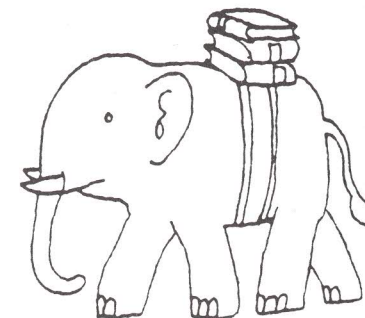


SOCIÁLNÍ POLITIKA

MARTIN POTŮČEK

 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 tlačenici 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 lejster 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 schopni 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. Žijete 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 sepisování, 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, Joste 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 o 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.¹ Nabídnou dále přehled vývoje sociální politiky na území dnešní České republiky do roku 1989.²

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.³

¹ To samozřejmě neznamená, že projekty těchto myslitelů neovlivnily vývoj v jiných zemích.

² 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.

³ 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 doktriny 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.⁴ 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-

⁴ 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 zkeslení 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 noznávacích 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 hegemonem 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 útulků 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,⁵ 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

⁵ 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. Beveridgova 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 Beveridgova 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)⁶
- 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

⁶ 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 1989⁷

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 zemědělci 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.⁸ 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

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

⁷ 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 vysycháním 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 nezdůvěryhodná (podvědomě nebo účelově) asociován i s čímsi nezdravým, s nepatřičnými rezidui byvlšího socialismu.¹

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 spolutváří, 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-

¹ 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).²

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"> • vymezení práv • učební poměry • kontrola hygienických podmínek 	první sociálně politické aktivity v průběhu Velké francouzské revoluce
pracující jako objekt SP	<ul style="list-style-type: none"> • Bismarckův systém sociálního zabezpečení • korporativní formy sociálního zabezpečení 	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"> • sociální pomoc • Beveridgeův plán • minimalizované systémy sociálního zabezpečení 	sociální zabezpečení jako výsledek politického procesu založeného na všeobecném volebním právu a volebních cyklech
občané jako subjekt SP	<ul style="list-style-type: none"> • veřejné vzdělání dostupné všem občanům • populační politika • aktivní politika zaměstnanosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Myrdalovo pojetí SP jako populační politiky • zaručení základního příjmu všem občanům

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 činností³

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.

³ Viz také Krebs (1991).

² 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 kapitálu⁴
- 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. Obě 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.⁵ 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.

⁴ Připomeňme zde Beveridgeovu koncepci péče o člověka "od kolébky do hrobu".

⁵ 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*'.⁶

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.

⁶ V češtině se užívá i pojmů sociální smír či sociální soudržnost (koheze).

II.3.2. "Krise" welfare state

Zejména autoři zařazování 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 legitimacy (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 ⁷ (USA, část. Velká Británie)	liberální	individuální pracovní úsilí
pracovně výkonový ⁸ (Francie, Holandsko)	konzervativní	cílový přístup - více korporativistický, udržení statusových rozdílů
institucionálně redistributivní ⁹ (Skandinávie)	sociálně demokratický	univerzalistická: všichni platí, všichni získávají

⁷ Jinak také: anglosaský. .

⁸ Jinak také: korporativní, Bismarckův.

⁹ 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.¹⁰

¹⁰ 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.¹¹

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-

¹¹ 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 činnostem (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.¹²

V současné době se problematikou sociálně podmíněných možností rozvoje lidských individuí zabývá například *Sen*. Aby bylo možno porozumět lidským (dosud nerozvinutým) schopnostem¹³, 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).¹⁴

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.¹⁵

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).

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

¹³ Anglicky: capabilities.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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 střítech 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 zdrženlivý kolektivismus reformní socialismus marxismus
Room (1979)	tržní liberalismus politický liberalismus sociální demokracie neomarxismus
Pinker (1979)	klasická ekonomická teorie neo-merkantilismus marxismus a jeho socialistické deriváty
Mishra (1977) a další	reziduální koncept institucionální koncept normativismus, socialismus
Mishra (1977) a další	konzervatismus pozitivní stát stát sociálního zabezpečení stát veřejných sociálních služeb 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 tradičních 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

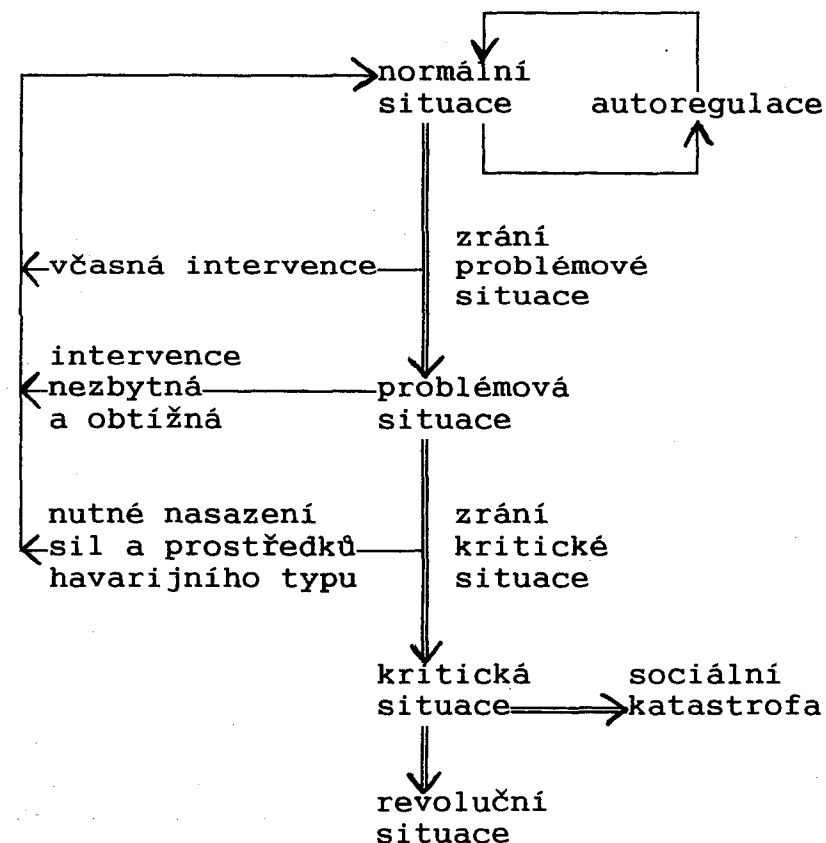
III.1. Sociální politika jako politika	49
III.2. Nástroje sociální politiky	51
III.3. Aktéři sociální politiky	55
Otázky ke kapitole III	57

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 taktu 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, cenů, 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.¹ 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.² 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.

¹ 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).

² 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 přivláním 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.³

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 принucení.

Všechny složky státní moci - zákonodárna, 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 doktríny 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.

³ Logikou výstavby různých politických doktrín 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

Akteři 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 reformou 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 ilustrujte 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 nepřímě, 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, diferenciací a specializací 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,¹ snadněji podléhají toxikomanií, 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.

¹ 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.²

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 proporcí 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.

² 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 Petřině 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 zaměstnanosti³

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 mzdy⁴

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

³ Podle Vykopal 1991.

⁴ 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 zabezpečení, 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.