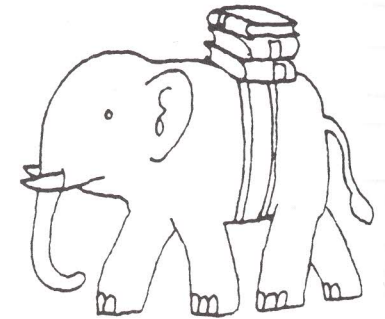


# SOCIÁLNÍ POLITIKA

MARTIN POTŮČEK

© 2004  
SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ

# STUDIJNÍ TEXTY



Vydalo **SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ**, Praha 1995.

Ediční řada **Studijní texty**, 7. svazek,  
v sérii učebnic navržené ediční radou kateder sociální práce svazek 5.

Obálku navrhl Rudolf Šmíd.  
Kresba Michal Hrdý. Značka Jiří Bartůněk.

Vydání první.

Vychází s podporou holandského vládního fondu.

Vytiskl az servis Praha.

Adresa nakladatelství pro písemný styk:  
Alena Miltová, poste restante, 140 02 Praha 42.

Distributor pro Moravu a Slezsko:  
Jan Šabata, Kallabova 29, 616 00 Brno.

Distributor pro Slovensko:  
AF s. r. o. - distribúcia, Radvanská 1, 811 01 Bratislava.

© Martin Potůček, 1995

ISBN 80-85850-01-X

PRAHA 1995

## OBSAH \*

|  |     |
|--|-----|
| Devět učebnic  | 7   |
| UVODEM   | 9   |
| I. HISTORIE SOCIÁLNÍ POLITIKY  | 11  |
| I.1. Bismarck a Německo  | 12  |
| I.2. Myrdal a Švédsko  | 15  |
| I.3. Beveridge a Velká Británie  | 19  |
| I.4. Přehled vývoje sociální politiky na území dnešní České republiky do roku 1989 | 24  |
| II. TEORIE SOCIÁLNÍ POLITIKY   | 29  |
| II.1. Co je sociální politika  | 30  |
| II.2. Vztah sociální a hospodářské politiky jako praktických činností              | 33  |
| II.3. Co je <i>welfare state</i>   | 35  |
| II.4. Hodnoty, ideologie a sociální politika                                       | 41  |
| III. FORMOVÁNÍ A REALIZACE SOCIÁLNÍ POLITIKY                                       | 48  |
| III.1. Sociální politika jako politika   | 49  |
| III.2. Nástroje sociální politiky  | 51  |
| III.3. Aktéři sociální politiky  | 55  |
| IV. OBLASTI SOCIÁLNÍ POLITIKY  | 58  |
| IV.1. Politika zaměstnanosti   | 62  |
| IV.2. Politika sociálního zabezpečení  | 69  |
| IV.3. Zdravotní politika   | 78  |
| IV.4. Vzdělávací politika  | 87  |
| IV.5. Politika ve sféře bydlení  | 95  |
| IV.6. Rodinná politika   | 101 |

\* Některé kapitoly se dále člení na řadu sukapiol. Podrobné členění je uvedeno na příslušném místě v textu.



V. EVROPSKÁ SOCIÁLNÍ POLITIKA 109

V.1. Sociální politika v činnosti Rady Evropy 110

V.2. Sociální politika v činnosti Evropské unie 112

VI. VÝVOJ SOCIÁLNÍ POLITIKY V ČESKÉ REPUBLICE V LETECH 1990 - 1993 116

VI.1. Vnější kontext transformace sociální politiky 117

VI.2. Hodnotové orientace obyvatelstva České republiky 117

VI.3. Sociálněpolitické doktríny 118

VI.4. Změny institucionálních rámců, režimů a efektů fungování sociálních politik 121

VI.5. Sociální politika v České republice - vývojová ohrožení a rozvojové příležitosti 129

VII. PÁR SLOV VÝZKUMNÍKOVI 130

OTÁZKY 27, 46, 57, 61, 68, 77, 86, 94, 100, 108, 115, 129, 132

SLOVNÍČEK UŽÍVANÝCH POJMŮ 133

LITERATURA 137

Devět učebnic\*

*Nikdy nezapomenu, jak jsme těsně po revoluci letěli s Jiřinou Šiklovou do Holandska. V neděli brzy ráno mě vytáhl její syn z postele a oznámil mi, že kvůli papežově návštěvě v Praze odlétá letadlo o pět hodin dříve. Balení mi trvalo osm minut (hlavně mít s sebou pas!), cesta do Dejvic dvacetpět minut, tam nás zastavil policejní kordon, který k letišti soukromá auta nepouštěl. V tlačenicích jiných vozidel jsem našel letištní autobus, Jiřina sedící vevnitř přesvědčila řidiče, že mi má otevřít. Po průchodu celní kontrolou na letišti Jiřina zjistila, že nemá pas. Vzala si taxik, dojela domů a zase zpátky, k letadlu dorazila minutu před startem. Cestou mi povídala, jaké to bylo za komunistů ve vězení.*

*V Amsterdamu nás čekal Jef Helmer. Nenápadný štíhlý muž, zdálky vypadající jako student, teprve zblízka bylo vidět šediny. Jef podporoval Chartu 77 dlouho před revolucí. Natolik úspěšně, že si od našich úřadů vysloužil zákaz vstupu do ČSSR a pokárání od holandského ministerstva zahraničí. Po roce 1989 se jeho pomoc zaměřila do oblasti jeho profese; je učitelem sociální práce na Hogeschool v Driebergenu, což je vyšší střední škola udělující bakalariáty. (Má 170 učitelů a 2 100 studentů. Jedním z prvních konsternujících fakt, která jsme se od Jefa dověděli, byla informace o tom, že těchto škol a univerzit, pěstujících obor sociální práce, je v Holandsku dvacet - a to má Holandsko zhruba stejný počet obyvatel, kolik měla v té době ČSFR.) Byli jsme samozřejmě seznámeni s provozem školy, viděli jsme i přednášky a semináře, jednali jsme na holandském ministerstvu sociálních věcí a prohlédli jsme si některá zařízení poskytující sociální péči. V průběhu návštěvy se k nám připojil Jiří Kovařík. Místní noviny o nás otiskly několik článků s fotografiemi, na nichž se my dva muži vyjímáme - díky svým účesům a vousům - jako muzici na snímcích z krymské války.*

*S Holanďany jsme domluvili, že k nim vbrzku přijede na školení 15 učitelů z nově zakládaných univerzitních kateder sociální práce z Bratislavy, Brna a Prahy. Akce se povedla, novopečení pedagogové byli v Holandsku dvakrát dva týdny a myslím, že jsou touto zkušeností trvale poznamenáni. Snad jedině Ivo Možný měl čerstvější zahraniční zkušenosti, ostatní viděli, jak se dá dělat sociální práce, v nejlepším případě po dvaceti letech. Není pak divu, že si z této zkušenosti vyvodili, že se takto také dělat má. Jen málokomu se v krátké době poté podařilo vyjet do jiné země a korigovat svoje zážitky z Holandska jinými modely. Všichni však museli provést korekci svých vizí pod vlivem našich tvrdých podmínek.*

*Evropské nadšení pro změny v bývalých komunistických zemích postupně opadalo, spolupráce našich sociálních škol s Holanďany však pokračovala a rozšiřovala se. Lvi podíl na ní stále má Jef Helmer, který se v Čechách, na Moravě a na Slovensku ukazuje nejméně jednou za dva měsíce. Uprostřed neformálních večírků vytahuje z odřené vepřovicové aktovky stohy ležster a domlouvá semináře a konference, obstarávání příspěvků pro naše zařízení školící studenty, zprostředkovává "know-how" pro naše vyšší střední školství a vymýšlí dokonce na školství nezávislé projekty týkající se našich Romů. Vždy mě dokáže překvapit, když mě při těchto příležitostech informuje*

\* V současné době projekt série učebnic sociální práce zahrnuje devět učebnic místo původně plánovaných deseti.



o tom, jak se jmenuje nový policejní šéf obvodu Praha 5, kdo je kdo na našem ministerstvu vnitra nebo kdy se bude v Bratislavě konat konference o delikventní mládeži, na niž bych určitě měl jet.

Jedním z konkrétních výsledků holandské podpory našemu sociálnímu školství má být série učebnic, jež by měly částečně pokrýt potřeby vyšších a vysokých škol. Splní-li autoři své sliby (tzn. dodají-li rukopisy včas), měly by v Sociologickém nakladatelství vyjít tyto tituly:

Ján Gabura, Jana Pružinská: *Poradenský proces*

Vladimír Labáth a kol.: *Riziková mládež*

Oldřich Matoušek: *Rodina jako instituce a vztahová síť*

Martin Potůček: *Sociální politika*

Miloš Večeřa: *Sociální stát. Východiska a přístupy*

Ivo Řezníček: *Metody sociální práce*

Oldřich Matoušek: *Ústavní péče*

Petr Mareš: *Nezaměstnanost jako sociální problém*

Pavel Hartl: *Základy komunitní práce*

Pedagogové i studenti, kteří jsou s tímto plánem seznámeni, jej považují za dobrou zprávu. Kéž by své mínění nezměnili po četbě ohlášených textů.

Oldřich Matoušek

V Praze 6. července 1993

## ÚVODEM

Od narození do smrti se ocitáte v životních situacích, které zvládat bez pomoci ostatních lidí a bez lidmi vytvořených institucí lze jen velmi obtížně, a někdy vůbec ne.

Dejme tomu, že jste muž po čtyřicítce, žijete ve spokojeném manželství, máte dvě děti a zajímavou práci. Jednou si vyjdete na horskou túru a zlomíte si nohu. Co všechno může následovat:

- náhodní turisté si toho všimnou, postarají se o Vás a zavolají pomoc (třebas hochy od Horské služby);
- sanitka Vás odveze do nemocnice;
- lékaři se Vám pokusí dát nohu do pořádku - a náklady za Vaše léčení vyúčtují Vaší zdravotní pojišťovně;
- v průběhu léčení Vašeho úrazu pobíráte nemocenský příspěvek;
- zanechal-li Váš úraz trvalé následky na Vašem zdraví, může se Vám stát, že vzhledem k Vaším zdravotním omezením už nebudete schopen nastoupit zpět na své bývalé pracovní místo. V tomto případě budete zařazen do kategorie občana se změněnou pracovní schopností - nebo budete pobírat částečný invalidní důchod;
- hledáte nové pracovní uplatnění, ale nemůžete žádné najít, a tak se obrátíte na místní Úřad práce, který Vám nabídne podporu v nezaměstnanosti a/nebo rekvalifikaci;
- manželka Vám dá najevo, že jí není lhostejné, že teď vyděláváte podstatně méně než dříve;
- v důsledku všech těchto patálií se stanete nerudným, konflikty s manželkou budou nabývat na intenzitě, až to skončí rozvodem. Nepodaří se Vám domluvit se s manželkou, komu z vás připadnou Vaše děti. Než Vás soud rozvede, vyžádá si posudek odborníka z manželské a předmanželské poradny. Sociální odbor Okresního úřadu, který v tomto případě zastupuje zájem Vašich dětí, doporučí, aby zůstaly v péči Vaší bývalé ženy. Soud rozhodne v její prospěch;
- nepodaří se Vám rozhodnutí soudu zvrátit, i když jste mezitím vstoupil do Svazu mužů, nátlakové skupiny hájící práva mužů z rozvedených manželství;
- to Vás znechutí natolik, že stále častěji nacházíte útěchu v alkoholu. Absolvujete protialkoholní kúru, ale po čase znovu neodoláte svodům alkoholu;
- bývalé manželce se podaří u soudu dokázat, že další soužití dětí s alkoholikem ve společném bytě by ohrožovalo jejich vývoj, a Vám nezbude, než se odstěhovat na podnikovou ubytovnu;
- podnik, do něž jste mezitím nastoupil, se ale privatizuje, přičemž odborová organizace opomenula do kolektivní smlouvy se zaměstnavatelem zahrnout zvláštní režim pro rozvazování pracovního poměru zaměstnanců se změněnou pracovní schopností. Jako jeden z prvních proto dostáváte výpověď ze zaměstnání - Váš pracovní výkon není srovnatelný s výkonem zdravého člověka. Podniková ubytovna se mění na hotel, nikde jinde Vás nechtějí zaměstnat, a tak skončíte na ulici jako nezaměstnaný. Legální zaměstnání už nehledáte, neboť byste z platu nebyl schopen zaplatit ani pohledávky na výživné pro Vaše děti. Žijíte se žebráním a drobnými krádežemi. V noci přespáváte buď v parku, nebo, když už je moc tuhá zima, v útulku Armády spásy.

# I. HISTORIE SOCIÁLNÍ POLITIKY

|        |   |    |
|--------|---|----|
| I.1.   | Bismarck a Německo  | 12 |
| I.1.1. | Bismarck  | 12 |
| I.1.2. | Přehled vývoje sociální politiky v Německu                                    | 13 |
| I.2.   | Myrdal a Švédsko  | 15 |
| I.2.1. | Myrdal  | 15 |
| I.2.2. | Přehled vývoje sociální politiky ve Švédsku                                   | 17 |
| I.3.   | Beveridge a Velká Británie  | 19 |
| I.3.1. | Beveridge   | 19 |
| I.3.2. | Přehled vývoje sociální politiky ve Velké Británii                            | 23 |
| I.4.   | Přehled vývoje sociální politiky na území dnešní České republiky do roku 1989 | 24 |
| I.4.1. | Období Rakouska-Uherska   | 24 |
| I.4.2. | První republika   | 25 |
| I.4.3. | Období komunistické nadvlády  | 26 |
|        | Otázky ke kapitole I  | 27 |

To už je Vám pravděpodobně všechno jedno. Nicméně, můžete se setkat s podivnou bytostí, která se představí jako tazatel a začne se v rámci sociologického výzkumu zajímat o Vaš životní příběh. Poté provede analýzu toho, s jakými sociálními institucemi jste v průběhu doby přišel do styku:

- s občanskou výpomocí (když Vám po úrazu pomáhali neznámí turisté, když jste si zebráním přišel na nějaký peníz);
- s dobročinnými organizacemi (Horská služba, Armáda spásy);
- se svépomocnými sdruženími (Svaz mužů);
- se zdravotními a sociálními zařízeními (nemocnice, protialkoholní léčebna, předmanželská a manželská poradna, úřad práce);
- se státními orgány uplatňujícími právní ustanovení regulující soužití mezi lidmi (soud, sociální odbor Okresního úřadu);
- se zaměstnaneckou politikou podniků, v nichž jste pracoval;
- s odbory;
- s institucemi zdravotního, nemocenského a sociálního pojištění.

Tyto vztahy vytvářejí tkanivo, do něž jsou volky nevolky vetkány osudy nás všech. I když nikdo přesně neví, kde toto tkanivo začíná a kde končí, jisté je, že existuje - a každé vlákno tvoří součást toho, čemu v souhrnu říkáme *sociální politika*. Všimněte si: nejde *jen* o politiku státu; nejde *jen* o charitu; nejde *jen* o svépomoc, nejde *jen* o právní úpravu vztahů mezi lidmi; nejde *jen* o měnící se hospodářské poměry; nejde *jen* o sociální zabezpečení; jde o to všechno, a navíc i o to, jak to navzájem ladí či neladí dohromady - a konečně i o to, jak se s měnícími životními podmínkami, v nichž se nalézáte, vyrovnáváte Vy sám, Vaše rodina - pokud nějakou máte - a Vaše okolí...

Shrňme: *Sociální politika* jako *praktická aktivita* formuje vztah jedinců a sociálních podmínek jejich života. Každý je nějak účasten sociální politiky, nějakým způsobem ji spoluvytváří, ať už jde o něho samého, o život jeho rodiny, o život společenství. Zároveň je však každý vystaven sociálním podmínkám, které nemá ve své moci, které jsou pro něj - až na další - jistou objektivní daností, něčím vnějším.

*Sociální politika* může být ovšem také *vědní disciplínou* zabývající se zkoumáním procesů tvorby a realizace politik dotýkajících se vztahu jedinců a sociálních podmínek jejich života. (Politikami se zde rozumí nejenom politika státní, ale i politiky občanských a profesionálních sdružení, různých sociálních skupin, rodin a jednotlivců.)

Tato knížka byla napsána proto, aby posloužila těm, kteří se chtějí seznámit s hlavními problémy a přístupy sociální politiky v obou jejích základních určeních, tzn. jako praktické aktivity i jako vědní disciplíny.

Chtěl bych poděkovat všem, kteří mi velmi pomohli v průběhu jejího sepsání, zvláště svým učitelům, studentům a kolegům u nás i v zahraničí. Budu vděčen za všechny kritické připomínky, které v budoucnu umožní zpracovat učebnici dokonalejší než je tato. Zasílejte je na adresu Sociologického nakladatelství SLON (Alena Miltová, poste restante 140 02 Praha 42) nebo přímo autorovi na Fakultu sociálních věd UK, Čeletná 20, 116 36 Praha 1.

V publikacích, jako je tato, se v závěru takovýchto poděkování uvádí, že veškerá odpovědnost za případné chyby a nedostatky práce padá na hlavu samotného autora. Je to samozřejmě i můj případ.

V této knize nebylo možno podat vyčerpávající výklad historie sociální politiky vyspělých zemí světa. Nicméně u vědomí toho, že obeznámenost s historií sociální politiky je jedním z klíčů k porozumění sociální politice jako takové, rozhodl jsem se pro výklad ilustrací: uvedu tři významné postavy, které se zapsaly do dějin sociální politiky; toto uvedení doplním přehledem vývoje sociální politiky v jejich zemích, tzn. v Německu, Švédsku a ve Velké Británii.<sup>1</sup> Nabídnou dále přehled vývoje sociální politiky na území dnešní České republiky do roku 1989.<sup>2</sup>

## I.1. Bismarck a Německo

### I.1.1. Bismarck

Kníže *Otto von Bismarck* (1815-1898) proslul spíše jako říšský kancléř a politik než jako sociální reformátor. Je nicméně historickým faktem, že spoluovlivnil a zprostředkoval přijetí série průkopnických zákonů o sociálním pojištění. Paradoxem zůstává, že konzervativní politik, představitel expanzivních militaristických ambicí Pruska a později Německa, se ve sféře sociální politiky zasadil o pionýrský počín, který v jeho době neměl ve světě obdoby.

Prusko bylo státem s paternalistickou státní ideologií, s vlivnou vrstvou junckerů (venkovských šlechtických statkářů), se slabou buržoazií a s rozvinutou organizací státní správy na místní úrovni. Vytvořily se zde podmínky pro vznik státní sociální politiky charakterizované

- státní regulací ekonomiky a produkce
- poskytováním kolektivního sociálního zabezpečení.

Bismarck si uvědomoval nebezpečí silícího sociálně demokratického hnutí pro danou formu pruského státu. Realizoval proto osvědčenou politiku cukrátky a biče: v roce 1878 zakázal sociálně demokratickou stranu - a zároveň se přičinil o vznik první soustavy povinného sociálního pojištění ve světě. Měl na vybranou mezi třemi možnostmi:

- zavedením speciálních sociálních výhod pro státní zaměstnance (Versorgung)
- zavedením sociální pomoci potřebným (Fürsorge)
- zavedením povinného pojištění vybraných rizik (Versicherung).

Bismarck zvolil - a po nelehkém vyjednávání s říšským sněmem v letech 1883 až 1889 postupně zavedl - pojištění pro případ nemoci, pracovního úrazu, invalidity a stáří. Tato jeho politika sledovala několik důležitých cílů zároveň:

- podpořit loajalitu císaři
- odcizit dělníky sociálně demokratické straně
- snížit vliv církve
- zvýšit produktivitu práce.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> To samozřejmě neznamená, že projekty těchto myslitelů neovlivnily vývoj v jiných zemích.

<sup>2</sup> Zájemci o zevrubnější studium historie sociální politiky, počínaje starověkem, přes středověké instituce až po myšlenky sociálních reformátorů 18. a 19. století a nejnovější pohyb v sociální nauce katolické církve, necht' se obrátit na příslušnou odbornou literaturu. Totéž platí pro zájemce o vývoj sociální politiky v dalších, zde nesledovaných, zemích.

<sup>3</sup> Ideovým základem Bismarckových reforem byly práce Lorenze von Steina. Ten již v polovině 19. století razil myšlenku, že vládnoucí třídy musí akceptovat sociální reformy, aby tak překo-

významným rysem zavedené soustavy pojištění bylo, že oddělovala různé kategorie zaměstnanců a dělníků. Tak se Bismarckovi, reprezentujícímu stát, podařilo převzít kontrolu nad sférou, kterou předtím - v podobě vzájemných podpůrných spolků - kontrolovaly odbory. Jejich reakce na sebe ovšem nenechala dlouho čekat: odboroví aktivisté začali pronikat do samosprávné soustavy sociálního pojištění, zejména do správy jednotlivých pojišťovacích fondů. Přestože německá sociální demokracie vyšla ze střetu s Bismarckem oslabena, v roce 1890 byla ve změně politické situaci opět legalizována. Výsledkem Bismarckova postupu bylo, že všechny nejdůležitější složky sociálního pojištění byly v Německu zavedeny ještě před vypuknutím první světové války.

### I.1.2. Přehled vývoje sociální politiky v Německu

#### A. Období do 1. světové války

- 1530 císařským výnosem byla měštům a vesnicím uložena povinnost starat se o lidi v nouzi
- 1794 pruský občanský zákoník legalizoval činnost vzájemných podpůrných spolků a ukládal státu, zaměstnavatelům a místním úřadům povinnost poskytnout podporu v obtížných životních situacích
- 1870 vznikl Úřad pro sociální politiku (pracoval zde i známý sociolog Max Weber)
- 1881 císař ohlašuje připravované sociální reformy
- 1883 přijaty zákony ve sféře péče o zdraví (svěpomocná administrace, na níž se podíleli zaměstnavatelé spolu se zaměstnanci)
- 1884 zavedeny týdenní povinné příspěvky zaměstnavatelů a zaměstnanců do úrazového pojišťovacího fondu
- 1889 zavedeno starobní a invalidní pojištění

#### B. Období mezi dvěma světovými válkami

##### 20. léta - Výmarská republika:

Pro toto období je charakteristické přijímání moderního sociálního zákonodárství, jako například přijetí zákona o osmihodinové pracovní době, zavedení placené dovolené, závazných forem vyjednávání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci - kolektivních smluv, podpora sociálního bydlení a preventivní zdravotní péče.

- 1918-1920 zákonná úprava kolektivního vyjednávání
- 1922 zákon o péči o děti a mládež
- 1924 zákon o sociální pomoci
- 1925 podpora v případě pracovního úrazu byla rozšířena i o úrazy na cestě z domova do zaměstnání a zpět a na nemoci z povolání
- 1927 vytvoření soustavy pojištění v nezaměstnanosti; tato soustava se ovšem prakticky rozpadla po nástupu vleklé hospodářské krize v roce 1929

naly antagonismus mezi prací a kapitálem. Steinovy myšlenky rozvíjeli nejbližší Bismarckovi spolupracovníci Hermann Wagener a Theodore Lohmann. Kromě toho byla v Německu v té době stále vlivná Hegelova filozofie, přisuzující státu klíčové postavení v regulaci a integraci života společnosti.



### 30. léta - fašistický stát:

Sociální politika byla založena na ideologii nadřazenosti arijské rasy a užívala nástrojů totalitního státu. Charakterizovalo ji:

- zrušení samosprávy v sociálním pojištění a vyloučení odborů z procesu kolektivního vyjednávání
  - zavedení kontroly mezd, krácení minimální mzdy
  - silná pronatalitní politika (zákaz interrupcí, přídavky na děti, vytlačování žen z trhu práce)
  - sociální pomoc garantována pouze 'geneticky čistým', arijským rodinám
- 1938 samostatně výdělečně činní zahrnuti do povinného starobního a invalidního pojištění a pojištění pro případ úmrtí partnera
- 1941 zavedeno povinné zdravotní pojištění pro důchodce a pojištění rozvedených žen v případě úmrtí (bývalého) manžela

### C. Období po 2. světové válce

Nová (západo)německá ústava zakotvila pojem sociálního státu (Sozialstaat). Po celé toto období byla uplatňována a rozvíjena koncepce sociálně tržního hospodářství, vycházející z politiky podpory zaměstnanosti, ochrany produktivní kapacity pracovníků, udržení příjmové úrovně, podpory samosprávných principů v sociálním pojištění a z principu participace pracovníků na řízení (Mitbestimmung). Začátkem 60. let byla přijata rozsáhlá opatření zajišťující různé formy sociální pomoci (peněžní příspěvky a služby) občanům ocitajícím se pod hladinou životního minima nebo v rizikových situacích: pomoc v případě stáří, nemoci, invalidity, po propuštění z vězení, při plánování rodičovství, péče o toxikomany, chudé a opuštěné děti, nezaměstnané, bezdomovce. Součástí těchto opatření se staly také poradenské služby a výchovné působení. Princip potřeby, uplatňovaný různými formami sociální pomoci, tak postupně doplňoval princip zásluhovosti, prosazující se v soustavách sociálního pojištění.

- 1952 uzákonění účasti pracovníků na řízení firem
- 1954 ustavení nezávislých 'Sociálních soudů' garantujících zákonnost v činnosti soustav sociálního zabezpečení
- 1957 nové starobní a invalidní pojištění a pojištění pro případ úmrtí partnera odstranilo rozdíly mezi dělníky a zaměstnanci a zavedlo princip indexace důchodů podle růstu životních nákladů
- 1960 zákon o příspěvcích na bydlení
- 1961 zákon o sociální pomoci, vztahující se na všechny občany s cílem ochrany lidské důstojnosti
- 1961, 1964 reformy přídavků na děti
- 1969 zákon o podpoře zaměstnanosti
- 1972 zákon o zřizování podniku, rozšiřující možnosti participace pracovníků na jeho řízení
- 1975-1982 vydání Kodexu sociálního práva
- 1975, 1981 zákony o struktuře rozpočtu výrazně zpřísnily kritéria pro financování sociální politiky

- 1990 přijetí Smlouvy o sjednocení (SRN a NDR), předpokládající postupnou harmonizaci a splynutí soustav sociálního zabezpečení na principech západoněmecké soustavy
- 1992 reforma starobního pojištění zvyšující postupně do roku 2017 věkovou hranici pro přiznání starobního důchodu až na 67 let

## I.2. Myrdal a Švédsko

### I.2.1. Myrdal

*Karl Gunnar Myrdal* (1898-1987) proslul nejen jako sociální myslitel, ale i jako ekonom a politik. V roce 1974 obdržel Nobelovu cenu za ekonomii. Spektrum jeho zájmů charakterizují tituly některých z jeho četných prací: *Hodnota v sociální teorii*, *Prvek politiky při tvorbě doktríny národního hospodářství*, *Problémy a perspektivy mezinárodní ekonomiky*, *Za státem veřejných sociálních služeb*, *Kritické stati o ekonomii*. Myrdal pracoval v Institutu mezinárodních vztahů v Ženevě (1930-31), přednášel na Stockholmské univerzitě, v letech 1945-47 působil jako ministr obchodu ve švédské vládě a poté pracoval jako tajemník Evropské hospodářské komise (1947-57). Politicky byl spjat se švédskou sociálně demokratickou stranou.

Zde si všimneme dvou z mnoha témat, kterými se v průběhu svého života zabýval: vztahem hodnot a sociálních teorií a konceptem státu veřejných sociálních služeb.

Ve své knize *Hodnota v sociální teorii* vyjadřuje Myrdal názor, že studium sociální reality se nemůže obejít bez hlediska lidských ideálů. "Sociální věda zájmů zbařená" nikdy neexistovala - a z logických důvodů existovat ani nemůže. Hodnotový obsah našich hlavních pojmů představuje náš zájem na věcech, udává směr našemu myšlení a význam našim závěrům. Bez hodnocení se nemůžeme o nic zajímat, nemůžeme posuzovat důležitost a relevanci nějakého problému, nemáme tedy ani objekt zkoumání. To, že sociální věda je podmíněna hodnocením, které ve společnosti převládá a formuje její kulturní atmosféru, věděli už Weber a Mannheim. Sociální věda musí z tohoto faktu vyvodit závěry pro svoje poznávací postupy. Nejdůležitější věcí je učinit z této nevyhnutelné podmíněnosti vědomou a záměrnou situací, změnit nekontrolovanou obecnou zaujatost v množinu explicitně specifikovaných hledisek.<sup>4</sup> Jsme-li postaveni před úkol radit politice, je naší povinností vybrat a uvést hodnotové předpoklady naší analýzy. Tyto hodnotové předpoklady jsou mimovědecké - nevyplývají z vědecké analýzy jako takové. Myrdal uzavírá: "Čím je teoretik 'čistší', tím více je asi ve vleku zděděných zálib."

Švédský stát veřejných sociálních služeb je světově proslulý. Švédsko totiž ze všech skandinávských zemí došlo pravděpodobně nejdále ve snaze zorganizovat veřejné sociální služby tak, aby byly každému dostupné a aby reagovaly na všechna aktuální i po-

<sup>4</sup> Paul Streeten rozlišuje v předmluvě k této Myrdalově studii několik forem ovlivnění poznávacího procesu hodnocením:

- hodnocení determinuje obsah, a tím validitu analýzy psychologicky (vědomé, podvědomé, nevědomé zkreslení poznávacích soudů)
- hodnocení determinuje obsah a tím validitu analýzy ovlivněním struktury myšlení (užívané pojmy, předpoklady, premisy)
- hodnocení ovlivňuje (pozitivně či negativně) směr myšlení, má selektivní důležitost
- hodnocení determinuje i míru dorozumění. Přijetí či odmítnutí poznávacích soudů

tenciální sociální a ekonomická ohrožení, s nimiž se může občan v průběhu svého života setkat. Přitom ještě ve 30. letech se o Švédsku nedalo tvrdit, že by se jeho sociální politika nějak vymykala tehdy obvyklému evropskému standardu. Například ekonomická krize počátku 30. let postihla i Švédsko: způsobila velkou nezaměstnanost, bytovou krizi, snížení porodnosti a životní úroveň, aniž by na to stát reagoval rozsáhlejšími opatřeními v sociální oblasti. K zásadní politické změně ve vztahu k veřejným sociálním službám dochází ve Švédsku až po skončení 2. světové války.

O to pozoruhodnější je skutečnost, že ideově politicky byly tyto změny připraveny už v polovině třicátých let. Švédsku hrozil výrazný pokles obyvatelstva, způsobený zvláště již zmíněnou nízkou porodností. V roce 1934 vyšla studie zabývající se touto populační krizí a navrhuje, jak jí čelit sociálněpolitickými zásahy. K hlavním navrhovaným opatřením patřilo:

- zavedení mateřských příspěvků a přijetí dalších opatření podporujících porodnost
- zavedení přídavků na děti
- zavedení příspěvků na bydlení
- výuka a stravování ve školách zdarma
- obecně dostupná zdravotní péče
- rozšiřování informací a podpora výchovy ve sféře bydlení, výživy a zdraví.

Spoluautorem této studie byl Myrdal.

Nesmíme zapomenout na příznivé okolnosti, které spolupodmínily úspěch Myrdalova konceptu sociální politiky ve Švédsku. Byla to jednak silná kulturní tradice sociální sounáležitosti, sahající až k morálnímu kodexu starověkých vikingských kmenů: každý Viking byl povinen přispívat k blahu celého kmene, nikoliv pouze sledovat své vlastní zájmy. Ve Švédsku bylo tehdy také dosaženo shody hlavních politických stran - sociálních demokratů i konzervativců - v tom, že vzniklou populační krizi je třeba řešit a jakými nástroji. Další podstatnou okolností byl rychlý poválečný hospodářský růst, jenž vytvářel nebyvalé materiální zdroje umožňující realizaci dalekosáhlých a ambiciózních sociálních programů.

Od 40. let tohoto století se tedy ve Švédsku prosazoval univerzalistický typ veřejných sociálních služeb, založený na kombinaci uplatnění principu "podle potřeb" (sféra vzdělání, péče o zdraví a poskytování informací) a principu "podle výkonu" (ostatní oblasti, zvláště příspěvky v nemoci a v nezaměstnanosti). Od 60. let se rychle rozvíjely osobní sociální služby. Bezprecedentní a efektivní byla aktivní politika zaměstnanosti, založená na vytváření nových pracovních příležitostí, vzdělávání a na rekvalifikaci pracovních sil, stimulaci pracovní mobility a pomoci při hledání pracovního uplatnění. Švédsko se přiblížilo sociálněpolitickým cílům, které si předsevzalo: odstranit chudobu, zlepšit sociální zabezpečení a snížit sociální nerovnosti mezi různými skupinami obyvatelstva. Cenou, kterou za to zaplatilo, bylo zvyšující se zadlužení: politická reprezentace neměla dostatek odvahy a předvídavosti, aby sociální výdaje přizpůsobila hospodářským těžkostem země, způsobeným "ropným šokem" v 70. letech. Příjmy státu tudíž nestačily na rostoucí výdaje v sociální oblasti; zvyšující se daně podvázaly další hospodářský rozvoj země. Konzervativní vláda vystřídala koncem 70. let na čas sociálně demokratickou. Od té doby se švédské vlády snažily dostat do rovnováhy sociální výdaje a vytvořené zdroje, ale neúspěšně - důsledkem byla rostoucí inflace. Začátkem

90. let se podařilo dostat inflaci pod kontrolu, spolu s ní však klesala výroba a naopak rostla nezaměstnanost.

## I.2.2. Přehled vývoje sociální politiky ve Švédsku

### A. Sociálněpolitická opatření do začátku 2. světové války:

Byla to církev, která byla až do poloviny 19. století hegemonelem sociálněpolitických (tzn. víceméně charitativních) aktivit ve Švédsku.

- |      |   |
|------|---|
| 1763 | zákon o podpoře chudých   |
| 1842 | zavedení povinné školní docházky  |
| 1847 | štedřejší zákon o podpoře chudých umožňující odvolání se proti rozhodnutí úřadů   |
| 1862 | založení regionálních rad s cílem vybudovat síť nemocnic  |
| 1871 | přísnější zákon o podpoře chudých nepřipouštějící odvolání se proti rozhodnutí úřadů  |
| 1889 | zákon o dozoru nad bezpečností práce - v roce 1912 přijat zákon o bezpečnosti práce   |
| 1891 | zavedeny dotace dobrovolným sdružením poskytujícím nemocenský příspěvek   |
| 1901 | zaměstnavatelé povinni hradit výdaje spojené s pracovními úrazy - v roce 1916 změněno na povinné pojištění pracovních úrazů         |
| 1902 | zákon o péči o děti   |
| 1906 | zavedeny dotace městským úřadům práce   |
| 1913 | univerzální povinné starobní a invalidní pojištění; ustavena Národní rada sociálních věcí a penzijní rada                           |
| 1914 | ustavena Státní rada pro veřejné práce a podporu v nezaměstnanosti  |
| 1918 | štedřejší zákon o podpoře chudých umožňující odvolání se proti rozhodnutí úřadů   |
| 1919 | zákon o osmihodinové pracovní době  |
| 1920 | vzniká samostatné ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí  |
| 1924 | nový zákon o péči o děti  |
| 1928 | zákon o kolektivních smlouvách a o pracovních soudech   |
| 1931 | zákon uznávající dobrovolná sdružení poskytující nemocenský příspěvek a zlepšující státní podporu jejich činnosti                   |
| 1933 | nová politika zaměstnanosti; zavedeny příspěvky na nájemné a bytovou výstavbu   |
| 1934 | státní příspěvky státem uznaným fondům poskytujícím podporu v nezaměstnanosti   |
| 1937 | pojištění v mateřství, zákon o ochraně matky a dítěte (porod zdarma), podpory sirotkům nebo dětem s ovdovělým či invalidním rodičem |
| 1938 | první rámcová dohoda o spolupráci mezi zástupci odborů a zaměstnavatelů; obecně dostupná zubní péče                                 |
| 1939 | státní příspěvky starobincům  |

## B. Hlavní změny v sociální politice po roce 1945:

### Trh práce a pojištění v nezaměstnanosti

- 1948 podřízení místních úřadů práce nové Národní radě trhu práce; dohled nad dobrovolnými sdruženími poskytujícími podporu v nezaměstnanosti
- 60. léta série zákonů regulujících trh práce
- 1973 uzákonění 40hodinového pracovního týdne (novelizován 1983)
- 1974 zákon o zabezpečení zaměstnání; příspěvky v nezaměstnanosti začaly být vypláceny i nepojištěným

### Bezpečnost práce a pojištění pracovních úrazů

- 1949 nový zákon o bezpečnosti práce a ustavení ústředního úřadu bezpečnosti práce
- 1955 staré povinné pojištění koordinováno s nemocenským pojištěním
- 1976 zákon o bezpečnosti práce nahrazen zákony o pracovním prostředí a o pojištění pracovních úrazů

### Zdravotní péče

- 1946 parlament přijal princip pojištění s jednotnými (flat rate) příspěvky, který nebyl nikdy realizován
- 1951 obecní úřady přebírají odpovědnost za péči o chronicky nemocné
- 1955 povinné pojištění s příspěvky odvozenými z výše příjmů
- 1963 místní správa přebírá odpovědnost za státní/provinční lékaře
- 1967 místní správa přebírá odpovědnost za síť zdravotnických zařízení psychiatrické péče
- 1974 nemocenské příspěvky zvýšeny na 90% hrubých příjmů (a zdaněny)
- 1983 zákon o zdraví a zdravotní péči

### Sociální pojištění

- 1948 všeobecná jednotná penze
- 1960 povinná doplňková penze pro zaměstnance odvozená z výše příjmů, vyplácená od roku 1963 a plně zavedená začátkem 80. let
- 1963 zákon o národním pojištění: zákonná a organizační koordinace různých typů pojištění (zdravotního, rodičovského, základního a doplňkového starobního)

### Sociální pomoc

- 1956 zákon o sociální pomoci nahrazuje zákon o pomoci chudým
- 1981 zákon o sociálních službách spolu s dodatkem o povinné péči o mladistvé, alkoholiky a toxikomany nahrazuje dříve platné zákony o sociální pomoci, o péči o děti a mladistvé, o invalidní a staré osoby. Reguluje provoz dětských domovů a útluků pro dospělé. Vychází z celkového posouzení situace jedince a jeho rodiny. Za sociální pomoc jsou odpovědní místní úřady.

### Rodinná politika

- 1948 univerzální rodinné přídatky
- 1960 nový zákon o péči o děti
- 1974 rodičovské pojištění nahrazuje mateřské přídatky
- 1977 nový zákon o péči o děti

## Politika ve sféře bydlení

- 1948 ustavena Národní rada pro bydlení
- 60. léta přijat program výstavby 1 miliónu bytů během 10 let
- 1969 zavedeny příspěvky na bydlení pro rodiny s dětmi
- 1973 ustaveno ministerstvo bydlení a urbanistického plánování
- 1974 zavedeny příspěvky na bydlení pro bezdětné nemajetné nájemníky

Od konce 80. let je patrná tendence švédské vlády redukovat či eliminovat některá schémata a omezit tím sociální výdaje.

## I.3. Beveridge a Velká Británie

### I.3.1. Beveridge

Lord *William Henry Beveridge* (1879-1963) studoval v Oxfordu matematiku a klasické obory; poté se jal zkoumat sociální poměry v chudé východní části Londýna. Následovalo období, kdy se jako žurnalista věnoval tomu, jak řešit pojištění v nezaměstnanosti. Poté se stal státním úředníkem, který se nejvíce zasloužil o první povinné pojištění v nezaměstnanosti na světě, které bylo v Británii zavedeno v roce 1911. Po první světové válce se stal ředitelem London School of Economics, kde se nebývalou měrou zasloužil o její rozvoj a tím i o posílení úlohy sociálních věd v Británii. Poté přesídlil na Oxfordskou univerzitu, v průběhu druhé světové války se pak vrátil na ministerstvo práce.

I když se čas od času zajímal o socialismus, nikdy se nestal členem labouristické či socialistické strany. V politice zůstal celý život liberálem. V průběhu života měnil svá stanoviska: například během obou světových válek podporoval centrální řízení a plánování, zatímco v meziválečném období dával přednost regulující síle trhu samotného. Poté, co pomohl na svět pojištění v nezaměstnanosti, nikdy neztratil zájem o problematiku sociálního zabezpečení. Například v roce 1924 zpracoval pro liberální stranu studii nazvanou *Pojištění pro všechny a pro všechno*. V ní rozebíral situaci lidí pod určitou příjmovou hranicí a uvažoval o způsobech, jak jim pomoci. Tato brožura byla jakýmsi ideovým předchůdcem jeho slavné zprávy *Sociální pojištění a navazující služby*, publikované v prosinci 1942. Co všechno tomu předcházelo?

Po začátku druhé světové války cítila britská vláda potřebu vyjít vstříc odborům. Oznamovala menší zvýšení nemocenských a invalidních dávek a přislíbila, že zpracuje studii o reformě sociálního pojištění po válce. Ministerstvo financí se bálo, že se vláda zaváže ke zvýšení výdajů, a chtělo celou záležitost udržet v tajnosti a omezit záběr studie na nejmenší možnou míru,<sup>5</sup> nicméně představitelé odborů trvali na tom, že záměr zpracovat studii bude publikován tak, aby se o tom dověděli jejich členové. Zvláštní komise pro zpracování studie byla ustavena v červnu 1941. Britská vláda ji pověřila návrhem racionalizace nepřehledného množství různých dávek pro nemocné a invalidní osoby v návaznosti na další dávky sociálního zabezpečení. Členové komise byli vybráni z ministerských úředníků, majících na starosti různé úseky sociálního pojištění. Předseda komise měl být osobností mimo vládní službu. Beveridgeův nadřízený, ministr Ernest Bevin, byl zpočátku proti práci na této studii, ale když se setkal s podnětem, že

<sup>5</sup> Podle jednoho úředníka bylo snahou tohoto ministerstva mít studii tak neškodnou, jak jen bude možno.



by do čela komise mohl být postaven sám Beveridge, změnil názor, poněvadž se tak konečně zbavil dotěrného úředníka, bombardujícího jej neustále různými požadavky a memorandy. Souhrou okolností tak vláda vypustila nevědomky džina z láhve.

Beveridge přijal své jmenování do čela komise se slzami v očích jako své odstavení. Teprve později se ukázalo, že dostal mimořádnou příležitost, jak završit své celoživotní dílo. Zpočátku přistupoval k práci komise líně. Když ovšem do prosince 1941 dostal pouze jeden ze 127 vyžádaných písemných podkladů, sestavil a nechal kolovat rozsáhlý projekt, který obsahoval základní myšlenky a přístupy výsledné zprávy. Různé typy pojištění mají být sjednoceny, s jednotně stanovenou výší dávek (flat rate) zabezpečujících životní minimum a poskytovaných po celou dobu trvání definované události (nemoc, nezaměstnanost apod.). Dávky budou financovány z jednotných příspěvků, na nichž se budou podílet zaměstnavatelé, pojištěnci a stát. V zásadě celá populace bude tímto pojištěním povinně kryta a zkoumání potřebnosti při výplatě dávky (means test) bude zrušeno u všech, kteří budou kryti svými příspěvky. Sjednocení se bude týkat nejenom národního pojištění, nýbrž i sociální pomoci. Odpovědnost za výplatu dávek sociálně potřebným bude přenesena z místních úřadů na vládní instituce, které zabezpečí záchrannou sociální síť. Osou navrhované soustavy budou rodinné přídavky, které budou motivovat k práci tím, že udrží rozdíl mezi nízkými příjmy a sociálními dávkami, zvýšenými na úroveň životního minima. Nebezpečí, vyplývajícímu z možného vyčerpání zdrojů k udržení existenčního minima úhradou nákladů na zdravotní péči, zabrání poskytování této péče zdarma, prostřednictvím Národní zdravotní služby (National Health Service). Posledním, třetím pilířem navrhované soustavy bude plná zaměstnanost umožňující dostatečný přísun prostředků do Fondu sociálního pojištění z příspěvků zaměstnaných pojištěnců.

Úředník ministerstva financí jmenovaný do komise informoval své představené o předpokládané šíři reformy sociálního pojištění, která by znamenala zdvojnásobení veřejných výdajů na tuto oblast. Ministr financí požádal předsedu komise o stažení projektu. Beveridge odmítl. Poté mu bylo stroze oznámeno, že závěrečnou zprávu bude muset podepsat sám a že jména vládních úředníků nebudou spojována s návrhy v ní obsaženými. To svým způsobem uvolnilo Beveridgovi ruce, neboť se nemusel příliš ohlížet na stanovisko ministerstva financí. Hodně úsilí věnoval získání odborů na svoji stranu, poskytoval průběžná interview o průběhu prací. To způsobilo, že - na rozdíl od minulosti - byla o práci jeho komise veřejnost široce informována dříve, než mohla vláda zaujmout stanovisko k připravovaným návrhům. Ne že by za to byl u ministrů příliš oblíben.

Snad nejdůležitějším doporučením bylo, aby jak sociální dávky, tak příspěvky na pojištění byly navrženy v jednotné výši (flat rate). Mezinárodní organizace práce v té době doporučila komisi, aby zvažovala alternativní přístup - vztáhnout výši dávek k výši příjmů. Beveridge však tento návrh odmítl s odůvodněním, že by ohrozil sklon pojištěnců spořit. Jiní navrhovali, aby dávky byly jednotné, ale příspěvky aby byly závislé na výši příjmů. Beveridge odmítl i toto řešení s poukazem na to, že by byla porušena podstatná vazba mezi příspěvky a dávkami. Toto jeho stanovisko bylo zřejmě ovlivněno britskou tradicí dobrovolného zdravotního pojištění, v němž nebylo praktické vztahovat výši příspěvků k výši příjmů, neboť zaměstnavatelé neplatili příspěvek žádný. Beveridgovi jako liberálovi však bylo toto řešení sympatické i proto, poněvadž chtěl všude tam,

kde příjem přesáhne definované životní minimum, maximálně stimulovat soukromou iniciativu.

"Nejdražším" doporučením bylo, aby dávky byly zvýšeny až k úrovni životního minima a zahrnovaly rodinné přídavky. To fakticky představovalo vyhlášení války chudobě. Jak ale chudobu definovat? Beveridge si přizval na pomoc Rowntreeho, experta na zkoumání chudoby, a Bowleye, lékaře a statistika zabývajícího se problémy výživy. Definice životního minima, kterou předložili, nebyla štedrá: i když se počítalo s okrajovou "neefektivní spotřebou", nepočítalo se s výdaji na alkohol, kuřivo, noviny, knihy nebo biograf. Velkou komplikací při návrhu dávek zaručujících životní minimum byly i velké rozdíly ve výši nájemného. Navržené dávky by byly štedré k některým rodinám, zatímco jiným by nestačily k přežití. Rowntree proto navrhl, aby dávky životního minima sestávaly z jednotně stanoveného základu a aktuálního nájemného. Beveridge tento návrh odmítl, neboť do celého schématu vnášel přístup, který chtěl maximálně omezit: zkoumání potřebnosti (means test).

Dalším klíčovým problémem navrhované reformy bylo, jak zabezpečit všechny a přitom dostát požadavku, aby nástroje reformy byly založeny na pojištění. Na zvolené řešení doplatily vdané ženy, u nichž se předpokládalo, že o ně bude postaráno v rámci rodiny, resp. z výdělků jejich mužů. Tak například po sňatku ztratily ženy nárok na plné dávky nemocenského pojištění a pojištění v nezaměstnanosti, jejich starobní penze byla krácena na 60% výše, na niž měli nárok muži či svobodné ženy. Dalšími sociálními skupinami, s nimiž Beveridgův projekt příliš nepočítal, byly opuštěné nebo rozvedené ženy, svobodné matky, mladí invalidé, studenti končící školní docházku a nena-cházející zaměstnání, ženy vracující se na trh práce.

V březnu 1942 se Beveridge obrátil na Keynese, úřadujícího ministra financí, s žádostí o radu, jak financovat nově navrženou soustavu sociálního pojištění. Keynes se stal - na rozdíl od mnoha svých podřízených - nadšeným zastáncem projektu, nicméně se vyjádřil v tom smyslu, že bude třeba zvážit výrazné snížení zdrojů určených k jeho realizaci. Po řadě kuloárních jednání nakonec Beveridge souhlasil, že rodinné přídavky nebudou poskytovány na první dítě a že plné zavedení starobních penzí zajišťujících životní minimum bude časově rozloženo do budoucích dvaceti let.

S těmito významnými doplňky byla zpráva dokončena. Přes Beveridgem přijaté ústupky se však nesetkala s pozitivním ohlaselem ani na ministerstvu financí, ani u premiéra Churchilla. Ten spolu se svými ministry zvažoval, zda má být zpráva vůbec zveřejněna. Nicméně veřejnost už věděla příliš mnoho, a tak byla Beveridgova zpráva v prosinci 1942 nakonec publikována. Studie byla přijata s nadšením. Povidalo se, že fronta před vládním knihkupectvím byla na míli dlouhá. V Británii bylo prodáno přes půl miliónu exemplářů, přes 50 000 ve Spojených státech. Beveridge se stal rázem velmi populární. Čím to?

Mnohé způsobila válečná doba - oběti a omezení posilovaly vědomí národní sounáležitosti. Vyšší daně a plná zaměstnanost vedly ke zmenšení příjmových nerovností, válečné zmatky smíchaly lidi z různých sociálních vrstev. Parlament reagoval na změny v názorech lidí - už v červnu 1942 přijal rezoluci na podporu rodinných přídavek. V době války se také neustále rozšiřovalo spektrum těch, kterým bylo poskytováno nemocniční ošetření zdarma - od osob zraněných v době náletů a vojáků po dělníky muničních továren, některé chronicky nemocné, až po všechny průmyslové dělníky válčící Británie. Stalo se nemožným rozlišovat mezi těmi, kteří přispívali a kteří ne-

přispívali k válečnému úsilí. Už v roce 1941 vláda přislíbila, že bude zabezpečena odpovídající nemocniční péče pro všechny, kteří ji budou potřebovat. Beveridge tak vlastně svou zprávou pouze podpořil už dříve krystalizující řešení zrajících problémů.

To ovšem neznamenalo, že zpráva bude vládou přijata vlně. Byla ustavena komise úředníků, kteří měli zprávu prostudovat. Tato komise navrhla snížení rodinných příspěvků o 37,5% a přikláníla se k vyplácení příspěvků až na základě výsledků zkoumání potřebnosti příjemce. Vyslovila se také proti vyplácení příspěvků v nezaměstnanosti po celou dobu jejího trvání. Negativní stanovisko ke zprávě zformulovalo také ministerstvo financí. Vláda se nakonec v parlamentu vyslovila proti realizaci návrhů, obsažených ve zprávě, v průběhu daného volebního období. Překvapivě mnoho poslanců však s takovým postojem nesouhlasilo - hrozilo rozštěpení vládní koalice. Churchill byl popuzen, odmítal setkat se s Beveridgem a stýkat se s ním zakázal i zaměstnancům ministerstev. Po týdnu však vláda přece jen ustoupila a souhlasila s tím, že s realizací reformy začne už ona sama. Po měsíci sám Churchill přišel principům reformy na chuť a prohlásil dokonce, že je zřejmé, jak velkých administrativních úspor lze dosáhnout, sjednotí-li se celý systém sociálního pojištění a bude-li povinný pro všechny.

Podrobné plány byly připraveny a publikovány v roce 1944 a týkaly se soustavy zdravotní péče, zdravotního pojištění a rodinných příspěvků. Vláda ovšem nadále odmítala přijmout princip zajištění existenčního minima. Začátek skutečné realizace reformy navržené Beveridgem lze proto situovat až do období labouristické vlády po skončení druhé světové války. Tato vláda sice formálně přijala princip zabezpečení existenčního minima, avšak díky zvolené metodě měření kupní síly měny byly dávky, které se začaly v roce 1948 skutečně vyplácet, téměř o třetinu nižší, než navrhoval Beveridge. Tím došlo k tomu, že tyto dávky byly jen o málo vyšší než dávky vyplácené v rámci sociální pomoci, k nimž však bylo možno přičíst ještě plnou úhradu nájemného. Tato situace, znamenající, že cesta k osvobození od chudoby vede nikoliv přes národní pojištění, nýbrž přes sociální pomoc poskytovanou na základě zjištění potřeby, přetrvává stále. Beveridgeova reziduální záchraná sociální síť představovala začátkem 90. let základní zdroj příjmů pro osm miliónů Britů.

Návrhem odvážné, všem dostupné, přiměřené a integrované soustavy sociálního pojištění Beveridge významně ovlivnil sociálněpolitické myšlení dvacátého století. Paradoxně více v zahraničí než ve své vlastní zemi.

#### **Základní charakteristiky Beveridgeova návrhu:**

- Organizace sociálního pojištění má být chápána pouze jako jedna ze součástí politiky vedoucí k obecnému sociálnímu blahu.
- Sociální zabezpečení bude založeno na spolupraci mezi státem a individuem. Na sociálním pojištění se finančně podílejí zaměstnanci, zaměstnavatelé a stát.
- Návrh se snaží vyvinout nástroje chránící jedince v průběhu celého jeho života, "od kolébky do hrobu" před
  - chudobou (prostřednictvím zabezpečení existenčního minima)
  - nemocemi (ustavením národní soustavy zdravotní péče)
  - absencí přístřeší či neuspokojivým bydlením (příspěvky na bydlení)
  - nevědomostí (rozvojem školství)
  - nezaměstnaností (politikou plné zaměstnanosti, příspěvky v nezaměstnanosti).

• Základní metodou návrhu je povinné sociální pojištění, se sociální pomocí a dobrovolným pojištěním jako doplňkovými metodami. Povinné sociální pojištění je založeno na vymezení existenčního minima a na jeho zabezpečení, byť by důvody, pro něž se daná osoba dostane pod takto vymezenou hranici, byly jakékoliv. Návrh je založen na následujících principech:

- dávky zajišťující existenční minimum budou jednotné
  - i příspěvky na sociální pojištění budou jednotné
  - bude sjednocena správa sociálního pojištění
  - dávky budou odpovídat definované potřebě
  - sociální pojištění bude obecně dostupné
  - účastníci pojištění budou rozděleni do skupin podle svého sociálního postavení a životní situace.
- Návrh předpokládá obecně dostupné zdravotní služby.
  - Návrh předpokládá udržení plné zaměstnanosti.
  - V budoucnu nemá být žádný reformní návrh ve sféře sociální politiky omezen resortními zájmy.

### **I.3.2. Přehled vývoje sociální politiky ve Velké Británii**

#### **A. Období laissez-faire (1800-1870)**

Charakteristické minimální státní intervencí, která je buď represivní, nebo cílená pouze k fyzické reprodukci pracovní síly:

- 1833 tovární zákon, omezující práci dětí
- 1834 zákon o podpoře chudých (New Poor Law)<sup>6</sup>
- 1848 zákon o veřejném zdraví, tovární zákony

#### **B. Mezivládi (1870-1905)**

Modifikace nejrepresivnějších ustanovení zákona o podpoře chudých a posílení zákona o veřejném zdraví. Probouzí se zájem o kvalitu reprodukce pracovní síly, zvláště ve vztahu ke vzdělání:

- 1870 školský zákon
- 1875 zákon o veřejném zdraví, reorganizace místní správy
- 1885 zákon o lékařské pomoci

#### **C. Zárodky státu veřejných sociálních služeb (1905-1939)**

Odklon od represivních charakteristik zákona o podpoře chudých a rozvíjení služeb uspokojujících individuální potřeby. Vývoj národního pojištění. Prosazuje se idea svépomoci podporovaná pojišťovacími schématy:

- 1908 zákon o starobním pojištění
- 1911 zdravotní pojištění a pojištění v nezaměstnanosti

<sup>6</sup> Tento zákon stanovil, že podpora vyplácená lidem bez prostředků musí být nižší než nejnížší mzda (aby nebyla oslabována pracovní motivace).

- 1918 zákon o podpoře matky a dítěte
- 1919 zákon o bydlení a plánování měst (příspěvky na bydlení)
- 1920 zákon o podpoře v nezaměstnanosti
- 1934 vzniká Rada pomoci nezaměstnaným

#### D. Rozvíjející se stát veřejných sociálních služeb (1939+)

Zrušení zákona o podpoře chudých a vytvoření širokého spektra obecně dostupných služeb uspokojujících potřeby lidí.

- 1944 školský zákon - poskytování vzdělání zdarma (platil až do roku 1988, kdy byl nahrazen zákonem o reformě vzdělání)
- 1946 zákon o Národní zdravotní službě, financované z daní a dostupné všem občanům zdarma (výraznější změnu představovala až Bílá kniha o zdravotnictví publikovaná v roce 1989)
  - zákon o národním pojištění
  - zákon o rodinných přídavcích (rozšířený v roce 1975 soustavou přídávků na děti)
- 1948 zákon o sociální pomoci
- 1949 zákon o bydlení
- 1951-1958 období redukce a úspor v rámci existujících schémat
- 1959-1970 období rozšiřování a konvergence služeb
- 1961, 1975 zákony o starobních důchodech
- 1970-1974 vytváření podmínek pro soukromý sektor jako alternativu veřejného sektoru
- 1972 zákon o financování bydlení (přechod od financování sociálních bytů k příspěvku na bydlení sociálně slabým, s podporou privatizace bytového fondu)
- 1974+ "Britská sociální politika úspěšně přežila ekonomický hurikán poloviny 70. let a ideologickou vichřici let osmdesátých. [...] Systém sociálního zabezpečení fungoval s rostoucí efektivností jako záchranná síť v období ekonomické krize a restrukturalizace." (Hills 1990)
- 1982 zrušeny přídavky k nemocenským příspěvkům a k podpoře v nezaměstnanosti odvozené od výše platu
- 1986 zákon o sociálním zabezpečení se zpřísněním podmínek poskytování některých sociálních dávek
- 1988+ realizovány dílčí reformy organizace a financování Národní zdravotní služby

### I.4. Přehled vývoje sociální politiky na území dnešní České republiky do roku 1989<sup>7</sup>

#### I.4.1. Období Rakousko-Uherska

Tak jako v jiných zemích tehdejší Evropy, i u nás poskytovaly už ve středověku různé instituce péči a pomoc potřebným. Zpočátku šlo o církevní charitu, vycházející z hodnot křesťanského milosrdenství. Církev zřizovala špitály, útulky, pečovala o chudé. Patřilo ke křesťanským ctnostem obdarovávat chudé. Od 16. do 19. století byla chudinská podpora v rámci Rakousko-Uherska svěřena obcím a regulována ustanoveními

říšského policejního řádu. Obcím bylo uloženo pečovat o své chudé na základě domovského práva. (Slovo ratejna, kterého se dnes užívá jen v přeneseném hanlivém významu, původně označovalo obecní domovy pro staré a invalidní osoby.)

Sociální zabezpečení se rozvíjelo postupně - od poskytování doživotních penzí vybraným důstojníkům císařské armády a státním úředníkům zvláštním rozhodnutím císaře až ke stanovení jistých pravidel pro přiznávání penzí státním zaměstnancům (zákony z roku 1771 a 1781). Od té doby počet zákonů stanovujících podmínky přiznávání penzí a různých dávek neustále rostl, právě tak jako okruh jejich příjemců: přibývali soudci, učitelé, železničáři, zaměstnanci pošt. Ve druhé polovině 19. století se jim - kromě starobních důchodů - vyplácely už i dávky v nemoci a v invaliditě. V případě úmrtí měli příbuzní závislí na jejich výdělku nárok na důchod pro pozůstalé. V této době se také svépomocná podpůrná sdružení horníků - tzv. bratrstva - změnila v povinně ustavované a z prostředků zaměstnanců i zaměstnavatelů financované fondy vyplácející podpory ve stáří, invaliditě a v případě smrti horníka jeho pozůstalým.

Bismarckovy reformy sociálního zabezpečení nacházely odezvu i v Rakousku-Uhersku. V roce 1887 byl přijat zákon o povinném úrazovém pojištění a o rok později zákon o povinném nemocenském pojištění dělníků a nižších úředníků. Okruh takto pojištěných se postupně stále rozšiřoval; vznikl také samostatný systém sociálního pojištění vyšších úředníků pracujících v soukromém sektoru a příslušníků svobodných povolání.

Na začátku 20. století se diskutovalo o doplnění úrazového a nemocenského pojištění o pojištění starobní. Toto však bylo přiznáno pouze úředníkům pracujícím v soukromém sektoru a příslušníkům svobodných povolání. Samostatně hospodařící osoby právě tak jako zemědělští a lesní dělníci nebyli v té době pojištěni ze zákona - záleželo na rozhodnutí jich samotných či jejich zaměstnavatelů.

#### I.4.2. První republika

Na troskách Rakouska-Uherska vzniklo v roce 1918 samostatné Československo. Za veliký pokrok, kterého dosáhlo ve sféře sociální politiky mezi dvěma světovými válkami, vděčilo - kromě zděděných tradic i nově vzniklých demokratických institucí - i sociální filozofii svého prvního prezidenta Masaryka, který byl aktivním sociálním reformátorem, člověkem hluboce citícím s lidmi trpícími hmotným nedostatkem a nedostatkem vzdělání a usilujícím o změnu jejich životních podmínek tak, aby dostali šanci postarat se o sebe i své bližní. Je možno říci, že československá sociální politika byla v tomto období v popředí světového vývoje jak v teorii (Engliš, Macek, česká pojištění matematická škola aj.), tak v praxi, což se mj. odrazilo i ve vysoké úrovni sociálního zákonodárství.<sup>8</sup> Politicky významná byla podpora tohoto úsilí ze strany československé sociální demokracie jako jedné ze stran často zastoupených ve vládních koalicích.

Kromě zákonů o podporách v nezaměstnanosti, o osmihodinové pracovní době a o vyplácení penzí válečným invalidům a pozůstalým po vojácích, které byly přijaty prostředně po skončení první světové války, se postupně připravovaly sociálněpolitické reformy zásadnějšího charakteru. Bylo ustaveno ministerstvo sociální péče a založena Ústřední sociální pojišťovna. Roku 1924 bylo reformováno nemocenské pojištění a

<sup>8</sup> Například Řecko se ve třicátých letech rozhodlo založit svoji soustavu sociálního zabezpečení podle československého vzoru.

<sup>7</sup> Vývoji sociální politiky v České republice v letech 1989-1993 je věnována kapitola VI.



zavedeno invalidní a starobní pojištění dělníků zaměstnaných v soukromém sektoru. Pojištění zakládalo i nárok na vdovský, vdovecký a sirotčí důchod a některé další dávky. V roce 1925 získali ze zákona nárok na placenou dovolenou kromě úředníků i všichni dělníci. Téhož roku byl přijat zákon o pojištění samostatně hospodařících osob. Realizován však byl až v roce 1934, i tak jen pro omezený okruh této kategorie pracujících.

Československá sociální reforma, jejímž cílem bylo rozšířit povinné sociální pojištění co největšího počtu občanů proti všem základním sociálním rizikům, byla zbrzděna nástupem hospodářské krize začátkem 30. let. Nedostatek finančních prostředků například neumožnil zavést pojištění v nezaměstnanosti, které mělo nahradit do té doby fungující vyplácení podpor v nezaměstnanosti odborově organizovaným nezaměstnaným. Vláda se snažila čelit důsledkům hospodářské krize alespoň státními zakázkami, dotacemi na veřejné práce, rozšířením sítě zprostředkovatelen práce a organizováním středisek pro rekvalifikaci nezaměstnané mládeže.

### I.4.3. Období komunistické nadvlády

Po skončení druhé světové války v roce 1945 se Československo ocitlo v mocenské sféře Sovětského svazu. Následoval komunistický převrat v roce 1948 a s ním i zásadní změny politického a hospodářského systému. Ty se výrazně promítly i do pojetí a uplatňovaných nástrojů sociální politiky.

V roce 1948 byl přijat již od konce války připravovaný zákon o národním pojištění. Zákon, připravený sociálně demokraticky orientovanými odborníky, byl inspirován Beveridgeovými myšlenkami, aplikován však byl na německou sociálně pojišťovací koncepci. V rámci tohoto zákona byly sjednoceny různé pojišťovací soustavy a pojištění různých typů rizik, pojištění bylo rozšířeno o další skupiny obyvatelstva a byla vytvořena Ústřední národní pojišťovna pracující na fondovém principu. Příspěvky byly hrazeny společně zaměstnanci, zaměstnavateli i státem. Pojišťovací soustava byla navržena tak, aby ji bylo možno průběžně zdokonalovat. Začátkem 50. let však byl fondový způsob hospodaření zrušen, majetek sjednocené pojišťovny zestátněn a od té doby se finanční prostředky určené na sociální zabezpečení začaly přerozdělovat přes státní rozpočet. Vznikl samostatný Úřad důchodového zabezpečení, soustava státního zdravotnictví a správa nemocenského "pojištění".

Zestátnění všech sektorů národního hospodářství a centralistický způsob regulace pohybu pracovní síly vedly k uměle udržované plné zaměstnanosti. Právo na práci a zároveň povinnost pracovat byly vtěleny do zákonných norem.

V roce 1957 došlo k další reformě soustavy národního "pojištění". Bylo zdůrazněno odvozování výše dávek od výše platu a délky zaměstnání a byla zavedena jejich diferenciace podle kategorií zaměstnání. Celá soustava byla v té době již zcela závislá na rozhodnutích strany-státu a na finančních přidělech ze státního rozpočtu. Organické zpětné vazby, ať už by byly zprostředkovány finančními toky nebo samosprávnými formami rozhodování, byly eliminovány. Jen název stále připomínal původní autonomní charakter soustavy pojištění.

Od té doby docházelo čas od času pouze k menším doplňkům nebo změnám; na principech fungování takto koncipované soustavy se už mnoho nezměnilo. Vzhledem k tomu, že nebyl přijat princip valorizace sociálních dávek (zejména starobních dů-

chodů), byly tyto čas od času jednorázově zvyšovány. Začátkem 70. let byla rozšířena finanční podpora rodinám s nezaopatřenými dětmi.

Sociální politika se v Československu od roku 1948 do roku 1989 vyznačovala těmito rysy:

A. Celá soustava se odvíjela od principu plné zaměstnanosti, přičemž práce byla vynucována zákonem. Klíčovou kategorií, od níž se odvozoval sociální status, sociální výhody a možnost participovat na sociálních opatřeních, byla kategorie 'pracující'. Od práva-povinnosti pracovat se do značné míry odvozovala pozornost věnovaná rodinám s nezaopatřenými dětmi: rozvinula se síť jeslí a mateřských škol pečujících o děti zaměstnaných rodičů. Zaměstnanost žen dále podporovaly nivelizace platů a nízká příjmová úroveň. Lze dokonce říci, že v politice odměn za práci a sociálních dávek nebyl rozhodující výkon, nýbrž nutné náklady na reprodukci pracovní síly.

B. Stát se pokoušel okupovat všechny funkce sociální politiky, včetně těch, které občanská společnost světuje rodině, obci, dobrovolným sdružením či nestátním institucím. Občané byli vtlačeni do role pasivních příjemců služeb, o jejichž podobě či kvalitě neměli šanci spolurozhodovat. Taktéž zaměstnanci příslušných zařízení (ústavů sociální péče, škol, nemocnic, úřadů státní správy) měli jen minimum příležitostí uplatnit svůj pohled na věc.

C. V souladu s ideologií "vybudovaného socialismu" se, zejména od 60. let, prosazovala také univerzální schémata, odvozující nároky na dávky a služby od statutu občana. To ovšem nebránilo v provozu soustavám pečujícím o privilegované vrstvy populace (zvláště o stranický a bezpečnostní aparát), které stále mohutněly.

D. Politická praxe preferování výrobních odvětví vedla - spolu s rostoucí celkovou ekonomickou neefektivností a vysýcháním finančních zdrojů - k obrovské vnitřní zadluženosti sféry služeb, a to jak v oblasti základních prostředků, tak v motivaci, schopnostech a dovednostech profesionální pracovní síly.

E. Zejména v 70. a 80. letech se rozvíjely specifické služby pro zaměstnance, zvláště ve vybraných odvětvích materiální výroby. Podniková sféra se tak do jisté míry snažila kompenzovat svým zaměstnancům nedostatky v činnosti státních institucí sociální politiky.

### Otázky ke kapitole I:

1. V které zemi a za jakých okolností bylo poprvé zavedeno povinné sociální pojištění? Jakými filozofickými a politickými koncepty bylo inspirováno?
2. Charakterizujte vývoj sociální politiky v Německu mezi dvěma světovými válkami.
3. Jak se vyvíjel "welfare state" ve Švédsku a co způsobilo, že se dostal v nedávné minulosti do vážné krize?
4. Kdo napsal zprávu Sociální pojištění a navazující služby, jaké návrhy tato zpráva obsahovala a do jaké míry byly posléze skutečně realizovány?
5. Proč se soustavy sociálního zabezpečení neteší zvláštní přízni ministrů financí?
6. Argumentovaně se vyrovnajte s tvrzením, že vývoj sociální politiky směřuje neúchylně od nedokonalých a nedostačujících schémat ke schématům dokonalejším a lépe pokrývajícím nároky klientů.

7. Bylo v Rakousku-Uhersku zavedeno starobní pojištění dříve nebo později než pojištění nemocenské a úrazové?

8. V čem se změnila sociální politika v předválečném Československu ve srovnání se stavem za Rakouska-Uherska?

9. Co bylo charakteristické pro sociální politiku v Československu v období od února 1948 do listopadu 1989?

10. Co ovlivnilo rozkvět sociálních politik od druhé poloviny 19. století do současnosti v zemích západní a střední Evropy? Má tento vývoj nějaké společné rysy?

## II. TEORIE SOCIÁLNÍ POLITIKY

|         |   |    |
|---------|---|----|
| II.1.   | Co je sociální politika   | 30 |
| II.1.1. | Sociální politika jako praktická aktivita   | 30 |
| II.1.2. | Sociální politika jako vědní disciplína   | 33 |
| II.2.   | Vztah sociální a hospodářské politiky jako praktických činností                       | 33 |
| II.3.   | Co je <i>welfare state</i> ?  | 35 |
| II.3.1. | Ke vzniku a vývoji <i>welfare state</i>   | 36 |
| II.3.2. | "Krise" <i>welfare state</i>  | 38 |
| II.3.3. | Typologie <i>welfare states</i>   | 39 |
| II.3.4. | Pracovně výkonový, alias konzervativní, alias korporativní model <i>welfare state</i> | 41 |
| II.4.   | Hodnoty, ideologie a sociální politika  | 41 |
| II.4.1. | Hodnoty a sociální politika   | 41 |
| II.4.2. | Ideologie a sociální politika   | 44 |
|         | Otázky ke kapitole II   | 46 |

## II.1. Co je sociální politika

Vysokoškolští studenti přicházejí na první přednášky o sociální politice s nejrůznějšími, většinou velmi mlhavými, představami o tomto předmětu. Jak uvidíme dále, jejich tápání a zmatek svým způsobem odpovídá stavu věci. Sám pojem sociální politika je mimořádně neurčitý - užívá se v mnoha různých významech - a navíc bývá směřován s řadou jiných pojmů. U nás je nezdůvodněná (podvědomě nebo účelově) asociován i s čímsi nezdravým, s nepatřičnými rezidui byvlšího socialismu.<sup>1</sup>

*Bulmer, Lewis a Piachaud (1989)* vyjmenovávají, na co nelze sociální politiku redukovat. Podle nich nemůže jít pouze o:

- stát veřejných sociálních služeb (welfare state - k jeho vymezení viz dále), neboť tímto pojmem se označují klíčové sféry sociálního zabezpečení; nezahrnuje ale jiné oblasti správních (vládních) a jiných aktivit
- řízení sociálního zabezpečení, neboť by nebyl brán v potaz vlastní obsah, determinanty a efekty sociální politiky
- popis distribuce sociálních služeb, neboť ta je pouhým výsledkem politických rozhodnutí
- veřejnou politiku, neboť sociální politika se pouze okrajově dotýká takových oblastí, jako je bezpečnost, armáda nebo zemědělská politika (a na druhé straně se týká i oblastí, které veřejnou politikou nejsou - například sociální podpora a pomoc v malých společnostech)
- zabezpečení "závislých" vrstev, neboť závislost je relativní pojem a problémy slabých jsou často způsobeny silnými
- vědní obor v klasickém smyslu s vlastní metodologií a metodami, neboť jde spíše o shluk nejrůznějších vědních oborů
- empirickou vědu, neboť empirická věda vyžaduje exaktní vymezení předmětu zkoumání, což se sociální politice dosud nepodařilo.

Již v úvodu této knihy jsem rozlišil *sociální politiku jako praktickou činnost* a *sociální politiku jako vědní obor*. Sociální politika jako sociální praxe je praktickou činností, politickým procesem; zároveň je ovšem předmětem odborného zájmu sociální politiky jakožto vědního oboru. Toto rozlišení je důležité a přitom poměrně snadno uplatnitelné; v dalším výkladu se jej proto přidržím.

### II.1.1. Sociální politika jako praktická aktivita

Sociální politika jako praktická aktivita formuje vztah jedinců a sociálních podmínek jejich života. Každý je nějak účasten sociální politiky, nějakým způsobem ji spoluvytváří, ať už jde o něj samého, o život jeho rodiny, o život společnosti. Zároveň je však každý vystaven sociálním podmínkám, které nemá ve své moci, které jsou pro něj - až na další - jistou objektivní daností, něčím vnějším.

*Wilensky a Turner (1987:7)* se domnívají, že "... sociální politika je neurčitý, reziduální pojem: někdy označuje i tři čtvrtiny aktivit vlády, jindy pouze snahu udržet příjem chudých na určité úrovni". Hlavním cílem sociální politiky je čelit sociálním a

ekonomickým ohrožením, s nimiž se lidé v průběhu svého života setkávají, případně vytvářet příznivé podmínky pro rozvoj jednotlivců a sociálních skupin.

Mnozí autoři se uchylují k výčtu složek sociální politiky.

*Marshall (1963:7)* například uvádí, že "...sociální politika'... se vztahuje k politice vlád mající přímý dopad na zabezpečení občanů příjmy nebo službami. Jejím jádrem je tedy sociální zabezpečení, sociální pomoc, zdravotní a sociální služby, bytová politika".

*Titmuss (1979)* podává poněkud odlišný výčet složek sociální politiky jakožto praktické činnosti. Za její jádro považuje problematiku

- práce a zaměstnanosti
- sociálních dávek
- sociální péče/pomoci/podpory.

Toto jádro sociální politiky doplňuje o

- rodinnou politiku
- svépomocná a zájmová sdružení a organizace
- obce a regiony jakožto subjekty sociální politiky
- distribuci placené a neplacené práce.

Titmuss nepodává vlastní definici sociální politiky jako praktické aktivity, rekapituluje však množství definic podaných jinými autory a nachází ve většině z nich tyto tři definiční znaky:

- prospěšnost občanům
- vázanost na ekonomické i mimoekonomické cíle (např. udržení minimálního příjmu)
- užívání nástrojů umožňujících přerozdělování (redistribuci) zdrojů od bohatých k chudým.

*Mishra (1981)* vymezuje sociální politiku jako ty sociální dohody, mechanismy a opatření, které souvisejí s distribucí zdrojů podle určitých kritérií potřeb.

*Marshall (1975:15)* uvádí, že sociální politika užívá politické moci k nahrazení, doplnění či modifikaci ekonomických aktivit tak, aby docílila výsledků, kterých ekonomický systém sám o sobě nemůže dosáhnout, přičemž je vedena jinými hodnotami než těmi, které vyplývají z působení volného trhu (zvláště pak hodnotami solidarity a sociální legitimacy).

Často užívaná je dichotomie mezi "širokým" a "úzkým" pojetím sociální politiky. V širokém pojetí (*Gesellschaftspolitik*) jde i o takové souvislosti jako je tzv. "volba společnosti", tzn. základní sociální ideje a s nimi související sociální a ekonomické vztahy - vlastnické formy, formy vlády apod. Užší pojetí (*Sozialpolitik*) je mnohem více pouhým souborem technologií aplikovaných v daném sociálně-ekonomickém rámci. Takto pojatá sociální politika "často funguje jako ochotná služka ekonomie, vždy připravená sesbírat lidské trosky, které po sobě zanechaly ekonomické transformace..." (*Piachaud 1990*).

V literatuře se setkáme i s rozlišením aktivní a pasivní sociální politiky. Zde je asi nejlepší srovnání s lékařskou praxí: zatímco aktivní sociální politika se pokouší ovliv-

<sup>1</sup> Jistá studentka mínila, že sociální politika je redistribucí pomoci sociálně impotentním.



ňovat příčiny sociálních problémů (kurativní přístup), pasivní sociální politika pouze zmírňuje jejich následky (paliativní přístup).<sup>2</sup>

Roebroek (1992) charakterizuje konkrétní sociální politiky v různých historických obdobích a zemích na základě rozlišení různých cílových populací (chudí, pracující, občané) a typů sociální politiky (pasivní vs. aktivní): srovnej tabulku 1.

**Tabulka 1 Vztah mezi státem a cílovými populacemi a formy sociální politiky (SP)**

| Cílová populace           | Role státu   |  |
|---------------------------|--|--|
|                           | vytváření podmínek   | sociální intervence  |
| chudí jako objekt SP      | poor relief  |  |
| chudí jako subjekt SP     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• vymezení práv</li> <li>• učební poměry</li> <li>• kontrola hygienických podmínek</li> </ul>                               | první sociálně politické aktivity v průběhu Velké francouzské revoluce   |
| pracující jako objekt SP  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bismarckův systém sociálního zabezpečení</li> <li>• korporativní formy sociálního zabezpečení</li> </ul>                  | klasické nástroje sociální politiky sociální demokracie  |
| pracující jako subjekt SP | pojetí sociální politiky jako reprodukce pracovní síly ve sféře pracovních podmínek, bydlení, zdravotnictví a školství   |  |
| občané jako objekt SP     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• sociální pomoc</li> <li>• Beveridgeův plán</li> <li>• minimalizované systémy sociálního zabezpečení</li> </ul>            | sociální zabezpečení jako výsledek politického procesu založeného na všeobecném volebním právu a volebních cyklech                                 |
| občané jako subjekt SP    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• veřejné vzdělání dostupné všem občanům</li> <li>• populační politika</li> <li>• aktivní politika zaměstnanosti</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Myrdalovo pojetí SP jako populační politiky</li> <li>• zaručení základního příjmu všem občanům</li> </ul> |

Pramen: Roebroek (1992); upraveno

O jednotlivých přístupech a metodách sociální politiky uvedených v tabulce bude podrobněji pojednáno v dalších kapitolách.

### II.1.2. Sociální politika jako vědní disciplína

Sociální politika jako vědní obor je zkoumáním sociální politiky jako praktické aktivity, to jest analýzou procesů tvorby a realizace politik dotýkajících se vztahů občanů a sociálních podmínek jejich života.

Nestor britské sociální a zdravotní politiky *Abel-Smith* nachází jeden ze specifických znaků sociální politiky jakožto systematické poznávací aktivity v tom, že se zabývá nerovnostmi (ve střední délce života, ve vzdělávacích šancích, ve zdrojích peněz a času...) a jejich rozdělením ve společnosti. Zároveň se věnuje politickým procesům, institucím a činnostem, které tyto nerovnosti ovlivňují.

*Pinker* (1971) se domnívá, že pro sociální politiku je typická problémová a empirická orientace - nikoliv vázanost na jedinou vědní disciplínu. Nicméně přístupy některých vědních oborů jsou uplatňovány podstatně častěji, vytvářejí jádro poznávacích přístupů sociální politiky: ekonomie, sociologie, politické vědy, právo.

Jiné obory se uplatňují při řešení specifických problémů nebo jsou vztaženy k různým úsekům sociální politiky jako praktické aktivity: historie, teorie řízení, sociální psychologie, demografie, sociální statistika, pojistná statistika, pedagogika, medicína ad. Na pomezí sociální politiky a dalších věd se konstituují specializované obory: sociální správa (social administration), sociální právo (social law), pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, sociální práce (social work).

### II.2. Vztah sociální a hospodářské politiky jako praktických činností<sup>3</sup>

Celková orientace, preferované přístupy a nástroje užívané sociální politikou jsou do značné míry odvozeny od politického a hospodářského systému dané společnosti. Totalitární státy, právě tak jako státy s centralizovaným a socializovaným hospodářstvím, nechťejí a často ani nemohou sledovat ty cíle a užívat ty nástroje, které jsou běžné v demokratických společnostech s tržním hospodářstvím.

#### Příklad:

V 7. století př. Kr. rostlo v Aténách sociální napětí, neboť šlechta vlastnila téměř všechnu půdu a sociální status početné vrstvy nájemců půdy, upadajících do stále většího zadlužení, se stále více blížil postavení nevolníků. Následovala zásadní Solonova reforma, která anulovala všechny veřejné i soukromé dluhy a odstranila i - do té doby obvyklé - otroctví pro dluhy. Dalším přijatým opatřením bylo omezení pozemkového majetku. Obyvatelstvo bylo rozděleno do čtyř tříd podle výše zdanění. Taková zásadní opatření hospodářské a legislativní povahy, měnící základní vlastnická a občanská práva, by fungující občanská společnost pravděpodobně nebyla ochotna akceptovat; vyskytují se pouze ve zlomových historických situacích, jako jsou války či sociální revoluce.

<sup>3</sup> Viz také Krebs (1991).

<sup>2</sup> Hezkou ilustrací této dichotomie je rozdíl mezi aktivní politikou zaměstnanosti, jež se snaží minimalizovat nezaměstnanost, a pasivní politikou zaměstnanosti, omezující se na zlepšení životní situace nezaměstnaných formou různých podpor a úlev.

V další diskuzi o vztahu hospodářské a sociální politiky se proto omezím na státy s fungujícím tržním hospodářstvím a stabilizovaným demokratickým politickým systémem.

Existují strukturální podobnosti mezi sociální politikou v širším slova smyslu (Gesellschaftspolitik) a hospodářskou politikou přiznávající státu významnou úlohu při ovlivňování hospodářského vývoje - hospodářským intervencionismem spojovaným zvláště s *Keynesovými* teoriemi. V obou případech se vychází z předpokladu, že stát může efektivně a z centra intervenovat tak, aby ovlivnil chování subjektů určitým směrem. Společným výrazem takto chápané sociální a hospodářské politiky je například formování *aktivní politiky zaměstnanosti*.

Analogicky existují strukturální podobnosti mezi sociální politikou v užším slova smyslu (Sozialpolitik) a hospodářskou politikou vycházející z neoliberalní monetaristické ekonomické teorie, jejímž typickým představitelem je *Friedman*. V obou případech se vychází z předpokladu, že centrální zásahy státu ovlivňující chování subjektů jsou až na výjimky škodlivé a je třeba je minimalizovat. Společným výrazem takto chápané sociální a hospodářské politiky je například omezení sociálněpolitických opatření ve prospěch lidí bez zaměstnání na vyplácení podpor v nezaměstnanosti, resp. dávek sociální pomoci zaručujících nezaměstnaným a/nebo jejich rodinám existenční minimum.

Sociální politika v širším slova smyslu (Gesellschaftspolitik) je neslučitelná s hospodářskou politikou vedenou neoliberalně monetaristickými principy; kombinace intervencionistické hospodářské politiky a sociální politiky v užším slova smyslu (Sozialpolitik) je sice myslitelná, ale nikoliv pravděpodobná.

Pomineme-li opatření příslušející jiným než demokratickým právním rámcům (např. násilná změna vlastnictví), může hospodářská politika ovlivňovat politiku sociální zvláště následujícími způsoby:

- soustavou daní, úvěrových a úrokových sazeb a kursů ovlivňujících podmínky činnosti ekonomických subjektů (podpora či útlum diferencovaných forem hospodářské činnosti i typů činností)
- příjmovou politikou (ceny a mzdy)
- rozdělováním zdrojů ze státního rozpočtu (množství finančních prostředků)
- soustavou daňových úlev stimulujících finanční podporu dobročinných a svépomocných sdružení
- strukturální politikou (rozvojové či útlumové programy pro regiony nebo různé sektory národního hospodářství)
- nepřímo ovlivněním životní úrovně občanů mírou inflace.

Jakým způsobem může sociální politika zpětně ovlivňovat hospodářskou politiku?

- předně kvalitou a kvantitou disponibilních pracovních sil, včetně motivace pracovníků, jinak řečeno úrovní tzv. lidského kapitálu<sup>4</sup>
- podmínkami zaměstnávání pracovníků - například stanovením věkové hranice odchodu do důchodu, zákonným rozsahem pracovní doby, vymezením kvalifikačních předpokladů pro výkon určité profese, určením podmínek uzavírání a rozvazování pra-

covního poměru, uznanými formami vyjednávání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, popřípadě i státem

- stanovením podmínek odvodů z mezd a platů pro účely sociálního a zdravotního pojištění u zaměstnanců a zaměstnavatelů
- stanovením podmínek přiznávání sociálních dávek (invalidní důchody, příspěvky v nezaměstnanosti)
- záchranná sociální síť může stimulovat chuť podnikat, podněcovat podnikatelské aktivity; na druhé straně nefungující záchranná sociální síť se může stát bariérou ekonomického rozvoje
- dávky sociálního zabezpečení mohou povzbuzovat spotřebu a tím i povzbuzovat výrobu a udržovat či zvyšovat zaměstnanost. Jinými slovy řečeno, sociální výdaje mají ekonomicky stabilizující efekt.

*Vobruba* (1991) upozorňuje na specifický význam sociální politiky v politické a ekonomické transformaci postkomunistických zemí: sociální politika působí jako nárazník tlumící sociální dopady ekonomické reformy způsobem, který ji může učinit politicky průchodnou do té doby, než uzrají její očekávané plody v podobě ekonomického růstu. Umožňuje žádoucí funkční diferenciaci dříve kritériálně nerozlušitelného srůstu politiky, ekonomiky a sociálněpolitických schémat. - Obecněji je možno říci, že rozvinuté soustavy sociálního zabezpečení vytvářejí ekonomice politicky větší prostor pro flexibilitu a technologické inovace. *Vobruba* uzavírá, že "chápaní sociální politiky jako prostředku ke zlepšení ekonomického výkonu není větším paradoxem než tvrzení, že auta s brzdami mohou jezdit rychleji než bez nich".

Základní rámce hospodářské i sociální politiky se v demokratických poměrech formují v parlamentech; profesionální politika proto svým způsobem zprostředkuje i vztah mezi hospodářskou a sociální politikou - a sama do nich vstupuje. Profesionální politikové, usilující o znovuzvolení, totiž často ustupují tlakům svého voličstva, nátlakových skupin prosazujících různé sociální zájmy, či naopak tlaku mocných hospodářských uskupení. Obé může narušit nutnou vyváženost mezi hospodářskými, sociálními a politickými cíli, dává vzniknout chronickým problémům vyvolaným deficitem státních rozpočtů, korupčním aférám apod. Tím se už ovšem dostáváme k závažnému tématu veřejné politiky, totiž k otázce, jak udržovat křehkou rovnováhu mezi ekonomikou, politikou a sociální sférou. Jednou z možných odpovědí je *Dahrendorfovo* pojetí veřejných sociálních služeb (social welfare) jako jednoho ze sloupů moderních kapitalistických společností, zajišťujících sociální smír. Toto téma je rozvedeno v následující kapitole o státu veřejných sociálních služeb (welfare state).

### II.3. Co je welfare state?

Pojem *welfare state* patří ke klíčovým pojmům teorie sociální politiky.<sup>5</sup> Označuje stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou. Každému z jeho občanů se dostává alespoň určitého uznaného minima podpory a pomoci v různých životních situacích, které jej či jeho rodinu (potenciálně či aktuálně) ohrožují.

<sup>4</sup> Připomeňme zde *Beveridgeovu* koncepci péče o člověka "od kolébky do hrobu".

<sup>5</sup> Poprvé byl užít k popisu situace v Británii během druhé světové války (Temple 1941).

Do češtiny lze tento pojem převést jen velmi obtížně. Jednou z užívaných možností je sousloví *stát všeobecného blahobytu* (Rosanvallon 1991). Někteří liberálové jej překládají jako *asistenční stát*. Další autoři (např. Večerník 1991a, b; Večeřa 1993) dávají přednost výrazu *sociální stát*. I když je tento překlad stručný, není natolik specifický, aby mohl být užíván v českých textech jako ekvivalent anglického originálu. Lze si vůbec představit stát, který by nebyl sociálním?

Sám dávám přednost delšímu, ale přesnějšímu překladu *stát veřejných sociálních služeb*.

### II.3.1. Ke vzniku a vývoji *welfare state*

Ekonomické, politické a kulturní podmínky a okolnosti vzniku a vývoje státu veřejných sociálních služeb patří k nejčastěji zmiňovaným. "Vývoj moderního státu veřejných sociálních služeb může být chápán jakožto reakce na dva základní vývojové trendy: na formování národních států a jejich transformace do masových demokracií po Francouzské revoluci, a na rozvoj kapitalismu, který se stal dominantním způsobem výroby po průmyslové revoluci" (Flora - Heidenheimer 1981).

Vznik státu veřejných sociálních služeb stimuluje takové okolnosti, jako je oslabování klasických podpůrných funkcí rodiny, rodu a místního společenství v průběhu industrializace a urbanizace. Také zdraví a vzdělání populace nabývají v reprodukci pracovních sil na významu, což vytváří tlak na koordinaci příslušných politik na centrální úrovni. Podle Keynesa má rozvíjející se sektor veřejných sociálních služeb také výrazný zpětně stimulující vliv na spotřebu, výrobu i zaměstnanost.

Politicky je relevantní míra artikulace a institucionalizace sociálních a ekonomických zájmů projevující se v činnosti svépomocných sdružení, politických stran a odborů - a také kvalita státního aparátu. Johnson (1987:8) v této souvislosti uvádí, že již v 19. století disponovalo mnoho evropských zemí centralizovaným státním aparátem s rozvinutou schopností realizovat sociálněpolitická opatření.

Názorným příkladem toho, jak mohou ovlivnit formování veřejných sociálních služeb i faktory kulturní povahy, jsou Spojené státy severoamerické. V této zemi převažují takové kulturní hodnoty, jako je individualismus, soukromé vlastnictví a volný trh. Proto jsou americký stát a američtí občané tradičně podezřívaví k mnoha institucím státu veřejných sociálních služeb, jež jsou lidmi v zemích kontinentální Evropy obecně přijímány.

Marshall (1963) nabízí následující vysvětlení vývoje moderních států, potažmo i státu veřejných sociálních služeb: existuje elementární forma lidské rovnosti, spjatá s plnou účastí jedince na životě společenství. Tato rovnost není neslučitelná s ekonomickou nerovností. Je proto třeba rozšířit pojem práv občana tak, aby zahrnoval tři komponenty: práva občanská, politická a sociální. Občanská práva souvisejí s individuální svobodou - ochranou osobnosti, svobodou projevu, myšlení a vyznání, práva vlastnit majetek a uzavírat smlouvy, a práva na spravedlnost chráněného nezávislým soudnictvím. Politická práva umožňují podílet se na výkonu politické moci - buď v roli toho, který volí své zástupce do politických orgánů, nebo v roli toho, který je do nich sám volen. Sociální práva představují právo podílet se na užívání sociálního dědictví dané společnosti a právo žít životem civilizované bytosti - životem odpovídajícím standardům převažujícím v dané společnosti. Zatímco v 18. století se formovala občanská

práva a ve století 19. práva politická, 20. století je ve znamení formování práv sociálních - a tedy ve znamení formování státu veřejných sociálních služeb.

"Pokud nejsou lidé svedeni jinými lákadly, musejí ke státu cítit alespoň loajalitu" tvrdí Gilmour. "Tato loajalita nebude silná, nedostane-li se jim od státu ochrany a dalších požitků... Vzhledem ke své strohosti a neschopnosti vytvořit pocit sounáležitosti je ekonomický liberalismus schopen odradit lidi od ostatních liberálních směrů."

Mishra (1981) dovozuje, že vzhledem k rozsahu, složitosti a vzájemné podmíněnosti vztahů mezi sociálními skupinami a institucemi se v moderní společnosti stát stává a zůstává klíčovou regulující institucí: jinak by společenství nevydrželo tlaky a obtíže vytvářené *laissez-faire*... Jednou z funkcí státu veřejných sociálních služeb je tedy udržet integritu společnosti.

Povahu státu veřejných sociálních služeb vystihuje Dahrendorf (1985) poukazem na nepsaný sociální kontrakt, na němž je založen. Tento kontrakt zahrnuje nevyslovený souhlas řídit se jistými elementárními normami a připustit i násilí ze strany společné moci, aby tyto normy byly dodržovány. Tyto normy zahrnují přijetí práva jako základního nástroje regulujícího sociální vztahy. To je ovšem pouze polovina sociálního kontraktu. Druhou polovinou je přijetí veřejných sociálních služeb jako integrální součásti moderního státu. V tom se Dahrendorfovo pojetí blíží Habermasově interpretaci státu veřejných sociálních služeb jakožto nástroje kompenzujícího nedostatek legitimacy kapitalismu.

Stát veřejných sociálních služeb podle Dahrendorfa zaručuje:

- občanská práva (rovnost před zákonem)
- všeobecné volební právo
- sociální práva (právo každého na minimální příjem bez ohledu na jeho hodnotu na trhu práce).

V zásadě jde o podobné rozlišení, které navrhuje Marshall, přičemž klíčovou funkcí státu veřejných sociálních služeb je podílet se na udržení '*sociální harmonie*'.<sup>6</sup>

Uvedené teoretické koncepty státu veřejných sociálních služeb mají své protivníky, kteří je napadají - vypůjčíme-li si rozlišení známé z praktické politiky - zprava i zleva.

Hnutí "nové pravice" se teoreticky opírá zejména o práce von Hayeka, Friedmana a Nozicka. Jejich teoretické stanovisko lze vyjádřit tezí, že svoboda a rovnost jsou neslučitelné. Individuální politickou svobodu a volný trh chápou jako dva základní pilíře jediného efektivního společenského uspořádání, které je schopno překonat obtíže moderních společností. Nezabývají se technickými otázkami fungování veřejných sociálních služeb, neboť je vesměs vnímají jako instituce ničící řádné podmínky pro ničím nerušený rozvoj jednotlivců i společností.

Marxisté chápou stát veřejných sociálních služeb naopak jako pouhý nástroj sociální kontroly ovládaný kapitalisty. V základech kapitalistické sociální organizace leží násilí a soutěž. Sociální práva mohou být plně zaručena pouze tehdy, dojde-li k socializaci výrobních prostředků a ke zrušení soukromého vlastnictví založeného na působení trhu.

<sup>6</sup> V češtině se užívá i pojmů sociální smír či sociální soudržnost (koheze).

### II.3.2. "Krise" welfare state

Zejména autoři zařazovaní do proudu "nové pravice" vyvolali v 70. a 80. letech diskusi o samotných principech *welfare state* a zpochybnili jeho legitimitu. Tato diskuse byla velmi produktivní, neboť upozornila na některé myšlenkové stereotypy promítající se i do podoby veřejných sociálních služeb - například na to, že vysoce centralizované soustavy vynakládají příliš mnoho prostředků na svůj vlastní provoz a neadaptují se dostatečně rychle na měnící se potřeby. Mnozí autoři hovořili přímo o krizi státu veřejných sociálních služeb. Přispěla k tomu měnící se politická a ekonomická situace vyspělých kapitalistických zemí v tomto období: prohlubující se deficity státních rozpočtů, ekonomická krize související s ropným šokem počátku 70. let, která vystřídala bezprecedentní ekonomický boom po skončení 2. světové války, měnící se ekonomická infrastruktura, demografická struktura i s tím související změny na trhu práce.

V úvahách o možné krizi státu veřejných sociálních služeb je třeba rozlišovat příjmenším:

- krizi nákladů (stát veřejných sociálních služeb jako příliš nákladná záležitost)
- krizi efektivity (špatná realizace v zásadě užitečných opatření)
- krizi legitimity (realizují se opatření, s nimiž občané nesouhlasí).

Diskuse o krizi *welfare state* byla a je pochopitelně ovlivňována i ideologickou potřebou odůvodnit to či ono rozdělení zdrojů, které má stát k dispozici.

Hills a kol. (1990) na základě podrobné analýzy britského státu veřejných sociálních služeb v 70. a 80. letech ukázali, že veřejné sociální služby se v Británii - přes pravicovou politiku vlády premiérky Margaret Thatcherové - dále rozvíjely.

Holland (1991) se domnívá, že stát veřejných sociálních služeb je ztracen; musí být nahrazen organickou pluralitní soustavou poskytování veřejných sociálních služeb: budoucnost nepatří *welfare state*, nýbrž *welfare society*...

I když je úloha státu při poskytování veřejných služeb zpochybňována, nikdo s vážnou tváří nehovoří o tom, že by stát měl tuto sféru opustit úplně. Spíše se uvažuje o zprostředkujících institucích, které tím, že jsou blíže občanovi - zákazníkovi, jsou schopny rychleji a lépe reagovat na jeho potřeby. Johnson (1987) rozebírá tři sektory, jejichž instituce zprostředkovávají kontakt mezi *welfare state* a občany:

1. neformální sektor (rodina, sousedé, lokální společenství)
2. svépomocná a dobrovolná sdružení - neziskové organizace
3. trh.

Služby poskytované přímo státem a jeho institucemi, služby poskytované institucemi uvedených tří sektorů, vztahy mezi těmito institucemi navzájem i mezi nimi a občany vytvářejí husté předivo vazeb, označované jako *welfare mix*. Odborníci a praktici, kteří podporují tuto pluralitu ve sféře veřejných sociálních služeb (*welfare pluralism*), jsou přesvědčeni, že "zatímco stát by si měl ponechat svoji regulativní funkci a být hlavním financérem veřejných sociálních služeb, jeho úloha jako poskytovatele těchto služeb by měla být výrazně potlačena, přičemž by měla naopak odpovídajícím způsobem vzrůst role svépomocných a dobrovolných sdružení, neformálního sektoru a trhu" (Johnson 1987).

### II.3.3. Typologie welfare states

Odborná literatura nabízí mnoho typologií státu veřejných sociálních služeb. Bylo jich navrženo tolik, že lze zaznamenat i určitou kritiku navržených typologií: zpochybňuje se jejich produktivnost, to, do jaké míry vůbec přispívají k lepšímu porozumění tomu, co se dnes se státy veřejných sociálních služeb děje. Navíc mnozí autoři zaznamenali pozoruhodný trend, označovaný jako konvergence *welfare states*: původně značně rozdílné soustavy se postupně sblíží, přebírají prvky i celé segmenty odlišných soustav.

Dvě klasické typologie *welfare states*, Titmussova (1979) ze 70. let a Esping-Andersenova (1990) z konce 80. let, berou v potaz vyspělé kapitalistické země: srovnej tabulku 2.

Tabulka 2 Typologie států veřejných sociálních služeb

| Název modelu welfare state (Titmuss)                          | Název modelu welfare state (Esping-Andersen) | Kritéria poskytování služeb  |
|---|--|--|
| reziduální <sup>7</sup><br>(USA, část. Velká Británie)        | liberální                                    | individuální pracovní úsilí  |
| pracovně výkonový <sup>8</sup><br>(Francie, Holandsko)        | konzervativní                                | cílový přístup - více korporativistický, udržení statusových rozdílů |
| institucionálně redistributivní <sup>9</sup><br>(Skandinávie) | sociálně demokratický                        | univerzalistická: všichni platí, všichni získávají                   |

<sup>7</sup> Jinak také: anglosaský. .

<sup>8</sup> Jinak také: korporativní, Bismarckův.

<sup>9</sup> Jinak také: strukturální, skandinávský.



V tabulce 3 jsou uvedeny hlavní rysy *welfare states* podle jejich typologii charakterizovaných výše.

**Tabulka 3 Hlavní rysy států veřejných sociálních služeb**

| Charakteristiky  | Reziduální | Pracovně výkonový | Institucionálně redistributivní |
|--|------------|-------------------|---------------------------------|
|  | Liberální  | Konzervativní     | Sociálně demokratický           |
| Odpovědnost státu  | minimální  | optimální         | totální                         |
| Distribuce podle potřeb                                    | marginální | sekundární        | primární                        |
| Rozsah povinně poskytovaných služeb                        | omezený    | extenzivní        | úplný                           |
| Populace krytá povinně poskytovanými službami              | menšina    | většina           | všichni                         |
| Výše příspěvků   | nízká      | střední           | vysoká                          |
| Část národního důchodu určená na služby poskytované státem | nízká      | střední           | vysoká                          |
| Zkoumání potřebnosti (means tests)                         | primární   | sekundární        | marginální                      |
| Povaha klientů   | chudáci    | občané            | členové společnosti             |
| Status klientů   | nízký      | střední           | vysoký                          |

Pramen: Jones (1985); upraveno

Zatím nebyla uspokojivě zodpovězena otázka, jakou povahu měla sociální politika v zemích "reálného socialismu" před jeho zhroutilím v roce 1989. *De Deken* (1992) formuluje hypotézu, že "leninistický" koncept sociální politiky měl jak rysy institucionálně redistributivního, tak pracovní výkonového modelu. Univerzální charakter některých opatření se prolínal s mnoha schémata založenými na práci jako kritériu opravňujícím ke vstupu do redistributivních sítí. Klíčem k nalezení odpovědi na tuto otázku zde po mém soudu bude srovnání funkčních vazeb mezi západním státem veřejných sociálních služeb a demokratickým politickým systémem na jedné straně a mezi sociální politikou a totalitním politickým systémem reálného socialismu na straně druhé.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Mezi sociálněpolitickými systémy jednotlivých zemí "tábora socialismu" ovšem existovalo také mnoho významných rozdílů.

### II.3.4. Pracovní výkonový, alias konzervativní, alias korporativní model *welfare state*

Korporativismus je fenoménem, který se v organizování vztahů mezi státem, podnikateli, zaměstnanci a občany prosazuje výrazně zejména v kontinentálních zemích západní a střední Evropy. Tento přístup se může výrazně uplatnit i v probíhající reformě sociální politiky v naší zemi. *Wilensky* (1983) charakterizuje základní rysy tohoto typu státu veřejných sociálních služeb takto:

A. Jsou ustaveny kanály vyjednávání mezi dobře organizovanými zájmovými skupinami, zvláště zaměstnanci, zaměstnavateli, profesionálními sdruženími a centralistickou vládou, která je povinna seznamovat se se stanovisky ostatních partnerů.<sup>11</sup>

B. Vyjednávání na centrální úrovni mezi těmito skupinami reflektuje a zároveň znejasňuje rozdíly mezi veřejným a soukromým sektorem.

C. Vyjednávání na centrální úrovni mezi těmito skupinami se týká širokého spektra problémů sociální politiky, neomezuje se výlučně na otázky trhu práce.

D. V důsledku toho je sociální politika do jisté míry absorbována do obecné hospodářské politiky, a pravděpodobnost dosažení sociálního smíru se zvyšuje.

Charakteristika států podle stupně rozvinutí korporativní demokracie:

- komplexní mechanismy vyjednávání: Rakousko, Švédsko, Norsko
- korporativismus bez úplného zastoupení zaměstnanců: Francie, Japonsko
- demokracie s nejslabším zastoupením prvků korporativního vyjednávání: USA, Velká Británie, Austrálie.

*Wilensky* poznamenává, že úpadek politických stran jako strůjců a zprostředkovatelů sociální shody je obecnou vývojovou tendencí patrnou ve všech moderních společnostech.

## II.4. Hodnoty, ideologie a sociální politika

### II.4.1. Hodnoty a sociální politika

Je-li někdo přesvědčen o tom, že je možné hodnotově neutrální vědecké bádání, neměl by se zabývat sociální politikou. Terén, po němž by se musel pohybovat, je totiž hodnotami přímo nabit. To neznamená, že sociální politika nezná témata "technická", hodnotově neutrální: naopak. Ale už volba toho či onoho technického řešení bývá podmíněna (uvědomovanými nebo neuvědomovanými) hodnotovými důrazy...

Všechny další úvahy o úloze hodnot v sociální politice je rozumné opřít o volbu určitého *pojetí člověka* a o *vymezení jeho postavení ve světě*. Lité diskuse o výhodách toho či onoho sociálněpolitického opatření totiž (většinou implicitně, málokdy explicitně) vycházejí z určité představy o člověku, o jeho motivech a dalších faktorech, které ovlivňují jeho chování v síti sociálních vztahů.

V naší kulturní oblasti to bylo zvláště křesťanství, které formovalo a formuje hodnoty lidí a jejich vztahy k ostatním. Milosrdenství, které je součástí křesťanské hodnotové soustavy, dalo vznik i mnoha sociálním institucím pomáhajícím lidem v obtížných ži-

<sup>11</sup> V České republice funguje Rada hospodářské a sociální dohody - tzv. tripartita.

votních situacích. Katolicismus rozvíjel tuto myšlenkovou tradici v podobě tzv. sociální nauky církve (srv. Spiazzi 1993).

Významným příspěvkem k porozumění člověku bylo rozlišení mezi možným a skutečným jednáním člověka, mezi latentní příležitostí k seberozevíjení lidského jedince a tím, jak tuto možnost skutečně aktualizuje. Myšlenková tradice se zde odvíjí od *Aristotelova* pojmu *essence*, umožňujícího výklad lidského vývoje jako postupné aktualizace jeho ideální formy. Renesanční myslitel, humanista *Mikuláš Kusánský* vypracoval koncept "zavinutosti" lidských možností, latentních sil dřímajících v lidských bytostech; ty se uplatňují pouze za určitých příznivých sociálních a ekonomických poměrů.

*Mill* se zabýval příčinami toho, proč aplikace doktrín *laissez-faire* není schopna vykořenit sociální zlo. Navrhl kolektivní etiku *utilitarismu*, snažící se odvodit všechny mravní hodnoty z prosté užitečnosti čehokoliv pro lidské inividuum. *Mill* rozšířil pojem blaha individua tak, aby zahrnovalo i podporu blaha ostatních lidí, a přimlouval se za pozitivní intervenci státu při regulaci tržních sil v zájmu blaha společnosti chápaného jako souhrn blaha všech individuí.

Přístup analyzující (dosud nerozvinuté) schopnosti se soustřeďuje na to, co lidé mohou dělat nebo čím mohou být, a žádoucí vývoj je chápán jako proces emancipace ze stavu nucené nezbytnosti "žít méně nebo být méně" - nikoliv jako proces expanze nabídky zboží a služeb. (Dosud nerozvinuté) schopnosti jsou různými alternativními možnostmi pro život, které si mohou lidé vybrat; tyto možnosti závisejí jak na osobních charakteristikách, tak na sociálních podmínkách.

Ve druhé polovině 80. let byl v Československu navržen koncept "skrytých potencií člověka" a konkretizován jejich souvztažnostmi se sociálními, ekonomickými a politickými podmínkami. Šlo o teorii *lidského potenciálu*. Lidský potenciál byl definován jako soustava dispozic a sklonů člověka k činností (a k existenci ve vztazích), které rozvíjejí jak lidské bytostné síly, tak zároveň společnost. Součástí této soustavy je potenciál zdraví, poznatkový a dovednostní potenciál, hodnotově orientační potenciál, individuálně integrativní a regulační potenciál, sociálně participační potenciál a tvořivý potenciál. Teorii lidského potenciálu lze uplatnit při rozboru obsahu, postupů a nástrojů sociální politiky (Potůček 1991, 1992).

V nedávné době probíhala rozsáhlá diskuse o obsahu a možných interpretacích takových hodnot jako jsou *svoboda*, *rovnost* a *lidská práva*. Teoretikové "nové pravice" *Nozick* (1974), *Friedmanovi* (1980) a *Hayek* hájili stanovisko, že svobodu a rovnost nelze sloučit: "...dokud bude víra v 'sociální spravedlnost' vládnout politické činnosti, musí tento proces vést stále blíže a blíže k totalitnímu systému" (*Hayek* 1976:68-69). Toto stanovisko bylo zásadně odmítáno "egalitářskými" teoretiky, dávajícími přednost širšímu pojetí lidských práv. *Lukes* v nepublikované stati podrobně analyzoval obě stanoviska a dospěl k následujícím závěrům:

A. Existují minimální významy obou pojmů, na kterých se mohou shodnout obě strany: *Svoboda* znamená mít možnost rozhodovat o vlastním životě, nebo o takové části života jak jen možno. *Svoboda* umožňuje vést autonomní život. *Rovnost* znamená, že základní zájmy každé osoby se posuzují jako stejně závažné, že diskriminace mezi jedinci či skupinami je v souvislosti s těmito zájmy nepřipustná. *Rovnost* je tedy podmínkou *nediskriminace*. Takže: nediskriminace vyžaduje odstranění takových znevýhodnění, která ohrožují základní zájmy lidí a za něž ti, kteří jimi trpí, nenesou odpovědnost.

B. Teoretikové "nové pravice" a "egalitáři" se liší v tom, jak chápou podmínky pro autonomní život a co to znamená nediskriminovat. Pro teoretiky nové pravice je svoboda nepřítomností vnějších, násilných, arbitrárních, záměrně vybudovaných omezení. Nediskriminace je omezena na ochranu základních občanských a politických práv. "Egalitáři" chápou jak svobodu, tak nediskriminaci širěji. Jsou přesvědčeni, že svoboda je ohrožena nejen arbitrárními, násilnými nebo záměrnými činy, nýbrž také nevědomými činy, sociálními vztahy, neosobními a anonymními správními a/nebo tržními mechanismy omezujícími různé alternativy lidských činů a myšlenek, a také nepřítomností příznivých podmínek či nedostatkem zdrojů (včetně dovedností a motivace). V egalitářském výkladu zahrnují základní zájmy lidí podmínky normální existence, možnost volit z různých činností či vztahů, ochranu proti znevýhodněním, která sami jedinci nemohou ovlivnit. *Lidská práva* lze odvozovat a definovat podle toho, jaké lidské zájmy jsou vnímány a uznány jako základní.<sup>12</sup>

V současné době se problematikou sociálně podmíněných možností rozvoje lidských individuí zabývá například *Sen*. Aby bylo možno porozumět lidským (dosud nerozvinutým) schopnostem<sup>13</sup>, je třeba rozlišovat mezi *negativní* a *pozitivní svobodou*. Negativní pojetí svobody se soustřeďuje pouze na nepřítomnost překážek, kterými by mohla jedna osoba (či instituce) omezovat osobu jinou. Pozitivní pojetí svobody se zajímá o to, čeho daná osoba může či nemůže dosáhnout: "Pokud si myslíme, že je důležité, aby člověk mohl žít životem podle své volby, pak je pozitivní svoboda tím obecným pojmem, kterým se musíme zabývat" (*Sen* 1990:49). Pozitivní svoboda je definována širší spektra možných voleb: "Je docela možné, že analfabet, který by se naučil číst, by se stejně rozhodl nic nečíst... Je faktem, že mnozí dělají různé věci, které jini nedělají, nicméně tím se nestává irelevantním jiný fakt, že někdy si vyberou stejné věci s ekvivalentním prospěchem..." (*Sen* 1984).<sup>14</sup>

Uvedené diskuse bezesporu přispěly k lepšímu porozumění hodnotám, z nichž na poli sociální politiky chtě nechtě čerpají různí aktéři - ať už v teorii, v diskusích či v praktickém jednání. Širší pohled na sociální politiku se ovšem nevyčerpává touto diskusí: snaží se porozumět sociální politice jako specifické funkční sféře moderních společností ve vztahu k takovým tématům, jako je legitimita moci, sociální soudržnost, reprodukce společnosti apod.<sup>15</sup>

Teoretikové užívající pojem *lidských zdrojů* se snaží porozumět složitosti a vzájemné podmíněnosti lidského, ekonomického a sociálního rozvoje: "Vývoj lidských bytostí do podoby vzdělaných, motivovaných, zdravých a dobře živěných lidí není pouze konečným cílem, nýbrž také nutnou podmínkou produktivní práce a ekonomického rozvoje" (*Streeten* 1989:74).

<sup>12</sup> Srv. *Marshallovu* (1963) typologii lidských práv a stupňů vývoje moderních společností, komentovanou v kapitole o welfare state.

<sup>13</sup> Anglicky: capabilities.

<sup>14</sup> Rozlišením pozitivní a negativní svobody se vracíme k pojetí sociální politiky. Jde-li nám o zajištění negativní svobody, vystačíme s pasivní sociální politikou; jsme-li pro pozitivní svobodu všech, musí být naše sociální politika aktivní (srv. kapitolu o sociální politice jako praktické aktivitě).

<sup>15</sup> Srv. kapitolu o welfare state.

## II.4.2. Ideologie a sociální politika

Nemůže-li být hodnotově neutrální sociální politika jako odborná aktivita, tím méně jí může být sociální politika jako sociální praxe. Sociální politika je jako součást politického procesu polem konfliktů zájmů, formování zájmových skupin a koalic, vyjednávání apod. Praktická politika se neobejde bez ideologií, stvrzujících a zaštiťujících tím či oním způsobem pozice příslušných politických subjektů - a ovlivňujících vědomí a jednání obyvatelstva.

Pojem ideologie nemíval vždy přidech čehosi doktrinářského, odtrženého od života. Označoval učení o idejích. *Mannheim* (1991:122) upozornil na příznačnou okolnost, že to byl teprve Napoleon, který jako muž politické praxe poprvé tohoto slova použil v opovrhlivém významovém aspektu a neváhal jím diskvalifikovat své politické protivníky (přívržence ideologie, filozofické školy, jež zavrhl metafyziku a pokoušela se opřít humanitní vědy o antropologický a psychologický základ). - Ve stfětech doprovázejících formování a realizaci sociální politiky se politici "pragmatici" často uchylují ke stejnému napoleonskému manévru, označující své ideové protivníky "ideology"; hodnotové zázemí svého přístupu si buď vůbec neuvědomují, nebo jej záměrně zamlčují.

Ideologie jsou soustavy hodnot a preferencí, vznikající a uplatňující se při prosazování zájmů různých sociálních uskupení v praktické politice. *Lee a Raban* (1985) shrnují v tabulce 4 několik pokusů o klasifikaci ideologií promítajících se do sociální politiky podle toho, kde se nacházejí na škále vymezené na jedné straně přitakáním a na straně druhé odmítáním úlohy státu v ní. Podobně by bylo možno vymezit různé ideologie ve vztahu k tomu, do jaké míry podporují nebo naopak odmítají trh v roli regulátora hospodářského a sociálního života.

Tabulka 4 Klasifikace ideologií v sociální politice

| Autoři                    | Odmítání státu ←————→ Podpora státu   |
|---------------------------|---|
| George and Wilding (1985) | antikolektivismus<br>zdrženlivý kolektivismus<br>reformní socialismus<br>marxismus                                  |
| Room (1979)               | tržní liberalismus<br>politický liberalismus<br>sociální demokracie<br>neomarxismus                                 |
| Pinker (1979)             | klasická ekonomická teorie<br>neo-merkantilismus<br>marxismus a jeho socialistické deriváty                         |
| Mishra (1977) a další     | reziduální koncept<br>institucionální koncept<br>normativismus, socialismus   |
| Mishra (1977) a další     | konzervatismus<br>pozitivní stát<br>stát sociálního zabezpečení<br>stát veřejných sociálních služeb<br>radikalismus |

Pramen: Lee - Raban (1985); upraveno

Samostatnou otázkou je, nakolik ideologie vyjadřují skutečné zájmy sociálních aktérů, jejichž jménem jsou formulovány, popřípadě zda jsou schopny reflektovat i obecný zájem. Takto formulovaný problém vede zpět k tázání se po legitimitě sociální politiky a dané podoby společenského uspořádání - a v aktuální situaci Evropy a světa konce 20. století i k tázání se po míře dodržování (úžeji či šířeji chápaných) lidských práv jako takových.

### **Příklad:**

Teoretici "nové pravice" iniciovali v 80. letech v rámci širší diskuse o sociální politice a státu veřejných sociálních služeb i diskusi o "tradičních hodnotách rodiny". Poukazovali na potřebu zásadní změny přístupu k postavení a funkcím rodiny v západních kapitalistických společnostech. Argumentovali rostoucím výskytem sociálně patologických jevů vznikajících v souvislosti s rozpadem tradičního forem rodinného soužití. Tato diskuse našla svoje praktické sociálněpolitické vyústění například v Norsku: političtí představitelé pravice i levice sice uznávali význam podpory rodin s malými dětmi, nicméně pravice dávala přednost peněžní formě podpory, zatímco levice preferovala podporu zprostředkovanou sítí jeslí a mateřských školek. Nabízená řešení jsou na první pohled variantními cestami ke stejnému cíli. Nicméně řešení nabízené pravici ve skutečnosti preferuje typ rodiny, v níž žena zůstává doma, stará se o děti a je závislá na příjmu muže, zatímco podpora jeslí a mateřských školek levicovými politickými stranami představuje rodinnou politiku, v níž je veřejných prostředků užito k tomu, aby i matky malých dětí mohly jít do zaměstnání, mít vlastní příjem. Model rodiny preferovaný norskou pravici je ve svých důsledcích modelem umožňujícím sociální a ekonomickou dominanci muže v rodině (a možná i větší prostor pro výchovu dětí a péči o ně poskytnutý matce), zatímco model rodiny podporovaný norskou levicí je modelem, v němž se žena dostává na roveň muži (za tu cenu, že se tím může omezit její časová a emocionální kapacita investovaná do výchovy dětí).

Nemůže tedy být pochyb o tom, že ideologie, do nichž se promítají diferencované a často si protirečící sociální zájmy, v mnohém ovlivnily a ovlivňují orientaci a konkrétní rozhodování politických subjektů - a tedy i sociální politiku jako takovou. S ohledem na povahu politického rozhodování, které často vyústí v kompromis, a na značnou setrvačnost fungování sociálněpolitických institucí lze konstatovat, že konkrétní sociální politiky jsou málokdy výrazem uplatnění jediné ideologie. Sociální politiky bývají spíše "volným, fragmentovaným a často si protirečícím konglomerátem, neboť zahrnují prvky mnoha různých tradic" (George 1981).

### **Příklad:**

Britský stát veřejných sociálních služeb není dnes pouhou výslednicí střetu kolektivistů pokoušejících se o univerzalizaci služeb a tržních liberálů snažících se o omezení úlohy státu na minimum; uplatnil se i konzervativní ideál služby veřejnosti a také hodnoty sounáležitosti a vzájemné pomoci odvozené z teorií britských reformních socialistů.

## **Otázky ke kapitole II:**

1. Uveďte několik možných přístupů k vymezení sociální politiky jako praktické aktivity.
2. Je širší pojetí sociální politiky totožné s aktivní sociální politikou a užší pojetí sociální politiky s pasivní sociální politikou? Zdůvodněte své stanovisko!
3. Které vědní obory se uplatňují v sociální politice jako vědní disciplíně a jak?

4. Jakými způsoby může sociální politika ovlivňovat hospodářskou politiku v totalitních státech, ve stabilizovaných demokraciích s rozvinutým tržním hospodářstvím a v zemích transformujících se z jednoho stavu do druhého?

5. Uveďte na příkladech, jak může hospodářská politika ovlivnit sociální politiku.

6. Kriticky se vyrovnejte se základními teoriemi pokoušejícími se osvětlit příčiny vzniku a rozvoje státu veřejných sociálních služeb a jeho funkce.

7. Popište tři klíčové role státu ve veřejných sociálních službách.

8. Charakterizujte základní typy welfare states podle míry odpovědnosti státu, rozsahu poskytovaných služeb a klientů.

9. Jaké jsou zvláštnosti korporativního modelu welfare state a zemí, v nichž se prosadil?

10. Proč jsou pojetí člověka a lidská práva relevantní pro formování a realizaci sociální politiky?

11. Vyslovte se k teoretické diskusi o slučitelnosti či neslučitelnosti kritérií svobody a rovnosti ve společnosti.

12. Vymezte pojem ideologie a specifikujte místo ideologií ve formování a realizaci sociálních politik.



### III. FORMOVÁNÍ A REALIZACE SOCIÁLNÍ POLITIKY

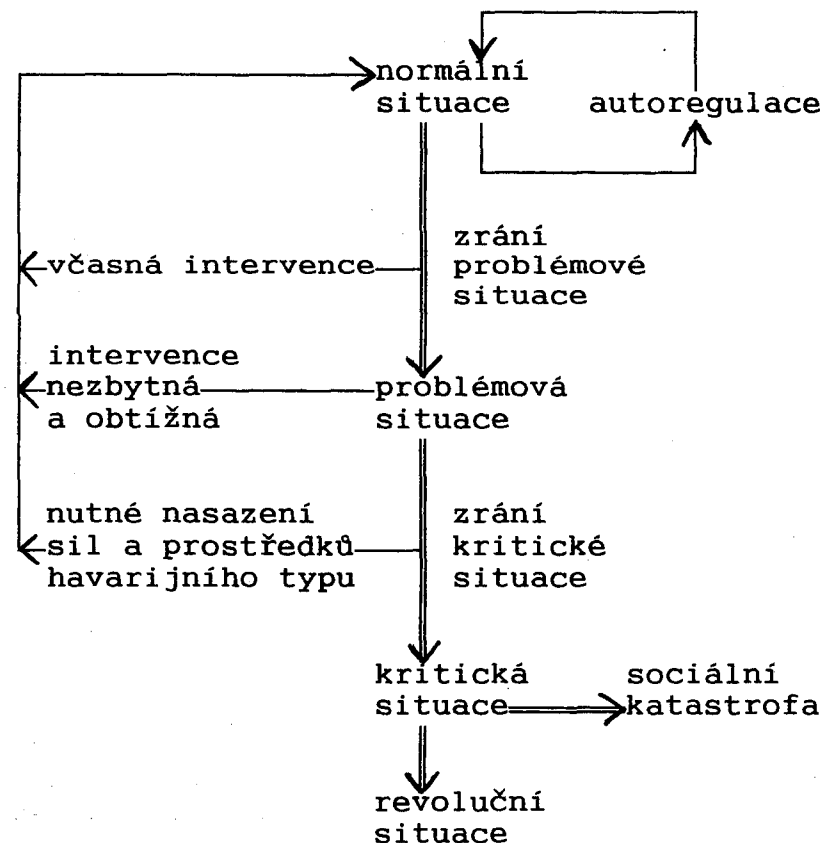
|  |    |
|--|----|
| III.1. Sociální politika jako politika | 49 |
| III.2. Nástroje sociální politiky      | 51 |
| III.3. Aktéři sociální politiky        | 55 |
| Otázky ke kapitole III                 | 57 |

Sociální politika je kromě jiných svých určení také *politikou*. Znamená to, že ji můžeme zkoumat se zaměřením na politické procesy pro ni charakteristické: kdo jsou její aktéři, jaké jsou jejich zájmy, proč a jak se navrhuji, přijímají a realizují ucelené sociálněpolitické koncepce i jednotlivá rozhodnutí, jakých nástrojů se přitom užívá apod. Základní determinanty a okolnosti formování a realizace rozhodnutí jsou si přitom velmi podobné, ať už jde o politiku vzdělávací, zdravotní, o politiku zaměstnanosti aj. V tomto oddíle se proto budu zabývat obecnými charakteristikami formování a realizace sociální politiky jako politiky, jejími nástroji a aktéry.

#### III.1. Sociální politika jako politika

Politika je procesem záměrného ovlivňování jednání jednotlivců i institucí. To, že se připravuje nějaké rozhodnutí, však není nezávislé na situaci, v níž se dané společenství nachází. Celou situaci ilustruje schéma:

##### Fáze zrání a řešení sociálních problémů



Pramen: Bestužev-Lada (1984); upraveno

V "normální" situaci se sociální aktéři dokážou sami přizpůsobit měnícím se podmínkám. Právě tak včasná intervence, dojde-li k ní v průběhu zrání problémové situace, pomůže problém vyřešit bez větších sociálních či ekonomických ztrát.

Zrající sociální problém vzniká podle *Bestuževa-Lady* (1984) tehdy, roste-li nepoměry mezi žádoucím (potřebným) a skutečně jsoucím; je vyvoláván setrvačností ve fungování existujících sociálních institucí při změně sociálních podmínek. Napětí mezi žádoucím a skutečně existujícím není ovšem ničím mimořádným. Zrající sociální problém vzniká, pokud takový nepoměr překročí sociálně přijatelné hranice, pokud vytváří podstatné obtíže v životních činnostech významných sociálních skupin, je-li rozpoznán širokými skupinami lidí jako závažná překážka jejich životního uplatnění.

Problémové situace lze řešit sociálními reformami, které se většinou neobejdou beze změn cílů, organizačních struktur a funkcí sociálních institucí; některé instituce mohou zaniknout a nové vzniknout. Nejsou-li problémové situace řešeny, nastávají situace kritické, z nichž už vede cesta pouze do sociální katastrofy, jakou je například občanská válka. Za jistých okolností může dojít k revolucím, které mění samotné základy sociálního uspořádání.

Politika bývá někdy vykládána jako neustále se opakující cyklus přípravy rozhodnutí, přijetí rozhodnutí, jeho realizace a vyhodnocování jeho důsledků. Všimněme si zvláště takticky vymezených fází formování a realizace politiky s uvedením příkladů ze sféry sociální politiky:

#### **Příprava rozhodnutí:**

Mohou se na ní podílet politici, odborníci, veřejnost, zájmové skupiny nebo jenom někteří z těchto sociálních aktérů; mohou mu předcházet veřejné diskuse nebo může být připravováno v zátiší ministerských kanceláří či dokonce ve skrýších bossů mafie; řešení může být navrženo v jediné nebo ve více variantách; řešení může být posuzováno podle jednoho či podle více kritérií (např. rovnost, efektivnost, kvalita); rozhodnutí může být povahy strategické, s dlouhodobými důsledky, taktické - s nadějí na řešení problému v dostačující perspektivě, či operativní - "hašení požárů". (Ad hoc zvyšování starobních důchodů v důsledku zvyšování životních nákladů bývá takovým rozhodnutím operativní povahy.) Soudobé společnosti si málokdy mohou dovolit přijmout rozhodnutí bez jeho náležité přípravy, v níž se angažují odborníci i veřejnost; pokud k tomu přece jenom dojde, stojí tato metoda pokusu a (často i) omylu mnoho zmarněného lidského úsilí i zbytečně vynaložených finančních prostředků. Doporučuje se proto získat předem maximum relevantních informací ze státní statistické soustavy, podnikových statistik, cenzů, dalších dostupných zdrojů a organizováním ad hoc pilotních výzkumů či empirických šetření. Zadává se i zpracování expertních zpráv a projektových návrhů řešení.

#### **Přijetí rozhodnutí:**

V zásadě lze rozlišit autoritářský a demokratický způsob přijímání rozhodnutí. Rozhodl-li se římský císař, že nabídne lidu chléb a hry, bylo to jistě také sociálněpolitické opatření. K demokratickému způsobu vládnutí však mělo daleko. Nicméně již *Tocqueville* věděl, že demokraticky přijaté rozhodnutí není vždy nejlepším z možných. Často se stává, že lidé podceňují dlouhodobější důsledky svých rozhodnutí: jedno z úskalí demokracie spočívá také v tom, že občané ještě nenarození nemají hlasovací právo (Keller 1992).

#### **Realizace rozhodnutí:**

Od přijetí rozhodnutí k jeho realizaci bývá dlouhá cesta. Česká politika často nestačí s dechem právě v této fázi. Nejde jen o to, nějak se rozhodnout, ale i o to, vytvořit pří-

znivé podmínky pro realizaci tohoto rozhodnutí: legislativní, finanční, institucionální, dokonce i výchovné a propagační. V USA našla pozitivní odezvu kampaň za ozdravení životního stylu také proto, že tento způsob života byl široce propagován v hromadných sdělovacích prostředcích. U nás můžeme zakázat reklamu tabákových výrobků, neexistuje-li však orgán, který by postihoval porušení tohoto předpisu, či nemá-li dostatečné kompetence nebo vybavení pro výkon svých funkcí, půjde o opatření, které se mine účinkem.

#### **Vyhodnocování důsledků realizace rozhodnutí:**

Život přináší plno příkladů nechtěných důsledků našich činů. Nejinak je tomu v sociální politice. Mění se potřeby lidí, sociální struktura, ekonomické a politické prostředí, v němž jsou rozhodnutí realizována. Průběžné hodnocení toho, zda se politická opatření nemíjejí se svým cílem, patří k rozvinuté politické kultuře. Někdy se užívá možnosti omezeného terénního experimentu: před přijetím nějakého významného rozhodnutí se nejprve vyzkouší v omezených a kontrolovaných podmínkách, aby se - pokud se ukáže jako chybné - zamezilo podstatně větším ztrátám.

V procesu formování a realizace sociální politiky dochází často k zaměňování cílů a prostředků. Zavádí-li se například nějaká nová sociální dávka, není cílem zavedení této dávky samo o sobě, nýbrž změna sociální situace vymezeného okruhu lidí. Privatizace určitých služeb je vedena snahou zlepšit tyto služby nebo je přiblížit zákazníkovi. Jsou-li - bezděčně nebo záměrně - zaměněny cíle s prostředky, pozornost se soustředí na problémy spojené s realizací daného opatření a nikoliv na to, bylo-li dosaženo zamýšleného cíle.

*Parkinson* (1967) vtipně vylíčil sociální fakt, že sociální instituce, byvše jednou ustaveny, začínají žít vlastním životem. Nejde zde jen o problém byrokratizace institucí sociální politiky, ale i o to, že bez pečlivého vyhodnocování a průběžné korekce jejich činnosti hrozí odcizování jejich funkcí původně zamýšlenému účelu. Například mnohé kritiky státu veřejných sociálních služeb upozornily na to, že přijatá opatření se nakonec ukázala jako kontraproduktivní: brzdila, místo aby stimulovala.

Tvůrci a realizátoři jednotlivých sociálněpolitických schémat nemohou mít přesnou představu ani o konkrétní životní situaci jednotlivců a jejich rodinných příslušníků, ani o tom, jak je jejich celková životní situace zároveň ovlivněna i mnoha jinými sociálněpolitickými schématy. "Pohled zdola", pocity, zkušenosti a náměty lidí by proto měly být neustálými korektivy formování a realizace sociální politiky na centrální úrovni.

### **III.2. Nástroje sociální politiky**

Bude podána obecná charakteristika nejdůležitějších nástrojů sociální politiky: jejího právního a ekonomického rámce, sociálních programů, působení hromadných sdělovacích prostředků, nátlakových akcí a institucionálních struktur. Zmíním se i o zajímavé a u nás dosud neužívané formě komunikace úřadů s veřejností - o veřejných slyšeních.

#### **Právo**

Základním rámcem uplatnění sociální politiky jsou právní normy. Právo má normativní povahu, definuje podmínky činnosti a vzájemných vztahů jednotlivců (fyzických osob) i institucí (právnických osob). Soustava práva je budována v rámci jednotlivých

států; v poslední době ovšem nabývá na významu i právo nadnárodní.<sup>1</sup> Sociální zájmy se prosazují při tvorbě právních norem formami běžnými v zastupitelských demokraciích. Právní ochrana lidských a občanských práv se v různých zemích různí - hodně záleží na tom, do jaké míry se ústava a další zákony věnují i tzv. sociálním právům (Marshall 1963).

Různé složky práva se sociální politiky dotýkají různě. U pracovního práva, zdravotního práva a práva sociálního zabezpečení jde o bezprostřední souvislost. Důležitá je právní úprava postavení neziskových veřejně prospěšných a svépomocných organizací. Souvislost a vzájemná podmíněnost sociální a hospodářské politiky je nasnadě u daňového zákonodárství. Občanské právo tím, že reguluje vztahy mezi lidmi, dotýká se i sociální politiky - zvláště v oblasti rodinné politiky. Správní právo reguluje činnost institucí státní a veřejné správy (případně samosprávy) a jejich vztahy k občanům.

V praxi sociální politiky se setkáváme i s působením nástrojů nižší právní síly než jsou ústava a zákony - vyhlášek resortů a místních úřadů, organizačních řádů institucí apod.

### Ekonomické nástroje

K ekonomickým nástrojům sociální politiky počítáme všechna opatření, která ovlivňují získávání a přerozdělování zdrojů tak, aby bylo dosaženo zamýšleného cíle (cílů). Na jednom pólu je to "neviditelná ruka trhu", na druhém administrativní, netržní formy získávání a distribuce zdrojů, které jsou politickým výrazem jiných než ekonomických hodnot a kritérií. V soudobých společnostech se vyskytuje i celá řada mezistupňů: fungují kvazitržní soustavy tzv. řízeného soutěžení, přerozdělování prostřednictvím daní, rozpočtů a pojišťovacích soustav může být dobrovolné či povinné, vysoce centralizované a arbitrární nebo decentralizované a založené na demokratické volbě apod. Blíže o tom pojednává kapitola věnovaná sociálnímu zabezpečení.

Významným zásahem do zájmových struktur a tedy i do provozovaných sociálních politik je změna vlastnictví. Přechází-li majetek ze soukromých rukou do rukou státu, říká se tomu znárodnění. V opačném případě mluvíme o privatizaci.<sup>2</sup> Může docházet i k tzv. odstátnění, kdy je majetek převáděn z rukou anonymního státu do vlastnictví jednotlivých obcí.

Kromě tržních vztahů se uplatňují tyto hlavní formy získávání a rozdělování zdrojů:

- A. Získávání finančních prostředků prostřednictvím daní a jejich následné rozdělování prostřednictvím rozpočtu (státního, regionálního, obecního) podle přijatých pravidel.
- B. Získávání finančních prostředků prostřednictvím příspěvků do pojišťovacích fondů a jejich následné rozdělování formou výplaty dávek podle přijatých pravidel.
- C. Získávání finančních nebo jiných zdrojů prostřednictvím darů fyzických či právnických osob a jejich užití obdarovanou fyzickou nebo právnickou osobou.

<sup>1</sup> Evropské společenství např. postupně buduje soustavu evropského práva - včetně legislativních pravomocí Evropského parlamentu, která je ve vymezených případech nadřazena legislativě jednotlivých národních států - členů tohoto společenství (čl. 235 a čl. 189 odst. 2 Smlouvy Evropského společenství).

<sup>2</sup> Je třeba rozlišovat privatizaci majetku a privatizaci činností. V prvním případě jde o převod vlastnických práv, ve druhém případě dochází ke změně postavení pracovníka: ze zaměstnance státu se stává samostatně výdělečně činnou osobou.

### Sociální programy

Sociální programy obsahují stanovení cílů a cest jejich dosažení. Bývají formulovány sociální skupinou, hnutím, politickou stranou, podnikem, státním orgánem či jinou institucí. Pojmu se užívá i pro označení procesu realizace takového programu. Sociální programy jsou výrazem cílového zaměření aktivit sociálních aktérů a potřeby stimulace, koordinace a vyhodnocování důsledků realizace těchto aktivit. V totalitní společnosti mají sociální programy podobu soustav příkazů a opatření často direktivního charakteru ve vztahu k hierarchicky nižším organizačním článkům. V demokratických společnostech mívá formulace cílů charakter doporučení a jako prostředků k jejich dosahování se užívá nepřímé stimulace, morální, organizační či finanční podpory příslušných aktivit. Realizaci sociálního programu by měla předcházet zevrubná analýza problémů, veřejná diskuse dotčených sociálních aktérů o prioritách a vhodných způsobech realizace zvolených cílů, analýza nákladů a přínosů realizace programu a odhad jeho přijatelnosti pro dotčenou populaci.

#### Příklad:

*Healthy People 2000* je cílovým programem, který vznikl v USA od poloviny 80. let. Pracovníkům ministerstva zdravotnictví se nenásilnou formou - prostým přiváním ke spolupráci - podařilo pro myšlenku přípravy programu ozdravení života a životních podmínek lidí získat vládní instituce, firmy, školy, odborné společnosti, obecní zastupitelstva, spolky, občany. Program, který se již realizuje, vyhodnocuje a průběžně upravuje, má vysokou prestiž; ovlivnil životní styl milionů Američanů tak, že dnes žijí zdravěji než dříve.

#### Nátlakové akce

I takové akce mají vliv na formování a realizaci sociální politiky. Užívají se tehdy, když běžné kanály politického vlivu, zvláště pak zastupitelské formy prosazování zájmů, nejsou podle názoru některých sociálních aktérů dostatečně účinné. V demokratické společnosti to mohou být stávky, pouliční demonstrace, petiční a podpisové akce, blokování komunikací apod.

#### Příklad:

Ve Francii došlo v důsledku studentských a později občanských bouří v roce 1968 k významným změnám ve způsobu organizace a řízení vysokého školství.

#### Hromadné sdělovací prostředky

Zjednodušeně řečeno, v masové společnosti uspěje jenom ten, komu se daří komunikovat prostřednictvím masmédií. Výchovné programy, reklamy, články, publicistické pořady - to vše ovlivňuje rozhodování a jednání lidí a institucí; chcete-li působit na veřejnost, tisk, rozhlas a hlavně televize vám budou skvěle sloužit.

**Příklad:**

Tentokrát negativní: účinnost reklamy je tak prokazatelná, že mnohé země přijaly z obavy před dalším rozšiřováním kuřáckého návyku zákony zakazující inzerci tabákových výrobků. Jde i o ochranu dětí a mládeže; mladí lidé jsou nejnáze ovlivnitelní vzhledem k tomu, že jejich životní cíle a hodnoty se teprve dotvářejí.

**Organizační struktury**

Velikost institucí, jejich vnitřní členění, centralizovaný či decentralizovaný způsob jejich řízení, to vše ovlivňuje dostupnost, kvalitu a šíři služeb, schopnost reagovat na měnící se potřeby, celkovou efektivnost sociální politiky.

**Příklad:**

Ve vysoce centralizovaném systému tzv. socialistického zdravotnictví u nás se občan stával často cestovatelem proti své vůli. S výměnnými listy-poukazy trávil dny obchůzkami různých oddělení a laboratoří, ztrácel čas objednáváním a přeobjednáváním, fungoval jako poslíček doručující lékařské zprávy-nálezy. Systém byl promyšlen tak, aby pracoval s minimálními ztrátami času a energie zdravotníků - leč na úkor pacienta.

Sociální politika se neobejde ani bez fungování *průřezových institucí*, které se věnují specifickým sociálním problémům bez ohledu na to, které resorty s nimi mají co do činění.

**Příklad:**

V různých zemích existují rozmanité vládní komise, specializované například na boj proti toxikomanii, na péči o zdravotně postižené občany, na populační politiku apod.

Specifickou organizační strukturou, typickou pro korporativní státy veřejných sociálních služeb, je instituce *tripartity*, jež je místem vyjednávání mezi třemi hlavními partnery politiky zaměstnanosti: zaměstnanci, zaměstnavateli a vládou. Blíže k tomu v příslušné kapitole.

**Veřejné slyšení (public hearing)**

Tento u nás dosud téměř neznámý prostředek formování a realizace sociální politiky je rozšířen zejména v anglosaských zemích. Prostřednictvím veřejných slyšení skládají úřady občanům účty ze své činnosti - v tomto případě přenesené i doslova, totiž mj. i dokumentací toho, jak byly vynaloženy prostředky z veřejných zdrojů. Touto formou se také předkládají k diskusi návrhy na nová řešení. Konání veřejných slyšení je oznamováno v dostatečném předstihu předem a zároveň se uvádí způsob, jakým se lze seznámit s předkládanými dokumenty. Jednání je přístupné komukoliv a zástupci příslušné instituce jsou povinni odpovědět na všechny dotazy a promítnout zformulované připomínky do své další práce.

**III.3. Aktéři sociální politiky**

Politika - včetně sociální politiky - vyrůstá ze zájmů lidí a institucí; zároveň je přetváří. Mluvíme-li tedy o sociální politice, musíme si vždy položit i otázku: sociální politika koho, pro koho, popřípadě i proti komu...

Procesu formování a uplatňování sociální politiky se účastní řada subjektů, ať už jde o role aktivních tvůrců a realizátorů nebo pasivních "konzumentů". Ostatně, jedna a táž osoba či instituce mnohdy vystupuje v obou rolích současně. Pokusme se představit si tento proces jako představení. Jaké typické "charakterní" role můžeme přidělit jednotlivým aktérům?

**Občan**

Často bezradný tváří v tvář zákonům, s nimiž není seznámen, a institucím, jejichž činností nerozumí. Jako jedinec bez větších možností ovlivnit konkrétní podobu sociální politiky. Proto se často sdružuje s jinými osobami podobných zájmů.

**Rodina**

Tradičně přebírá starost o osoby vyžadující zvláštní péči: o děti, o staré, nemocné, invalidní. Většina pečovatelských rolí připadá ženám. Hranice "dělbý práce" mezi rodinou a dalšími institucemi i uvnitř rodiny je ovšem historicky a sociálně velmi proměnlivá.

**Sousedství**

V tradičních společnostech významná, v soudobých oslabená instituce sousedské výpomoci.

**Církev**

Spojují ve své činnosti pozornost věnovanou duchovní službě s charitativní péčí o potřebné.

**Svépomocná sdružení**

Lidé s podobnými problémy se sdružují, poněvadž cítí, že ve skupině mají větší šanci pomoci sobě navzájem a upozornit na svoje problémy i ostatní. Svépomocná sdružení mohou postavit svoji činnost na formální základ jako neziskové organizace.

**Specializované instituce poskytující služby**

Specializují se na poskytování vymezeného okruhu sociálních, zdravotních, vzdělávacích aj. služeb. Mohou to být soukromé firmy, instituce veřejného sektoru i instituce smíšeného typu. K institucím smíšeného typu, běžně se vyskytujícím na Západě, řadíme například veřejně prospěšné neziskové organizace (non-profit organizations) či nevládní organizace volně přičleněné k orgánům státní správy (non-governmental organizations).

**Neziskové organizace**

Hlavním kritériem regulujícím činnost těchto organizací je uspokojování veřejného zájmu. Dělí se na organizace svépomocné (členové organizace si pomáhají navzájem) a veřejně prospěšné (členové organizace pomáhají jiným občanům).

**Firmy**

Kromě své primární funkce - uplatnit se na trhu se svými produkty - realizují často i činnosti související s péčí o vlastní zaměstnance, případně o jejich rodinné příslušníky. Jde o tzv. podnikovou (firemní) sociální politiku.



## Odbory

Hájí zájmy svých členů v pracovní a sociální oblasti. Často samy realizují nebo se podílejí na realizaci různých sociálněpolitických opatření.

## Politické strany

Ve svých programech koncipují přístupy k řešení různých sociálních problémů; v případě, že jsou u moci, podílejí se na formování i realizaci sociální politiky.<sup>3</sup>

## Stavovská (profesionální) sdružení

Hájí zájmy příslušníků určitých sociálních vrstev či profesí. Reguluji přístup nových adeptů dané profese na trh práce, zabývají se i odbornými aspekty a etikou výkonu příslušného povolání. Tradičně vlivná jsou například sdružení podnikatelů nebo lékařské komory.

## Hromadné sdělovací prostředky

Zprostředkují koloběh informací mezi jednotlivými aktéry sociální politiky. Samy vstupují do probíhajícího dialogu (publicistika).

## Státní moc a správa

Stát je profesionální politický aparát ovládající určité teritorium, jehož autoritu zajišťuje právo a možnost užít přinucení.

Všechny složky státní moci - zákonodárná, výkonná i soudní - se podílejí na formování i realizaci sociální politiky: parlament schvaluje a mění zákony a rozpočet státu, vláda přijímá konkrétní programy i jednotlivá opatření, soudy se starají o dodržování zákonnosti.

Státní správa je hierarchicky uspořádanou výkonnou složkou státní moci. Na centrální úrovni fungují resortní ministerstva, která mají "v referátu" různé složky sociální politiky: práce a zaměstnanost, sociální zabezpečení a sociální péči, školství, mládež, tělovýchovu, zdravotnictví aj. Kromě centrální úrovně se výkonu státní správy účastní i státní orgány na úrovni obcí a regionů - regionální a obecní úřady. Rozdělení pravomocí mezi centrem a obcemi může být různé; vyplývá z uplatňované politické doktriny a sociálněpolitických koncepcí.

Úředníci státní správy mají velkou možnost ovlivňovat reálnou podobu a zejména způsob realizace sociálních politik. Mluví se o skryté moci byrokratických aparátů, která indukuje potřebu hledat efektivní způsoby veřejné kontroly jejich činnosti.

## Samospráva

Spravuje věci veřejné ve vymezených okruzích působnosti prostřednictvím volených orgánů, kterým občané delegují rozhodovací pravomoci. Základními jednotkami místní samosprávy jsou obce a jejich zastupitelstva. Samosprávné orgány se mohou utvářet i na vyšších úrovních.

## Veřejná správa

Spravování záležitostí dotýkajících se veřejného zájmu. Podílejí se na ní státní správa a samospráva.

<sup>3</sup> Logikou výstavby různých politických doktrin je dáno, že sociální politika bývá spíše v centru pozornosti stran z levé části politického spektra; nicméně určitou koncepci sociální politiky musí mít vypracovanou každá politická strana, usilující o úspěch u voličů.

## Nátlakové skupiny

Aktéři sociální politiky vytvářejí koalice. Sdružují síly a prostředky k prosazení různých zájmů. Snaží se ovlivnit zvláště znění přijímaných zákonů, způsob a množství rozdělovaných finančních prostředků i konkrétní rozhodnutí. Mohou vzniknout ad hoc k prosazení jednorázového záměru, nebo sledují dlouhodobější cíl posílení určitých politik či kritérií rozhodování.

V demokratické společnosti je každé sociálněpolitické opatření výsledkem vyjednávání a kompromisů mezi výše zmíněnými aktéry. Zásadní reformy se objevují poměrně sporadicky, neboť citelně zasahují do zájmových sfér mnohých aktérů. Někteří takovou refomou získají, jiní ztratí. Ti druzí se přirozeně brání a reforma má větší naději na úspěch pouze tehdy, když se prokáže, že dosavadní situace je neúnosná, neboť ztrácejí téměř všichni.

## Otázky ke kapitole III:

1. Proč je rozumnější řešit sociální problémy již v zárodku, spíše než čekat, až vyústí do otevřených krizí?
2. Jaký je rozdíl mezi politikou a sociální politikou?
3. Charakterizujte základní fáze formování a realizace sociální politiky; každou z nich ilustруйте poukazem na konkrétní situace pro ně charakteristické.
4. Uveďte několik příkladů záměny cílů a prostředků v sociální politice.
5. Které nástroje sociální politiky považujete za nejdůležitější a proč?
6. Jaké je uplatnění práva v sociální politice, jaké jeho složky se jí nejvíce dotýkají a v čem?
7. Které ekonomické nástroje jsou přímo uplatnitelné v sociální politice a které se jí, byť nepřímou, dotýkají?
8. Jsou ospravedlnitelné nátlakové akce sociálněpolitického charakteru v zemi s fungující zastupitelskou demokracií? Zdůvodněte své stanovisko!
9. Srovnajte sociální programy a veřejná slyšení z hlediska jejich užití v sociální politice.
10. Jakými způsoby se řeší konflikty zájmů různých aktérů sociální politiky?

## IV. OBLASTI SOCIÁLNÍ POLITIKY

|                       |                                 |                              |
|-----------------------|---------------------------------|------------------------------|
| IV.1.                 | Politika zaměstnanosti          | 62                           |
| IV.2.                 | Politika sociálního zabezpečení | 69                           |
| IV.3.                 | Zdravotní politika              | 78                           |
| IV.4.                 | Vzdělávací politika             | 87                           |
| IV.5.                 | Politika ve sféře bydlení       | 95                           |
| IV.6.                 | Rodinná politika                | 101                          |
| Otázky ke kapitole IV |                                 | 61, 68, 77, 86, 94, 100, 108 |

Než vymezím jednotlivé oblasti sociální politiky, kterým budu věnovat soustředěnější pozornost, upozorním na některá úskalí takového přístupu.

### Úskalí 1: Musíme oddělovat neoddělitelné

Tradice oddělování jednotlivých složek složitého poznávacího problému, metodicky odvozená z *Descartova* postupu "per partes", po částech, prokázala v historii lidského vědění svoji sílu. Samozřejmě, narážela i na své hranice, dané oddělováním reálně neoddělitelného. V podobné situaci se ocitne každý, chce-li se zabývat jednotlivými oblastmi sociální politiky. To, že tyto oblasti vznikly v procesu společenské dělby práce, diferenciaci a specializaci činností a byly také jako relativně samostatné právně vymezeny, a že to v mnoha směrech usnadňuje - či přímo umožňuje - jejich řízení a provoz, je nasnadě. Stejně tak je ovšem zřejmé, že jednotlivé oblasti se překrývají. Například jedna instituce může svými činnostmi realizovat cíle spadající do různých oblastí nebo naopak.

#### Příklad:

V předlistopadové zdravotnické soustavě existovaly tzv. léčebny dlouhodobě nemocných. Šlo o jednodušeji vybavené nemocnice, starající se o chronicky nemocné, převážně staré, osoby. Nedostatečná kapacita domovů důchodců a jiných zařízení způsobovala, že v mnoha případech zůstávala lůžka v těchto zařízeních obsazena i tehdy, když bezprostřední potřeba zdravotní péče pominula. Lidé, většinou osamělí, se totiž neměli kam vrátit: doma by se o sebe nedokázali postarat. Kromě zdravotní péče tedy tyto léčebny plnily i funkce sociální péče. S přechodem na platby za léčebné úkony ze zdrojů zdravotního pojištění od roku 1993 byli pacienti, nevyžadující stálou zdravotní péči, z těchto léčeben propouštěni; pro mnohé z nich to ovšem znamenalo bezprostřední ohrožení jejich zdraví nebo i života. Proto bylo dosaženo dohody mezi ministerstvy zdravotnictví a práce a sociálních věcí, že pokud tito pacienti zůstanou v nemocničním ošetřování ze sociálních důvodů, budou příslušnému zdravotnickému zařízení uhrazeny náklady na jejich pobyt z prostředků ministerstva práce a sociálních věcí.

### Úskalí 2: Institucionální roztržičnost

Další pozoruhodnou skutečností, která je důsledkem stále složitějších forem sociální organizace, je to, že některé cíle sociální politiky jsou realizovány mnoha institucemi z různých oblastí. Množině sociálních institucí, které realizují určité funkční nároky (cíle politik) a tím uspokojují definovaný segment individuálních a sociálních potřeb, říkáme *společenské funkční sféry*. Instituce, z jejichž činností tyto sféry povstávají, však často sledují i různé jiné cíle; důsledkem je nekoordinovanost a někdy i protikladnost jejich působení. Vzniká potřeba přijímat průřezové sociální programy.

**Příklad:**

Častý názor, že péče o zdraví je převážně věcí samotného zdravotnictví, byl definitivně vyvrácen v 80. letech, kdy řada studií potvrdila, že samo zdravotnictví je s to ovlivňovat zdravotní stav populace maximálně z 20%; vše ostatní je třeba přičíst na vrub jiným faktorům - životnímu stylu, výživě, stavu životního prostředí, sociální pohodě či stresům, uspořádaným či neuspořádaným poměrům v rodině a v zaměstnání apod. Vzniká potřeba realizovat rozsáhlé národní programy podpory zdraví, které jsou připravovány s pomocí Světové zdravotnické organizace pod hlavičkou "Zdraví pro všechny do roku 2000".

**Úskalí 3: Oblasti sociální politiky lze vymezit podle různých hledisek**

Některé oblasti sociální politiky jsou tradičně definovány vztahem k určitému cíli (např. politika zaměstnanosti), jiné vázaností k určité sociální či demografické skupině (péče o invalidy, problémy etnických minorit) nebo sociálně ekonomické jednotce (rodinná politika, regionální politika).

**Příklad:**

Problematika Romské populace v České republice zahrnuje mj. vysokou nezaměstnanost mezi Romy, vyšší nemocnost a úmrtnost Romů, problémy vzdělávání romské mládeže v českých školách, politiku v oblasti bydlení, prostituci, kriminalitu, zákonnou úpravu lidských práv a svobod.

**Úskalí 4: Sociální politiku lze chápat různě**

Do hry pochopitelně vstupují i rozdíly v pojetí sociální politiky jako takové.

**Příklad:**

Jsme-li příznivci užšího vymezení sociální politiky, můžeme se bez výčitek svědomí omezit na administraci příspěvků v nezaměstnanosti či na posilování policejních útvarů v boji se zločinem. Domníváme-li se, že sociální politika je plnohodnotným partnerem hospodářské politiky v úsilí o prosperitu země, nebudou nám lhostejné ani aktivní politika zaměstnanosti, výchovné funkce rodiny a školy v prevenci kriminality atd.

Následuje výklad vybraných oblastí sociální politiky: politiky zaměstnanosti, politiky sociálního zabezpečení, zdravotní politiky, vzdělávací politiky, politiky ve sféře bydlení a rodinné politiky.

V této publikaci se nebudu věnovat problémům uplatnění sociální politiky v regionu, obci, podniku či v rozvoji tělovýchovy. Pomínou také boj se zločinem a politiku v oblasti životního prostředí, přestože se sociální politikou souvisejí (a někteří autoři je do sociální politiky zařazují). Problémů sociálních rolí vázaných na příslušnost k určitému pohlaví, invalidů, etnických minorit se pouze dotknu v oddílech věnovaných politice zaměstnanosti, sociálnímu zabezpečení a rodinné politice. Fenoménům sociální diferenciaci a chudoby se budu věnovat pouze pokud se přímo vážou na fungování

soustav sociálního zabezpečení. Zájemce o uvedená témata odkazují na bohatou odbornou literaturu.

Obecný výkladový rámec sledovaných politik bude následující:

- cíle a kritéria pro formování politiky v dané oblasti
- vymezení cílové populace
- role individua, státu a trhu (případně i církvi, charity a samosprávy)
- funkce, struktura a systém řízení institucí
- živé problémy a uplatňované nástroje řízení.

**Otázky k úvodu kapitoly IV.**

1. Vymezte hlavní oblasti sociální politiky podle různých hledisek. Jaké problémy vyvstávají s překrýváním a koordinací činností těchto oblastí? Jakými nástroji jsou řešeny?

2. Jaké centrální instituce se podílejí na formování a realizaci jednotlivých oblastí sociální politiky i sociální politiky jako celku?

## IV.1. Politika zaměstnanosti

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| IV.1.1.   | Cíle a kritéria pro formování politiky zaměstnanosti    | 62 |
| IV.1.2.   | Vymezení cílové populace                                | 64 |
| IV.1.3.   | Role individua, státu a trhu                            | 64 |
| IV.1.4.   | Funkce, struktura a systém řízení institucí             | 65 |
| IV.1.5.   | Živé problémy a uplatňované nástroje řízení             | 66 |
| IV.1.5.1. | Typy politik zaměstnanosti                              | 66 |
| IV.1.5.2. | Vybrané nástroje politiky zaměstnanosti                 | 67 |
| IV.1.5.3. | Problém minimální mzdy                                  | 67 |
| IV.1.5.4. | Problém segmentace a teritoriální omezenosti trhu práce | 68 |

Pracovní uplatnění patří totiž k základním individuálním i sociálním určením člověka. Setkáme-li se s cizím člověkem, jedna z prvních otázek, které si položíme, je, jaká je jeho profese. Od postavení v práci se odvozuje i sociální a ekonomický status jedince, často i jeho rodiny.

Mnohé empirické studie svědčí o negativním vlivu ztráty zaměstnání na člověka. Nezaměstnanost znamená především značné snížení životní úrovně, někdy chudobu. Nezaměstnaní žijí častěji v konfliktních a neuspořádaných rodinných poměrech, ztrácejí sebedůvěru, smysl života, stydí se za své postavení, bortí se jejich životní stereotypy, struktura prožívání času. Častěji se dopouštějí trestné činnosti,<sup>1</sup> snadněji podléhají toxikománii, více je ohroženo jejich psychické i fyzické zdraví, dříve umírají.

### Příklad:

Pravděpodobnost úmrtí je u zdravých nezaměstnaných mužů ve Velké Británii o 30% vyšší, než by odpovídalo populačnímu normálu.

Neutěšené sociální poměry naopak nestimulují k hledání a udržení odpovídajícího pracovního uplatnění.

Zaměstnanecká politika ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí na trhu práce, s cílem optimalizovat zaměstnanost podle přijatých kritérií.

### IV.1.1. Cíle a kritéria pro formování politiky zaměstnanosti

U nás se otázkou nezaměstnanosti zabýval například *Engliš* (1916). Klonil se k názoru, že nezaměstnanost je sociální zlo. Také *Beveridge* (1942) postuloval *plnou zaměstnanost* jako přirozený cíl politiky zaměstnanosti. V jeho pojetí je nezaměstnanost chápána jednoznačně jako nežádoucí jev, plodící další společnost ohrožující jevy.

<sup>1</sup> Ztráta zaměstnání a trestný čin znamenají někdy začátek bludného kruhu, neboť trestané osoby nacházejí mnohem hůře zaměstnání. Nenaždou-li je, vede je to k opakování trestné činnosti - a jako recidivisté už mají jen mizivou naději, že budou znovu zaměstnáni.

Stanovisko ekonomů studujících chování jednotlivých aktérů na trhu práce, zvláště pak zastánců neoliberálních ekonomických teorií, je ovšem jiné: mnozí z nich dávají před plnou zaměstnaností přednost tzv. *funkční nezaměstnanosti*. Tato koncepce považuje určitou míru nezaměstnanosti za sociálně i ekonomicky pozitivní, poněvadž zvyšuje pracovní motivaci (lidé si práce více váží), pracovní mobilitu (lidé ochotněji mění zaměstnání podle poptávky na trhu práce) a tím i pružnost celé ekonomiky. Odhady míry nezaměstnanosti, která vede k takto popsáným účinkům, ale která ještě nezpůsobuje sociální krizi, se ovšem různí. Nejčastěji se hovoří o 3-6% funkční nezaměstnanosti.

*Knoll* (1993) vymezuje následující druhy nezaměstnanosti:

- frikční nezaměstnanost, vznikající tehdy, když se zaměstnaná osoba vzdá dobrovolně svého pracovního místa, protože si hledá jiné pracovní místo
- sezónní nezaměstnanost, způsobenou výkyvy ve výrobě danými počasím či kolísáním spotřeby
- strukturální nezaměstnanost, vznikající tehdy, je-li nabídka práce určitého druhu vyšší než poptávka po této práci a pracovníci nejsou schopni nebo ochotni se rychle adaptovat na skutečnou nabídku pracovních míst
- konjunkturální nezaměstnanost, vyvolanou cyklickou změnou dynamiky hospodářských aktivit v makroekonomickém rozměru.

Míra nezaměstnanosti je základním kritériem, podle něhož se posuzuje úspěšnost či neúspěšnost politiky zaměstnanosti. Metodika výpočtu míry nezaměstnanosti jako procenta nezaměstnaných z celku obyvatelstva v ekonomicky aktivním věku bývá různá - závisí na vymezení cílové populace i na definici toho, kdo je nezaměstnaný. Tento indikátor se stává i předmětem politického zápolení: vláda má (na rozdíl od odborů) pochopitelně vždy sklon dát přednost metodice, která vede k nižšímu výslednému procentu nezaměstnanosti.<sup>2</sup>

Základní ekonomický rámec politiky zaměstnanosti tvoří:

- rozsah ekonomických aktivit a tím i absorpční schopnost trhu práce
- cena pracovní síly
- probíhající strukturální změny národního hospodářství, které mění povahu nabídky pracovních příležitostí v různých regionech a pro různá povolání
- výše finančních prostředků uvolňovaných na politiku zaměstnanosti
- míra nezaměstnanosti, jejíž změny ovlivňují proporci prostředků věnovaných na aktivní politiku zaměstnanosti (viz dále) v celku všech výdajů na zaměstnanost. Obecně platí, že čím vyšší je míra nezaměstnanosti, tím méně prostředků zbývá na aktivní složku politiky zaměstnanosti.

<sup>2</sup> Důležité je, zda jsou do počtu nezaměstnaných započítáváni všichni nezaměstnaní nebo pouze ti z nich, kteří jsou registrováni úřady práce jako lidé hledající si zaměstnání. - Existuje také problém, jak vymezit samotnou situaci "nezaměstnanosti". Je nezaměstnaným ten, kdo není vůbec ochoten pracovat? Je nezaměstnaným ten, kdo opustil školu a nenašel žádné zaměstnání, ten, který vede domácnost, ten, kdo je zaměstnan pouze na částečný pracovní úvazek nebo pracuje pouze příležitostně?



#### IV.1.2. Vymezení cílové populace

Cílovou populací politiky zaměstnanosti je veškeré obyvatelstvo v ekonomicky aktivním věku a děti a mládež připravující se na své povolání ve školách. Vymezení cílové populace se ovšem může lišit podle toho, od jakého věku povoluje zákon zaměstnávat pracovníky (ve vyspělých zemích je práce dětí zakázána), kdy vzniká nárok na odchod do důchodu, ale i kulturně a sociálně podmíněnými vzory uplatnění mužů a žen na trhu práce.

##### **Příklad:**

V mnoha zemích je podíl žen v ekonomicky aktivním věku, které jsou zaměstnány, velmi vysoký (Švédsko, Německo, Česká republika). Na druhé straně jsou i v Evropě - nemluvě o mnoha mimoevropských zemích - státy s mnohem nižším procentem zaměstnaných žen (Itálie, Řecko).

#### IV.1.3. Role individua, státu a trhu

Trh je přirozeným regulátorem usměrňujícím nabídku a poptávku po pracovních silách. Není ovšem schopen předjímat dlouhodobé trendy v poptávce, reaguje pouze na momentální situaci.

Stát upravuje podmínky pracovních smluv pracovním zákonodárstvím, účastní se formulace a realizace cílů vzdělávací politiky, vytváří specializované instituce, jejichž cílem je pomáhat lidem přizpůsobit se nárokům trhu, nalézt pracovní uplatnění nebo jim finančně pomoci v době, kdy ho nemohou nalézt. Reguluje také pohyb pracovních sil přes hranice, a to podporou nebo naopak omezováním zaměstnávání občanů cizích států na svém území a vlastních občanů v zahraničí.

##### **Příklad:**

Mnohé vlády se snaží usnadnit přístup k práci lidem se změněnou pracovní schopností, kteří by jinak - v konkurenci se zdravými - těžko obstáli. Nabízí jejich zaměstnavatelům různé výhody nebo pro ně zřizuje tzv. "chráněné dílny".

V direktivních ekonomikách tzv. reálného socialismu se stát pokoušel nahrazovat regulační funkci trhu administrativními opatřeními.

##### **Příklad:**

Absolventi vysokých škol dostávali v 50. letech umístěnky, neměli možnost volby zaměstnavatele. Státní podniky naopak nemohly přijmout více pracovníků, než kolik pracovních míst jim rozepsali plánovači ze Státní plánovací komise.

Kromě oficiálního trhu práce existuje prakticky ve všech zemích světa také černý trh pracovních sil. Zaměstnavatelé si tím snižují náklady na pracovní sílu, neboť takto zaměstnaným většinou vyplácejí nižší mzdu a neodvádějí za ně daně a/nebo příspěvky na sociální a zdravotní pojištění.

##### **Příklad:**

V jižních státech USA jsou načerno zaměstnávány statisíce ilegálních přistěhovalců z Mexika. Ti se spokojují s nižší mzdou než Američané - a vydělávají přesto mnohem více než ve vlastní zemi.

#### IV.1.4. Funkce, struktura a systém řízení institucí

Lze vymezit čtyři základní funkce politiky zaměstnanosti:

##### **A. Příprava pracovních sil pro uplatnění na trhu práce (kvalifikační a rekvalifikační funkce).**

Kvalifikační funkci zabezpečuje vzdělávací soustava. Posláním škol je - kromě výchovy - také připravovat žáky a studenty na budoucí povolání zprostředkováním příslušných poznatků a rozvíjením specifických dovedností. Pružnost vzdělávací soustavy, její schopnost adaptovat se na požadavky trhu práce proto výrazně (ať už pozitivně či negativně) ovlivňuje zaměstnanost. V průběhu rekvalifikace získá uchazeč o zaměstnání nové znalosti a dovednosti nezbytné k výkonu nového zaměstnání. Rekvalifikační programy jsou zřizovány na různých úrovních a zabezpečovány různými institucemi.

##### **Příklad:**

Ve Francii bylo zavedeno poměrně nákladné schéma - "plán osobního rozvoje" - pro nezaměstnané, kteří s úřadem práce podepíší příslušný kontrakt o své rekvalifikaci.

##### **B. Aktivní ovlivnění trhu práce s cílem zvýšit jeho absorpční schopnost (vytváření pracovních příležitostí).**

Toto ovlivnění se může dít nepřímo (různými formami podpor zaměstnavatelům nabízejícím nová pracovní místa, pomocí nezaměstnanému při založení vlastního podniku) nebo přímo - vytvářením nových pracovních míst (např. organizováním veřejně prospěšných prací).

##### **Příklady:**

- Stavba Hladové zdi v Praze na Petříně ve 14. století, uskutečněná na pokyn Karla IV.
- Rooseveltův New Deal jako pokus vypořádat se s velkou nezaměstnaností způsobenou hospodářskou krizí v USA ve 30. letech; v jeho rámci se z veřejných prostředků investovalo například do rozsáhlých regulačních prací v údolí řeky Mississippi.

##### **C. Zprostředkování informací o aktuální nabídce a poptávce na trhu práce (zprostředkovatelská funkce).**

Jde o vyhledávání vhodného zaměstnání pro uchazeče o zaměstnání, tzn. o ty občany, kteří nejsou v pracovním vztahu nebo nejsou jinak výdělečně činní. Některým sociálním skupinám (mladistvým, absolventům škol, dlouhodobě nezaměstnaným, rodičům malých dětí) je věnována zvláštní péče. Taktéž občanům se změněnou pracovní schopností je věnována speciální pozornost.

#### D. Finanční podpora v nezaměstnanosti (paliativní funkce).

Uchazečům o zaměstnání, kteří nemohou najít práci, je poskytován příspěvek v nezaměstnanosti. Tento příspěvek může být odvozen od výše posledního výdělku (většina evropských zemí) nebo může být stanoven v jednotné výši pro všechny nezaměstnané (Velká Británie od roku 1982).

Podle důrazu, který je kladen na ty nebo ony funkce, lze rozlišit

- *aktivní politiku zaměstnanosti*, tzn. politiku kladoucí důraz na vytváření nových pracovních příležitostí a na přípravu pracovních sil pro uplatnění na trhu práce, či
- *pasivní politiku zaměstnanosti*, v jejímž rámci se věnuje pozornost zprostředkování nabídky a poptávky na trhu práce a nezaměstnaným je poskytována podpora v podobě částečné náhrady ušlého výdělku, jinak jsou však ponecháni svému osudu.

Vzhledem k významu práce a pracovních vztahů pro jednotlivce i státy zřizuje většina vlád *ministerstvo práce*, které má hlavní odpovědnost za rozvíjení politiky zaměstnanosti. Velký vliv na celou oblast práce má ovšem i celková hospodářská politika vlády.

Významnými partnery vlády při formování a realizaci politiky zaměstnanosti jsou odbory a organizace zaměstnavatelů. Tito partneři v některých zemích světa ustavují tzv. *tripartitní komise*. V jejich rámci jsou projednávány zásadní otázky politiky zaměstnanosti, včetně strukturálních opatření na podporu zaměstnanosti, regulace trhu práce, mzdové politiky, úpravy podmínek pro soukromé podnikání apod.

*Mezinárodní organizace práce* vysvětluje pojem *tripartita* jako hospodářské a sociální partnerství mezi třemi stranami:

- státem (reprezentovaným vládními orgány)
- zaměstnavateli (reprezentovanými obvykle podnikatelskými sdruženími a svazy)
- zaměstnanci (zastoupenými nejčastěji odborovými organizacemi a svazy).

Toto partnerství se promítá do:

- procesu vzájemného vyjednávání, které by mělo vyústit do uzavírání kolektivních smluv týkajících se hlavně udržení zaměstnanosti, odměňování, pracovních podmínek a firemní sociální politiky
- spolupráce při prosazování a realizaci uvedených smluv
- řešení vzniklých pracovních sporů v zájmu zachování sociálního smíru.

Mnohé země zřizují specializované instituce, *úřady práce*. Tyto instituce vykonávají zejména informační, poradenskou a zprostředkovatelskou činnost, zabezpečují rekvalifikaci, iniciují vytváření nových pracovních míst včetně podpory drobného podnikání, organizaci veřejně prospěšných prací. Spolupracují dále na tvorbě a realizaci oblastních programů řešení otázek zaměstnanosti zejména tam, kde dochází k útlumu výroby, a hospodaří s finančními prostředky k usměrnění zaměstnanosti. Zodpovídají za realizaci státní politiky zaměstnanosti v příslušném regionu.

#### IV.1.5. Živé problémy a uplatňované nástroje řízení

##### IV.1.5.1. Typy politik zaměstnanosti

Podle důrazu kladeného na jednotlivé funkce a užívaných nástrojů řízení můžeme rozlišit několik modelů politiky zaměstnanosti:

• *"reálně socialistický" model*: právo a povinnost pracovat jsou zakotveny v zákonech. Tento model musí pracovat s direktivními nástroji řízení, jako jsou státní plány a omezení svobody výběru zaměstnání občany.

• *skandinávský model*, založený na Keynesově teorii státního intervencionismu. Stát se snaží zachovat plnou zaměstnanost za cenu zvyšujícího se daňového zatížení daňových poplatníků a/nebo rostoucího státního deficitu (Švédsko 70. a 80. let).

• *model konsensuální, korporativní demokracie*: koordinované, předem institucionálně a tradicí podpořené vyjednávání o mzdách, zprostředkované institucí tripartity (Německo, Rakousko, Holandsko). Zvláštním případem je Japonsko, jehož konsensuální model není založen na instituci tripartity a silných odborech, nýbrž na kultuře identifikace s podnikem.

• *model tržně liberální*, v němž se nezaměstnanost pojímá jako nutné reziduum dobře fungující ekonomiky.

##### IV.1.5.2. Vybrané nástroje politiky zaměstnanosti<sup>3</sup>

K ekonomickým nástrojům patří zejména:

- fiskální politika (politika v oblasti příjmů a výdajů státního rozpočtu)
- monetární politika (úvěry a úroky, kurzy)
- příjmová politika (ceny a mzdy)
- strukturální ekonomická politika, založená na finanční podpoře nebo útlumu zaměstnanosti ve vybraných sektorech národního hospodářství nebo regionech.

##### Příklad:

Regionální fond, dotující vytváření pracovních příležitostí v hospodářsky zaostalejších regionech Evropské unie.

Užívají se i takové postupy, jako je omezování pracovní doby prodloužením doby vzdělávání (odložení vstupu na trh práce) nebo prodloužením dovolené, zkracováním týdenní pracovní doby, zaváděním částečných pracovních úvazků, zaváděním flexibilní doby odchodu do důchodu atp.

##### IV.1.5.3. Problém minimální mzdy<sup>4</sup>

Minimální mzda byla původně zavedena ve snaze zlepšit postavení dělníků v těch hospodářských sektorech, kde byli z nejrůznějších důvodů velmi špatně placeni. Na Novém Zélandě a v Austrálii byly minimální mzdy ve vybraných odvětvích stanovovány již na přelomu století.

Po 2. světové válce se prosadily tři přístupy:

- skandinávské země, Německo, Rakousko, Itálie a Švýcarsko stanovují minimální mzdy ve velmi omezeném rozsahu pro okrajové kategorie zaměstnanců
- Velká Británie a Irsko stanovují minimální mzdy ve vybraných průmyslových odvětvích, kde chybí efektivní odborová struktura a mzdy jsou nepřiměřeně nízké

<sup>3</sup> Podle Vykopal 1991.

<sup>4</sup> Podle Tomeš 1991.

• USA, Kanada, Japonsko, Lucembursko, Francie a Holandsko odůvodňují stanovení minimální mzdy potřebou vytvoření stejných podmínek pro podnikání (standardizace nákladových podmínek tržní soutěže).

#### IV.1.5.4 Problém segmentace a teritoriální omezenosti trhu práce

*Večerník (1992)* upozorňuje na problém segmentace trhu práce, spočívající v tom, že paralelně není uspokojena poptávka po určitých typech zaměstnání a zároveň roste nabídka pracovníků, o jejichž kvalifikaci není zájem.

Tento problém může prohloubit i nízká teritoriální mobilita pracovníků, způsobená jak jejich sociální vázaností na určitý region, tak tím, že mohou mít omezené možnosti získat pro sebe a pro své rodiny v jiném regionu odpovídající bydlení.

#### Otázky k subkapitole IV.1.:

3. *Ekonomický rámeček a typy nezaměstnanosti; variantní výklad nezaměstnanosti jako sociálního jevu.*
4. *Typy, modely a nástroje politik zaměstnanosti.*
5. *Které instituce se uplatňují ve formování a realizaci politiky zaměstnanosti? Uveďte hlavní problémy, kterými se ve své činnosti zabývají.*

## IV.2. Politika sociálního zabezpečení

|  |    |
|--|----|
| IV.2.1. Cíle a kritéria pro formování politiky sociálního zabezpečení  | 69 |
| IV.2.2. Vymezení cílové populace   | 70 |
| IV.2.3. Role individua, státu a trhu   | 70 |
| IV.2.4. Funkce, struktura a systém řízení institucí  | 72 |
| IV.2.4.1. Obecně k soustavě sociálního zabezpečení   | 72 |
| IV.2.4.2. Sociální pojištění   | 73 |
| IV.2.4.3. Státní sociální podpora  | 73 |
| IV.2.4.4. Sociální pomoc   | 73 |
| IV.2.5. Živé problémy a uplatňované nástroje řízení  | 74 |
| IV.2.5.1. Problém chudoby  | 74 |
| IV.2.5.2. Univerzalita dávek za cenu plýtvání a "rozmazlování" populace nebo adresnost dávek za cenu zvýšených nákladů na jejich administraci a sociální stigmatizace jejich příjemců? | 75 |
| IV.2.5.3. Indexace starobních důchodů  | 76 |
| IV.2.5.4. Růst poměru počtu starobních důchodců k počtu ekonomicky aktivních   | 76 |

Potřeba sociálního bezpečí, snaha vyhnout se situacím ohrožujícím sociální i individuální existenci, je zakódována hluboko ve vědomí lidí. Možná ještě kdesi hlouběji bychom našli i pud sebezáchovy. Robustnost a stabilita soustav sociálního zabezpečení jsou přímo úměrné této potřebě.

Politika sociálního zabezpečení ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem kompenzovat nepříznivé finanční a sociální následky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva, nebo jim předcházet.

#### IV.2.1. Cíle a kritéria pro formování politiky sociálního zabezpečení

Soustava sociálního zabezpečení je souborem právních, finančních a organizačních nástrojů a opatření, jejichž cílem je kompenzovat nepříznivé finanční a sociální důsledky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva, nebo takovým životním situacím předcházet. Historicky vznikla s cílem kompenzovat nepříznivé důsledky různých životních okolností a událostí. V poslední době se diskutuje o tom, že by měla být koncipována širěji, tzn. nikoliv jenom pro kompenzaci ztrát, ale i ve vztahu k činnostem, které mohou těmto ztrátám zabránit (pasivní, paliativní pojetí versus aktivní, preventivní pojetí sociálního zabezpečení). Negativně je tedy možno charakterizovat cíl sociálního zabezpečení tím, že brání tomu, aby se jedinec či rodina dostali do životních podmínek neslučitelných s lidskou důstojností. Pozitivně je možno jej vymezit tak, že vytváří příznivé, rozvoj stimuluující životní podmínky.

Kritéria pro formování politiky sociálního zabezpečení se obecně vážou na popis toho, do jaké míry je či není populace zabezpečena v nejrůznějších charakteristických životních situacích. Konkrétní indikátory vypovídají o tom, jaké procento z celku určité

sociální skupiny je takto zabezpečeno, jak snadný je přístup k poskytovaným dávkám nebo službám, do jaké míry tyto dávky či služby pokrývají skutečnou potřebu daného jedince či rodiny atd.

#### IV.2.2. Vymezení cílové populace

Zárodečné formy péče o chudé, nemocné a staré se vyskytovaly už ve starověku. Rozvinuté soustavy sociálního zabezpečení však vznikaly až ve vazbě na procesy industrializace a urbanizace. Zpočátku byly omezeny pouze na specifické situace (např. pracovní úrazy) či vybrané sociální skupiny (např. státní úředníky). Tendence k univerzalizaci schémat, dávek a služeb je patrná zvláště po 2. světové válce, kdy bylo sociální zabezpečení uznáno jako právní závazek států vůči svým občanům (deklarace Mezinárodní organizace práce z 10. 5. 1944, Všeobecná deklarace lidských práv, přijatá OSN 10. 12. 1948 a další mezinárodní úmluvy). V posledních letech se vedou teoretické diskuse o tom, zda by bylo možno univerzální charakter sociálního zabezpečení v budoucnu rozvinout až do podoby tzv. základního příjmu, na nějž by měli nárok všichni občané; jeho poskytování by nebylo podmíněno ani prací, ani absencí jakýchkoli dalších příjmů (Roebroek 1992).

Základní životní situace a události, pro něž byla vyvinuta schémata sociálního zabezpečení, lze vymezit jako závislé dětství a mládí, mateřství a rodičovství, nemoc a úraz (včetně nemocí a úrazů z povolání), chudoba, invalidita, stáří, smrt živitele.

Jednotlivá schémata vznikala přibližně v následující historické sekvenci: kompenzace pracovních úrazů, kompenzace nemocí z povolání, nemocenské přídatky, mateřské přídatky, starobní důchody, příspěvky pozůstalým, invalidní důchody, rodinné přídatky, podpora v nezaměstnanosti, dávky životního minima.

#### IV.2.3. Role individua, státu a trhu

Různé státy dávají přednost různé podobě sociálního zabezpečení. Autoritářské země podřizují soustavy sociálního zabezpečení státu - sociální zabezpečení se stává součástí sociální kontroly a donucení, role individua a trhu je oslabena. Západoevropské demokracie budují soustavu sociálního zabezpečení na vyvážené odpovědnosti jednotlivce a státu - uplatnění trhu v této oblasti je výrazně regulováno příslušnými právními normami. Pro USA bylo až do nedávné doby charakteristické, že stát intervenoval na poli sociálního zabezpečení méně než v jiných zemích - hlavní tíha odpovědnosti ležela na jedinci a na trhu (zde zvláště na trhu dobrovolného sociálního pojištění a na trhu sociálních služeb poskytovaných za úplatu).

Soustavy sociálního zabezpečení mohou být financovány buď z veřejných fondů sycených daněmi, nebo z pojišťovacích fondů sycených pojistnými splátkami pojištěnců. V prvním případě se jedná o tzv. *Beveridgův přístup*, odvozený z tradice Poor Law (zákon o podpoře chudých): důraz je kladen na zajištění životního minima pro celou populaci. Ve druhém případě se navazuje na *Bismarckův přístup*, opírající se o instituce vzájemné pomoci a pojišťovací schémata odvozená od pracovních příjmů a specifikovaná pro dobře definované kategorie ekonomicky aktivní populace, případně pro jejich rodinné příslušníky: srovnej tabulku 5.

**Tabulka 5 Rozdíly mezi soustavami sociálního zabezpečení financovanými z veřejných rozpočtů sycených daněmi a z pojišťovacích fondů sycených pojistnými příspěvky pojištěnců**

| Přerozdělování prostřednictvím | veřejných rozpočtů                                    | pojišťovacích fondů                      |
|--------------------------------|---|--|
| Princip poskytování služeb     | potřeba   | ekvivalence                              |
| Princip dostupnosti            | vyhovění kritériu potřebnosti; individuální posouzení | formalizované kategorizované nároky      |
| Financování                    | z daní  | z příspěvků                              |
| Dávky                          | jednotné  | podle výše příjmu                        |
| Sociálně-ekonomický efekt      | redistribuce  | zachování nerovnosti platební schopnosti |
| Etická báze                    | solidarita  | zachování statusu                        |

Pramen: Pieters (1991); upraveno

K výhodám soustav sociálního zabezpečení financovaných z pojišťovacích fondů patří větší přehlednost hospodaření a možnost rychlého přizpůsobení měnícím se podmínkám a potřebám. Jejich nevýhodou jsou značné administrativní výdaje: v průměru 20 až 30% pojistných příspěvků je spotřebováno pojišťovnami samými.

Povinné formy pojištění se od soukromého pojištění liší tím, že individuální příspěvky nejsou v přímém vztahu k individuálním rizikům. Je v nich uplatněn princip sociální solidarity v tom smyslu, že vyplácené dávky jsou vypočítávány částečně nebo zcela nezávisle na výši těchto příspěvků a míře individuálního či profesionálního rizika. Základním kritériem výpočtu příspěvků je globální, nikoliv individuální riziko. Financování těchto soustav se kromě jednotlivých pojištěnců účastní i stát a zaměstnavatelé. Nicméně i činnost soukromých pojišťovacích společností je ovlivněna státem: stát si zachovává možnost dozoru, intervencuje nepřímo předepsanými odpisy daní pojištěnců, omezuje kapitálové operace s pojistnými fondy apod.

Sociální zabezpečení je realizováno výplatou sociálních dávek nebo poskytováním sociálních služeb.

Existují dva základní typy dávek sociálního zabezpečení:

- dávky nahrazující výdělek v situaci, kdy primární výdělek není poskytován (nezaměstnanost, nemoc, odchod do důchodu);
- dávky doplňující příjem tak, aby byla nahrazena mimořádná vydání (péče o děti, lékařská péče).

U sociálních služeb je vhodné rozlišovat financiera(y), administrátora a poskytovatele. Tyto role nemají nutně jednoho nositele.

### **Příklad:**

Provoz útulku pro osamělé matky může být hrazen ze státního rozpočtu a z prostředků obyvatele, administrován městským úřadem a svěřen soukromé firmě (pracující buď na ziskovém nebo neziskovém principu).

## **IV.2.4. Funkce, struktura a systém řízení institucí**

### **IV.2.4.1. Obecně k soustavě sociálního zabezpečení**

#### **Funkce sociálního zabezpečení**

Základní funkcí všech soustav sociálního zabezpečení bez rozdílu je poskytnout jedinci či rodině ochranu a podporu v životních situacích, které si toho vyžadují. Kromě toho plní soustavy sociálního zabezpečení legitimizační funkci pro daný typ společenského uspořádání a mohou mít také sociálně kontrolní funkci. Často diskutované funkční omezení soustav sociálního zabezpečení spočívá v tom, že jejich existence a dostupnost by neměly vést k ohrožení pracovní morálky.

#### **Struktura sociálního zabezpečení**

Soustavy sociálního zabezpečení jsou historicky poměrně mladým fenoménem. Vznikaly krok za krokem, od schémat týkajících se pouze části populace nebo vybraných rizik až k velkoryse koncipovaným univerzalistickým systémům na úrovni národních států. Dnes už tyto soustavy začínají překračovat i hranice jednotlivých zemí.

Z analytického hlediska i z důvodů přehlednosti výkladu je užitečné chápat soustavy sociálního zabezpečení jako komplexy sestávající ze tří základních součástí: sociálního pojištění, sociální podpory a sociální pomoci. Ne všechny tyto součásti musí být ovšem v případě jednotlivých států rovnoměrně rozvinuty.

#### **Systém řízení sociálního zabezpečení**

Pro země tzv. reálného socialismu byla typická značná centralizace řízení institucí sociálního zabezpečení. Jednotná soustava a státní monopol byly idoly, na které nikomu dovoleno sáhnout. Decentralizace může být dosaženo různými formami, od korporativního modelu, kdy se soustavy vytvářejí po linii jednotlivých profesí či hospodářských sektorů, přes regionální soustavy, kdy je rozhodující pravomoc v koncipování a správě soustav sociálního zabezpečení převedena z centra na nižší úrovně státní správy, až po spoléhání se na individuální iniciativu kombinovanou s činností nezávislých institucí v tržním prostředí.

Kromě resortního ministerstva (práce a) sociálních věcí se na chodu sociálního zabezpečení na centrální a regionální úrovni podílejí správy sociálního zabezpečení, úřady pokrývající agendu sociální podpory a pomoci a pojišťovny.

V řízení decentralizovaných soustav sociálního zabezpečení mívá tradičně značnou specifickou váhu samospráva - snad díky tomu, že zpočátku to byly právě iniciativy "zdola", které daly vzniknout prvním schématům sociálního zabezpečení (mutualities ve Francii, dělnické podpůrné spolky v Německu a Rakousko-Uhersku).

Dozorčí a správní rady fondů sociálního pojištění, v nichž mají pojištěnci zákonem určené zastoupení, se významně podílejí na formování a realizaci politiky těchto fondů. Z povahy věci vyplývá, že tyto fondy jsou tím nezávislejší, čím méně pravomocí má stát

v rozhodování o alokaci finančních prostředků, které fondy spravují. Existují značné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi v rozsahu pravomocí státních orgánů v této sféře.

Všechny soustavy sociálního zabezpečení se vyznačují velkou setrvačností, a úsilí o jejich změnu naráží jak na nepružnost institucí, tak na zájmy různých sociálních skupin, kterých by se mohly připravované reformy negativně dotknout.

### **IV.2.4.2. Sociální pojištění<sup>5</sup>**

Sociální pojištění zabezpečuje finančně jedince nebo jeho rodinné příslušníky při výskytu životních událostí, které lze předvídat a proti kterým je pojištěn (nemoc, invalidita, smrt živitele, stáří). Je založeno na principu rovnoměrného sdílení možného rizika vzniku takových událostí mnoha pojištěnci.

Možné riziko  $R$  lze vypočítat jako násobek pravděpodobnosti výskytu uznané události  $P$  a velikosti škody touto událostí způsobené  $\mathcal{S}$ :

$$R = P \times \mathcal{S}$$

Pojišťovací soustavy se liší podle míry regulace jejich činnosti státem a podle míry přímého vstupu státu do těchto činností:

- povinné pojištění (státní nebo státem sledované)
- pojištění vymezeného okruhu osob podle povolání (resortní, podnikové pojištění apod.)
- soukromé pojištění (rozhodnutí o pojištění je ponecháno na vůli jednotlivce).

Právo upravuje zavedení povinného pojištění zpravidla tam, kde jsou rizika chápána a uznána jako sociálně významná. Občané se mohou pojistit také sami z vlastní iniciativy - formou dobrovolného doplňkového pojištění, spořením, investováním kapitálu apod.

### **IV.2.4.3. Státní sociální podpora**

Státní sociální podpora se váže na sociální situace, na něž nebyvá možné se předem připravit (mateřství, výchova dítěte, invalidita závislého člena rodiny, rodinné krize a partnerské rozvraty)

Na rozdíl od sociálního pojištění není státní sociální podpora vázána na odvody příspěvků z pracovního příjmu. Je orientována na finanční podporu jedincům a hlavně rodinám ve specifických životních situacích. Sociální podpora může být postavena buď na univerzálním občanském principu (každý občan, který se do příslušné životní situace dostane, má na podporu nárok), nebo na principu potřebnosti (dávku dostane pouze ten, který nemá jinou možnost, jak se s příslušnou životní situací vyrovnat).

### **IV.2.4.4. Sociální pomoc**

Sociální pomoc se uplatňuje v situacích, kdy ostatní zdroje, které by mohly pomoci jedinci (rodině) překonat ohrožující životní situaci, nejsou k dispozici a jedinec (rodina) není schopna (schopen) ji vlastními silami překonat. Sociální pomoc je poskytována ve formě peněžních dávek nebo služeb (zde se užívá i termínu sociální péče).

<sup>5</sup> Podle Pieters 1991.



Nárok na dávky nebo služby je většinou podmiňován zkoumáním potřeby (means test) dotyčného jedince či rodiny.

#### IV.2.5. Živé problémy a uplatňované nástroje řízení

##### IV.2.5.1. Problém chudoby

Chudoba je průsečíkem působení trhu, státu a činností (či nečinností) jednotlivců a rodin. Obecná tendence trhu - činit bohaté ještě bohatšími a chudé ještě chudšími - je, jak se obecně soudí, vyvažována redistributivními politikami států, které v konečném důsledku bohatým (něco) berou a chudým (něco) dávají. Jednotlivci - a jejich rodiny - uplatňují na tomto kolbišti svoji vlastní strategii. Aktivní strategie se snaží o maximální uplatnění na trhu a zajištění dostatečných příjmů jeho prostřednictvím; pasivní strategie spoléhá na redistributivní mechanismy umožňující přežití. Věčným problémem politiky sociálního zabezpečení je správně rozlišovat mezi pasivní strategií vynucenou okolnostmi (nemožnost uplatnit se na trhu práce z důvodu věku, nemoci, invalidity, péče o potomstvo, nedostatečné nabídky pracovních příležitostí apod.) a mezi pasivní strategií danou leností, nezájmem zlepšit si ekonomické postavení vlastní prací. Jinými slovy řečeno, umět rozlišit mezi těmi, kteří jsou chudí, poněvadž si sami pomoci nemohou nebo neumí, a mezi těmi, kteří si sami pomoci nechtějí.

Různé sociální filozofie nabízejí odlišné vysvětlení příčin chudoby. Liberálové se kloní k tomu, činit samy chudé odpovědnými za jejich postavení; socialisté viní spíše kapitalismus a jeho instituce. Všechny moderní státy se však, bez ohledu na ideologické zabarvení, snaží s větším či menším úsilím a úspěchem chudobu omezovat.

##### Příklad:

Prezident Johnson vyhlásil v roce 1965 v USA "vátku chudobě". Byla přijata řada zákonů a programů sociální podpory, které si vyžádaly výrazný růst rozpočtových výdajů. Přestože mnohé z tehdy přijatých programů fungují dodnes, celkově nevedlo toto politické úsilí ke kýženému cíli.

Existují různé způsoby vymezení chudoby - absolutní a relativní, prostřednictvím příjmů nebo spotřeby, jedno- či vícedimenzionální, vyjadřující "objektivní" či subjektivně pocítovanou chudobu. Z těchto způsobů jsou potom odvozovány i empirické indikátory užívané k popisu a studiu chudoby jako sociálního a ekonomického jevu (Večerník 1991b). Kromě toho byly vyvinuty i indikátory charakterizující rozdíly v příjmech různých skupin obyvatelstva (Gini koeficient - souhrnný koeficient míry nerovnosti distribuce příjmů, poměry počtu obyvatelstva v různých příjmových kategoriích apod.).

Obecný institucionální rámec potýkání se s chudobou tvoří daňová soustava a soustava sociálního zabezpečení. Ve společnostech, kde je základním zdrojem příjmu výdělek, je to dále politika zaměstnanosti, která dotváří celkový obraz (bohatství a) chudoby.

Variantní formy a nástroje soustav sociálního zabezpečení už byly zmíněny výše. Jsou však v sociálněpolitické praxi skutečně účinné, mají předpokládaný redistributivní efekt? Ringen (1987; 1992) zobecňuje výsledky různých mezinárodních srovnávacích výzkumů vyspělých kapitalistických zemí na dané téma:

A. Existují značné rozdíly v příjmové nerovnosti a v proporci chudého obyvatelstva mezi jednotlivými zeměmi.

B. Byly zaznamenány značné a systematické změny ve vývoji příjmové nerovnosti v jednotlivých zemích v poměrně krátkých časových obdobích.

##### Příklady:

- Velká Británie je zemí, kde se snižovala příjmová nerovnost v období od roku 1950 do poloviny 70. let. Od té doby příjmová nerovnost naopak rostla, takže v polovině 80. let už byla na úrovni roku 1950. V roce 1990 byly rozdíly v příjmech Britů ještě větší než v roce 1950.
- Ve Finsku došlo od poloviny 60. do poloviny 80. let k nejradiálnějším snížením příjmové nerovnosti ze všech vyspělých průmyslových zemí. Od poloviny 80. let do začátku 90. let se situace stabilizovala.

C. Důležitými determinanty těchto rozdílů a změn jsou daňové soustavy a způsoby přerozdělování prostředků z veřejných rozpočtů, jinými slovy řečeno, politické zásahy do tržních procesů.

Dilema *trh* či *stát* je tedy smyšleným konstruktem. Moderní společnosti fungují na principu *trh* i *stát*. Kolik trhu a kolik státu a v jaké kombinaci, o tom rozhoduje hospodářská a sociální politika jednotlivých zemí, zprostředkovaná demokratickými institucemi.

IV.2.5.2. Univerzalita dávek za cenu plýtvání a "rozmazlování" populace nebo adresnost dávek za cenu zvýšených nákladů na jejich administraci a sociální stigmatizace jejich příjemců?

Dávky přiznávané všem občanům ve specifikovaných životních situacích mohou být vypláceny ihned poté, kdy občan hodnověrně prokáže, že se v takové situaci nachází. Někdy takovou skutečnost dokonce ani nemusí prokazovat a dávka je mu vyplácena automaticky, což představuje značnou úsporu administrativních nákladů. K negativním efektům patří, že náklady na výplatu takové dávky jsou pochopitelně vyšší, než kdyby byla vyplácena selektivně. Někteří autoři se domnívají, že plošná výplata dávek může mít sociálně korumpující charakter, neboť dávky mohou být vypláceny i těm, kteří je vůbec nepotřebují.

Dávky vyplácené selektivně na základě zkoumání potřeby potenciálního příjemce (means test) znamenají finanční úsporu, neboť nejsou vypláceny všem bez rozdílu; na druhé straně samotné individuální posouzení potřeby úředníkem orgánu sociálního zabezpečení je nákladnou záležitostí. Je dobře dokumentováno, že mnozí občané, kteří by na dávku, jejíž výplata je podmíněna zkoumáním potřeby, měli nárok, o ni vůbec nežadají - buď proto, že se o svém nároku na ni vůbec nedovědí, nebo proto, že nejsou schopni nebo nemají dost energie na to, o dávku zažádat, a konečně proto, že se bojí odsudku nebo pohrdání lidí ve svém okolí (problém stigmatizace).

Rozhodnout odpovědně o tom, zda dávku navrhnout v té či oné podobě, je proto velmi obtížné - a téměř nemožné bez předchozího srovnání přístupu k výplatě analogických dávek v různých zemích světa, bez empirického šetření postojů obyvatelstva

a/nebo bez experimentálního ověření daného schématu na omezeném vzorku populace v praxi.

#### IV.2.5.3. Indexace starobních důchodů

Největší finanční zatížení soustav sociálního zabezpečení představují výplaty starobních důchodů. U nás dlouho přežívala politická praxe fixní výše těchto důchodů, odvozená z představy, že ceny a životní náklady za socialismu budou stále (nebudou-li dokonce klesat). Přechod k tržnímu hospodářství vyvolal nutnost přizpůsobovat výši starobních důchodů růstu životních nákladů. Dosud se tak dělo jednorázovými zvýšeními vždy po určité době formou zvláštní zákonné úpravy (byť v zákonném rámci zavazujícím do určité míry vládu a parlament k rozhodnutí o zvýšení starobních důchodů, vzrostou-li životní náklady o více než 10%). To je situace, která není trvale udržitelná, neboť ponechává značný prostor pro arbitrární rozhodování.

Ve světě se tato situace řeší automatickou indexací starobních důchodů (bez nutnosti přijímat stále nové a nové zákony) podle vývoje životních nákladů nebo podle vývoje průměrných mezd v celém národním hospodářství. Pro jednu z těchto alternativ se bude muset dříve nebo později rozhodnout i Česká republika.

#### IV.2.5.4. Růst poměru počtu starobních důchodců k počtu ekonomicky aktivních

Většina zemí světa aplikuje při financování starobního pojištění princip *pay-as-you-go*. Znamená to, že příspěvky na starobní pojištění, placené výdělečně činnými v běžném kalendářním roce, jsou v témže kalendářním roce užity k výplatě důchodů starobním důchodcům. Tento princip je citlivý na poměr počtu starobních důchodců k počtu ekonomicky aktivní populace: čím vyšší je tento poměr, tím vyšší musí být i pojistné zatížení ekonomicky aktivní populace, má-li se fond úspěšně vyhnout riziku platební neschopnosti. Vzniká problém tzv. mezigenerační spravedlnosti, tzn. nakolik se dané generaci vrátí či nevrátí zpět jí investované náklady na starobní pojištění.

Samotný problém solventnosti fondu starobního pojištění lze řešit dvěma způsoby:

A. Zvyšováním zákonné hranice odchodu do důchodu, což za jinak stejných podmínek sníží příslušný poměr důchodců a pracujících. Tento postup však neřeší problém mezigenerační spravedlnosti.

B. Změnou principu financování starobního pojištění *pay-as-you-go* přechodem na princip, kdy si fond starobního pojištění začne vydělávat sám na sebe - užitím vybraných příspěvků pro kapitálové investice s dlouhodobými výnosy, které budou spotřebovány pro vyplácení starobních důchodů, až na ně dnešní plátcí uplatní nárok. Tento postup je náročnější, ekonomicky riskantnější<sup>3</sup> a nelze jej realizovat z roku na rok: řeší však jak problém solventnosti fondu starobního pojištění, tak problém mezigenerační spravedlnosti.

#### Otázky k subkapitole IV.2.:

6. Jak vznikala různá schémata sociálního zabezpečení v různých zemích? Z čeho se skládají a jaké základní životní okolnosti a události dnes pokrývají?
7. Charakterizujte rozdíly mezi soustavami sociálního zabezpečení financovanými z veřejných rozpočtů a z pojišťovacích fondů.
8. Uveďte princip, typy a způsoby řízení a financování soustav sociálního pojištění.
9. Specifikujte souvislosti mezi daňovou politikou a sociální politikou.
10. Čím se liší státní sociální podpora od sociální pomoci?
11. Výhody a nevýhody univerzálních dávek a dávek založených na zkoumání potřebnosti.
12. Proč je problém chudoby stále živý? Jaké nástroje a postupy užívají moderní státy ve snaze chudobě čelit?

<sup>3</sup> Ekonomické riziko, dané možnými ztrátami na kapitálovém trhu, se snižuje dvěma způsoby: buď zákazem investování v poli zvýšeného rizika, a/nebo závazkem státu pokrýt případné ztráty ze zdrojů státního rozpočtu.

### IV.3. Zdravotní politika

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| IV.3.1.   | Cíle a kritéria pro formování zdravotní politiky | 78 |
| IV.3.2.   | Vymezení cílové populace                         | 79 |
| IV.3.3.   | Role individua, státu, trhu a charity            | 79 |
| IV.3.4.   | Funkce, struktura a systém řízení institucí      | 81 |
| IV.3.4.1. | Funkce péče o zdraví                             | 81 |
| IV.3.4.2. | Struktura institucí péče o zdraví                | 81 |
| IV.3.4.3. | Systémy řízení péče o zdraví                     | 82 |
| IV.3.5.   | Živé problémy                                    | 83 |
| IV.3.5.1. | Součinnost odvětví a aktérů v péči o zdraví      | 83 |
| IV.3.5.2. | Důraz na primární zdravotní péči                 | 84 |
| IV.3.5.3. | Omezování růstu nákladů na zdravotní péči        | 84 |
| IV.3.5.4. | Zajišťování kvality zdravotní péče               | 85 |

Zdravotní politika ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem chránit a podporovat zdraví populace a léčit již vzniklá onemocnění.

#### IV.3.1. Cíle a kritéria pro formování zdravotní politiky

Základní orientaci péče o zdraví vyjádřil *Purkyně* takto: "Křehkost lidského organismu upevňovati, nákazám předcházeti, nemocem brániti ... aby lidský život byv dobře počat, všemi svými fázemi u každého jednotlivce v řádných, společnosti i sobě přizpůsobených hranicích, blaženě a skvěle byl prodloužen až k přirozenému konci." *Purkyně* porozuměl tomu, že v péči o zdraví nestačí pouze léčit nemoc, pokud se vyskytla, nýbrž posilovat schopnost člověka vyrovnávat se dobře s nároky prostředí, v němž žije. Dnes bychom asi řekli - být fit.

*Světová zdravotnická organizace* definuje zdraví jako stav úplné fyzické, psychické a sociální pohody (wellbeing).

Odborníci se jen těžko shodují na tom, jak zdraví měřit. Situaci komplikuje skutečnost, že mezi plně zdravým a umírajícím jedincem existuje pestrá škála přechodných stavů: stavy oslabeného zdraví, akutního onemocnění, chronického onemocnění, invalidity... Někteří lidé dokonce už přicházejí na svět s vrozenými poruchami zdraví.

Nejčastěji užívanými indikátory zdraví či nemoci jsou:

*a. střední délka života při narození:* tato míra vyjadřuje úmrtnostní poměry dané populace v daném roce, jinak řečeno průměrnou šanci na dožití, kterou má v tomto roce narozený jedinec za předpokladu, že lidé budou umírat i nadále tak, jako umírají;

*b. specifická úmrtnost:* tato míra vyjadřuje počet zemřelých na 1000 žijících příslušné věkové skupiny a pohlaví za rok;

*c. standardizovaná úmrtnost:* tato míra vyjadřuje počet zemřelých na 100 000 obyvatel standardizovaný podle věkové a pohlavní struktury populace, která je vzata za základ

pro srovnávání (u nás se užívá jako standard evropská populace); užívá se pro srovnání rozdílů v úmrtnosti mezi jednotlivými zeměmi;

*d. nemocnost:* sledují se počty nově hlášených onemocnění, celkový výskyt onemocnění (hlavně chronických) v dané populaci, hlášené případy pracovní neschopnosti pro nemoc a úraz, hlášené vrozené vady, nově zjištěné nemoci z povolání a další.

Doporučené cíle zdravotní politiky konkretizovala *Evropská úřadovna Světové zdravotnické organizace* (Zdraví 1986) takto:

- *zajistit rovnost ve zdraví* snižováním rozdílů ve zdravotním stavu mezi zeměmi a mezi různými sociálními skupinami uvnitř zemi
- *přidávat život letům* kultivací a využitím fyzického i duševního potenciálu lidí tak, aby se mohli vyrovnávat se životem zdravým způsobem
- *přidávat zdraví životu* snižováním nemocnosti a invalidity
- *přidávat léta životu* snižováním počtu předčasných úmrtí a tím dosahovat prodloužení střední délky života.

Toto jsou cíle zdravotní politiky. Kromě toho můžeme formulovat i kritéria, podle nichž lze posuzovat činnost soustavy péče o zdraví, resp. samotného zdravotnictví. Patří k nim *rovnost v poskytování péče, efektivnost činnosti (poměr efektů a nákladů) a kvalita péče*. Podle některých odborníků neexistuje dnes soustava zdravotní péče, která by byla schopna plně vyhovět všem těmto kritériím současně. Lze uvažovat pouze kombinace vždy dvou z těchto tří kritérií, kterým lze vyhovět, přičemž třetí kritérium přichází zkrátka.

#### IV.3.2. Vymezení cílové populace

Cílovou populací zdravotní politiky jsou všichni občané dané společnosti. Co více, objektem zdravotní politiky jsou i lidé ještě nenarození - lidské plody v těle nastávajících matek. Kromě takto obecně vymezené cílové populace existují ovšem i specifické cílové populační skupiny podle diferencovaných cílů zdravotní politiky (ženy, děti a mladiství, těžce manuálně pracující, kuřáci, nemocní trpící určitou chorobou, Romové...).

Lidské hodnoty odrážejí skutečnost, že zdraví bývá nutnou podmínkou realizace mnohých životních cílů a aktivit. Hodnota zdraví se u většiny lidí nalézá v jejich hodnotových orientacích na jednom z předních míst.

#### IV.3.3. Role individua, státu, trhu a charity

Je zdraví jedince pouze jeho vlastní záležitostí? Mnozí by snad přitakali takovému stanovisku. Ve skutečnosti tomu tak není, a důvodů pro to je několik:

- *etické kodexy* naší civilizace vyzývají k aktivní účasti na ochraně zdraví jiných lidí
- *infekční onemocnění* se šíří v závislosti na způsobech chování lidí k sobě navzájem. Často tedy je třeba omezit svobodu jednoho tam, kde začíná svoboda druhého.
- *hospodářské činnosti*, doprava i jiné lidské aktivity potenciálně ohrožují zdraví lidí. Přitom jejich cílem je něco jiného než ohled na zdraví. Je proto nutno je regulovat tak, aby byl negativní vliv na zdraví omezen.

- dojde-li k nějaké akutní situaci ohrožující zdraví, je často nad síly samotného jedince tuto situaci vyřešit. Takový člověk potřebuje pomoc; nemůže být ponechán jen na náhodě či dobré vůli, zda se mu takové pomoci dostane či nikoliv.

- děti nemají dostatek poznatků ani zkušeností k tomu, aby se mohly vždy samy odpovědně rozhodovat o tom, co podporuje nebo naopak škodí jejich zdraví.

Stát proto již od středověku vydával nařízení, kterými reguloval činnosti lidí tak, aby byly negativní vlivy na zdraví ostatních minimalizovány - a aby bylo pokud možno pomůženo těm, kteří se dostanou do situace bezprostředního ohrožení zdraví. Tato péče se označovala a označuje výrazem *péče o veřejné zdraví*.

Shrňme: péče o zdraví není jen záležitostí jednotlivce ani jen záležitostí státu, resp. veřejné správy. Je třeba počítat s tím, že v odpovědnosti za zdraví je třeba hledat rovnováhu mezi rolí občanů a státu (veřejné správy).

Kromě toho, že zdraví není a nemůže být v mnoha případech pouze záležitostí jedince, existuje ještě další komplikace: trh není schopen regulovat všechny aktivity v péči o zdraví bez poruch. Arrow (1971) se zmiňuje mj. o těchto bariérách uplatnění trhu v péči o zdraví:

- subjektivně pocíťovaná potřeba individua se ne vždy kryje s objektivní potřebou, tak jak ji chápe lékař

- existují bariéry teritoriální dostupnosti zdravotnických zařízení, komplikující či znevažující konkurenci mezi nimi

- existuje "informační nerovnováha" mezi lékařem (poskytovatelem služby) a pacientem (příjemcem služby). V mnoha případech je pacient zcela závislý na rozhodnutí lékaře a nemůže je nijak kontrolovat, poněvadž nedisponuje potřebnými informacemi.

- existují služby (např. výkon některých vysoce náročných specializovaných vyšetření či operací) poskytované pouze jediným zařízením (v rámci národní soustavy zdravotní péče)

- na rozdíl od běžného zboží nemůže spotřebitel - pacient - testovat zboží - poskytovanou zdravotní péči - před jeho přímou spotřebou.

Všechny soustavy zdravotní péče jsou tedy nuceny kombinovat jak prvky trhu, tak i státní intervence. V obou případech jde o působení, které by mělo adekvátně reagovat na změny potřeb klientů - a nebýt přitom v rozporu s takovými funkčními kritérii, jako jsou rovnost, kvalita a efektivnost poskytované zdravotní péče. Lze říci, že nástroje státní intervence jsou vhodnější při uplatňování kritéria rovnosti a veřejné prospěšnosti, trh lepší při hledání efektivních řešení.

#### **Příklad:**

I v zestátněném zdravotnictví existovaly enklávy, ponechané částečně či zcela působení trhu - kosmetické operace, oční optika. I nejliberálnější zdravotnické soustavy mají naopak součásti nepodřízené principům trhu a financované ze státního rozpočtu - například programy Medicare (určený osobám starším 65 let) a Medicaid (adresovaný chudým) ve Spojených státech. Existují i projekty navrhuující komplementární uplatnění trhu a centrální regulace ve zdravotnictví. Například *Enthoven* (1988) navrhl uplatnit v americkém zdravotnictví soustavu tzv. řízeného soutěžení.

Výrazem toho, že zdraví ostatních lidí nenechávalo a dodnes nenechává mnohé lhostejnými, jsou i charitativní (zejména církevní) instituce působící v péči o zdraví. Na rozdíl od tržně orientovaných zdravotnických zařízení není jejich primárním cílem zisk, nýbrž pomoc bližním.

### **IV.3.4. Funkce, struktura a systém řízení institucí**

#### **IV.3.4.1. Funkce péče o zdraví**

Z funkčního hlediska lze péči o zdraví rozčlenit na několik součástí.<sup>4</sup>

- podpora zdraví (health promotion) - je to úsilí, jehož cílem je umožnit lidem, aby si sami vědomě posilovali a upevňovali svoje zdraví

- ochrana zdraví před vlivy, které by je mohly narušit

- prevence nemocí - bránění tomu, aby došlo ke vzniku onemocnění

- diagnóza již vzniklých onemocnění

- léčení nemocí

- rehabilitace, jejímž cílem je navrátit organismus po nemoci co nejbližší ke stavu úplného vyléčení.

Soudobá medicína bývá často kritizována za nedostatečnou pozornost věnovanou jiným funkcím péče o zdraví, než jsou funkce diagnostické a léčebné.

#### **IV.3.4.2. Struktura institucí péče o zdraví**

V běžném povědomí přžívá představa, že je to samotné zdravotnictví, které pečuje o zdraví lidí a tím je (pozitivně či negativně) ovlivňuje. Tato představa je zcela falešná. Zdravotnictví dnes ovlivňuje zdraví jen z malé části. Další poměrně rozšířenou představou je, že u nás nejvíce poškozuje zdraví špatný stav životního prostředí. Ani to není pravda. Přes polovinu všech zdravotních determinant nacházíme ve sféře životního stylu, životních aktivit lidí. Patří sem pohybový režim, výživa, výskyt chronické únavy, stresů, vztahy k lidem, způsoby prožívání volného času, kouření, toxikomanie, alkoholismus, sexuální chování, pracovní aktivity - i celkový přístup k životu, životní naladění...<sup>5</sup> Nejméně závažné jsou dědičné vlivy.

Zdraví je tedy ovlivňováno v zásadě všemi činnostmi lidí i institucí. Dobrá zdravotní politika se proto neomezuje na zdravotnictví a snaží se ovlivňovat činnosti všech sektorů národního hospodářství.<sup>6</sup>

S ohledem na mnohoovětvovou povahu péče o zdraví vznikají na úrovni vlád komise nebo výbory, jejichž cílem je koordinovat zdravotní politiku v různých sektorech národního hospodářství.

<sup>4</sup> Jednotlivé funkce se mohou částečně překrývat; byla navržena i podrobnější členění.

<sup>5</sup> Jak píše *Cooper* (1986): "Člověk neumírá ani tak na nějakou nemoc, nýbrž na celý svůj život."

<sup>6</sup> Například v Maastrichtské smlouvě, kterou mezi sebou uzavřely země Evropské unie, je ustanovení umožňující brát v potaz všechny činnosti a rozhodnutí Evropské unie podle toho, jak ovlivňují veřejné zdraví. Zdravotní politika je podle tohoto ustanovení nedílnou částí všech ostatních politik a programů.

Zdravotnictví je ovšem ohniskem, v němž se zdravotní politika koncentruje a z něhož pučí výhonky k ostatním sféram života společnosti (v podobě iniciačních, koordinačních a kontrolních aktivit).

Zdravotnictví dnes tvoří vnitřně velmi komplikovanou soustavu, což je dáno velkým pokrokem lékařských věd i technickým pokrokem jak v diagnostice, tak v léčení nejrozličnějších onemocnění.

Základními typy zdravotnických zařízení jsou:

- zařízení primární péče: jde o ordinace všeobecných lékařů, stomatologů a dalších lékařů-specialistů, které občané navštěvují ambulantně. Pracoviště primární péče jsou často organizována skupinově - do praxí, kde pracuje více lékařů pohromadě, či do poliklinik, kde se kromě všeobecných lékařů nacházejí i ordinace některých odborných lékařů.
- nemocnice: od zařízení primární péče se odlišují tím, že pacienti jsou zde hospitalizováni. Jednotlivá nemocniční odborná oddělení se však částí své kapacity věnují i ambulantní nebo domácí péči. Ve fakultních nemocnicích probíhá výuka budoucích lékařů.
- specializované léčebné ústavy, jako jsou léčebny respiračních nemocí, kojenecké ústavy, rehabilitační ústavy, lázně a další
- zařízení veřejného zdravotnictví (nazývaná někdy též hygienické stanice)
- výzkumné ústavy
- lékárny.

#### IV.3.4.3. Systémy řízení péče o zdraví

Právní řád vytváří činnostem ve zdravotnictví obecný rámec. Tam, kde zákonodárce uzná nějakou oblast veřejného zájmu za hodnou zřetele, stanoví i příslušná pravidla pro jednání dotčených (právnických či fyzických) osob. Zákonodárce určí i další právní podmínky pro uplatnění trhu, státu a charity ve zdravotní péči.

Ve světě neexistují dvě země s úplně shodnými způsoby řízení a financování zdravotnictví. Lze však charakterizovat několik základních typů zdravotnických soustav v závislosti na tom, jaký prostor vytvářejí na jedné straně pro uplatnění veřejné regulace a na straně druhé trhu v péči o zdraví:

- *vysoce centralizované soustavy, kde výlučným vlastníkem i provozovatelem zdravotnických zařízení je stát* (bývalé Československo a země tzv. socialistického bloku, Kuba)
- *jednotné národní soustavy zdravotní péče financované převážně z daní, avšak s relativní nezávislostí zdravotnických zařízení, příp. lékařských praxí, doplněné nezávislými zařízeními soukromého sektoru uplatňujícími se na trhu* (Velká Británie, Španělsko, v 80. letech Itálie)
- *soustavy s povinným zdravotním pojištěním* (Německo, Rakousko, Francie, dnešní Česká republika)
- *liberální soustavy založené na uplatnění trhu s dobrovolným soukromým zdravotním pojištěním, doplněné soustavami péče o vybrané ohrožené skupiny populace, které jsou financovány z daní* (USA).

Zvláštní postavení ve formování zdravotní politiky mají lékaři. Jako profesionálové hájí na jedné straně svoje skupinové zájmy, na straně druhé přebírají značný díl odpovědnosti za fungování a efekty celé soustavy péče o zdraví. Toto dilema se projevuje v různých soustavách zdravotní péče různě: v centralizovaných soustavách je jejich vliv na chod zdravotnictví menší, než by bylo zdrávo, v liberálních soustavách naopak někdy zneužívají svého výsadního postavení.

#### Příklad:

Existují země, v nichž profesionální organizace lékařů vyvolávají - regulací počtu nově přijímaných mediků na vysoké školy i udělovaných lékařských licenci - umělý nedostatek lékařů; tím zvyšují poptávku po jejich službách a tím i jejich výdělky.

Z mnoha důvodů patří řízení zdravotnictví a jeho institucí k velmi náročným úlohám. Velká nemocnice bývá zároveň hotelem, školou, výzkumným ústavem a léčebným zařízením s mimořádným počtem kooperačních vazeb, s vysokými nároky na koordinaci i na kvalitu práce s pacienty i s vlastním personálem. Existuje nová profese lidí, kteří se profesionálně zabývají ekonomikou a řízením takových složitých komplexů (přičemž to nemusejí být - a často nebývají - lékaři).

### IV.3.5. Živé problémy

#### IV.3.5.1. Součinnost odvětví a aktérů v péči o zdraví

Zdravotnictví samo se může postarat pouze o část problémů péče o zdraví. "Součinnost mnoha odvětví a aktérů je jedinou cestou k efektivnímu zajišťování předpokladů zdravého života, k rozvíjení účinných zdravotně politických postupů a ke snižování rizik fyzického, ekonomického a sociálního prostředí" (Zdraví 1986:10). Nástrojem součinnosti různých odvětví a aktérů v péči o zdraví jsou *sociální programy*.

Na základě zobecnění našich i zahraničních zkušeností s programy ochrany a podpory zdraví a prevence nemocí (Prolegomena 1992) je možno vymezit několik základních přístupů k jejich tvorbě a uplatnění:

- *přístup zaměřený na diagnózu* - na stanovení nemocí nejvíce ohrožujících zdraví a na boj s nimi. Tento přístup nachází uplatnění zvláště v transformaci systémů poskytování vlastní zdravotní péče.
- *přístup zaměřený na riziko* - na stanovení základních faktorů životního stylu a životního prostředí ohrožujících zdraví (risk approach). Nejrozšířenější jsou programy protikuřácké, proti alkoholismu, drogám a na ochranu proti AIDS, programy zdravé výživy, programy zaměřené na změnu pohybového režimu ad.
- *Ottawská charta podpory zdraví* (Ottawa 1986) soustředila pozornost na samotný politický proces formulace a přijímání rozhodnutí o zdraví a zdravých životních podmínkách, a to na centrální i regionální úrovni. Do centra pozornosti se mají dostat reálné životní podmínky, zdraví občanů vyrůstající z života v komunitě. Potenciál zdraví je bezprostředně ovlivněn životním a sociálním prostředím lidí - toto prostředí je proto třeba měnit k lepšímu, s využitím vnitřních zdrojů tohoto prostředí a motivací lidí v něm žijících. Jde o využití přirozeného rámce praktické občanské angažovanosti v ochraně a podpoře zdraví a prevenci nemocí, pramenící z každodenních problémů.



Takovým rámcem může být rodina, škola, obec, podnik, region aj. Jde tedy o *přístup zaměřený na sociální kontext*.

Zkušenosti ukazují, že nejvíce šanci na úspěch mají právě programy zaměřené na sociální kontext, neboť se jim daří motivovat občany, instituce i politiky tak, aby přebírali větší díl odpovědnosti za zdraví daného společenství. Takové programy oslovují a motivují jednotlivce i instituce hlavně díky tomu, že vycházejí z jejich každodenních zkušeností a reagují na problémy, kterým rozumí a s nimiž se v životě setkávají.

#### IV.3.5.2. Důraz na primární zdravotní péči

Mnohokrát bylo potvrzeno, že účinnější než nákladná nemocniční péče je primární zdravotní péče. Nicméně - s ohledem na to, že zdravotnictví historicky vzniklo na bázi nemocniční péče - mnohé zdravotnické soustavy mají kapacitně předimenzovaná lůžková zařízení. Primární zdravotní péče, tzn. ambulantní zdravotnické služby poskytované co možná nedaleko míst, kde lidé žijí a pracují, bývá nedostačující. Změna tohoto stavu vyžaduje koncepční zdravotně politické rozhodnutí na centrální úrovni.

##### **Příklad:**

Ve Finsku připadal ještě v roce 1970 na čtyři lékaře v nemocnicích pouze jeden lékař v zařízeních primární péče. Proto byl v roce 1972 přijat zákon o primární zdravotní péči. Systém primární zdravotní péče byl na místní úrovni záměrně oddělen od nemocniční péče, aby bylo zamezeno jeho "kolonizaci" nemocniční péčí - včetně hrozícího přerozdělování většiny zdrojů ve prospěch nemocnic. Vznikla soustava "středisek zdraví", poskytující primární zdravotní péči. Tak bylo zabezpečeno rozšíření funkční náplně finského zdravotnictví posílením prevence nemocí, užším propojením zdravotní a sociální péče, rozšířením palety poskytovaných služeb i o adekvátní rehabilitaci.

#### IV.3.5.3. Omezování růstu nákladů na zdravotní péči

Provoz zdravotnických soustav je v posledních desetiletích na celém světě stále nákladnější. Odčerpává stále vyšší procento hrubého domácího produktu jednotlivých zemí. V absolutním vyjádření mají křivky nákladů na zdravotnictví ve vyspělých zemích světa exponenciální průběh. Důvodů pro to je několik - mj. zavádění nových, moderních, nicméně stále nákladnějších diagnostických a léčebných postupů v lékařské praxi, v mnoha zemích ale také vyšší než průměrný růst platů zdravotníků, zejména lékařů.

Byla vypracována celá řada metod snažících se tomuto vývojovému trendu čelit. V centralizovaných soustavách se šetřilo a šetří na všem, nevyjímajíc nové investice, náklady na léky a platy zdravotníků - za cenu ohrožení kvantity i kvality zdravotní péče. V liberálnějších soustavách dochází ke smluvní regulaci cen zdravotnických výkonů a k zavádění takových soustav řízení a financování zdravotní péče, které vedou ke zvyšování efektivity jejího poskytování.

##### **Příklad:**

Různé soustavy financování zdravotní péče:

- *Fixní rozpočet zdravotnického zařízení*. Toto řešení je vázáno na centralizované soustavy řízení zdravotnictví. Celkové náklady se sice udržují pod kontrolou, nicméně za cenu omezování kvantity a kvality zdravotní péče.
- *Platba za výkon (fee-for-service)*. Definují se různé výkony poskytované zdravotnickými zařízeními a ta jsou pak financována podle toho, kolik výkonů vykážou. Aby se zamezilo riziku neopodstatněného růstu nákladů, je tato metoda někdy doplňována zavedením spoluúhrady (co-payment), kdy si pacient hradí část stanovené platby sám. To vede k tomu, že věnuje větší pozornost tomu, zda lékařem vykázané zdravotní výkony byly skutečně poskytnuty.
- *Platba za léčení dle skupin onemocnění (DRG - diagnosis related groups)*. Vyplácí se stanovená paušální částka za léčení každého případu onemocnění zařazeného do předem definované skupiny podle toho, o jaké onemocnění šlo, jaký způsob léčení si vyžádalo, o jakého šlo pacienta atp.
- *Platba za osobu (capitation fee)*. Zdravotnické zařízení dostane paušální částku za to, že zaručí adekvátní zdravotní péči stanovenému počtu občanů v daném období bez ohledu na to, jaká potřeba zdravotní péče u nich v daném období skutečně nastane.
- *Smluvní financování (contracting out)*. Zdravotnické zařízení se dohodne se smluvním partnerem - pojišťovnou, obcí či státem - předem na tom, kdy, komu, za jakých podmínek a v jakém rozsahu poskytne zdravotní péči.

Dlužno podotknout, že žádná z uplatňovaných metod (snad kromě administrativního omezování výdajů) nevedla ke snížení nákladů na zdravotní péči jako celek.

#### IV.3.5.4. Zajišťování kvality zdravotní péče

Kvalita zdravotní péče je funkcí mnoha faktorů, mj. celkového množství finančních zdrojů vynakládaných na zdravotnictví, úrovně vzdělání zdravotníků, jejich pracovní motivace a morálky i organizace zdravotnických služeb. Jednotlivé lékařské obory si vytvářejí vlastní standardy kvality péče, případně i nástroje, střežící kvalitu této péče: průběžné vzdělávání zdravotníků, atestace, kolegiální kontroly, etické komise atp. Pacienti mají zákonné právo se domáhat náhrady za poškození zdraví způsobené nekvalitní péčí. Vyspělé země podmiňují přístup k výkonu zdravotní péče ve zdravotnických zařízeních absolvováním příslušného vzdělání.

##### **Příklad:**

Lidoví léčitelé u nás nemají statut profesionálů a jejich činnost je ze strany lékařů kritizována. Často oprávněně, neboť se mezi nimi vyskytují šarlatáni, kteří mohou uškodit. Mnoho lidí má však osobní zkušenost právě opačnou. Lidé mají právo o svém zdraví rozhodovat sami, těžko jim proto zakazovat návštěvy u léčitelů - neprofesionálů, i když kvalita jejich diagnostické a léčebné péče je věcí diskuse.

### Otázky k subkapitole IV.3:

13. Vymezte hlavní determinanty zdraví populace. Jaká je role zdravotnictví v péči o zdraví?
14. Jaká jsou principiální omezení uplatnění trhu v péči o zdraví?
15. Popište hlavní funkce a institucionální struktury péče o zdraví.
16. Jaké jsou alternativní způsoby řízení a financování zdravotnických soustav? Srovnajte je z hlediska uplatnění kritérií rovnosti, kvality a efektivnosti zdravotní péče.

## IV.4. Vzdělávací politika

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| IV.4.1.   | Cíle a kritéria pro formování vzdělávací politiky | 87 |
| IV.4.2.   | Vymezení cílové populace                          | 88 |
| IV.4.3.   | Role individua, církvi, státu a trhu              | 89 |
| IV.4.4.   | Funkce, struktura a systém řízení institucí       | 90 |
| IV.4.4.1. | Funkce vzdělávacích soustav                       | 90 |
| IV.4.4.2. | Struktura vzdělávacích soustav                    | 91 |
| IV.4.4.3. | Systémy řízení                                    | 91 |
| IV.4.4.4. | Financování škol                                  | 92 |
| IV.4.5.   | Živé problémy a uplatňované nástroje řízení       | 93 |
| IV.4.5.1. | Obsahy a metody výuky                             | 93 |
| IV.4.5.2. | Liberální versus normativní koncepce vzdělávání   | 93 |
| IV.4.5.3. | Numerus clausus versus volný přístup ke vzdělání  | 93 |

Vzdělávání chápe Giddens (1989) jako přenos vědomostí z jedné generace na druhou formou přímé výuky. Vzdělávací politika ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem podporovat výchovu a vzdělávání populace podle přijatých kritérií.

### IV.4.1. Cíle a kritéria pro formování vzdělávací politiky

Rozšíření vzdělání se dává nejčastěji do souvislosti s procesem industrializace. Fungování moderního průmyslu, obchodu, zemědělství a služeb je nemyslitelné bez efektivní komunikace a bez lidí schopných vykonávat specializovaná povolání vyžadující dlouhodobou přípravu. Značné přizpůsobení dnešních vzdělávacích institucí nárokům trhu práce je nesporné, právě tak jako skutečnost, že tento vývoj vedl v zemích, v nichž se profesionální příprava chápe jako rozhodující priorita vzdělávací politiky, k jistému oslabení dalších cílů vzdělávání - vzdělávání jako cíle o sobě, odpovídajícího touze jedinců po poznání, po osvojení si kultury, v níž žijí, ale i jako přípravy pro život v lidských společenstvích.

Vzdělanostní potenciál různých zemí se značně liší. Nicméně hospodářská vyspělost a vzdělanostní úroveň populace spolu úzce souvisejí. Jde o analyticky nesnadno uchopitelnou zpětnou vazbu mezi hospodářskou vyspělostí země, která ovlivňuje zdroje pro vzdělávání, a ovlivněním hospodářské prosperity země kvalifikovanou prací.

#### Příklady:

- Jedním ze zdrojů hospodářské vyspělosti českých zemí od druhé poloviny minulého století až do nástupu komunismu byla na tehdejší dobu vysoká míra vzdělanosti obyvatelstva českých zemí.
- Poválečný hospodářský rozmach Německa a Japonska jsou dávány do souvislosti s tím, že tyto země, ač jejich hospodářství bylo válkou značně devastováno, disponovaly vzdělanou pracovní silou.

Jedním z široce diskutovaných cílů vzdělávací politiky a kritérií při posuzování vzdělávacích soustav je zajištění rovného přístupu ke vzdělání všem - neboli demokratizace vzdělání. Zásadním impulsem k probíhající diskusi byla *Colemanova* (1966) studie ukazující faktickou nerovnoprávnost v přístupu Američanů ke vzdělání. Následné empirické studie realizované v mnoha zemích světa ukázaly, že ať už je přístup ke vzdělání regulován na základě principu pozitivní diskriminace (přednostní šance na vzdělání je dávana adeptům se sociálními hendikepy), demokraticky (zajištění práva na vzdělání všem) nebo meritokraticky (zde je základním diferenciacním kritériem zásluha chápána jako funkce intelektuálních dispozic a osobního úsilí), fakticky neexistuje vzdělávací soustava, jež by byla schopna zajistit rovný přístup ke vzdělání. Otázkou je ovšem, jak interpretovat tento rovný přístup ke vzdělání. *Petrusek* (1988) nabízí interpretace dvě: poskytnout všem jednotné vzdělání (egalitářská interpretace) či poskytnout každému skutečnému talentu odpovídající vzdělání (rovnost příležitostí). V duchu první interpretace se o zpřístupnění vzdělání všem na úrovni základních a středních škol pokusilo svého času komunistické Československo i labouristická Velká Británie: čas ukázal, že ani jeden z těchto pokusů nevedl k vytčenému cíli. Objevila se i řada negativních vedlejších efektů, zvláště ve vztahu ke kvalitě vzdělání. Lze-li vůbec zobecnit nejnovější vývojové trendy ve formulaci cílů vzdělávacích politik vyspělých průmyslových zemí světa, můžeme hovořit o tendenci k posilování meritokratického principu při souběžné snaze o zajištění rovnosti vzdělanostních šancí. Jednou z cest je vytváření specializovaných schémat pro zvláště talentované žáky a studenty, které jim umožňují podstupovat náročnější výukové programy, aniž by se přitom bránilo ostatním získat takové vzdělání, které odpovídá jejich nadání.

Při srovnávání vzdělanostní úrovně různých zemí se nejčastěji užívají takové indikátory, jako je procento analfabetů či podíl osob, které dosáhly určitého stupně vzdělání nebo vstoupily do vzdělávacího procesu, na vymezeném celku populace (celá populace, popř. určitá věková kohorta). Srovnávají se znalosti studentů v různých oborech i jejich inteligenční nivo; velkou komplikací je zde ovšem odlišné kulturní zázemí zkoumaných osob. Všechny tyto ukazatele samozřejmě vyjadřují pouze část reálných efektů vzdělávacího procesu.

Při formulaci cílů vzdělávací politiky je dobré mít na paměti, že:

- investice do vzdělávání se mohou zúročit až po desetiletích
- kromě přípravy na povolání plní vzdělávání řadu dalších cílů, významných pro život jedince i komunit.

#### IV.4.2. Vymezení cílové populace

Cílovou populací vzdělávací politiky byly a jsou děti předškolního věku, "školou povinné" děti a dospívající mládež, ale i dospělí lidé připravující se na své povolání. S rychlou obměnou nároků trhu práce se tato populace rozšiřuje i o dospělé, kteří si potřebují doplnit své vzdělání nebo získat novou kvalifikaci. Kromě toho se ve světě i u nás zvyšuje poptávka i nabídka ve vzdělávání starších lidí, zvláště důchodců (univerzity třetího věku). Zatímco v minulosti stačil pro vzdělávání vymezený úsek lidského života, dnes se vzdělávání stává pro mnoho lidí celoživotní záležitostí.

Nerovnoměrný populační vývoj (střídání silných a slabších populačních ročníků) může vést i ke kolísání nároků na kapacitu vzdělávacích zařízení. Nabídku vzdělání a

poptávku po něm ovlivňují i politické změny, móda, ekonomická prosperita, geografické faktory a pochopitelně změny na trhu práce.

#### IV.4.3. Role individua, církvi, státu a trhu

Zájem lidí o vzdělání podporuje přirozená lidská zvědavost. Není však dán automaticky: jen dobří pedagogové jej umějí probouzet a pěstovat. Je-li vzděláván jedinec, který o vzdělání nemá sám zájem, jsou výsledky tohoto úsilí vždy problematické. Velkou motivační silou mají šance lidí na profesionální a společenské uplatnění, vázané na dosažení určitého vzdělání. *Teorie kulturního kapitálu* (Bourdieu a následovníci) dává do přímé souvislosti vyšší vzdělání a dosažení příslušného sociálního statusu, získání větší osobní nezávislosti a privilegovanější společenského postavení. Moderní komunikační prostředky naopak snižují závislost lidí na vzdělávacích institucích, mohou tyto instituce do určité míry i nahradit a tím pomoci ke vzdělání i těm, kteří by k němu jinak neměli přístup.

Církev se od pradávna angažovala ve vzdělání, zakládaly školy, semináře a knihovny, a šířily tak kromě víry i gramotnost. Již od středověku se podílel spolu s nimi na podpoře univerzit i stát. V té době ovšem bylo vzdělání stále velmi exkluzivní záležitostí, vyhrazenou jen nemnoha vybraným jedincům. Jak ukazují *Bowles* a *Gintis* (1976) a *Gellner* (1993), teprve průmyslová společnost dala vzniknout moderním, státem regulovaným vzdělávacím soustavám poskytujícím alespoň elementární úroveň vzdělání všem bez rozdílu. Důvody pro to byly a jsou jak ekonomické, tak politické.

##### Příklad:

V českých zemích byla zavedena povinná školní docházka a stanoven státní vrchní dozor nad školstvím v rámci zákonné úpravy z roku 1769.

Spolupráce státu a církvi ve vzdělávání nebyla a není nekonfliktní. Církev má zájem na tom, aby součástí procesu vzdělávání byla i věrouka; naproti tomu liberální nekonfesionální státy chápou vyznání jako soukromou záležitost jedinců a snaží se proto vzdělávací soustavy sekularizovat.

##### Příklad:

Moderní historie francouzského školství je plna konfliktů mezi státem a katolickou církví. Ještě v 80. letech vyšli Francouzi do ulic, aby demonstrovali proti úmyslu vlády oslabit pozice církve ve školách. Vláda musela nakonec ustoupit.

Na trhu pracovních sil se tvoří poptávka po pracovních silách, vzdělávací soustava nabízí absolventy škol a kursů nejrůznějších úrovní a specializací. Mnohdy nebývají školy schopny přizpůsobit se rychle nárokům praxe; setrvačnost a šablonovitá rigidita škol i učitelů jsou už dlouho vděčným námětem humoristických románů. Ovšem tam, kde vzdělávací instituce a firmy pochopí vzájemnou výhodnost užší spolupráce, se vytváří "nové partnerství": firmy pomáhají školám finančně i jinak, školy pružně reagují na potřeby firem při profesionální přípravě nových pracovníků.

Lze se tedy spolehnout na trh pracovních sil jako na výlučný regulátor obsahu a kvality vzdělávání? Takové stanovisko by bylo možno akceptovat za předpokladu, kdyby:

- bylo dosažené vzdělání uplatňováno pouze v zaměstnání
- byla všechna zaměstnání přímo závislá na objednavce trhu práce
- byl trh práce schopen indikovat potřebu vzdělávání v dlouhodobé perspektivě.

Ve skutečnosti se vzdělání uplatňuje nejen v práci, ale i v životě osobním, rodinném a veřejném. Státu by tedy mělo záležet nejen na tom, jak jsou lidé vzděláváni jako pracovníci, ale i jako občané, rodiče budoucích občanů apod. Ve veřejném sektoru (správa, armáda, policie ad.) působí trh práce pouze nepřímo, základní "objednávka" je dána politikou státu. Konečně vzdělávání - zvláště to vyšší - je natolik dlouhodobou záležitostí, že trh se svým aktuálním tlakem by málo zmožil v situacích, kdy k vyškolení prvňáků by bylo třeba, řekněme, deseti let. Ve všech těchto situacích je to vzdělávací politika státu, která spoluovlivňuje podmínky a charakter činností vzdělávacích institucí.

Shrňme: vzdělávání se rozvíjí v zájmovém poli jedinců, státu, církví, zaměstnavatelů, případně i dalších aktérů (odborníků). Jedním z cílů vzdělávací politiky demokratického státu by mělo být vytváření vhodných nástrojů ke sladování těchto zájmů.

#### IV.4.4. Funkce, struktura a systém řízení institucí

##### IV.4.4.1. Funkce vzdělávacích soustav

Alan (1974) rozlišuje tři základní funkce vzdělání:

- profesionalizační, tj. příprava na povolání
- kulturační, tj. předávání obsahů kultury, které nejsou bezprostředně spojeny s nároky pracovními profesijními rolí
- ideální, tj. formování vědomí jedince, jeho názorového zaměření, představ, postojů a zájmů.

Kaláb (1983) rozlišuje kromě funkce profesionalizační a kulturační ještě

- socializační funkci, usnadňující proces socializace jedince ve společnosti
- personalizační funkci, formování osobnosti vzdělaného jedince.

Reimer (1973) uvádí, že školy kombinují čtyři rozdílné společenské funkce - opatrovnickou, selekci sociálních rolí, indoktrinační (vštěpování hodnot) a vzdělávací. I mnozí další autoři upozorňují na to, že pro vzdělávací soustavy je typická selekční funkce, tzn. formalizovaná a/nebo neformální regulace průchodu vzdělaných vzdělávací soustavou podle různých kritérií.

##### Příklady:

- V socialistickém Československu 70. a 80. let měly děti nekomunistů nebo děti rodičů vyloučených z KSČ podstatně nižší šanci dostat se na vysokou školu ve srovnání s dětmi rodičů bez kádrového "škraloupu".
- Ve Velké Británii je mezi studenty středních škol pouze 20% a mezi studenty vysokých škol pouze 1% dětí z dělnických rodin. Proč zde dochází k takové nerovnosti poskytovaných vzdělávacích šancí, když náklady na studium - nechcete-li zrovna navštěvovat prestižní a drahé soukromé školy - jsou (až do úrovně bakalářského studia na vysokých školách) hrazeny státem? Jedno z možných vysvětlení na-

bíží Bernsteinova (1975) teorie kulturní deprivace: jazykové kódy, se kterými přicházejí děti vzdělanějších rodičů přirozeně do styku v rámci komunikace v rodině, jim umožňují, na rozdíl od dětí méně vzdělaných rodičů, snáze pochopit obsahy studia.<sup>7</sup>

Mezi jednotlivými funkcemi může docházet a dochází ke konfliktům. Kritici fungování českého školství upozorňují například na to, že na mnoha typech škol profesijní analizační funkce zbytněla a v obsazích vzdělání potlačila funkce ostatní.

##### IV.4.4.2. Struktura vzdělávacích soustav

Vzdělávací soustavy se člení podle stupně poskytovaného vzdělání i podle studijních oborů.

Jesle (kde se pedagogická funkce ještě značně prolíná s péčí o zdraví a bezpečí malého dítěte) a později mateřská škola jsou prvními vzdělávacími institucemi, s nimiž se člověk může ve svém životě setkat. Vzdělání na základním stupni je u nás povinné. Následují střední školy: gymnázia, střední odborné školy (průmyslovky) a střední odborná učiliště, kde už dochází k výrazné funkční a oborové specializaci. Vysoké školy jsou jakousi korunou vzdělávací soustavy; poskytují specializované vzdělání v různých technických, přírodních, humanitních a uměleckých oborech. Vysokoškolské studium se dále člení - i v závislosti na studovaném oboru - do několika stupňů. Kromě toho existuje množství doplňkových forem studia: základní umělecké školy, pomaturitní nástavbové kurzy, podnikové školy, školy se specializovanou jazykovou či sportovní přípravou apod. Zvláštní soustavu tvoří školy pro fyzicky a mentálně postižené děti a mládež. Na významu nabývají i dálkové formy vzdělávání - korespondenční kurzy, vzdělávací pořady v rozhlasu a zvláště v televizi. Do sféry vzdělávání je třeba zahrnout i rodinu a sebevzdělání.

Značné úsilí je dnes na celém světě věnováno rozšiřování vzdělávacích příležitostí.

##### Příklad:

Ve Velké Británii od 60. let houstla síť polytechnik poskytlých vzdělání navazující na vzdělání středoškolské, neuznávané však jako plnohodnotné vysokoškolské vzdělání. Na rozdíl od tradičních univerzit měly polytechniky blíže k praxi, nabývaly systematickou přípravu na určitá povolání. Začátkem 90. let byly polytechniky na základě dosahovaných výsledků rozhodnutím britského parlamentu postaveny naroveň univerzitám.

##### IV.4.4.3. Systémy řízení

Pro systémy řízení škol je rozhodující, jaká role je ve vzdělávání vymezena státu. Závisí to na kulturních tradicích, existujícím politickém systému a uplatňované politické doktríně. Autoritářské politické režimy mají tendenci vytvářet státní monopol jak v řízení, tak v poskytování vzdělávacích služeb. Mají tendenci samy definovat obsahy vzdělávání a přímo regulovat přístup ke vzdělání. V demokratických společnostech je ponecháno mnohem více prostoru pro nezávislé rozhodování vzdělaných, vzdělava-

<sup>7</sup> Jde například o abstraktní pojmy, které děti z rodin komunikujících pouze o problémech každodenního života nikdy neovládají.

telů i vzdělávacích institucí. I zde však existují značné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi.

#### **Příklad:**

Ve Francii je vzdělávací soustava tradičně přísně centralizována. Obsahy vzdělávání jsou předepsány státem a studenti musí projít jednotnými státními zkouškami. Naproti tomu v USA je školství velmi decentralizováno. Školy jsou řízeny radami volenými na místní úrovni. Tyto rady mají značné pravomoci - včetně rozhodování o obsahu výuky a výběru učitelů. Místní úřady financují své školy přibližně z 50% (z výnosu místních daní), dalšími 40% přispívají jednotlivé státy unie a jen 10% jde z federálního rozpočtu.

Svébytným kontrolním prvkem na úrovni základních a středních škol je školní inspekce; může plnit různé úkoly související s dodržováním předpisů na školách, se sledováním obsahu a metod výuky, vztahů mezi pedagogy a žáky apod. Na vysokých školách mohou plnit úlohu dozoru nad kvalitou výuky akreditační komise.

Státu a jeho institucím může být ponecháno poslední slovo v zásadních záležitostech rozvoje vzdělání, přitom však nemusí mít monopol v poskytování vzdělávacích služeb. Kromě státních škol jsou v takovém případě zřizovány i školy soukromé, církevní apod.

Stále živým problémem zůstává i míra samosprávy v řízení záležitostí škol - ať už jde o samosprávu vnitřní (zvláště univerzity jsou hrdé na samosprávné instituce navazující na středověké tradice, včetně volby akademických hodnostářů a nezávislé postavení akademických senátů) nebo o samosprávu vnější (rady škol složené ze zástupců veřejnosti, rozhodující spolu s místními zastupitelstvy o závažných otázkách týkajících se financování a provozu škol v dané obci či regionu). Vyvážit samosprávu s rozumnou mírou harmonizace poskytovaného vzdělání na národní úrovni je v rychle se měnícím světě nesnadným úkolem.

#### **IV.4.4.4. Financování škol**

Právní rámec fungování škol determinuje do značné míry i jejich financování: kde je uzákoněna povinná školní docházka, musí stát umožnit všem žákům a studentům navštěvovat příslušné školy až do stanovené věkové hranice. V praxi ovšem stát pokrývá všechny nebo alespoň většinu nákladů na studium i nad tuto zákonem stanovenou hranici.

#### **Příklad:**

Ve Velké Británii má každý vysokoškolský student na bakalářském stupni hrazeny náklady na studium z prostředků státu.

V praxi se vyskytují následující formy financování vzdělání ze strany státu:

- vzdělání pro občany zdarma, školy jsou financovány zcela ze státního rozpočtu
- podpora studentů prostřednictvím stipendií
- podpora studentů formou vzdělávacích úvěrů
- podpora studentů formou půjček, které jsou spláceny vyššími daněmi z příjmů po dokončení studia (Austrálie)

• forma vzdělávacích voucherů: každý občan dostane určitou částku prostředků a je na něm, zda, jakým způsobem a na jaké škole je uplatní (Kalifornie).

Pro financování škol z veřejných rozpočtů se užívá mnoha různých schémat, která mohou brát do úvahy počet studentů, obor studia, výzkumné aktivity realizované školami, nebo také prostě jen výši rozpočtu z minulého roku vynásobenou arbitrárně stanoveným koeficientem. Dotace "na osobu" jsou sociálně i ekonomicky efektivnější než dotace "na školu".

Školy si stále častěji přivydělávají spoluprací na výzkumných úlohách i spoluprací s průmyslovými firmami nebo na základě státních zakázek. Mohou také vybírat školné a další poplatky přímo od studentů. Na Západě je běžná praxe, že soukromé školy se svým nebo darovaným kapitálem samostatně hospodaří na finančním trhu.

#### **IV.4.5. Živé problémy a uplatňované nástroje řízení**

##### **IV.4.5.1. Obsahy a metody výuky**

Charakteristikou doby, v níž žijeme, je poznatková exploze. Objem poznatků, které má lidstvo k dispozici, se podle některých odhadů zdvojnásobuje každých sedm let. S tímto vývojem nemůže udržet krok ani sebepružnější vzdělávací soustava, pokud je orientována na předávání těchto poznatků studentům. Vývojově nadějnější je problémový způsob výuky, učící studenty, jak se orientovat při identifikaci a řešení složitých poznávacích problémů. Dalším rozporem, s nímž se soudobé vzdělávací soustavy potýkají, je napětí mezi poznatky a dovednostmi, které mají pouze zprostředkovaný vztah k životní praxi (teorie, metody, paradigmatičtější řešení poznávacích a praktických problémů), a těmi poznatky a dovednostmi, které byly získány bezprostřední životní zkušeností, praxí. Reakcí na toto napětí je prosazování činnostního způsobu výuky, metody "learning by doing".

##### **IV.4.5.2. Liberální versus normativní koncepce vzdělávání**

Úsilí o zajištění společných obsahů vzdělávání (formou závazných osnov studia i předepsaných nároků ke zkouškám) se opírá o přesvědčení, že je nutné, aby existovaly jakési univerzální vzdělávací a výchovné standardy usnadňující sociální komunikaci a zlepšující hodnotovou kohezi příslušníků daného společenství.

Úsilí o prosazení svobodné volby v rozhodování o obsahu a formách vzdělávání vychází z přesvědčení, že je to jedinec, rodina a autonomní vzdělávací instituce, které jsou - ve vzájemném dialogu - schopny nejlépe realizovat optimální výběr vzdělání.

Vzdělávací politika reaguje na tento permanentní konflikt občasnými reformami, při nichž se dostává větší podpory tu jedné, tu druhé koncepci. Mnozí jsou ovšem přesvědčeni, že optimální je - kulturně a sociálně podmíněný - kompromis: ani jedna koncepce nemůže sama odpovědět na všechny výzvy, před nimiž dnešní školy stojí.

##### **IV.4.5.3. Numerus clausus versus volný přístup ke vzdělání**

Regulaci počtu vzdělávaných na jednotlivých typech škol lze provádět v zásadě dvěma způsoby: apriorním či aposteriorním.

V prvním případě - jde o způsob nazývaný také numerus clausus - se rozhoduje o přijetí či nepřijetí uchazeče ještě před jeho nástupem na školu, a to formou řízení.



cího pohovoru nebo stanovením jiných kritérií pro přijetí. Ze všech uchazečů se pak vybere pouze počet odpovídající předem stanovené kapacitě školy.

**Příklad:**

Přijímání uchazečů na některé české vysoké školy se dělo a dodnes děje tímto způsobem.

Ve druhém případě jsou přijati všichni uchazeči a teprve v průběhu studia je opouštějí ti z nich, kteří nedostačují studijním nárokům.

**Příklad:**

Volný přístup k vysokoškolskému vzdělání v Rakousku, zavedený sociálně demokratickou vládou v 70. letech.

Z hlediska selekce podle předpokladů je druhý způsob efektivnější: teprve v průběhu studia se mohou plně vyjevit studijní dispozice toho kterého studenta. Málokdy však mají vysoké školy takovou kapacitu a finanční zdroje, aby byly schopny vyjít vstříc všem zájemcům o studium daných oborů.

#### Otázky k subkapitole IV.4.:

17. Proč se stát, historicky vzato, zajímal stále více o výchovu a vzdělání svých občanů? Čím disponuje, chce-li uplatnit svá hlediska ve vzdělávací politice?
18. Jak se navzájem ovlivňují trh práce a vzdělávací soustava?
19. Popište hlavní funkce vzdělání a institucionální struktury vzdělávacích soustav.
20. Jaké jsou alternativní způsoby řízení a financování vzdělávacích soustav? Srovnajte jejich výhody a nevýhody.

#### IV.5. Politika ve sféře bydlení

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| IV.5.1.   | Cíle a kritéria pro formování politiky ve sféře bydlení | 95 |
| IV.5.2.   | Vymezení cílové populace                                | 96 |
| IV.5.3.   | Role individua, státu, trhu a samosprávy                | 96 |
| IV.5.4.   | Funkce, struktura a systém řízení institucí             | 97 |
| IV.5.4.1. | Funkce sféry bydlení                                    | 97 |
| IV.5.4.2. | Struktura institucí a systém řízení                     | 98 |
| IV.5.5.   | Vybrané problémy a uplatňované nástroje řízení          | 98 |
| IV.5.5.1. | Vybrané nástroje politiky ve sféře bydlení              | 98 |
| IV.5.5.2. | Úpadek a regenerace městských center                    | 99 |

Politika ve sféře bydlení ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem zlepšovat kvalitativní i kvantitativní parametry a dostupnost bydlení dotčené populace.

##### IV.5.1. Cíle a kritéria pro formování politiky ve sféře bydlení

Změny ve způsobu vyhledávání, budování a užívání lidských příbytků patří k významným kapitolám kulturního vývoje lidstva. "Mít střechu nad hlavou", "mít kam hlavu složit" je elementární lidskou potřebou a také podmínkou realizace mnoha dalších životních činností a tužeb. Nelze ji proto plně kompenzovat zvýšeným uspokojením jiných potřeb (Duben - Jírová - Sova 1987).

Cíle politiky ve sféře bydlení mají svůj aspekt kvantitativní, kvalitativní a aspekt dostupnosti bydlení.

Sledujeme-li statistické ukazatele o počtu osob připadajících na jeden byt, nebo počtu lidí na obytnou místnost, či poměr počtu bytů a počtu cenových domácností, nebo rozsah obytné plochy na obyvatele (tzv. plošný standard), promítají se do těchto charakteristik kvantitativní i kvalitativní aspekty bydlení. V České republice je zavedeno členění bytů do I. (nejvyšší) až IV. (nejnižší) kategorie podle poskytovaného komfortu bydlení. Existují i další indikátory vybavenosti a kvality jednotlivých bytů, domů i větších sídelních celků podle hledisek rozpracovávaných urbanisty a hygieniky. Tyto kategorizace a indikátory vypovídají o kvalitě bytového fondu a bydlení vůbec. Žádná z těchto charakteristik nám ale neříká nic o reálném užití bytového fondu; mnohé byty bývají neobsazeny, někteří lidé naopak nemusejí mít k dispozici žádné bydlení, mohou se ocitnout "na ulici". Politik si klade otázku, jaká je dostupnost jakého bydlení pro jaké sociální vrstvy a skupiny obyvatelstva.

Cíle politiky ve sféře bydlení nejsou jednoduše oddělitelné od dalších sociálněpolitických cílů. Například rodinná politika se může zabývat tím, jakou mají mladí lidé reálnou možnost pořídit si byt a založit rodinu. Politika ve sféře péče o zdraví souvisí těsně s vývojem urbanizace, s politikou regulace výstavby měst a rozvoje územních celků. Služby poskytované školstvím, zdravotnictvím, průmyslem volného času jsou také do značné míry vázány na místa větší koncentrace obyvatelstva. Bydlení, neoddělitelné od dalších prostorových aspektů života komunit, je tedy spjata i s nabídkou a užitím ve-

cího pohovoru nebo stanovením jiných kritérií pro přijetí. Ze všech uchazečů se pak vybere pouze počet odpovídající předem stanovené kapacitě školy.

**Příklad:**

Přijímání uchazečů na některé české vysoké školy se dělo a dodnes děje tímto způsobem.

Ve druhém případě jsou přijati všichni uchazeči a teprve v průběhu studia je opouštějí ti z nich, kteří nedostačují studijním nárokům.

**Příklad:**

Volný přístup k vysokoškolskému vzdělání v Rakousku, zavedený sociálně demokratickou vládou v 70. letech.

Z hlediska selekce podle předpokladů je druhý způsob efektivnější: teprve v průběhu studia se mohou plně vyjevit studijní dispozice toho kterého studenta. Mállokdy však mají vysoké školy takovou kapacitu a finanční zdroje, aby byly schopny vyjít vstříc všem zájemcům o studium daných oborů.

#### Otázky k subkapitole IV.4.:

17. Proč se stát, historicky vzato, zajímal stále více o výchovu a vzdělání svých občanů? Čím disponuje, chce-li uplatnit svá hlediska ve vzdělávací politice?
18. Jak se navzájem ovlivňují trh práce a vzdělávací soustava?
19. Popište hlavní funkce vzdělání a institucionální struktury vzdělávacích soustav.
20. Jaké jsou alternativní způsoby řízení a financování vzdělávacích soustav? Srovnejte jejich výhody a nevýhody.

## IV.5. Politika ve sféře bydlení

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| IV.5.1.   | Cíle a kritéria pro formování politiky ve sféře bydlení | 95 |
| IV.5.2.   | Vymezení cílové populace                                | 96 |
| IV.5.3.   | Role individua, státu, trhu a samosprávy                | 96 |
| IV.5.4.   | Funkce, struktura a systém řízení institucí             | 97 |
| IV.5.4.1. | Funkce sféry bydlení                                    | 97 |
| IV.5.4.2. | Struktura institucí a systém řízení                     | 98 |
| IV.5.5.   | Vybrané problémy a uplatňované nástroje řízení          | 98 |
| IV.5.5.1. | Vybrané nástroje politiky ve sféře bydlení              | 98 |
| IV.5.5.2. | Úpadek a regenerace městských center                    | 99 |

Politika ve sféře bydlení ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem zlepšovat kvalitativní i kvantitativní parametry a dostupnost bydlení dotčené populace.

### IV.5.1. Cíle a kritéria pro formování politiky ve sféře bydlení

Změny ve způsobu vyhledávání, budování a užívání lidských příbytků patří k významným kapitolám kulturního vývoje lidstva. "Mít střechu nad hlavou", "mít kam hlavu složit" je elementární lidskou potřebou a také podmínkou realizace mnoha dalších životních činností a tužeb. Nelze ji proto plně kompenzovat zvýšeným uspokojením jiných potřeb (Duben - Jírová - Sova 1987).

Cíle politiky ve sféře bydlení mají svůj aspekt kvantitativní, kvalitativní a aspekt dostupnosti bydlení.

Sledujeme-li statistické ukazatele o počtu osob připadajících na jeden byt, nebo počtu lidí na obytnou místnost, či poměr počtu bytů a počtu cenzových domácností, nebo rozsah obytné plochy na obyvatele (tzv. plošný standard), promítají se do těchto charakteristik kvantitativní i kvalitativní aspekty bydlení. V České republice je zavedeno členění bytů do I. (nejvyšší) až IV. (nejnižší) kategorie podle poskytovaného komfortu bydlení. Existují i další indikátory vybavenosti a kvality jednotlivých bytů, domů i větších sídelních celků podle hledisek rozpracovávaných urbanisty a hygieniky. Tyto kategorizace a indikátory vypovídají o kvalitě bytového fondu a bydlení vůbec. Žádná z těchto charakteristik nám ale neříká nic o reálném užití bytového fondu; mnohé byty bývají neobsazeny, někteří lidé naopak nemusejí mít k dispozici žádné bydlení, mohou se ocitnout "na ulici". Politik si klade otázku, jaká je dostupnost jakého bydlení pro jaké sociální vrstvy a skupiny obyvatelstva.

Cíle politiky ve sféře bydlení nejsou jednoduše oddělitelné od dalších sociálněpolitických cílů. Například rodinná politika se může zabývat tím, jakou mají mladí lidé reálnou možnost pořídit si byt a založit rodinu. Politika ve sféře péče o zdraví souvisí těsně s vývojem urbanizace, s politikou regulace výstavby měst a rozvoje územních celků. Služby poskytované školstvím, zdravotnictvím, průmyslem volného času jsou také do značné míry vázány na místa větší koncentrace obyvatelstva. Bydlení, neodělitelné od dalších prostorových aspektů života komunit, je tedy spjato i s nabídkou a užitím ve-

řejných statků. *Castells* (1983) zdůrazňuje tento aspekt v analýze problémů bydlení zavedením pojmu kolektivní spotřeby.

S vývojem státu veřejných sociálních služeb se prosazoval názor, že legitimním sociálněpolitickým cílem je poskytnout šanci na slušné bydlení všem.

#### **Příklady:**

- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, platný i na území dnešní České republiky, uznává právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a pro jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo a byt.
- Holandsko zakotvilo do své ústavy právo na byt pro každého svého občana staršího 18 let.

Bytová politika musí brát do úvahy kromě předpokládaného populačního vývoje a stávající struktury bytového fondu i skutečnost, že od rozhodnutí o výstavbě nových bytů k okamžiku, kdy jsou nové byty skutečně k dispozici, uplyne relativně dlouhá doba. Tyto skutečnosti hovoří ve prospěch strategicky koncipované bytové politiky pracující s dlouhodobým výhledem.

Bytová politika souvisí i s hospodářskou politikou státu. Nutným předpokladem ekonomické prosperity moderních společností je mj. i mobilita pracovní síly. Ta vyžaduje uspokojivou míru prostorové mobility obyvatelstva, která je nedosažitelná bez efektivní politiky ve sféře bydlení.

#### **IV.5.2. Vymezení cílové populace**

Politika v oblasti bydlení musí počítat s tím, že hospodaření s byty je vázáno na určitou lokalitu. Cílovou populací může být obyvatelstvo celého státu, regionu či obce.

V praxi se ovšem volí jemnější třídění. Je rozumné a užitečné zajímat se o bydlení rodin, a to rodin různých typů (jednogenečních, dvou- či třígenečních), o bydlení jednotlivců (např. o bydlení spjaté s přípravou na povolání či s jeho výkonem, o bydlení invalidů, o přechodné ubytování), o bydlení lidí sociálně slabých, kterým hrozí ztráta přístřeší (nastávající svobodné matky, rozvádějící se partneři, lidé ztrácející práci a na ni vázané ubytování, uprchlíci z jiných zemí apod.), i o bydlení lidí aktuálně bez přístřeší - bezdomovců.

#### **IV.5.3. Role individua, státu, trhu a samosprávy**

Jednotlivci se obvykle snaží zajistit si co nejlepší standard bydlení pro sebe i pro své rodiny. Stát může reagovat nejrůznějším způsobem - od nezúčastněného přístupu, přes uplatnění různých kombinací přímých a nepřímých nástrojů podpory tohoto úsilí.

Trh s byty má významnou regulační funkci. Umožňuje měnit nabídku bytů podle změn poptávky. Trh s byty má nicméně i své významné zvláštnosti. Patří k nim zejména

- segmentovanost: trh s byty je vždy trhem místním, vázaným na určitou lokalitu či region
- vysoké pořizovací náklady bytů: výstavba bytu představuje značnou jednorázovou investici

- dlouhodobá spotřeba: jednou postavený byt má šanci být užíván desetiletí, někdy i staletí

- setrvačnost: nabídka na trhu s byty se - v důsledku existence všech tří specifík uvedených výše - může výrazněji měnit jen velmi zvolna.

Existuje několik základních typů vlastnictví bytů: osobní, družstevní, obecní, podnikové, státní. Kromě vlastnických práv je třeba rozlišovat i užívací práva, vyplývající buď přímo z vlastnických práv, nebo z nájemních smluv.

Povšimněme si několika modelů uplatnění státu, samosprávy, trhu a individua v bytové politice:

- *Státně dirigistický model.* Stát svými legislativními normami přísně reguluje výstavbu a údržbu bytového fondu a způsoby nabývání a uplatňování práv vlastníků a nájemníků. Právo občanů vlastnit domy a byty je značně omezeno; nájemné je regulováno. V hospodaření s byty se široce uplatňuje administrativně přidělový systém. Zároveň se stát angažuje jako investor i dodavatel při výstavbě nových bytů.

- *Model bytového družstevnictví.* Jeho osou je spolupráce různých sociálních aktérů (stát, občané, bytová družstva občanů) vedených společným zájmem o zlepšení podmínek bydlení. Může být uplatňován v různých sociálněpolitických rámcích, není spjat pouze se státně dirigistickým modelem.

- *Liberální model.* V bytové politice sází na trh jako na základní nástroj regulace výstavby, údržby a užívání bytového fondu. Tento model se snaží minimalizovat všechny právní normy omezující práva vlastníků disponovat se svým majetkem. Preferuje se osobní vlastnictví bytů; omezují se nájemní formy bydlení.

Žádný z uvedených modelů se neuplatňuje výlučně; vzhledem ke značné setrvačnosti ekonomických a sociálních vazeb spjatých s bydlením je aktuální stav bydlení vždy kombinací různých v minulosti uplatňovaných modelů.

#### **IV.5.4. Funkce, struktura a systém řízení institucí**

##### **IV.5.4.1. Funkce sféry bydlení**

Bydlení se váže na celou řadu reprodukčních a rozvojových potřeb individuí a rodin. Poskytuje:

- prostor pro rodinný a sexuální život a výchovu dětí v rodině
- prostor pro pasivní a aktivní odpočinek
- prostor pro skladování, přípravu a konzumaci potravy
- prostor pro osobní hygienu
- ochranu před nepříznivými povětrnostními vlivy
- ochranu před nepříznivými civilizačními vlivy (hluk, znečištěné ovzduší)
- ochranu před nežádoucími kontakty s jinými lidmi
- v některých případech prostor pro profesionální přípravu i vlastní výkon profese.

Ve vazbě na probíhající společenské změny získávají nabo ztrácejí různé funkce bydlení na významu.

#### IV.5.4.2. Struktura institucí a systém řízení

Různé koncepce bytové politiky se promítají i do struktury institucí. V centralizovaných soustavách se problematikou bydlení zabývají specializovaná ministerstva. Tam, kde je rozvinuto bytové družstevnictví, vytvářejí si jednotlivá bytová družstva svůj vrcholný orgán, jehož posláním je koordinovat činnosti a vytvářet dostatečný tlak na vládu a parlament při rozhodování o podmínkách důležitých pro existenci a další rozvoj bytových družstev. V liberálních soustavách na centrální úrovni státní správy neexistuje žádný orgán zabývající se bytovou politikou. Starost o podmínky bydlení je delegována na jednotlivce, obce a na působení trhu. Ve větších obcích fungují útvary územního plánování a rozvoje, regulující mimo jiné i novou bytovou výstavbu v obci. Vznikají různé zájmové organizace jednotlivých sociálních partnerů, zvláště pak sdružení na ochranu nájemníků a sdružení majitelů nájemních domů.

Krizovým situacím v bydlení čelí specializované instituce orientované na poskytnutí dočasného přístřeší potřebným: útulky pro bezdomovce, pro svobodné matky s dětmi, domovy dětí a mládeže apod.

#### IV.5.5. Vybrané problémy a uplatňované nástroje řízení

##### IV.5.5.1. Vybrané nástroje politiky ve sféře bydlení

Hovoříme-li o nástrojích bytové politiky, je třeba si uvědomit, že existují nástroje vhodnější nebo méně vhodné podle toho, jakou koncepci bytové politiky hodláme uplatňovat. Manévrovací prostor rozhodovatelů je však v této oblasti natolik omezen, že s největší pravděpodobností se budou muset rozhodnout pro smíšený systém, který lze označit jako řízený tržní systém (Poláková 1992).

Zákony vymezují práva a povinnosti zúčastněných aktérů: státu, obcí, bytových družstev, majitelů domů a bytů, nájemníků. K nejdůležitějším ustanovením patří vymezení vlastnického a užívacího práva k bytům.

##### **Příklad:**

V současné době je v České republice mnoho majitelů nájemních domů, kteří mají výrazně zúžený prostor pro uplatnění svých vlastnických práv vzhledem k zákonem sankcionovaným užívacím právům nájemníků k bytům.

K dalším legislativním normám patří pravidla pro stanovení výše nájemného v nájemních domech. V mnoha zemích světa jsou ceny nájmu ze zákona zcela či částečně regulovány.

Státy, příp. obce se snaží vytvářet příznivé finanční podmínky pro výstavbu a údržbu bytového fondu a bydlení.

Přímá finanční podpora může nabývat forem

- investic do výstavby a údržby bytů (tzv. dotace "na cihlu"). Investice mohou být realizovány například formou nevratných půjček.
- sociální podpory v podobě příspěvku na bydlení jednotlivcům a rodinám s nižšími příjmy (tzv. dotace "na osobu").

Nepřímá finanční podpora se realizuje v podobě

- stavebního spoření se státním příspěvkem
- stanovení výhodných úvěrových podmínek pro výstavbu, údržbu či koupi bytů
- sníženého daňového zatížení osob bydlících v bytě, který vlastní.

Bytová politika se projevuje také v podpoře různých forem vlastnictví - například družstevního nebo soukromého. Tak jako v jiných sférách služeb, i zde se v posledních desetiletích v mnoha zemích světa prosazovala tendence převádět původně státní nebo obecní domy a byty do soukromých rukou, tj. privatizovat bytový fond.

##### **Příklad:**

Britská konzervativní vláda po svém nástupu k moci v roce 1979 cílevědomě usilovala o převod vlastnických práv k domům a bytům od státu a obcí do soukromých rukou; zároveň docházelo k přesunu důrazu od dotací "na cihlu" k dotacím "na osobu". Vzhledem k tomu, že britská vláda realizovala tuto politiku důsledně po více než jedno desetiletí, bylo možno analyzovat nejdůležitější změny, ke kterým v jejím důsledku došlo (Hills a kol. 1990):

- podstatné relativní i absolutní zvýšení kapacity i kvality bytového fondu
- podíl bytů v osobním vlastnictví z celkového počtu všech bytů vzrostl z 52% v roce 1973 na 65% v roce 1988
- podíl výdajů na bydlení na všech výdajích domácností se zvyšoval (z 13,4% v roce 1974 na 15% v roce 1987)
- podíl nákladů na nájem na průměrném příjmu muže činil v roce 1988 7% u obecních sociálních bytů a 10% u družstevních bytů; tam, kde se Britové rozhodli si byt koupit a splácet půjčku, činily jejich splátky v témže roce 23% celkového průměrného příjmu muže
- na zlepšení kvality obývaného bytového fondu se nepodílelo nejchudších 20% populace úměrně - jejich relativní pozice se zhoršila
- výrazně se zhoršil ukazatel univerzální dostupnosti bydlení; v roce 1978 bylo ubytováno průměrně 53 tisíc bezdomovců a 1 270 domácností formou dočasného ubytování, o deset let později to bylo už 116 tisíc bezdomovců a 11 011 dočasně ubytovaných domácností.

##### IV.5.5.2. Úpadek a regenerace městských center

V mnoha zemích světa došlo v posledních desetiletích k vyliďování dříve kvetoucích městských center. Úřady, průmysl i zámožnější obyvatelé se začali stěhovat do příjmenějších předměstských čtvrtí nebo do satelitních měst budovaných na okraji megalopolis. Centra měst hospodářsky upadala, fyzicky chátrala; zrodily se městské slumy obývané sociálně slabšími a "nepřízřivobnými" občany, často novými přistěhovalci anebo příslušníky etnických minorit. Sociálně patologické jevy byly na postupu - včetně organizovaného zločinu. "Šedivé a pomalované zdi, ulice plné odpadků, zavřené okenice, zchátralé domy a ruiny patří ke smutným, leč běžným charakteristikám okrsků, kterými se zabýváme... Také byty jsou v centrech měst starší než kdekoliv jinde..." pravi se ve zprávě anglikánské církve z roku 1985 (Church 1985, citováno dle Giddens 1989).

Ukázalo se, že bez koordinace činnosti různých institucí a bez důsledné sociální intervence městských orgánů nebude možno tomuto pozvolnému úpadku zabránit. Různá města volila různé nástroje: dotace na zkvalitnění bytů jejich vlastníky, daňové slevy k přilákání podnikatelů apod. Zatímco například v Německu bylo v regeneraci městských center dosaženo výrazných úspěchů (z mnohých měst uveďme alespoň Bonn a Münster), britská města nenašla dostatek finančních prostředků ani politické vůle ke koordinovanému postupu, takže výsledky nebyly zdaleka tak přesvědčivé.

### Otázky k subkapitole IV.5.:

21. Proč se ne vždy kryje vlastnické a užívací právo k bytu? Zdůvodněte, proč souhlasíte či nesouhlasíte s tím, že je třeba usilovat o to, aby se tato dvě práva kryla v co největším počtu případů.
22. Vymezte možné souvislosti mezi politikou ve sféře bydlení a rodinnou politikou.
23. Jaké jsou zvláštnosti trhu s byty a jakým způsobem bývá tento trh regulován?
24. Jaké nástroje má stát k dispozici, rozhodne-li se formovat politiku ve sféře bydlení? Jaké jsou výhody a nevýhody těchto nástrojů?

## IV.6. Rodinná politika

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| IV.6.1.   | Cíle a kritéria pro formování rodinné politiky              | 101 |
| IV.6.2.   | Vymezení cílové populace                                    | 103 |
| IV.6.3.   | Role individua, státu, církve a trhu                        | 104 |
| IV.6.4.   | Funkce, struktura a systém řízení institucí                 | 105 |
| IV.6.5.   | Živé problémy a uplatňované nástroje řízení                 | 106 |
| IV.6.5.1. | Trendy ve vývoji rodiny v evropském kontextu ve 20. století | 106 |
| IV.6.5.2. | Problém neplacené práce v rodině                            | 107 |
| IV.6.5.3. | Problém interrupce  | 107 |

Přes různá zpochybnění zůstává rodina stále - i když v nejrůznějších podobách a s měnícími se rolami v měnícím se světě - základní buňkou sociálního života.

Rodinná politika spoluovlivňuje vnitřní i vnější podmínky vzniku, existence a zániku rodin a postavení jejich jednotlivých členů v širším právním, ekonomickém, sociálním a kulturním rámci.

### IV.6.1. Cíle a kritéria pro formování rodinné politiky

Postavení rodiny v celku sociálních vztahů může být interpretováno různě - a od těchto interpretací se také odvíjejí různá pojetí rodinné politiky.

*Konzervativní* interpretace pojímá rodinu jako základní buňku sociálního života; jedinci na jedné straně a stát na straně druhé ji mají všemožně podporovat, v případě nutnosti se jí i podřídit. Je preferován patriarchální model nukleární rodiny s tradiční dělbou práce a moci mezi mužem a ženou (muž jako živitel, žena jako pečovatelka) a autoritativním stylem výchovy dětí. Kritériem relevantním pro konzervativní interpretaci může být stabilita rodiny, měřená například rozvodovostí, počtem dětí v úplných a neúplných rodinách, podílem dětí narozených mimo manželství, podílem žen v domácnosti ad.

*Kolektivistická* interpretace pojímá rodinu jako instituci přežívající z minulých sociálně ekonomických formací. Individua se podle ní postupně oprostí od závislosti na rodině, jejíž funkce (ekonomické, výchovné i pečovatelské) převezmou jiné specializované sociální instituce řízené státem; to jedincům umožní se stále více identifikovat s hodnotami a cíli daného společenství. Podstatou této interpretace je snaha rodinu "vyvlastnit". Kritériem relevantním pro kolektivistickou interpretaci může být rozsah a dostupnost veřejných služeb nahrazujících tradiční role rodiny.

*Liberální* interpretace uznává instituci rodiny jako vhodného místa pro uspokojování nejrůznějších životních potřeb individuí. V tomto smyslu je rodina pojímána jako prostředek seberealizace individua. Proto tato interpretace dává - na rozdíl od interpretace konzervativní - přednost pestrosti rodinných forem, odvíjejících se od měnících se životních stylů a hodnotových orientací a zájmů lidí, a permissivnímu způsobu výchovy dětí. Tato interpretace v sobě skrývá posun směrem k "privatizaci" rodiny. Kritériem



relevantním pro liberální interpretaci může být širší voleb, kterou lidé disponují při rozhodování o té či oné formě rodinného soužití.

*Feministická* interpretace chápe tradiční patriarchální model rodiny jako instituci, která ženu znevolaňuje a v níž má tudíž nerovnoprávné postavení. Cílem rodinné politiky je postavit ženu na roveň mužů v právech i ve sdílení odpovědnosti za rodinu.

Všechny interpretace (kromě konzervativní) mohou pracovat s kritériem rovnosti příležitostí: mezi generacemi, uvnitř generací, mezi různými sociálními skupinami, v závislosti na pohlaví a sexuální orientaci ad. Každé z uvedených pojetí se může prostředně promítnout do konkrétních politických preferencí.

#### **Příklad:**

Srovnaj rozdílné koncepty rodinné politiky formulované v Norsku v 80. letech (paragraf II.4.2. kapitoly o teorii sociální politiky).

Moderní státy věnují - bez ohledu na ideologické zabarvení své politiky - životním podmínkám rodin velkou pozornost. Například *Sullerotová* (podle Demografie 1993) upozornila na podivuhodnou shodu v názorech na rodinu téměř ve všech evropských zemích po druhé světové válce: bez ohledu na politické uspořádání se shodují v tom, že rodina musí být pod ochranou státu.

Cíle rodinné politiky bývají těsně spjaty s cíli populační (natalitní) politiky, snaží se ovlivnit reprodukční chování obyvatelstva.

#### **Příklad:**

Zatímco ve většině evropských zemí klesala porodnost natolik, že byla přijímána pronatalitní opatření, mnohé rozvojové země (např. Čína a Indie) zažívají opačný problém: rychlý růst populace, kterému se snaží zabránit protinatalitní politikou.

Na základě kritiky, že orientace na opatření podporující natalitu vedla k soustředění zájmu pouze na mladou rodinu, se v poslední době začíná uplatňovat širší hledisko celého rodinného (resp. životního) cyklu (Alan 1989; Demografie 1993). Kromě kvantitativních zřetelů, vyjadřovaných například porodností, hrubou a čistou mírou reprodukce, sňatečností, potratovostí a rozvodovostí, se berou v potaz i kvalitativní aspekty reprodukce populace, zvláště zdraví matek a dětí.

Rodinné politice jde dále o ekonomickou, sociální a právní ochranu a podporu rodin a jejich závislých členů (dětí, starších osob, osob nemocných a invalidních) a o řádnou výchovu dětí.

Rodina se může stát zdrojem nejvyššího životního uspokojení, právě tak jako příčinou životních frustrací či dokonce osobních tragédií. Ďábelský záluď spočívá v tom, že krize rodiny bývá jejími členy vnímána jako individuální osobní selhání, i když příčiny této krize mohou ležet mimo rodinu, v oblasti hospodářských, sociálních a politických podmínek a vztahů.<sup>8</sup> Vzhledem k tomuto zakotvení rodiny v síti politických, ekono-

<sup>8</sup> Jeden ze závěrů symposia *Socialistický způsob života jako sociální realita III*, pořádaného katedrou sociologie FF UJEP Brno v roce 1986.

mických a sociálních vztahů patří formování a realizace rodinné politiky k nejobtížnějším úkolům, s nimiž se praktická sociální politika setkává.

#### **IV.6.2. Vymezení cílové populace**

Cílovou populací rodinné politiky jsou (aktuální nebo jen potenciální) rodiny nebo jejich (aktuální či potenciální) členové. Rodina je skupinou jednotlivců spojených pokrevním příbuzenstvím, sňatkem či adopcí, kteří vytvářejí ekonomickou jednotku a jejíž dospělí členové jsou odpovědní za výchovu dětí (Giddens 1989).

V našem kulturním kontextu lze stále aplikovat klasické *Murdockovo* (1949) vymezení rodiny pomocí jejich čtyř základních charakteristik:

- sexuální soužití rodičů
- legitimní reprodukce potomstva
- péče o děti a zodpovědnost za jejich výchovu
- ekonomická spolupráce (přinejmenším ve spotřebě).

Rodinná politika musí věnovat pozornost také funkcím rodiny v péči o její jednotlivé členy.

Nejběžnější formou rodiny v moderních společnostech je *nukleární rodina*, tzn. rodina sestávající z partnerů a (vlastních či adoptovaných) dětí, o něž se partneři starají ve společné domácnosti. Stále se setkáváme i s "širší rodinou", vyznačující se bohatší sítí příbuzenských vazeb než pouze vazeb partnerských, rodičovských, případně sourozeneckých.

Někdy je užitečné rozlišovat rodinu vícegenerační (čtyř, tří, dvougenerační) či netradiční formy rodiny (např. soužití dvou homosexuálních partnerů). Je možné také zavést obecný pojem *modální rodiny*, zahrnující (kromě rodiny nukleární) "... také neúplné rodiny s jedním rodičem, bezdětná manželství, nesezdaná soužití, rodinné sítě vzniklé z opakovaných sňatků rozvedených osob atd." (Alan a kol. 1989:5).

Z hlediska shromažďování empirického materiálu, ale i formování a realizace rodinné politiky, je důležitý pojem *domácnosti*. Domácnost je vymezována jako zároveň rezidenční i ekonomická jednotka, tvořená nejčastěji rodinou, ale také více rodinami, členy rodu nebo jinými skupinami osob.

Domácnosti se dělí na domácnosti bytové, hospodařící a cenzové. *Bytová domácnost* je seskupením lidí žijících v jednom bytě; *hospodařící domácnost* je společně hospodařící seskupení lidí žijících v jednom bytě. *Cenzová domácnost* je nejmenší kolektivita osob spojených společným bydlením, hospodařením a příbuzenskými vztahy. Cenzové domácnosti se dále dělí na úplné rodinné domácnosti, neúplné rodinné domácnosti (schází jeden z partnerů), vícečlenné nerodinné domácnosti a domácnosti jednotlivců. V jednom bytě tedy může žít více hospodařících a cenzových domácností právě proto, že buď chtějí bydlet a/nebo hospodařit společně, nebo nemají možnost žít odděleně (Demografie 1993).

Objekty rodinné politiky mohou být, v závislosti na politických preferencích:

- lidé připravující se na partnerský vztah, rodinný život a rodičovství
- jednotlivci ve specifické rodinné situaci (pracující ženy-matky, děti určené k adopci, nastávající svobodné matky, osamělí staří lidé apod.)

- všechny rodiny bez rozdílu nebo rodiny vymezené nějakou univerzální charakteristikou (např. rodiny s nezaopatřenými dětmi)
- rodiny sociálně potřebné; jde o rodiny pod hranicí chudoby, s nezaměstnanými členy, sociálně izolované, neintegrované, rodiny se sociálně nesoběstačnými členy (dětí, starší občané, invalidé, nemocní)
- rodiny sociálně patologické (charakterizované výskytem násilí, zneužíváním či týráním dětí, zanedbáváním výchovy a péče o děti, alkoholismem rodičů, rozpadem partnerského vztahu).

Soužití muže a ženy v rodině ani rodičovství nemusí být vázáno na formální stvrzení vztahu sňatkem: může jít i o soužití druhá a družky nebo o soužití na divoko, "na hromádce". Nesezdané dlouhodobé partnerské soužití (kohabitanace) i přivedení dítěte na svět mimo manželství nabývají v Evropě relativně i absolutně na významu.

#### **Příklad:**

Na konci 80. let činila proporce dětí narozených mimo manželství v Řecku 2,1%, v (tehdejší) západní Německu 10%, ve Francii 26,3% a v Dánsku 44,7%.

Formy rodinného života jsou kulturně podmíněny. Například Romové jsou zvyklí žít ve velkých rodinných skupeních, "širších rodinách", čítajících často desítky členů; pocit rodinné sounáležitosti u nich sahá podstatně dále než v rodinách 'gádžů'. Je proto značně riskantní uplatňovat v romském prostředí rodinnou politiku vyvinutou pro běžnou nukleární rodinu majoritní populace (dva rodiče, dvě děti).

#### **IV.6.3. Role individua, státu, církve a trhu**

Život člověka v rodině může být jak zdrojem pocitů maximálního životního uspokojení a harmonie, tak zdrojem frustrace a chronické nespokojenosti, která může vyústit až do násilí, vražd a sebevražd. Míra vybavenosti pro život v rodině se velmi různí v závislosti na osobnostních charakteristikách jedinců, na zkušenostech z rodiny původu a na efektivnosti výchovy k partnerství a rodičovství. Uvnitř rodiny dochází k hledání dynamické rovnováhy mezi uspokojováním zájmů a potřeb jejich jednotlivých členů, k vyjednávání, ke směně, k jednání altruistickému i egoistickému. Rodina je otevřena navenek, a tudíž vystavena působení vnějšího prostředí.

Součástí rodinné politiky je právní regulace vztahů mezi rodinnými příslušníky. Stát se cítí do jisté míry odpovědný za úpravu vztahů mezi partnery a za ochranu práv dětí v rodině.<sup>9</sup> Činí tak podporou institutu rodiny i sankcemi zakotvenými v zákoně o rodině. Stát ovlivňuje i vnější prostředí, v němž rodiny vznikají, existují a zanikají. Účastní se vytváření příznivých hospodářských a sociálních podmínek pro život rodin a výchovu dětí, a to nejčastěji formami finanční podpory (Konopásek a kol. 1991) i (přímým nebo zprostředkovaným) poskytováním různých služeb.<sup>10</sup> V závislosti na převažující ideologii se snaží o aktivní rodinnou politiku nebo ustupuje do pozadí a

<sup>9</sup> Práva dětí byla v poslední době kodifikována i v normativních dokumentech, jako je například Listina práv dítěte.

omezuje se na intervenci pouze v případě, kdy rodina sama selhává a není schopna mobilizovat své vlastní zdroje (uplatnění principu subsidiarity).

Trh umožňuje směnu statků. Pro rodinnou politiku je významné, jak jsou rozvinuty služby usnadňující provoz domácností, jinak řečeno, jak velká část domácích prací může být substituována placenými službami.

V Čechách a na Moravě nejlivnější katolická církev má velmi blízko ke konzervativní interpretaci rodiny a jejího postavení ve společnosti. Jednoznačně dává přednost manželské formě rodinného soužití a monogamii v sexuálním životě. Vystupuje proti antikoncepci (s výjimkou metody neplodných dnů), umělému oplodnění a přerušení těhotenství, sterilizaci, instituci rozvodu. V sexuální výchově je velmi opatrná - respektuje mnohá tradiční tabu. Je stále preferován patriarchální model rodiny, byť v dnes již poněkud oslabené podobě. V rodinných vztazích se zdůrazňují hodnoty úcty k rodičům, pomoci bližním, křesťanské lásky a vzájemného porozumění (Spiazzi 1993). Obdobně chápou roli rodiny i další křesťanské církve působící v naší zemi.

#### **IV.6.4. Funkce, struktura a systém řízení institucí**

Největší pozornost je věnována pomoci rodinám s nezaopatřenými dětmi, resp. s jinými nesoběstačnými členy. V obou případech se pomoc realizuje formou finanční podpory, poskytováním služeb přímo v domácnosti nebo substitucí rodinné péče péčí ve specializovaných zařízeních.

Finanční podpora rodinám s dětmi se realizuje prostřednictvím příspěvku při narození dítěte, dětských přídavků, mateřských přídavků po dobu mateřské dovolené a rodičovských přídavků vyplácených tomu z rodičů, který o dítě pečuje. Vyplácejí se také dávky při ošetřování nemocného dítěte, existuje zvýhodněné stavební spoření, poskytují se výhodné půjčky na pořízení bytu nebo bytového zařízení, daňové úlevy rodičům nezaopatřených dětí, apod.

Částečnou nebo úplnou náhradu rodinné péče nabízejí jesle, mateřské školy, kojenecké ústavy, domovy pro děti a mládež, SOS vesničky. Zvláštním institutem rodinné péče je adopce dětí, jejichž rodiče zemřeli nebo se o ně nechťejí starat.

Rozvinulo se rovněž zákonodárství chránící těhotné ženy před ztrátou zaměstnání a zavazující zaměstnavatele přijmout ženu zpět do zaměstnání do určité doby po porodu. Významnou pomocí rodičům pečujícím o nezaopatřené děti je vytváření příznivých podmínek pro jejich uplatnění na trhu práce s přihlédnutím k jejich situaci (např. zkrácená či pružná pracovní doba, práce doma).

Finanční podpora rodinám s jinými nesoběstačnými členy se realizuje formou příspěvků členům rodiny, kteří z důvodů celodenní péče o příbuzného zůstávají doma a nemohou nastoupit do zaměstnání. Poskytují se i služby nesoběstačným lidem přímo v jejich domovech (obstarávání nákupů, příprava stravy, péče o osobní hygienu, úklid domácnosti apod.). Péči v rodině nahrazují (byť nedokonale) dětské domovy a domovy důchodců, léčebny dlouhodobě nemocných (tzv. sociální lůžka), nemocnice a psychiatrické léčebny.

Ochranu dětí před patologickými jevy v rodině formou sociální prevence, vyhledávání případů ohrožených dětí a intervence mají na starosti sociální odbory místních úřadů a v konečné instanci i soudy.

Pro kultivaci partnerských vztahů je důležitá výchova k manželství a rodičovství a sexuální výchova na školách, rodinné poradenství - předmanželské, manželské a sexuální poradny. Centra krizové intervence pomáhají řešit akutní neshody - nebo alespoň pomohou vyrovnat se s jejich důsledky.

Politika ve sféře bydlení má i svoji rodinnou dimenzi - preference při zabezpečování bytů rodinám s dětmi a pod.

Vznikají a působí různá občanská sdružení - svépomocné iniciativy, vytvářející tlak na řešení různých tíživých problémů rodin (např. sdružení pražských matek, usilující o zlepšení životního prostředí v hlavním městě).

Na centrální úrovni se formování a realizaci rodinné politiky částečně věnuje některé z resortních ministerstev, například ministerstvo práce a sociálních věcí; jako své poradní orgány pro natalitní politiku ustavují vlády populační komise.

Institucionální struktura rodinné politiky je velmi složitá, do procesu jejího formování a realizace vstupuje mnoho různých aktérů a resortismus je zde permanentní hrozbou. V zásadě bývá rodinná politika spíše konglomerátem jen volně provázaných opatření a schémat než konzistentní, funkčně propojenou soustavou. Alan a kol. (1989) vidí řešení na místní úrovni ve zřizování lokálních rodinných středisek, jejichž úkolem by bylo stimulovat a koordinovat aktivity všech zúčastněných stran. Tato střediska by se mohla stát určitou protiváhou centra, což by vedlo k reálnému přesunu kompetencí při výkonu některých funkcí rodinné politiky do regionů a obcí a k posílení participativního přístupu.

#### IV.6.5. Živé problémy a uplatňované nástroje řízení

##### IV.6.5.1. Trendy ve vývoji rodiny v evropském kontextu ve 20. století

Až do konce první poloviny tohoto století převažovaly konzervativní koncepce rodinné politiky se sociální kontrolou státu: rodinám se dostávalo podpory výměnou za to, že uvnitř rodiny dominovali muži jako živitelé a příjemci dávek; ženy a děti se ocitaly v podřízeném postavení. Práva rodiny převažovala nad právy jejich jednotlivých členů. Pokud se rodina rozpadla, o děti se staraly totalitní instituce sociální péče.

Po 2. světové válce došlo k protikladnému pohybu směrem k liberální koncepci: sociální práva byla přesouvána z rodin stále více na jednotlivce (ženy, děti, osoby hendikepované, staré): rodiny ztratily své 'občanství'.

U nás i v jiných zemích sovětského bloku komunistický režim "vyvlastnil" rodinu: zbavil ji báze ekonomické subjektivity a suverenity tím, že postavil mimo zákon rodinný podnik a pokusil se (neúspěšně) přesunout tradiční funkce rodiny na jiné instituce. Populace nadále měla jediný status - status státního zaměstnance. Rodiny a jejich sítě nicméně nakonec nový stát úspěšně kolonizovaly (podrobněji viz Možný 1989).

V současnosti lze v Evropě vysledovat tyto vývojové tendence (podle Donati 1992):

- dochází k dezintegraci rodiny (relativně i absolutně vzrůstá počet neúplných rodin a jednočlenných domácností, snižuje se počet manželství a zvyšuje se počet rozvodů)
- snižuje se průměrná velikost rodin (rodiny vykazují stále menší sklon k tomu, mít děti); značně k tomu přispívá ekonomická "penalizace" rodin s dětmi; v mnoha evropských zemích už i "klasická" nukleární rodina (2 dospělí, 2 děti) ztrácí na atraktivnosti ve srovnání s bezdětnou rodinou či rodinou s jedním dítětem.

- rodiny celkově stárnou

- rodiny vykazují varovné znaky psychosociální patologie (jak v párovém soužití - oddělené soužití a rozvody, tak ve vztahu k dětem - násilí, zneužívání, špatná výchova, opuštění dětí)

- narcistní a egoistické orientace uvnitř rodin nabývají na síle ve srovnání s vnitřní rodinnou solidaritou a lidskou spoluúčastí

- stále je mnoho chudých rodin bez ohledu na to, zda někteří členové těchto rodin pracují nebo žijí z podpor

- stále větší díl zdrojů je přesouván na starší generaci na úkor dětí

- slábne mezigenerační předávání kulturních vzorů a porozumění.

Závěr je podle *Donatiho* nasnadě: rodiny potřebují být znovu uznány jako plnoprávný subjekt.

##### IV.6.5.2. Problém neplacené práce v rodině

Ekonomické rozborů ukazují, že značná část společenského bohatství (odhady hovoří až o 40% běžně vykazovaného hrubého domácího produktu vyspělých zemí) je tvořena neplacenou prací v domácnostech. Tuto práci v domácnosti vykonávají převážně ženy, ať už jsou samy zaměstnány či nikoliv. Je tím zpochybněna formální rovnost mužů a žen před zákonem, neboť placená práce s sebou nese množství výhod (včetně na ni vázaných sociálních dávek). Naproti tomu neplacená práce v domácnostech (včetně péče o nesoběstačné členy rodiny) není společensky ani ekonomicky doceněna. Tato faktická nerovnost mužů a žen, vyplývající z existující dělby práce v domácnostech, přetrvává v různých sociálních a kulturních kontextech, a to včetně skandinávských zemí, které zašly v úsilí o vytvoření rovných podmínek pro ženy nejdále (Leira 1992). Nikdo dosud nenabídl uspokojivou odpověď na otázku, jaké jsou hlavní příčiny tohoto stavu.

U nás ukázal *Možný* (1983), že v tzv. dvoukariérových manželstvích pečujících o děti musí alespoň jeden z partnerů (převážně to bývá opět žena) rezignovat na plné profesionální uplatnění. Práci a péči o rodinu nelze sloučit tak, aby to či ono nepřišlo zkrátka.

Problém lze částečně řešit nabídnutím zkrácené, případně flexibilní pracovní doby rodičům nezaopatřených dětí. Deset z dvanácti členských zemí Evropského společenství (s výjimkou Španělska a Velké Británie) přijalo do roku 1991 opatření připouštějící pružnou pracovní dobu a dvě země (Řecko a Španělsko) umožňují zkrácenou pracovní dobu z důvodu péče o dítě (Dumon a kol. 1992).

##### IV.6.5.3. Problém interrupce

Umělé přerušování těhotenství patří ke kontroverzním tématům rodinné politiky a politiky vůbec (srovnej např. demonstrace za legalizaci interrupce v Irsku či přijetí protipotratového zákona v Polsku).

Pro legalizaci interrupce hovoří mnoho empirických výzkumů (včetně dlouhodobého sledování zdravotního stavu a uplatnění dětí z nechtěných těhotenství v bývalém Československu, které ukázalo, že tyto děti mají výrazně nižší šanci na úspěšný vstup do života). Kromě toho se mnohé země potýkají s populační explozí. Zkušenosti praví, že

|   |     |
|---|-----|
| V.1. Sociální politika v činnosti Rady Evropy   | 110 |
| V.2. Sociální politika v činnosti Evropské unie | 112 |
| Otázky ke kapitole V                            | 115 |

v zemích, kde je interrupce zakázána, dochází k nelegálním potratům, které jsou zdravotně značně rizikovější.

Proti legalizaci interrupce hovoří hlavně důvody etické. Jde přece o ukončení života, byť života v zárodečné podobě. Zákrok se neobejde ani bez určité míry ohrožení života ženy. Žena se v důsledku potratu může stát neplodnou.

Ukazuje se, že nechtěné početí je pouze příslovečným vrcholem ledovce. V zemích, které věnují náležitou pozornost sexuální výchově, v zemích s rozvinutou sítí poradenských služeb a s bezpředsudečnou systematickou přípravou na partnerský a rodinný život na školách, je potratovost několikanásobně nižší než v zemích, které tuto oblast výchovy a vzdělání z těchto či oněch důvodů zanedbaly.

### Otázky k subkapitole IV.6.:

25. *Jaké jsou základní interpretace postavení rodiny v celku sociálních vztahů? Z jakých sociálněpolitických doktrín vycházejí?*
26. *Charakterizujte rodinu podle jejích základních funkcí a typů. Proč se rodinná politika zabývá také domácnostmi?*
27. *Jaké mohou být objekty rodinné politiky ve vztahu k fázi rodinného cyklu nebo ke specifické situaci jednotlivých členů rodin či rodin jako celku?*
28. *Jaké mohou být klíčové motivy státu angažujícího se v rodinné politice? Jaké nástroje stát při uplatňování svého vlivu užívá a s jakými efekty?*
29. *Jaké jsou hlavní formy podpory rodin s dětmi nebo s jinými nesoběstačnými členy?*
30. *Charakterizujte problém neplacené práce v rodině z hlediska dělby práce a moci mezi členy rodiny a jejich sociálního zabezpečení. Může tomuto problému rodinná politika nějak čelit?*

Sociální politika se v moderní historii rozvíjela v rámci jednotlivých národních států. Docházelo ovšem ke srovnávání a k přebírání zkušeností z jiných zemí. Až do konce druhé světové války však byla *Mezinárodní organizace práce* jedinou institucí, která se významněji zasloužila o určitou koordinaci národních sociálních politik v mezinárodním měřítku - v tomto případě ve sféře pracovních podmínek, vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli a politiky zaměstnanosti vůbec.

V poválečném období se situace výrazně změnila. Sociální politika jednotlivých států začala být sledována a ovlivňována i mnohými dalšími mezinárodními institucemi: *Hospodářským a sociálním výborem OSN, UNESCO, Světovou zdravotnickou organizací*, v posledních dvou desetiletích stále výrazněji i *Světovou bankou* a *Mezinárodním měnovým fondem*. Formou sledování, ovlivňování a koordinace sociálních politik jednotlivých států se staly deklarace, doporučení, pakty, smlouvy a vyjednávání podmínek poskytnutí půjček a jiných forem finanční pomoci. Pro Českou republiku mají v této souvislosti bezprostřední význam evropská integrační seskupení, zejména *Rada Evropy* (Council of Europe) a *Evropské společenství* (European Community), přejmenované od 1. 11. 1993 na *Evropskou unii* (European Union). Ty však až do konce 80. let omezovaly svoji činnost na země mimo bývalý sovětský blok. Nyní se Česká republika stala řádným členem Rady Evropy, podepsala asociační dohodu s Evropskou unií - a usiluje o dosažení plnoprávného členství v této organizaci v blízké budoucnosti. Je proto záhodno studovat zkušenosti a přístupy k sociální politice přesahující hranice národních států a připravovat se na řešení problémů s tím spojených - přinejmenším v evropském kontextu.

### V.1. Sociální politika v činnosti Rady Evropy

Tato organizace vznikla v roce 1949. Podle slov její bývalé generální tajemnice *Lalumièreové* podporuje "... model pluralitní demokracie respektující lidská práva, podřízený právu, iniciující aktivní občanskou společnost, založený na tržním hospodářství a široce otevřený okolnímu světu. ... jde o umírněnou tržní ekonomiku podřízenou koektivum sociálního práva" (*Lalumièreová* 1992).

Z tohoto přesvědčení vznikla *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*, první smlouva přesouvající kontrolu a hodnocení toho, zda jsou tato základní práva a svobody respektovány, z úrovně jednotlivých států na mezinárodní úroveň. Na komisi Rady Evropy a na Evropský soud pro lidská práva se mohou s žádostmi, podněty a stížnostmi obracet přímo občané jednotlivých zemí nebo představitelé jiných států.

Zatímco Evropská úmluva je stavebním kamenem mezinárodněprávní ochrany politických práv, základním nástrojem široké ochrany hospodářských a sociálních práv se stala *Evropská sociální charta*, přijatá v roce 1961 a novelizovaná v letech 1988 a 1991 (*Evropská* 1992).

V původním znění Charty z roku 1961 se signatářské státy zavázaly, že cílem jejich politik je dosažení podmínek, ve kterých mohou být účinně uplatňována následující práva a zásady:

- Každý bude mít příležitost vydělávat si na živobytí prací, kterou si svobodně vybere.
- Všichni pracovníci mají právo na spravedlivé podmínky práce.
- Všichni pracovníci mají právo na bezpečné a zdravé pracovní podmínky.

Všichni pracovníci a zaměstnavatelé mají právo na slušnou odměnu, která zabezpečí jim i jejich rodinám uspokojivou životní úroveň.

Všichni pracovníci a zaměstnavatelé mají právo svobodně se sdružovat ve vnitrostátních nebo mezinárodních organizacích na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů.

Všichni pracovníci a zaměstnavatelé mají právo na kolektivní vyjednávání.

Děti a mládež mají právo na zvláštní ochranu před fyzickým a mravním ohrožením, kterému jsou vystaveni.

Zaměstnané ženy mají právo na zvláštní ochranu své práce v době mateřství a v obdobných případech.

Každý má právo na vhodné způsoby pomoci při volbě povolání, jež by odpovídalo jeho schopnostem a zájmům.

Každý má právo na vhodné způsoby přípravy k výkonu povolání.

Každý má právo využívat jakýchkoli opatření, která mu umožňují dosáhnout co nejlepšího zdravotního stavu.

Všichni pracovníci a osoby na nich závislé mají právo na sociální zabezpečení.

Každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na sociální a zdravotní pomoc.

Každý má právo užívat kvalifikovaných sociálních služeb.

Osoby zdravotně postižené mají právo na přípravu k výkonu zaměstnání a na profesní a sociální readaptaci, bez ohledu na původ a povahu jejich postižení.

Rodina jako základní společenská jednotka má právo na vhodnou sociální, právní a hospodářskou ochranu k zajištění svého plného rozvoje.

Matky a děti, bez ohledu na manželský a rodinný stav, mají právo na vhodnou sociální a hospodářskou ochranu.

Občané, kteří mají státní občanství kterékoli ze smluvních stran, mají právo vykonávat na území kterékoliv jiné smluvní strany jakékoliv placené zaměstnání, a to za stejných podmínek jako ti, kteří mají státní občanství této smluvní strany, s výhradou omezení založených na závažných hospodářských nebo sociálních důvodech.

Migrující pracovníci, kteří mají státní občanství některé smluvní strany, a jejich rodiny mají právo na ochranu a pomoc na území kterékoli jiné smluvní strany.

Dodatkový protokol Evropské sociální charty, přičleněný k původnímu protokolu v roce 1988, rozšířil ochranu sociálních a hospodářských práv v signatářských státech o následující oblasti:

Všichni pracovníci mají právo na stejné příležitosti a stejné zacházení v zaměstnání a povolání bez jakéhokoli rozlišování pohlaví.

Pracovníci mají právo, aby byli v rámci podniku informováni a byly jim poskytnuty konzultace o podnikové hospodářské politice.

Pracovníci mají právo podílet se na stanovení minimálních standardů a zlepšování pracovních podmínek a pracovního prostředí v podniku.

Každá starší osoba má právo na sociální ochranu.

V roce 1991 byla Evropská sociální charta znovu novelizována. Novelizace byla vedena snahou zvýšit účinnost Charty a zdokonalit její kontrolní mechanismy.

K dalším dokumentům vzniklým na půdě Rady Evropy patří *Evropská kulturní konvence* z roku 1954, stanovující základy mezivládní spolupráce v oblasti výchovy, kultury, sportu a mládeže. Z *Fondu sociálního rozvoje Rady Evropy*, založeného v roce 1956, se pak financují projekty určené na pomoc uprchlíkům, oblastem zdevastovaným zemětřesením nebo záplavami, na sociální a ekonomickou reintegraci nezaměstnaných tvorbou nových pracovních příležitostí a středisek odborné přípravy. Fond přispívá na výstavbu sociálního bydlení a na realizaci vzdělávacích a zdravotnických projektů. V roce 1964 byl přijat (a v mezidobí i revidován) *Evropský zákoník sociálního zabezpečení*, stanovující minimální úroveň ochrany v různých oblastech sociálního zabezpečení.

Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod ratifikovalo bývalé Československo v roce 1992. Ve stejném roce podepsal federální ministr práce a sociálních věcí Evropskou sociální chartu a její dva protokoly. K jejich ratifikaci Federálním shromážděním však už nedošlo.

## V.2. Sociální politika v činnosti Evropské unie

Základní motivy pro vznik Evropského společenství (dále jen: ES) v roce 1957 byly povahy hospodářské a politické. Přesto už *Římská smlouva* - první smluvní dokument ES - obsahovala i některá sociálněpolitická ustanovení. Šlo o:

- Zaručení volného pohybu a zaměstnávání občanů zemí ES v ostatních členských zemích.
- Zaručení rovnosti v odměňování mužů a žen za stejnou práci.
- Ustavení *Evropského sociálního fondu* (European Social Fund) za účelem podpory odborného vzdělávání a volného pohybu pracovníků mezi členskými zeměmi.

V 60. a 70. letech se podpora poskytovaná Evropským sociálním fondem rozšířila i na podporu zaměstnanosti v souvislosti se strukturálními změnami, kterými procházelo hospodářství členských zemí. Součástí regionální politiky ES se stal i boj s dlouhodobou nezaměstnaností v zaostávajících oblastech ES.

Významným mezníkem se stal rok 1974, kdy ES přijalo - ve zřejmé reakci na ekonomickou krizi vyvolanou ropným šokem - řadu opatření s cílem

- dosáhnout plné a lepší zaměstnanosti
- zlepšovat životní a pracovní podmínky
- zvýšit účast zaměstnanců a zaměstnavatelů na sociálním a ekonomickém rozhodování ES a účast zaměstnanců na řízení podniků.

Následovala opatření stanovující povinnost zaměstnavatelů vyjednávat se zaměstnanci v situacích, kdy hrozí hromadné propouštění a kdy dochází k reorganizaci podniků. Velká pozornost se věnovala zajištění rovných práv mužů a žen v odměňování za práci, v sociálním zabezpečení, v přípravě na povolání a v pracovních podmínkách.

V 80. letech začal Evropský sociální fond podporovat, kromě programů známých ze 60. a 70. let, také

- odvětvovou restrukturalizaci zaostávajících center těžkého průmyslu s přesunem důrazu na obchod a služby
- sociální adaptaci imigrantů.

Vycházejí z teze, že hospodářská politika je založena na dohodě mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, zahájil generální tajemník ES *Delors* v roce 1985 sociální dialog na nadnárodní úrovni - mezi představiteli ES, reprezentanty průmyslu a odborovými předáky - s cílem dosáhnout shody v základních otázkách hospodářské a sociální politiky ES, zvláště v otázkách zaměstnanosti, mzdové a investiční politiky.

Rok 1987 znamenal další důležitý předěl ve vývoji ES. Bylo přijato rozhodnutí o vytvoření jednotného trhu zboží a služeb a umožnění volného pohybu osob, práce a kapitálu (Single European Act). Realizace tohoto projektu však byla ohrožena tím, že bylo možno očekávat odliv kapitálu z členských zemí s rozvinutějším sociálním zákonodárstvím. Politici si uvědomili s novou naléhavostí, že společná evropská ekonomická politika je neuskutečnitelná bez společné evropské sociální politiky. Vyvstala naléhavá potřeba harmonizovat sociální politiku zemí ES, zvláště pak činnost soustav pracovního práva, sociálního zabezpečení a zdravotní péče.

### Příklad:

Má-li být skutečně naplněna zásada volného pohybu osob v rámci ES, například za práci, za studiem, z rodinných či zdravotních důvodů, je třeba zajistit, aby rozdíly mezi systémy sociálního zabezpečení v různých zemích neměly negativní vliv na mobilitu obyvatelstva. Občané ES nesmí ztratit určitá sociální práva ve své zemi - například nárok na starobní důchod, příspěvek v nezaměstnanosti, zdravotní pojištění, rodinné přídatky apod. Neustále se tedy pracuje na nových předpisech, sblíživších oblasti sociálního zabezpečení v různých státech.

Původní ustanovení Římské smlouvy byla doplněna mimo jiné i o řadu závazných ustanovení sociálněpolitického charakteru:

- sblížování národních soustav v oblasti péče o zdraví, bezpečnosti při práci, ochrany životního a pracovního prostředí a ochrany spotřebitelů;
- opatření stanovující minimální standardy kvality pracovního prostředí, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci;
- rozhodnutí zlepšovat ekonomickou a sociální kohezi uvnitř ES, mimo jiné podporou dialogu mezi zaměstnanci a zaměstnavateli na úrovni jeho vrcholných orgánů.

Rok 1989 znamenal vyvrcholení úsilí o obohacení činnosti ES o sociální dimenzi. Jedenáct z dvanácti členských zemí ES (s výjimkou Velké Británie) přijalo *Chartu Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků* (Community 1992). Jednotlivá závazná ustanovení tohoto dokumentu zaručují:

- svobodný pohyb pracovníků v zemích ES;
- odpovídající odměnu za vykonanou práci;
- zlepšování životního a pracovního prostředí;
- právo na sociální zabezpečení (pracovníků), případně na sociální pomoc (u nepracujících);
- svobodu sdružování zaměstnanců i zaměstnavatelů a kolektivního vyjednávání;
- přístup k odbornému vzdělávání;
- rovné zacházení bez ohledu na pohlaví;



• poskytování informací, konzultací a zajištění spolupráce pracovníků při řešení problémů zaměstnanosti na úrovni jednotlivých firem i nadnárodních společností;

- ochranu a bezpečnost zdraví při práci;
- ochranu dětí a mládeže v pracovním procesu;
- právo na starobní důchod (u bývalých pracovníků), příp. na sociální pomoc (u lidí v důchodovém věku, kteří nemají nárok na starobní důchod);
- invalidům přijetí dodatečných opatření vytvářejících lepší možnosti pro jejich sociální a profesionální integraci.

V praxi se ovšem nepodařilo odstranit latentní napětí mezi liberální filozofií jednotného trhu a korporativistickou filozofií základních sociálních práv zaručených Chartou Evropského společenství. Toto napětí může vést k výrazným politickým střetům v průběhu implementace obou dokumentů v následujících letech.

Začátkem listopadu 1993 vstoupila v platnost *Maastrichtská smlouva o Evropské unii* (Treaty 1992). Základní směřování Evropské unie bylo vymezeno takto: podporovat vyvážený a trvale udržitelný ekonomický a sociální rozvoj šetřící životní prostředí, a to vytvořením oblasti bez vnitřních hranic, posílením ekonomické a sociální soudržnosti (koheze) a solidarity mezi zeměmi Evropské unie a vytvořením ekonomické a měnové unie.

*Ekonomická a sociální soudržnost* je v dokumentu vymezena jako úsilí o snížení rozdílů mezi úrovněmi rozvoje různých regionů podporou nejméně rozvinutých oblastí, včetně zemědělských. Hlavními prostředky zajištění sociální soudržnosti se mají stát mimo jiné vysoká úroveň zaměstnanosti, zdravotního a sociálního zabezpečení, zkvalitnění vzdělávání a vyloučení jakékoliv národnostní diskriminace. Evropský sociální fond má spolu s Evropským fondem regionálního rozvoje pomáhat zaostalejším oblastem. Evropská unie se zároveň zavazuje k dodržování principu subsidiarity, to znamená, že bude zasahovat pouze tam, kde nebude možno dosáhnout cílů vytčené akce na úrovni jednotlivých členských zemí. Komise Evropské unie má podle Maastrichtské smlouvy předkládat každé tři roky zprávu o tom, jak se v rámci unie daří dosahovat ekonomické a sociální soudržnosti.

Ve zvláštní smlouvě, tvořící nedílnou součást Maastrichtské smlouvy, se členské země Evropské unie - opět s výjimkou Velké Británie - zavázaly uskutečňovat Chartu Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků, včetně koordinace svých národních sociálních politik ve všech oblastech, kterých se uvedený dokument týká.

Lze předpokládat, že zavedení jednotného evropského trhu vyvolá následující sociální změny a sociálněpolitická opatření:

- odstranění diskriminačních praktik v regulaci migrace obyvatelstva
- zavedení jednotné podoby pracovních smluv
- sblížování národních soustav sociálního zabezpečení
- přijetí nadnárodních právních norem v oblasti kontroly činnosti nadnárodních korporací
- vznik jednotného pracovního práva v zemích Evropské unie.

Tento vývoj naznačuje, že integrační proces v rámci Evropské unie:

- vychází z etického a kulturního fundamentu evropské civilizace
- má svoji dimenzi politickou, ekonomickou, sociální a regionální
- sladování sociálních politik pojímá jako organickou součást integračních snah.

Bude-li se tedy Česká republika chtít rychle a úspěšně zapojit do procesu evropské integrace, stane se koordinace a sblížování její sociální politiky se sociální politikou zemí Evropské unie nutnou podmínkou realizace tohoto náročného cíle.

## Otázky ke kapitole V:

1. Čím vším se praxe sociální politiky předlistopadového Československa odlišovala od ustanovení Evropské sociální charty?
2. Charakterizujte politiku Rady Evropy v její dimenzi politické, ekonomické a sociální.
3. Jak se vyvíjela sociální politika v činnosti Evropského společenství od jeho založení do roku 1989?
4. Jaká je obsahová souvislost Maastrichtské smlouvy o Evropské unii a Charty Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků?
5. Jaké jsou hlavní překážky harmonizace sociálních politik států sdružených v Evropské unii? Proč si přes tyto obtíže vytkly členské země Evropské unie za cíl o tuto harmonizaci usilovat?

## VI. VÝVOJ SOCIÁLNÍ POLITIKY V ČESKÉ REPUBLICI V LETECH 1990-1993<sup>1</sup>

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| VI.1.     | Vnější kontext transformace sociální politiky                                       | 117 |
| VI.2.     | Hodnotové orientace obyvatelstva České republiky                                    | 117 |
| VI.3.     | Sociálněpolitické doktríny  | 118 |
| VI.4.     | Změny institucionálních rámců, režimů<br>a efektů fungování sociálních politik      | 121 |
| VI.4.1.   | Politika zaměstnanosti  | 121 |
| VI.4.2.   | Politika sociálního zabezpečení   | 122 |
| VI.4.2.1. | Sociální pojištění  | 123 |
| VI.4.2.2. | Státní sociální podpora   | 124 |
| VI.4.2.3. | Sociální pomoc  | 124 |
| VI.4.3.   | Zdravotní politika  | 125 |
| VI.4.4.   | Vzdělávací politika   | 126 |
| VI.4.5.   | Politika ve sféře bydlení   | 127 |
| VI.4.6.   | Rodinná politika  | 128 |
| VI.5.     | Sociální politika v České republice - vývojová<br>ohrožení a rozvojové příležitosti | 129 |
| VI.5.1.   | Vývojová ohrožení   | 129 |
| VI.5.2.   | Rozvojové příležitosti  | 129 |
|           | Otázky ke kapitole VI   | 129 |

<sup>1</sup> Aktuální situace se v době, kdy se čtenáři tato kniha dostane do ruky, může lišit od stavu koncem roku 1993, kdy byl rukopis odevzdán nakladateli. Prosím čtenáře, aby vzal tuto skutečnost na vědomí.

### VI.1. Vnější kontext transformace sociální politiky

Určující tendencí polistopadového vývoje České republiky bylo úsilí o realizaci "volby společnosti", jež by se programově a zásadně distancovala od "reálně socialistické" minulosti. Prostředkem k tomu se staly

- posilování demokratických institucí (pluralita politických stran, fungování zastupitelských sborů, nezávislé soudnictví, svoboda tisku)
- zásadní změna forem vlastnictví, s preferencí (a postupným rozšiřováním) soukromého vlastnictví formou restituce a privatizace
- podpora volného trhu.

### VI.2. Hodnotové orientace obyvatelstva České republiky

Takové zásadní změny nejsou realizovatelné bez trvalé podpory veřejnosti. Většina českých občanů považovala probíhající změny ve společnosti za správné (Matějí a Řeháková 1992). Výkonový princip měl v hodnotových orientacích občanů převahu před rovnostářským principem; byl více přijímán vzdělanějšími vrstvami společnosti. Na druhé straně existovaly skupiny občanů, kteří probíhající změny přijímali rezervovaněji nebo je považovali za nespravedlivé. Byli to zejména lidé s nižší životní úrovní, lidé se základním vzděláním, lidé, kteří byli v minulosti politicky aktivní, dále nekvalifikovaní manuální dělníci, rolníci a administrativní pracovníci.

Zajímavé výsledky přinesl reprezentativní výzkum hodnotových orientací obyvatelstva České republiky, realizovaný v rámci mezinárodního srovnávacího výzkumu hodnotových orientací obyvatelstva: srovnej tabulky 6 až 8.

**Tabulka 6** Preference odpovědí na otázku o cílech země pro nejbližších 10 let

|  |       |
|--|-------|
| stabilní ekonomika .....   | 56,4% |
| boj s kriminalitou .....   | 18,1% |
| pokrok směrem od neosobní k humánnější společnosti .....                           | 16,2% |
| pokrok směrem ke společnosti, kde myšlenky jsou<br>hodnoceny více než peníze ..... | 7,2%  |
| nevím .....  | 1,5%  |

Zdroj: Bártová (1992)

**Tabulka 7** Důležitost hodnot svobody a rovnosti

|  |       |
|--|-------|
| rovnost i svoboda jsou důležité, ale svobodu považuji za důležitější ..... | 59,2% |
| rovnost i svoboda jsou důležité, ale rovnost považuji za důležitější ..... | 31,4% |
| nesouhlasím ani s jedním z těchto tvrzení .....                            | 5,3%  |
| nevím .....  | 4,1%  |

Zdroj: Bártová (1992)

## Tabulka 8 Jaká je základní příčina výskytu lidí, kteří si nejsou schopni sami v nouzi pomoci

|   |       |
|---|-------|
| protože jsou líní a nemají dost vůle .....        | 47,8% |
| protože je to nevyhnutelný důsledek pokroku ..... | 19,8% |
| protože neměli štěstí .....                       | 10,9% |
| protože naše společnost je nespravedlivá .....    | 10,4% |
| nesouhlasím ani s jedním z těchto tvrzení .....   | 6,2%  |
| nevím .....                                       | 5,0%  |

Zdroj: Bártová (1992)

V březnu 1993 realizoval *Institut pro výzkum veřejného mínění* reprezentativní výzkum názorů obyvatelstva České republiky na to, jak se česká vláda stará o řešení jednotlivých problémů občanů. Nejlépe - v průměru mírně pozitivně - bylo hodnoceno řešení problémů dotýkajících se vztahů se Slovenskem, postup ekonomické reformy a energetická politika. V průměru mírně negativně byla hodnocena politika vlády ve vztahu k nezaměstnanosti a k rasovým problémům. Výrazněji negativně byl hodnocen vývoj životní úrovně, situace ve zdravotnictví, školství a politika ve sféře 'sociálních jistoť'. Značně negativně pak dopadla vláda v hodnocení zemědělské politiky, politiky v oblasti životního prostředí a boje s kriminalitou.

Lze shrnout, že občané České republiky na začátku 90. let ve své většině preferovali liberální hodnoty, tzn. osobní svobodu a převzetí odpovědnosti za vlastní osud. Většina občanů také souhlasila s tezí, že zdar ekonomické reformy je klíčovým předpokladem pro úspěšné překonání společenské krize způsobené předchozím režimem. Zároveň však nenechávali bez povšimnutí problémy vznikající v dalších sférách veřejného života, včetně sociálního zabezpečení, školství, zdravotnictví, rasových problémů, boje s kriminalitou ad.

### VI.3. Sociálněpolitické doktríny

Reálné změny institucionálních rámců a režimů sociálních politik se odehrávaly na pozadí střetů různých sociálněpolitických doktrín:

#### Celostní strategie sociálních transformací

Tato koncepce sociální transformace vznikla na půdě Programové komise *Občanského fóra* v prvních měsících po listopadu 1989 (Potůček 1990a, 1990b). Opírala se o teoretické vymezení podmínek kultivace a uplatnění lidského potenciálu<sup>2</sup>; míru rozvoje a uplatnění lidských dispozic a sklonů prosazovala jako základní kritérium sociálního rozvoje.<sup>3</sup> Skládala se z dílčích strategií obnovy a podpory zdraví, akcelerovaného rozvoje vzdělanosti, poskytnutí šancí na slušné bydlení všem, poskytnutí sociální opory

<sup>2</sup> Srovnej kapitolu II.4.1.

<sup>3</sup> Při identifikaci konkrétních cílů a cest a nástrojů jejich dosažení se opírala o celou řadu odborných prací různých týmů, které pracovaly v "šedé" zóně společenských věd a aplikovaného výzkumu už před listopadem 1989. Zabývaly se zaměstnaneckou politikou, zdravotní politikou, rodinnou politikou, sociálním zabezpečením, problémy sociálního rozvoje regionů a některých resortů (horníci, hutníci, strojaři). Systematicky byl rozvíjen i sociálně-ekonomický výzkum odvětví rozvoje člověka (školství, zdravotnictví, kultury, tělesné kultury a sociální péče).

potřebným, poskytnutí šancí na uplatnění podle dispozic, podpory rozvoje participativní demokracie, pomoci rodině a rozvoje služeb volného času.

Tato doktrína vycházela z několika principů:

- tvořit koncepci sociální politiky spolu s koncepcí ekonomické politiky státu
- vyvinout institucionální a finanční nástroje sociální politiky odpovídající měnícím se podmínkám (daňová, úvěrová a dotační politika, rozšiřování pravomocí místních úřadů a orgánů samosprávy ad.)
- orientovat se na obce jako na základní jednotky odpovědné svým občanům za sociální politiku v rámci obecně stanovených podmínek
- podporovat partnerskou spoluúčasť občanů na koncipování a realizaci sociální politiky formou veřejných diskusí
- podporovat svépomocná sdružení, soukromé a institucionální iniciativy (organizačně, finančně a poradenstvím)
- uplatňovat finanční politiku "rozumné dostatečnosti": nerozhazovat, ale pokrýt základní potřeby; součástí takové politiky je i disponování s rezervními finančními prostředky - pro naléhavé případy, jež by, neošetřeny, vedly ke ztrátám nevratného charakteru.

Obsahově byla tato sociálněpolitická doktrína blízká

- širšímu pojetí sociální politiky (Gesellschaftspolitik), zahrnujícímu mimo jiné i takové oblasti, jako je péče o zdraví, vzdělanost, aktivní zaměstnanecká politika, rodinná politika, bydlení, pomoc slabým, invalidním a starým občanům
- obecnému cíli vytváření příznivých ekonomických, politických a sociálních podmínek pro kultivaci a uplatnění dispozic a sklonů lidí.

Tato doktrína byla formulována v mimořádné situaci těsně po zhroucení komunistického režimu. Neměla naději na prosazení v praxi, a to přinejmenším ze dvou důvodů:

- pro první fázi transformace postkomunistických společností byl typický akutní nedostatek finančních, intelektuálních a organizačních zdrojů, které by pro realizaci takové doktríny byly nezbytné
- ani lidé sami neměli sklon ztotožnit se s takovou doktrínou (srovnej předchozí paragraf o hodnotových orientacích obyvatelstva).

#### Vládní scénář sociální reformy

Scénář sociální reformy, vypracovaný na Federálním ministerstvu práce a sociálních věcí ve spolupráci s řadou odborníků, byl dílčím způsobem uplatňován v činnosti federální vlády ČSFR a vlády ČR od poloviny roku 1990 do poloviny roku 1992. Vycházel z předpokladu, že sociální a ekonomická reforma jsou spjaty, podmiňují se navzájem. "Sociální únosnost hospodářské reformy, promyšlená sociální politika a její změny jsou jedním z pilířů transformace ekonomiky, protože vytváření přijatelných sociálních podmínek ovlivňuje vztahy lidí k ekonomické reformě a formuje jejich jednání" (Miller a kol. 1993:7).

Jako základní kameny sociální reformy byly vymezeny:

- aktivní politika zaměstnanosti
- liberalizace a pluralizace systému sociálního zabezpečení
- založení záchranné sociální sítě.

Sociální reforma tak byla de facto redukována na problém, jak koncipovat a realizovat

a. politiku zaměstnanosti

b. univerzální a jednotný státní systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval:

- povinné zdravotní, nemocenské a důchodové pojištění a dobrovolné připojištění individuální i skupinové;
- státní sociální podporu pro případ výskytu státem uznaných sociálních událostí;
- státní sociální pomoc podmíněnou potřebností po vyčerpání všech ostatních možností zabezpečení a pomoci a při neschopnosti občana postarat se o sebe.

### Neoliberální doktrína

Tato doktrína, opírající se o teoretické koncepty *Friedmana, von Hayeka, Nozicka* a dalších, nacházela svůj výraz ve vystoupeních a praktickém úsilí mnoha ekonomů podílejících se na činnosti bývalé federální vlády ČSFR a vlády ČR po volbách v letech 1990 a zejména pak po roce 1992. Vycházela z předpokladu, že při koncipování legislativních a ekonomických podmínek fungování společnosti je třeba maximalizovat uplatnění trhu a roli státu redukovat na nezbytné minimum. Tento přístup vedl k diskvalifikaci mnoha institucí a přístupů státu veřejných sociálních služeb (welfare state), mj. i rozsahu a mechanismů redistribuce zdrojů prostřednictvím státního rozpočtu. Nejlépe ji vystihl slogan premiéra Klause, že "nejlepší sociální politikou je silná tržní ekonomika".

Konfrontována s konkrétní sociální a ekonomickou situací v České republice ve sledovaném období, plnila tato doktrína spíše destrukční funkci ve vztahu k etatistické direktivní praxi sociální politiky přežívající z předlistopadového období a legitimizační funkci ve vztahu k nově vznikajícím institucím (Potůček 1994). V plném rozsahu svých teoretických premis byla v sociálněpolitické praxi nerealizovatelná.<sup>4</sup>

### Program vlády České republiky (1992)

V tomto programu byla zdůrazněna priorita ekonomické reformy, vytvářející klíč k úspěchu v ostatních oblastech života společnosti. Místo plošného univerzalistického modelu sociální politiky, známého z minulosti, se předpokládalo zavedení modelu preferujícího adresnost poskytování sociální podpory a pomoci skutečně potřebným. Sociální politika se měla rozvíjet na bázi uplatnění principů subsidiarity a solidarity, tzn. budováním soustav sociální politiky odzdoła nahoru a tak, že hierarchicky vyšší články začne působit až v situaci, kdy existující problém nebylo možno vyřešit na nižší úrovni. Přitom se hledal soulad mezi jedinci a různými sociálními skupinami uvnitř dané společnosti cestou vzájemné podpory a pomoci. Předpokládalo se, že lidé disponující většími zdroji poskytnou část těchto zdrojů těm, kteří jich nemají dostatek k tomu, aby jim to stačilo na lidsky důstojný a uspokojující život.

<sup>4</sup> Vláda se ve svých stanoviscích překvapivě odchylovala od důsledné aplikace neoliberální koncepce, např. tam, kde by mohla přijít o dispoziční právo se značnými finančními prostředky soustředěnými ve Fondu sociálního pojištění.

## VI.4. Změny institucionálních rámců, režimů a efektů fungování sociálních politik

Zásadní změnou celkového rámce fungování sociálněpolitických institucí se po listopadu 1989 stalo:

- zrušení povinnosti pracovat a zároveň zrušení "práva na práci"
- zrušení státního monopolu v organizaci a poskytování sociálních služeb
- reforma sociálního zabezpečení a péče o zdraví na bázi povinného pojištění.

S postupující transformací ekonomiky zároveň docházelo ke:

- snižování životní úrovně širokých vrstev populace, což pro mnoho sociálních skupin představovalo aktuální ohrožení chudobou
- zrodu (či spíše rozšiřování okruhu) deklasovaných skupin obyvatelstva (lidí bez přístřeší, lidí dlouhodobě nezaměstnaných, toxikomanů, kriminálních recidivistů ad.) s tomu odpovídajícím tlakem na činnost schémat a institucí sociální pomoci.

### VI.4.1. Politika zaměstnanosti

Již v roce 1990 byla na základě vzájemných dohod ustavena tripartitní instituce, *Rada hospodářské a sociální dohody*. Na její půdě probíhala jednání mezi federální vládou (resp. národními vládami), odbory a reprezentanty zaměstnavatelů o zásadních otázkách regulace mezd a platů prostřednictvím kolektivních smluv mezi zaměstnavateli a jejich sdruženími a odborovými organizacemi, o mechanismech řešení kolektivních pracovních sporů i o dalších významných otázkách - formování sociálního a zdravotního pojištění, podobě daňové reformy apod.

V roce 1990 byla také přijata koncepce utváření trhu práce, kde rozhodujícím prvkem se staly *úřady práce*. K jejich funkční náplni patřilo:

- vyplácení dávek v nezaměstnanosti
- informování o volných pracovních místech
- poradenské služby
- vytváření veřejně prospěšných pracovních míst
- vyhodnocování trhu práce
- podněcování podnikání
- kontrola subjektů trhu práce
- odborná příprava a rekvalifikace
- tvorba programů pracovního uplatnění (Mind'ašová - Kovt'uk 1991).

*Cranston* (1992) uvádí, že existovaly velké rozdíly v tom, jak se ujalých povinností; v mnoha případech se jim podařilo nalézt specifická řešení, odpovídající konkrétní situaci v daném regionu.

Vedla se i diskuse o vhodnosti či nevhodnosti uzákonění minimální mzdy.<sup>5</sup> *Tomeš* (1991) se domníval, že pro (bývalou) ČSFR je v podmínkách přechodu k tržní ekonomice uzákonění minimální mzdy vhodným opatřením. Hlavním cílem je podle něj re-

<sup>5</sup> Srovnej kapitolu IV.1.5.3.

dukce chudoby či záchranná sociální síť, která by neměla dovolit propad do stavu chudoby. *Vykopal* (1991:35) naopak zastával názor, že takové záruky se stávají privilegiem těch, kteří jsou zaměstnaní, vůči nezaměstnaným: ten, kdo je zaměstnan, má privilegium vydělat si garantovanou mzdu za cenu toho, že jiný nenajde práci... Hraniče minimální mzdy byla zavedena nařízením vlády v roce 1991 a poté několikrát upravena v závislosti na růstu životních nákladů.

V roce 1991 byl přijat zákon o zaměstnanosti (v roce 1992 novelizován), dále zákon o kolektivním vyjednávání, zákon o odstupném poskytovaném při skončení pracovního poměru a novela zákoníku práce.

Vlády a parlamenty přijaly koncepci plně efektivní zaměstnanosti. Jde o politiku zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plně, produktivní a svobodně zvolené zaměstnanosti. Právním na zaměstnání se rozumí právo občanů na zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání, na rekvalifikaci a na hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání. Nejde ovšem o právo na jakoukoliv, tedy i zbytečnou práci, ale jen na práci užitečnou, společensky účelnou, přispívající k celkové ekonomické efektivnosti a k rozvoji společnosti.

Zákon o kolektivním vyjednávání upravil proces kolektivního vyjednávání mezi odborovými orgány a zaměstnavateli, jehož účelem je uzavření kolektivní smlouvy, řešení případných kolektivních sporů a použití krajního prostředku v tomto sporu - stávky a výluky.

Do roku 1990 byla u nás nezaměstnanost zanedbatelná, od začátku roku 1991 však - přes drobné oscilace - roste. Na začátku roku 1992 stoupla nezaměstnanost na téměř 4% na úřadech práce registrovaných nezaměstnaných, zatímco v polovině roku 1993 představovala necelá 3% práceschopného obyvatelstva. Ke konci roku 1993 se nezaměstnanost registrovaná úřady práce opět přiblížila 4%, zatímco nezaměstnanost zjištěná výběrovým šetřením Českého statistického úřadu byla přibližně o 1% vyšší. Existovaly i výrazné rozdíly mezi jednotlivými oblastmi - od mizivé nezaměstnanosti v Praze a v Chebu až po téměř 8% nezaměstnanost v některých okresech na severu Moravy.

Rostla i tzv. dlouhodobá nezaměstnanost, tzn. počet lidí, kteří nenacházejí práci po delší dobu. Zde hrozí riziko - známé ze západních zemí -, že tito lidé ztratí zájem o práci a vytvoří enklávy chudoby, parazitního způsobu života, kriminality a průvodních negativních jevů.

#### VI.4.2. Politika sociálního zabezpečení

V roce 1990 byla uvedena do života nová organizace a systém řízení sociálního zabezpečení, které představovaly *Správy sociálního zabezpečení*. Byla přijata novela zákona o sociálním zabezpečení, řešící sociální zabezpečení samostatně výdělečně činných osob. Byly rovněž přijaty hlavní principy financování sociálního zabezpečení, zásady valorizace vyplácených důchodů a zásady přehodnocení osobních důchodů. Začaly se odstraňovat rozdíly mezi starými a nově přiznanými důchody.

V roce 1991 byla zpracována a ke schválení předložena řada legislativních opatření, jako například stanovení podmínek a způsobu pravidelného zvyšování důchodů. Dále bylo provedeno dvojí zvýšení vyplácených důchodů. Dalšími opatřeními v důchodovém zabezpečení byly: zavedení vdoveckého důchodu, nová úprava zabezpečení občanů ko-

najících službu v ozbrojených silách nebo civilní službě a členů jejich rodin státními dávkami, stanovení způsobu zvýšení výdělku pro účely vyměření důchodu občanům, kterých se týká zákon o mimosoudních rehabilitacích. Zákonem bylo umožněno důchodové připojištění.

V roce 1992 byly přijaty zákony umožňující přechod k nové soustavě sociálního zabezpečení, sestávající ze:

a. *sociálního pojištění*, které bude občany zabezpečovat v předvídatelných životních situacích (invalidní, pozůstalostní a starobní důchody, nemocenské dávky)

b. *státní sociální podpory* ve společensky uznaných sociálních situacích, na něž není možné se předem připravit (mateřství, výchova dítěte, invalidita, sociální prevence, sociálně právní ochrana ad.)

c. *sociální pomoci*, aktivované v situaci sociální nebo hmotné nouze, není-li jedinec schopen či nemůže-li se o sebe postarat (zvláště dávky zajišťující příjem na úrovni uznaného životního minima a služby sociální péče).

##### VI.4.2.1. Sociální pojištění<sup>6</sup>

Reforma sociálního pojištění je založena na představě tří stavebnicově uspořádaných "stupňů":

- základem bude soustava sociálního pojištění, povinná pro všechny výdělečně činné osoby, koncipovaná buď jako veřejnoprávní soustava, nebo jako státní systém s financováním odděleným od státního rozpočtu, v každém případě však garantovaná státem;
- nad základní sociální pojištění bude umožněno kolektivní nebo individuální připojištění (podnikové či profesní systémy vznikající např. na základě kolektivního vyjednávání mezi odborovými orgány a zaměstnavateli nebo soukromé připojištění u komerčních institucí); jde o tzv. doplňkové důchodové systémy;
- v rámci třetího stupně se občané budou moci rozhodovat pro individuální zvýšení úrovně příjmů formou spoření, nákupem cenných papírů apod.

V roce 1992 byla přijata zákonná úprava stanovující procentní výše příspěvků z mezd zaměstnanců či výdělků samostatně výdělečně činných osob na povinné sociální pojištění v roce 1993. Příspěvek zaměstnavatele činil 27% z úhrnu příjmů zaměstnanců, z toho 3,6% na nemocenské pojištění, 20,4% na důchodové zabezpečení a 3% na státní politiku zaměstnanosti. Příspěvek zaměstnance činil 9% z úhrnu příjmů, z toho 1,2% na nemocenské pojištění, 6,8% na důchodové zabezpečení a 1% na státní politiku zaměstnanosti. Příspěvek osob samostatně výdělečně činných tvořil 36% z vyměřovacího základu, přičemž tímto základem byla částka, kterou si tato osoba sama určila. 4,8% šlo u těchto osob na nemocenské pojištění, 27,2% na důchodové zabezpečení a 4% na státní politiku zaměstnanosti. Vyměřovací základ byl původně stanoven na minimálně 45% příjmu ze samostatně výdělečně činnosti po odpočtu výdajů. Po jednání v rámci tripartitní komise došlo začátkem roku 1993 ke snížení tohoto podílu o 10% na 35%.

V rámci povinné soustavy sociálního pojištění se připravovalo zvýšení věkové hranice odchodu do starobního důchodu u mužů i žen v horizontu kolem roku 2015 na minimální úroveň 60-65 let u žen a 62-65 let u mužů.

<sup>6</sup> Podle Dostál (1993), Miller a kol. (1993).

#### VI.4.2.2. Státní sociální podpora

Na rozdíl od sociálního pojištění byla státní sociální podpora hrazena z prostředků státního rozpočtu. Převážně šlo o podporu rodinám s dětmi. Tato podpora byla realizována prostřednictvím následujících dávek:

- přídavky na děti
- mateřský příspěvek
- rodičovský příspěvek
- příspěvek při ošetřování člena rodiny
- příspěvek při narození dítěte
- příspěvek při péči o dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě
- dávky pěstounské péče.

Kromě toho se vyplácel i příspěvek na pohřeb, zaopatřovací příspěvek pro manželky vojáků v základní vojenské službě a státní vyrovnávací příspěvek. Výše příspěvků byla odvozována od částek životního minima a čas od času se zvyšovala, aby držela krok s postupující inflací.

Bylo připraveno a postupně realizováno zavedení nových dávek státní sociální podpory, jako například příspěvku při péči o osobu blízkou, která je převážně nebo úplně bezmocná.

#### VI.4.2.3 Sociální pomoc<sup>7</sup>

Soustavy sociální pomoci jsou koncipovány jako "záchrana tonoucích", kteří už si nejsou schopni pomoci sami, nemají nárok na dávky v rámci soustav sociálního pojištění a státní sociální podpory nebo tyto dávky nejsou takové, aby umožňovaly existenci alespoň na úrovni společensky uznaného životního minima. Soustavy sociální pomoci poskytují buď peněžité dávky nebo služby sociální péče nebo obojí.

V roce 1991 byla schválena koncepce záchranné sociální sítě jako systému opatření, jimiž má stát garantovat občanům minimální úroveň pomoci v závažných sociálních situacích. V říjnu 1991 byl přijat zákon o životním minimu. Česká republika tak přijala princip, že stát zaručí všem občanům, že jejich životní úroveň neklesne pod úředně definovanou hranici životního minima, a zavazuje se vyrovnat rozdíl mezi skutečnými příjmy jednotlivce či rodiny a takto stanovenou hranicí za předpokladu, že si je nemůže (nemohou) sám (sami) zvýšit vlastním přičiněním vzhledem k věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů. Příslušný zákon tak vymezil společensky uznanou hranici bídy, která zakládá za stanovených podmínek právo na sociální pomoc. Ustanovení zákona o životním minimu konkretizoval zákon o sociální potřebnosti, přijatý ČNR v listopadu 1991.

Do konce roku 1993 nebyl ovšem vybudován dostatečně vybavený systém institucí, jejichž prostřednictvím by byla sociální pomoc (případně i dávky státní sociální podpory) poskytována tak, aby byla objektivní, adresná a účinná.

Pod zákonem stanovenou hranicí životního minima se v roce 1991 nacházelo v bývalém Československu asi 160 tisíc rodin, v roce 1992 cca 200 tisíc rodin - to je přibližně 5% obyvatelstva.

V oblasti sociální péče (poskytování sociální pomoci potřebným formou služeb) došlo po listopadu 1989 k výrazné změně odstraněním státního monopolu poskytování této péče - a tím i k uvolnění bariér, které spoutávaly nahromaděnou sociální energii jednotlivců i různých svépomocných a charitativních sdružení, spolků a pod. Celkově je však - s ohledem na celkovou zchátralost materiálně technické báze institucí sociální péče a na nedostatek kvalifikovaného a řádně motivovaného personálu - celá tato oblast kapacitně i kvalitativně nedostačující (Harris 1992).

#### VI.4.3. Zdravotní politika

Už v lednu 1990 byl publikován dokument *Teze k programu zdraví*, zpracovaný iniciativní skupinou odborníků (Teze 1990). V dokumentu byly definovány hlavní problémy péče o zdraví v tehdejší Československu i možné cesty jejich řešení. Hned poté byla z programové komise Občanského fóra zdravotníků vytvořena *Pracovní skupina MZSV ČR pro reformu*, která v květnu 1990 předložila k veřejné diskusi první reformní dokument (Návrh 1990a). Tento dokument se stal východiskem všech dalších reformních návrhů i praktických opatření. K navrženým principům reformy péče o zdraví patřilo zaručení standardní zdravotní péče pro všechny občany státem, přičemž tím neměl být narušen přístup k nadstandardním službám. Vycházelo se dále z toho, že pružnou distribuci zdrojů lze zabezpečit demonopolizací, ekonomizací, decentralizací a vnitřní demokratizací zdravotnictví a mobilizací zdrojů svépomoci a dobrovolnosti. Zavedení povinného zdravotního pojištění bylo navrženo jako řešení, které nejlépe odpovídá tradicím země a potřebám doby. Byly navrženy různé alternativy změn organizace a řízení zdravotnických služeb; reforma byla rozčleněna na jednotlivé postupové kroky.

Na podzim 1990 byl publikován další reformní dokument (Návrh 1990b), který dále specifikoval postup reformy a znamenal uspíšení vzniku *Všeobecné zdravotní pojišťovny* na základě příslušného zákona o rok dříve proti původnímu předpokladu - už koncem roku 1991. Vznikly *Lékařská a Stomatologická komora*, hájící stavovské zájmy svých členů. Postupně byly zrušeny krajské a okresní úřady národního zdraví (KÚNZ a OÚNZ), které představovaly nosnou kostru dřívější centralizované zdravotnické soustavy. Jednotlivá zdravotnická zařízení a jejich sdružení získávaly právní subjektivitu. Po přijetí příslušného zákona začala vznikat první nestátní (zvláště církevní) zdravotnická zařízení. V roce 1992 doplnily Všeobecnou zdravotní pojišťovnu další - resortní, oborové, podnikové a jiné pojišťovny. Po celé toto období bylo však zdravotnictví stále financováno ze státního rozpočtu.

Na ministerstvu zdravotnictví převážila představa, že bude vhodné, aby financování zdravotnických zařízení z prostředků zdravotního pojištění bylo založeno na principu plateb za výkony (fee-for-service) podle tzv. bodového ohodnocení jednotlivých výkonů. Hovořilo se o odstátnění zdravotnických zařízení, tzn. o převedení převážné části z nich z majetku státu do majetku obcí, a o privatizaci lékařských praxí, tzn. výkonu činností ve zdravotnictví.

Již v roce 1991 byly zakládány první soukromé lékařské praxe. V letech 1992 a 1993 tento trend zesílil. V tomto období šlo hlavně o lékařské praxe v ambulantní péči (všeobecní lékaři a lékaři-specialisté).

<sup>7</sup> Podle Miller a kol. (1993).



Výsledky voleb v červnu 1992 podtrhly důraz kladený na privatizaci ve zdravotnictví jako na hlavní nástroj (někdy chápaný i jako cíl) reformy zdravotní péče. Přitom se pojem privatizace začal stále více používat nejen pro označení privatizace lékařských prací, nýbrž i pro převedení majetku státu do majetku obcí, právnických či fyzických osob. Byla vyhlášena první vlna privatizace zdravotnických zařízení, přičemž metoda této privatizace se jen nevýznamně lišila od té, která byla ve stejném roce aplikována ve výrobních odvětvích.

Koncem roku 1992 byl přijat zákon o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, stanovící povinnost zaměstnanců odvádět 4,5% z platu na povinné zdravotní pojištění. Zaměstnavatelé jsou podle tohoto zákona povinni hradit příslušné pojišťovně 9% z platu zaměstnance. Od 1. 1. 1993 začaly zdravotní pojišťovny vybírat tyto příspěvky od zaměstnanců, zaměstnavatelů i státu (za nevýdělečně činné osoby). Zároveň začaly financovat provoz jednotlivých zdravotnických zařízení (prací) podle přijatého principu plateb za počet bodů vyjadřujících poskytnutou zdravotní péči.

Reformu zdravotnictví v České republice provázely mnohé obtíže, zejména:

- nedostatky v koncepční přípravě a administrativně-správním zabezpečení jednotlivých kroků reformy
- nevyjasněnost specifik privatizace zdravotnických zařízení ve srovnání s výrobním sektorem
- nevyjasněné vztahy a kompetence mezi základními nositeli zdravotní péče (obcemi, pojišťovnami, státem, resortem zdravotnictví a zdravotnickými zařízeními)
- nedostatečně specifikované postavení velkých zdravotnických zařízení, zejména nemocnic, související s tím, že nedošlo k přijetí zákona o neziskových veřejně prospěšných organizacích
- absence zákona o ochraně veřejného zdraví a s tím související odklad transformace hygienické služby
- přetrvávající výrazná platová diskriminace lékařů a dalšího zdravotnického personálu ve srovnání s vývojem mezd v jiných odvětvích.

#### VI.4.4. Vzdělávací politika

Podpora vzdělávání nepatřila k politickým prioritám sledovaného období. Probíhající politické změny, související s pádem autoritářského režimu a s demokratizací, však měly zásadní pozitivní vliv na celou vzdělávací soustavu z hlediska obsahu vzdělání, uvolnění kádrových a organizačních struktur školství a liberalizace přístupu ke vzdělání.

Byl zrušen státní monopol v poskytování základního a středního vzdělání; vznikaly první soukromé a církevní školy. Bylo založeno několik nových regionálních univerzit a na starých došlo ke změnám ve struktuře oborů i v obsazích vzdělávání. Nový vysokoškolský zákon podtrhl princip samosprávy vysokého školství udělením rozsáhlých pravomocí akademickým senátům složeným z učitelů a studentů. Část těchto pravomocí byla ovšem vysokým školám opět vzata kontroverzní novelou vysokoškolského zákona, přijatou v polovině roku 1993; ministerstvu školství byly touto novelou vráceny rozsáhlé pravomoci při výběru vysokoškolských pedagogů do vedoucích funkcí.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Na rozdíl od základního a středního školství však u vysokého školství nebyl zrušen státní monopol.

Probíhající ekonomická transformace zkomplikovala situaci škol všech stupňů. Například rozpočty škol nebyly adekvátně upraveny s ohledem na liberalizaci cen k 1. 1. 1991. Vývoj platů učitelů značně zaostával za vývojem mzdové úrovně v jiných sektorech národního hospodářství, což vedlo k odlivu kvalifikovaných učitelů ze školství - převážně do soukromého sektoru. Na některých úsecích vedl nedostatek finančních prostředků buď k rušení škol, nebo k zavedení rodičovského příspěvku na hrazení jejich provozu (mateřské školy). Na základních a středních školách bylo z důvodu nedostatku finančních prostředků postupně odbouráváno financování činností nesouvisejících přímo s výukou a hrazených dříve ze státního rozpočtu (školy v přírodě, sportovní kurzy ad.). Finanční krizi, spojenou s neujasněností celkového konceptu vzdělávání a financování, prožívala i střední odborná učiliště. U vysokých škol došlo k užší vazbě jejich financování na jejich výkon (indikovaný počtem studentů a oborem studia), což vedlo k oslabení arbitrárního rozpočtového hospodaření typického pro předlistopadové období.

Ucelený koncept vzdělávací politiky České republiky, odpovídající změnám politickým, ekonomickým a sociálním poměrům, stále čekal na své vypracování, promítnutí do právních norem a postupnou realizaci.<sup>9</sup>

#### VI.4.5. Politika ve sféře bydlení

Základní legislativní rámec bytové politiky tvořily zákony a další prováděcí předpisy přijaté před listopadem 1989. K výraznějším změnám došlo přijetím zákona o restitucích (podle tohoto zákona bylo z celkového počtu asi 130 000 nájemních domů převedeno 30 000 domů do vlastnictví občanů (Poláková 1992)) a novelizací vyhlášek o způsobu výpočtu úhrady nájemného a dalších nákladů spojených s užíváním nájemních bytů. K prvnímu zvýšení nájemného v nájemních bytech (o 100%) došlo k 1. 7. 1992 a další zvýšení bylo plánováno k 1. 1. 1994. Ke značné liberalizaci cen mezitím došlo u ostatních nákladů spojených s užíváním bytů.

O struktuře bytového fondu informuje tabulka 9.

Tabulka 9 Složení bytového fondu v České republice koncem roku 1992

| Byty                         | %    |
|------------------------------|------|
| v rodinných domcích          | 40   |
| v domech bytových družstev   | 21   |
| v bytových domech soukromých | 10,5 |
| v bytových domech obecních   | 23,5 |
| státní, jiné a nezjištěno    | 5    |
| Celkem                       | 100  |

Pramen: Ústav pro hospodářskou politiku ČR, Terplan

Požadníky na byt u obecních úřadů, které v minulosti hrály důležitou (byť časem slábnoucí) úlohu v administrativním hospodaření s byty, se po roce 1989 prakticky rozpadly. Výstavba a předávání nových bytů dramaticky klesaly jak ve státní, tak v druž-

<sup>9</sup> Aktivní byl v této oblasti Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu Parlamentu ČR, který ve sledovaném období vypracoval několik koncepčních materiálů. Nepodařilo se je však v ucelené podobě promítnout do politické praxe.

stevní bytové výstavbě. Mnohé obecní úřady se rozhodly rozprodát alespoň část bytů, které stát převedl do jejich vlastnictví, zájemcům z řad dosavadních nájemníků i dalším občanům.

Ekonomické pozadí krize bytové politiky spočívalo na jedné straně v břemenu minulosti (hodnota zanedbané údržby bytového fondu je podle Špačka (1992) odhadována ve výši 60 až 90 miliard Kč), na straně druhé ve značné insolventnosti státního rozpočtu, obecních rozpočtů i rozpočtů rodinných, což v celku neumožňovalo výraznější redistribuční manévry směrem ke zvýšení výdajů na bydlení.

V první polovině roku 1993 došlo k přijetí zákona o stavebním spoření. Ten umožnil zvýhodněné dlouhodobé formy spoření, jež by měly pomoci akumulovat prostředky pro výstavbu či pořízení bytu do osobního vlastnictví. Od ledna 1994 je poskytován státní příspěvek na bydlení sociálně slabým vrstvám obyvatelstva.

Přijetí zákona o restitucích vedlo k tomu, že si lidé začali více uvědomovat nutnost zásadních změn bytové politiky. Patová situace, vyvolaná nemožností staronových vlastníků "vydělat si" stále regulovanými cenami nájemného ani na údržbu svého majetku, a na druhé straně značná vázanost nájemníků v těchto domech na bydlení v nich, daná jejich příjmovou situací a/nebo praktickou neexistencí trhu s byty, vyvolávala mnoho bolestných mezilidských konfliktů i právních sporů. Pocit nespravedlnosti byl způsoben i nepoměrem nákladů na bydlení ve státních (nyní obecních nebo soukromých) nájemních domech a v družstevních či soukromých domech/bytech.

#### VI.4.6. Rodinná politika

Rodina, přestože se jí probíhající sociální a ekonomické změny hluboce dotýkaly, zůstala v zásadě stranou pozornosti politiků.

Schémata, na kterých byla postavena rodinná politika předlistopadového období, nebyla po roce 1989 reformována. K dílčím posunům ovšem došlo:

- Církevní sňatek byl právně postaven na roveň sňatku civilnímu.
- Všichni občané - včetně nezaopatřených dětí - začali po odstranění státních dotací na ceny potravinářských výrobků dostávat státní vyrovnávací příspěvek. Okruh příjemců těchto příspěvků byl postupně redukován v závislosti na skutečné výši příjmů rodiny srovnané se stanoveným násobkem uznané hranice životního minima.
- S ohledem na snižování kupní síly měny byly zvyšovány přídatky na děti; v roce 1993 došlo ke změně způsobu výpočtu dávek, jejichž výše začala být odvozována od věku dítěte. Po celé sledované období byly tyto dávky univerzálního charakteru, tzn. byly poskytovány všem rodičům nezaopatřených dětí bez rozdílu.
- Mateřský příspěvek, poskytovaný při péči o dítě do tří let věku dříve výhradně matce, byl v roce 1990 přejmenován na rodičovský příspěvek a právo jej využívat bylo rozšířeno tak, aby mohl být podle dohody vyplácen kterémukoli z obou rodičů.
- Dříve státem podporované instituce pomoci rodině (sít' jeslí a mateřských škol, výstavba nových bytů) se v měnících se poměrech dostávaly do finančních těžkostí (srovnej paragrafy této kapitoly věnované vzdělávací politice a politice v oblasti bydlení), takže jejich kapacity se postupně snižovaly.

## VI.5. Sociální politika v České republice - vývojová ohrožení a rozvojové příležitosti

Zde budou uvedena pouze ta vývojová ohrožení a rozvojové příležitosti, které jsou všem oblastem sociální politiky společné.

### VI.5.1. Vývojová ohrožení

- Skylla přežívání paternalistické sociální politiky, organizačně nepružné, finančně plýtvavé a deformující organické motivační struktury.
- Charybdis nekritického uplatňování neoliberálních přístupů omezujících sféru veřejných sociálních služeb, která je neodmyslitelnou součástí evropského státu 20. století. Takový přístup ohrožuje sociální smír a tím i šanci na politický úspěch reformy a může destruovat mnohé funkční instituce a vztahy, vytvořené vývojem státu veřejných sociálních služeb zvláště v tomto století.
- Podcenění nároků implementace: nedůsledná realizace reform. (Toto vývojové ohrožení souvisí i s velkými slabinami ve složení, kvalitě a motivaci státních úředníků na všech úrovních řízení.)

### VI.5.2. Rozvojové příležitosti

- Rozvíjení veřejné diskuse o základních směrech a způsobech realizace sociální politiky v jejich jednotlivých oblastech.
- Koordinace výzkumu a vývoje sociální politiky na makro i mikroúrovni: analytické studie, experimentální ověřování možných inovací v terénu, studium bariér implementace různých politik apod.
- Ustavení Sociální rady vlády ČR jako konzultačního, iniciačního a koordinačního orgánu státní správy pro formování a realizaci sociální politiky. Ustavení takového orgánu bylo od konce roku 1989 opakovaně a při různých příležitostech doporučováno, návrh však zatím nebyl uskutečněn.

## Otázky ke kapitole VI:

1. Jaké sociálněpolitické doktríny byly formulovány, případně uskutečňovány v České republice po listopadu 1989?
2. Charakterizujte celkový politický a ekonomický rámec probíhajících reform jednotlivých oblastí sociální politiky v České republice po listopadu 1989.
3. Jaké nové instituce byly po roce 1989 vytvořeny v České republice pro realizaci politiky zaměstnanosti? Jaké funkce plnily?
4. Uveďte hlavní principy, složky a nástroje reformy sociálního zabezpečení v České republice po roce 1989.
5. Jaké byly klíčové etapy a opatření reformy českého zdravotnictví po roce 1989? S jakými obtížemi se tato reforma setkávala?
6. Srovnajte společné rysy a upozorněte i na rozdíly ve vývoji vzdělávací politiky, rodinné politiky a politiky v oblasti bydlení v České republice po roce 1989.

## VII. PÁR SLOV VÝZKUMNÍKOVI

Existuje mnoho odborných publikací, které patří ke "zlatému fondu" sociální politiky jako vědní disciplíny. Zamysleme-li se nad tím, co způsobilo jejich citovanost a věhlas, dospějeme k závěru, že nabídly buď nový teoretický pohled, nebo dosud neznámá fakta. Nicméně sociální politika si nevytvořila specifickou metodologii, kterou by se odlišovala od jiných sociálních věd.

Být originální v metodologii výzkumu sociální politiky znamená ovládat a umět odhadnout síly a slabiny metod disciplín, které sociální politika užívá k dosahování svých poznávacích cílů: ekonomie, sociologie, historie, právních a politických věd, demografie ad., a umět je vhodně vybrat, případně kombinovat. Neexistují předem daná pravidla a optimální postupy: prostor možných voleb musí vykrýt imaginace, invence - a pochopitelně zkušenost. Kdybych měl odpovědět, jaká metodologická orientace je mi nejbližší, poukázal bych na *Millsovu* práci *Sociologická imaginace* (1968), v níž vysvětluje, proč si myslí, že dobrý sociální vědec nasává a dává do souvislostí podněty a informace z nejrůznějších, z pohledu pozitivisticky orientované vědy třeba i pofidérních, zdrojů. Troufám si dokonce tvrdit, že nelze zpracovat dobrou sociálněpolitickou studii pouze s využitím metod jedné vědní disciplíny. To je komplikace, ale zároveň výzva učencům, aby se vymaňovali ze zakletí své výzkumné specializace.

Abych studentům a začínajícím výzkumníkům usnadnil pohyb na poměrně nepřehledném terénu metodologie a metod sociální politiky, zformuloval jsem několik doporučení:

1. Je třeba naučit se "kontrolovat", explicitně vyjádřit hodnotová východiska výzkumu, jeho hodnotové zakotvení. (Srovnej text kapitoly II.4. o hodnotách, ideologii a sociální politice.)

2. Nelze opomíjet historii, kulturní tradice a stereotypy chování populace. Sociální politika je formována a odvozována od životních návyků, hodnotových orientací a kulturních dispozic celých generací. (Samozřejmě do nich naopak sama vstupuje a zpětně je ovlivňuje.)

### Příklad:

Před rokem 1989 nebylo na první pohled patrné, jak rozdílné jsou postoje Čechů a Slováků k otázce odpovědnosti individua a/nebo státu za osud jednotlivců. Zdálo se, že mlýn "reálného socialismu" za desetiletí svého působení obrousil oba národy ke stejnému obrazu - obrazu občanů spoléhajících na sociální instituce a vyžadujících jejich péči. Po listopadu 1989 se ukázalo, že obyvatelé České republiky jsou - ve srovnání s obyvateli Slovenské republiky - podstatně příznivěji nakloněni myšlence, převzít odpovědnost za svůj osud do svých rukou.<sup>1</sup> To se projevilo i v politické volbě typu společnosti ve volbách v roce 1992, které nakonec vyústily v rozdělení Československa.

<sup>1</sup> Podle výzkumu, realizovaného v roce 1991 na základě metodiky Evropského výzkumu hodnot na reprezentativním vzorku populace, dávalo 83% Pražanů, 71% obyvatel Čech, 69% obyvatel Moravy a 49% obyvatel Slovenska přednost odpovědnosti individua před odpovědností státu (Bártová 1992).

3. Je důležité dobře se seznámit s právním rámcem fungování sociálněpolitických institucí a chování občanů, tzn. s ústavou, zákony, případně s dalšími normami a předpisy, ale i s tím, nakolik jsou v praxi skutečně dodržovány či porušovány.

4. Každé sociálněpolitické schéma, opatření, každá instituce odčerpávají část vzácných zdrojů (ať už náležejících komukoli), které by mohly být teoreticky užity i jinak. Při posuzování vhodnosti sociálněpolitického opatření by tedy měly být srovnány jeho výnosy a náklady. Takový ekonomický pohled bývá sice založen spíše na expertních odhadech než na "tvrdých" datech, neboť se těžko dospívá k číselnému vyjádření výnosů; přesto může pomoci rozlišovat mezi projekty z hlediska efektivního vynaložení vždy omezených zdrojů.

5. Je dobré srovnávat, jak fungují (či nefungují) různé sociální politiky v různých zemích. Komparace je velmi vhodnou metodou, schopnou identifikovat příčiny a důsledky volby různých řešení. Při vhodné volbě srovnávacích kritérií umožňuje vyhnout se detailním popisům bez větší explanační síly a může inspirovat sociálněpolitická doporučení *per analogiam* (Ashford 1978). S trochou nadsázky lze říci, že srovnávací metoda je jakýmsi odborným vandrem za novými obzory a nápady. K úskalím této metody patří skutečnost, že čím více se vzdalujeme od pozorování materiálního světa k analýze člověka a společnosti, tím více jsou naše teorie zatíženy kulturními partikularismy a ideologiemi (Hantrais - Mangen - O'Brien 1985). Při srovnávání států veřejných sociálních služeb komplikuje situaci i rozdílnost jazyků, neboť často nejsou k dispozici ekvivalentní termíny označující rozmanité sociálněpolitické nástroje, postupy či instituce.

6. Při posuzování možných institucionálních změn je třeba si klást otázku, jaké mohou být bezprostřední a dlouhodobé, zamýšlené a nezamýšlené efekty takových změn.

### Příklad:

Sjednocení a znárodnění československého zdravotnictví po roce 1948 přinesly některé nesporné bezprostřední výhody, zejména rovnoměrnější síť zdravotnických zařízení, rychlejší zavedení povinného očkování proti nakažlivým onemocněním a úspory nákladů na administrativu. Dlouhodobě však tato zásadní změna vedla k technickému a odbornému zaostávání zdravotnických služeb, k zásadnímu poklesu inovačního a motivačního potenciálu zdravotníků - a tím i k rostoucí nespokojenosti občanů s obsahem a kvalitou zdravotní péče.

7. Při shromažďování relevantních informací je možno a nutno užívat nejrůznějších zdrojů a vhodně je kombinovat a konfrontovat. K nejdůležitějším patří:

- odborná literatura
- sociální a ekonomická statistika
- banky dat provozované různými institucemi
- sociologické výzkumy kvantitativního typu (mikrocenyzy, výzkumy sociální stratifikace, veřejného mínění, hodnotových orientací, chování a postojů lidí ad.)
- sociologické výzkumy kvalitativního typu (např. aplikace biografické metody)
- ekonomické rozborů a simulační modely chování lidí i institucí

- politické, právní a organizační dokumenty řídící praxe, včetně rozborů chování institucí
- články v denním tisku, svodky tiskových kanceláří; výhodou těchto informačních zdrojů je pohotovost a aktuálnost informací, nevýhodou značné množství chyb a zkreslení
- rozhovory s aktéry sociální politiky (jednotlivci či představiteli institucí)
- výsledky zúčastněných pozorování v rámci stáží, praxí nebo vlastní účasti na přípravě a realizaci nějakého sociálněpolitického projektu.

## Otázky ke kapitole VII:

1. Proč je dobré mít na paměti a explicitně vyjadřovat hodnotové zakotvení sociálněpolitického výzkumu?
2. Jaké vědní disciplíny se uplatňují při zkoumání sociální politiky, čím obohacují poznání dané problematiky a proč?
3. Jaké výhody má srovnávací metoda? S jakými úskalími v aplikaci na sociálněpolitickou problematiku je u ní třeba naopak počítat?
4. Které informační zdroje jsou při zkoumání sociální politiky nejlépe využitelné?

## SLOVNÍČEK UŽÍVANÝCH POJMŮ

- dávka sociální** - poskytování sociální pomoci formou peněžních dávek
- dávka sociální jednotná** - dávka vyplácená v jednotné výši (flat rate benefit)
- dávka sociální selektivní** - dávka vyplácená selektivně na základě zkoumání potřebnosti (means tested benefit)
- dávka sociální univerzální** - dávka poskytovaná všem občanům, kteří se nacházejí ve specifikovaných životních situacích (universal benefit)
- egalitářský** - rovnostářský
- harmonie/smír/soudržnost/koheze sociální** - situace, v níž je daná společnost schopna předcházet vzniku nesmiřitelných zájmových konfliktů různých sociálních skupin nebo je, vzniknou-li, efektivně řešit demokratickou cestou, vyjednáváním a kompromisem
- ideologie** - ucelená soustava hodnot a způsobů výkladu sociálních jevů, vznikající a uplatňující se v politice při prosazování zájmů různých sociálních uskupení
- implementace politik** - realizace politik
- korporativismus** - charakteristika sociálněpolitických soustav, v nichž dochází k vyjednávání a společnému rozhodování dotčených sociálních partnerů o sociálněpolitických opatřeních v nejrůznějších oblastech
- means tested benefit** - viz dávka sociální selektivní
- organizace neziskové** - instituce, u nichž je uspokojování veřejného zájmu hlavním kritériem jejich činnosti. Dělí se na svépomocná a veřejně prospěšná sdružení (pokud postavila svoji činnost na formální základ).
- péče sociální** - poskytování sociální pomoci formou sociálních služeb
- podpora sociální** - poskytování finančních dávek ve specifikovaných životních situacích; dávky jsou hrazeny z prostředků státního rozpočtu
- pojištění sociální** - zabezpečuje jedince nebo jeho rodinné příslušníky finančně při výskytu životních událostí, které lze předvídat a proti kterým je pojištěn. Je založeno na principu rovnoměrného sdílení možného rizika vzniku takových událostí mnoha pojištěnci.
- politika** - proces záměrného ovlivňování jednání jednotlivců i institucí
- politika populační (natalitní)** - snaží se ovlivnit reprodukční chování obyvatelstva. Jejím cílem může být buď zvýšení porodnosti (pronatalitní politika), nebo její snížení (protinatalitní politika).
- politika rodinná** - spoluovlivňuje vnitřní i vnější podmínky vzniku, existence a zániku rodin a postavení jejich jednotlivých členů v širším právním, ekonomickém, sociálním a kulturním rámci
- politika sociální (jako praktická aktivita)** - formuje vztah jedinců a sociálních podmínek jejich života
- politika sociální (jako vědní disciplína)** - zabývá se zkoumáním procesu tvorby a realizace sociální politiky jako praktické aktivity

**politika sociální v širším slova smyslu** (Gesellschaftspolitik) - zabývá se obecnými formami politického, hospodářského a sociálního života, včetně prosazujících se 'voleb společnosti', základních sociálních idejí a forem správy

**politika sociální v užším slova smyslu** (Sozialpolitik) - věnuje se přípravě a aplikaci různých technik sociální intervence, respektujíc přitom dané politické a ekonomické poměry

**politika sociálního zabezpečení** - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem kompenzovat nepříznivé finanční a sociální následky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva, nebo jim předcházet

**politika ve sféře bydlení** - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem zlepšovat kvalitativní i kvantitativní parametry a dostupnost bydlení dotčené populace

**politika vzdělávací** - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem podporovat výchovu a vzdělávání populace podle přijatých kritérií

**politika zaměstnanecká** - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí na trhu práce s cílem optimalizovat zaměstnanost podle přijatých kritérií

**politika zdravotní** - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem chránit a podporovat zdraví populace a léčit již vzniklá onemocnění

**pomoc sociální** - uplatňuje se v situacích, kdy ostatní zdroje, které by mohly jedinci (rodině) pomoci překonat ohrožující životní situaci, nejsou k dispozici a jedinec (rodina) není schopen (schopna) ji vlastními silami překonat. Sociální pomoc je poskytována ve formě peněžních dávek nebo služeb.

**poor relief** - peněžní podpora lidem bez prostředků. Zásadně je výrazně nižší než nejnižší mzda: předpokládá se, že tím nebude oslabena jejich motivace k práci

**potenciál lidský** - soustava dispozic a sklonů člověka k činnostem a k existenci ve vztazích, které rozvíjejí jak lidské bytostné síly, tak zároveň společnost. Skládá se z potenciálu zdraví, poznatkového a dovednostního potenciálu, hodnotově orientačního potenciálu, sociálně participačního potenciálu, individuálně integrativního a regulačního potenciálu a tvořivého potenciálu.

**princip solidarity** - zásada počítající s uplatněním lidské vzájemnosti, jež překračuje hranice individuálního egoismu spontánními i sociálně regulovanými formami pomoci ostatním členům společenství

**princip subsidiarity** - zásada poskytovat sociální pomoc potřebným na nejnižší možné úrovni. (Nemůže-li si jedinec pomoci sám, předpokládá se, že mu pomohou jeho rodinní příslušníci. Nevládne-li situaci jeho rodina, mohou pomoci sousedé, obec nebo nevládní organizace. Teprve selžou-li všechny tyto formy pomoci, je řada na státu a jeho institucích.)

**problém sociální** - nepoměr mezi žádoucím (potřebným) a skutečně jsoucím, vyvolaný setrvačností ve fungování existujících sociálních institucí při změně sociálních podmínek

**program sociální** - stanovení cílů a cest k jejich dosažení, formulovaných sociální skupinou, hnutím, politickou stranou, podnikem, státním orgánem či jinou institucí. (Pojmu se užívá i pro označení procesu realizace takového programu.)

**redistribuce** - přerozdělování

**redistributivní** - přerozdělovací

**reforma sociální** - významná změna způsobu řízení, organizování či financování institucí sociální politiky. Může být spojena se změnou sociálněpolitických cílů nebo s úsilím o jejich efektivnější dosahování.

**rodina** - skupina jednotlivců spojených pokrevním příbuzenstvím, sňatkem či adoptí, vytvářející ekonomickou jednotku. Její dospělí členové jsou odpovědní za výchovu dětí a často pečují i o staré a hendikepované rodinné příslušníky.

**samospráva** - spravování věcí veřejných ve vymezených okruzích působnosti volenými orgány, kterým občané delegují rozhodovací pravomoci

**sdružení svépomocná** - sdružují občany s podobnými problémy, kteří si navzájem pomáhají a upozorňují na svoje problémy

**sdružení veřejně prospěšná** - sdružují občany ochotné pomáhat jiným občanům poskytováním služeb

**segmentace trhu** - rozčlenění trhu (např. trhu práce, trhu s byty) do dílčích částí (segmentů) se ztíženým uplatněním (nebo i s úplným vyloučením) tržních vztahů mezi nimi navzájem

**schéma (sociálněpolitické)** - soubor právně zakotvených pravidel stanovujících podmínky poskytování sociálních dávek a služeb

**slyšení veřejné** (public hearing) - veřejné projednávání záměrů nebo výsledků činnosti úřadů, užívajících prostředků z veřejných rozpočtů. Přítomní občané mají právo klást dotazy a navrhnout změny.

**soustava sociálního zabezpečení** - soubor právních, finančních a organizačních nástrojů a opatření, jejichž cílem je kompenzovat nepříznivé finanční a sociální následky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva, nebo jim předcházet. Skládá se ze sociálního pojištění, sociální podpory a sociální pomoci.

**společenská funkční sféra** - množina společenských institucí, které se podílejí na realizaci určitých funkčních nároků (cílů politik) a uspokojují tím definovaný segment individuálních a sociálních potřeb

**správa státní** - hierarchicky uspořádaná výkonná složka státní moci, realizující politiku státu. Jejimi institucionálními nositeli jsou vláda, resortní ministerstva, úřady státní správy v regionech a obcích a další pověřené instituce.

**správa veřejná** - správa věcí dotýkajících se veřejného zájmu, na které se podílejí státní správa, samospráva a neziskové organizace

**stát** - profesionální politický aparát ovládající určité teritorium, jehož autoritu zajišťuje právo a možnost užít přinucení

**stát veřejných sociálních služeb** (welfare state) - stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou. Každému z jeho občanů se dostává alespoň určitého uznaného minima podpory a pomoci v různých životních situacích, které jej či jeho rodinu (potenciálně či aktuálně) ohrožují.

**status sociální** - postavení jedince (sociální skupiny, profese) ve společnosti

**stigmatizace** - situace, v níž se jedinec pobírající selektivní sociální dávku (means tested benefit) musí vyrovnat se skutečností, že jej jeho sociální okolí zařazuje do kategorie těch, kteří si nejsou schopni pomoci vlastním úsilím a jsou tedy závislí na pomoci druhých

**svoboda negativní** - nepřítomnost překážek omezujících danou osobu

**svoboda pozitivní** - situace širokého spektra možných voleb dané osoby, stimulovaná sociálním prostředím příznivým pro realizaci těchto voleb

**tripartita** - hospodářské a sociální partnerství mezi třemi stranami: státem, zaměstnavateli a zaměstnanci

**universal benefit** - viz dávka sociální univerzální

**welfare mix** - organizování, financování a poskytování sociálních služeb nejrůznějšími institucemi (státem, svépomocnými a dobrovolnými sdruženími, samosprávou, rodinami, na zisk orientovanými firmami) i jednotlivci

**welfare pluralism** - pluralismus ve správě, financování a poskytování sociálních služeb

**welfare state** - viz stát veřejných sociálních služeb

## LITERATURA

Abel-Smith, B.: The Beveridge Report: Its Origins and Outcome. In: LSE Magazin Autumn/Winter 1992, s. 14-17.

Alan, J.: Společnost, vzdělání, jedinec. Praha, Svoboda 1974.

Alan, J. a kol.: Koncepce rodinné politiky. Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí 1989.

Arrow, K. J.: Essays in the Theory of Risk-Bearing. Chicago, Markham 1971.

Ashford, D. E.: Comparing Public Policies. New Concepts and Methods. Beverly Hill Sage 1978.

Babouček, I.: Post-war Changes of Social System in Czechoslovakia as General Framework of Social and Political Development. Rukopis, Praha 1993.

Bártová, I.: European Value System Study ČSFR 1991. First Look into the Data. Interní materiál katedry sociologie a sociální politiky Fakulty sociálních věd UK, Praha 1992.

Bernstein, B.: Class, Codes and Control. London, Routledge and Kegan Paul 1975.

Bestužev-Lada, I. V.: Poiskvoje socialnoje prognozirovaniye: perspektivnyje problem obščestva. Moskva, Nauka 1984.

Beveridge, W.: Social Insurance and Other Services. London, Her Majesty's Stationer Office 1942.

Bowles, S. - Gintis, H.: Schooling in Capitalist America. London, Routledge 1976.

Bulmer, M. - Lewis, J. - Piachaud, D. (eds.): The Goals of Social Policy. London, Unwin Hyman 1989.

Castells, M.: The City and the Grass Roots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements. London, Edward Arnold 1983.

Coleman, James C. et al.: Equality of Educational Opportunity. Washington, US Government Printing Office 1966.

Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. In: Social Europe 1, 1992, s. 7-11.

Cooper, K. H.: Aerobický program pre aktívne zdravie. Bratislava, Šport 1986.

Cranston, A.: Studie aktivní politiky zaměstnanosti. Bratislava, Výskumný ústav sociálneho rozvoja a práce 1992.

Dahrendorf, R.: Law and Order. London 1985.

De Deken, J. J.: Social Policy and the Politics of Solidarity. In: Waller, M. - Coppieters, B. - Deschouwer, K.: Social Democracy in East-Central Europe. London, Frank Cass 1992.

Demko, P. a kol.: Účast' vládných orgánov na tripartite vo vybraných krajinách Európy (sveta). Bratislava, Výskumný ústav sociálneho rozvoja a práce 1991.

Demografie (nejen) pro demografy. Praha, Sociologické nakladatelství 1993.

Dixon, J. - Scheurell, R. P.: Social Welfare in Developed Market Countries. London - New York, Routledge 1989.



- Domar, E. D. - Musgrave, R. A.: Proportional income taxation and risk-taking. In: *Quarterly Journal of Economics*, 58, 1944, s. 388-422.
- Donati, P.: "Generational equity" in West Europe: A Sociological and Social Policy Issue. Příspěvek na výroční konferenci British Sociological Association, Canterbury 1992.
- Dostál, J.: Reforma systému důchodového pojištění v ČR a podmínky a možnosti vzniku doplňkových důchodových systémů. Příspěvek na konferenci Reforma systému důchodového pojištění v České republice, Praha, Nadace Friedricha Eberta 1993.
- Duben, R. - Jírová, H. - Sova, V.: *Sociální rozvoj*. Praha, SPN 1987.
- Dumon, W. et al.: *National Family Policies in EC-countries in 1991*. Brussels, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs 1992.
- Engliš, K.: *Sociální politika*. Praha, F. Topič 1916.
- Enthoven, A. C.: *Theory and Practice of Managed Competition in Health Care Finance*. Amsterdam - New York, North-Holland 1988.
- Esping-Andersen, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press 1990.
- Evropská sociální charta. Praha, Institut pro demokracii a jednotnou Evropu 1992.
- Fact Sheets on Sweden. Stockholm, The Swedish Institute 1992, 1993.
- Flora, P. - Heidenheimer, A. J. (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick 1981.
- Forsberg, M.: *The Evolution of Social Welfare Policy in Sweden*. Stockholm, The Swedish Institute 1984.
- Friedman, M. - Friedman, R.: *Free to Choose*. London, Secker and Warburg 1980. Český překlad Svoboda volby. Praha 1992, Liberální institut v nakl. H & H.
- Gellner, A.: *Národy a nacionalismus*. Praha, Hříbal 1993.
- George, P.: *Ideology and the Welfare State*. Nепublikovaný rukopis 1981.
- George, V. - Wilding, P.: *Ideology and Social Welfare*. London and New York, Routledge 1985.
- Giddens, A.: *Sociology*. Cambridge, Polity Press 1989.
- Girod, R. - de Laubier, P. - Gladstone, A.: *Social Policy in Western Europe and the USA 1950-80*.
- Hantrais, L. - Mangen, S. - O'Brien, M.: *Doing Cross-National Research*. Birmingham, Aston Modern Languages Club 1985.
- Harris, J.: *Evolution across Two Revolutions: the Transition to Pluralism in Personal Social Services Policy in Czechoslovakia*. Příspěvek přednesený na Workshop on Social Responses to Political Transformation in East-Central Europe. Prague, Central European University 1992.
- Hayek, F. A.: *Law, Legislation and Liberty*. Chicago - London, University of Chicago Press 1976, 3 svazky, sv. 2: *The Mirage of Social Justice*. Český překlad Právo, zákonodárství a svoboda. Praha, Academia 1991.
- Hayek, F. A.: *The Road to Serfdom*. London, Ark Paperbacks 1986. Český překlad Cesta do otroctví. Praha, Academia 1990.
- Heller, A.: *Renaissance Man*. London, Henley 1978.
- Hills, J. (ed.): *The State of Welfare. The Welfare State in Britain since 1974*. Oxford, Clarendon Press 1990.
- Holland, S.: Úvodní referát na konferenci Efektivní společnost? Soutěž, spolupráce a sociální blaho. Budapešť, Centrum evropských studií, 20. - 22. září 1991.
- Hrončeková, J.: *Priezkum nezamestnanosti v ČSFR*. Bratislava, Výskumný ústav sociálneho rozvoja a práce 1991.
- Church of England: *Faith in the City: The Report of the Archbishop of Canterbury's Commission on Urban Priority Areas*. London, Christian Action 1985.
- Johnson, N.: *The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Sussex, Wheatsheaf Books 1987.
- Jones, C.: *Patterns of Social Policy*. London, Tavistock 1985.
- Kaláb, M.: *Postavení a úloha školství ve společenském systému*. Praha, Videopress MON 1983.
- Keller, J.: *Ústní vystoupení na Fakultě sociálních věd UK*, Praha 1992.
- Knoll, O.: *Druhy nezaměstnanosti a příčiny jejich vzniku*. Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí 1993.
- Konopásek, Z. a kol.: *Universální dávkový systém rodinné politiky - dávky bezprostředně vázané na dětství a rodičovství*. Praha, 1991 (rozmnoženo).
- Krebs, V. a kol.: *Sociální politika*. Praha, Aleko 1991.
- Lalumiérová, C.: *Úloha Rady Evropy v architektuře evropské jednoty*. Praha, Dokumentační a informační středisko ES UK 1992.
- Lee, P. - Raban, C.: *Welfare and Ideology*. In: Loney et al.: *Social Policy & Social Welfare*. Philadelphia, Open University Press 1985.
- Leira, A.: *Combining Work and Family. Working mothers in the European Community and Scandinavia*. Příspěvek na výroční konferenci British Sociological Association, Canterbury 1992.
- Lukes, S.: *On the Supposed Trade-Off between Liberty and Equality*. Nепublikovaný rukopis.
- Mannheim, K.: *Ideologie a utopie*. Bratislava, Archa 1991.
- Marshall, T. H.: *Sociology at the Crossroads*. London, Heinemann 1963.
- Marshall, T. H.: *Social Policy*. London, Hutchinson 1975.
- Masaryk, T. G.: *Otázka sociální*, 2 sv. Praha, Čin 1936.
- Matějů, P. - Řeháková, B.: *Od nespravedlivé rovnosti ke spravedlivé nerovnosti?* In: *Sociologický časopis*, 28, 1992, č. 3, s. 293-318.
- Miller, P. a kol.: *Práce, mzdy a sociální věci*. Praha, Consus 1993.
- Mills, C. W.: *Sociologická imaginace*. Praha, Mladá fronta 1968.
- Mindášová, M. - Kovt'uk, A.: *Úrady práce a personální management podnikov na trhu práce*. Bratislava, Výskumný ústav sociálneho rozvoja a práce 1991.
- Mishra, R.: *Society and Social Policy*. London, Macmillan 1981.



- Možný, I.: Rodina vysokoškolsky vzdělaných manželů. Brno, UJEP 1983.
- Možný, I.: Čertovo kopýtko funkční analýzy rodiny. Příspěvek na semináři Československé sociologické společnosti Funkční analýza v sociologickém výzkumu, Moravský Krumlov 1989.
- Murdock, J. P.: Social Structure. New York 1949.
- Myrdal, K. G.: Value in Social Theory. London, Lowe & Brydone 1968.
- Návrh nového systému zdravotní péče. Praha, Ministerstvo zdravotnictví České republiky 1990(b).
- Návrh reformy péče o zdraví. Praha, Pracovní skupina Ministerstva zdravotnictví a sociálních věcí České republiky pro reformu 1990(a).
- Nozick, R.: Anarchy, State and Utopia. Oxford, Basil Blackwell 1974.
- Ottawa Charter for Health Promotion. Ottawa, Mezinárodní konference o podpoře zdraví 1986. Česky v: Holčík, J., Společná cesta ke zdraví, úvod do evropské strategie. Praha, Avicenum 1990, s. 39-45.
- Parkinson, C. N.: Zákony profesora Parkinsona. Praha, Mladá fronta 1967.
- Petrusek, M. (pseud. J. Polehňa): Průměrnost jako stav a perspektiva (Úvahy ze sociologie vzdělání). In: Sociologický obzor (samizdat), 1988, č. 3.
- Piachaud, D.: Social Policy. Záznam přednášek na London School of Economics, London 1990.
- Pieters, D.: Social Security in Europe. Brussels, Bruylant 1991.
- Pinc, K.: History of Social Security in Czechoslovakia. Rukopis, Praha 1993.
- Pinker, R.: Social Theory and Social Policy. London, Heinemann Educational Books 1971.
- Poláková, O.: Perspektivy sociální politiky v bydlení - transformace administrativně přidělového systému do systému s tržními principy. Signální studie Meziuniverzitního programu studií budoucnosti. Praha, Vysoká škola ekonomická 1992.
- Potůček, M.: Člověk v měnící se společnosti - příklad Československa. In: Sociologický časopis, 26, 1990(a), č. 4, s. 269-275.
- Potůček, M.: Náčrt strategie sociálních transformací. In: Sociologické aktuality, 1, 1990(b), č. 17, s. 9.
- Potůček, M.: Pojetí lidského potenciálu. In: Psychologie v ekonomické praxi, 26, 1991, č. 3., s. 115-124.
- Potůček, M.: The Concept of Human Potential and Social Policy. In: Acta Universitatis Carolinae Oeconomica, 1992, č. 1, s. 51-67.
- Potůček, M.: Trh a správa v teoriích a praxi sociální transformace. In: Sociologický časopis, 30, 1994, č. 1, s. 43-50.
- Prolegomena k tvorbě programu zdraví. Interní studie. Praha, Ministerstvo zdravotnictví ČR 1992.
- Reimer, E.: School is Dead. An Essay on Alternatives in Education. Harmondsworth, Penguin Books 1973.

- Rimlinger, G. V.: Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia. New York, John Wiley and Sons 1971.
- Ringen, S.: The Possibility of Politics. Oxford, Clarendon Press 1987.
- Ringen, S.: The Experience of Income Redistribution. Přednáška na Multidisciplinární výzkumné konferenci o chudobě a redistribuci, Oslo, Norský statistický úřad 1992.
- Roebroek, J. M.: The Imprisoned State. Rukopis, 1992.
- Rosanvallon, P.: Demokracie a stát všeobecného blahobytu. In: Sociologický bulletin, Praha, Masarykova česká sociologická společnost 1991.
- Sen, A.: Resources, Values and Development. Oxford, Basil Blackwell 1984.
- Sen, A.: Individual Freedom as a Social Commitment. In: New York Review of Books, June 14, 1990.
- Spiazzi, R.: Sociální kodex církve. Tišnov, Sursum 1993.
- Streeten, P.: Mobilizing Human Potential. The Challenge of Unemployment. New York, United Nations Development Programme 1989.
- Špaček, J.: Historie řešení bytové otázky na území dnešní ČR. Studie. Praha, Meziuniverzitní program studií budoucnosti VŠE 1992.
- Temple, W.: Citizen and Churchman. London, Eyre and Spottiswoode 1941.
- Teze k programu zdraví. In: Zdravotnické noviny, 29, č. 4, 26. 1. 1990.
- Titmuss, R. M.: Social Policy. London, George Allen & Unwin 1979.
- Tomeš, I. a kol.: Úvod do československého práva sociálního zabezpečení. Praha, Státní pedagogické nakladatelství 1965.
- Tomeš, I.: Úprava minimálních mezd. Bratislava, Výskumný ústav sociálního rozvoja a práce 1991.
- Treaty on European Union, together with the Complete Text of the Treaty Establishing the European Community. In: Official Journal of the European Communities, C 224, Svazek 35, 31. 8. 1992.
- Večerník, J.: Úvodem. In: Sociologický časopis, 27, 1991(a), s. 543-544.
- Večerník, J.: Úvod do studia chudoby v Československu. In: Sociologický časopis, 27, 1991(b), s. 577-602.
- Večerník, J.: The Labour Market in Czechoslovakia: Problems and Prospects. Příspěvek přednesený na Workshop on Social Responses to Political Transformation in East-Central Europe. Praha, Central European University 1992.
- Večeřa, M.: Sociální stát. Praha, Sociologické nakladatelství 1993.
- Vobruba, G.: The Additional Use of Social Policy. Social Policy in the Modernization and Transformation of Societies. Příspěvek na konferenci The Welfare State: Transition from Central Planning to Market Approaches, Budapest 1991.
- Vykopal, P.: Pôsobenie makroekonomických regulátorov na dopyt po práci. Bratislava, Výskumný ústav sociálního rozvoja a práce 1991.
- Wilensky, H. L.: The Political Context of Social Policy Assessment. In: Spiro, S. E. - Yuchtman-Yaar, E.: Evaluating the Welfare State. New York, Academic Press 1983.



Wilensky, H. L. - Turner, L.: Democratic Corporatism and Policy Linkages. University of California Berkeley, Institute of International Studies, Research series No. 69, 1987.

Zdraví pro všechny - cíle. Cílové úkoly evropské regionální strategie "Zdraví pro všechny". Praha, Ministerstvo zdravotnictví ČR v Avicenu 1986.

Zdraví pro všechny do roku 2000. Praha, Ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí ČR 1988.

SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ

UČEBNICE SOCIÁLNÍ PRÁCE



*Učebnice jsou určeny studentům nejrůznějších společenskovedních oborů na vysokých a vyšších středních školách i odborníkům v praxi. Každá učebnice je doplněna instruktivními cvičeními (kontrolními otázkami) a slovníčkem používaných pojmů.*

### Již vyšlo:

Petr Mareš: **NEZAMĚSTNANOST JAKO SOCIÁLNÍ PROBLÉM**

Kniha ve formě přehledové stati mapuje nezaměstnanost jako složité sociální jev. Seznamuje čtenáře především s fenoménem masové nezaměstnanosti, tak jak se vynořil v moderní společnosti, a se základními způsoby, jakými na něj tato společnost reaguje. 151 stran, 58 Kč

Oldřich Matoušek: **RODINA JAKO INSTITUCE A VZTAHOVÁ SÍŤ**

Kniha podává přehled kulturní historie rodiny jako instituce, výklad psychologického pojmosloví a metod sloužících k popisu dnešní rodiny, v závěrečné části pak přehled rodinných problémů, s nimiž se setkává prakticky působící v oblasti sociální práce či ve sféře zdravotnické, pedagogické, psychologické apod. 124 stran, 54 Kč

Miloš Večeřa: **SOCIÁLNÍ STÁT. Východiska a přístupy**

Kniha je přehledným výkladem základních východisek a přístupů k sociálnímu státu. S využitím řady teoretických studií i komparativních údajů z vyspělých zemí seznamuje se stoletým vývojem sociálního státu, jeho hranicemi, možnostmi a prognózami budoucího vývoje. 103 stran, 54 Kč

Ivo Řezníček: **METODY SOCIÁLNÍ PRÁCE (Podklady ke stážím studentů a ke kazuistickým seminářům)**

Autor v této učebnici konfrontuje čtenáře s anglosaským pojetím sociální práce, které klade důraz na užší spojení teorie a praxe, pravidelné stáže studentů v terénu a na osobní iniciativu studentů v praxi a v seminářích. Uvádí řadu metodických návodů a příkladů, jimiž toto propojení teoretické a praktické výuky názorně demonstruje. Učebnice je určena především studentům sociální práce na vysokoškolské úrovni a vedoucím jejich praktických stáží, lze ji ale přizpůsobit i potřebám výuky sociální práce na středoškolské úrovni. 75 stran, 52 Kč

### Další připravované tituly:

Oldřich Matoušek: **ÚSTAVNÍ PÉČE**

Ján Gabura, Jana Pružinská: **PORADENSKÝ PROCES**

Vladimír Labáth a kol.: **RIZIKOVÁ MLÁDEŽ**