



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Univerzita Hradec Králové  
Ústav sociální práce

# Sociální politika

**PhDr. Martin Smutek, Ph.D.**

**Recenzovali:**

doc. PaedDr. Peter Jusko, Ph.D.

Mgr. Tomáš Eichler

Publikace neprošla jazykovou úpravou.

**Edice texty k sociální práci**



Řada: Veřejná a sociální politika – sv. 2

Studijní materiál vznikl za podpory projektu

**Inovace studijních programů sociální politika a sociální práce na UHK s ohledem na potřeby trhu práce (CZ.1.07/2.2.00/28.0127), který je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.**

**ISBN 978-80-7435-446-5**

# Obsah

<b>1</b>	<b>Úvod</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Základní pojmy a definice</b> .....	<b>6</b>
2.1	Oblasti sociální politiky .....	7
2.2	Subjekty a objekty sociální politiky .....	8
<b>3</b>	<b>Základní principy a funkce sociální politiky</b> .....	<b>10</b>
3.1	Racionalita sociální politiky .....	11
3.2	Funkce sociální politiky.....	12
3.3	Otázka rovnosti a spravedlnosti.....	13
3.3.1	Distribuční spravedlnost .....	14
3.3.2	Různé koncepce sociální spravedlnosti .....	14
3.4	Nástroje sociální politiky .....	17
3.5	Modely financování sociální politiky .....	17
<b>4</b>	<b>Sociální stát, jeho definice a vývojové etapy</b> .....	<b>18</b>
4.1	Welfare .....	18
4.2	Sociální stát - problém překladu a problém definice .....	18
4.3	Vznik sociálního státu – celospolečenské faktory .....	20
4.4	Další faktory ovlivňující vývoj sociálního státu .....	21
4.5	Kapitalistická modernizace.....	23
4.6	Vývojové etapy sociálního státu .....	23
<b>5</b>	<b>Krise sociálního státu</b> .....	<b>29</b>
5.1	Druhy krize tvořící celkovou krizi sociálního státu .....	29
5.2	Argumenty proti sociálnímu státu: Kritika zprava i zleva .....	31
5.3	Sociální stát jako tlumočnick .....	33
<b>6</b>	<b>Sociální stát a jeho režimy – typologie sociálního státu</b> .....	<b>34</b>
6.1	Kritéria posuzování sociálního státu.....	34
6.2	Dekomodifikace .....	35
6.3	Hodnotové základy jednotlivých režimů .....	37
6.4	Doplnění k typologii – tzv. „rudimentární“ režim .....	37
<b>7</b>	<b>Reakce sociálních států na krizi</b> .....	<b>39</b>
7.1	Flexibilní pracovní síla - flexibilizace práce.....	40
7.2	Konvergence sociálních států (sbližování systémů) .....	41
7.3	Welfare Mix.....	41
7.4	Teorie kvazitrhu.....	42
7.5	Shrnutí modernizace sociálního státu .....	43
<b>8</b>	<b>Vybrané odvětvové sociální politiky</b> .....	<b>45</b>

8.1	Zdravotní politika .....	45
8.2	Vzdělávací politika .....	47
8.2.1	Hlavní funkce vzdělávání .....	48
8.2.2	Základní myšlenkové koncepty (principy) moderních vzdělávacích politik .....	48
8.3	Rodinná politika .....	49
8.4	Bytová politika .....	53
<b>9</b>	<b>Závěr .....</b>	<b>56</b>
<b>10</b>	<b>Rejstřík .....</b>	<b>59</b>

# 1 Úvod

Cílem tohoto studijního materiálu je poskytnout studentům předmětu Sociální politika základní pojmosloví a kontexty v tématice sociálního státu a sociální politiky.

Svou skladbou se tento studijní materiál opírá o běžné pojetí disciplíny zvané sociální politika v českém jazykovém prostředí (oborový diskurs), které bylo etablováno na počátku 90. let 20. století autory jako je M. Potůček, M. Večeřa či kolektiv autorů pod vedením M. Krebse. Tato diskursivní orientace má blízko k sociologii, od tohoto studijního materiálu tedy nelze očekávat orientaci na legislativu sociálního zabezpečení. V tomto tématu lze odkázat na studijní předmět „Právo sociálního zabezpečení“, který na základní pojmosloví užitá v tomto předmětu navazuje.

Úvodní části tohoto studijního materiálu rozebírají a definují základní pojmosloví. Je definován smysl sociální politiky, její základní principy a funkce a jsou definováni její základní aktéři. Smyslem uvedení základních funkcí a principů sociální politiky je vybavit studenty znalostmi o sociální a ekonomické podmíněnosti opatření v oblasti sociální politiky. K nim je možno dojít postupnými kroky od znalostí z historie sociální politiky, přes současný stav až k vývojovým tendencím sociální politiky v současné Evropě. Hlavní důraz by měl být kladen na to, aby studenti porozuměli všestranným účinkům jednotlivých politik a jejich vzájemnému ovlivňování. V důsledku by měli být studenti schopni využít poznatků a znalostí v praxi při nalézání vhodných řešení sociálních problémů.

V další části textu je uvedena základní orientace ohledně pojmu sociální stát a ohledně jeho role v dnešní společnosti. Pozornost je zaměřena i na historické souvislosti vzniku a následného vývoje sociálního státu až do dnešních dnů. Je probráno téma krize sociálního státu a soudobé přístupy k jeho modernizaci. V závěrečných částech studijního materiálu jsou pak podány základní informace k vybraným oblastem sociální politiky (odvětvové sociální politiky). Záměrně není zmíněno téma politiky zaměstnanosti, jelikož této problematice se věnuje specializační předmět „Politika zaměstnanosti“ a lze tak využít studijních materiálů k tomuto předmětu. Podobně lze v tématu základů sociálního zabezpečení odkázat na předmět Úvod do studia sociální politiky a sociálního zabezpečení.

## 2 Základní pojmy a definice

Jednoznačná a všeobecně používaná definice sociální politiky v podstatě neexistuje. Nicméně pokusíme se k nějaké pracovní verzi postupně dojít. V českém jazyce jde o sousloví slov „politika“ a „sociální“. S oběma pojmy mohou nastat definiční problémy.

V případě slova „sociální“ můžeme rozlišit několik vymezení podle jejich „šíře“ záběru:

- 1) nejširší vymezení rovná se společenský,
- 2) užší vymezení rovná se snaha bezprostředně směřující ke zdokonalování životních podmínek lidí,
- 3) nejužší vymezení rovná se řešení již vzniklých nepříznivých, nouzových sociálních situací.

Nejpreferovanější úroveň ve vztahu k sociální politice je střední úroveň, tedy snahy bezprostředně směřující ke zdokonalování životních podmínek lidí. Nicméně v různých zemích se běžné chápání slova „sociální“ může plynule měnit od nejužšího až po nejširší.

Slovo „politika“ je v českém jazyce velice často skloňováno ve všech pádech. Nicméně nejčastěji je používáno v souvislosti s vládou, politickým cyklem, volbami... Bohužel pro nás, český jazyk nemá více běžně používaných výrazových prostředků k odlišení jemných nuancí ve slově „politika“. Naproti tomu anglický jazyk používá v kontextu veřejné politiky nejméně tři výrazy: (1) polity, (2) politics, (3) policy. Tyto pojmy pak dokáží pokrýt celé spektrum charakteristik a opatření od celkového politického systému dané země, až po konkrétní programy v jednotlivých oblastech veřejné politiky (viz např. Fiala, Schubert 2000).

Třetí z pojmů, tedy „policy“, je pro nás důležitý. Tento pojem je do českého jazyka rovněž překládán jako politika, tedy v našem případě předmět sociální politika má svůj anglický ekvivalent v sousloví „social policy“. Jeho význam je nejužší, odpovídá spíše významu program, programování. V zásadě jde o vytváření sociálních programů, projektů, opatření nejen na různých úrovních státní správy a samosprávy, tedy souhrnně veřejné správy, ale i na úrovni občanské společnosti. Svou „social policy“ mohou mít v podstatě všechny myslitelné subjekty (k pojmu subjekt a objekt viz níže).

Docházíme tak postupně k jedné z možných definic sociální politiky. V českém jazyce je často citováno, že sociální politika je: „*Soustavné, cílevědomé úsilí sociálních subjektů*

o změnu nebo udržení sociálního systému“ (Tomeš 1996:19). Mimo jiné to znamená, že taková sociální politika musí mít svůj cíl a soustavně se přizpůsobovat měnícím se podmínkám.

Sociální politika by se dala na jedné z nejzákladnějších úrovní rozlišit jako:

- *Praktická činnost* – každý je nějak účasten dění ve společnosti a ve státě a tím pádem sociální politiku i sám spoluvytváří.

- *Vědní obor* – zabývá se zkoumáním procesů tvorby a realizace jednotlivých politik, které se pak dotýkají života občanů (nepůjde však jen o politiku státní, ale i o politiky občanských sdružení, profesních sdružení, sociálních skupin apod.)

Další heterogenita je i v perspektivě pohledu (nebo pojetí) sociální politiky:

- *Aktivní* sociální politika – politika preventivního charakteru, usiluje o předcházení vzniku sociálních problémů.

- *Pasivní* (retrospektivní) sociální politika – řeší vzniklé problémy.

Mezi základní cíle sociální politiky lze považovat (1) zlepšení základních podmínek života obyvatel, (2) zabezpečení sociální suverenity a sociálního bezpečí v rámci hospodářských a politických možností země.

## 2.1 Oblasti sociální politiky

Sociální politika sice funguje jako celek, ale přece jen ji rozdělíme do několika základních oblastí, i když ty se vzájemně prolínají. Jedná se o zvyklostně ustálený soubor témat, která jsou zmiňována (obzvláště v evropském diskursu sociální politiky). V jiných částech světa může jít o jiná pojetí oblastí sociální politiky. Např. v USA je spíše tradice vyhýbat se pojmu „sociální politika“ a hovořit o všech tématech v rámci pojmu „veřejná politika“. Pojem „veřejná politika“ je odvozen od veřejného zájmu, tzn. veřejnou politikou může být jakákoliv oblast, která se zabývá veřejným zájmem (např. mediální politika, dopravní politika, hospodářská politika, politika vědy a výzkumu...) (viz např. Potůček 2005).

V tomto studijním materiálu budeme považovat za oblasti sociální politiky následující oblasti:

1) Politika sociálního zabezpečení

- 2) Politika zaměstnanosti
- 3) Zdravotní politika
- 4) Vzdělávací politika
- 5) Rodinná politika
- 6) Bytová politika

## 2.2 Subjekty a objekty sociální politiky

Nejjednodušeji řečeno, subjektem je ten, kdo sociální politiku provádí a objektem je ten, komu je sociální politika určena.

Hlavní subjekt sociální politiky je stát, který určuje pojetí, obsah, cíle a úkoly sociální politiky. Když půjdeme hierarchicky níže, bude univerzální platnost politik (programů) klesat. Naopak když půjdeme výše (nadnárodní instituce a subjekty EU, OSN a pod.), bude jejich vliv (zvláště pak v budoucnosti) větší a tyto politiky budou mít univerzálnější platnost. Stát se od ostatních sociálních subjektů liší tím, že je nadán zvláštní mocí regulovat společenské vztahy a vynucovat realizaci své vůle sankčními mechanismy. Dále se liší zvláštní povinností zaručit občanům lidská práva poskytnout jim sociální ochranu. Stát je vybaven zvláštními prostředky k uskutečnění (realizaci) svých sociálně-politických cílů (peníze, instituce).

Z toho, co bylo řečeno výše, však vyplývá, že sociální politiku má nejen stát, ale každý subjekt v něm působící. Tak lze oprávněně mluvit o sociální politice politických stran, odborů, zájmových a jiných nestátních organizací (viz např. Tomeš 1996). Sociální zájmy nestátních subjektů se mohou se státem ztotožňovat nebo rozcházet či soupeřit. Mohou si sociální politiku hradit ze svých vlastních zdrojů nezávisle na státu. Je proto svým způsobem zavádějící činit ostrý předěl mezi působením jednotlivých subjektů v sociální politice. Podstatné není, kdo sociální činnost provozuje, ale čím a jaké zájmy sleduje, kdo je zabezpečuje a kdo je hradí a zda efektivně dosahuje původního záměru a žádaného sociálního účelu.

Mezi další subjekty řadíme (viz. např. Tomeš 1996):

- 1) zaměstnavatele a firmy;
- 2) zaměstnavatelské, zaměstnanecké a odborové orgány;



3) regiony, místní komunity, obce, jejich orgány a instituce, občanské organizace a iniciativy, zájmové organizace, dobročinné organizace, charitativní instituce, nadace, církve;

4) občany, rodiny, domácnosti, svépomocná sdružení, např. rodin postižených dětí.

Z uvedeného rámcového seznamu možných subjektů sociální politiky vyplývá, že soudobá sociální politika je ve vyspělých zemích založena na pluralitě subjektů.

Objekty sociální politiky jsou pak ti aktéři, na které je opatření sociální politiky orientováno, kterým je určeno. Pod pojmem objekt vidíme v první řadě všechny obyvatele dané země. Nahlížíme na ně buď jako na jednotlivce, nebo jako na sociální skupiny, tedy skupiny osob, mezi nimiž existuje určitá interakce, a tyto osoby si tuto skutečnost uvědomují.

Objekty je možné (a nutné) podle typu opatření sociální politiky různě strukturovat, např.:

- podle věku,
- podle pohlaví,
- podle vzdělání,
- podle příjmu,
- ekonomické aktivity,
- počtu dětí atd.

### 3 Základní principy a funkce sociální politiky

Nejčastěji se uvádí čtyři hlavní principy sociální politiky. Slovo princip v tomto ohledu znamená, že projevy následujících principů by měly být zřetelné ve všech opatřeních sociální politiky.

1) *Princip sociální spravedlnosti*. Sociální spravedlnost je klíčovým principem sociální politiky. Riziko ohrožení značné části populace chudobou a nutnost postarat se o ty, kteří se o sebe postarat sami nemohou, zdůrazňuje současně i princip potřebnosti. Podle Krebse (2002:22) takový model sociální spravedlnosti (typický pro vyspělé země s tržní ekonomikou) bývá označován jako model „pevného dna a otevřeného stropu“. „V duchu tohoto modelu je v současné době sociální spravedlnost vnímána tak, že primárně je spojována s usilováním jedince, který využívá svých sil k uskutečňování svých vlastních zájmů. Současně je však vnímána i jako vůle pomoci slabým a potřebným občanům, tzn. že předpokládá i solidární celospolečenský akt.“ (ibid.).

2) *Princip solidarity*. Sociální solidarita (vzájemná podpora, sounáležitost) souvisí především s utvářením a rozdělováním životních podmínek a prostředků jedinců a sociálních skupin (zejména rodin) v zájmu naplňování ideje sociální spravedlnosti. Můžeme tak rozlišit například:

- solidaritu mezinárodní,
- solidaritu regionální,
- solidaritu jednotlivců a vnitrorodinnou solidaritu,
- solidaritu mezigenerační atd.

V soudobých moderních společnostech se, podle Krebse (2002:24), solidarita ve značné míře realizuje (naplňuje) především pomocí redistribuční a transferové politiky státu. „Významná je však i solidarita jedinců, spolků, sdružení apod., často založená na filantropii a uskutečňující se zpravidla mimo státní redistributivní mechanismus nebo jen s jeho částečným využitím. Význam takovéto dobrovolné solidarity v sociální politice je značný a se změnou rolí státu v sociální politice v současné době roste.“

Z tohoto úhlu pohledu tedy rozlišme mezi:

- a) solidaritou dobrovolnou (altruismus, filantropie) a

b) solidaritou vynucenou (povinná redistribuce příjmů – daně, odvody do pojišťovacích schémat).

3) *Princip subsidiarity*. Podle tohoto principu je každý zavázán nejdříve pomoci sám sobě, pokud to nejde, měla by mu pomoci rodina. Rodině pak rovněž přísluší, aby si pomohla sama svými silami a teprve pokud si nemůže sama pomoci, obrací se na další subjekty sociální politiky, na místní organizace, dobrovolná sdružení. Teprve na posledním místě figuruje stát. „Jeho povinností je primárně pečovat o vytvoření podmínek, aby si každý mohl pomoci vlastním přičiněním a sám pomáhá až na posledním místě, jsou-li ostatní možnosti pomoci vyčerpány“ (Krebs 2002:25).

4) *Princip participace*. Lidé mají mít možnost se účastnit procesu tvorby a realizace opatření, která se pak týkají jich samotných. Jde o dlouhodobý proces, který lze ve zkratce nazvat jako „...přechod od člověka, jako převážně objektu sociální politiky k člověku, jako plnoprávnému, odpovědnému a respektovanému subjektu. Člověk přestává být pasivním příjemcem sociálně-politických opatření (převážně státu), ale sám se na jejich tvorbě podílí a spolurozhoduje o jejich realizaci“ (Krebs 2002:26).

Bez participace, tedy bez ztotožnění se lidí s opatřeními, která mají být v rámci sociální politiky vykonána, budou efekty těchto opatření velmi omezené, nebo dojde k nárůstu zneužívání těchto opatření a podobně. V tomto momentě, když hovoříme o efektivitě, je na místě i otázka racionality sociálně-politických opatření. Samotná racionalita (příp. inteligentnost) opatření by se dala považovat za klíčovou otázku tvorby těchto opatření.

### **3.1 Racionalita sociální politiky**

Podle Ringena (1987:20 dle Sirovátka 2000:10) jsou „kritéria racionality veřejné politiky, legitimita, efektivnost a absence nezamýšlených vedlejších účinků“, a tak „racionální jednání je záležitostí jak instrumentální volby prostředků, tak i etické volby záměru“. Následně pak test racionality opatření ve veřejné politice může být formulován takto: „Cíle a prostředky by se měly těšit veřejné podpoře, nástroje by měly být efektivní ve vztahu k cíli redistribuce zdrojů a blahobytu, a realizace redistributivních politik by neměla vyvolat odpovědi v chování subjektů, jež by bránila dosažení vytčených cílů v důsledku nezamýšlených vedlejších účinků“ (1987:27 dle Sirovátka 2000:10).

Reálná funkčnost sociální politiky totiž podle Sirovátky (ibid.) záleží právě na „...přiměřenosti přijímaných řešení ve vztahu k potřebám a možnostem dané situace, tedy na jejich „racionalitě“.

Pomocí racionality opatření vyjadřuje např. Offe (1996:183 dle Sirovátka 2000:10) své pochybnosti, které se vztahují k soudobé existenci sociálního státu. „Jde o to, zda sociální stát může být financován, zda může být legitimní a zda může být efektivní. Za podmínku jeho efektivnosti považuje Offe jednak adekvátní vymezení problému (recognition of the problem), jednak adekvátní řešení problému (coping with the problem). Přijaté řešení musí být tedy přiměřené vymezenému problému a současně přijatelné pro veřejnost. Vedle toho se nesmí objevit nezáměrné důsledky přijatých opatření“ (Sirovátka 2000:10).

### 3.2 Funkce sociální politiky

Funkcí sociální politiky je vyvolávat určité efekty na straně objektů působením subjektů. V krátkosti shrneme základní funkce sociální politiky, kam patří zejména (viz např. Krebs 2002):

1) *Funkce ochranná*, jež bývá považována za historicky nejstarší. Tato funkce tvoří tradiční a stabilní prvek sociálních politik a je ji třeba neustále posilovat. Je výrazem snahy o řešení již vzniklých sociálních událostí, např. chrání před úpadkem do chudoby.

2) *Funkce přerozdělovací*, jež se snaží zmírňovat sociální nerovnosti ve společnosti, řeší co, jak, komu, podle jakých kritérií rozdělovat. Hlavním garantem přerozdělování je stát (který vybírá daně a příspěvky do pojišťovacích fondů). Prvotní rozdělení se děje na trhu, sekundární přerozdělení pak představuje stát a sociální politika (daně, přerozdělení prostředků potřebným).

Otázku v jaké míře má k přerozdělování docházet, řeší každá země sama (na základě historických zkušeností a vlastních tradic). Zde je velký prostor pro případné vzájemné poučení se z chyb a úspěchů sousedních zemí navzájem (a nejen sousedních zemí). Nicméně vzájemné přejímání prvků z jiného státu je problematické, v každé době a zemi existuje určitá „prahová“ míra přijatelné nerovnosti, a tedy i míry redistribuce. Redistribuce se vždy pohybuje mezi dvěma mantinely:

1. Příliš vysoká míra přerozdělování oslabuje podněty k práci a podnikání.
2. Příliš nízká míra přerozdělování může oslabit stabilitu a rozvojové možnosti

společnosti.

3) *Funkce homogenizační*, která bývá považována za relativně novou a spočívá ve snaze poskytovat obyvatelstvu stejné šance (nikoli nivelizovat podmínky života). Spočívá tedy v poskytování stejných šancí vzdělávat se, pracovat, pečovat o své zdraví. Snaží se tedy, aby nebyly rozdíly v šancích v přístupu k těmto statkům.

4) *Funkce stimulační*, která se snaží aktivizovat člověka, aby se sám postaral o sebe a eventuálně pomáhal druhým. Obecně řečeno je jejím posláním podporovat, podněcovat, vyvolávat žádoucí sociální jednání jednotlivců a sociálních skupin jak v oblasti ekonomické, tak i mimo ni.

5) *Funkce preventivní*, která pochopitelně patří mezi velmi důležité funkce a je ryzím ztělesněním aktivního přístupu k řešení sociální problematiky. Obecně je tedy snahou předcházet nepříznivým sociálním situacím, např. chudobě, rozvodovosti, nezaměstnanosti, kriminalitě...

O přínosu funkcí ochranné, preventivní, stimulační a dalších nebývá příliš pochyb. Na druhou stranu velikým jablkem sváru vždy byla a je otázka redistribuce. Je redistribuce spravedlivá? Komu co náleží a za jakých podmínek? Proč má někdo „doplácet“ na někoho jiného? Tyto otázky nalézají rozdílné odpovědi v různých epochách a jsou dynamickou proměnnou všech sociálních států.

### **3.3 Otázka rovnosti a spravedlnosti**

Otázku rovnosti je třeba důkladně promyslet. Rovnost a individuální svoboda se mohou dostat do vzájemného rozporu. Podle Giddense (2001) není dobré předstírat, že rovnost, pluralismus a ekonomická dynamika jsou vždy slučitelné. „Sociální demokraté by však neměli přijímat tvrzení, že vysoká míra nerovnosti je pro ekonomickou prosperitu nezbytná nebo že je nevyhnutelná. Měli by se distancovat od původní obsese nerovnosti a také znovu definovat, co rovnost znamená. Rovnost musí přispívat k rozmanitosti a ne jí stát v cestě“ (2001:88).

Mnozí podle tohoto autora namítají, že jediným dnes přijatelným konceptem rovnosti je model založený na rovnosti příležitostí či meritokracii - tedy model neoliberální. Na trhu podle něj existuje fenomén „vítěz bere vše“. „Člověk, který je jen nepatrně talentovanější než jiní, může mít nesrovnatelně vyšší příjmy. Vrcholový tenista nebo operní pěvec

vydělává neúměrně více než ostatní. Mají-li vliv na úspěch či neúspěch produktu sotva postřehnutelné rozdíly, má to pro podnikání enormní význam. Jednotlivci, kteří jsou vnímáni jako - byť nepatrně - lepší, jsou neúměrně odměňováni. Představují novou kategorii neznámých celebrit“. (ibid.)

### **3.3.1 Distribuční spravedlnost**

Když pro tuto chvíli budeme sociální politiku pojímat jako převod prostředků od těch, kteří mají, k těm, kteří nemají, hrají otázky položené o pár odstavců výše významnou roli. Podobně se ptá i Murray (1998:189): Jaké vůbec mají tyto převody oprávnění? Proč by měl jeden člověk cokoli dávat komusi cizímu, jehož nárok na tuto pomoc neplyne z ničeho jiného než ze shodného občanství?

Sociální, neboli distribuční, spravedlnost se tedy týká odpovědi na otázku: Co, kdy a za co jednotlivec dostává nebo by dostávat měl. Tento typ spravedlnosti musíme, podle Morawského (2005:238), odlišovat od spravedlnosti právní, například od vyměření spravedlnosti při soudním procesu, kdy je někdo potrestán za takové nebo onaké činy proti osobám nebo vlastnictví, nebo je uznán nevinným.

Tento autor uvádí i krásnou myšlenku Johna Rawlse: „Spravedlnost je první ctností společenských institucí právě tak, jako pravda je první ctností systému myšlenek. Teorie, jakkoli vytříbená a úsporná, musí být odmítnuta nebo revidována, je-li nepravdivá; obdobně musejí být jakkoliv účinné a dobře zorganizované zákony a ústavy změněny nebo odstraněny, jsou-li nespravedlivé.“ Jak ovšem této spravedlnosti dosáhnout?

### **3.3.2 Různé koncepce sociální spravedlnosti**

*Robert Nozick - Oprávnění*

Tento autor hovoří o oprávněních (entitlements), důsledněji řečeno o oprávněních, která byla nabyta spravedlivě, nikoli například v důsledku krádeže. Jak uvádí Morawski (2005:243), proti nerovnému rozdělení bohatství nemá námitky, protože je proti tomu, aby bylo možno ve jménu sociální spravedlnosti porušovat absolutní právo na soukromé vlastnictví. Nozick ukazuje, k čemu vede chování podle zásad distributivní spravedlnosti - především k požadavku zdaňovat příjmy nad určitou nutnou úroveň, což je porušením vlastnických práv: „...schematické zásady distributivní spravedlnosti s sebou nesou

přivlastňování jednání jiných lidí. Zadržování výsledku něčí práce se rovná zadržování něčího času a diktování tomuto někomu, co má dělat.“

Nozick (ibid.) tedy doporučuje, aby se stát stal státem minimálním a omezil se výlučně na funkce ochrany proti násilí, krádeži, podvodu, vnuceným závazkům atd. Daně by neměly být vysoké (měly by být určeny hlavně na financování policie a systému spravedlnosti). V kostce řečeno, Nozick neuznává systémy, které jsou budovány podle takových kritérií sociální spravedlnosti, jako je zásluha, potřeba nebo třeba i společenská užitečnost.

### *John Rawls - Slad'ování svobody a rovnosti*

Autor se pokouší o smíření různých očekávání v rámci spravedlnosti tím, že je spojuje pomocí formule, která uvádí větší odměny lidí, kteří vítězí, do závislosti na zlepšení osudu těch nejméně zvýhodněných. Zamýšlí se nad tím, za jakých podmínek by byl jedinec ochoten uznat společnost za spravedlivou. Předpokladem toho, aby jednatel mohl uznat systém (instituci, společnost) za spravedlivý, je uzavření hypotetické společenské smlouvy v podmínkách, jež Rawls definuje jako „závoj nevědomosti“. Jednatelce situuje do tzv. původního stavu (original position), tj. takového, v němž tento jednatelce nezná své šance na dosažení úspěchu a neví, jakou pozici ve společnosti zaujímá.

V Rawlsově teorii (in Morawski 2005:245) lze nalézt dva základní principy:

1) První se týká svobody, která je pro Rawlse, nejdůležitější hodnotou. Každá osoba má mít stejné právo na co nejširší systém základních svobod, které jsou slučitelné s obdobnými svobodami pro jiné lidi.

2) Druhým je princip rozdílnosti. Přitakává ideji materiální rovnosti, již co do důležitosti překonává jen snaha zlepšit postavení nejméně majetných. Sociální a ekonomické nerovnosti mají být regulovány tak, aby

a) přinášely největší prospěch nejméně zvýhodněným jedincům a

b) byly spjaty s úřady a pozicemi, které jsou za podmínek slušné rovnosti příležitostmi otevřeny pro všechny.

Rawls však ihned upozorňuje, že první princip nesmí být nikdy ve jménu druhého porušován. Materiální zisky není možno zvětšovat na úkor svobody. „Základní svobody musí být člověku zajištěny i tehdy, když nepřispívají k maximalizaci obecného materiálního blaha. Nerovnosti v distribuci vzácných statků, jako jsou peníze nebo

zdravotní péče, jsou oprávněny, pokud přispívají k zlepšení situace nejhůře postavených“ (ibid.).

Svým způsobem tak Rawls smiřuje egoismus s altruismem. Rawlsova teorie se tak stává filosofickým zdůvodněním sociálního státu, který uskutečňuje normativní zásadu zajištění minimálních životních potřeb. Smyslem Rawlsovy teorie je tedy syntéza egalitarismu (rovnosti) a liberalismu (svobody).

#### *Michael Walzer - Sféry spravedlnosti*

Walzer akceptuje různorodost přístupů k sociální spravedlnosti, zároveň se ale snaží podřídit mnoho různých zásad jediné, již nazývá „složenou rovností nebo komplexní spravedlností.“ Podle Morawskiho (2005:246) to znamená, že „...kritéria spravedlivé distribuce společenských statků jsou hluboce zakořeněna v kultuře, ve zvykovém chování, v paměti lidí. Základní smysl argumentu ve prospěch spravedlnosti a nespravedlnosti je odrazem ideálu členů společnosti, proto není vhodné mluvit o obecné spravedlnosti, ale spíše o jednotlivých sférách spravedlnosti.“ Neexistuje tedy jediný standard. Jsou standardy (přibližně známé, byť někdy také sporné) pro každé společenské dobro a každou sféru distribuce v každé společnosti a tyto standardy jsou často porušovány.

Walzer se snaží dokázat, že různé statky mají „...svou vlastní logiku distribuce a že existuje pluralita kritérií distribuce, která je odrazem toho, že každý statek zaujímá ve společnosti vlastní sféru spravedlnosti“ (ibid.). Podle Morawskiho se Walzer domnívá, že by nikdo neměl být při distribuci jednoho statku upřednostňován z důvodu dominance v jiné sféře. Vadí mu totiž situace, kdy „všechny dobré věci přicházejí k těm, kteří mají jednu nejlepší věc. Když ji člověk má, ostatní mu samy spadnou do klína“ (ibid.).

Podle Morawskiho je dále Walzerovo stanovisko politicky egalitářské. Společenský řád, který Walzer obhajuje, je podle něho možno nazvat decentralizovanou demokratickou socialistickou společností. Nakonec je vhodné dodat, že ideologická orientace, již Walzer reprezentuje, bývá definována jako komunitarismus. Není to ani tak protiklad individualistického liberalismu, jako spíše jeho korekce a doplnění (viz Morawski 2005:247).



### 3.4 Nástroje sociální politiky

Sociální politika se realizuje pomocí nástrojů různého řádu. Nástroje jsou prostředky, jimiž sociální subjekt působí na sociální objekt. Důležité je, aby nástroje respektovaly základní principy a umožňovaly naplňovat cíle sociální politiky (viz např. Krebs 2002, Tomeš 1996). Základními nástroji jsou:

- právní řád dané země (především sociálně právní legislativa);
- systém daní a transferových plateb (finance);
- instituce a instituty sociální politiky (např.: sociální pojištění, sociální služby, věcné a peněžité dávky, účelové půjčky, úlevy, výhody apod.);
- nadační, charitativní, církevní a dobročinné aktivity.

Nepřímými nástroji pak jsou:

- sdělovací prostředky, které se podílejí na formování názorů a postojů veřejnosti k sociálním problémům;
- vzdělávací aktivity, které umožňují snazší zapojení občana na trhu práce, brání chudobě apod.;
- institut poradenství.

### 3.5 Modely financování sociální politiky

Financování sociální politiky je možné (viz např. Krebs 2002):

*a) rozpočtovou technikou* (průběžně) - vybrané dávky se vyplácejí přímo v daném období, stát se musí snažit, aby rozpočet nebyl deficitní, tedy co nejpřesněji odhadovat příjmy a výdaje.

*b) fondovou technikou* (kapitalizací) - existuje fond, do něhož přispíváme, kdy hlavním rizikem je inflace, tzn., že fondový způsob předpokládá existenci určité kapitálové rezervy, která musí být schopna v kterémkoli okamžiku krýt nárokové dávky, prostředky lze dále investovat a výnosy použít ke zvýšení dávek nebo snížení příspěvků do fondů.

*c) jednorázově* - např. darem, tento zdroj financování je vhodný spíše pro nadace, občanská sdružení atd., tedy opatření lokálního charakteru.

## 4 Sociální stát, jeho definice a vývojové etapy

V této kapitole půjde o stručné vysvětlení pojmu sociální stát (welfare state). Pojetí sociálního státu vychází z myšlenky, že podmínky života člověka jsou i věcí veřejnou, nikoli pouze soukromou. Obsah pojmu sociální stát (tedy to čím se zabývá) je starší než pojem sám.

### 4.1 Welfare

Tento anglický pojem bývá překládán jako „blaho“, případně v našem kontextu (sociální politika) také jako „blahobyť“. V kontextu sociální politiky pojem „welfare“ vyjadřuje stav slušného žití. Pod tím si lze na první pohled představit téměř cokoli, od drahého bydlení až po komfortní nábytek nebo drahou elektroniku. Ale je potřeba si uvědomit, že pro některé lidi (zvláště pak v zemích třetího světa) by se velkým blahobytem mohl stát třeba i pouhý pravidelný přísun potravin. Vidíme tedy, že pod slovo „welfare“ můžeme zařadit i zajištění základních životních potřeb obyvatelstva.

### 4.2 Sociální stát - problém překladu a problém definice

Čeština si spontánně nevytvořila svůj vlastní neologismus (resp. sousloví), kterým by vystihovala welfare state na základě potřeby pojmenovat tento reálný sociální fenomén. Jak shrnuje Tomeš (1996), můžeme se zde setkat s řadou používaných pojmů, například: stát blahobytu, stát všeobecného blahobytu, stát sociálních služeb, stát veřejných sociálních služeb, sociální stát, sociální kapitalismus, asistenční stát, stát sociálního zabezpečení, stát sociálních práv, stát všeobecné prosperity a další.

Některé pojmy mohou být do značné míry zavádějící. Např. stát blahobytu, asistenční stát a sociální kapitalismus, mohou v odborně nezainteresovaném čtenáři vzbudit zcela mylné pochopení jejich smyslu. Ekvivalent stát sociálních služeb nebo stát veřejných sociálních služeb je sice poměrně srozumitelný, problémem však je, že zužuje šíří pohledu na sociální stát jako na aktéra sociální politiky ztotožňované pouze se sociálními službami (které jsou v užším slova smyslu v našem prostředí používány pro označení jedné z forem poskytování sociálního zabezpečení, zatímco v anglickém jazykovém prostředí mohou pod pojmem sociální služby vystupovat veškeré služby welfare, poskytované obyvatelstvu,

tedy například i vzdělávání). Z takto zúženého pohledu se pak ztrácí oblast redistribucí příjmu a dalších aktivit sociálního státu. Většina česky píšících autorů se přiklání při převodu pojmu welfare state k pojmu sociální stát.

Pojem sociální stát (welfare state) tedy dnes patří k již běžně používaným pojmům slovníku řady vědních oborů (zvláště sociologie, ekonomie, právních věd a politologie). Pojem zdomácněl i na stránkách nejen odborných novin a časopisů. Odkazují na něj různé odborné publikace, aniž by tento pojem jednoznačně vymezily nebo chápaly. Je potřeba navíc podle Večeřy (1996) dodat, že jednotlivé vědní obory zdůrazňují pouze některou jeho významovou stránku (právní věda - sociální práva, ekonomie - finanční výdaje, vliv na trh práce, spotřebu zboží apod.). Sociální stát je tedy na jedné straně jedinečný v každém státu a na druhé straně univerzální některými svými základními rysy. Všechny tyto okolnosti znesnadňují jeho jednoznačné a zřetelné vymezení (viz Večeřa 1996:22-25).

Výraz welfare state je spojen se jménem anglického lorda Williama Henry Beveridge. V každém současném státě je dnes používán nějaký ekvivalent pojmu sociální stát, respektive welfare state. Nicméně obsah tohoto pojmu je v každé zemi o něco jiný. Sociální stát však obecně znamená, že stát na sebe bere péči o sociální práva svých občanů. Podle T. H. Marshalla byla moderní občanská společnost ustavena v posledních třech stoletích v tomto pořadí (viz např. Večeřa 1996):

- 1) 18. století: občanská práva;
- 2) 19. století: politická práva;
- 3) 20. století: sociální práva.

Společnost podle Marshalla sestává ze tří různých elementů: (1) občanského, (2) politického a (3) sociálního elementu.

1. *Občanský element* referuje o garantování osobní svobody a rovnosti před zákonem. Spočívá v první řadě v právních institucích.

2. *Politický element* hovoří o přiznání politických volebních práv, právu volit a dovolat se úřadů. Spočívá v politických institucích.

3. *Sociální element* pak - byť je o mnoho méně specifický než první dva - obsahuje poukaz na ekonomický welfare a zabezpečení a právo sdílet v plné míře sociální dědictví a život v civilizované společnosti, podle převažujících standardů v dané společnosti (Mishra 1991:27).

### 4.3 Vznik sociálního státu – celospolečenské faktory

Většina koncepcí sociálního státu vysvětluje jeho genezi společenskými důsledky procesu industrializace a vznikem industriální společnosti. Sociální stát se v této společenské situaci stává nezbytností - má kompenzovat jednostrannou existenční závislost jedince na trhu práce. Klasik teorie welfare state R. M. Titmuss (viz Večeřa 1996) v této souvislosti příznačně konstatuje, že industriální společnost vytváří spolu s rozbitím starých chudinských zákonů řadu „stavů závislosti“ jedince, vyplývajících:

- 1) z přirozené závislosti (dětství, stáří),
- 2) z fyzické a psychické nemoci nebo neschopnosti,
- 3) z kulturně (společensky) determinované závislosti (nezaměstnanost, potřeba vzdělání apod.).

Spolu s téměř všemi autory (maximálně s výjimkou krajních liberálů) shrňme, že člověka nelze činit za tuto závislost plně odpovědným. Sociální stát by tedy měl uspokojit tyto specifické, ze společenské závislosti vyplývající potřeby jedince a rodiny, které v moderní společnosti nutně narůstají. Než zmíníme konkrétní výčet faktorů, které ke vzniku welfare state přispěly, podíváme se na otázku rozvoje občanství, která s rozvojem sociálního státu bezprostředně souvisí, respektive rozvoj welfare state historicky umožnila.

Spektrum faktorů, které vedly k utváření sociálních států, lze konečně podle Piersona (1991, cit. dle Večeřa 1996:57-58) shrnout takto:

*1. Proces industrializace, který vedl k následujícím skutečnostem:*

- a) dlouhodobému poklesu zaměstnanosti v zemědělství a podílu venkovského obyvatelstva;
- b) extenzivní urbanizaci (růst velkých měst a městského způsobu života);
- c) vytvoření vrstvy námezdních zemědělských dělníků, bezzemků;
- d) požadavkům na kvalifikovanou, gramotnou a spolehlivou pracovní sílu;
- e) vnímání nezaměstnanosti jako situace, kdy navzdory snaze nelze získat placenou práci;
- f) růstu zaměstnanosti tzv. bílých límečků a vytvoření střední třídy;
- g) bezprecedentnímu zbohatnutí některých firem a jednotlivců a udržení dlouhého

období hospodářského růstu.

2. *Růst obyvatelstva a jeho měnící se sociální struktura.* Industrializace byla doprovázena rychlým růstem počtu obyvatel a dalšími sociálními změnami:

- a) mění se formy rodiny a způsoby života v územní komunitě;
- b) narůstá rozdíl mezi těmi, kteří pracují a kteří nepracují;
- c) klesá dětská úmrtnost a roste postupně délka lidského života;
- d) neparticipování na trhu práce znamená budoucí nepříznivý dopad na jedince (např. v případě stárí, nemoci apod.).

3. *Nárůst významu národních států.* Státy jsou budovány zejména na národním principu, s čímž jsou spojeny:

- a) vyšší vnitřní sounáležitost a konsenzus;
- b) centralizace vládnoucí moci;
- c) rozvoj profesionálního státního aparátu;
- d) rozvoj státních kompetencí prostřednictvím nových technik státního dohledu a rozvinutých komunikačních prostředků.

4. *Růst politické demokracie a politického občanství:*

- a) expanze institutu občanství;
- b) rozšíření volebního práva;
- c) rozvoj sociálnědemokratických stran;
- d) růst pozornosti věnované sociálním otázkám a politickým problémům dělnické třídy.

#### **4.4 Další faktory ovlivňující vývoj sociálního státu**

Jak dále podotýká Večeřa (1996:58), neexistují sociální státy v jedné standardní a unifikované podobě. Struktura a obsah sociálních států je determinován řadou faktorů, které zajišťují jedinečnost každého sociálního státu. Tyto faktory bychom mohli rozdělit do dvou skupin:

1. *Vnitřní faktory*

- a) demografické faktory

- b) ekonomické faktory
- c) vliv sociální struktury
- d) politické faktory
- e) vliv nátlakových skupin
- f) vliv vývoje institucí
- g) sociálně-psychologické faktory

## 2. *Vnější faktory*

- a) kulturní difuze
- b) rozvoj techniky
- c) mezinárodní standardizace a technická pomoc
- d) mezinárodní spolupráce

Za základní pak lze považovat faktory:

- socioekonomický rozvoj: zejména industrializace a urbanizace,
- politická mobilizace dělnické třídy: zejména vliv dělnických stran a odborů,
- vývoj politických institucí a struktur,
- institucionalizace jednotlivých typů sociálních států: působení kulturní difuze, přenášející tyto instituce napříč kulturami.

Jak vidno, sociální stát má velmi pestrou historii. Jeho původ byl velmi vzdálen levicovým ideálům - ve skutečnosti vznikl, podle Giddense (2001) částečně i proto, aby zahnal hrozbu socialismu. Giddens podotýká, že vládnoucí skupiny, které v císařském Německu na konci devatenáctého století zavedly systém sociálního pojištění, opovrhovaly ekonomikou laissez-faire stejnou měrou jako socialismem. Bismarckův model byl však následován mnohými zeměmi. Beveridge navštívil Německo v roce 1907, aby model nastudoval (viz Giddens 2001:96-97). Vznik a rozvoj welfare state tedy do značné míry souvisí s rozvojem kapitalismu.

## 4.5 Kapitalistická modernizace

Původní předindustriální realizace sociálních práv se děla v rámci tradičního způsobu svépomoci, tak jak je to do značné míry dodnes chápáno v rámci principu subsidiarity. Moderní poskytování welfare prostřednictvím státu předpokládá, že když se občanům a jim nejbližším institucím (rodina, sousedství, obec) nedaří uspokojovat jejich sociální potřeby tradičním způsobem, musejí se dožadovat pomoci státu.

Když pak posílily tržní vztahy, začala industrializace a rozvinul se kapitalismus, zmíněné instituce přestaly stačit. Jak shrnuje Morawski (2005:146), trh podléhající cyklickým výkyvům přinášel stále nová sociální ohrožení a velká krize v třicátých letech 20. století odhalila nedostatečnost celého systému. Welfare state se tedy jako ideál i jako praxe stal funkčním doplňkem tržně kapitalistické civilizace.

Cílem kapitalistického státu blahobytu tak obvykle je, jak shrnuje Gough (1989:276 in Morawski 2005:147):

1. Zajistit minimální příjem jednotlivcům i rodinám bez ohledu na tržní hodnotu jejich majetku.
2. Zmenšovat nejistoty - umožnit jednotlivcům a rodinám překonat těžké situace, jako jsou nemoc, stáří a nezaměstnanost, které by mohly vést ke krizi.
3. Zajistit všem občanům bez ohledu na jejich status nejlepší životní úroveň.

## 4.6 Vývojové etapy sociálního státu

Sociální stát má v současnosti za sebou více než stoletý vývoj od průkopnického období prvních pojišťovacích systémů až do současné vývojové etapy, která bývá charakterizována jako období krize sociálního státu. Předně je třeba zdůraznit, že není možné podat univerzálně platný (pro celou Evropu) přehled vývoje sociální politiky. Je mnoho příčin, které znemožňují syntetizaci celkového pohledu na vývoj sociální politiky (viz např. Večeřa 1996):

- není celosvětově jednotné pojetí sociální politiky, tzn. není možné sledovat „jednotně“ její vývoj;

- pokud chceme sledovat vývoj sociální politiky, její historii, není možné ji vidět izolovaně od dalších společenských jevů, takže to opět znesnadňuje sledování jejího

vývoje. V první řadě je sociální politika vázána na poznatky z ekonomie a politiky, ale také z psychologie, sociologie, demografie apod.;

- v dlouhodobém vývoji sociální politiky hraje roli prostor a čas. Různé země docházely v různých dobách k potřebě řešit nepříznivé situace a problémy;

- problém volby kritérií. Zda-li budeme sledovat roli státu v sociální politice jakožto hlavní kritérium, nebo se budeme zaměřovat např. na historické epochy nebo teritoria.

Když se budeme pokoušet sledovat vývoj, historii sociální politiky, můžeme celkem snadno vysledovat alespoň určité hlavní tendence (viz např. Krebs 2002):

- a) od nahodilého jednání při řešení sociálních problémů případ od případu k cílevědomému úsilí, koncepčnímu jednání;

- b) od individuálních a lokálních aktivit (obcí) postupně k aktivitám organizovaným a garantovaným státem (rozvoj univerzality pokrytí službami);

- c) od národní, státní perspektivy k mezinárodní perspektivě, mezinárodní dojednávání a spolupráce při formulování základních opatření;

- d) od jednotlivých opatření směrem k systémovým opatřením, k systematickému řešení sociálních problémů.

Vývoj welfare state v euro-americké kultuře rozdělíme podle Hecla (1990) a Piersona (1991) do šesti základních období. Ještě je potřeba podotknout, že měly tyto etapy u nás a v západních zemích v určitých historických obdobích odlišný průběh. Toto členění vývojových etap welfare state typicky platí především pro západní demokracie. Tyto vývojové etapy budou doplněny o některá významná jména, která se zasadila o rozvoj sociální politiky – sociálního státu. Na základě analýz výše uvedených autorů uvedeme jednu z obecně uznávaných vývojových etap sociální politiky (či sociálního státu):

#### *1. Období experimentálních počátků (80. léta 19. století - 1930)*

- a) Vznikají první pojistné systémy (úrazové, v nezaměstnanosti, penzijní, nemocenské), spojeno se jménem Otto von Bismarcka.

- b) Zpočátku byla pojišťovací schémata dobrovolná, pak povinná.

- c) Zpočátku se vztahovala pouze na určité vrstvy obyvatelstva.

- d) Vzestup státní legislativy zaměřené na zlepšení sociálních věcí.



e) Nová aktivní politika v oblastech jako - vzdělávání, organizace nemocnic, léčba duševních nemocí, výpomoc nezaměstnaným.

f) Experimentování souvisí s rozpínáním volebních, politických práv, objevením se nových zdrojů kolektivní síly v průmyslu.

g) Etapu experimentace lze popsat jako etapu, kdy se diskutovalo o tom, kdo je „potřebný“, „přežívající“, „chudý“, zda jsou vládní programy legitimní atd.

h) Vůdčím státem bylo Německo.

i) Počátky sociálního státu se opozdily v zemích se silnou liberální tradicí (zejména v USA a Kanadě).

j) Etapa se datuje do počátku 30. let 20. století z důvodu počátku světové hospodářské krize v tomto období.

*Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen (1815 – 1898)*

Německý státník, který byl v letech 1871 – 1890 říšským kancléřem. Zvláště v období let 1883-1887 bylo realizováno mnoho reforem v oblasti institucí sociálního státu. Zasadil se o vznik prvních pojišťovacích schémat. „Bismarckův systém sociální politiky byl orientován především na dělníky a zaměstnance, kteří se pojišťují ze své mzdy, aby zajistili sebe a celou svoji rodinu pro případ, že o práci přijdou“ (Keller 2005:52).

*2. Období konsolidace (1930 - 2. světová válka)*

a) Velká hospodářská krize na začátku 30. let znamenala velký obrat tím, že prosadila nebo urychlila přijetí opatření, která by se jinak jen obtížně prosazovala.

b) Krize umožnila přijetí dalších zákonů v zemích se silnou liberální tradicí.

c) Mimo jiné se mění názor na nezaměstnanost, začala se chápat jako základní sociální zlo, proti kterému se musí bojovat státními zásahy, nejde o individuální selhání jednotlivce, ale o celospolečenský problém.

d) Prosadily se názory zdůrazňující roli státu nejen v hospodářské, ale i sociální oblasti.

e) Sociální stát směřuje k tzv. „keynesiánské“ ekonomice, plné zaměstnanosti.

f) Boj s ekonomickou depresí.

*John Maynard Keynes (1883-1946)*

Britský národohospodář, který z analýzy příčin, které vedly ke světové hospodářské

krizi, vyvodil Obecnou teorii zaměstnanosti, úroku a peněz (1936). Tato práce postavila na nový základ moderní vědu o národním hospodářství a o hospodářské politice. Keynes se tedy po analýze hospodářské krize 30. let stal zastáncem státem regulované ekonomiky. Na rozdíl od názorů liberálů nejde podle Keynese v případě nezaměstnanosti o vyhýbání se práci vůbec nebo o neochotu pracovat za nepříznivých (zvláště mzdových) podmínek. Projevují se zde totiž dvě rozhodující příčiny masové nezaměstnanosti:

- a) technologický pokrok vytlačující živou práci a
- b) chronický nedostatek poptávky v důsledku zejména nedostatečné kupní síly obyvatelstva.

Příčinou vysoké nezaměstnanosti je tedy chybná peněžní a fiskální politika státu. Sociální stát realizující státní intervenci proto nelze chápat negativně, ale naopak jako pozitivní faktor ve vztahu k nezaměstnanosti, neboť svými sociálními dávkami zvyšuje efektivní koupěschopnou poptávku a rovněž zvyšuje počet pracovních míst. Sociální stát bývá někdy označován jako Keynesiánský stát (viz např. Keller 2005).

*Karl Gunnar Myrdal (1898-1987)*

Velký švédský sociální myslitel, ekonom a politik, národohospodář. Nositel Nobelovy ceny za ekonomii (1974, společně s F. A. Hayekem). Ve 30. letech se podílel na studiích řešících nepříznivou sociální a demografickou situaci Švédska a stal se spoluautorem konceptu švédského sociálnědemokratického sociálního státu, realizovaného ve 40. letech (viz např. Keller 2005).

### *3. Období sociální přestavby (1945 - 1962)*

- a) Období budování moderního sociálního státu.
- b) V této době byly přijaty všechny moderní sociální zákony, v nich se realizuje reforma podle Beveridge pocházející z Británie.

*sir William Beveridge (1879-1963)*

Navázal na pojetí Keynese. Od roku 1942 vytváří národní sociální pojištění, založené na třech základních principech:

- (1) respektovat dosavadní tradice a zkušenosti, avšak požadovat vskutku „revoluční“ řešení, které by se neomezovalo jen na vylepšování existujících systémů,
- (2) systémově sladit národní pojištění s ostatními reformami,

(3) založit moderní sociální zabezpečení na spolupráci a přičinění jak státu, tak jednotlivce (viz Tomeš 1996:38).

Vytvořil odvážné, všem dostupné, přiměřené a integrované soustavy sociálního pojištění, což významně ovlivnilo sociálně-politické myšlení 20. století, i když podle Večeřy (1996) paradoxně více v zahraničí než v samotné Velké Británii. Sociální dávky i příspěvky na pojištění byly v duchu liberální tradice navrženy v jednotné výši (flat rate), aby neodrazovaly od snahy spořit a postarat se o sebe. Beveridgem vytvořený systém poskytoval podle Večeřy (1996:61) ochranu pro každého jedince takzvaně „od kolébky do hrobu“, a to zejména:

- zabezpečením existenčního minima (proti chudobě),
- vytvořením Národní zdravotní služby hrazené z daní,
- politikou plné zaměstnanosti a příspěvky v nezaměstnanosti,
- rozvojem školství,
- příspěvky na bydlení.

#### 4. *Období sociální expanze* (1962 - 1973) – zlatý věk sociálního státu

- a) Nezaměstnanost v západních státech prakticky mizí.
- b) Stálý růst životní úrovně.
- c) Zvyšuje se podíl veřejných sociálních výdajů na hrubém domácím produktu (HDP).
- d) Velmi štědré období sociálního státu s podstatným růstem obecného blahobytu.
- e) Často nazýváno zlatým věkem právě z důvodu růstu blahobytu.

#### 5. *Období stagnace* (1973 - 1980)

a) Důvodem stagnace jsou ropné krize a následuje hospodářská krize a růst nezaměstnanosti v takové míře, v jaké to nepocítila celá poválečná generace.

b) Pokles HDP (resp. v průměru jen malý růst 1-2%), veřejné výdaje rostly (stálý růst okolo 5%).

c) Obtížné omezování výdajů (typicky např. výdaje na zdravotnictví), navíc bylo třeba pokrýt i nové výdaje, zejména na podpory v nezaměstnanosti.

d) Od této doby je nezaměstnanost stálou součástí tržních ekonomik.

e) Sociální státy se postupně dostaly do tzv. krize, kterou se dosud nepodařilo zcela překonat.

Někteří autoři (např. Mishra 1990) už tuto historickou vývojovou etapu nazývají periodou „krize“, kdy se welfare state dostává do nerovnováhy. Podmínky se přirozeně lišily stát od státu a díky tomu to vytvořilo prostor pro velkou šíři zkušeností s touto krizí. Výsledné tlaky, napětí a ekonomická anomie vedly ke krizi důvěry (confidence) v životaschopnost Keynesiánského welfare state.

*6. Krize sociálního státu, resp. rekonceptualizace sociálního státu, období pokusu o reformu welfare state (1980 - dosud)*

a) Příčiny krize sociálního státu tkví v ekonomické oblasti, HDP nepokrývá rostoucí náklady na provoz státu.

b) Objevuje se také politický aspekt - hrozí riziko, že občané by mohli ztratit konsensus se sociálním státem, který trval od druhé světové války.

c) Vytrácí se solidarita mezi lidmi, střední vrstvy nesou hlavní zátěž provozu sociálního státu, aniž by měly nárok na poměrnou část z toho, co vlastně státu zaplatí.

d) Stejně tak se objevuje i krize demografická, ubývá ekonomicky aktivních obyvatel.

Tato historická vývojová etapa započala okolo roku 1980 spolu se zvolením vlád Margaret Thatcher a Ronalda Reagana, které měly odlišnou ideologii - oproti tomu, co preferovaly Keynesiánské welfare state – neokonzervativní přístup. Podle Mishry (1990) tento moment započal periodu „po krizi“ (post-crisis), během které byl Keynesiánský welfare state relativizován jako paradigma rozvinuté kapitalistické společnosti. Objevil se neo-konzervatismus napravo a sociální korporativismus nalevo, jakožto alternativní přístupy ke Keynesiánskému welfare state (viz Mishra 1990:96).

## 5 Krize sociálního státu

Poválečný welfare state je podle Mishry (1990) chápán jako Keynesiánský welfare state. Ten byl ustanoven jakožto stabilní a dominantní paradigma sociálního rozvoje na západě. Ustanovení poválečného Keynesiánského sociálního státu v Británii bylo pokusem o vytvoření státem garantovaných občanských práv, bez ohledu na občanovu pozici na trhu. Keynesiánský sociální stát byl podporován jako „souhrn schémat a služeb, pomocí kterých centrální vláda společně s lokálními orgány přejímá hlavní odpovědnost za jednání občanů se všemi různými typy sociálních problémů, které občany sužují“ (Marvick 1990:45 in Harris, McDonald 2000:54).

Problémy se sociálním státem nejsou pro mnohé nijak překvapivé. Podle Spiekera (1996) se o mezích sociálního státu diskutuje od samého počátku (od Bismarcka). Se zavedením každé další sociální dávky, znovu vzrostlo nebezpečí pro výkonnost ekonomiky. Podle Kellera (2005:9) byl sociální stát „...zpochybňován od samých svých počátků, v některých zemích Evropy prakticky již od konce 19. století. Byl neméně zarytě zpochybňován dokonce i v době své zdaleka největší slávy, tedy v průběhu takzvaných „třiceti tučných let“, jež následovala po druhé světové válce.“

### 5.1 Druhy krize tvořící celkovou krizi sociálního státu

Teoreticky předpovězená „krize“ skutečně přišla. Objevila se v souvislosti s tzv. „ropnými šoky“ sedmdesátých let 20. století. Od té doby je ve většině vyspělých zemí stále častěji diskutována otázka úspěšnosti a efektivity sociálně-politických opatření. Růst nákladů, zdražení vstupů, ztížení konkurenceschopnosti vedou k hledání cest k úsporám ve všech oblastech, tedy i v oblasti sociální. Mezi hlavní zdroje, resp. složky krize patří zejména:

#### *1. Neúměrný růst nákladů - Krize ekonomická*

Dvě ropné krize za sebou přinesly dlouhotrvající hospodářskou recesi, kdy byly nízké roční přírůstky HDP, přitom veřejné sociální výdaje mají tendenci udržovat si svůj stálý růst. Ještě k tomu je obtížné tyto výdaje redukovat, welfare state je tedy neúměrně nákladný, což zpomaluje hospodářský růst. „Podíl hrubého národního produktu, který je věnován na nejrůznější formy sociálního zabezpečení, tak stále roste, což podle kritiků

sociálního státu omezuje možnosti hospodářského růstu do budoucna, čímž se bludný kruh klesající hospodářské výkonnosti a rostoucích sociálních problémů uzavírá“ (Keller 2000:85).

## *2. Ztráta efektivnosti sociálního státu - Krize efektivity*

Zejména liberálně orientovaní kritikové kritizují složitost systému redistribuce a na druhou stranu zdůrazňují vysokou transparentnost tržního systému. Navíc sociální stát zaměstnává velkou spoustu pracovních sil. Dále z výhod sociálního státu čerpají hlavně lidé, kteří mají dost informací, a ne ti, kteří to skutečně potřebují. Keller (2005:88) hovoří o krizi organizační, kdy „...byrokratizované struktury státní péče vykazují chronickou přetíženost a vydržování rostoucího úřednického aparátu spotřebovává stále větší část prostředků určených původně na sociální účely.“ (ibid.).

## *3. Demografické změny - Krize demografická*

Stárnutí populace, růst napětí mezi potencionálními směry meziskupinové solidarity (staří a mladí, zdraví a nemocní...). Dochází k narušení intergeneračního kontraktu, na němž je založeno průběžné financování mnoha schémat sociálního pojištění (pay as you go – PAYG systémy). Zdravý tržní systém by podle Kellera (2004:39) potřeboval, „...aby lidé umírali pokud možno v okamžiku, kdy přestanou být ekonomicky aktivní. Stárnutí populace působí v opačném směru. Zvyšuje počet let, kdy lidé ještě žijí po ukončení své ekonomické aktivity, což v době jejich produktivity zvyšuje náklady na reprodukci pracovní síly.“

Výsledkem tohoto stavu je, že růst podílu osob v ekonomicky poproduktivním věku znamená, že ekonomicky aktivní ponесou stále větší břemeno ve vztahu k zabezpečení právě těchto skupin osob. Řešení podle Kellera (2000:86) „...spočívá v možnosti posunout věk odchodu do důchodu, a tak zvyšovat podíl ekonomicky činných v populaci. Toto jednoduché řešení naráží ovšem na problém rostoucí nezaměstnanosti, což vyvolává na trhu práce poněkud paradoxní situaci. Starší lidé by měli pracovat déle v situaci, kdy mladší marně hledají práci.“

## *4. Ztráta sociálního konsenzu - Krize legitimacy*

Původní myšlenky rovnosti se vytrácejí, systém se začíná více poohlížet po předchozích výdělcích občanů, kteří chtějí ze sociálního státu něco čerpat. Díky zpochybnění ideálů sociální rovnosti ztrácí sociální stát část své legitimacy. Podle Kellera

(2005:86) bývá ve srovnání s ekonomickým a demografickým rozměrem krize sociálního státu mnohem menší pozornost věnována závažné krizi, jež se prohlubuje právě v rovině hodnot, tedy v oblasti kultury. „K hodnotovým prioritám sociálního státu patřilo od počátku normativní úsilí o snižování sociální nerovnosti. V posledních dvou či třech desetiletích se množí signály toho, že rostoucí počet lidí z celé řady důvodů hodnotu větší sociální rovnosti zpochybňuje“ (ibid.).

## 5.2 Argumenty proti sociálnímu státu: Kritika zprava i zleva

Kritika „zprava“ viní sociální stát z toho, „...že trh nadměrně svázal a tím mu zabránil, aby vyřešil všechny problémy společnosti zcela sám“ (Keller 2005:15). Kritika „zleva“ mu vytýká, „...že svými sociálně kompromisními opatřeními zachránil systém, který stojí u kořene produkce sociálních nerovností a odcizení“ (ibid.).

Na konci sedmdesátých let, po proběhlých ropných šocích, iniciovali kritiku především neoliberalové. Podle Morawského (2005:154) se jim podařilo přesvědčit veřejné mínění, že stát blahobytu je v krizi a je nutno ho demontovat (dismantle). Jak dále ovšem podotýká „od začátku této debaty už uplynula řada let, a welfare state stále existuje, i když to nemá už tak snadné jako dříve.“

Například ve Velké Británii podle Morawského (ibid.) ani v průběhu osmnácti let vlády konzervativců, urputně bojujících proti welfare state, nedošlo pokud jde o podíl státu v ekonomice, k větším změnám. Ani labouristická vláda Tonyho Blaira, která hlásá tzv. Třetí cestu, „...na sebe nechce brát funkci dodavatele služeb a sama se omezuje na roli katalyzátoru změn.“ V jiných zemích jsou pak podle hodnocení Morawského odpůrci welfare state úspěšnější ještě méně.

Spory o sociální stát pak probíhají v několika rovinách. „Vedle rozměru čistě ekonomického se předmětem sporu stávají politické, sociální i kulturní dopady sociálního státu“ (Keller 2005:15).

1) *Ekonomické argumenty* proti sociálnímu státu. S rozsáhlým sociálním státem se pojí zpomalování hospodářského růstu, které však „...nastalo nejen z důvodu zvětšení sociálních výdajů státu. Ekonomické argumenty jsou tedy následující: zvyšování sociálních transferů - stát blahobytu - si vynucuje zvyšování daní, zvyšování daní snižuje míru úspor a investic. Nevyhnutelným následkem takové situace je snižování ekonomické efektivity,

méně inovací a zpomalování hospodářského růstu“ (viz Bernholz 1995:158 in Morawski 2005:154).

Hlavní spor je tedy veden o to, „...zda jsou intervence sociálního státu neslučitelné s principy účinné ekonomiky; či zda jsou naopak nutným předpokladem pro stabilitu a reprodukci tržních mechanismů. Podle kritiků zprava představuje sociální stát hned dvojitou bariéru motivace. Svými příliš vysokými daněmi bere podnikatelům chuť do podnikání a svým příliš velkorysým sociálním zabezpečením bere pracujícím chuť do práce. Sociální stát ekonomiku dusí svou nákladností, nízkou efektivností a přílišnou mírou regulací“ (Keller 2005:15-16).

V praxi však výdaje rostou, i když tempo jejich růstu se výrazně zpomalilo. Dále rostou sociální výdaje vyjádřené jako podíl na hrubém domácím produktu. Existuje sice obecně „...omezování nemocenských dávek, snižování podpor v nezaměstnanosti, zkracování doby placené mateřské dovolené atd. Proč tedy celkové výdaje na sociální účely rostou? Protože roste nezaměstnanost, rozsah chudoby mezi pracujícími, a především proto, že roste počet důchodců – obecněji řečeno, nepříznivě se vyvíjí poměr pracujících a nepracujících“ (Kowalik 1997:2 in Morawski 2005:155).

2) *Politické argumenty* proti sociálnímu státu. Objevily se také argumenty o přetěžování státu, nejen přetěžování ekonomiky. „Politici štědrými sociální pomocí natolik zvýšili očekávání lidí, že je posléze nemohli splnit bez rizika zhoršování hospodářské situace. A vezmeme-li v úvahu teorii veřejné volby, podle níž se politici ve svém jednání řídí egoistickými motivy, jsou samozřejmě ohroženy i jejich zájmy“ (Morawski 2005:155). Velké sliby znamenají marnotratnost. K jejímu omezování má „...dojít cestou privatizace služeb, které poskytoval stát, a podřízení státních agentur konkurenci. To si však může vyžádat politickou cenu např. prohrané volby“ (ibid.).

3) *Kulturně-společenské argumenty* proti sociálnímu státu. Podle těchto argumentů zmenšuje sociální stát odpovědnost a samostatnost jednotlivce. Podle některých autorů je v tomto případě závislost podobná té na drogách (viz Fraser, Gordon 1997). „Jednou z podob této závislosti je nepochybně zvyšování nároků vůči státu a posilování etatistických postojů (viz Hirschman 1991). Charles Murray (viz 1998) přesvědčivě dokázal, že intervence státu může ničit rodinu a podporovat růst počtu marginalizovaných lidí, tzv. podtřídy (underclass)“ (Morawski 2005:156).



Debatu o kritice sociálního státu shrňme hodnocením, které uvádí Keller (2005:19): „Kritika zprava ani zleva sociální stát příliš neoslabila. Rozvracejí ho však procesy, k nimž dochází v rámci vývoje moderní společnosti, a to za přímé spoluúčasti sociálního státu.“

### 5.3 Sociální stát jako tlumočník

Ilustrativní metaforu uvádí Keller (2005), když přirovnává sociální stát k tlumočnickovi. „Hlavní význam instituce sociálního státu spočíval tedy od samého počátku v tom, že dokázal hrát úlohu jakéhosi prostředníka či „tlumočnicka“, dokázal simultánně překládat mezi jazyky ekonomiky, politiky, sociální a kultury. V této metaforické rovině lze datovat počátek konce sociálního státu od okamžiku, kdy jeden z diferencovaných sektorů moderní společnosti, a sice sektor ekonomiky, přestává cítit potřebu tlumočení a ultimativně požaduje, aby se všechny zbylé sektory naučily konverzovat výhradně jeho řečí. Jazyku sociální politiky a všem dalším „neekonomickým“ jazykům právě od tohoto okamžiku hrozí, že přestanou být používány a časem se stanou mrtvým jazykem“ (Keller 2005:11).

Otázka budoucnosti welfare state je proto otevřená (viz poslední kapitola této knihy) a bude záviset, jak jinak, na mnoha okolnostech. Jednou z nich je například možnost konvergence sociálních států, tedy oproti jejich původně velice odlišné filosofii, jejich sblížení. Abychom porozuměli významu zmiňované konvergence, potřebujeme mít nějakou typologii, která by podle nějakého kritéria vysvětlovala rozdíly mezi jednotlivými sociálními státy. Podle Kellera (2005:49) nemůže být bez důkladné typologie sociálních států zodpovězena otázka možnosti nebo nemožnosti takovéto konvergence. Klíčový problém se tedy týká toho, „...nakolik jsou různé modely sociálního státu setrvačné ve svém vývoji a v jaké míře mohou naopak konvergovat. Pokud by totiž jejich sblížení nebylo reálné, výrazně by to komplikovalo například představu Evropy sjednocené na sociálním základě. Pokud by byla naopak prokázána možnost sblížení jednotlivých modelů sociálního státu, vyvstává okamžitě další otázka: V jaké rovině sociálních práv by se jednotlivé sociální státy sešly? Skutečně by to nebylo v rovině nejnižšího společného jmenovatele, kterou by byli všichni účastníci ještě schopni financovat (ibid.)? ”

## 6 Sociální stát a jeho režimy – typologie sociálního státu

Tato kapitola uvádí hned několik komplementárních přístupů, které využívají různé indikátory odlišností a shodných prvků jednotlivých národních sociálních států. Vytváření typologií s sebou nese i určitá neodstranitelná rizika. Výsledná typologie buď:

- 1) příliš generalizuje, nebo
- 2) naopak popisuje sociální stát příliš detailně.

ad. 1) „Jestliže typologie přihlíží k velkému množství faktorů, které modelují vývoj a podobu sociálních států, pak se stávají příliš rozvětvenými a specifická jednotlivých typu se v nich rozplývá. Naprosto „dokonalá“ typologie v tomto směru by musela nakonec obsahovat tolik typů, kolik je zemí, jež v tom či onom rozsahu provozují sociální stát“ (Keller 2005:51).

ad. 2) „Jestliže se naopak určitá myšlenková konstrukce snaží vypreparovat co nejčistší typy, může tak učinit jen za cenu velkých zjednodušení a značné schematičnosti“ (ibid.).

Dalším rizikem je, že příliš mnoho typologií, které jsou aplikovány na různé systémy welfare, je zatěžkáno hodnocením. Jak tvrdí Gould (1993:3) např. Titmussova „institucionální“ kategorie nebo Esping-Andersenův „sociálně demokratický režim“ jsou vždy považovány za tu nejlepší variantu z těch tří, které tito autoři nabízejí.

### 6.1 Kritéria posuzování sociálního státu

T. H. Marshall uvádí čtyři kritéria, jež pak byla zapracována v různých kombinacích do všech pozdějších typologií sociálních států (viz např. Večeřa 1996). V úvahách o tom, co ovlivňuje míru rovnosti v různých společnostech, Marshall uvádí následující otázky:

- 1) Jsou sociální kompenzace nabízeny všem, anebo jsou zacíleny pouze na určitou skupinu populace?
- 2) Mají tyto kompenzace podobu peněžních dávek, anebo se jedná o poskytované služby?
- 3) Je výše minimálních dávek vysoká, anebo nízká z hlediska životního standardu ve společnosti?
- 4) Jakým způsobem je sociální zabezpečení financováno?“

První konceptuální typologie je spojována s autorem Titmussem (viz např. Večeřa 1996). Jeho typologie pracuje s ideálními typy (ideální zde neznamená nejlepší, znamená v zásadě modelový):

- 1) Reziduální (omezený, zbytkový, minimální) sociální stát.
- 2) Pracovně výkonový (zásluhový) sociální stát.
- 3) Institucionální (plošný, univerzalistický, paternalistický) sociální stát.

Druhou běžně používanou typologií je typologie podle Esping-Andersena (1990). Jeho tři režimy sociálního státu budeme pro naši potřebu ztotožňovat s odpovídajícím modelem Titmussovým. Jeho v zásadě empiricky orientovaný přístup k typologizování je vystaven na určení stupně „dekomodifikace“.

## 6.2 Dekomodifikace

Důležitým pojmem vztahujícím se k sociálnímu státu je pojem „dekomodifikace“. Pracovní síla je zbožím, se kterým jedinec přichází na trh. Toto zboží (komodita) je posléze oceňováno a distribuováno podle ekonomického zákona nabídky a poptávky. Zbožím se stávají i lidské potřeby, protože člověk se stal závislým na penězích plynoucích mu z jeho participace na trhu práce. Komodifikace lidské pracovní síly tak znamená historickou nezbytnost moderní sociální politiky a sociálního státu. Dekomodifikace je potom schopnost státu převzít odpovědnost za zajištění občana namísto trhu.

Stupeň dekomodifikace je tedy stupeň, ve kterém může osoba udržovat své živobytí (livelihood) bez spoléhání se na trh (viz např. Arts, Gelissen 2002:141). Stupeň dekomodifikace je kritériem, kterým rozlišuje své režimy welfare state Esping-Andersen (1990):

### 1) *Liberální režim* (odpovídá reziduálnímu pojetí)

- převažuje sociální pomoc na základě testování majetkových poměrů;
- malé přerozdělování zdrojů;
- účelem minimalizace dávek v liberálním režimu je omezit sklon žádat podporu místo práce;

- skromné sociální pojištění, podporovány jsou soukromé systémy sociálního zabezpečení;
- stát se stará nejvíce o okrajové vrstvy společnosti, lidi s nízkými příjmy;
- typickými představiteli jsou USA, Kanada, Velká Británie.

Hlavním účelem liberálního režimu je podpora efektivitu trhu. Hlavním předpokladem je, že trh je nejlepší mechanismus pro společensko-ekonomické fungování. Stát se má se svými zásahy omezit pouze na případy, kdy si trh neví rady. Hlavním smyslem je vertikální redistribuce dávek. Stát pokrývá jen ty, kteří se nejsou schopni sami pojistit, buď protože náleží do vysoce rizikové skupiny obyvatel, nebo protože nemají dostatečný příjem na koupi vlastního pojištění. Role trhu je zde maximální.

Mezi současné představitele tohoto režimu patří např. USA, Kanada, případně Velká Británie, z těchto důvodů někdy nazýváno britským nebo americkým modelem.

## 2) *Konzervativní (Korporativistický) sociální stát* (odpovídá pracovně výkonovému)

- nízká míra přerozdělování;
- velký vliv církve;
- základem je práce, výkon, zásluhy;
- výraznější role státu;
- snaha zachovávat statusové rozdíly vzniklé na trhu. Dávky jsou proto statusově diferencovány (jednotlivé profesní skupiny si v souladu se zákonem organizují vlastní pojišťovací systémy). Stát zasahuje teprve tehdy, jsou-li možnosti rodiny (obce či profesního sdružení) postarat se o své členy vyčerpány.
- typickými představiteli jsou Německo, Rakousko, Francie.

Jak podotýká Keller (2005:53) „...konzervativním se tento typ nazývá proto, že oproti egalitárním systémům konzervuje statusové rozdíly mezi jednotlivými profesemi a obory činnosti, silně je v něm zastoupen vliv profesních korporací, výrazná je etatistická tradice ve smyslu privilegizace státních úředníků v systému sociálního zabezpečení. Na klienty se pohlíží skrze jejich profesní a rodinný status, celý systém je orientován na muže jako hlavu rodiny, který zprostředkuje zajištění ostatních členů domácnosti.“

## 3) *Sociálně demokratický sociální stát* (odpovídá institucionálnímu pojetí)

- nejméně četný typ v moderních státech Evropy;

- zásady univerzalizmu, rovnost relativně vysokého standardu životní úrovně;
- snaha o tzv. plnou zaměstnanost;
- stát vytlačuje trh, všichni z tohoto sociálního státu mají prospěch, ale všichni jsou na něm i závislí a předpokladem je, že se cítí být zavázáni platit;
- typickými představiteli jsou Švédsko, Norsko, Dánsko. Z tohoto důvodu se někdy hovoří o skandinávském, nebo švédském modelu.

Stát má o mnoho větší zodpovědnost za zabezpečení svých občanů, než v předchozích režimech. Vedle státu jsou rodina a trh vedlejší. Stát se zaměřuje na podporu rovnosti obyvatel na co nejvyšší možné úrovni. Záměrem tohoto modelu je omezovat vliv trhu. U tohoto modelu jsou rozdíly mezi pojištěním a pomocí smazávány. Účel peněžních dávek v tomto modelu, je zabezpečit jak horizontální, tak vertikální redistribuci. Vertikální zabezpečuje přesun prostředků z vysoko-příjmových oblastí do nízko-příjmových, nebo mezi skupiny zcela bez příjmu. Hodnotový základ sociálně-demokratického režimu leží v občanské, mezitřídní solidaritě.

Odvracenou stranou mince těchto jinak dobře znějících zásad jsou značně vysoké náklady na udržování tohoto univerzalistického, solidaristického a dekomodifikačního systému sociální pomoci. Sociální zajištění je zde financováno převážně z daní, příspěvky na pojištění v něm hrají sekundární roli. Daňové zatížení je proto příliš vysoké. Patrně hlavně z tohoto důvodu jde o nejméně četný typ v moderních státech současnosti.

### **6.3 Hodnotové základy jednotlivých režimů**

Hodnotový základ sociálně demokratického režimu je v občanské, mezitřídní solidaritě. Základy korporativního režimu jsou ve vnitrotřídní solidaritě. Hodnotový základ liberálního režimu je v ideologii individualismu. Podle této ideologie jsou jedinci, kteří tvrdě pracují, vždy odměněni úspěchem.

### **6.4 Doplnění k typologii – tzv. „rudimentární“ režim**

Rozšíření původní Esping-Andersenovy typologie o třech typech o typ čtvrtý, je obsaženo v práci Social Foundations of Postindustrial Economies (1999 dle Keller 2005). Tento režim bývá někdy označován jako „duální stát“, protože jak uvádí Keller (2005:59)

„...obsahuje jak prvky konzervativního Bismarckova modelu (důchodové zajištění a zajištění v nezaměstnanosti spočívá na pojištění hrazeném z příjmu ze zaměstnání), tak také severského modelu sociálně demokratického (zdravotní péče a vzdělání jsou financovány z daní). Našli bychom v něm však nepochybně také prvky modelu liberálního, například nízkou míru sociálního zajištění příjmově podprůměrných skupin.“ Za nejvýraznější zvláštnost jihoevropských zemí pak je považována dosud silná úloha rozvětvené rodiny, která „...vykonává řadu sociálně významných funkcí a ulehčuje tak sociálnímu státu. Mladí lidé zde mnohem později než jinde v Evropě opouštějí domácnost rodičů, výrazně častěji zde žijí pohromadě dvě i tři generace, rodinné kontakty hrají velkou úlohu při zajišťování zaměstnání a rodinné sítě jsou oporou v nezaměstnanosti i ve stáří. Převládající vzorce rodinného života, kdy hlava rodiny je jediným živitelem, zatímco matka zůstává v domácnosti, přibližují jižní typ sociálního státu konzervativnímu modelu, byť na méně vyvinuté úrovni“ (ibid.).

Cílem rodiny v takovém režimu může být, díky předchozím uvedeným charakteristikám (vícegenerační soužití, vnitrorodinná solidarita), například i snaha dostat alespoň jednoho svého člena do vysoko-příjmové kategorie, z čehož pak následně může profitovat rodina celá.

Rudimentární, jinak také jižní nebo latinský model sociálního státu, bývá přiřazován Španělsku a Itálii a dále všem evropským státům okolo Středomořího moře od Portugalska po Řecko.

## 7 Reakce sociálních států na krizi

Přechod k postindustriální společnosti se vyznačuje změnami mnohých hodnot ve společnosti a tím pádem i změnami v požadavcích na pracovní sílu. Sociální stát je v současné situaci v celé Evropě v přerodu, a jakou bude do budoucna mít podobu, není jisté. Každopádně se zdá, že jeho role už od nástupu industrializace byla, je a i se změnami v industriální společnosti bude nezastupitelná. Pojem modernizace sociálního státu bývá nazýván soubor opatření, který má za úkol zmírnit napětí mezi trhem a sociální sférou, má za úkol posílit sociální kontrakt.

Základní strategie modernizace lze shrnout podle Kellera (2005) v zásadě do dvou bodů:

- 1) Snižování objemu nároků občanů sociálního státu.
- 2) Přesouvání povinnosti financovat zbylé nároky na samotné zaměstnance.

### *Modernizace nároků*

Jak dále shrnuje Keller (2005:76), existují tři hlavní způsoby, jak snižovat sociální nároky či sociální práva občanů, přičemž vznikne-li potřeba rychlejší modernizace sociálního státu, mohou být všechny tři způsoby uplatňovány současně a libovolně kombinovány.

- 1) Zpřísnování podmínek pro přiznání nároků (modelově např. prodloužení minimální doby placení pojistného, prodloužení doby, po kterou musel žadatel o dávku pracovat, aby mu vůbec nárok na ni vznikl, povinnost přijmout jakékoli zaměstnání v případě nezaměstnanosti, jinak hrozí riziko pozbytí nároku na dávku).
- 2) Snižování výše přiznaných dávek (např. případně stanovení maximální výše, které může dávka nabývat, případně i bez ohledu na předchozí výdělky).
- 3) Zkracování doby, po kterou jsou dávky pobírány (např. posunování věku odchodu do starobního důchodu...).

### *Modernizace sociálních výdajů*

Druhou základní tendencí modernizace sociálního státu je už výše zmíněný přesun financování sociálních výdajů na samotné klienty sociálního státu, především na

zaměstnance. Podle Kellera (2005:78) existují opět tři hlavní způsoby, jak přesunout financování sociálních výdajů na občany.

1) Příjmy z podnikání jsou „...zcela, anebo alespoň částečně osvobozeny od placení daní a kategorie nejvyšších příjmů jsou zvýhodněny nejrozličnějšími daňovými úlevami včetně rovné daně z příjmu. Zvláštní přitom je, že právě pravicoví politici, pro které je jinak každá rovnost projevem komunismu, ve zvýšené míře horují pro rovné daně.“

2) Snižování vedlejších mzdových nákladů, „...a to především v podobě snižování příspěvků zaměstnavatelů na povinné pojištění pracovní síly.“

3) Tlak na zvyšování úlohy soukromého pojištění, díky němuž financování sociálních nároků nemá jít ani z daní bohatých, ani ze zisku zaměstnavatelů.

Podobně podle Esping-Andersena (dle Keller 2005:25) se je možné vypořádat s „prodražováním služeb“ modelově třemi základními cestami.

1) *Přizpůsobit mzdu poskytovatelů služeb nízké produktivitě.* V tom případě by ovšem v řadě případů klesla téměř k nule a uvedená služba by z nabídky vymizela.

2) *Službu hradí klient.* A to tak, aby to kopírovalo vývoj mezd v zemi. V tom případě by se řada služeb stala pro klienty příliš nákladnými a opět by vymizely.

3) *Dotace služeb.* Proto se sahá ke třetímu řešení: „Služby ve zdravotnictví, školství či kultuře jsou různými způsoby dotovány. Zatímco v Evropě stát dotuje jejich veřejné poskytování, ve Spojených státech je daňově zvýhodněno jejich poskytování soukromými agenturami. Obojí model ovšem předpokládá ochotu občanů platit daně“ (Esping-Andersen 1999 dle Keller 2005:25).

## **7.1 Flexibilní pracovní síla - flexibilizace práce**

Další cestou modernizace je flexibilizace práce. Flexibilní pracovní sílu je možné chápat dvojitým způsobem. Za prvé v souvislosti se vzděláním, za druhé v souvislosti s typem uzavíraných pracovních smluv. Zatímco v prvním případě je slovo „flexibilní“ všeobecně chápáno v pozitivním slova smyslu, ve kterém je flexibilní pracovní síla žádoucí. Jde o stav, kdy jsou lidé natolik vzdělaní, že dokáží flexibilně změnit zaměstnání, přijmout jiné pracovní místo. Pro zaměstnavatele jsou svým vyšším vzděláním (se kterým



se obecně vyšší flexibilita pojí) zajímavější. V druhém slova smyslu flexibilní práce konotuje spíše negativní významy. Flexibilizace práce podle něj znamená v zásadě dva efekty (viz Keller 2005:27):

1) Namísto plnohodnotných standardních pracovních smluv jsou upřednostňovány dílčí a krátkodobé kontrakty na omezenou pracovní dobu. Vedle tzv. plných pracovních úvazku tvoří stále větší část nabídky místa s částečným úvazkem, přechodná pracovní místa apod. Existuje např. módní „sdílení práce“ (job sharing).

2) Sílí tendence přecházet od klasického zaměstnaneckého poměru k mnohem volnějším vztahům mezi firmou a formálně samostatnými dodavateli a subdodavateli jednotlivých úkonů, produktů a služeb.

## **7.2 Konvergence sociálních států (sblížení systémů)**

Tento pojem slouží k označení procesu, v němž „původně značně rozdílné soustavy se postupně sblíží, přebírají prvky i celé segmenty odlišných soustav“ (Potůček 1995:39). Převzetí dílčího prvku nebo „segmentu“ jiné soustavy nemusí vést k přenosu jeho smyslu a funkce. Tlaky současného procesu globalizace vedou, podle určitých domněnek, k rychlému sblížení sociálních systémů různých zemí. Nicméně ve skutečnosti zde proti sobě stojí dvě zhruba stejně mocné síly. „Na jedné straně je to značná setrvačnost existujících sociálních systémů a jejich snaha reprodukovat se na těch základech, na nichž byly kdysi založeny a které jsou pevně zakódovány v jejich struktuře. Proti tomu působí jako druhá z obou sil tlaky globalizace, jež vynucují škrty v sociálních výdajích, snižování přímých daní, rozšiřování neplnohodnotných (flexibilizovaných) forem práce a v důsledku toho všeho nárůst sociální nerovnosti“ (Keller 2005).

## **7.3 Welfare Mix**

Jak už vyplývá z pojmu „mix“, vyjadřuje tento pojem pluralitu subjektů a zdrojů sociálního zabezpečení. Jde tedy o představu „smíšené ekonomiky“ státu, soukromého a dobrovolného sektoru. Představa „welfare mixu“ zpochybňuje mýtus státu jako rozhodující záruky blahobytu. Tento koncept byl jako reakce na krizi „znovuobjeven“ po období tzv. keynesiánství a jeho dominance v hospodářství národních států v období od 30.

let 20. století do 70. let 20. století. Toto období vedlo k nárůstu významu státu jako garanta (a přímého poskytovatele) sociálních jistot obyvatelstvu. Ve své podstatě však welfare mix leží již v samotných kořenech sociálního státu, kdy se např. v prvních bismarckovských pojišťovacích mechanismech podíleli rovným dílem na pojištění jak zaměstnavatelé, tak stát a zaměstnanci.

Jádrem tohoto proudu reformních teorií bylo tedy zmiňované „znovuobjevení“ výše popisovaného principu plurality subjektu a zdrojů sociálního zabezpečení. Ve své elementární podobě tato teorie neznamená nic jiného než konstatování výše zmíněné empirické skutečnosti, že „...producenty blahobytu (producers of welfare) jsou čtyři instituce: stát, soukromé podniky zaměřené na zisk, soukromé, ale neziskové asociace a rodiny nebo domácnosti“ (Rose, 1986: 197 in Musil 1996:14).

Mnoho nedávných studií o welfare state tedy naznačovalo posun směrem k welfare pluralismu současně bez odstranění samotného pojmu welfare state (dle Gould 1993:235).

## 7.4 Teorie kvazitrhu

V osobních sociálních službách byl ekonomický mix rozvíjen pomocí „kvazitrhů“. Stát v důsledku přestal být současně jak financovatelem, tak poskytovatelem služeb, a stává se primárně financovatelem s tím, že služby poskytují různí dodavatelé, kteří operují jako soupeři sobě navzájem (viz Harris, McDonald 2000:60).

Teorie „kvazi-trhu“ (LeGrand, 1993 dle Musil 1996) tedy ponechala státu funkci financování sociálních služeb a funkci jejich dodavatele delegovala na konkurující si státní i soukromé, ziskové i neziskové organizace, které spolu soutěží o státem financované a státními úřady distribuované zakázky. „Nezávislé instituce“, producenti nebo dodavatelé služeb, „...školy, univerzity, nemocnice ústavy, bytová družstva, soukromí vlastníci pudy ...soutěží o zákazníky ...všechny tyto organizace nejsou nutně nuceny maximalizovat zisk; ani nejsou nutně v soukromém vlastnictví ...kupní síla zákazníků není na kvazi-trhu vyjádřena penězi. Místo toho má podobu účelové dotace, ‚kuponů‘, které jsou distribuovány uživatelům a určeny k nákupu specifických služeb, nebo je soustředěna v ruce státní agentury oprávněné k nákupu služeb ...není to vždy přímý uživatel, kdo rozhoduje o volbě dodavatele; místo toho je volba často delegována na třetí subjekt, například úřad sociálních služeb, manažera komunitní péče, rodinného lékaře nebo na úřad

zdravotní péče. Neziskové organizace soutěží o veřejné zakázky a někdy konkurují ziskovým organizacím; kupní síla spotřebitele je buď soustředěna u agentury pověřené k nákupu služeb, nebo je přidělena uživatelům ve formě kuponu...“ (LeGrand, 1993: 10 dle Musil 1996).

Tímto způsobem by podle Musila (1996) měla být „...zachována možnost státu zaručit přístup k sociálním službám těm občanům, pro něž by tyto služby byly na trhu nedostupné, systém distribuce služeb by však současně měl umožnit uživatelům volbu mezi pluralitou dodavatelů. Konkurence mezi nimi by měla podporovat efektivitu využití státem vynaložených prostředků a zvyšovat kvalitu dodávaných služeb“ (1996:14-15).

Ohledně samotného pojmu bychom si měli ještě trochu upřesnit, co máme pojmem kvazi-trhy vlastně na mysli. Podle LeGrand a Bartlett „...jde o „trhy“, protože monopolní státní poskytovatele nahrazují nezávislími poskytovateli, kteří si navzájem konkurují. Tyto trhy jsou „kvazi“, protože se v několika zásadních věcech liší od obvyklých trhů. Rozdíly jsou jak na straně nabídky, tak na straně poptávky. Pokud jde o nabídku, i zde funguje, tak jako v případě tradičních trhů, konkurence mezi výrobními podniky nebo poskytovateli služeb. Ve všech výše popsanych programech tak najdeme nezávislé instituce (školy, univerzity, nemocnice, ústavní domovy, bytová družstva, soukromé majitele domu), které se ucházejí o zákazníky. Oproti tradičním trhům však nemusí všechny tyto organizace nutně maximalizovat své zisky a nemusí být ani nezbytně v soukromém vlastnictví (LeGrand, Bartlett 1993 in Musil 1996:196).

Teorii kvazitrhu můžeme shrnout následujícími body (ibid.):

- stát má vytvářet legislativní rámec,
- stát má funkci financování sociálních služeb,
- funkci dodavatele těchto služeb je delegována na konkurující si organizace,
- služby by měly být poskytovány i jinými subjekty, z toho vyplývá vznik konkurence,
- občan dostane přidělenou částku a sám si rozhodne, k čemu ji využije.

## **7.5 Shrnutí modernizace sociálního státu**

Sociální stát by při všech svých modernizačních procesech měl respektovat řadu limitů (ekonomických, ekologických, politických, demografických apod.) a nalézt relevantní

východiska zejména ze složitých vzájemných vztahů mezi:

- trhem a státním intervencionismem;
- ekonomickými a sociálními přístupy;
- zaměstnaností a sociálními dávkami;
- politickým a ekonomickým rozhodováním;
- vyšší daní a sociálních dávek;
- ekonomicky aktivními a beneficiary;
- univerzalistickou a adresnou sociální politikou;
- tradičními sociálními institucemi a institucemi sociálního státu atd. a
- redefinovat své programy, cíle a instituce.

## 8 Vybrané odvětvové sociální politiky

Tato kapitola ve stručnosti uvádí obsah a zaměření základních tematických oblastí sociální politiky (odvětvové sociální politiky). Jak bylo uvedeno v úvodních kapitolách tohoto studijního materiálu, zvyklostně se řadí mezi základní oblasti sociální politiky: Politika sociálního zabezpečení, politika zaměstnanosti, rodinná politika, vzdělávací politika, zdravotní politika a bytová politika.

V případě politiky sociálního zabezpečení lze odkázat na související studijní předměty jako je „Úvod do studia sociální politiky a sociálního zabezpečení“ a hlavně pak „Právo sociálního zabezpečení“. V případě politiky zaměstnanosti pak na samostatný studijní předmět „Politika zaměstnanosti“. Z tohoto důvodu jsou v tomto studijním materiálu uvedeny jen základní koncepční východiska ostatních vybraných oblastí.

### 8.1 Zdravotní politika

Zdravotní politika je v podstatě výraz zájmu společnosti na zdravotním stavu obyvatelstva (protože mimo jiné pak představuje zdravou pracovní sílu). Jde o cílevědomou činnost státu a ostatních aktérů zaměřená na ochranu, podporu a obnovu zdraví obyvatelstva. Je nedílnou součástí hospodářské a sociální politiky státu. Základem zdravotní politiky je právo na zdraví (vychází z Listiny základních práv a svobod, zákonný nárok občanů s trvalým pobytem na území ČR na bezplatnou zdravotní péči v rámci všeobecného zdravotního pojištění za podmínek stanovených zákonem). Role státu spočívá (Háva 1995) v tvorbě zdravotní politiky, v rozhodování o základních parametrech rozdělení zdrojů ve zdravotnictví mezi jednotlivé segmenty služeb, v tvorbě právních norem, regulujících jednání aktérů ve zdravotnictví, v reflexi vývoje zdravotnictví, analýze, výzkumu, sběru a zpracování statistických údajů...

#### *Definice zdraví*

Zdraví lze definovat jako stav dokonalé tělesné, duševní a sociální rovnováhy, tedy pohody (well-being), která je výsledkem souladu vzájemného působení organismu a prostředí. Dva definiční prvky tedy jsou: (i) rovnováha, která má svou stránku tělesnou, duševní, sociální (fyziogenní, psychogenní a sociogenní faktory zdraví) a (ii) rovnováha, která se týká funkcí organismu nikoliv obecně, ale ve zcela konkrétním vztahu k prostředí,

ve kterém člověk žije (viz např. Krebs 2002).

Zdraví je v prvé řadě osobní odpovědností, ale i právem občana. Je tedy soukromou záležitostí občana. Z právního hlediska se zdraví věcí veřejnou stává tehdy a jen tehdy, jestliže porucha zdraví ohrožuje jiné občany (např. nákazou). Potom se ochrana práva na zdraví ostatních stává veřejnou záležitostí a společnost může vnutit nemocné osobě určitý model chování. Jen tehdy můžeme mluvit o přípustném společenském zásahu do práva na zdraví občana. V obecnějším pojetí zdraví (tedy ne z vyloženě právního hlediska) je však zdraví všeobecně chápáno jako věc veřejná, neboť zdraví jednotlivci ve společnosti jsou produktivnější (jsou zdravou pracovní silou), nezatěžují rozpočet výdaji na léčbu (která je redistribucí prostředků od zdravých) atd. S právem na vlastní zdraví souvisí řada etických problémů, např. při transplantaci lidských orgánů, umělé interrupci, euthanasii apod. (ibid.)

Je potřeba garantovat zdravotní péči z hlediska dostupnosti pro všechny z hlediska kvality, kvantity a místa. Celková dostupnost je tedy dána (Krebs 2002):

- 1) geografickou dostupností,
  - a) prostorovou (vzdálenost ke zdravotnímu zařízení),
  - b) časovou (v okamžiku potřeby),
- 2) institucionální dostupností (míra rozvoje lékařské péče),
- 3) ekonomickou dostupností (míra sociální solidarity),
- 4) kulturně civilizační dostupností (míra schopnosti zdravotní péči vyžadovat a přijímat).

Zdravotní politika zahrnuje v zásadě dva typy aktivit: (1) aktivity ve směru ochrany a podpory zdraví, ve směru zamezení vzniku nemoci a (2) aktivity zaměřené k léčení (odstranění změn ve zdravotním stavu člověka), obnovení nebo navrácení zdraví. Více méně doplňující aktivity pak představuje (3) rehabilitaci, tj. obnovou nezávislého a plnohodnotného tělesného i duševního života osob po úrazu, nemoci nebo závislosti nebo zmírnění trvalých následků nemoci nebo úrazu pro život a práci člověka, a (4) reintegraci, tj. kompenzaci ztrát na zdraví umožnit plné nebo alespoň částečné uplatnění člověka v jeho obvyklých společenských rolích, tj. v rodině, v komunitě (obec, stát, širší společenské prostředí) a v práci (viz Krebs 2002).

Dojde-li k narušení rovnováhy biologických a psychických faktorů a jejich vzájemného působení ve fyzickém a sociálním prostředí, mluvíme o nemoci. Nemoc se stává sociální událostí v okamžiku, kdy člověk nemůže zabránit poruše svého zdraví, nebo nemá dost vlastních sil a zdrojů, aby tuto poruchu odstranil, léčil a rehabilitoval se. Sociální událostí se nemoc stává, potřebuje-li člověk pomoc jiné osoby nebo pomoc peněžní (ekonomickou pomoc) či pomoc institucionální (službu). Teprve porucha zdraví spojená s touto potřebou nebo s neschopností postarat se o sebe vytváří z nemoci sociální událost (viz Krebs 2002).

## 8.2 Vzdělávací politika

Vzdělání je v podstatě fenomén vzniklý spojením dvou vzájemně souvisejících procesů (Krebs 2002):

- 1) výchovy (formativní složka) – utváření morálních, charakterových vlastností, kultivace lidských a občanských kvalit jedince a to předurčuje i tyto kvality u celé populace.
- 2) vzdělávání (informativní složka) – osvojování soustavy poznatků a dovedností a metody jejich nabývání.

Vzdělání je pak výsledkem obou zmíněných procesů, má nehmotnou povahu a disponuje jím pouze jedinec sám. Se vzděláním souvisí i kvalifikace – obecně ji můžeme chápat jako schopnost vykonávat určitou práci, respektive souhrn schopností, které jsou pro to vyžadovány. Kvalifikace je spíše ekonomický pojem spojený s trhem práce. Vzdělání je pojmem širším, tedy není zúžen jen na uspokojování kvalifikačních požadavků trhu práce.

Vzdělání v této definici představuje specifickou společenskou službu, která podle Večeřy (1996) jen zdánlivě stojí stranou typických služeb sociálního státu. Vzdělávací politika je tedy ve výsledku souhrn konkrétních činností a opatření, kterými zejména stát, ale i další subjekty usilují o optimální naplnění rolí, které vyplývají z postavení vzdělání ve společnosti. Cílem vzdělávací politiky je zabezpečení rozvoje poznávací a duchovní kapacity populace a rozvoje morálně hodnotové orientace. Dále pak profesní vzdělávání, kvalifikace a přizpůsobení vzdělávacích institucí potřebám trhu práce. Nezbytným cílem je i demokratizace vzdělávání a zajištění rovného přístupu k němu.

### **8.2.1 Hlavní funkce vzdělávání**

1) *Preventivní* - vzdělání jako nástroj k získání zaměstnání a zajištění životní existence. V širokém slova smyslu jako prevence celospolečenská, zaměřená na všestrannou kultivaci jedince a jeho integraci do společnosti.

2) *Nápravná* – jako jistý korektiv již existujících problémů. Takováto potřeba je pociťována ex post, až když problémy nastanou (např. důraz na ekologické vzdělání až v situaci ekologického ohrožení, ale nejviditelněji např. rekvalifikace jako náprava nedostatečného kvalifikačního vybavení jedince).

3) *Socializační* - vliv na formování člověka.

4) *Ekonomická* - vzdělání je významným výrobním faktorem. Vzdělání není jenom efektem ekonomického růstu, ale současně je i významným výrobním faktorem. Tuto funkci plní vzdělání především prostřednictvím znalostí, kvalifikace. Vzdělání je předpoklad výkonu složité práce. Umožňuje vyšší růst produktivity práce. S rozvojem vědy a techniky a s tím spojeným rozvojem složitosti práce roste i vzájemná závislost ekonomického růstu a kvality pracovních sil. Vzdělání se tak stává stále významnější strategickou komponentou, neboť na něm závisí ekonomická výkonnost i konkurenceschopnost každé země.

5) *Sociálně kulturní* - ovlivňuje lidskou osobnost, význam pro univerzální lidské hodnoty (snášlivost, tolerance, spolupráce, úcta k druhým). Morální klima společnosti.

6) *Profesionalizační* - příprava na povolání (viz Krebs 2002).

### **8.2.2 Základní myšlenkové koncepty (principy) moderních vzdělávacích politik**

1) *Celoživotní vzdělávání* - cílem je obnovení, rozšíření a zdokonalení odborných kompetencí. Vlivem vědeckotechnického pokroku je teoretická i praktická příprava na výkon určité profese velmi rychle překonávána velkým množstvím nově požadovaných znalostí, které předpokládají vyšší, nebo jiný stupeň vědomostí... Jednou ze schůdných cest tedy je permanentní (celoživotní) vzdělávání.



2) Rovné šance a přístup ke vzdělávání – tedy zaručit vzdělávací šanci dostupnou všem. Každý ji pak využije v souladu se svými individuálními vlohami, schopnostmi. Otázkou zůstává, jak toto zabezpečit. Směřuje k tomu řada opatření (zvyšování počtu studijních míst na školách, rozmanitější studijní nabídka, systémy studijních podpor a půjček, větší prostupnost škol, zakládání nových forem výuky...).

3) Individualizace a diferenciacie ve vzdělávání - vzdělávací proces přizpůsobit vzdělávaným, vyhovět individuálním vzdělávacím potřebám. Aby systém nebyl uniformní a necitlivý k rozdílným schopnostem lidí. Naopak zmobilizovat a kultivovat co nejvíce přirozených vloh, aby žádné individuální schopnosti nezůstaly ležet ladem.

4) Internacionalizace ve vzdělávání - zvládnutí nadnárodního multikulturního soužití. Celkově vzdělání přispívá ke zvládnutí multikulturního soužití, které se v Evropě dále prohlubuje, protože jej akceleruje migrace. Dále se v rovině institucionální jedná o vznik evropských vzdělávacích institucí a snahu o sjednocení vzdělávacích obsahů. Snaha o možnost mezinárodního uznávání certifikátů, diplomů apod. Jednou z pomůcek je klasifikace ISCED - Mezinárodní standardní klasifikace vzdělání, která byla vypracována a vydána UNESCO v roce 1976, aby sloužila jako nástroj vhodný pro shromažďování, zpracování a zpřístupňování vzdělávacích statistik jak v jednotlivých zemích, tak v mezinárodním měřítku (viz Krebs 2002).

### **8.3 Rodinná politika**

Rodina je nejstarší, základní sociální jednotka. Dnes chápána jako jednotka společně bydlících a hospodařících manželů nebo partnerů s dítětem nebo dětmi, nebo jednoho rodiče s dítětem nebo dětmi. Rodinu můžeme též chápat jako skupinu lidí spojených společným původem, manželstvím, nebo jiným právním vztahem jako je například adopce, jejíž členové se vzájemně (společensky, ekonomicky, psychologicky) podporují a shodně se identifikují jako jedna společenská jednotka. Rodina zároveň podléhá normám dané společností a společenským představám o rolích, které by měla naplňovat. Velký sociologický slovník (1996, s.940) vymezuje rodinu jako „původní a nejdůležitější skupinu a instituci, která je základním článkem sociální struktury i základní ekonomickou jednotkou a jejímiž hlavními funkcemi je reprodukce trvání lidského biologického druhu

a výchova, resp. socializace potomstva, ale i přenos kulturních vzorů a zachování kontinuity kulturního vývoje“.

Tabulka 1 - Shrnutí základních charakteristik tradiční, moderní a postmoderní rodiny

	<b>Tradiční</b>	<b>Moderní</b>	<b>Postmoderní</b>
<b>Struktura</b>	široká, vícegenerační	nukleární, manželská	variabilní, individualizovaná
<b>Základní kapitál</b>	ekonomický	ekonomický, sociální, kulturní	sociální, kulturní
<b>Legitimizace</b>	sex, děti	děti	nelegitimizuje
<b>Role</b>	komplementární, hierarchizované	segregované, komplementární	individualizované
<b>Funkce</b>	univerzální	pečovatelské, statusotvorné, citové	citové
<b>Autorita</b>	otec	otec – matka, funkčně segregované	individualizovaná, slabá
<b>Reprezentace diskursu</b>	náboženský, církevní	občanský	masmediální
<b>Mezigenerační přenos</b>	patrilinéární, autoritativní	demokratický, smíšený	slabý

Zdroj: Možný, 2006, s.23

Funkce rodiny se měnily v průběhu vývoje lidstva. Některé funkce jsou zde již od pradávna, jiné jsou reakcí na moderní prostředí (20 století.) (viz Krebs 2002):

1. *Biologicko reprodukční funkce* má zabezpečovat udržení života početím a narozením nového člověka. Tato funkce se může uplatnit i mimo rodinu, v rodině však nabývá svůj plný význam: nejde jen o to dítě přivést na svět, ale zabezpečit mu potřebné podmínky pro život a jeho další vývoj.

2. *Ekonomicko - zabezpečovací funkce*, se nevztahuje jen na dítě a rodinu, ale na všechny členy rodiny (úklid, příprava stravy, domácí činnosti apod.). Zabezpečovací funkce se týká nejen materiální oblasti, ale postupně přechází do oblasti sociální, duševní až duchovní. Má svým členům poskytovat životní jistoty.

3. *Socializačně - výchovná funkce* spočívá v opravdovém zájmu o dítě a kvalitní péči o ně, v jeho výchově, v jeho přijetí, porozumění mu v jeho vývoji a potřebách, jež je nutno včas a náležitým způsobem uspokojovat. Prosazovat jeho nejlepší zájem a prospěch, ochraňovat jej před nepříznivými situacemi a učit je, aby bylo samo schopno jim čelit.

4. *Emocionální funkce* je důležitá jak pro děti, tak pro dospělé. Je třeba zdůraznit, že zájem o dítě a sledování jeho prospěchu pramení především z emocionality, zajišťující

harmonický život rodiny i pocit celkového uspokojení a životního naplnění pro všechny její členy.

Rodinu můžeme dělit na jednotlivé typy podle různých typologií (viz Krebs 2002):

1. *Rodina úplná* je pro stát plně žádoucí, v problematických situacích (nemoc v rodině apod.) je samostatná a nevyžaduje pomoc státu. Rozvíjí se zde pozitivní vzorec chování, kde děti vidí mužský i ženský vzor chování, což je důležité pro formování jejich vlastních rodin.

2. *Rodina neúplná* je pro stát méně žádoucí (méně státu přispívá, stát ji musí více podporovat, například delší doba ošetřování nemocného dítěte jedním z rodičů, delší peněžitá pomoc v mateřství apod.). Neúplná rodina může vzniknout přirozenou cestou, např. úmrtím jednoho z rodičů nebo tzv. uměle, nepřirozeně, např. rozvodem, neuzavřením partnerského svazku, může být však také tzv. dočasně neúplná, a to v případě například výkonu trestu odnětí svobody jednoho z rodičů.

3. *Rodina více generační*, která je pro stát výhodná svou otevřeností pro vzájemnou pomoc mezi jednotlivými členy (pomoc při výchově dětí, péče o starší generaci). Členové rodiny žijí většinou ve společné domácnosti a navzájem spolupracují na základě uznávané dělby rolí. Pro stát je v podstatě nejvýhodnější vícegenerační, úplná rodina. Bohužel dnes je trend opačný.

Z hlediska typologického rozlišení můžeme dále hovořit o rodině orientační (rodina, v níž jedinec vyrůstal) a rodině prokreační (rodina, kterou jedinec sám založil), rodině funkční (plní všechny společností požadované funkce jak ve vztahu ke společnosti, tak ve vztahu ke svým členům) a dysfunkční (rodina náležitě neplní své funkce vůči společnosti a neuspokojuje potřeby svých členů), rodině úplné a neúplné, rodině klinické (je definována přítomností nějaké poruchy – např. duševní choroba, záznam v rejstříku trestů jednoho člena rodiny apod.) a neklinické (zde není žádná porucha přítomna) (viz Matoušek), rodině vlastní a nevlastní (viz Matějček) atp.

Charakteristiky, které ovlivnily podobu a vývoj rodiny v průběhu 2. poloviny 20. stol. jsou založeny na:

- volnosti při uzavírání manželství (ustupují ekonomické a majetkové důvody uzavírání sňatku);

- vzestupu rozvodovosti (také díky předchozímu trendu), což bylo podpořeno značným růstem úrovně vzdělání a kvalifikace žen a jejich uplatněním na trhu práce;
- uplatnění práva žen při rozhodování o svém budoucím mateřství (liberalizace potratů, antikoncepce, plánování rodičovství);
- prodlužování délky života;
- snížení celkové plodnosti (fertility).

V dnešní době je možno rodinnou politiku zemí západní Evropy charakterizovat jako komplexní, zahrnující jak finanční dávky poskytované rodinám, tak i všechna opatření veřejnoprávního charakteru, která mají dopad na život a sociální situaci rodin. Sociální politika na pomoc rodině se zpravidla soustřeďuje na:

- 1) mateřství,
- 2) rodičovství a rodinu a
- 3) výchovu a výživu dětí.

Cílem rodinné politiky je v zásadě zmírňování narůstajících nákladů rodin při opatrování mladé generace realizací principů sociální solidarity, principu sociální spravedlnosti a principu sociální garance. Mezi další cíle lze zařadit:

- posílení společenské vážnosti rodin;
- zlepšování životních podmínek pro optimální rozvoj dětí;
- sledování slučitelnosti rodinné funkce a zaměstnání.

#### *Náhradní péče o dítě*

Historicky nejstarším problémem je pomoc dětem, jejichž rodina selže. Dětem se pak musí poskytnout náhradní péče (viz např. Krebs 2002). Rodinná péče může selhat krátkodobě nebo dlouhodobě. Krátkodobé je např. onemocnění rodiče, který o dítě pečuje, nebo karanténa v zařízení, kde se dítě pravidelně přes den zdržuje atp. Dlouhodobě selhává rodinná péče zánikem rodiny, např. smrtí nebo mentální invaliditou rodičů, selháním rodičů (alkoholismus, drogová závislost atp.), nebo selháním rodiny, např. zanedbáváním či týráním dětí. Ideální je vytvořit náhradní rodinu:

- 1) adopcí nebo svěřením dítěte do pěstounské péče,

- 2) opatrovnickou péčí,
- 3) simulovanou rodinou (např. vesničky SOS).

## 8.4 Bytová politika

Bydlení je jednou ze základních potřeb lidí. Navíc bydlení determinuje řadu dalších významných potřeb, jako je zdraví, vzdělání, práce a vytváří prostředí pro rozvíjení rodinného života a ostatních mezilidských vztahů. Bydlení má tedy významné aspekty sociální. Základem sociálních aspektů bydlení jsou tyto skutečnosti (viz např. Krebs 2002):

- bydlení je základní lidskou potřebou a samo o sobě slouží k saturování dalších potřeb;
- bydlení je důležitým prvkem, určujícím životní úroveň lidí.

Bytová politika je tedy (Krebs 2002) systém poptávkově orientovaných podpor, nabídkově orientovaných iniciativ a přímých zásahů státu na bytovém trhu, který je nutný pro optimální alokaci bytu jako statku. Byt jako statek je specifický:

- svou komplexností;
- pevným umístěním v prostoru;
- vysokými náklady na pořízení;
- dlouhou dobou životnosti.

Efektivní bytová politika je komplexní celek vzájemně propojených opatření různých institucí, mechanismů a institutů, který vytváří podmínky pro fungování bytového trhu a stanovuje pravidla podpory poptávky a nabídky bydlení.

Mezi modely bytových systémů lze odlišit (Krebs 2002):

1. *Administrativně přidělový systém*, který se může potýkat s permanentním nedostatkem bytů, může snižovat ceny bydlení, důsledkem může být růst poptávky a nemožnost ji uspokojit.
2. *Tržní systém*, který může vést k obtížné dostupnosti bydlení pro sociálně slabší vrstvy populace.

Cílem bytové politiky je tedy zvýšení celkové dostupnosti a především finanční dostupnosti bydlení pro obyvatelstvo. Nástroje bytové politiky lze rozdělit na (dle Krebs 2002):

#### *1) Nástroje nabídkové strategie*

- programy podporující výstavbu bytů;
- podpora soukromých investorů ziskového i neziskového typu;
- náklady na bydlení jsou dotovány tak, aby náklady na bydlení nepřesáhly rozumnou úroveň výdajů na domácnost a bydlení bylo dostupné všem vrstvám populace.

#### *2) Nástroje poptávkové strategie*

- individuální podpory poskytované domácnostem k zajištění jejich sociální potřeby, cílem je snížit výdaje domácností na bydlení;
- příspěvky na bydlení,
- daňové úlevy formou slev na dani z příjmu, snížení základu daně o úroky z půjček poskytovaných na pořízení bydlení;
- podpora stavebního spoření,
- úroková podpora dlouhodobých hypotečních úvěrů.

#### *Státní fond rozvoje bydlení*

Se značným zpožděním byl ustaven Státní fond rozvoje bydlení, který je jedním z nástrojů realizace státní bytové politiky. Úkolem fondu je vytvářet, akumulovat a rozšiřovat finanční prostředky určené na podporu investic do bydlení a používat je v souladu se zákonem na podporu především v následujících třech směrech (viz Krebs 2002):

- na podporu výstavby bytů, z toho především bytů nájemních;
- na podporu oprav bytového fondu, z toho především na podporu oprav domů vystavěných panelovou technologií;

- na podporu výstavby technické infrastruktury v obcích, tedy na zainvestování pozemků vhodných pro budoucí bytovou výstavbu.

## 9 Závěr

Problematika sociálního státu a sociální politiky se stala stěžejním problémem, který je třeba v současném světě diskutovat. Tato problematika se stala součástí teoretických analýz ekonomů, právníků, teoretiků sociální politiky, sociologů a politologů, o čemž svědčí množství výzkumných zpráv z této oblasti, nebo množství konferencí na toto téma pořádaných. Nicméně, jak k tomu podotýká Morawski (2005), především jde o problém praktický, se kterým si nevědí rady ani vlády, ani společnost. Všechny tyto prvky, akademická debata i praktická politika, akcelerují vznik odlišných představ o budoucích žádoucích sociálních funkcích státu. Reálný sociální stát je tedy výsledkem řady očekávání a množství tlaků ze strany občanů, ze strany kulturní tradice a politického dědictví, ale samozřejmě i ze strany možností ekonomiky.

Řečeno společně s Kellerem (2005:147) je situace dramatická proto, „...že otázka použitelnosti sociálního státu se s nástupem globalizace vyhroutil právě v době, kdy demografický vývoj, oslabení rodiny, expanze nízko placených pracovních příležitostí v oblasti služeb a další vnitřní faktory výrazně zvyšují poptávku po krytí nových sociálních rizik. Sřet těchto dvou tendencí vytvořil z otázky budoucnosti sociálního státu hlavní politický problém naší doby.“

Nezbývá nám než doufat, že řešení těchto klíčových otázek se obejde bez krizí a negativních dopadů na obyvatelstvo. Vždyť právě jemu je všechno to „blaho“ určeno.



## 10 Literatura

- ARTS, W.; GELISSEN, J. *Three World of Welfare Capitalism or more?* In: Journal of European Social Policy, vol. 12, no. 2, 2002.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton : Princeton University Press, 1990.
- FIALA, P.; SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno : Barrister and Principal, 2000.
- GIDDENS, A. *Třetí cesta. Obnova sociální demokracie*. Praha: Mladá fronta, 2001.
- GOULD, A. *Capitalist Welfare Systems*. London, New York: Longman, 1993.
- HARRIS, J.; McDONALD, C. *Post - Fordism, the Welfare State and the Personal Social Services: A Comparison of Australia and Britain*. British Assotiation of Social Workers, 2000.
- HÁVA, P. Zdravotní politika. In: Potůček, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005.
- HECLO, H. *Toward a New Welfare State?* In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. J. (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Publishers, 1990.
- KELLER, J. Mezigenerační solidarita a krize systémů pojištění. In: SÝKOROVÁ, D.; CHYTIL, O. (eds.). *Autonomie ve stáří – Strategie jejího zachování*. Ostrava : Ostravská univerzita, 2004.
- KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005.
- KELLER, J. *Vzestup a pád středních vrstev*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2000.
- KREBS, V. a kol. *Sociální politika*. Praha : ASPI Publishing, 2002.
- MISHRA, R. *Society and Social Policy*. 2nd ed., London : Macmillan, 1991.
- MISHRA, R. *The Welfare State in Capitalist Society*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- MORAWSKI, V. *Ekonomická sociologie*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.
- MOŽNÝ, I.: *Rodina a společnost*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2006.
- MURRAY, C. *Příliš mnoho dobra*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1998.
- MUSIL, L. (ed.) *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno : Doplněk, 1996.
- PIERSON, Ch. *Beyond the Welfare State?* University Park: The Pennsylvania State University Press, 1991.
- POTŮČEK, M. *Sociální politika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1995.
- POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005.
- SIROVÁTKA, T. (ed.) *Česká sociální politika na prahu 21. století*. Brno : Masarykova univerzita, 2000.
- SPIEKER, M. *Sociální stát a jeho krize*. Praha : Česká křesťanská akademie, 1996.

TOMEŠ, I. *Sociální politika – teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha : Sociopress, 1996.

VEČEŘA, M. *Sociální stát - Východiska a přístupy*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1996.

*Velký sociologický slovník*. Praha : Karolinum, 1996.

# 11 Rejstřík

	<b>A</b>	Marvick, 29	
		Matějček, 51	
		Matoušek, 51	
Arts, 35		McDonald, 29, 42	
		Mishra, 19, 28	
	<b>B</b>	Morawski, 14, 15, 16, 23, 32, 56	
		Možný, 50, 57	
Bartlett, 43		Murray, 14, 32	
Bernholz, 32		Musil, 42, 43	
Beveridge, 19, 22, 26		Myrdal, 26	
Bismarck, 25			<b>N</b>
	<b>E</b>		
		Nozick, 14, 15	
Esping-Andersen, 34, 35, 37, 40			<b>O</b>
	<b>F</b>		
		Offe, 12	
Fiala, 6, 57			<b>P</b>
Fraser, 32			
	<b>G</b>	Potůček, 5, 7, 41, 57	
			<b>R</b>
Gelissen, 35			
Giddens, 22			
Gordon, 32		Rawls, 15, 16	
Gough, 23		Rose, 42	
Gould, 34, 42			<b>S</b>
	<b>H</b>		
		Schubert, 6, 57	
Harris, 29, 42		Sirovátka, 11, 12	
Háva, 45, 57			<b>T</b>
Hirschman, 32			
	<b>K</b>		
		Thatcher, 28	
Keller, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 39, 40, 41		Titmuss, 20	
Keynes, 25, 26		Tomeš, 7, 8, 17, 18, 27	
Kowalik, 32			<b>V</b>
Krebs, 11, 12, 17, 24, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54			
	<b>L</b>		
LeGrand, 42, 43			<b>W</b>
	<b>M</b>		
		Walzer, 16	
Marshall, 34			

Redakční rada Edice texty k sociální práci:

Mgr. Karel Bauer; Mgr. Radka Janebová, Ph.D.; PhDr. Martin Smutek, Ph.D.;

Mgr. Zuzana Truhlářová, Ph.D.



Řada: Veřejná a sociální politika – sv. 2

Název: **Sociální politika**

Rok a místo vydání: 2014, Hradec Králové

Vydání: první

Náklad: 200

Vydalo nakladatelství Gaudeamus při Univerzitě Hradec Králové jako svou 1386. publikaci.

**ISBN 978-80-7435-446-5**