

1 SOCIÁLNÍ POLITIKA, JEJÍ PODSTATA A ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA

-
- 1.1 Místo sociální politiky ve společenském systému
 - 1.2 Pojetí sociální politiky
 - 1.3 Základní principy sociální politiky
 - 1.3.1 Princip sociální spravedlnosti
 - 1.3.2 Princip sociální solidarity
 - 1.3.3 Princip subsidiarity
 - 1.3.4 Princip participace
 - 1.4 Cíle sociální politiky a jejich charakter
 - 1.4.1 Charakter sociálně politických cílů a způsob jejich tvorby
 - 1.4.2 Vztah obyvatelstva k cílům (k sociální politice)
 - 1.5 Souvislosti sociální a hospodářské politiky
-

1.1 Místo sociální politiky ve společenském systému

Sociální politika se v moderním světě stala fenoménem velice frekventovaným a navíc i velice kontroverzním a zpravidla i různě interpretovaným a velice náročným na veřejné zdroje. V zájmu správného pochopení místa sociální politiky ve společenském systému je nutno alespoň stručně a přibližně naznačit, co to vlastně sociální politika je. **Velmi obecně a přibližně lze říci, že sociální politika je politikou, která se primárně orientuje k člověku, k rozvoji a kultivaci jeho životních podmínek, dispoic, k rozvoji jeho osobnosti a kvality života.** Jako takové jí nutně přísluší zcela určité a významné místo v rámci celého společenského systému. Mluví pro to zejména následující skutečnosti:

Za prvé. Sociální politika není izolovaný fenomén. Je vždy součástí určitého společenského celku a s naprostou samozřejmostí je ve všech vyspělých zemích také takto vnímána. Společnost jako

**Orientace
sociální
politiky**

**Sféry
společens-
kého
rozvoje**

určitý systém je uspořádána na základě více prvků – zpravidla se v této souvislosti hovoří o dimenzích či sférách společenského rozvoje. Tyto sféry bývají různě systemizovány. Nejčastěji se hovoří o sféře ekonomické, sociální, ekologické, vědecko-technické, politické, kulturní apod. a podle zvolené systemizace případně i o dalších. Pro žádoucí a bezporuchový vývoj každé společnosti je nezbytný odpovídající a vyvážený rozvoj všech sfér. Z hlediska společenského vývoje jsou jednotlivé sféry k sobě komplementární. Pro sociální politiku z toho plynou určité závěry: jednak jako politika ovlivňující jednu z nejvýznamnějších sfér života společnosti má ve společenském systému významné a nezastupitelné místo a jednak se také rozvíjí v rámci celého tohoto systému a také jeho prostřednictvím (zatím zde abstrahujeme od mezinárodního kontextu) a současně také sama významně působí na rozvoj celého společenského systému. Tato vzájemná provázanost sfér života společnosti má za následek, že sociální politika, její cíle, funkce, nástroje se neuvádí izolovaně, ale v souladu s těmito sférami a v souvislosti s řadou ekonomických, politických a jiných norem včetně norem mravních. Spleť těchto vztahů také komplikuje formulaci všeobecně přijímané definice sociální politiky.

**Utváření
sociální
politiky**

Za druhé. Realita vyspělých zemí i naše praxe dokazují, že sám proces výroby a rozvoj společnosti je stále větší měrou závislý na rozvoji, kultivaci a aktivizaci lidského činitele. V soudobém vyspělém světě má prostě člověk prioritu. Představuje nejen cílovou orientaci veškerého společenského snažení, ale současně i rozhodující předpoklad a nejperspektivnější prostředek dosahování dynamického rozvoje společnosti. Všechny vyspělé země více či méně okázale tuto skutečnost deklarují, respektují ji a také postupně naplňují. Člověk a podmínky jeho lidské existence se v hierarchii společenských hodnot posouvají na vyšší příčky. Prosperita a standard vyspělých společností se stává stále více závislý nejen na ekonomicky měřitelných hodnotách, ale i na tom, co současná ekonomie nazývá sociálním kapitálem a k němuž právě sociální politika tak významně přispívá.

**Role
lidského
činitele**

Za třetí. Lidský faktor (a tím i sociální politika) má důležité místo ve společnosti nejen z hlediska produkčních schopností a potenciálů, ale i proto, že současně vždy v určité míře přispívá a spolupodílí se na utváření morálního a názorového klimatu společnosti. Sociální politika právě svou koncentrací na člověka může působit na hodnotové orientace lidí, spoluvytvářet jejich názory, postoje, chování atp. So-

**Axiologická
orientace
sociální
politiky**

ciální politika tedy není, jak ukážeme dále, jenom souhrn určitých opatření, ale je i politikou s výraznou axiologickou orientací.

Lze tedy dále říci, že **sociální politika v moderní společnosti je její integrální součástí, koncentruje se k rozvoji sociální sféry a hledá odpovědi na zcela specifické otázky, na něž nereagují a neodpovídají ostatní sféry života společnosti, resp. politiky, které je usměrňují.** Tímto způsobem sociální politika vstupuje do života společnosti a je významným činitelem spoluutvářejícím její dynamiku i charakter.

Co vlastně je sociální politika? Odpověď na tuto otázku není jednoduchá. „Sociální politika“ je termín, s nímž se setkáváme v každodenním životě velice často. Je používán zcela běžně a s naprostou samozřejmostí se předpokládá, že je mu jednoznačně rozuměno. To je však hluboký omyl. **Sociální politika není jednoznačně definičně vymezena, ba není ani jednoznačně vymežitelná.** Její chápání může být velice různé. Je to zapříčiněno řadou okolností: např. skutečností, že samo adjektivum „sociální“ je různě interpretováno, pracuje s ním řada vědních oborů (právo, sociologie, ekonomie), svoji roli hraje i historická determinace sociální politiky, její souvislosti se společenským okolím, mnohost subjektů, které v ní působí, jako politika je také nutně vystavena i určitým tlakům politických sil ve společnosti atd. To vše způsobuje poměrně velice rozličné vnímání sociální politiky.

**Problém
definice
sociální
politiky**

Řada prací, které se zabývají problematikou sociální politiky, se také často zaměřuje na popis různých sociálněpolitických opatření, institucí, institutů atd. (např. nemocenského či důchodového zabezpečení, podpor v nezaměstnanosti apod.), které se však často a rychle mění. Znalost těchto problémů je důležitá a do sociální politiky samozřejmě patří. Na tomto místě, kde se zamýšlíme nad sociální politikou jako takovou, to však není to nejpodstatnější. Zde je třeba se věnovat tomu:

- co vlastně sociální politika je, tzn. zabývat se jejím pojetím, resp. pojetími, vymezením jejího referenčního rámce;
- jaké jsou základní myšlenkové koncepty, principy, na nichž je sociální politika založena a z nichž vychází a které ji do značné míry také charakterizují,
- co má sociální politika chtít a co sleduje, tzn. zamýšlet se nad jejími cíli a nad jejím charakterem.

Těmto okruhům problémů se v této kapitole dále věnujeme.

1.2 Pojetí sociální politiky

Z předchozího textu plyne, že pojem sociální politika není jednoznačný. Z toho pramení řada těžkostí nejen v oblasti teorie, ale i v praktické aplikaci sociálněpolitických opatření. V této části textu se víceznačnému vnímání pojmu sociální politiky věnujeme, tuto skutečnost ilustrujeme a poukazujeme na těžkosti, které s vymezením sociální politiky souvisejí. Tyto těžkosti totiž nemohou vést k tomu, abychom se vymezení sociální politiky zcela vyhnuli a abychom se zaměřili jen na některá její dílčí opatření. **Sociální politiku je nutno – a v jistém slova smyslu především – vnímat jako celek, jako určitý systém s četnými komplikovanými vnitřními vazbami i s vazbami na ostatní prvky společenského systému. Sociální politika je tedy úzce vázána i na své společenské okolí. Je tedy vždy specifická v každé zemi a době, ale jsou jí zároveň vlastní i určité společné znaky.**

Problematickou pojetí sociální politiky se zabývá řada autorů. Ve starší literatuře je možno se setkat s velice rozmanitými vymezeními sociální politiky. Např.:

- V Ottově naučném slovníku² je sociální politika vymezena jako „praktická snaha, aby společenský celek byl uspořádán co nejideálněji“. Jako nauka je zde sociální politika chápána jako souhrn zásad směřujících k odstranění nebo zmírnění „vad společenského života“, zejména těch, které lze nazvat sociální otázkou.³ Zdůrazňuje se, že sociální politika není obdobou jiných politik (např. dopravní, peněžní), ale že jde spíše o souhrn morálních hledisek a jejich uskutečňování.
- Jako praktická činnost směřuje k řešení sociálních otázek všech tříd a vrstev, nikoli jen dělnictva.⁴
- Pod sociální politikou se např. často chápe snaha po zdokonalení způsobu života. Charles Gide považuje např. politickou ekonomii za vědu o sociální užitečnosti a sociální politiku za vědu o sociální spravedlnosti.

² Ottův naučný slovník nové doby. Praha, 1940.

³ Sociální otázku vymezuje T. G. Masaryk jako otázku, která je spojena s nerovností a s uvědoměním si tohoto faktu jako nespravedlnosti, a to širším okruhem lidí.

⁴ Na přelomu 19. a 20. století byla sociální otázka často nesprávně ztotožňována jen s otázkou dělnictva.

- Podobný názor na sociální politiku má i prof. Engliš. Za sociální politiku považuje „... praktické snažení, aby společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálněji. Hybným perem sociální politiky není milosrdenství, nýbrž spravedlnost a společenská účelnost“.⁵
- Malá čs. encyklopedie vymezuje sociální politiku jako „souhrn cílů, aktivit, prostředků a realizací sociálního programu té které společnosti“.⁶ Závisí na typu společenského zřízení, třídních, politických, ekonomických poměrech a tradicích. Má proto v různých dobách a v různých společnostech různý obsah, rozsah, plní různé funkce, respektuje různá kritéria.
- Sociální politika je chápána jako ráz, směr, způsob, hledisko politiky vůbec, nikoli jako její část či obor. Tento názor zastává především J. Macek.⁷ Zdůrazňuje, že sociální politika musí pronikat veškerou politikou, „ať tzv. hospodářskou nebo tzv. kulturní, v politice hospodářské pak všemi jejími obory ... úpravou výroby i rozdělením statků, organizací hospodářství soukromých i veřejných“.⁸ Jedině tak podle Macka může sociální politika být především politikou preventivní. Musí být politikou, při níž by „zájmy lidí ve společnosti byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku“.⁹ Toto vymezení, tj. sociální politika jako „snaha uspořádati společenský řád tak, aby zájmy jedinců v lidské společnosti byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku“¹⁰, je uvedeno i v Masarykově naučném slovníku.
- Je zřejmé, že názor na sociální politiku souvisí s vnímáním samotného pojmu „sociální“. Ten je obvykle chápán ve třech významových rovinách:
 - a) v nejširším slova smyslu, tj. sociální jako společenský;
 - b) v užším slova smyslu, tj. sociální jako aktivity bezprostředně směřující ke zdokonalování životních podmínek lidí;

⁵ Engliš, K. Sociální politika. Praha, 1916.

⁶ Malá čs. encyklopedie. Praha: Academia, 1987.

⁷ Macek, J. Základy sociální politiky. Praha: Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství, 1925.

⁸ Tamtéž.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Masarykův slovník naučný. Praha: Nakladatelství Československého kompasu, 1932.

c) v nejužším slova smyslu, tj. spíše ve smyslu kurativním, ve smyslu řešení nepříznivých nouzových sociálních situací.

Každá z těchto rovin má své oprávnění. Snaha vymezit sociální politiku co nejšířejí má své opodstatnění, neboť je výrazem určitého syntetického pohledu na společnost, která jako taková je systémem sociálním. Užší a nejužší významové roviny jsou výrazem analytičtějšího pohledu na společnost a orientují se na sociální realitu nebo její část, tj. jinými slovy na sociální sféru, sociální dimenzi nebo program společenského vývoje. V tomto užším a nejužším významovém pojetí chápeme sociální politiku také v této učebnici.

Hledáme-li odpověď na otázku, co je sociální politika, je vhodné vyjít od obecného vymezení politiky vůbec. Politiku lze obecně chápat jako specifickou společenskou činnost (projevující se zejména souborem různých opatření), jako konkrétní jednání různých subjektů na různých úrovních (tedy nejen státu), kterými je ovlivňována společenská realita v nejširším slova smyslu. Touto činností jsou prosazovány a naplňovány určité cíle volené především na základě vědeckého poznání. Politika by tedy měla působit ve směru objektivních vědecky podložených trendů. To zároveň znamená, že jako činnost předpokládá vysokou odbornou úroveň a profesionalitu, včetně schopnosti správně zvažovat podmínky, čas, prostředky, způsoby, formy a metody tvorby, posuzování a realizování cílů. Její praktická realizace je výsledkem nejrozmanitějších střetů politických sil, které prosazují určité teoretické koncepty či jejich prvky, ale i pragmatické cíle, mnohdy i parciální zájmy a samozřejmě je i výsledkem ekonomických možností a národních specifik a tradic apod.

Toto obecné vymezení politiky je možné aplikovat i na sociální politiku s tím, že ovlivňuje nikoli společenskou, ale sociální (v užším a nejužším slova smyslu) realitu. Tu je ovšem třeba vymezit a konkretizovat. A zde se právě prosazují různá hlediska a pohledy na to, co je sociální realita, a tedy i co je a co není sociální politika.

Sociální realita nesporně souvisí s vymezením sociální sféry (sociální sféru a sociální realitu zde považujeme za synonyma). To však je velice obtížné, protože ji nelze vymezit odvětvově. Lze ji považovat za sféru relativně samostatnou, průřezovou, za systém sociálních vztahů, podmínek a procesů, které se projevují v obsahu a charakteru činností, v chování, v potřebách, v zájmech, hodnotách a cílech sociálních subjektů. Koncentruje se k životním podmínkám lidí, na rozvoj člověka, jeho bytostných tvůrčích sil, osobnosti a indivi-

duality. Ve vztahu k ostatním sférám společenského vývoje má cílové zaměření (určení). **To, že ji neumíme explicitně vymezit neznamená, že sociální sféra reálně neexistuje nebo že snad je méně významná než ostatní sféry života společnosti. Znamená to však, že jako referenční rámec sociální politiky je značně neurčitá.**

Sociální politika jako taková je proto v teorii a praxi různě interpretována. Lze ji charakterizovat z různých úhlů pohledů a úrovní. Častěji se hovoří o určitých prvcích, složkách či oborech sociální politiky nežli o sociální politice jako takové. (Např. americký specialista na tuto oblast Wilensky uvádí, že sociální politika je reziduální kategorie tak široká, že někdy zaujímá tři čtvrtiny veškeré vládní činnosti, někdy tak úzká, že se omezuje jen na důchodové zajištění sociálně slabých občanů.) Zpravidla sociální politika zahrnuje politiku sociálního zabezpečení včetně osobních sociálních služeb, rodinnou politiku, bytovou politiku, zejména její sociální aspekty, dále zdravotní politiku, politiku zaměstnanosti a vzdělávací politiku.

Přes heterogenitu těchto dílčích sociálních politik, jejichž specifika jsou jimi respektována, je jim společné to, že se utvářejí na základě určitých společností všeobecně přijímaných zásad, že jsou vedeny snahou po zdokonalování (rozvíjení) způsobu života každého jedince, úsilím o jeho blaho a prospěch. V tomto smyslu jsou sociální politiky ve svém souhrnu politikou směřující k sociálně spravedlivé společnosti.

Skutečnost, že sociální realita je složitá, že je různě chápána a je obtížné ji integrálně postihnout, je příčinou toho, že neexistuje ani jednoznačná definice sociální politiky, ale naopak určitá libovůle v jejím chápání, a to jak v teorii, tak i v praxi. A. Walker např. uvádí, že ve skutečnosti existuje tolik definic sociální politiky, kolik autorů o ní píše.¹¹ Setkáváme se proto i dnes s velice rozmanitými vymezeními, která se od sebe liší mírou abstrakce a obecnosti i konkrétními východisky. Některé z nich dále uvádíme.

Např. M. Hill¹² ve své učebnici sociální politiky uvádí, že odpověď na otázku, co je sociální politika, je velice složitá a že jsou možné v podstatě dva způsoby definice: první vymezuje sociální politiku jako součást veřejné politiky, jako její určité oblasti, obory a druhý, který se snaží definovat sociální politiku na základě toho, co ji odlišuje od ostatních politik.

¹¹ Viz Outram, S. Social Policy. London and New York: Longman, 1989.

¹² Hill, M. Understanding Social Policy. Oxford, 1983.

Pokud jde o první přístup, spočívá v určitém více méně „tradičním“ vymezení. Za sociální politiku se považují takové obory veřejné politiky, o nichž nikdo nepochybuje, že do sociální politiky patří. Je to zejména politika sociálního zabezpečení, zdravotní politika a speciální sociální služby. Často je sem také přiřazována politika bydlení a politika zaměstnanosti. Méně často politika vzdělávací. Fakt, že se často obtížně nalézají důvody pro a nebo proti začlenění těchto dílčích politik do sociální politiky, je příčinou značné libovolnosti kategorizace sociální politiky. Tento první přístup k vymezení sociální politiky je často kritizován především proto, že stojí mimo jakýkoli teoretický koncept a analýzu.

Pokud jde o druhý přístup, nabízí odlišit sociální politiku podle toho, zda výdaje na její opatření přispívají všeobecně uznávanému cíli, tj. lidsky důstojnému a společensky přijatelnému životnímu standardu, jeho růstu a zdokonalování. Zde však je problémem sám tento standard vymezit. Mimo jiné je třeba respektovat, že sociální politiky a jejich opatření nejsou vždy zaváděny pouze s myšlenkou na veřejný prospěch (mohou být i reakcí na sociální neklid a mohou mít zvláště ve vztahu k některým objektům represivní charakter) a že i ostatní politiky tradičně nepovažované za sociální mohou mít srovnatelný (nebo i vyšší) přínos k tomuto standardu (např. ochrana životního prostředí, dopravní služby, turismus apod.). Tedy ani tento druhý přístup nevede k jednoduchému a přímému vymezení sociální politiky.

Sociální politika je také často vymezována jako soubor aktivit, které promyšleně (cílevědomě) směřují ke zlepšení základních životních podmínek obyvatelstva jako celku, resp. určitých skupin obyvatelstva, k zabezpečování „sociálního bezpečí“ a „sociální suverenity“ v rámci daných hospodářských a politických možností země.

Sociální suverenitu a sociální bezpečí lze považovat za základní obecné charakteristiky postavení člověka v životě, o něž vědomě či podvědomě usiluje každý jedinec a v určité míře i společnost. Zajišťuje vedení sociálně přijatelného a do budoucna otevřeného života, podporuje aktivní postoje jedinců a stabilitu a prosperitu společnosti.

Pokud má jedinec slabý pocit sociálního bezpečí, může vykazat pouze malou nebo mizivou sociální suverenitu, odvahu i výkonnost. Například v minulosti sociální bezpečí řady pracovníků bylo závislé na poslušnosti komunistickému režimu, a proto jejich suverenita, výkon i odvaha k odpovědnému jednání byla silně omezena. Sociální bezpečí a suverenita se živí ze sebe navzájem; je-li člověk bezpečný,

může být i suverénní a výkonný, a naopak suverénnost a ocenění výkonu vede k vyššímu sociálnímu bezpečí. Opakem sociální suverenity a sociálního bezpečí je sociální závislost (ujařmenost) a sociální ohrožení (tíseň). Smyslem sociální politiky je zajišťování a udržování sociální suverenity a bezpečí a omezování sociální závislosti a ohrožení.¹³

V ČR je v současnosti dosti frekventované pojetí, které je založeno na dvou přístupech:

Pro první přístup je charakteristické širší pojetí sociální politiky. Z hlediska tohoto pojetí lze sociální politiku vymezit jako konkrétní jednání zejména státu, ale i ostatních subjektů, kterým je ovlivňována sociální sféra společnosti. Sociální politika je vnímána jako aktivity vážící se bezprostředně k životním podmínkám lidí. Toto vymezení, označované také jako „sociální politika v širším slova smyslu“, je významné především pro dlouhodobé koncepční úvahy o sociální politice, souvisí s volbou typu sociální politiky, s tvorbou určitého sociálního programu (vize, sociální doktríny). Takové přístupy k sociální politice jsou nesmírně náročné a krystalizují postupně, jsou však velice potřebné, neboť nahlíží na sociální politiku jako na určitý systém s vnitřními vazbami a souvislostmi i s vazbami na společenské okolí.

Ve druhém přístupu je sociální politika vymezována v „užším slova smyslu“. Cílem takové sociální politiky je především reagovat na sociální rizika, resp. jejich možné negativní důsledky (např. stáří, nemoc, invalidita), a eliminovat sociální tvrdosti, které doprovázejí fungování tržního mechanismu (např. nezaměstnanost, chudoba). Toto pojetí redukuje sociální politiku na systém opatření především v oblasti zaměstnanosti a sociálního zabezpečení. V podstatě jde o přístup dílčí (parciální), i když zahrnuje značný prostor sociální politiky. Toto pojetí mělo a má značný význam pro průběh ekonomické transformace a zajišťování sociálního smíru. (V ČR se někdy také hovoří v tomto smyslu o „resortní sociální politice“, neboť jde o aktivity spadající do působnosti resortu MPSV.)

Heterogenita sociální politiky nesouvisí pouze s jejím obsahovým, věcným členěním. Velice často jsou její opatření rozlišována podle toho, jaký přístup volí sama sociální politika k řešení svých problémů. Jde o:

¹³ Podrobněji viz Konopásek, Z., Tutterová, J. Sociální politika, sociální pomoc a sociální příjmy. Bratislava: VÚSRP, 1990.

- **aktivní (perspektivní) sociální politiku**, která přednostně usiluje o prevenci, tj. předchází vzniku sociálních problémů přijímáním určitých sociálních opatření „ex ante“. K prevenci lze v zásadě dospět buď přijímáním systémových opatření, tj. změnami a úpravami samotného sociálního systému a pravidel jeho fungování (tzv. systémová sociální politika) nebo přijímáním opatření, kterými se předem vytváří předpoklady pro účinné řešení možných následků sociálních problémů (tzv. intervencionistická sociální politika);
- **pasivní (retrospektivní) sociální politiku**, která se zaměřuje na řešení již vzniklých sociálních problémů, reaguje „ex post“. Její charakter je z povahy věci vždy intervencionistický.

Pojem sociální politiky je tedy používán se značnou libovůlí. Často je myšlen spíše jako výraz sounáležitosti určitého problému k problémům sociálním. V některých státech je užíván poměrně zřídka a spíše se s ním operuje v akademických kruzích pro označení určitého typu vládní politiky. V tisku a v praxi se často spíše hovoří specificky o politice zaměstnanosti, vzdělávací či bytové politice a dalších než všeobecně o sociální politice. Rovněž i konkrétní zastoupení aktivních a pasivních prvků sociální politiky je velice rozmanité, neboť rozmanitá je sociální realita a problémy, které v určitých podmínkách s sebou nese. Vždy jde o určitou kombinaci přístupů systémových a nesystémových, preventivních a následných.

K významným aspektům sociální politiky patří faktor času. Jeho význam pro sociální politiku je dán především těmito skutečnostmi:

- Sociální politika, resp. její opatření, se z hlediska objektu, resp. skupin objektů, týká jednak současné doby, jednak doby budoucí. Přítomné doby se týkají taková opatření jako realizace sociálních práv (např. právo na vzdělání, ochranu pracovního poměru), ale i opatření řešící např. aktuální sociální rozpory mezi společností a jednotlivci (např. delikvence mladistvých, imigrace). Pokud jde o budoucí dobu, jde z hlediska jednotlivce (nebo skupin obyvatelstva) o očekávání, že mu budou poskytnuty určité garance či konkrétní pomoc až nastane příslušná sociální situace (např. při ztrátě zaměstnání podpora v nezaměstnanosti);
- Sociální politika jako soubor (systém) opatření se mění, rozšiřuje se a prohlubuje jak z hlediska času v historickém pojetí, tak i z hlediska životního času lidí. Na obojí musí sociální politika reagovat úrovní, rozsahem, šíří, rozmanitostí atd. svých opatření.

Faktor času
v sociální
politice

1.3 Základní principy sociální politiky

Z předešlého výkladu je zřejmé, že sociální politika směřuje k ovlivňování (ke změně) sociální reality (sociálního systému). Přitom musí respektovat určité základní principy, tj. myšlenkové postupy, vedoucí ideje, které jsou pro ni určující, které jsou jí vlastní a které se v ní také více či méně zřetelně promítají. Jejich optikou jsou nakonec posuzovány a hodnoceny i efekty sociální politiky.

Pro volbu a interpretaci těchto základních principů, myšlenkových postupů, má samozřejmě význam obecné filozofické myšlení (učení) a tzv. sociálněpolitické doktríny. V evropském regionu se tradičně a nejčastěji setkáváme s myšlenkami konzervativního směru, s křesťanským sociálním učením a demokratickým socialismem.

– **Liberalismus** představuje myšlenkový koncept, který staví na osobní svobodě a individuální odpovědnosti. Sociální prospěch a blahobyt každého je závislý především na něm samém, jeho výkonu, osobním nasazení a ochotě nésti rizika. Funkčnost sociální politiky je posuzována podle jejího vztahu k ekonomické efektivnosti. Nepodporuje tudíž solidaritu státu a redistribuční procesy, protože ty podle této doktríny vedou k útlumu ekonomických podnětů a aktivit, a zdůrazňuje regulační schopnosti tržního mechanismu a jeho hladké fungování, které z hlediska uspořádání společnosti považuje za určující.

– **Křesťanské sociální učení** vychází z křesťanské filosofie, podle níž za sociální situace není zodpovědný jen sám jedinec, ale v určité míře i společenský systém, který postavení jedince předurčuje. Uznává osobní svobodu, ale zdůrazňuje, že bez mravního závazku neexistuje a že určitý díl odpovědnosti za sociální situaci ve společnosti padá i na mocné a bohaté. Uznává nerovnost, ale ne každou považuje za žádoucí a spravedlivou. Pro tuto filozofii je určující odstranění bída, a proto zdůrazňuje význam sociálních transferů a na křesťanském milosrdenství založených dobročinných a charitativních aktivit. Zdůrazňuje fakt, že individuální svoboda musí být podřízena i obecnému prospěchu a dobru.

– **Demokratický socialismus** usiluje o zajištění důstojných životních podmínek všem jedincům demokratickou cestou na základě přijetí určitých pravidel. Mezi těmito pravidly je vždy převzetí značné míry sociální odpovědnosti za jedince státem, silný veřejný sektor a rozsáhlé přerozdělování a solidarismus. Je v protikladu ke konser-

Sociálně
politické
doktríny

vativní doktríně, silně zdůrazňuje rovnost, a to nejen v občanských právech, ale i v právech sociálních.

Uvedená učení poznamenávají volbu principů, jejich vnímání a interpretaci i způsoby jejich uplatňování v sociální politice. Nyní si všimneme principů, které jsou všeobecně pro sociální politiku jako takovou považovány za typické, určující a nejvýznamnější. Jedná se zejména o princip:

- sociální spravedlnosti,
- sociální solidarity,
- subsidiarity,
- participace.

1.3.1 PRINCIP SOCIÁLNÍ SPRAVEDLNOSTI

Sociální spravedlnost je klíčovým principem sociální politiky. Tuto otázku si kladli již řečníci myslitelé a zřetelně se projevuje v dějinách ekonomického a politického myšlení.

Vyjděme od toho, co je rozuměno spravedlností vůbec. Spravedlnost je obvykle stavěna proti křivdě a bezpráví. Je považována za měřítko mezilidských vztahů, za základní mravní i náboženskou hodnotu, za základ právního řádu, základ států a veřejných politik. Spravedlnosti lze rozumět jednak v právním slova smyslu (tj. souhrn právních norem a zásad), jednak ji lze rozumět ve smyslu sociálním.

Sociální spravedlnost lze vymezit pravidly, podle nichž jsou ve společnosti rozdělovány příjmy a bohatství a také životní příležitosti a předpoklady (např. vzdělávat se, uplatnit se na trhu práce atd.) mezi jednotlivé občany, případně sociální skupiny. V kontextu sociální politiky jsou důležité obě významové roviny, neboť zákonodárství a právní normy tvoří legitimitu spravedlnosti sociální. **Nás bude zajímat jen sociální spravedlnost, tj. spravedlnost spojená s procesy rozdělování a přerozdělování příjmů i šancí, neboť i sama sociální politika je někdy definována také jako systém s výraznými distributivními a redistributivními prvky generující stratifikaci společnosti.**

Řekněme hned zpočátku, že neexistuje nějaká obecně akceptovaná definice či představa toho, co je a co není sociálně spravedlivé. Přesto je sociální spravedlnost hodnotou, kterou nelze pominout a s níž nelze nepracovat v jakémkoli sociálním systému. Lidé se ve své většině více méně shodují v tom, že je třeba jednat a chovat se

spravedlivě, a to i ve smyslu sociálním, i když konkrétní obsah tohoto termínu je neurčitý. Shoda platí i v tom, že sociální spravedlnost je hodnota vedená myšlenkami humanizmu, lidského dobra a prospěchu.

Sociální spravedlnost či nespravedlnost a sociální nerovnosti s ní související, jejich rozsah i charakter, jsou otázkami vážícími se k sociálnímu napětí či souladu (smíru) ve společnosti. Vyznačují se silným politickým nábojem, na nich prakticky závisí stabilita společnosti, a tedy i úspěšnost vládních politik. Proto sociální spravedlnost a harmonie je zpravidla základem legitimacy každé vlády a jejího usilování. Téměř každá vláda i politická strana deklaruje, že společnost má být organizována, strukturována a řízena na základě principu sociální spravedlnosti.

Lze se shodnout v názoru, že sociální spravedlnost a sociální nerovnosti jsou pojmy, které vedle objektivního aspektu mají i silný normativní obsah. Otázka, „jak se rozděluje, kdo a co dostává či nedostává a za co dostává“, samozřejmě okamžitě navozuje i otázku „co by měl dostávat a proč“ – tedy určité normativní kritérium. Právě toto normativní kritérium znamená, že vnímání sociální spravedlnosti a sociálních nerovností je vystaveno silnému vlivu nejrozmanitějších vnějších vlivů – různých, často protichůdných ideologií, dílčích politických či čistě utilitárních zájmů apod.

Sociální spravedlnost tak může být vtisknuta velice subjektivní pečť, vzdálená od jejího objektivního nazírání, které je vedeno především myšlenkami humanizmu, dobra a prospěchu lidstva. Tato okolnost může vést a často také vede k mystifikaci sociální spravedlnosti, ke spekulacím s tímto pojmem a jakési libovůli v jeho interpretaci, a tím i k manipulacím veřejného mínění o těchto zásadních, sociálně velice citlivých otázkách.

Autoři zabývající se otázkami sociální politiky se také většinou shodují v tom, že **sociální spravedlnost je pojem relativní a že k jeho řešení je třeba přistupovat zpravidla vždy z řady různých hledisek, a přihlížet tak k podstatě a charakteru velice rozmanitých konkrétních sociálních situací.**

Např. J. Macek v již zmíněné publikaci hovoří o třech zásadách sociální spravedlnosti: každému stejně, každému podle jeho potřeb, každému podle jeho zásluhy. Podle něho má každá z těchto zásad něco do sebe. V praxi se také všechny vyskytují, jenže důvody pro jednu jsou často námitkami proti druhým nebo je vyvrace-

Normativní
kritérium
sociální
spravedl-
nosti

Sociální
spravedl-
nost
je relativní

Sociální
spravedl-
nost

JI.¹⁴ Autor se klání k názoru, že sociální spravedlnost je relativní a že při výběru zásad je nutné se nechat vést ještě jednou zásadou, kterou nazývá „zásada života“. Znamená v konkrétní sociální situaci volbu těch zásad, které znamenají jeho slovy „největší štěstí největšího počtu“, dnešními slovy bychom mohli říci, že znamená rozvoj, prosperitu a prospěch jedinců a současně i stále širších skupin lidí, prosperitu a prospěch lidského společenství.

Z uvedeného plyne, že nelze hovořit o sociální spravedlnosti jako o kategorii absolutní, jednoznačně vymežitelné nějakou obecně platnou definicí. Odpověď na otázku, co je sociální spravedlnost a z čeho na ni lze usuzovat, předpokládá podrobněji ji analyzovat a dekomponovat. V literatuře se můžeme nejčastěji setkat s teoretickými klasifikacemi, které pro posouzení sociální spravedlnosti rozlišují další dílčí hlediska či principy:

- a) výkonu a zásluhy
- b) souladu mezi vstupy a výstupy
- c) rovnosti
- d) rovných příležitostí
- e) sociální potřeby.

Uvedená hlediska jsou samozřejmě protikladná. Např. podle hlediska ad a) jsou nerovnosti a rozdělování považovány za sociálně spravedlivé, jestliže jsou založeny na vlastním výkonu a pracovní zásluze, ale v případě ad c) je sociální spravedlnost spojena s nutností rozdělovat všem stejně, v případě ad d) pak s nutností zajistit všem jen stejné příležitosti atd. V každé sociální politice se uvedená hlediska nutně uplatňují v určité kombinaci.

Aplikace a míra naplnění těchto dílčích principů v daném sociálním systému závisí vždy na konkrétní sociální situaci, v níž se společnost nachází. Má-li sociální politika souhrnně jako celek účinně napomáhat ekonomickému rozvoji a stimulovat jej, pak prostřednictvím jejích nástrojů a opatření musí být posilováno výkonové hledisko ve vnímání sociální spravedlnosti. Směřuje-li sociální politika spí-

¹⁴ Autor uvádí, že jsou-li důsledky podle jedné ze zásad sociální spravedlnosti nežádoucí, je třeba ji odmítnout a obrátit se k druhé. Uvádí, že není nic politováníhodnějšího než člověk, který má zásady a neumí je používat. To považuje za stejně sociálně neúnosné, jako když zásady umí „až moc dobře“ využívat nebo když žádné nemá. Varuje před tím, aby člověk byl otrokem zásad nebo cynikem a vybíral si jen ty, které se hodí jemu, jeho rodině, straně atd. k dosažení sobeckých zájmů, anebo aby zásadami sociální spravedlnosti jen maskoval své antisociální chování.

še k cíli sociálního vyrovnání a harmonie, pak je větší důraz kladen na rovnost. Problém ovšem není tak jednoznačný. Jsou obory sociální politiky, které se např. dnes ve vyspělých zemích pokládají za sociálně spravedlivé, má-li v něm převahu jen jeden z uvedených principů (např. princip rovných příležitostí ve vzdělávací politice) a v jiném oboru pak jiný princip (např. princip potřeby při řešení problému chudoby). Sociální spravedlnost se nám tak jeví jako vhodná kombinace jejích možných dílčích hledisek (principů) v různých oborech sociální politiky s tím, že ve svém celku může inklinovat k převaze určitého z nich.

Např. v etapě našeho tzv. socialistického vývoje lze hovořit o modelu sociální spravedlnosti s dominantní rolí rovnostářského principu.¹⁵ Po roce 1990, kdy v naší společnosti dochází k zásadní politické a společenské změně (transformace a ekonomická i sociální reforma), dochází k postupné krystalizaci jiného modelu sociální spravedlnosti, v němž je záměrně posilován zásluhový princip. Riziko ohrožení značné části populace chudobou a nutnost postarat se o ty, kteří se o sebe postarat sami nemohou však současně zdůrazňuje i princip potřeby. Takovýto 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 spíše 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. Krystalizace určitého modelu sociální spravedlnosti je v každé společnosti procesem, pro který jsou důležité nejen nerovnosti samy a jejich velikost, ale i fakt, jak tyto nerovnosti jsou vnímány a přijímány společností.¹⁶ Proto např. relativně velké sociální nerovnosti v ČR po roce 1989 (ve srovnání s obdobím socialismu) nej-

Model
sociální
spravedlnosti
a jeho
krystalizace

¹⁵ Model de facto však spočíval na značných nerovnostech (různá privilegia, odměny, výhody za loajalitu k režimu, tresty a postihy pro skupiny obyvatel v opozici).

¹⁶ Relativně malé sociální rozdíly ve společnosti mohou být považovány za nespravedlivé (např. malá diferenciace ve mzdách vyplácených za stejný výkon) a vyvolávat sociální neklid. Naopak relativně značné nerovnosti mohou být přijímány jako spravedlivé (např. rozdíly ve mzdách špičkových odborníků a pomocných dělníků). Analogicky ani rovnost nelze vždy považovat za spravedlivou (viz odsuzující hodnocení rovnostářství za minulého režimu).

Hlediska
posuzování
sociální
spravedlnosti

sou vždy vnímány jako sociálně spravedlivé, neboť ne vždy jsou spojeny s principem zásluhovosti a vlastního výkonu.

Sociální spravedlnost jako předem daná entita prakticky neexistuje. Existují pouze naše soudy o ní, tj. o určitých myšlenkách či činech, které posuzujeme podle jejich následků – buď je považujeme, nebo nepovažujeme za sociálně spravedlivé.

Toto subjektivní hodnocení a vnímání sociální spravedlnosti a nerovnosti je dáno především aktuální pozicí jedinců a skrývá v sobě dva protichůdné aspekty – stabilizační a destabilizační. Stabilizační efekt je spojen s pozitivním hodnocením rozdílů a nerovností, tj. jako rozdílů a nerovností spravedlivých, kdežto destabilizační efekt s hodnocením opačným. Je zřejmé, a průzkumy to také dokazují, že s pozitivním hodnocením sociální spravedlnosti se budeme setkávat spíše u těch jedinců, kteří se pohybují po vzestupných mobilních drahách a směřují k vyššímu sociálnímu postavení (v naší současnosti např. podnikatelé, vysokoškoláci), kdežto ti, co se spíše nalézají na sestupných drahách (např. rutinní, manuální pracovníci, část nezaměstnaných a příjemců sociálních dávek), budou inklinovat k hodnocení sociálních nerovností a rozdílů jako nespravedlivých.

Vidíme tedy, že problém sociální spravedlnosti je problémem relativním, na který je třeba nahlížet z více hledisek, že představa o sociální spravedlnosti ve společnosti je vždy výsledkem rozmanitých dílčích, subjektivních hodnocení a vnímání existujících sociálních rozdílů a nerovností. Vždy je něčím, k čemu se společnost více či méně přibližuje. Její řešení je ve svém důsledku spojeno se snahou maximalizovat počty těch, co usilují o zlepšení svého sociálního postavení s tím, co J. Macek vyjadřuje jako „největší štěstí největšího počtu“.

1.3.2 PRINCIP SOCIÁLNÍ SOLIDARITY

Sociální
solidarita

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.

Základem tohoto myšlenkového konceptu je poznání o nutnosti harmonické spolupráce mezi lidmi. Je výrazem toho, že člověk je sociální (= společenská) bytost. Proto vždy a za všech okolností je svou existencí v jisté míře odkázán i na druhé, je závislý na soužití ve spo-

lečnosti jako celku. Solidarita je výrazem lidského porozumění a pospolitosti, vzájemné soudržnosti a také odpovědnosti. Je vedena úsilím o sjednocování zájmů, zejména pokud jde o hmotné životní podmínky, a to **na základě svobodné vůle lidí a jejich ochoty podřídit se zájmům širšího společenství.**

T. G. Masaryk k tomuto problému uvádí: „Solidarita je etickým příkazem, neboť člověk je dlužníkem společnosti, a říká-li se svých práv, privilegií, ve shodě s ideou solidarity, je to jen splacení dluhu za prospěch, který skýtá společnost jednotlivci, rovněž jako dluh generacím minulým, jejichž statky nakupené pílí jsou mu k dispozici, a povinností všech lidí je solidárně pracovat na rozhojnění tohoto bohatství“.¹⁷

Na sociální solidaritu lze nahlížet z různých hledisek. **Z hlediska toho, kdo solidaritu organizuje, můžeme hovořit o solidaritě mezinárodní – zde jde především o aktivity světových organizací, jako jsou ES, WHO, Rada Evropy, ILO apod., celostátní – zde jde o širší celospolečenskou solidaritu organizovanou státem, např. spoluúčast jedinců i kolektivů (institucí) na tvorbě zdrojů pro financování celospolečensky významných aktivit, jako je rozvoj vzdělání, kultury, pomoc rodinám, sociálně slabým a nemohoucím občanům apod., o solidaritě místní či regionální v rámci určitých užších sociálních skupin, např. podniků, firem, obcí, církví, spolků, charit apod., nebo o solidaritě jednotlivců a rodin (vnitrorodinná solidarita).** Z jiného hlediska lze hovořit o solidaritě mezigenerační (např. ekonomicky aktivního obyvatelstva s obyvateli neaktivními), o solidaritě zdravých s nemocnými, zaměstnaných s nezaměstnanými, bezdětných občanů s rodinami s dětmi apod.

V soudobých moderních společnostech se 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.

Všeobecně se má za to, že sociální solidarita představuje neodmyslitelný myšlenkový atribut sociální politiky a tak, jak je v moder-

Typy
(druhy)
solidarity

Realizace
solidarity

¹⁷ Masarykův slovník naučný. Praha: Nakladatelství Československého kompasu, 1932.

ni dobře chápána – tj. nejen jako vzájemné porozumění a pomoc, ale i jako vzájemná odpovědnost – je považována za významnou hybnou sílu nejen materiálního, ale i mravního a duchovního vývoje lidstva a za předpoklad pokroku. Vždy je však třeba zvažovat míru, v níž je solidarita organizovaná státem (celospolečenská solidarita) naplňována. Je třeba mít na paměti jistou protikladnost mezi výkonností a rovností a dbát na to, aby přílišná solidarita státu nevedla k útlumu aktivity jedinců a jejich odpovědnosti za vlastní životní podmínky (viz kap.2a 3).

1.3.3 PRINCIP SUBSIDIARITY¹⁸

Podstata
principu
subsidiarity

Princip subsidiarity je v moderních společnostech chápán jako princip spojující osobní odpovědnost se solidaritou. Subsidiarita vychází z přístupu k člověku jako individu s jedinečnými vlastnostmi, vůlí, schopnostmi, dispozicemi, atd., které je jedinec jaksi „povinen“ – v mravním slova smyslu – využívat ku prospěchu a sociálnímu bezpečí svému a svých bližních. Přitom tyto jedinečné vlastnosti musí být společností chráněny, kultivovány a rozvíjeny, aby vše, co může jedinec na základě vynaložení vlastních sil učinit pro své sociální bezpečí, také sám učinil. Společnost (stát) tuto zodpovědnost z něj v žádném případě nesnímá. Žádoucí a mravní tedy je, aby každý nejprve pomohl sám sobě.

Princip subsidiarity však současně respektuje i fakt, že lidé nežijí v izolaci, neboť každý jedinec je vždy i součástí určitého celku. Lidé nutně vstupují do určitých vztahů a vazeb, stávají se na sobě vzájemně závislými a vytvářejí určitá užší či širší společenství (rodina, hospodářská a zájmová charitativní sdružení, kongregace, obce apod.). Tato vzájemná závislost či existenční sepětí znamenají, že lidé mají vůči sobě i vzájemnou odpovědnost, že k sobě budou vzájemně solidární, a že tedy i v těchto společenstvích nastoupí akt vzájemné pomoci. Princip subsidiarity tedy zároveň zdůrazňuje význam a nutnost činnosti (akce) určitých společenství pro jištění sociálního bezpečí a zájem, či lépe povinnost státu takové aktivity podporovat.

Podle principu subsidiarity je každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, musí mu pomoci rodina. Rodině rovněž přísluší, aby si pomohla sama svými silami, a teprve dostane-

¹⁸ Pojem je odvozen z latinského slova „subsidium“ a znamená poskytování pomoci. Princip je spojen s chápáním subsidiární (podpůrné, pomoc poskytující) činnosti.

li se do velkých obtíží, volá na pomoc jiná společenství. Teprve na posledním místě je k pomoci vyzván 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.¹⁹

Je zřejmé, že naplňování principu subsidiarity nemůže být paušální a že se v praktické sociální politice musí uskutečňovat postupnými kroky. Předpokládá jak určitou výchovu obyvatelstva k převzetí vlastní sebezodpovědnosti, tak i reálnou sociální situaci, tj. prostor pro samostatné, vlastní zodpovědné sociální jednání. Proto když stát vybídně občany k sebezodpovědnosti, k iniciativě v pomoci a svépomoci, musí také stále ověřovat, jak dalece mohou jednotlivci či skupiny v konkrétních jednotlivých případech reálně svou sebezodpovědnost také převzít. Jde tedy o ochotu i o možnost odpovědnost převzít.

Důraz, který je v současných sociálních politikách ve vyspělých zemích, ale i u nás kladen na tento princip, je nepochybně spojen s krizí tzv. silného sociálního státu a se způsobem, jakým se v něm uplatňuje princip solidarity.²⁰

V těchto státech pomoc a podpora směřuje k občanu především od státu. Princip subsidiarity narušuje tuto intenzitu vazby občana a státu. Není proto divu, že není všeobecně přijímán a že se vždy setkává s dostatečným pochopením. Zejména zastánci silného sociálního (paternalistického) státu se s ním obtížně vyrovnávají a poukazují na to, že je překážkou pokrokového sociálního zákonodárství a že jeho uplatňování může vést k vážným sociálním důsledkům.

1.3.4 PRINCIP PARTICIPACE

V každé společnosti existuje značná varieta individuálních i společenských cílů, zájmů, vůlí i schopností, předpokladů a možností k určitým činnostem atp. Touto skutečností je obecně v demokratických společnostech daná možnost podílet se, participovat, na společenském živo-

Naplňování
principu
subsidiarity

¹⁹ Subsidiarita má své kořeny v křesťanském učení. Je zdůrazněna v některých encyklikách (např. papeže Pia XI.). Papež Jan Pavel II. ji znovu v roce 1991 zdůrazňuje: „Společenská povaha člověka se nevyčerpává ve státě, ale realizuje se rovněž v různých meziskupinách, v rodinách a ve sdruženích hospodářské, sociální, politické a kulturní povahy.“

²⁰ Podrobněji viz kap. 3.

tě, a tedy i na sociální politice. Rovněž každý sociální subjekt má své cíle a v každé konkrétní situaci se chová podle míry zájmu a motivace a pochopitelně i v závislosti na možnostech, schopnostech a předpokladech cíle realizovat. V demokratické společnosti se předpokládá nejen svobodná artikulace cílů, zájmů a potřeb sociálních subjektů, ale i spoluúčast sociálních subjektů na jejich tvorbě a realizování.

Participace vede ke ztotožnění občanů se sociální politikou

Základní myšlenkou participace je, že lidé, jejichž život je ovlivňován určitými opatřeními a rozhodnutími, musí mít také možnost účastnit se procesu, který vede k jejich přijímání a realizaci. V podstatě jde o to, aby lidé měli reálnou možnost podílet se na tom, co bezprostředně ovlivňuje jejich život (např. zdraví, zajištění v nemoci, ve stáří atd.). Praktické zkušenosti dokazují, že bez této participace, bez ztotožnění se lidí se sociálněpolitickými opatřeními, jsou efekty těchto opatření omezené a často i sebelepší záměry přijdou nazmar.

Předpoklady participace

Naplnění principu participace je postupným, dlouhodobějším procesem, který lze ve zkratce nazvat jako přechod od člověka jako objektu převážně 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. To ovšem předpokládá, že jedinci, občané jsou dobře vzdělaní a informovaní, že si uvědomují svá práva i zodpovědnost zároveň, že jsou dostatečně zralí a vyspělí pro odpovědné sociální jednání a že stát je v tom podpoří. Proto širší uplatňování principu participace je záležitostí vyspělých společností.²¹

Důsledky participace

Princip participace se uplatňuje nejen v sociální politice, ale všeobecně a v současnosti výrazněji než kdykoli dříve. V rozhodování o sociálněpolitických problémech je ale zvlášť významný, protože tyto jsou jednoznačně a přímo orientovány k člověku. Participace umožňuje jednotlivcům přímý přístup k politickým rozhodnutím, narušuje autoritativní způsob řízení shora dolů a vylučuje kabinetní praktiky v rozhodování o sociálněpolitických otázkách. Vytváří předpoklady pro přímou participační demokracii.

Kromě uvedených principů pracujeme v sociální politice s řadou dalších a s jejich různými kombinacemi. Jedná se např. o principy

²¹ Dnes se ve vyspělých zemích hovoří o „participační éře“ (která např. v USA podle Naibbitta začala již v 70. letech) pro níž je charakteristické i četné používání různých iniciativ a referend, jimiž se spoluúčast na věcech veřejných navenek projevuje.

univerzality, adekvátnosti, komplexnosti, garance aj. O těchto principech se zmíníme v souvislosti s výkladem dílčích sociálních politik v II. oddílu učebnice.

1.4 Cíle sociální politiky a jejich charakter

Sociální politiku jsme charakterizovali jako určitou společenskou činnost, která směřuje k ovlivňování sociální reality (sféry). Touto činností jsou prosazovány určité, tj. sociálněpolitické cíle.

Tyto cíle je možno obecně charakterizovat jako normativní vymezení chtěné budoucnosti, tj. budoucí podoby a charakteru sociální politiky. Je pro ně typické, že tyto cíle by měly:

- sledovat zákonitosti společenského vývoje, a být tedy stanovovány v jeho intencích;
- zobrazovat potenciály budoucího rozvoje, tedy možnosti, které v latentní podobě mohou přivodit určité změny v sociální politice;
- být v potřebné míře konkretizovány (např. z hlediska času, formy, způsobu řešení sociálních problémů, nákladovosti atp.).

1.4.1 CHARAKTER SOCIÁLNĚ POLITICKÝCH CÍLŮ A ZPŮSOB JEJICH TVORBY

V sociální politice jako v systému, který se vyznačuje značnou složitostí, jde nutně vždy o soustavu cílů, jimiž je naplňován cíl obecný, který lze zformulovat jako zdokonalování životních podmínek lidí a rozvoj osobnosti člověka. Základním cílem sociální politiky musí tedy být vytvoření lidsky důstojných podmínek života a zajištění rovných příležitostí všem. Prosazení rovných příležitostí znamená zejména: zajistit rovný přístup ke vzdělání a ke zdravotní péči, a to na dostatečně kvalitní úrovni (přiměřené možnostem zdrojů), zajistit rovný přístup k pracovním příležitostem, k možnostem získat přiměřené bydlení a také zajistit a garantovat dostatečný minimální příjem (odpovídající lidsky důstojným podmínkám) ve vymezených a zřetelně definovaných sociálních situacích.

Obecný cíl

Tento cíl je s využitím základních principů sociální politiky naplňován konkrétními opatřeními jednotlivých dílčích sociálních politik. Platí, že tento obecný cíl:

- je dlouhodobý a má svá vývojová stadia, v jejichž průběhu se také mění jeho kvalita;

- neznamená v současné době nějaké novum, alespoň ve vyspělých státech s demokratickým uspořádáním. Určité vývojové etapy společnosti však zdůrazňují jiné jeho dimenze. V soudobém vyspělém světě je např. možno pozorovat, že při tvorbě cílů jsou vedle hmotného standardu a konzumu nebo úzce účelově chápané kvalifikace apod. zdůrazňovány takové hodnoty, jako je tvořivost, tolerance, rovné příležitosti apod.;
- lze dekomponovat do řady dílčích cílů.

Dekompozice cílů

Dekompozici cílů je možné provádět z různých hledisek. Např.:

- **Zda a jak cíle přispívají k uspokojování hmotných potřeb, duchovních a kulturních potřeb, potřeb zdraví, zda a jak zohledňují hodnoty v axiologickém slova smyslu (vědt, tvořit, porozumět).** V sociálněpolitických cílech se samozřejmě uvedená hlediska propojují. Zde se o nich zmiňujeme odděleně v zájmu pochopení charakteru sociálněpolitických cílů, abychom zdůraznili, že cíle mají jednak věcnou, konkrétní náplň a že jednak mají zároveň i určitou axiologickou orientaci. Tuto okolnost třeba mít na paměti při volbě konkrétních sociálněpolitických opatření.
- **Velice důležité hledisko dekompozice cílů je jejich členění podle oborů sociální politiky, jimiž je také naplňován cíl obecný.** Tyto cíle reagují na problémy specifických sociálních oblastí (např. zabezpečení ve stáří, v chudobě, zabezpečení potřeb v oblasti bydlení či zdraví atd.). Těmto cílům se také podrobněji věnujeme v rámci II. oddílu učebnice.
- **Další významné hledisko dekompozice cílů je čas.** V cílech se jednak vždy projevuje historická determinace (která vzhledem k mravnímu klimatu společnosti, k postojům, zvyklostem, chování obyvatel v minulosti je zřejmě závažnější, než-li je tomu v jiných oblastech života společnosti). Jednak se cíle sociální politiky vždy týkají doby přítomné (např. nutnost řešit současnou chudobu) a zároveň i doby budoucí (očekává se, že chudoba bude řešena i v horizontu deseti, dvaceti a více let, že bude zajištěna starobními důchody dnešní mladá generace apod.). Platí, že cíle musí vyváženě reagovat na aktuální potřeby i budoucí očekávání.

Tvorba a formulace cílů je vždy určitým druhem rozhodování, při kterém mají významnou úlohu dva procesy:

- znalost a hodnocení daného sociálního jevu či systému, tj. včetně podmínek, předpokladů, nákladovosti atd.;
- krystalizace a harmonizace představ příslušných subjektů o užitečnosti a prospěšnosti stavu daného sociálního jevu či systému v budoucnosti.

Jak již bylo uvedeno, při tvorbě a formulaci cílů jsou zastoupeny prvky jak faktologického, tak i axiologického charakteru. **Celý proces tvorby, formulace, vytyčování (vyhlašování) i naplňování cílů je značně konfliktní.** To vyplývá z různých faktologických i axiologických názorů a postojů jak mezi jednotlivými subjekty sociální politiky, tak i mezi jednotlivými objekty této politiky a z rozdílů mezi subjekty a objekty. Dalším důvodem konfliktnosti je zpravidla rozdíl mezi cíli a prostředky (zdroji), které jsou v době rozhodování o cílech reálně k dispozici (nebo jsou takto kvalifikovány). Konfliktnost plyne i z vazeb sociální politiky na její společenské okolí a z možných důsledků tohoto těsného vzájemného propojení. Konfliktnost sociálněpolitických cílů je do značné míry dána objektivně, proto nemá smysl tuto skutečnost politizovat, ale je třeba hledat a nacházet přijatelná řešení. **Výsledný soubor (soustava) cílů by měl být výsledkem negociace všech zúčastněných (objektů i subjektů) a měl by být konzistentní.**

Východiskem z uvedených, mnohdy velmi složitých situací je procesuální řešení a odstraňování rozporů, což je nejen komplikované, ale mnohdy i časově značně náročné. Neměl by však při tom být přehlížen fakt, že existence těchto konfliktů je objektivním jevem a hledání a nacházení přijatelných řešení je nebo zpravidla může být i podnětem rozvoje.

Na charakter i význam cílů v sociální politice se pochopitelně vyskytují různé a mnohdy značně rozdílné názory. Ty bývají často prezentovány v rovině pragmatismus kontra cílovost. Rozhodovatel, tj. subjekt formulující cíle (je hostejné, zda jde o jedince či kolektivního rozhodovatele), může inklinovat spíše ke konzervatismu (nemáme na mysli politické pojetí), tzn. že v rozhodování o sociálních cílech se vychází v zásadě ze „status quo“, neuvažuje se o cílech dlouhodobých, ani se o ně v podstatě neusiluje. Dílčími kroky se postupně řeší problém za problémem, tak jak tyto vznikají, a tím se postupuje kupředu. Nepočítá se s většími, nebo dokonce velkými změnami. Neusiluje se o optimální řešení, protože v tomto případě vyhovuje řešení satisfakční. V rozhodování převažuje rozhodování operativního typu před koncepčním rozhodováním.

Konfliktnost
procesu
tvorby
a realizace
cílů

Pragmatismus
a cílovost
v tvorbě cílů

Nebo je možný takový přístup, kdy rozhodovatel rovněž vychází ze „status quo“, ale s promyšleným záměrem jej změnit s ohledem na dlouhodobější cíle. V tomto případě se předpokládají větší i velké změny, hledá se optimální řešení a klade se větší důraz na koncepční řešení sociálních problémů.

Oba typy tvorby cíle a rozhodování o řízení sociálních systémů existují v realitě a jsou i v teorii popsány. Ani zde není správné nazírat problém tak, že se má realizovat jeden typ, nebo druhý. Oba mají své přednosti a samozřejmě i problémy.

Z historického hlediska lze říci, že prvý z uvedených typů byl prvotní. Společenský vývoj však způsobil, že se postupně rozvinul druhý typ, který v současné době ve vyspělých státech převažuje nejen v ekonomii, ale i v politice a v sociální oblasti.

Rovněž v sociální politice ČR existují v současné době příklady toho, že druhému přístupu (cílovému, koncepčnímu) řízení je věnována určitá pozornost. (Důkazem může být např. probíhající změna systému sociálního zabezpečení - viz kap. 6). Všeobecně však převládá názor, že uplatňování koncepčního řízení v sociální politice je v ČR zatím nedostatečné. Tento názor podporuje skutečnost, že ČR nemá v současné době sociální doktrínu vzdor určitému úsilí o její vypracování.

1.4.2 VZTAH OBYVATELSTVA K CÍLŮM (K SOCIÁLNÍ POLITICE)

Důležitým aspektem posuzování cílů sociální politiky je vztah obyvatelstva, k těmto cílům a k sociální politice vůbec. Protože sociální politika je celou svou podstatou zaměřována ve prospěch a k užítku lidí, je velice významné, jaké názory mají občané na sociální politiku a jaké postoje k ní konkrétně zaujímají, jak na ni reagují. Pro sociální politiku (její obsah, cíle a úkoly) – a zvláště pro sociální politiku státu – je proto důležité nejen teoretické poznání, ale i konkrétní postoje a chování obyvatelstva.

Názory a postoje lidí v tomto směru nejsou a zřejmě ani nemohou být ani shodné, ani stabilní. V závislosti na celkovém sociálněekonomickém a politickém vývoji společnosti se v čase mění a často jsou velice rozporné. Rozdílné kvalitativní vlastnosti lidí a jejich diferencované postavení ve společnosti v zásadě vylučuje jednotu názorů a chování ve vztahu k sociální politice vůbec a k sociální politice státu obzvláště. Určitého „jednotícího konsenzu“ je dosahováno složitými,

mnohdy i značně konfliktními jednáními. Jejich podstatným znakem je, má-li být dosaženo určité potřebné shody, aktivní účast (participace) lidí jak na straně subjektů, tak i na straně objektů sociální politiky.

Nejednotnost a proměnlivost názorů a postojů lidí se největší měrou týká sociální politiky státu. Ta vyplývá ze skutečnosti, že sociální politika je v podstatě kombinace výdajů, kterým se lidé snaží vyhnout a podpor, kterých se lidé snaží zajistit co nejvíce pro sebe. Z toho také vyplývá, že lidé (obyvatelstvo) mohou státní sociální politiku považovat za dobrou (přijatelnou, odpovídající apod.) a podporovat ji, nebo se s ní neztotožňují a volí různé formy nesouhlasu a protestu. To je také jeden z důvodů, proč je pro sociální politiku, zejména státní, tak důležitá kontrola nejen státními orgány a institucemi, ale i širokou veřejností a různými nevládními organizacemi.

1.5 Souvislosti sociální a hospodářské politiky

Všechny sféry rozvoje života společnosti jsou (jak jsme se již zmínili) vzájemně spjaty a podmíněny. Zvláštní pozornost, a to v teorii i praxi, je věnována souvislostem a vazbám mezi ekonomickou a sociální sférou jako svébytnými a relativně samostatnými sférami. Fakt jejich velice těsného sepětí má za následek, že i mezi hospodářskou a sociální politikou existují velice těsné vzájemné vazby. Tyto vazby jsou obzvláště těsné v soudobé vývojové epoše, kdy vznikly četné styčné problémy jak v oblasti hospodářskopolitických, tak v oblasti sociálněpolitických cílů a prostředků.

Máme-li se zabývat vztahem sociální a hospodářské politiky je třeba znovu zdůraznit, že každý společenský jev má své ekonomické (hospodářské), sociální a jiné aspekty, které se vzájemně prolínají, a že neexistují problémy čistě hospodářské či sociální povahy. Vždy jde o problém, v němž ty či ony aspekty pouze převládají nad ostatními. Totéž platí i pokud jde o hospodářskopolitická či sociálněpolitická opatření. Např. otázka zkrácení pracovní doby je svými souvislostmi k produktivitě, nákladovosti, času apod. problémem hospodářské politiky a svými aspekty zdravotními, svým vlivem na způsob trávení volného času apod. problémem sociální politiky. Dalším příkladem mohou být problémy spojené s pracovními silami: pro hospodářskou politiku je důležitý jejich počet, struktura, nároky na výkon, pro sociální politiku pak např. pracovní podmínky, ochrana zdraví při práci, zajištění pracovníků v případě nemoci, úrazu, nezaměstnanosti apod.

Charakter
společens-
kých jevů
(problémů)

Názory
a postoje
obyvatel
k cílům

Vzájemné souvislosti obou politik jsou tedy značně komplikované. Jestliže se hospodářská politika zaměřuje na ovlivňování hospodářských veličin, sociální politika se zaměřuje na ovlivňování, resp. zdokonalování životních podmínek lidí, které je zprostředkováno právě hospodářskopolitickými opatřeními, ale nejenom jimi. Existují totiž situace, kdy zlepšení životních podmínek nelze dosáhnout pouze hospodářskopolitickými prostředky (např. péče o tělesně postižené, náhradní rodinná péče apod.). Sociální politika, jak jsme již uvedli, má specifické poslání, které má své kořeny v humanizmu, a koncentruje se k takovým problémům, jako je sociální spravedlnost a sociální jistoty v širokém slova smyslu.

Hospodářská i sociální politika mají sice mnoho společného, nicméně nejsou shodné. Jde o dvě autonomní politiky, s relativní samostatností a silnými vzájemnými vazbami, s úzkým vzájemným sepětím. Tyto vazby lze schematicky vyjádřit následujícím způsobem:

- Pro účinnou sociální politiku je nezbytná výkonnost ekonomiky, a tedy i účinná hospodářská politika, neboť ta směřuje k produkci zdrojů v ekonomickém slova smyslu, které jsou základem financování výkonů sociální politiky. Hospodářská politika zajišťuje tudíž ve značné míře ekonomickou bázi rozvoje sociální politiky, a rozšiřuje tak možné pole jejího působení. To znamená, že opatření sociální politiky prakticky nelze mimo rámec zdrojů vytvářených ekonomikou a odvozeně i hospodářskou politikou realizovat. Zdůraznění této vazby staví sociální politiku ve vztahu k hospodářské politice do pasivní role.
- Vztah sociální politiky k hospodářské politice je třeba chápat i pozitivně a aktivně. Sociální politika totiž vytváří právní, věcné i institucionální předpoklady a podmínky pro hospodářský rozvoj především aktivizací a kultivací lidského potenciálu. Čili na druhé straně sama hospodářská politika nachází v sociální politice zdroje a impulsy svého možného vývoje. Úspěch hospodářské politiky závisí ve značné míře především i na tom, jaké předpoklady a dispozice mají lidé pro pracovní výkon, jak jsou motivováni k odpovědné činnosti, jaký prostor a možnosti mají pro iniciativu, sebeuplatnění apod. Právě tyto podmínky hospodářská politika není schopna zajistit sama o sobě. Zde se otevírá prostor sociální politice, zejména jejím tzv. aktivním složkám, tj. zejména vzdělávací politice, ale i zdravotní politice, politice

bydlení a jiným dílčím politikám, které jsou značnou měrou zaměřeny na kultivaci lidského potenciálu, a tím i na kvalitu elementárního faktoru ekonomického růstu. V tomto smyslu lze také říci, že sociální politika je současně politikou růstu a že bez ní není ani sama hospodářská politika vůbec možná. **Nejde jen o obecně uznávaný a více nebo méně prokázaný pozitivní vliv vzdělání a kvalifikace na ekonomický růst, ale i o to, že ekonomická výkonnost a efektivita je závislá na motivaci subjektu k hospodářské činnosti.** To znamená, že úspěšnost hospodářské politiky závisí i na tom, jaké je celkové klima ve společnosti utvářené právě sociální politikou, tzn. že závisí i na tom, v jakých podmínkách lidé žijí, jak bydlí, jak dlouho žijí a v jaké jsou fyzické i psychické kondici, jaké vztahy mezi nimi existují, jaké hodnoty upřednostňují atd.

- Hospodářská politika však nalézá své impulsy a zdroje i v tzv. pasivních složkách sociální politiky. Zde stimulační efekty sociálněpolitických opatření vůči politice hospodářské sice nejsou tak zřejmé, nicméně reálně existují. Je třeba si uvědomit, že různými opatřeními sociální politiky, např. redistribucí příjmů ve prospěch sociálně slabých občanů (tělesně postižených, neschopných, rodin s dětmi aj.), je řešena nejen konkrétní životní situace těchto jedinců či sociálních skupin, ale současně je jimi podporován jak růst kupní síly obyvatelstva, a tím i agregátní poptávka, tak i politická stabilita ve společnosti, přičemž obojí je předpokladem úspěšné hospodářské politiky. **Stručně řečeno: zdroje vynaložené na sociálněpolitická opatření se vrátí v aktivních postojích obyvatelstva, v jejich důvěře a motivaci, v absenci sociálních konfliktů, a tím i v dlouhodobé efektivnosti.**

Hospodářská a sociální politika se vzájemně podmiňují, stimulují, iniciují ve všech vývojových etapách, ale intenzita vzájemné vazby je různě silná – čím vyspělejší je společnost, tím je interakce těsnější. Narůstající složitost v uspořádání lidské společnosti, měnící se rozsah a kvalita ekonomických, sociálněkulturních, politických aj. procesů a jejich paralelní průběh, skutečnost, že životní rytmus člověka se zrychluje a že je provázen i negativními jevy, má za následek, že vztah hospodářské a sociální politiky není jen akademickou otázkou, ale má dalekosáhlý praktický dopad pro uspořádání každé společnosti. V podstatě jde o uspořádání ekonomického a sociálního fenoménu, což je základní otázka všech politik. Někdy bývá nesprávně

interpretována tak, že se hledá prioritá některého z nich. Přitom se lze setkat s určitými extrémními a nesprávnými názory.

Dnes se stále vrací představa (a zjednodušení procesu ekonomické transformace ji často zvýrazňuje), že sociální fenomén nemá vlastní vnitřní zdroje a zákonitosti, vlastní kontinuitu vývoje. Existují představy o jakoby v podstatě automatickém průmětu ekonomických efektů do sociálněpolitických opatření a mechanismů, a to v závislosti na ekonomických možnostech. „Sociální“ je pak z tohoto hlediska víceméně extenzí ekonomických procesů bez možnosti jejich reálného ovlivnění, a tím určujícím je fenomén ekonomický.

Existuje i další představa (dnes také aktuální), kdy naopak sociální oblast je vnímána jako určující pól ve vzájemném vztahu, neboť ona představuje cílové zaměření společenského vývoje. Tento pohled odsouvá ekonomiku do jakéhosi služebného postavení a přehlíží ekonomiku jako sféru produkce zdrojů; vede k falešné představě, jako by sociální prospěch mohl být dosažen a zprostředkován mimo ni.

Řešení vztahu mezi „ekonomickým a sociálním“, tedy i řešení vztahů obou politik, může spočívat jedině v hledání optimálního poměru mezi oběma, v důrazu, který je s ohledem na konkrétní situaci v dané době a společnosti kladen na ekonomické či sociální stránky společenských jevů. Hledání tohoto optima je klíčovým problémem hospodářských i sociálních politik ve všech zemích. Zřetelně se také odráží v jejich v konceptech a zvláště explicitně pak v konceptu tzv. „sociálního tržního hospodářství“ (viz kapitola 3).

SHRNUTÍ

- Na společnost je nutno nahlížet jako na určitý systém uspořádaný na základě více prvků (sfér, dimenzí rozvoje). Mezi nimi významné a nezastupitelné místo patří sociální sféře a odvozeně i sociální politice, která tuto sféru ovlivňuje. Sociální politika hledá odpovědi na zcela specifické otázky, na něž nereagují a neodpovídají ostatní sféry života společnosti, resp. politiky, které je usměrňují. Takto sociální politika vstupuje do života společnosti, je její integrální součástí, rozvíjí se jejím prostřednictvím a je současně významným faktorem spoluutvářejícím její dynamiku a charakter.
- Pojem „sociální politika“ není v literatuře jednoznačně definičně vymezen, což má své příčiny. Proto se setkáváme z různými jejími pojetími. Přes odlišnosti je ale všem společné, že vždy jde

o politiky orientované k člověku, k rozvoji, kultivaci a zdokonalování jeho životních podmínek a disposic. V současné době je frekventované pojetí založené na myšlence, že sociální politika zahrnuje určité obory veřejné politiky (M. Hill), a proto je politikou značně heterogenní. V jejím rámci se často uvažuje o tzv. aktivní (perspektivní) sociální politice a o pasivní (retrospektivní) sociální politice. V ČR je rovněž časté pojetí vycházející z rozlišení na sociální politiku v „širším“ a „užším“ slova smyslu.

- Sociální politika respektuje určité základní principy, tj. vedoucí ideje a myšlenkové postupy, které jsou jí vlastní a jejichž optikou jsou hodnoceny i její efekty. Pro volbu a interpretaci principů má význam obecné filozofické myšlení. V evropském regionu jde nejčastěji o konservatismus, křesťanské sociální učení a demokratický socialismus. K základním principům patří: princip sociální spravedlnosti, solidarity, subsidiarity a participace. Kromě nich pracuje sociální politika i s řadou dalších principů.
- V sociální politice jako určitým systémem jde nutně vždy o sledování celé soustavy cílů, jimiž je naplňován cíl obecný, který lze zformulovat jako soustavné zdokonalování životních podmínek lidí a rozvíjení osobnosti člověka. Obecný cíl lze dekomponovat z řady hledisek. Při tvorbě a formulaci sociálněpolitických cílů musí být respektována nejen faktologická (věcná) hlediska, ale i hlediska axiologická. Pro sociálněpolitické cíle je příznačná jejich konfliktnost, která je do značné míry dána objektivně, a tato skutečnost by neměla být politizována. Důležitý je vztah obyvatelstva k cílům a k sociální politice vůbec. K prosazení cílů je nutné mnohdy značně složité vyjednávání (negociace), v němž je nutná aktivní účast (participace) občanů a všech zúčastněných institucí. Ta je zárukou sociálního smíru, toho, že veřejnost se s cíli sociální politiky ztotožní.
- Vzájemné vztahy mezi sociální a hospodářskou politikou jsou dány sepětím mezi sociální a ekonomickou sférou jako svébytnými a relativně samostatnými sférami života společnosti. Vztah sociální politiky k hospodářské politice lze charakterizovat jednak pasivně (hospodářská politika produkuje ekonomické zdroje jejichž prostřednictvím se rozvíjí sociální politika), jednak pozitivně a aktivně (hospodářská politika nachází impulsy svého rozvoje v sociální politice, zejména v tom, že kultivuje lidský potenciál, podporuje koupěschopnost, spoluvytváří motivace k ekonomickým aktivitám, přispívá k sociální stabilitě společnosti).

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Charakterizujte místo sociální politiky ve společenském systému.
2. Uveďte a posuďte různá možná pojetí sociální politiky.
3. Objašněte podstatu základních principů sociální politiky.
4. Co jsou sociálně politické cíle, jaký je jejich charakter a jaký je mechanismus tvorby těchto cílů?
5. Charakterizujte vzájemné vztahy mezi sociální a hospodářskou politikou.

2 TYPY (MODELY) SOCIÁLNÍ POLITIKY, JEJÍ FUNKCE A NÁSTROJE

- 2.1 Objekty a subjekty sociální politiky
- 2.2 Typy (modely) sociální politiky a model sociální politiky ČR
- 2.3 Funkce sociální politiky
- 2.4 Nástroje sociální politiky

Typologie sociálních politik vychází z různých myšlenkových konceptů, které se aplikují při tvorbě četných a značně heterogenních sociálněpolitických opatření. Smyslem typologií je postihnout základní a podstatné informace plynoucí z akceptování toho kterého myšlenkového konceptu pro konkrétní podobu sociální politiky a zejména pro její dopady a důsledky pro jednotlivce, sociální skupiny i pro společnost jako celek a její dlouhodobé a úspěšné fungování. Jde o téma obecné, vycházející z určité teoretické abstrakce. Předpokládá nejdříve pojednat o objektech a subjektech sociální politiky, tj. o tom, kým má být iniciována a naplňována sociální politika a ke komu má její opatření směřovat. O objektech a subjektech sociální politiky již sice byla zmínka v rámci 1. kapitoly, nicméně je nutné se tomuto tématu věnovat podrobněji, neboť má stěžejní význam i pro výklad jednotlivých typů (modelů) sociální politiky.

2.1 Objekty a subjekty sociální politiky

Pod pojmem objekty sociální politiky rozumíme všechny obyvatele dané země, ať již jako jednotlivce, či určité sociální skupiny. Sociální skupinu lze vymezit jako skupinu osob, mezi nimiž existuje určitá interakce, a tyto osoby i okolí si tuto skutečnost uvědomují. Sociální skupina ke své existenci potřebuje:

**Smysl
typologií**

**Objekty
sociální
politiky**