veřejně političtí aktéři, kteří se podíleli na vytvoření konkrétních cílů (opatření) jednotlivých oblastí zmíněného akčního plánu.



## **Formulace výzkumného problému**

Výzkumný problém se týká toho, že se aktuálně veřejně političtí aktéři soustředí na kroky řešící situaci demografické krize a s tím související kvality života seniorů, a proto je důležité vědět, jakému aktérovi se podařil prosadit konkrétní cíl a opatření v rámci Národního akčního plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017, a jakým způsobem, tj. jakou použil strategii či zdroje.

## **B. Cíle diplomové práce**

Hlavním cílem diplomové práce bude porozumět nastavení politiky aktivizace seniorů, konkrétně všech oblastí, které jsou obsaženy v současném Národním akčním plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017, Ministerstva práce a sociálních věcí.

Následně budu chtít určit konkrétního aktéra/aktéry a aspekt, který vnesl/i do dané oblasti strategie.

Dále jakých zdrojů bylo využito při dosahování protlačení konkrétních cílů a opatření, jenž jsou uvedeny v každé ze zmíněných oblastí.

V neposlední řadě budu chtít zjistit strategii, kterou daný aktér využil k prosazení určitého cíle a opatření.

## **C. Výzkumné otázky**

**Výzkumné otázky se budou týkat zmíněných oblastí, které řeší současný Národní akční plán pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017:**

**1.)** Jaký je proces vzniku oblastí obsažených v Národním akčním plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017?

**a)** Jakému veřejně politickému promotérovi komunity řešené konkrétní oblasti Národního akčního plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017 se podařilo prosadit konkrétní cíl (a následné opatření)?

**a1)** Jaký konkrétní cíl (a následné opatření) to byl?

b) Jaké zdroje byly využity pro dosažení určení konkrétních cílů (a následných opatření) určité oblasti Národního akčního plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017?

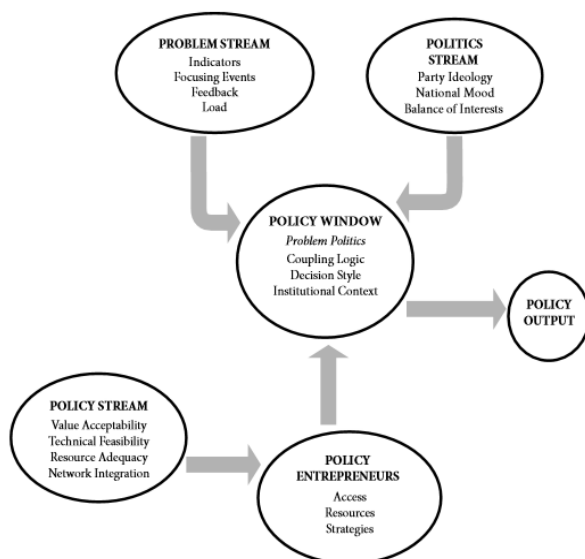
c) Jakou strategii využil konkrétní veřejně politický aktér k prosazení konkrétních cílů (a následných opatření) určité oblasti Národního akčního plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017?

#### **D. Teoretická východiska**

Ve své diplomové práci využiji tzv. Teorii tří proudů (MultipleStreams Framework). Ta předpokládá, že se něco stane, když se otevře „okno příležitostí“. Promotéři veřejných politik, kteří chtějí prosadit nějaký aspekt určitého problému se snaží spojit problémy dohromady a pak je řeší tak, aby to bylo ve výsledku politicky přínosné. Tedy tak, aby pro to následně získali politickou podporu. Aby se však podařilo prosadit veřejně politickému aktérovi konkrétní aspekt, je nutné, aby disponoval nějakými zdroji. Např. finančními zdroji. Dalším důležitým zdrojem je přístup k rozhodovatelům. Čím blíže má veřejně politický aktér k rozhodovateli/rozhodovatelům, tím více může konkrétní situaci ovlivňovat. K prosazování konkrétních aspektů pak používají veřejně političtí aktéři strategie (Zahariadis 2014: 25-37).

Teorie tři proudů konceptualizuje proces tvorby politik jako tři v podstatě nesouvisející proudy. První proud je tzv. proud veřejné politiky, který se vztahuje na úzké politické komunity aktérů (výzkumníků a dalších odborníků), kteří analyzují problémy a navrhují řešení. Druhý proud je tzv. proud problému, který se skládá z informací o problému v realitě. Třetí proud je tzv. proud politiky, který řeší, pro co se může získat podpora. Důležití jsou tedy tzv. nositelé veřejných politik, kteří se snaží objevit tzv. okno příležitostí, díky čemuž se pomocí propojení všech tří proudů dosáhne změny veřejné politiky. Konkrétně se ve své práci budu soustředit na koncept, který se orientuje na tzv. policyentrepreneurs (Zahariadis 2003: 27), abych mohla zjistit odpovědi na mé výzkumné otázky, které se zaměřují na proces vzniku a realizaci současného akčního plánu zaměřujícího se na aktivizaci seniorů (na řešení situace vzniklé vlivem demografického stárnutí populace ČR). To vše právě z pohledu nositelů veřejných politik, kteří se zabývali Národním akčním plánem pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017.

FIGURE 2.1 Diagram of the Multiple Streams Framework



Zdroj: (Zahariadis in Sabatier

2014: 31)

## E. Výzkumný plán

Výzkumným designem diplomové práce bude případová studie, tzv. deskriptivní typ případové studie (Mareš 2015: 122).

Ve své diplomové práci chci využít sekundárních dat, což budou zápisy ze zasedání apod., které řeší vždy konkrétní oblast současného akčního plánu aktivizace seniorů. Ty chci posléze, využít zároveň s daty primárními, tedy s daty, které vzniknou v souvislosti s mým výzkumem, vůči podrobnému nahlédnutí do procesu vzniku Národního akčního plánu pro pozitivní stárnutí na období let 2013 až 2017.

V rámci primárních dat budu chtít provést kvalitativní polostrukturované rozhovory s experty -tedy s těmi, kteří se podíleli na zkonkretizování a následném prosazení cílů a opatření, patřících vždy do jedné z oblastí zmíněného současného akčního plánu (což bude cílová skupina). Na každou oblast současného akčního plánu se sešla jiná skupina veřejné politických aktérů. Zaměřím se na dotazování aktérů ze všech oblastí (**viz. A. vymezení výzkumného problému**).

Výběrový soubor bude vybraný pomocí záměrného, nepravděpodobnostního výběru. Konkrétně bude užít účelový výběr. Pro každou oblast budu chtít dotázat cca 3 respondenty - experty, kteří jednali vždy o určité oblasti Národního akčního plánu pro pozitivní stárnutí na období 2013 - 2017. Cílem je vyzpovídat alespoň cca 3 experty z každé oblasti současného akčního plánu, ale jsou to politicky výše postavení veřejně

politických aktéři, a tak se o přesném počtu dotázaných rozhodne v průběhu výzkumu. Sekundární data budu posléze analyzovat pomocí diskurzivní analýzy, konkrétně tzv. kritickou diskurzivní analýzou, která „se při analýze zaměřuje na širší významové struktury... [...] Výpovědi, texty i sociální praktiky jsou místem střetů různých diskurzů usilujících o dominanci. [...] ...zahrnuje výzkum společenského jednání/praktik, sociální produkce vědění a mocenských vztahů." (Sedláková 2014: 431, 437, 438) Půjde tedy o hledání souvislostí v návaznosti na odpovědi na výzkumné otázky. Výzkumný plán bude v souladu i s teoretickým ukotvením práce - MultipleStreams Framework.

## F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

### • Literatura použitá v projektu

- Hestiao.s. - Program 3G - Tři generace: Příklady dobré praxe, Dobrovolnictví a mezigenerační spolupráce. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2015 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/15288/Hestia\\_p1.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/15288/Hestia_p1.pdf)
- Národní strategie podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017. *MPSV* [online]. 2012, 1-27 [cit. 2017-05-17]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/13099/Teze\\_NS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/13099/Teze_NS.pdf)
- MAREŠ, Jiří. Tvorba případových studií pro výzkumné účely. *Metodologická studie* [online]. 2005, 65(2), 113-142 [cit. 2017-06-01]. Dostupné z: [http://www2.tf.jcu.cz/~bauman/KPD\\_NUP\\_KUP/Vyzkumne\\_studie/Ped\\_2015\\_2\\_02\\_Mare%9A\\_113\\_142.pdf](http://www2.tf.jcu.cz/~bauman/KPD_NUP_KUP/Vyzkumne_studie/Ped_2015_2_02_Mare%9A_113_142.pdf)
- POZNÁVÁME SPOLEČNĚ: Příklady dobré praxe, Dobrovolnictví a mezigenerační spolupráce. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2015 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/27324/formular\\_priklad\\_dobre\\_praxe.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/27324/formular_priklad_dobre_praxe.pdf)
- SABATIER, Paul A. a Christopher M. WEIBLE. *Theories of the Policy Process*. 3. Westvies Press, 2014.
- SEDLÁKOVÁ, Renáta. *Výzkum médií: Nejužívanější metody a techniky* [online]. 1.: GradaPublishing, 2014 [cit. 2017-06-01]. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=710nBgAAQBAJ&pg=PA429&dq=kritick%C3%A1+diskurzivn%C3%AD+anal%C3%BDza&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwj9jqfutJ3UAhXEZpo>

KHRVoAG4Q6AEIRTAG#v=onepage&q=kritick%C3%A1%20diskurzivn%C3%AD%20anal%C3%BDza&f=false

- Senioři a politika stárnutí: Příprava na stárnutí v České republice. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2015 [cit. 2017-05-17]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/2856>

- Shrnutí z 1. setkání v rámci prioritního tématu - Mezigenerační dialog. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2012 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/12973/z\\_1d.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/12973/z_1d.pdf)

- ZAHARIADIS, Nikoalos. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies* [online]. Georgetown University Press, 2003 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: [https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/339385/mod\\_resource/content/2/MSA\\_Zahariadis\\_03%20-%20Ambiguity%20and%20Choice%20in%20Public%20Policy\\_chapter\\_2.pdf](https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/339385/mod_resource/content/2/MSA_Zahariadis_03%20-%20Ambiguity%20and%20Choice%20in%20Public%20Policy_chapter_2.pdf)

- **Další odborná literatura a zdroje**

- Český statistický úřad. *Senioři v čase - za období 2000 a 2015* [online]. 2015 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/32853309/3100341601.pdf/7b8bd71e-2d9f-4ba9-b8fd-488b07f7d4c4?version=1.0>

- JONES, Michael D., Holly L. PETERSON, Jonathan J. PIERCE, Nicole HERWEG, Amiel BERNAL, Holly Lamberta RANEY a Nikoalos ZAHARIADIS. A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal* [online]. 2016, **1**(44) [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: [https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/406621/mod\\_resource/content/1/PSJ\\_16\\_1\\_Jones\\_et\\_al\\_MSJ\\_si\\_overview.pdf](https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/406621/mod_resource/content/1/PSJ_16_1_Jones_et_al_MSJ_si_overview.pdf)

- MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Vnitrostátní dokumenty* [online]. Praha [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/2857>

- WEINER, Sharon. How Information Literacy Becomes Policy: An Analysis Using the Multiple Streams Framework. *Projekt MUSE* [online]. 2011, **60**(2), 297-311 [cit. 2017-06-01]. Dostupné z: <https://muse.jhu.edu/article/461992/summary>