



## Sociální politika

---

Sborník textů

Praha, říjen 2006

Autorský kolektiv:

Ing. Ondřej Mátl, MPA, MSc. (ed.)

Mgr. Milena Jabůrková, M.A.

Mgr. Jana Chmelařová

Fakulta humanitních studií, Univerzita Karlova, Praha

*Tato publikace vznikla v rámci projektu  
Modernizace a internacionalizace vybraných vzdělávacích mechanismů v oblasti sociálních a zdravotních služeb  
podpořeného z prostředků Evropského sociálního fondu, Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a  
Hlavního města Prahy, jehož nositelem je  
Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze.*

## Obsah

---

Úvod .....	2
Podstata sociální politiky a její definice .....	3
Vývoj sociální politiky .....	3
Aktéři sociální politiky .....	4
Nástroje sociální politiky .....	5
Chudoba, sociální vyloučení a příjmová politika .....	5
Nezaměstnanost a politika zaměstnanosti .....	6
Stáří a důchodová politika .....	6
Rodina a rodinná politika .....	7
Vzdělání a vzdělávací politika .....	8
Bydlení a bytová politika .....	9
Zdraví, nemoc a zdravotní politika .....	10
Nepříznivá sociální situace a politika sociálních služeb .....	10
Závěr .....	11
Příloha 1 – Průvodce dalšími zdroji .....	12
Příloha 2 – Slovník pojmů .....	14
Příloha 3 – Kontrolní otázky .....	14
Příloha 4 – Soubor textů .....	17

*„V rovnost – rovnost naprostou – nevěřím, ve hvězdách ani v lidech není rovnosti. Vždycky byli a budou jednotlivci, kteří svým nadáním a nekontrolovatelným shlukem okolností víc dovedou a dosáhnou; vždycky bude hierarchie mezi lidmi. Ale hierarchie znamená pořádek, organizaci, kázeň, vedení a poslouchání, nikoli vykořisťování člověka člověkem.“*

*Masaryk, T. G. 1898.*

Sociální politika je vědní akademickou disciplínou stejně tak jako ekonomie, sociologie či právo. S pojmem sociální politika se však často setkáváme v médiích při označení směřování, politických změn a sociálních reforem národních vlád a dalších aktérů v reálném světě. Sociální politika zde pracuje s pojmy, které jsou lidem velmi blízké; pojmy jako je rovnost, solidarita, bezpečí apod. Diskutuje-li se v rámci reformy zdravotnictví otázka spoluúčasti pacientů, téměř každý z nás má na tuto otázku nějaký názor. Často však tyto naše názory nevycházejí ze znalosti daného problému a možností jeho řešení. O to důležitější je se sociální politice jako vědní disciplíně věnovat a znát různé možnosti řešení sociálních problémů tak, aby bylo možné probíhající změny v reálném světě hodnotit a ovlivňovat.

Cílem této výukové publikace je proto přiblížit základní pojmy sociální politiky, objasnit její ideologickou bázi a vysvětlit role jednotlivých aktérů v dané oblasti. Konkrétní nástroje sociální politiky jsou přiblíženy na příkladech z České republiky. Čtenářům je tak přiblížena podstata a principy fungování a uplatňování těchto nástrojů v praxi. Tato publikace slouží jako úvod do dané problematiky; navazuje na ni publikace Evropská sociální politika, která akcentuje evropskou / mezinárodní dimenzi zkoumaného problému.

Obsahem této publikace je vymezení podstaty sociální politiky a její definice, diskuse vývoje sociální politiky a role jejích jednotlivých aktérů. Hlavní část je věnována jednotlivým nástrojům sociální politiky jako je příjmová politika, politika zaměstnanosti, důchodová politika, rodinná politika, vzdělávací politika, bytová politika, zdravotní politika a v neposlední řadě také sociální politika v oblasti sociálních služeb. Přílohu tvoří průvodce dalšími zdroji v dané oblasti pro zájemce o rozšíření poznatků o dané oblasti, základní výkladový slovník nejdůležitějších pojmů a soubor diskusních témat a otázek.

Publikace je především čítankou, dává dohromady v češtině dostupné relevantní texty na daná témata a umožňuje tak čtenáři porovnávat názory různých aktérů. To je důležité, neboť sociální politika je vědní disciplínou, kde se postojí často odlišují, probíhající změny jsou zpravidla různě interpretovány a řada problémů je nedořešena. Sborník textů proto vyvábí prostor pro čtenáře, aby si mohli formovat vlastní pohled na zkoumanou problematiku. K usnadnění četby tohoto sborníku textů slouží společný průvodce, který upozorňuje na základní pojmy, klíčové problémové oblasti a možné dimenze sociální politiky a jejích jednotlivých komponent.

## Podstata sociální politiky a její definice

---

Sociální politika je důležitou složkou veřejného a často i osobního života jednice i celé společnosti. Podvědomě sociální politiku vnímáme prakticky na každém kroku svého života. Když začneme chodit do školy, když se naši rodiče rozvádí, když hledáme práci, když se díváme na výplatní pásku a smutně sledujeme odvody pojistného na sociální zabezpečení, když jsme nezaměstnaní a dostáváme podporu v nezaměstnanosti, když onemocníme, když nám na účet začne pravidelně přicházet starobní důchod, když pocítíme potřebu pečovatelské služby, ...

Na první pohled by se proto mohlo zdát, že každému musí být jasné, co sociální politika obsahuje a jak ji definovat. Jak však argumentuje Alcock (1996) skutečnost, je taková, že pravděpodobně vždy a všude budou probíhat vášnivé diskuse nad definicí sociální politiky. To, jak je patrné z textů Čabanové a Munkové (2005), platí také v tuzemském prostředí, kde je obtížné najít koherentní a jednotné vymezení sociální politiky. Jak ukazuje text Rysa (2004) ani v mezinárodním kontextu širší shodu nad obsahem a podstatou sociální politiky nenajdeme. Jednoznačná a všeobecně používaná definice sociální politiky prostě neexistuje.



Jako jednu z možných definic sociální politiky Tomeš (2001) jako „soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo o udržení a provozování (fungování) svého či jiného státního, samosprávného nebo nestátního sociálního systému.“

Přestože neexistuje shoda na vlastním pojmu sociální politiky, je k němu možné přiřadit výčet tématických oblastí (např. sociální zabezpečení, zdravotní politika, vzdělávací politika, apod.) a obsahově ho tak pro daný účel vymežit. Důležité je si také uvědomit, že s pojmem sociální politika je třeba pracovat jednak v místních a současně také v časových souvislostech. To poukazuje i archivní text Macka (1923), který sociální politiku definuje jako protipól politiky antisociální.

## Vývoj sociální politiky

---



Sociální politika, která reaguje na sociální potřeby společnosti, se se změnami v této společnosti neustále vyvíjí. V historickém vývoji sociálních politiky tedy prakticky sledujeme změny v nazírání na postavení a potřeby člověka ve společnosti a odvozeně i změny k nimž docházelo v hospodářských, politických, kulturních a sociálních strukturách. Jak je patrné z historického exkurzu Žižkové (1995) sociálně-politická opatření nejsou svázána pouze s určitou historickou etapou, ale vyskytují se v každém systému a každé společnosti.

Vývoj novodobé sociální politiky v České republice je do značné míry determinován jejím socialistickým pojetím (viz Krebs, 2005), které historicky determinovalo jeho další podobu a vrylo do společnosti pocit státního paternalismu. Současná podoba české sociální politiky je také do značné míry ovlivněna celou řadou reforem z v první poloviny 90. let, kdy došlo k obnově demokratického zřízení. Jak ukazuje Potůček a Radičová (1998) tyto transformační kroky zpravidla vycházejí z vládních koncepcí v daném období a jsou často determinovány politickými faktory. Toto zajímavé srovnání odlišného národního přístupu při budování záchranné sociální sítě po rozpadu federativního zřízení současně pokazuje na per partes a neexistenci uceleného uplatňování koncepce sociální reformy.

## Aktéři sociální politiky

---

Sociální politiku, stejně jako jakoukoliv jinou politiku či aktivitu, musí někdo vymýšlet, navrhovat, prosazovat, a následně také realizovat pro ty, komu je určena. Veškerí účastníci, kteří jsou do tohoto procesu zapojeni, můžeme označit za aktéry. Aktéry sociální politiky přitom dělíme na subjekty a objekty; subjektem je přitom ten, kdo sociální politiku provádí a objektem je ten, komu je sociální politika určena.



Soudobá sociální politika je ve vyspělých zemích založena na pluralitě subjektů. Hlavní úlohu však v dnešní společnosti hrají v oblasti sociální politiky zpravidla subjekty veřejné správy (státní orgány a instituce samosprávy). Jak poukazuje Tomeš (2001) veřejná správa se od ostatních sociálních subjektů liší tím, že je nadána 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. Veřejná správa je také vybavena zvláštními prostředky k uskutečnění svých sociálně-politických cílů (peníze, instituce).

Jak vyplývá z textu Čabanové a Munkové (2005), sociální politiku má nejen stát, kraj či obec, ale každý subjekt v něm působící. Tak lze oprávněně mluvit o sociální politice politických stran, odborů, zájmových a jiných nestátních organizací. 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.

V souvislosti s diskusí aktérů sociální politiky narážíme často na terminologické problémy. To je patrné kupříkladu v souvislosti s vymezením subjektů nestátního neziskového sektoru (CVNS, 2005). Při různých klasifikacích a statistických šetřeních se je proto třeba důsledně zamyslet nad zvoleným pojmovým aparátem.

## Nástroje sociální politiky

---

Obsah a konkrétní podobu sociální politiky tvoří jednotlivé nástroje sociální politiky. Základním nástrojem v každé demokratické společnosti je právní řád; z hlediska sociální politiky pak sociálně-právní legislativa, která reguluje chování sociálních aktérů (např. stanovuje povinnost být zdravotně pojištěn a platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění). Z legislativy vychází také další nástroje sociální politiky jako jsou různé peněžité dávky (např. nemocenské dávky apod.), věcné dávky (např. poskytnutí kompenzačních pomůcek), služby (např. zdravotní péče) či daňová opatření (například možnost odpočtů darů na veřejně prospěšné účely, které zahrnují také poskytování zdravotní péče).

Nástroje sociální politiky reagují na takové sociální události jako jsou chudoba či sociální vyloučení, nezaměstnanost, stáří, mateřství, rodičovství, bezdomovectví, zdraví a nemoc apod.

### Chudoba, sociální vyloučení a příjmová politika

Jedním ze sociálních problémů, na který je směřována pozornost sociální politiky, je chudoba. Mangen (2004) vymezuje chudobu v rámci konceptu distribuce zdrojů, vnímá ji jako nedostatek peněz nebo statků reagujících na materiální potřeby lidí. Jak pokazuje Krebs a kol. (2005) chudoba má v moderním světě mnoho podob. Chudoba se pro některé kategorie osob stává „doživotním trestem“, což platí zvláště pro dlouhodobě nezaměstnané, lidi s nízkými příjmy, důchodce a matky samoživitelky. Nástrojů, které reagují na problematiku chudoby je celá řada. Zpravidla se však zaměřují na zajištění minimálního příjmu; patří proto mezi ně minimální mzda, minimální starobní důchod apod.

V České republice není problematika chudoby na první pohled tak naléhavá. Jen 8 % domácností v ČR žilo v roce 2003 pod relativní úrovní chudoby definované na 60 % průměrného národního příjmu. Jak poukazuje Vávrů (2006), je tomu tak proto, že Česká republika vykazuje nejnižší míru chudoby ze všech členských států EU. Vysoká úroveň sociální soudržnosti v České republice může být vysvětlena mnoha faktory: vysokou mírou redistribuce a štedrou sociální sítí, kvalitním systémem vzdělání, dostupností a regulací nájemního bydlení apod. Nicméně právě štedrý sociální systém, kdy sociální výdaje rostou meziročně o 17 % a tvoří tak již přes polovinu státního rozpočtu, se stává pro Českou republiku problémem, neboť není dlouhodobě fiskálně udržitelný.



Štedrý sociální stát také ovlivňuje společnost a její chování. Giddens (2005) se ve svém článku zabývá vztahem mezi chudobou a sociálními dávkami a poukazuje na často vysokou závislost příjemců na podpoře, která je nemotivuje k tomu, aby si hledali placená zaměstnání. Dalším problémem je pak tzv. past chudoby. Lidé s nízkými příjmy, zejména mají-li děti, totiž často dostávají vyšší dávky, než je jejich reálně dosažitelný pracovní příjem. Když totiž pracovat začnou, může zvýšení příjmu způsobit odebrání dávek, a v konečném důsledku tedy propad čistého příjmu rodiny. Motivace pracovat je tak nulová.

V poslední době je koncept chudoby nahrazován sociálním vyloučením. Sociální vyloučení jako vztahový koncept primárně poukazuje vedle materiální nouze na nedostatek participace a sociálního občanství. Sociální vyloučení je vnímáno jako důsledek nerovného přístupu k základním zdrojům společnosti jako je zaměstnání, bydlení apod. Sociální vyloučení je proto konceptem širším vyžadujícím vedle ovlivňování příjmů komplexnější reakci sociální politiky například působením sociálních služeb, politiky bydlení atd.

## Nezaměstnanost a politika zaměstnanosti

Za nezaměstnaného je považována osoba schopná a ochotná pracovat, která však nemůže najít placené zaměstnání. Být nezaměstnaný je zcela jistě pro většinu lidí velkým sociálním problémem. Není pro překvapením, že většina politických stran má ve svých volebních programech teze typu pomůžeme těm nejslabším a nejchudším nalézt práci, snížíme nezaměstnanost apod. Jak ukazuje Čabanová (2002) sociální politika aktivitami na trhu práce usiluje o snižování nezaměstnanosti a dosažení vyšší zaměstnatelnosti. Politika zaměstnanosti přitom využívá jak pasivní nástroje (podpora v nezaměstnanosti) tak nástroje aktivní. A právě aktivní nástroje, kterými jsou poradenství a zprostředkování práce, rekvalifikace, investiční pobídky, veřejně prospěšné práce, společensky účelná pracovní místa apod., nabývají obecně na významu.



V České republice, jak argumentuje kolektiv autorů z CESESu (2001), došlo po pádu komunismu na trhu práce k výrazným změnám. Nově vznikl a postupně začal fungovat trh práce, došlo k velkým strukturálním změnám zaměstnanosti a po desetiletích se opět objevila nezaměstnanost. Byla vytvořena síť úřadů práce, která usilují o podporu zřizování nových pracovních míst poskytováním příspěvků zaměstnavatelům při zaměstnávání uchazečů o zaměstnání, i uchazečům samotným. Přes veškeré snahy stát však nezaměstnanost v polovině roku činila 7,7 %; současně je třeba konstatovat, že má výrazně regionální a do značné míry též strukturální charakter. Hlavní problémy na trhu práce jsou spojeny s kvalifikací nezaměstnaných, řešení je třeba hledat také redefinicí sociálních dávek a v neposlední řadě je žádoucí podpořit migraci pracovních sil rozpohybováním trhu s bydlením.

Jak bude vypadat trh práce v budoucnosti, je i podle Giddense (2005) otázkou. Je však jisté, že již nebude pracovat po celý život pro jednoho zaměstnavatele, že pracovníci za svůj aktivní život vystřídají několik povolání, že se pracovní věk bude prodlužovat, a že se bude zvyšovat účast žen na trhu práce. Možné také je, že se význam placené práce v lidském životě bude postupně snižovat a vedle maximální výkonnosti bude samotnými pracovníky kladen důraz také na vlastní seberealizaci.

## Stáří a důchodová politika

Všichni si chceme i ve stáří užívat svoje každodenní radosti a starosti plnými doušky. Ve stáří se však více než kdy jindy musíme spoléhat na pomoc lidí okolo sebe případně na finanční a věcnou podporu společnosti jako takové. Stáří je totiž zpravidla spojeno s postupným

snižováním schopnosti aktivně reagovat, postarat se o sebe, pracovat a zajistit si vlastní zdroje. Jak poukazuje Krebs (2005) na tuto situaci mimo jiné reaguje důchodová politika. Nejdůležitější a současně nejnákladnější peněžitou dávkou důchodové politiky jsou starobní důchody. Starobní důchody se poskytují lidem, kteří splní předepsanou délku pracovní činnosti a dosáhnou stanoveného důchodového věku. Starobní důchody jsou zpravidla stanoveny v určitém poměru k výdělkům oprávněného nebo k placenému pojistnému. V roce 2006 činila v České republice relace průměrného starobního důchodu k průměrné mzdě 41,2 %. Průměrný starobní důchod pak činil 8 690 Kč.

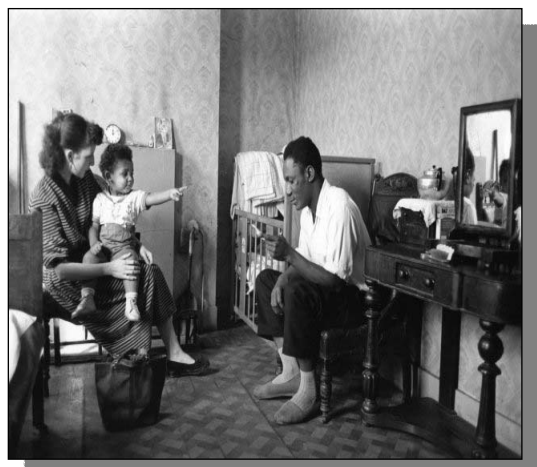


V poslední době se v České republice (a také v mnoha dalších státech Evropské unie) mluví o naprosté nutnosti reformy penzijního systému, který je v dnešní podobě vzhledem k demografickým trendům neudržitelný. Jak poukazuje Vostatek (1996) jednou z oblastí na kterou se reformní kroky orientují je zvyšování hranice důchodového věku tedy uměle definované hranice pro odchod do starobního důchodu. Tato možnost představuje poměrně jednoduché kosmetické řešení, protože dochází pouze ke změně parametrů stávajících systémů. Výraznější diskutovanou změnou je přechod od (resp. částečné nahrazení) stávajícího systému

průběžného financování na systém kapitálový. Zatímco v průběžném systému (označovaném také jako PAYGO) lidé v produktivním věku (pracující) financují peníze spoluobčanů v důchodovém věku, v kapitálovém systému si lidé spoří na své vlastní důchody. Možnosti a meze obou systémů diskutuje ve svém článku Vostatek (1997). Bez ohledu na to, kterým směrem se reformy vydají, je již dnes jasné, že bude nutné klást stále větší důraz na osobní odpovědnost budoucích penzistů a posilovat roli penzijního připojištění, neboť dosavadní paternalistický přístup státu je dlouhodobě fiskálně nemožný.

## **Rodina a rodinná politika**

Rodina pro každého z nás tvoří nejbližší prostředí, které reaguje na naše sociální potřeby. Rodina je bez nadsázky základem pro život ve společnosti, právě v ní se připravujeme na život v širším společenském celku. V postindustriální době je ohrožena původní ekonomická autarkie rodinného života; význam dítěte v rodině se přesunul z roviny ekonomického zabezpečení na stáří do sféry emocionálního potenciálu, neboť hmotné zajištění převzal na sebe státem garantovaný systém sociální politiky. Na tuto situaci jak uvádí Poláková (1995) reaguje rodinná politika, jejíž základním principem je odstranění komparativního znevýhodnění rodiny. Konkrétní opatření rodinné politiky mohou nabývat různých podob, od právní ochrany slučitelnosti profesních a rodinných rolí (např. přestávky na kojení), přes daňová zvýhodnění (např. společné zdanění manželů), finanční podporu rodin v systému sociálního zabezpečení (např. příspěvek na dítě či rodičovský příspěvek),





poskytnutí veřejných služeb (např. raná péče či jesle), až po další věcná opatření v rámci jiných veřejných politik (např. podpora rodinných slev na kulturní akce). Někteří liberálně smýšlející autoři zpochybňují samotnou účinnost rodinné politiky jako nástroje přerozdělování. Podle nich si opatření pro-rodinné politiky vyžadují zvyšování další daní vedoucí k nižší soběstačnosti rodin starat se sama o sebe. Zvyšování daní si tak podle jejich názoru vyžaduje další opatření pro-rodinné politiky, čímž se vytváří bludný kruh. Všichni autoři se tak shodují, že princip subsidiarity musí být východiskem vztahu veřejné moci a sféry rodiny, liší se však v praktické rovině naplňování tohoto principu.

Na přelomu tisíciletí v České republice žilo 10,3 milionu lidí. Jak je patrné ze článku kolektivu autorů sdružených okolo organizace CESES (2001) během uplynulých patnácti let došlo v české společnosti ke strukturálním změnám v rodinném a populačním chování. Ty ve svém souhrnu vedly k poklesu sňatečnosti, porodnosti a v důsledku toho k celkovému populačnímu regresu.

V rodině se také setkáváme s některými negativními fenomény jako je domácí násilí (viz Giddens, 2005). Násilí v rodině patřilo po dlouhý čas v českém prostředí mezi tabuizovaná témata, teprve v několika posledních letech se tomuto problému začíná věnovat odpovídající pozornost. Přestože dosud chybí ucelené výzkumy, z dílčích šetření vyplývá, že v České republice je týráno asi 10 % žen a 1 % mužů, přičemž bylo zjištěno, že k 90% všech násilných trestných činů spáchaných na ženách dojde doma. Na tuto situaci reaguje sociální politika ochranou rodiny před domácím násilím a související sociálně-právní ochranou dětí.

## **Vzdělání a vzdělávací politika**

Vzdělávání poskytuje jednotlivci jednak zisk nových informací a dále pak osvojení si nových dovedností. S určitou nadsázkou by se dalo říci, že by vzdělávání kultivuje člověka k mravní a intelektuální výtečnosti a osvobozuje ho od neznalosti a nevědomosti. Veselý (2005) vymezuje vzdělávací politiku jako souhrn konkrétních činností a opatření, kterými zejména stát, ale i další subjekty ovlivňují celou vzdělávací soustavu; tou přitom rozumíme souhrn všech škol a vzdělávacích institucí. Mezi hlavní úkoly vzdělávací politiky patří zajištění osobního rozvoje jedince, šíření kulturních hodnot, podpora růstu ekonomiky a zajištění přijatelné úrovně zaměstnanosti. Většina moderních vzdělávacích politik vychází ze základních principů kterými je celoživotní vzdělávání, rovné šance v přístupu ke vzdělání, individualizace a v neposlední řadě internacionalizace vzdělávání. Společným trendem také je odstoupení od encyklopedičnosti a snaha o všeobecnou a všestrannou vzdělanost.



Vzdělávací politika v České republice, jak poukazuje publikace CESESu (2001), prošla po roce 1989 významnými změnami. Ty vedly zejména k nárůstu počtu škol a změnám v jejich struktuře. Začaly se uplatňovat i jiné formy vzdělávání včetně alternativního školství. Důraz byl kladen na prodloužení povinné školní docházky pro všechny žáky až do patnácti let. U středních škol byla zdůrazněna potřeba širšího odborného profilu. Reforma vzdělávací politiky se však teprve postupně rozvíjí a uplatňuje v praxi. Přes realizované změny je naše vzdělávací soustava stále poznamenána školským modelem z devatenáctého století, který

kladl velký důraz na disciplínu, kázeň a autoritářství a často tak dochází k přehlížení individuality člověka. Je tak stále možné spatřovat nemalé nedostatky tkající se jak základního školství, ale i dalších složek a stupňů vzdělávání.

Zajímavé je také podívat se na budoucnost vzdělávání tak, jak to dělá Giddens (2005). Ten poukazuje na souvislosti spojené se šířením informačních technologií, které ovlivní vzdělání v mnoha směrech a umožní teritoriální oddělení pedagoga od studenta. Také techniky vzdělávání se v souvislosti s rozvoje moderních technologií mění; používání počítačů a multimediálních technik ve vzdělávacím procesu se tak dnes stává běžnou normou.

## **Bydlení a bytová politika**

Bydlení je v hierarchii základních osobních lidských potřeb velmi vysoko. Bydlení je statkem, jehož "spotřeba" nemůže být nahrazena, např. v případě nedostatku finančních prostředků, spotřebou jiného zboží. Je proto věcí politického rozhodnutí společnosti (resp. zprostředkovaně politiků), do jaké míry bude právo na bydlení a jeho naplňování akceptováno. Klíčová je v této souvislosti otázka, zda mají jednotliví členové společnosti právo na zajištění určité úrovně bydlení bez ohledu na jejich kupní sílu. A právě v této otázce se věnuje bytová politika prosazující právo na určitý minimální standard bydlení souvisí s konceptem sociálně tržního hospodářství. Jak argumentuje kolektiv autorů z Akademie věd ČR (Lux, M. a kol., 2004) racionální bytová politika musí mít jasně formulovaný cíl, kterým je především zajištění adekvátního a cenově dostupného bydlení pro všechny domácnosti. Kritériem může být obytná plocha na obyvatele, dosažení určitého standardu vybavenosti, a v neposlední řadě finanční dostupnost bydlení, vyjádřená např. maximálním únosným podílem výdajů domácnosti na bydlení.

V České republice vykazuje trh s byty poměrně konstantní charakteristiky, na přelomu tisíciletí představoval úhrnný bytový fond celkem 4 077 193 bytů; tento bytový fond je tvořen z 51 % byty ve vícepodlažních domech, z toho cca více než čtvrtina bytů je v domech postavených panelovou technologií. V mezinárodním srovnání je neuspokojivý zejména plošný standard bytů. Státní bytová politika, jak ukazuje Poláková (1998) podporuje bydlení nesčetnými způsoby - od státního příspěvku stavebního spoření přes výhodné půjčky na bydlení, vyplácení příspěvku na bydlení, až po legislativní regulaci nájemného. Sporná je však účinnost těchto nástrojů a opatření, neboť racionální bytová politika by měla být vždy zaměřena na lidi a jejich potřeby bydlení, nikoli na pouze byty samotné. V této souvislosti lze jako konkrétní příklad nekonceptčního přístupu uvést definici sociálního bydlení v ČR, kdy do této kategorie jsou zařazeny byty do 90 metrů čtverečních a rodinné domy do 150 metrů čtverečních. Důvodem je možnost uchovat si pětiprocentní sazbu daně z přidané hodnoty, nikoliv konsistentní bytová politika.

V souvislosti s bytovou politikou také velmi často narážíme na problém rasové diskriminace a v neposlední řadě také s bezdomovectvím (viz Giddens, 2005). Problematika „neplatičů“ a „nepřízpůsobivých občanů“ je často řešena velmi svérázným způsobem, vyvolává ostré diskuse nicméně zpravidla nenabízí nic nového a nepřináší řešení nepříznivé situace, ve které se lidé ocitají.



## Zdraví, nemoc a zdravotní politika



Dobré zdraví je bezpochyby předpokladem kvalitního života a této problematice je tak věnována v rámci sociální politiky velká pozornost. Jak ukazuje Tomeš (2001) v evropském prostoru se při vymezení zdraví vychází z definice Světové zdravotnické organizace, která definuje zdraví jako nepřítomnost fyzické a duševní nemoci resp. stav dokonalé tělesné, duševní a sociální rovnováhy. V užším pojetí se jedná čistě o biologický stav člověka v širším pojetí pak o celkové biologicky přijatelné podmínky a prostředí v nichž lidé žijí. Péče o zdraví je následně vnímána jako zdravotní péče. Zdravotnické politiky je pak „cílevědomá

činnost státu zaměřená na ochranu, podporu a obnovu zdraví obyvatelstva zahrnující aktivity zaměřené k léčení a aktivity zaměřené na ochranu a podporu zdraví (prevence).“ (Krebs a kol., 2005)

Česká republika vykazuje ve vývoji potenciálu zdraví pozitivní trend. To je patrné také z publikace CESESu (2001), která se ve své kapitole věnuje problematice zdraví a péče o ně. Česká republika vykazuje pokles úmrtnosti, který se projevuje v nárůstu střední délky života při narození, která vyjadřuje průměrný počet let, která má novorozenec naději prožít za předpokladu zachování stávajících úmrtnostních charakteristik. V roce 2004 dosahovala střední délka života při narození 72,5 roku u mužů a 79,0 let u žen. Tyto změny jsou způsobeny jednak zkvalitněním zdravotní péče, ale zejména pak změnami v životním stylu, zlepšením životního prostředí a dalšími sociálně-behaviorálními faktory.

Na přelomu tisíciletí se setkáváme s rostoucím problémem nenakažlivých chorob, tyto choroby jsou v současnosti odpovědné za většinu úmrtí na světě. Prominentní místo v tomto ohledu má nemoc AIDS (syndrom získaného selhání imunity), která představuje zásadní celosvětovou zdravotnickou krizi. Podle odhadů se v roce 2002 virem HIV nakazilo asi pět miliónů lidí a na AIDS zemřelo téměř tři milióny lidí. „Téměř 70 % osob nakažených HIV žije v Africe, kde také dochází k většině úmrtí na AIDS (28 miliónů ke konci roku 2002). V evropském regionu ale epidemie HIV/AIDS roste největším tempem na světě.“ (ÚZIS, 2005) Tomuto tématu se také věnuje Giddens (2005), který upozorňuje na často nepojmenovaný rozměr choroby, kde se nemoc stává stigmatem.“

### Nepříznivá sociální situace a politika sociálních služeb

Sociální služby dříve označované jako sociální péče patří mezi ty nástroje sociální politiky, které jsou velmi rozmanité a reagují na celou řadu sociálních událostí od stáří, zdravotního postižení přes různé krizové situace jako násilí v rodině až po bezdomovectví. A právě tato rozmanitost činí výrazné obtíže s jasným definičním vymezením sociálních služeb. Jak poukazují Bjalkovski a Frühbauer (2000) mezinárodně neexistuje společná jednotná definice sociálních služeb. Podle Anheiera (2000) se však zpravidla za sociální služby považují věcné služby, které jsou poskytovány třetí osobou k užítku uživatele nebo klienta.

V České republice převažovaly před rokem 1989 zejména ústavní residenční služby zaměřené na staré a postižené lidi. Jak poukazuje Průša (1997) změnou režimu a rozmachem nových sociálních fenoménů (jako je například drogová závislost) došlo po roce 1989 k živelný vývoji sociálních služeb z hlediska jejich typů a forem. Služby jako je respitní péče, osobní asistence, raná péče, kontaktní práce, služby nocleháren či terapeutických komunit, které inovativním způsobem reagovaly na tyto nové sociální události, však po dlouhou dobu neměly oporu v legislativním rámci. Stejně problematické bylo v našem prostředí i vytváření smíšené



ekonomiky péče (mixed economy of care), kdy sociální služby poskytují jak organizace veřejnoprávní (obecní, krajské), tak soukromé neziskové i podnikatelské subjekty. Rozmach neziskového sektoru v této oblasti v České republice totiž nereflektovaly změny státní sociální politiky a nestátní neziskoví poskytovatelé jsou tak dosud znevýhodněni, neboť jsou odkázáni na nenáročný dotační systém.

Reakcí státu na uvedené problémy je změna právního řádu, kterou s účinností od počátku roku 2007 přinese nový zákon o sociálních službách. Modernizační prvky zahrnují témata jako je řízení kvality, plánování služeb nebo posilování příjmů občana formou přímých plateb. Jak poukazuje Mátl a Jabůrková (2006) trendem běžným ve všech rozvinutých státech je také řešení nepříznivé sociální situace v přirozeném prostředí klienta vyjádřené procesem deinstitucionalizace služeb.

## Závěr

---

Co se stane se sociální politikou v době globální ekonomické soutěže, v níž nezajištěný Číňan nebo Ind vydělá za měsíc tolik, co průměrný Čech za den? Čeká nás v 21. století demontáž sociálního státu nebo jeho modernizace? Převáží v české sociální politice důraz na osobní iniciativu nebo na sociální šance a spravedlnost?

Jak argumentuje ve svém článku Žižková (1998) sociální politiku na počátku příštího tisíciletí čekají zejména změny týkající se jednak solidarity a dále pak role státu.

Ukazuje se totiž, že solidarita v sociální politice má své limity. Na jedné straně musí stát potřebným dávat, ale na druhé straně nesmí dopustit, aby se schopní občané stali sociálně závislými. Z hlediska osobní svobody to znamená, že stát nesmí z jednotlivce sejmout nezadatelnou odpovědnost za individuální životní úspěch, i selhání. Systémy sociální politiky proto směřují k redefinici tradičního pojetí solidarity.

Také role státu v sociální politice se mění. Dochází k posílení liberálních prvků v sociální politice, tvorbě takových nástrojů, které podporují rozvoj společnosti, v níž občané (a nikoliv pouze anonymní stát) svobodně pomáhají druhým, protože cítí, že tak pomohou sami sobě.

Sociální politika je a vždy bude založena na tom, že se jednomu vezme a druhému přidá. Zůstane důležitou složkou veřejného a často i osobního života jednice i celé společnosti. Bude se současně měnit tak, jak se bude měnit sama společnost.

## Příloha 1 - Průvodce dalšími zdroji<sup>1</sup>

---

- Alcock, P. (1996). Social Policy in Britain: Themes and Issues. Palgrave.
- Barr, N. (2001). Reforming Welfare States in Post Communist Countries. In Orłowski, L (ed). Transitional Growth in Post Communist Countries: The Ten Year Experience. Cheltenham: Edward Edgar.
- Bjalkovski, Ch. a Frühbauer, O. (2000). Sociální služby v zemích Evropské unie. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.
- Brdek, M., Jírová, H. (1998). Sociální politika v zemích EU a ČR. Praha.
- Brdel, M. a kol. (2002). Trendy v evropské sociální politice. Praha: ASPI.
- Clasen (ed.). (1999). Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods. Oxford.
- CESES. (2001). Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Praha: Gutenberg.
- CESES. (2002). Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku. Praha: Gutenberg.
- CVNS (2005). Sociální ekonomika a NNO. Praha: NROS.
- Deacon, B. (2000). East European Welfare States: The Impact of Globalisation. *Journal of European Social Policy*. Vol. 10
- Duben, R. (1993). Teorie sociální politiky. Praha.
- Duben, R. (1996). Neziskový sektor v ekonomice a společnosti. Praha: Codex.
- Durdisová a kol. (2000). Sociální politika. Praha: Codex.
- Frič, P. a kol. (2000). Strategie rozvoje neziskového sektoru. Praha: Fórum dárců.
- Giddens, A. (1998). The Third Way. Polity Press.
- Giddens, A. (2005). Sociologie. Praha: Argo.**
- Heller, P., Keller, C. (2001). Social Sector Reform in Transition Countries. Washington: IMF Working Paper.
- Konopásek, Z. (1998). Estetika sociálního státu. Praha.
- Kozlová, L. (2005). Sociální služby. Praha: Triton
- Krebs, V. a kol. (1997). Sociální politika. Praha.
- Krebs, V. a kol. (2005). Sociální politika. Praha: ASPI.**
- Lux, M. (2002). Bydlení - věc veřejná: Sociální aspekty bydlení v ČR a zemích EU. Praha: SLON.
- Lux, M., Sunega, P., Kostecký, T., Čermák, D. a Košinár, P. (2004). Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Macek, J. (1923). Co je sociální politika? Praha: Sociální revue.
- Mareš, P. (1998). Nezaměstnanost jako sociální problém. Praha.
- Mareš, P. (1999). Sociologie nerovnosti a chudoby. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.
- Masaryk, T. G. (1898). Otázka sociální. Základy marxismu filosofické a sociologické. Praha: Laichter
- Mátl, O. a Jabůrková, M. (2006) Jak se dnes žije evropskému Rain Manovi a co pro něj dělá Evropská unie? Praha: Noviny MPSV.
- Munková, G. a kol. (2004). Sociální politika v evropských zemích. Praha: Nakladatelství Karolinum.
- Musil, L. (1996). Vývoj sociálního státu v Evropě. Brno: Doplněk.
- Peková, J. a Pilný, J. (2002). Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI.
- Pierson, C. a Castles, F. G. (2000). The Welfare State: A Reader. Polity.
- Poláková, O. (1998). Bytová politika. In. *Acta Oeconomica Pragensia*. Analýza sociální politiky v 90. letech. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- Potůček, M. (1999). Křižovatky české sociální reformy. Praha.

---

<sup>1</sup> Tučně označené tituly představují doporučenou literaturu pro zájemce o další prohloubení dané problematiky.

- Potůček, M. a kol. (1998). Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989. Praha: Karolinum
- Potůček, M. a kol. (2005). Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství SLON**
- Průša, L. (1997). Obce, města, regiony a sociální služby. Praha: Socioklub.
- Rosanvallon, P. (1995). La Nouvelle Question Sociale: Repenser L'Etat Providence. Seuil.
- Sirovátka, T. (1995). Politika pracovního trhu. Brno: Masarykova univerzita.
- Sirovátka, T. (ed.) (1997). Sociální zabezpečení. Brno: Masarykova univerzita.
- Sirovátka, T. (ed.) (2000). Česká sociální politika na prahu 21. století. Brno: Masarykova univerzita.
- Tomeš, I. (1993). Právo sociálního zabezpečení. Praha
- Tomeš, I. (2001). Sociální politika: Teorie a mezinárodní zkušenost. Socioklub.**
- Tomeš, I. a kol. (2002). Sociální správa. Praha: Portál.
- Umlauf, V. (2006). Hranice a rizika sociálního státu. Res Publica.
- Vávru, M. (2006). Přednost, nebo slabina?. Praha: Podnikatel.
- Večeřa, M. (1993). Sociální stát: Východiska a přístupy. Praha.
- Vic, G. and Wilding, P. (1994). Welfare and Ideology. Harvester Wheatsheaf.
- Vostatek, J. (1995). Sociální zabezpečení, teorie a politika. Praha: VŠE.
- Vostatek, J. (1996). Sociální a soukromé pojištění. Praha: Kodex Bohemia.
- Vostatek, J. (1997). Sociální důchodové pojištění versus povinné spoření na stáří. In. Acta Oeconomica Pragensia. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí v České republice. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- Yeates, N. (2003). Social security in a global context. In. Miller, J. (ed). Understanding Social Security. Policy Press.
- Zbořil, F. (1998). Průvodce právem v ČR z pohledu občana. Olomouc: Rubico.
- Žižková, J. a kol. (1995). Úvod do studia sociální politiky. Praha: VŠE Praha.
- Žižková, J. (1998). Sociální politika ČR na počátku příštího tisíciletí. In. Acta Oeconomica Pragensia. Analýza sociální politiky v 90. letech. Praha: Vysoká škola ekonomická.

## Příloha 2 – Slovník pojmů<sup>2</sup>

absolutní chudoba	jako absolutní chudobu lze charakterizovat stav, kdy nedostatek prostředků neumožňuje uspokojovat základní životní potřeby (střecha nad hlavou, oděv, jídlo) na takové úrovni, že je ohrožena samotná existence člověka a hrozí mu smrt
existenční minimum	je taková minimální úroveň příjmů (a tedy i životních nákladů), která umožňuje elementární hmotnou existenci člověka, tj. stravu, oděv a ochranu před nepřízní počasí, nižší příjem než stanoví existenční minimum znamená ohrožení života člověka hladem a zimou
funkce sociální politiky	funkcemi sociální politiky rozumíme její schopnost vyvolávat určité efekty, účinky ve vztahu k objektům, schopnost sledovat a realizovat určitou vědomou činnost a úkoly, nejčastěji se setkáváme s těmito funkcemi: ochranná, rozdělovací a přerozdělovací, homogenizační, stimulační a preventivní
chudoba	je chápána jako situace, kdy nedostatek hmotných prostředků omezuje možnosti spotřeby, kdy nedostatek peněz neumožňuje zabezpečovat důležité (základní) životní potřeby na přiměřené úrovni, chudobu rozdělujeme na absolutní a relativní, při stanovování úrovně chudoby se můžeme setkat se členěním na chudobu objektivní a subjektivní
lidská práva	lidská práva můžeme chápat různým způsobem, představují ve své podstatě právní postavení občana ve vztahu k ostatním občanům a ke společnosti jako celku, které mu umožňuje uspokojit jeho zájmy a potřeby pro jeho všestranný rozvoj, tato právní postavení občana musí být společností uznána, jde tedy buď o subjektivní právo přímo právními prostředky vynutitelné (např. právo petiční, svobodu projevu atd.), nebo o subjektivní právo obecnější povahy, které ve své realizaci potřebuje další konkrétní subjektivní právo nebo více takových práv
testované dávky	tyto dávky zpravidla nejsou vázány na zaměstnání ani na příspěvky, ale jsou poskytovány na základě příjmu a potřebnosti žadatele, jsou financovány z veřejných příjmů
nemocenské pojištění	souhrn právních vztahů upravujících zabezpečení občanů při dočasné pracovní neschopnosti nebo jiné objektivním právem uznané sociální události, jakož i systém institucí, jejichž prostřednictvím jsou hmotně-právní nároky vyplývající z těchto vztahů realizovány
objektivní chudoba	stav, v němž nejsou podle názoru státu (společnosti, tripartity, parlament ap.) uspokojovány základní lidské potřeby na přijatelné úrovni
objekty sociální politiky	objekty sociální politiky rozumíme jednak všechny obyvatele dané země, jednak určité skupiny lidí a jednotlivce
princip participace	základní myšlenkou participace je, že lidé, jejichž život je ovlivňován určitými opatřeními a rozhodnutími, musí mít v podstatě také možnost účastnit se procesu, který je vede k jejich přijímání a realizaci, z toho vyplývá, že člověk přestává být pasivním příjemcem sociálně politických opatření, ale aktivně se podílí na jejich tvorbě a realizaci
princip sociální solidarity	sociální solidarita souvisí především s utvářením a rozdělováním životních podmínek a prostředků jedinců a sociálních skupin v zájmu

<sup>2</sup> Zdrojem této přílohy je Jankovič, P. – Slovník základních pojmů In. Žižková, J. a kol.: Úvod do studia sociální politiky. VŠE, Praha

	naplňování ideí sociální spravedlnosti
princip sociální spravedlnosti	sociální spravedlnost je relativní pojem, kterým v sociální politice vymezujeme pravidla, podle nichž jsou ve společnosti rozdělovány předpoklady a prostředky veřejného blahobytu mezi jednotlivé subjekty
princip subsidiarity	podle principu subsidiarity je každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, musí mu pomoci rodina, rodině rovněž přísluší, aby si pomohla svými silami, teprve dostane-li se do velkých potíží, volá na pomoc jiná společenství (přátele, svépomocné charitativní instituce, obec apod.), podobně jedná i obec, 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
relativní chudoba	stav, v němž jedinec, rodina nebo sociální skupina uspokojuje své potřeby na výrazně nižší úrovni, než je průměrná úroveň v dané společnosti (státě)
sociální pojištění	kolektivní pojištění členů společnosti prostřednictvím státu pro různé sociální podpory v případě nemoci, stáří nebo nezaměstnanosti; v sociálním pojištění občan svou činností sám sebe, nebo někdo jiný občana povinně zajišťuje pro případ budoucí pojistné události, doplňkem sociálního pojištění mohou být sociální fondy, které mohou mít povinnou i dobrovolnou povahu a které doplňují povinné sociální pojištění o nové nebo vyšší dávky za podpory státu
sociální realita	system sociálních vztahů, podmínek a procesů, které se projevují v obsahu a charakteru činností, v chování, v potřebách, v zájmech a cílech sociálních vztahů, koncentruje se k životním podmínkám lidí, na rozvoj člověka, jeho bytostných, tvůrčích sil, osobnosti a individuality, ve vztahu k ostatním sférám společenského rozvoje má cílové zaměření
sociální suverenita	sociální suverenitu a sociální zabezpečení lze považovat za základní obecné charakteristiky postavení člověka v životě společnosti, zajišťují vedení sociálně příjemného a do budoucna otevřeného života a jsou vyjádřením jedinečnosti, která neohrožuje
subjektivní chudoba	stav, v němž se zpravidla ten, kdo je v takové situaci, domnívá, že je chudý, neboť nemůže uspokojovat své potřeby podle svých představ
subjekty sociální politiky	realizují sociální politiku a nesou za ní odpovědnost před objekty sociální politiky, hlavním subjektem je stát, kromě státu existuje řada dalších subjektů (státní orgány, zaměstnavatelé, zaměstnanecké odborové orgány, obce, občanské iniciativy, církve, občané a rodiny), které pečují o sociální politiku zpravidla na nižších úrovních a v jednotlivých územních částech státu, nadnárodní instituce a objekty usilují o mezinárodně uznané právní instrumenty v oblasti sociální politiky
universální dávky	jsou poskytovány nezávisle na zaměstnání a příjmu, mohou být peněžité (např. v některých zemích rodinné přídatky) nebo věcné (např. zdravotní péče), obvykle jsou financovány ze všeobecných daňových příjmů systémem státních podpor
základní principy sociální politiky	základní zásady a pravidla činnosti, vedoucí myšlenkové postupy, které jsou pro sociální politiku určující, které jsou jí vlastní a které se v ní více či méně zřetelně promítají, jedná se zejména o principy: sociální spravedlnosti, sociální solidarity, subsidiarity a participace



## Příloha 3 – Témata pro diskusi

---

1. Co se skrývá pod termínem sociální politika? Je zdravotní politika její součástí? Jaké existují vazby sociální politiky na jiné veřejné politiky? Je sociální politika podřízena politice hospodářské?
2. Kteří aktéři sociální politiky jsou z hlediska subsidiarity nejdůležitější v různých životních situacích? Jak v tomto ohledu souvisí princip subsidiarity s principem sociální spravedlnosti, solidarity a participace?
3. Je „objekt sociální politiky“ synonymem „příjemce sociální politiky“? Za jakých situací tomu tak může být a za jakých situací je to správné?
4. V čem se v České republice odlišuje charakter sociální politiky před listopadem 1989 a po něm? Jaké klíčové reformy se uskutečnily? Které transformační kroky ještě neproběhly?
5. Vyskytuje se v České republice chudoba? Jaké nástroje boje proti chudobě jsou používány? Je možné chudobu zcela eliminovat?
6. V čem si liší koncept sociálního vyloučení od konceptu chudoby? Které skupiny osob jsou nejvíce ohroženy sociálním vyloučením?
7. Je nezaměstnanost v České republice problém? Jaké jsou sociální a ekonomické důsledky nezaměstnanosti?
8. Vyřeší přechod na kapitálový systém krizi důchodového sociálního pojištění? Jaké jsou jiné možnosti řešení nepříznivé demografické situace v oblasti důchodové politiky?
9. Jak poznáme, že je rodinná politika účinná? Jak účinnost rodinné politiky můžeme měřit?
10. Jaké můžeme rozeznat nové trendy ve vzdělávací politice? Jak by měla vypadat „dobrá“ vzdělávací politika a vzdělávací soustava?
11. Jak by jste definovali právo na bydlení? Jak definovat sociální bydlení, aby bylo skutečně sociální? Má být právo na sociální byt automatismem pro všechny?
12. Jaké charakteristiky zdraví obyvatelstva znáte? Jak můžeme hodnotit efektivnost zdravotnických programů?
13. Diskutujte možné definice sociálních služeb. Je možné nalézt jedinečnou definici sociálních služeb? Reagují sociální služby na jiné nepříznivé situace než ostatní nástroje sociální politiky?
14. Jakým hlavním problémům bude muset sociální politika v České republice v budoucnu čelit?

## Příloha 4 – Soubor textů

---

### Podstata sociální politiky a její definice

- Čabanová, B. a Munková, G. (2005). Sociální politika Str.245 – 248. In: Potůček, M. a kol. Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství SLON
- Rys, V. (2004). Teorie a praxe srovnávacích studií v oblasti sociálního zabezpečení. In: Munková, G. a kol. Sociální politika v evropských zemích. Praha: Nakladatelství Karolinum.
- Macek, J. (1923). Co je sociální politika? Str.7 – 10 Praha: Sociální revue.

### Vývoj sociální politiky

- Žižková, J. (1995). Úvod do studia sociální politiky. Str.60 – 65. Praha: VŠE.
- Krebs, V. a kol. (2005). Sociální politika Str.92 – 94. Praha: ASPI
- Potůček, M. a Radičová, I. (1998). Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989. Str.72 – 76. Praha: Karolinum.

### Aktéři sociální politiky

- Čabanová, B. a Munková, G. (2005). Sociální politika Str.257 – 258. In: Potůček, M. a kol. Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.
- Tomeš, I. (2001). Sociální politika – Teorie a mezinárodní zkušenost. Str.72 – 74. Praha: Socioklub.
- CVNS (2005). Sociální ekonomika a NNO. Str.7 – 8. Praha: NROS.

### Chudoba, sociální vyloučení a příjmová politika

- Krebs, V. a kol. (2005). Chudoba a sociální vyloučení. In. Sociální politika Str.128 – 130. Praha: ASPI
- Vávru, M. (2006). Přednost, nebo slabina? Str. 8. Praha: Podnikatel.
- Giddens, A. (2005). Chudoba a závislost na podpoře. Str. 282 – 283. In. Giddens, A. Sociologie. Praha: Argo.

### Nezaměstnanost a politika zaměstnanosti

- Čabanová, B. (2002). Správa zaměstnanosti. Str.161 – 163. In: Tomeš, I. a kol. Sociální správa. Praha: Portál.
- CESES. (2001). Problémy zaměstnanosti a zaměstnatelnosti. In. Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Str. 146 – 149. Praha: Gutenberg.
- Giddens, A. (2005). Práce v budoucnosti. Str. 331 – 332. In. Giddens, A. Sociologie. Praha: Argo.

### Stáří a důchodová politika

- Krebs, V. a kol. (2005). Důchodové pojištění. In. Sociální politika Str.200 – 221. Praha: ASPI
- Vostatek, J. (1996) Sociální a soukromé pojištění. 91 – 97. Praha: Kodex Bohemia.
- Vostatek, J. (1997). Sociální důchodové pojištění versus povinné spoření na stáří. Str. 63 – 66. In. Acta Oeconomica Pragensia. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí v České republice. Praha: Vysoká škola ekonomická.

### Rodina a rodinná politika

- Poláková, O. (1995). Rodinná politika. Str. 131 – 137. In. Žižková, J. a kol. Úvod do studia sociální politiky. Praha: Vysoká škola ekonomická.

- CESES. (2001). Reprodukce obyvatelstva, rodina, vnější a vnitřní migrace. In. Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Str. 129 – 132. Praha: Gutenberg.
- Giddens, A. (2005). Násilí v rodině. Str. 177 – 178. In. Giddens, A. Sociologie. Praha: Argo.

#### Vzdělání a vzdělávací politika

- Veselý, A. (2005). Vymezení vzdělávací politiky. Str.278 – 280. In: Potůček, M. a kol. Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.
- CESES. (2001). Vymezení vzdělávací politiky. In. Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Str. 133 – 135. Praha: Gutenberg.
- Giddens, A. (2005). Budoucnost vzdělávání. Str. 408 – 410. In. Giddens, A. Sociologie. Praha: Argo.

#### Bydlení a bytová politika

- Lux, M., Sunega, P., Kostelecký, T., Čermák, D. a Košinár, P. (2004). Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji. Str. 9 – 10. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Poláková, O. (1998). Bytová politika. Str. 107 – 110. In. Acta Oeconomica Pragensia. Analýza sociální politiky v 90. letech. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- Giddens, A. (2005). Bezdomovci. Str. 283 – 284. In. Giddens, A. Sociologie. Praha: Argo.

#### Zdraví, nemoc a zdravotní politika

- Tomeš, I. (2001). Zdraví a nemoc jako sociální událost. Str.123 – 125. In. Sociální politika – Teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub.
- CESES. (2001). Zdraví a péče o ně. In. Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Str. 133 – 135. Praha: Gutenberg.
- Giddens, A. (2005). Nemoc jako stigma. Str. 145 – 147. In. Giddens, A. Sociologie. Praha: Argo.

#### Nepříznivá sociální situace a politika sociálních služeb

- Bjalkovski, Ch. a Frühbauer, O. (2000). Sociální služby v zemích Evropské unie. Str. 4 – 6. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.
- Průša, L. (1997). Obce, města, regiony a sociální služby. Str. 21 – 23. Praha: Socioklub.
- Mátl, O. a Jabůrková, M. (2006) Jak se dnes žije evropskému Rain Manovi a co pro něj dělá Evropská unie? Praha: Noviny MPSV.

#### Budoucnost sociální politiky

- Žižková, J. (1998). Sociální politika ČR na počátku příštího tisíciletí. Str. 7 – 16. In. Acta Oeconomica Pragensia. Analýza sociální politiky v 90. letech. Praha: Vysoká škola ekonomická.

Čabanová, B. a Munková, G. (2005). Sociální politika Str.245 – 248. In: Potůček, M. a kol. Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.

Sociální politika je sousloví často používané v nejrůznějších souvislostech a literárních žánrech od teoretických statí přes politické programy po zprávy ve sdělovacích prostředcích. Tím spíše je třeba pokusit se odpovědět na otázku, co je obsahem tohoto pojmu. To se týká jak sociální politiky jako teoretické disciplíny, tak i praktické sociální politiky.

### *Definice, funkce a principy sociální politiky*

V úvodu je třeba konstatovat, že **neexistuje všeobecně uznávaná definice** pojmu sociální politika. Co autor, to jiné vymezení. Přitom má paradoxně většina lidí pocit, že ví, co to sociální politika je.

Samotný výraz "**sociální**" má tři základní významové roviny:

- sociální ve smyslu společenský;
- sociální ve smyslu snahy směřující k vyrovnání nerovností a vážící se bezprostředně k životním podmínkám lidí, tj. týkající se zlepšování společenských poměrů (sociální program, sociální doktrína);
- sociální ve smyslu kurativní, chápané jako řešení nepříznivých nebo nouzových sociálních situací, tj. týkající se hmotného zabezpečení jednotlivců ve společnosti. (Tomeš, 2001: 20)

Také **politika** je velmi ambivalentní pojem. Všichni mu rozumíme, ale jen s obtížemi bychom jej definovali. Jinak je chápán politology, jinak sociology, právníky či ekonomy. (Tomeš, 2001: 20). Giddens definuje politiku jako "způsob využívání moci k ovlivňování povahy a obsahu vládní činnosti". (Giddens, 2001: 551) Jiný zdroj nabízí následující definici: "Politika je záměrná činnost určitého subjektu (hlavně vlády) zaměřená na dosažení stanovených cílů. Činnost není jen praktická, realizační, ale také koncepční." (Urban a kol., 1994) Bez nároku na vyčerpávající definici můžeme politiku považovat za činnost směřující k prosazení hodnot, idejí, ale i konkrétních opatření, která mají ovlivnit (změnit) současnou realitu.

Na základě předchozích zjištění lze **sociální politiku** stručně definovat jako snahu o ovlivnění sociální reality. Podrobnější definici nabízí heslo politika sociální ve Velkém sociologickém slovníku: "většinou institucionálně zakotvené záměrné úsilí vyjádřené specifickými programovými cíli, aktivitami a prostředky, směřující k ochraně, reprodukci a rozvoji sociálního systému nebo jeho částí, skupin a jednotlivců." (Velký sociologický slovník, 1996, díl II.: 794)

Vynikající český národohospodář Karel Engliš (1880-1961) definuje ve svém díle sociální politiku jako "praktické snažení, aby společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálněji". (Engliš, 1916: 9)

Wilensky a Turner (Potůček, 1995) označují sociální politiku jako neurčitý reziduální pojem, který někdy označuje 3/4 aktivit vlády, jindy se omezuje jen na důchodové zajištění sociálně slabých.

Někteří autoři se snaží podat definici sociální politiky prostřednictvím výčtu oborů, které do ní patří, resp. které jsou do ní obvykle řazeny. Například T. H. Marshall mezi ně počítá

sociální zabezpečení, zdravotní politiku, bytovou politiku, sociální služby, politiku zaměstnanosti. Někdy bývá zařazena také politika vzdělávací (Marshall, 1975). Z uvedeného vyplývá, že sociální politika je vázána na ekonomické i mimoekonomické cíle, slouží veřejnému zájmu a prospěchu občanů, je spojena s redistributivními mechanismy, je problémově orientovaná, váže se na životní podmínky lidí.

Můžeme tedy shrnout: Sociální politika je soubor aktivit, které cíleně směřují ke zlepšení základních životní podmínek obyvatel jako celku, k zabezpečení a udržení sociální suverenity a bezpečí a k omezování sociální závislosti a ohrožení. (Žižková 1995: 15)

Rys, V. (2004). Teorie a praxe srovnávacích studií v oblasti sociálního zabezpečení. In: Munková, G. a kol. Sociální politika v evropských zemích. Praha: Nakladatelství Karolinum.

...

### *Termíny a definice sociální politiky*

... samotná **definice sociální politiky** je i v **akademických kruzích** velmi nepřesná. Tak kupříkladu jedna anglická autorka považuje koncept sociální politiky za "oblast úžasné nejistoty" (area of spectacular uncertainty - Jones, 1985), zatímco známý americký specialista ji označuje jako "matnou, reziduální pojmovou kategorii, která je někdy tak široká, že zaujímá tři čtvrtiny veškeré vládní činnosti, a někdy tak úzká, že se omezuje jen na důchodové zajištění chudých" (Wilenski, 1985). Jiný americký autor dochází k závěru, že "přes stoupající zájem o sociální politiku tato zůstává i nadále prchavým pojmem, bez jakékoliv univerzální dohody, pokud běží o její obsah, cíle anebo nejlepší analytickou metodu" (Madison, 1980). Teprve francouzský akademik, který nemiluje anglosaské mlhoviny, nám nabídne bez komplexu definici, v níž se rozumí pod sociální politikou "souhrn národních opatření, která v souhlase s rozvojem myšlenky sociálních práv mají za účel zlepšit životní podmínky obyvatelstva v rámci daných hospodářských a politických možností země" (De Laubier, 1984). Čtenář, který se spokojí s pragmatickým švýcarským přístupem, najde ve slovníku pod tímto heslem vysvětlení, že běží o "veškerou činnost státu, týkající se řešení sociálních problémů" (Fragniere et Girod, 1998).

**V praktickém životě** je situace naprosto identická. Ve Francii je "politique sociale" poměrně nedávný termín, který byl zaveden v akademických kruzích pro označení určitého typu vládní politiky; v běžných diskusích se však spíše hovoří konkrétně o zdravotnické, bytové či důchodové politice, označující různé úseky vládní činnosti. Ve Spojených státech se výraz vůbec používá velmi zřídka a různí autoři si upravují definici podle svých potřeb. Avšak ani ve Velké Británii, která je kolébkou akademické disciplíny nazvané "sociální politika a veřejná správa" (social policy and administration), neexistuje všeobecná shoda o tom, co by měl tento předmět zahrnovat. Většina odborníků však bude souhlasit s názorem švýcarského autora, že v důsledku dlouhého historického vývoje, kdy státní akce se vedla odděleně na různých polích sociální činnosti, se dodnes naráží na potíže při formulaci koherentní celostátní sociální politiky a že tyto potíže se odrážejí i v její výuce a v akademickém výzkumu (Fragniere, 1998). V české literatuře se poukazuje v této souvislosti na užitečné rozlišení mezi sociální politikou jako praktickou aktivitou a jako vědní disciplínou (Potůček, 1995).

### *Různá pojetí sociální politiky*

Odvislost sociální politiky od různých faktorů společenského prostředí, která se odráží v různosti definic, je také pramenem neobyčejné rozdílnosti přístupů k sociálním problémům

...

Tak kupříkladu **britská tradice** považuje sociální politiku převážně za prostředek ke zlepšování životní úrovně jednotlivce; běží zde o uspokojení sociálních potřeb občana, které vyplývají z jeho existence ve společnosti a které by jen stěží mohl uspokojit bez kolektivní pomoci. I když konečným výsledkem je zvýšení životní úrovně společnosti jako celku, hlavním cílem sociální politiky je zlepšení životních podmínek jednotlivce. Tento důraz se dobře odráží v úředním názvu britské sociální pomoci, která používá termínu "osobní sociální služby" (personal social services).

**Německý koncept** sociální politiky naproti tomu svědčí o jiném pořadí priorit; moderní "Sozialpolitik" ve smyslu sociálně-tržního hospodářství sleduje v první řadě zlepšení dlouhodobých zájmů společnosti jako celku. Blahobyt jednotlivce či rodiny je k tomu jistě prostředkem, jak vyplývá z důrazu kladeného třeba na zdravotní a důchodové zabezpečení; na druhé straně však sociální pomoc, vzhledem ke svému krátkodobému - a potenciálně negativnímu - dopadu, již prakticky není součástí této politiky.

Jedním z důvodů, proč **obsahová konotace sociální politiky** se mění od jedné země ke druhé, je ovšem různost názorů na to, co se má považovat za problém sociální, na rozdíl od problému ekonomického, finančního, kulturního atd. V anglosaských zemích se v akademické literatuře normálně zahrnuje do pojmu sociální politiky pět oblastí: důchodové zajištění (income maintenance), zdravotní péče (health care), sociální pomoc (personal social services), školství (education) a bytová politika (housing). Někteří autoři přidávají k této listině také oblast zaměstnání a přípravy k povolání (employment and training). Ze všech těchto oblastí se však všeobecně přijímá pod definicí sociální politiky pouze důchodové zajištění; všechny ostatní mohou být z toho či onoho důvodu vyloučeny v té či oné zemi. Zařazení jednotlivých úseků do sociální oblasti je spíše věcí kulturního návyku než otázkou definicí; tomu nasvědčuje skutečnost, že v mnohých zemích se tento návyk mění. Nejlepším důkazem toho jsou časté změny v názvu vládních orgánů zodpovědných za příslušné úseky. Tak kupříkladu ve Spojených státech existovalo po dlouhou dobu hlavní sociální ministerstvo pod názvem "Department of Health, Education and Welfare"; dnes se nazývá "Department of Health and Human Services", nemá už školství a přišlo i o sociální zabezpečení, které se stalo samostatným vládním úřadem. Spojování zodpovědnosti za různé sektory sociální politiky pod jedním ministerstvem je tedy otázkou politické či administrativní preference. Jindy může být také příležitostí k vyjádření určité ideologické linie, jako kupř. ve Francii, kde minulá socialistická vláda zřídila "Ministerstvo sociálních věcí, práce a solidarity". Je ovšem jasné, že v případě neúměrného rozšíření definice sociální politiky se nakonec tento výraz opustí ve prospěch termínu "veřejná politika" a tím okamžikem ztratí veškerou praktickou užitečnost.

**Nesnáz s definicí sociální politiky** mohly by se přirovnati ke Scylle a Charybdě: S jedné strany hrozí definici sociální politiky, že ztroskotá nebo rozplyne se v definici politiky vůbec, s druhé strany příliš zúžená definice sociální politiky objevila by se nedostatečnou k zahrnutí všech směrů a názorových odchylek mezi sociálními politiky, takže by sociální politik jednoho směru mohl tvrditi o stoupenci jiného směru, že není sociálním politikem tak jako jsme tomu zvyklí v polemikách mezi socialisty různých směrů, že si navzájem upírají "charakter socialistický".

Jak sdělat definici sociální politiky, aby připouštěla různost směrů, ale aby přece všechny tyto směry měly něco společného, co je odlišuje od politiky protisociální nebo nesociální? Zdá se nám, že když takto se otázka položí, není možno na ni odpověděti. Politikou rozumíme snahy po změnách společenského zřízení prostředky společenskými (např. veřejným míněním, dobrovolnými nebo nucenými organizacemi, zákonem nebo státní správou atd.) **Politikou sociální** rozumíme takovou politiku, při níž by členské (funkční) zájmy lidí ve společnosti byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku. Politikou nesociální nebo protisociální rozumíme politiku, která by určitým činitelům přinášela víc prospěchu, než by oni jako členové společnosti za svou společenskou funkci zasluhovali. Členstvím totiž nerozumíme pouhé přinášení k nějakému počtu nebo nahodilému shluku jedinců, nýbrž sounáležitost organizační, čili funkci společenské části v společenském celku.

Funkce (společenská) může býti definována jakožto činnost, která ztělesňuje a vyjadřuje myšlenku sociálního účelu. Podstata funkce je v tom, že jednající nevykonává ji pouze pro svůj osobní zisk nebo sebeuspokojení, nýbrž uznává, že jest za její plnění odpovědný nějaké vyšší autoritě, tak praví anglický myslitel R. H. Tawney (The Acquisitive Society, Londýn, 1921, str. 9) Jak patrně z tohoto pojetí, může člověk pochopit svou společenskou funkci teprve, když pozná a uzná určitý společenský účel. Člověk např. nepozná svou funkci v národě, nepozná-li a neuzná-li určitý cíl národního celku, národní organizace. Teprve poznáním a uznáním společenského účelu dostáváme se k pochopení a k přijetí nebo odmítnutí své funkce. Jednotlivec nebo skupina, která neuznává účelu celku, v němž tvoří sama část, neuznává přirozeně také nějakých svých funkcí a závazků, jež by z ní plynuly. Lidé, kteří neuznávají účelu národa a neuznávají tudíž také své funkce v něm, necítí povinností k národu, ani zvláštních povinností k příslušníkům jeho, a chovají se k nim jako k příslušníkům kterékoli rasy cizí. Lidé, kteří neuznávají účelu lidstva a tudíž neuznávají nějakých svých funkcí v něm, necítí zvláštních povinností k lidstvu nebo k lidem, a chovají se k nim jako ke zvířatům nebo rostlinám - podrobují si je k službě, abychom to řekli truchlivou definicí "politiky" dle profesora Wiese.

**Politika nesociální** nebo protisociální je ta, která odmítá podříditi se účelu daného celku společenského: buď ho vůbec nechápe, nebo neuznává pro sebe za závazný. Jest to politika, provozovaná jednotlivci nebo skupinami, které svůj zájem staví nad zájmy ostatních, a považuje ostatní jen za nástroj k svým samostatným účelům. Mezi politiky sociálními mohou býti o témž předmětu velké názorové odchylky, aniž by některé z nich zasluhovali označení "politika nesociální". Vždyť mohou býti velké spory o podstatě společenského účelu i o prostředcích, jimiž by se k němu mohlo a mělo pracovati. Účely sociální jsou si nadřazeny nebo podřazeny dle rozmanitých kritérií, jež jest nesnadno mezi sebou srovnat. Na příklad účel politické strany a církve, vědecké nebo politické organizace a rodiny, národa a odborové organizace atd.

...



*Stručná charakteristika vývoje sociální politiky*

...

Na úsvitu lidské civilizace můžeme spíše hovořit o aktu vzájemné pomoci, která byla naprosto přirozená a spočívala v zásadě na rodové a kmenové pospolitosti. Zárodky sociální politiky lze spojovat až se vznikem dělby práce, se situací, kdy se začínají vytvářet především ekonomické, politické a právní rozdíly mezi lidmi, rozdíly, které jsou předzvěstí objektivní nutnosti různých sociálních opatření.

V některých **starověkých** státech se k získání obživy přidělovala půda válečným vysloužilcům, poskytovala se určitá pomoc vdovám a sirotkům po bojovnících nebo chléb chudým a svobodným občanům (Řecko, Řím). Již před naším letopočtem se v některých státech vyskytovala péče o slepé, hluché a tělesně postižené. Z našeho hlediska je důležité, že tato pomoc (určité prvky sociální politiky) zahrnovala spíše určitou komunitu, národnost (ne stát) a byla poskytována po určitou dobu. Opatření byla sice veřejného rázu, ale značně nahodilá a omezená. Stát se angažoval pouze v krajních, pro něho nebezpečných situacích, jako např. v případě, kdy se bouřili otroci či chudí a to ještě často represivně a antisociálně.

Ve **středověku** sílí z objektivních důvodů (rozpory mezi feudálem a poddaným, který byl v jiném postavení než starověký otrok) potřeba péče o chudé. Měla povětšinou dobročinný charakter a byla značně nahodilá a neorganizována. Nositeli této péče byla zpravidla šlechta a církve a teprve na sklonku středověku (15. století) lze zaznamenat určitou aktivní účast obcí (zpravidla pomoc na základě církevních sbírek) ... Jedním z vážných problémů středověku byla otázka tzv. bezdomovců (důsledek válek a vyhánění chudých rolníků z půdy, např. v Anglii pro získání půdy pro velkochov ovcí). Rostoucí tuláctví, žebro ta i krádeže vedly nakonec k tomu, že stát, resp. vládnoucí panovníci museli přijmout některá rozhodnutí, která měla problémy zmírňovat, i když povětšinou měla charakter represivní. K takovým patřilo počátkem 17. století např. i v Anglii přijaté opatření, jímž se ukládá bohatým platit určité příspěvky pro pomoc chudým a opuštěným. (Je to historií uznávaný první případ zavedení určité formy daně, sloužící péči o chudé). Obdobné procesy lze zaznamenat ve Francii, Německu a Rakousku-Uhersku. Úloha státu v sociální oblasti postupně vystupuje - byť nesměle - do popředí, je však stále okrajová.

Pro **novověk** je, pro zde sledovaný účel, v sociálně-ekonomickém ohledu významný vznik společnosti na základě postupně sílícího a poté jednoznačně převažujícího tržního hospodářství (kapitalismus) a demokratického uspořádání. Výrazně a explicitně rostou a vyhraňují se sociální problémy, resp. sociální otázka. Ta je především spojena se vznikem a rozvojem dělnictva jako třídy (skupiny obyvatelstva) a jejich životními podmínkami. Z hlediska vývoje sociální politiky je důležitým aspektem skutečnost, že dělník je zprvu de jure a postupem doby i de facto svobodným občanem. Je zároveň jednou ze základních podmínek rychlého ekonomického rozvoje. Proto se opatření sociální politiky postupem času častěji koncentrují na pracovní i životní podmínky dělnictva a také stále častěji se v nich angažuje stát.

V **19. století** jsou v některých zemích (např. Anglie a Francie) zakládány domovy pro osoby bez práce. Na počátku 19. století (1802) byl poprvé v Evropě (Anglii) vydán zákon na ochranu práce: zakazoval práci dětí v noci a práci dětí delší 12 hodin. v jednotlivých hlavních zemích Evropy byly obdobné zákony přijímány postupně a s rozdílnou konkrétností. Do určité míry je pro 19. století charakteristické státní úsilí o to, aby zaměstnavatel začal pečovat

o bezpečnost a hygienu pracovišť. Vznikají živnostenské řády s přesným vymezením obsahu pracovní smlouvy, učňovské smlouvy, zaměstnávání mladistvých apod. V řadě zemí se konstituují a mění sociální pojištění, na tehdejší dobu značně pokrokové."

...

Zejména v Německu a Rakousku- Uhersku jsou v letech **před první světovou válkou** přijímána a prováděna opatření, která ve svém celku významně zlepšují pracovní a sociální podmínky zaměstnaných lidí. Mimo jiné je věnována značná pozornost i bytovým problémům (např. ochrana nájemného) a školství. Rozšiřující a prohlubující se sociální opatření byla samozřejmě nákladná. Uvádí se, že v letech 1879-1909 se ve většině evropských zemí výdaje na osobu na sociálně politická opatření několikrát zvýšily. To postupně vedlo k narůstání nespokojenosti nejen vedení států, ale především u příslušníků středních vrstev, kteří nesli hlavní finanční tíhu "tzv. sociálního břemene". V důsledku toho vzniká a postupně se rozšiřuje hnutí proti sociálním reformám. Úsilí dvou táborů, pro a proti sociálním reformám narušuje první světová válka.

**První světová válka** jako v podstatě každá válka, vyostřila některé sociální problémy nemalé části obyvatelstva. Řada rodin přišla o své živitele, šířily se různé choroby, vážným problémem byla podvýživa (nedostatek potravin) a vysoká inflace, existoval nedostatek příležitostí k zaměstnání, bytů apod. Proto také logicky význam a konkrétní úkoly sociální politiky organizované a prosazované státem rostou.

...

**Krize třicátých let** svou hloubkou a masivností negativních sociálních dopadů na milióny občanů potvrdila, že filozofické i praktické pojetí státu charakteristické pro liberalismus není schůdné. Ukázalo se, že svobodná hra tržních sil není schopna vytvořit vhodné podmínky ani pro existenci společnosti jako celku, ani pro většinu jejích členů. Trh jako neosobní koordinační mechanismus má sice své přednosti, ale i své slabiny spočívající mimo jiné především v jeho lhostejnosti k sociálním problémům, zejména v jeho lhostejnosti k sociální spravedlnosti. K takovým sociálním problémům jako je bezmocnost, stáří, chudoba apod. A právě zde je třeba hledat příčiny a opodstatněnost přímých regulačních zásahů státu do sociální (ale i ekonomické) oblasti. Proto od poloviny třicátých let dochází postupně k rozšiřování a prohlubování státních zásahů regulačního charakteru a ke zvyšování odpovědnosti státu za sociální podmínky a za životní situaci obyvatelstva. Stále více sílí úloha státu, který vedle soukromé dobročinné činnosti a veřejnoprávní sociální péče se stává postupně hlavním a rozhodujícím subjektem sociální politiky. Reakce státu na vážné selhání trhu byla logická a nezbytná, nemělo-li dojít k základnímu ohrožení podstaty států. Státní ekonomická a sociálně politická opatření se samozřejmě konkretizovala v čase i podle situace a specifík jednotlivých zemí. Ve svém celku nabývá státní sociální politika - sice postupně, ale v podstatě cílevědomě - nové kvality. Podle některých autorů se považují třicátá léta za mezník ve vývoji sociální politiky a od této doby se začíná hovořit o moderní sociální politice.

Do vývoje státní sociální politiky opět zasáhla válka (**2. světová válka**), která jak na straně vítězných mocností, tak i zemí poražených, vedla k aktivizaci celkových sociálních požadavků a k odpovídající reakci jak v přístupu, tak i v konkrétních opatřeních) jednotlivých států. Ve své celkové orientaci spěje většina evropských států k tzv. "silnému sociálnímu státu", tj. státu, který se v sociální oblasti velice výrazně angažuje a tlumí aktivity nestátních sociálních subjektů. V západoevropských státech je vývoj sociální politiky od konce třicátých let, až prakticky po současnost, spojen s konstituováním a fungováním tzv. "welfare statu", státu blahobytu.

...

Další změnu ve vývoji sociální politiky předznamenávají změny, k nimž dochází ve vyspělých zemích zhruba od **druhé poloviny sedmdesátých let** v oblasti ekonomické, vědeckotechnické i politické. Toto období (charakterizované např. i ropnými šoky) staví do centra pozornosti posílení hospodářské prosperity spojené s aktivizací lidí. Státní sociální politika, založená na fungování silného sociálního státu, je v té době stále častěji kritizována pro neschopnost významněji reagovat na tyto změny a podpořit je. Ve svém souhrnu lze tyto změny v celku charakterizovat jako přesun (odklon) od keynesovského modelu hospodářské a sociální politiky k neoklasické koncepci, která ve své podstatě - kromě jiného - prosazuje omezení úlohy státu v ekonomické a sociální politice a posiluje význam a roli nestátních subjektů.

›  
...

**Dnes** je stále zřejmější, že sociální problémy mohou být úspěšně řešeny nejen státem, ale i s využitím širokého spektra nestátních subjektů na bázi tržních i netržních vztahů. Státní zásahy do sociální oblasti se staly však natolik významné, že ve všech zemích jsou dnes samozřejmostí i v zemích, které jsou výrazně protrženě orientované (USA) se jich občané důrazně dožadují. Oba instituty - stát i trh - jsou v sociální politice (a nejen v ní) nedokonalé, oba mají své problémy a nelze proto obecně zpochybňovat či obhajovat jen některý z nich.

...

K **vývoji sociální politiky** v závěru tohoto tisíciletí je třeba uvést ještě jednu poznámku. Jde totiž o to, že sociální politiky jednotlivých zemí (jak jsme se o tom zmínili v úvodu této kapitoly) přesahují svůj vlastní státní či národní rámec a že i v sociální oblasti dochází k potřebě určitého nadnárodního vyjednávání a konsensu o řadě důležitých sociálních problémech (např. v oblasti pracovní a mzdové, v nárocích na zabezpečení v nemoci, ve stáří, v přístupu ke vzdělání apod.). Přitom je reálné, že tato tendence bude dále sílit. Příčiny jsou spojeny jednak s probíhajícími integračními procesy v západní Evropě a s jejich předpokládaným rozšířením a jednak v posledních letech i s problémy některých zemí střední a východní Evropy (např. Jugoslávie, Rumunsko, Rusko aj.). Pro tyto země je charakteristické, že se vážně potýkají (kromě jiného) s problémem zajistit základní, mnohdy nejprimitivnější sociální jistoty pro své občany. Nejen vyspělá Evropa, ale i ostatní vyspělé země se musí - chtě nechtě - určitými způsoby včetně materiální angažovanosti snažit přispět k řešení nejostřejších sociálních problémů těchto zemí (hlad, chudoba, nemoci apod.). Ukazuje se totiž, že sociálně politické požadavky v těchto zemích daleko přesahují jejich sociálně politické možnosti a mají tendenci přesahovat státní hranice. Mezeru mezi zdroji a možnostmi lze vyplnit jedině pomocí zvenčí, což znamená pro vyspělé země poskytnout část svých zdrojů na rozvoj a zdokonalování sociální politiky v jiných zemích. Stále častěji je tato pomoc Západní Evropy Východu vnímána nikoli jako šlechetný dar, ale jako pomoc podporující procesy, které jsou v zájmu "všech". Ukazuje se tak, že i sociálně politické problémy, alespoň některé, jsou do určité míry problémy globálního charakteru.

### *Charakteristika "socialistické sociální politiky"*

Socialistické Československo sociální politiku v tom smyslu, jak je chápána po roce 1989, de facto nemělo. Jednalo se víceméně jen o aktivity státu v sociální oblasti, tedy o sociální politiku "sui generis", která byla poznamenána i řadou dalších deformací.

Vypovídají o tom následující skutečnosti:

- Především sám termín sociální politika z našich slovníků začátkem padesátých let vymizel (vrací se sem až v 70. a 80. letech v souvislosti s vytvářením tzv. socialistického způsobu života). Z ideologického hlediska totiž neexistovaly sociální problémy, které socialismus údajně odstranil (viz např. neexistence nezaměstnanosti, chudoby aj.). Tyto problémy samozřejmě existovaly, ve společnosti byly latentně přítomny, byly skryty a řešeny nikoli systémy a mechanismy sociálními, ale prostřednictvím ekonomiky, zejména přezaměstnaností a cenovými dotacemi. Aplikace distribučních procesů, rozsáhlé a nepřehledné redistribuce respektovaly v nadměrné míře rovnostářské myšlenkové koncepty. Konfuze "ekonomického" a "sociálního" byla značná a škodila ekonomické racionalitě a vedla k zastírání sociálních problémů.
- Sociální politika byla deformována především v tom smyslu, že šlo de facto pouze o aktivity státu, který monopolně realizoval spolu s jinými aktivitami i jisté aktivity v sociální oblasti. Role ostatních sociálních subjektů byla potlačena (občan, rodina) nebo zcela vyloučena (např. církví, charit). Systém byl vysoce centralizován, byl značně nedemokratický. Stát výrazně omezil (případně likvidoval) prostor pro samostatné sociální chování všech nestátních subjektů, včetně rodiny, jejichž působení je ve všech demokraticky fungujících systémech naprostou samozřejmostí. Občanům tak byla vnucena role pasivních příjemců dávek a služeb, aniž měli významnější reálnou možnost o jejich rozsahu a kvalitě spolurozhodovat. Okleštění politických a sociálních práv mělo za následek, že sociální opatření byla prezentována jako dary velkorysého a štědrého státu občanovi, který vystupoval především v roli pouhého objektu sociální politiky.
- Monopol státu byl v sociální sféře takřka totální. Stát koncipoval, realizoval, financoval a kontroloval celou oblast. (Ani podniková sféra nebyla ve svém sociálním chování autonomní, neboť v podstatě byla jen prodlouženou rukou státu.) K tomu také využíval výlučně státních institucí a mechanismů. Ve svých myšlenkových konceptech respektoval sociální spravedlnost spíše ve smyslu rovnostářství a prosazoval především univerzální schémata a celospolečenský solidarizmus. (Tato oficiální filozofie zároveň nevyklučovala privilegované jištění určitých vrstev, viz např. bezpečnostní složky, stranický aparát, opory režimu.)
- Způsob financování byl výlučně založen na státním rozpočtu a financování sociálních opatření fungovalo spíše jako reziduální. Prioritou v rozdělování zdrojů byla politika, armáda a ekonomika. Dostatek zdrojů pro financování relativně rozsáhlých sociálních výdajů ze státního rozpočtu se v průběhu let stával stále problematičtější. Stagnace a pokles ekonomického rozvoje v 60. a 80. letech naznačovaly nutnost změny. Sociální systém signalizoval, že beze změn postavení občanů (zejména bez posílení vlastní odpovědnosti a participace), bez korekcí výdajů na sociální účely a změn ve způsobu jeho financování, nutně vyústí v krizi.
- Nicméně nutno poznamenat, že sociální jištění obyvatelstva v minulosti se snad ze všeho nejméně setkávalo a setkává s odsudky. Velké sociální systémy, jako je např.

zdravotnictví, školství, sociální zabezpečení, v minulosti relativně dobře fungovaly. Vycházely a čerpaly z dlouholeté a dobré tradice a úrovně. Postupem let se dále vyvíjely a sledovaly (alespoň v časově omezeném vývojovém období, zhruba do 60. let) v určité míře i vývoj ve vyspělých zemích a akceptovaly nebo přihlížely i k mezinárodním konvencím a doporučením nadnárodních organizací (např. ILO, WHO apod.). Obohacovaly se však, jak již bylo uvedeno, zejména solidaristickými prvky a staly se neúnosně ekonomicky nákladnými a samozřejmě i nadměrně uniformními a z hlediska motivace naprosto indiferentními.

Uvedené okolnosti měly za následek, že zatímco minulá politika a ekonomika (opírající se o nedemokratické uspořádání a administrativní řízení) byly zcela odmítány, nebylo a není tomu tak vždy a jednoznačně v oblasti sociální. Nutnost sociální reformy jako procesu dlouhodobého, jehož smyslem je nastolení nové sociální politiky, byla sice obecně uznána a započata, ale konkrétní představa a naplňování této reformy krystalizuje postupně a relativně pomalu. Důvody toho lze s ohledem na charakter transformace chápat.

Pět roků po rozdělení společného státu je možné identifikovat základ nových trendů, společné znaky a též aj odlišnosti tvorby sociální politiky v České republice a Slovenskej republice.

...

Deklarovaným cílem **štatnej politiky zamestnanosti** bolo zachovať úplnú a efektívnu zamestnanosť a poskytovať služby, ktoré umožnia naplniť tieto ciele zapojením siete regionálnych úradov práce v podobe aktívnej a pasívnej politiky zamestnanosti. Najmä na Slovensku sa tento. Cieľ nedosiahol - na rozdiel od Českej republiky je Slovensko krajina s chronicky vysokou mierou nezamestnanosti. Tento. stav upozorňuje na dôležitosť úloh zameraných na prevenciu nezamestnanosti a zvýšenie flexibility na trhu práce. Keďže v Českej republice sa na inštitúcie politiky trhu práce vyvíjal oveľa menší tlak než na Slovensku, inštitucionálny systém riadený štátom, vytvorený už v roku 1990, zostal viac menej nezmenený. Na Slovensku bol zriadený špeciálny Fond zamestnanosti a väčšia pozornosť bola venovaná opatreniam aktívnej politiky zamestnanosti, inštitucionálnej pluralizácii politiky zamestnanosti na základe korporativistických opatrení. Výsledkom tohto procesu bolo v roku 1996 založenie verejného samosprávneho orgánu - Národného úradu práce.

Cieľom reformy **sociálneho poistenia** bolo vytvoriť nezávislú verejnú inštitúciu založenú na princípe povinného zdravotného a sociálneho poistenia, ktorá by spravovala nemocenské a dochodkové dávky a dávky v nezamestnanosti. V Českej republice bol tento. koncept realizovaný formálne: bolo založené povinné nemocenské a sociálne poistenie, ale spravovanie týchto dávok zostalo v kompetencii štátu a bolo financované cez štátny rozpočet. Prijalo sa rozhodnutie a zvýšenie dochodkového veku postupne do. roku 2007. Na Slovensku vznikla Všeobecná zdravotná poisťovňa a Sociálna poisťovňa ako verejnoprávne inštitúcie zodpovedné za spravovanie a financovanie starobného dochodku a nemocenských dávok. Dochodkový vek sa nezmenil. V oboch krajinách boli založené aj poisťavne poskytujúci doplnkové dochodkové poistenie: rozdiel spočíva v tom, že v Českej republice toto. poistenie funguje exkluzívne ako zmluva medzi jednotlivcom a poisťavňou, kým na Slovensku sa uprednostnil korporativistický princíp umožňujúci účasť zamestnávateľa.

V rámci systému **štatnej sociálnej podpory** zostal štát exkluzívnym vykonávateľom tejto politiky. Koncept reformy obsahoval presun z univerzálneho poskytovania väčšiny dávok na adresné. V Českej republice bol korešpondujúci zákon prijatý v roku 1995. Najdôležitejší druh dávok, t.j. detské prídavky, v ňam boli definované ako adresné dávky. Znamená to vlastne prechod od formálneho systému podpory rodiny k novému systému štatnej sociálnej podpory, keď veľa ľudí stojí pred zložitou a nepredvídateľnou životnou situáciou. Naopak na Slovensku dvojité ustanovenie politiky štatnej sociálnej podpory, existujúce od roku 1990 až po súčasnosť, znamená zachovanie aj systému rodinnej politiky, aj systému sociálnej starostlivosti. Primeraná legislatíva ešte stále chýba.

Koncept **sociálnej pomoci** obsahoval cieľ pluralizovať financovanie a tiež aj poskytávanie služieb, s dorazom kladeným na obce. V skutočnosti nedošlo k podstatnej zmene, ktorá by znamenala rozlúčenie sa s minulým, štátom riadeným, neúčinným a byrokratickým systémom inštitucionálne poskytovaných služieb v ktorejkoľvek z oboch krajín. Ale mimovládne organizácie predsa len dostali určitý priestor pre svoje aktivity a iniciatívy v tejto oblasti.

Jedinou oblasťou, v ktorej obe vlády realizovali väčšiu časť svojho povodného zámeru odsunúť (alebo prinajmenej podstatne zmenšiť) svoju zodpovednosť za sociálne otázky, je **bytová politika**. Do konceptu bytovej politiky bola skutočne zahrnutá minimalizácia úloh štátu, presun kompetencie z centrálnej na miestnu úroveň, presun zodpovednosti za bytovú situáciu občanov a maximálne využitie súkromného sektoru na úkor verejného sektoru. Novozavedené nástroje ako dlhodobé úvery, programy stavebného sporenia boli vytvorené na stimuláciu individuálnej snahy občana v jeho snahe zaobstarať si primerané bývanie. Výsledkom bolo, že sa priepasť medzi dopytom a ponukou na trhu s bytmi zväčšila a všeobecná dostupnosť bývania sa zmenšila.

Koncept reformy **zdravotnej starostlivosti** vychádzal z princípu povinného zdravotného poistenia, pluralitného poskytovania a financovania zdravotnej starostlivosti (hlavne prostredníctvom privatizácie), čo predstavovalo zrušenie predchádzajúceho, vysoko centralizovaného systému zdravotnej starostlivosti riadenej štátom. Zrod nového systému bol plný komplikácií: hlavne bol postavený pred rastúce finančné napätie a nespokojnosť odborníkov v zdravotníctve so svojim postavením a mzdou. Česká republika bola naklonená trhovokonformnému prístupu, hlavne privatizácii. Privatizácia na Slovensku prebiehala pomalšie. Na rozdiel od Slovenska, lekári v Čechách boli schopní využiť novozaložené korporativistické inštitúcie (napr. Komory lekárov, stomtológov a farmaceutov) k "zmocneniu sa" vládnej politiky a k tlaku na presadenie svojich záujmov predovšetkým v ekonomickej oblasti. Slovenský prístup sa viac spoliehal na regulatívne funkcie štátu, napríklad čo sa týka miestne a regionálne špecifických pomenovaní základných nevyhnutných zdravotníckych služieb, medziodvetvových programov, regulácie trhu s liečivami a reformy verejného zdravotníctva.

Jedným z našich zámerov bolo identifikovať, a ak je to možné, tak aj porovnať najvýznamnejšie faktory ovplyvňujúce sociálnu politiku v oboch krajinách.

**Ekonomické prostredie** je jeden z dôležitých determinantov sociálnej politiky. Obe krajiny sa usilovne snažili realizovať súčasne svoju ekonomickú aj sociálnu politiku. Výsledkom bolo, že sa ocitli v situácii, pre ktorú bola charakteristická potreba pristúpiť k riešeniu rozsiahlych starších, a tiež aj novších sociálnych problémov vyvolaných ekonomickou reformou a nedostatkom finančných zdrojov. Znamená to obmedzenie priestoru a disponibility finančných zdrojov pre preventívne aspekty tvorby sociálnej politiky. V skutočnosti práve preto sociálna politika vďaka pripomína kus po kúsku pozliepané činnosti.

Myslíme si, že aspoň v prípade našich dvoch krajín patrí **politické prostredie** ku kritickým faktorom stvárajúcim sociálnu politiku. Mal by sa zdorazniť rozdiel medzi politickou a ideologickou rétorikou a reálnou sociálnou politikou. Povodný federálny Scenár sociálnej reformy bol pod vplyvom sociálnodemokratických a sociálno-liberálnych ideológií. Česká vláda so svojím neoliberaľným a konzervatívnym určením stála pred problémom, ako nájsť cestu z tejto pasce. Riešením sa stalo naplnenie inštitucionálnych skupín vytvorených v období spoločného štátu odlišným obsahom. Výsledkom bolo, že mnohé inštitúcie sociálnej politiky sú teoreticky pluralistické a korporativistické, ale prakticky si štát zachoval mnohé zo svojich bývalých právomocí (jedinou výnimkou je reforma systému českej zdravotnej starostlivosti). V niekoľkých prípadoch boli realizované ciele, adresné dávky. Česká vláda opomenula koncepčnú prácu a praktickú orientáciu smerom k dlhodobým cieľom, hlavne prevenciu. Slovenská vláda, ktorej ideológia bola zmesou socialistického (populistického) a sociálno-trhového zamerania, realizovala transformáciu existujúceho, štátom riadeného systému sociálneho zabezpečenia, na samosprávny pluralistický systém sociálneho

zabezpečenia. Po prvé, tento proces nebol lineárny, čoho dôvodom bola politická nestabilita. Po druhé, politická nestabilita vznikla z existujúcich ekonomických a sociálnych problémov a neštandardnej politickej scény. Po tretie, dôsledkom boli len polovičaté riešenia, časté zmeny konceptov a legislatívy a doraz kladený na riešenia ad hoc namiesto prevencie. Celkom paradoxné odmietnutie federálneho konceptu sociálnej reformy skomplikovalo následnosť inštitucionálnych zmien v oblasti sociálnej politiky a prispelo k rozšíreniu sociálnych problémov, čo napokon prinútilo slovenskú vládu si to uvedomiť.

...

Dejiny sú pravdepodobne dôležitejšie, než si to mnoho ľudí dokáže v súčasnosti uvedomiť. Implicitne alebo explicitne vždy porovnávame našu priamu alebo nepriamu skúsenosť so súčasnou situáciou. Predvojnové obdobie je pre väčšinu Slovákov symbolom výrazných sociálnych rozdielov a takých fenoménov ako nezamestnanosť, chudoba a diskriminácia. Povojnové obdobie, pre porovnanie, sa spája s riešením týchto predvojnových životných podmienok. Uvedené zjednodušenie do istej miery vysveduje, prečo u Slovákov prevláda nostalgia za bývalým komunistickým režimom, ktorá je spájaná s nespokojnosťou so zmenami súčasného systému. Pre väčšinu Čechov medzivojnové obdobie znamená obdobie národnej liberalizácie, politickej slobody a relatívne prosperujúcej ekonomiky. Komunistická éra bola podľa nich obdobím zhoršenia mnohých dôležitých životných podmienok a hodnot jednotlivca aj spoločenského života. Táto tzv. socio-kultúrna definícia súčasnej situácie predstavuje v tomto zmysle hlavnú výzvu pre Čechov a hlavnú bariéru pre Slovákov pri uplatňovaní nového modelu sociálnej politiky.



### *Aktéři v sociální politice*

Sociální politiku utváří celá řada institucí, společenství i jednotlivých členů společnosti. Někteří autoři (Tomeš, Žižková) rozlišují **subjekty a objekty sociální politiky**. Zatímco subjektem je ten, kdo sociálněpolitická opatření navrhuje nebo realizuje, objektem jsou jednotlivci (skupiny), kterým jsou tato opatření adresována. Je-li společnost uspořádána demokraticky s vytvořenými podmínkami pro občanskou iniciativu, s rozvinutým neziskovým sektorem, stávají se objekty sociální politiky (lidé v určitých životních situacích, rodiny) zároveň jejími subjekty (práce v neziskových organizacích, dobrovolnictví, svépomoc).

Potůček (1995: 55 a 56) hovoří o aktérech sociální politiky, kterými jsou zejména: .

- **občan** (v roli příjemce i poskytovatele sociálněpolitických opatření); .
- **rodina** (tradičně přebírá starost o své členy; substituuje tak často sociální služby, které za jiných okolností zajišťují státní i nestátní instituce; zejména vůči dětem plní řadu důležitých rolí - socializační, edukační, emoční);
- **sousedství** (jeho role se při současném společenském vývoji snižuje; anonymita velkých sídel, dojíždění za prací mimo domova další vlivy snižují intenzitu sousedských kontaktů);
- **círky** (zejména péče o nejpotřebnější - charita - provází církve od počátků její existence do dnešních dnů);
- **specializované instituce poskytující služby** (mohou mít různou formu organizace i vlastnictví; z oblastí sociální politiky se týkají především zdravotnictví, sociální péče, vzdělávacích aktivit);
- **organizace občanského sektoru** (umožňují občanům aktivní účast na tvorbě sociální politiky; jsou zásadní pro rozvoj občanské společnosti, značná část jejich aktivit směřuje právě do oblasti sociální politiky);
- **firmy** (zapojují se do sociální politiky nejen jako plátcí sociálního pojištění za své zaměstnance, ale stále častěji i vytvářením sociálních programů pro své zaměstnance jako součásti vlastní podnikové kultury);
- **odborníky** (hájí zájmy svých členů, zejména spravedlivé odměňování, bezpečnost a ochranu zdraví při práci a dobré pracovní podmínky);
- **politické strany** (na základě svých programů se snaží o získání politického vlivu a prosazování vlastních hodnotových a ideologických orientací do života společnosti, součástí programů politických stran bývají i návrhy na řešení sociálních problémů ve společnosti);
- **stavovská (profesní) sdružení** (členství se odvíjí od příslušnosti k určitému povolání, důraz je kladen na odbornou úroveň a etické zásady povolání; příkladem jsou profesní komory ve zdravotnictví, advokacii, architektuře, sdružení podnikatelů v různých odvětvích);
- **hromadné sdělovací prostředky** (jsou důležitým aktérem, zprostředkují informace, mohou usnadnit, nebo naopak zkomplikovat, prosazení sociálněpolitických opatření vlády);
- **státní moc a správa** (stát a jeho instituce vytvářejí, koncipují a naplňují sociální politiku státu, na realizaci této politiky se podílí moc zákonodárná, výkonná i soudní);

- **samospráva** (důležitou pozici zastává v lokální politice, obce a jejich zastupitelstva rozhodují o řadě sociálněpolitických opatření, jsou zřizovateli některých důležitých sociálních služeb, realizují sociální pomoc);
- **nátlakové skupiny** (pomáhají k prosazování, často parciálních zájmů, snaží se ovlivňovat tvorbu zákonů, rozdělování finančních prostředků z centra apod., mohou se vytvářet účelově kolem aktuálního problému nebo je jejich úsilí dlouhodobé (v případě některých ekologických aktivit);
- **mezinárodní organizace a instituce** (s členstvím ČR v Evropské unii jsou to zejména její orgány a instituce, sociální politiku však ovlivňuje i celá řada dalších organizací - Rada Evropy, Mezinárodní organizace práce, Světová banka, Mezinárodní měnový fond, některé agentury OSN a další).

### *Sociální systémy jako subjekty sociální politiky*

Sociální systémy vnímáme jako určitým způsobem uspořádané soustavy lidí (prvky systémů) a vztahy mezi nimi.

Systémy svou sociální politiku zpravidla směřují ke změně či zabezpečení chodu svého nebo jiných sociálních systémů, tedy k zachování nebo změně věcně a časově vymezené struktury lidí, kteří jsou prvky těchto systémů, a soustavy vztahů mezi lidmi.

Sociální systémy se dělí na **neformální a formální**. Společné všem neformálním i formálním sociálním systémům je úsilí bránit své nebo jiné zájmy anebo své zájmy prosazovat, tj. získat pro ně podporu a nutit jiné sociální subjekty, aby je respektovaly.

Za neformální sociální systémy považujeme skupiny lidí, kteří mají sice stejný zájem, ale nevytvořili si žádné formální struktury k jeho uplatňování. Zájmové skupiny mohou být nevědomé či neuvědomělé (obyvatelé domu, neformalizovaná skupina lidí ze stejného pracoviště nebo bydliště - parta, skupina přátel atp.) nebo vědomé (lobbisté, účastníci stávky nebo demonstrace, lidé podepisující petice atp.).

Za formální systémy považujeme institucionalizované skupiny, které jsou formálně vytvořené a organizované, tj. vytvořené formalizovanou procedurou a uspořádané určitým, všem účastníkům známým a všemi účastníky přijatým způsobem, s viditelnými formalizovanými strukturami. Tyto struktury jsou uspořádány hierarchicky a jednotliví lidé v nich mají sociální role jim přidělené (nebo zvolené) a všemi respektované. Ve formalizovaných strukturách existují normy, podle kterých se jednotliví účastníci chovají, existuje kontrola tohoto chování se sankcemi za porušení norem a pravidel.

Formální a také i mnohé neformální sociální systémy mají cíle, pro které vznikly. Tyto cíle mohou být různé - obchodní, podnikatelské, svépomocné a také sociální. Za sociální považujeme úsilí (cíle) poskytnout někomu radu, dávku nebo službu ve spojení s jeho existenčními a životními potřebami. Od ostatních cílů se sociální cíle liší především objektem a předmětem tohoto úsilí. Objektem jsou lidé a jejich rodiny a sdružení, předmětem jejich základní životní (existenční) potřeby spojené s bytím a žitím.

Sociální politiku jako soustavné cílevědomé úsilí mají jen formalizované sociální subjekty, tj. formalizovaná seskupení lidí (spolky, strany, sdružení atd.). I náhodná neformalizovaná seskupení mohou usilovat o jistý sociální záměr (např. demonstrace), avšak jejich počin lze jen stěží považovat za systematické úsilí o dosažení změny nebo udržení a rozvíjení sociálního systému. Např. demonstrace takové úsilí jen podporují nebo mu brání a vytvářejí politický nátlak na formalizované struktury, aby se chovaly určitým způsobem. Jejich úsilí není soustavné a cílené, a proto ho nelze považovat za sociální politiku.

Nejvyšším stupněm formalizace systémů jsou formy ústavní. Nejvyšším stupněm právní formalizace je stát (prezident, parlament, vláda, soudy, samosprávné územní části, veřejnoprávní instituce a fondy), protože je vybaven veřejnou mocí. Veřejná moc rozhoduje o státní sociální politice přijímáním právních předpisů, závazných pro všechny ostatní sociální subjekty, vytváří mechanismy pro jejich realizaci a organizuje přerozdělování k jejich

financování. Proto se všechny ostatní subjekty snaží své sociálně politické cíle realizovat prostřednictvím státu nebo stát v jeho počínání ovlivnit. Proto také někteří autoři směřují sociální politiku se státní sociální politikou a často mají tendenci ji personifikovat a fetišizovat.

Z toho, co bylo řečeno, však plyne, že sociální politiku má nejen stát, ale každý právní subjekt (právnícká, nikoli fyzická osoba) v něm působící. Tak lze oprávněně mluvit o sociální politice nestátních organizací, jako jsou politické strany, sociální partneři (odborníky, svazy zaměstnavatelů), zájmové organizace (občanská sdružení, nadace), ale také i podnikatelská sféra (akciové společnosti a jiné právnícké osoby). Sociální zájmy těchto nestátních subjektů se mohou se státem ztotožňovat nebo rozcházet či soupeřit. Rozlišujeme pojetí reziduální i institucionální (viz dříve), což už dokazuje, že jsou různé přístupy k sociální politice. Své sociální zájmy mohou nestátní organizace realizovat vlastní činností nebo nutit stát k určitým činnostem. Své vlastní činnosti mohou nestátní subjekty buď hradit z vlastních a darovaných zdrojů, nebo, za určitých okolností, i ze státních zdrojů. Naopak, stát výkon své sociální politiky může svěřit i nestátním organizacím anebo přispět na jejich činnost.

V demokratické společnosti je proto zavádějící činit ostrá rozhraní mezi působením jednotlivých subjektů v sociální politice. Podstatné není, kdo sociální činnosti provozuje nebo prosazuje, ale čím a jaké zájmy sleduje, kdo je zabezpečuje a kdo je hradí, a zda efektivně dosahuje původního záměru a žádaného sociálního účelu.

### *Koncept nestátního neziskového sektoru*

Tento koncept má hluboké historické kořeny, zejména v USA, uplatnění však nachází i v mnoha jiných částech světa. Dnes je hojně využíváno vymezení dle strukturálně-operacionálního přístupu Salomona a Anheiera. Podle nich je neziskovou nevládní organizací ta organizace, která je:

- **Organizovaná** (organized), tedy vyznačující se jistou institucionalizací své struktury. Funguje např. na základě jasně formulované zakládací smlouvy či zřizovací listiny, má stanovenou organizační strukturu a náplň činnosti, apod. Vhodnější bude v tomto kontextu vymezení negativní: za NNO (nestátní neziskové organizace) ve smyslu této definice nejsou považována čistě účelově zřízená seskupení dočasného a neformálního charakteru. Při absenci tohoto vymezení bychom se dostali, jak poznamenává Salamon, do poněkud amorfnní, neurčitě a ke zkoumání nevhodné oblasti, navíc s minimální možností komparace.
- **Soukromá** (private), tedy institucionálně oddělená od vlády. Tento rys NNO by neměl být mylně interpretován jako oddělení těchto organizací od státních financí, které pro ně jsou stále velmi významné v celé vyspělé Evropě a dokonce i v USA.
- **Nerozdělující zisk mezi vlastníky** (non-profit-distributing). Tento požadavek je poměrně jasný, český právní řád tento faktor zohledňuje v definici organizací založených za jiným účelem, než je podnikání. Problémem ovšem může být požadavek na příliš striktní omezení rozdělení části zisku mezi členy organizace. Problém také vyvstane, pokusíme-li se hlouběji zkoumat, kdo může být spoluvlastníkem, resp. zakladatelem.
- **Samosprávná** (self-governing), tedy disponující vnitřní strukturou se stanovením řídicích a kontrolních kompetencí.
- **Dobrovolná** (voluntary). Překládá se také „s účastí dobrovolníků“ a znamená existenci nějakého dobrovolného elementu, konkrétně participaci dobrovolných zaměstnanců. Jednotlivé NNO se samozřejmě budou lišit v intenzitě a formě tohoto prvku své charakteristiky.

Uvedená kritéria musela být stanovena poměrně obecně a ne přehnaně detailně, aby umožnila mezinárodní srovnávání.

...

V našich podmínkách je relevantní uvažovat v intencích převažujícího pojmání NNO v České republice. Tím je pojetí Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (RNNO), která se však nikdy nezabývala (a vláda takový požadavek ani neuplatnila) všemi typy organizací, které splňují Salamonova kritéria, nýbrž jen následujícími právními typy: občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, účelová zařízení církví, nadace a nadační fondy. Toto vymezení neodpovídá neziskovému sektoru, tak jak je definován statisticky v systému národních účtů. Neodpovídá ani výčtu právnických osob, které nebyly zřízeny nebo založeny za účelem podnikání, tak jak je obsahuje zákon o dani z příjmů. Výčet organizací neziskového sektoru, s kterým pracuje RNNO, není odvozen od ekonomické podstaty neziskového sektoru, nýbrž od institucionální formy neziskových organizací vymezených danou legislativou.

**Chudobu** lze obecně vymezit jako stav, kdy lidé nejsou schopni uspokojovat své základní životní potřeby v míře, kterou společnost v dané době uznává jako minimální či nezbytně nutnou. Je to stav, kdy lidé nejsou schopni získat vlastními silami prostředky k tomu, aby zajistili vlastní existenci. Chudoba je především důsledkem nerovného přístupu k příjmům a bohatství. Je vymezována jako hmotná nouze (deprivace), i když je mnohdy spojena i s jinými deprivacemi (např. sociální, bytovou aj.). Není problematrická jen faktem samotného nižšího životního standardu, ale je problémem širším, neboť ovlivňuje proces socializace člověka, jeho chování, postoje, zařazování a místo ve společnosti. Dnes se proto všeobecně deklaruje, že chudobu by neměli připustit ani jednotlivci ani společnost jako celek. V přístupech k chudobě by se měly odrážet jak etické normy založené na humanizmu a respektu lidských práv, tak i možné makro ekonomické souvislosti.

Chudoba není pojem jednoznačný. Jsou rozlišovány dva základní koncepty chudoby: subjektivní a objektivní. Koncepty **subjektivní chudoby** vycházejí z faktu, zda se lidé cítí být chudými či nikoli. Jejich výpovědi jsou závislé na řadě velice rozmanitých individuálních okolností, a proto výpověď o chudobě není dostatečně přesná a zpravidla je vždy nadhodnocena. Nejsou používány ke stanovování oficiálních hranic chudoby. Koncepty **objektivní chudoby** vycházejí z analýz sociálněekonomických informací o životních podmínkách v dané společnosti a respektují také makroekonomické souvislosti. Jsou stanovovány zpravidla státem nebo jinou autoritou. Chudoba je v tomto případě sociálním konstruktem, je výsledkem odborného posouzení a společenského konsenzu. Slouží ke stanovování oficiálních hranic chudoby. **Absolutní chudoba** je dána subsistenčním minimem, tedy prostředky, které umožňují uhradit potřeby holého přežití v dané společnosti. **Relativní chudoba** vychází z rozložení příjmů ve společnosti a je pohyblivá v závislosti na vývoji celkové příjmové úrovně. Obvykle je určena jistou vzdáleností od průměrného životního standardu (např. průměrného čistého příjmu připadajícího na osobu). ...Chudoba vzniká v podstatě ze tří hlavních příčin: nízkých výdělků ze zaměstnání, nedostatku zaměstnání a rozdílů ve vlastněném bohatství.

Chudobu měříme buď přímo, tj. spotřebou, nebo nepřímo, tj. pomocí příjmů. Používají se jednak standardní způsoby měření opírající se o normativní (absolutní) metody a o metody příjmů (relativní metody). Tyto metody slouží především ke stanovování oficiálních hranic chudoby. Jednak se používají metody sebehodnocení (self evaluation) sloužící především pro stanovování subjektivní chudoby.

Řešení chudoby spočívá jednak v prevenci a jednak v řešení již existující chudoby. Prevenci slouží široké spektrum sociálně politických opatření. K řešení následků chudoby slouží tzv. **minimální příjmové veličiny**. Mezi ně patří minimální mzda, minimální starobní důchod a minimální (garantovaný) příjem občana, resp. domácnosti. Minimální příjem je konstruktem, který je účelově k řešení chudoby vytvořen a v různých zemích různě označován, nejčastěji jako životní minimum. V ČR životní minimum představuje společensky uznanou minimální hranici příjmu garantovanou státem všem občanům, vymezuje hranice chudoby a je kritériem pro poskytování pomoci v chudobě.

Výskyt chudoby v ČR není dramatický. Podle platných zákonných norem byla v 90. letech chudobou postižena cca 2 až 4 % domácností, což je méně ve srovnání s vyspělými zeměmi Evropy. Zákonná hranice chudoby v ČR představuje cca 2/5 průměrného příjmu domácnosti,

což je relace obdobná jako ve VKS. V ČR mezi těmi, co v chudobě pobírají státní dávky, jsou podle průzkumů nejčastěji nezaměstnaní, nekvalifikovaní, mladí lidé ve věku do 34 let, osamělé ženy s dětmi a v menší míře pak staří a osamělí důchodci. To naznačuje i směr dalšího řešení chudoby, která zůstává trvalým rizikem i do budoucna, už proto, že chudoba je relativní.

**Sociální vyloučení** odráží nerovnost jednotlivců nebo celých skupin obyvatelstva při jejich participaci na životě společnosti, přičemž tato nerovnost je výsledkem nedostatku příležitostí pro všechny, kteří mají zájem participovat na životě společnosti a plodí jejich nemožnost spolupodílet se na životě společnosti, jejich izolaci a odtržení od společnosti. Sociální vyloučení je specifikováno jako důsledek nerovného přístupu jednotlivců nebo celých skupin obyvatelstva k pěti základním zdrojům společnosti: k zaměstnání, bydlení, sociální ochraně, zdravotní péči a vzdělání.

Česká republika vykazuje velmi nízkou nerovnost v distribuci příjmů, Ta je definována jako koeficient celkového příjmu získaný podílem 20 % populace s nejvyššími příjmy k 20 % populace s nejnižšími příjmy. Pro ČR je 3,4, mírně nad minimem v EU-15 (Švédsko - 3,3), Mezi novými členskými státy má jen Slovinsko a Maďarsko nižší ukazatel (3,1, resp. 3,3). Pro EU-25 je průměrná míra o hodně vyšší (4,8).

ČR dále vykazuje nejnižší míru chudoby re všech členských států EU. Míra rizika chudoby je ukazatel, který udává podíl domácností s příjmem pod prahem rizika chudoby. Ten je nastaven na 60 % průměrného národního příjmu. Jen 8 % domácností v ČR žilo v roce 2003 pod touto relativní úrovní chudoby. V severských zemích (Dánsko, Finsko a Švédsko), které měly tradičně vysokou úroveň sociální soudržnosti, dosahuje podíl chudých domácností asi 11 %. V EU-25 je tento průměr okolo 16 %.

Nerovnost v distribuci příjmu a chudoba jsou na sobě závislé: nižší nerovnost v distribuci příjmu znamená nižší míru chudoby. Jinými slovy, pokud bude mít více domácností příjem blízko průměru, sníží to míru chudoby, která je definována jako relativní termín. Podle Eurostatu v důsledku rozdílů ve výchozích datech mezi jednotlivými státy nemohou být tyto údaje plně srovnatelné. Nicméně OECD došlo k podobným závěrům: ČR se zda být ze sociálního hlediska docela soudržnou zemí, což platilo už začátku a uprostřed 90. let min. stol., a patří k zemím s nejnižší mírou chudoby.

#### *Příčiny vysoké úrovně soudržnosti*

Vysoká úroveň sociální soudržnosti může být vysvětlena mnoha faktory. Vedle redistribuce skrze sociální transfery mohou být důležité také další elementy: např. politika a instituce trhu práce, regulace trhu, vzdělání a školící systém, mechanismy k zabránění dětské chudoby, integrace lidí s handicapem, etnických menšin a imigrantů atd. Sociální soudržnost je také obvykle spojována s úrovní ekonomického rozvoje. Studie zdůrazňuje ty, které se zdají být pro ČR zvláště relevantní.

#### *Nejen sociální politika*

Role sociální politiky může být zhodnocena, když srovnáme výše uvedené údaje, které zahrnují sociální transfery, s těmi, které je nezahrnují. Podle hrubého (před zdaněním) ročního výdělku (bez sociálních transferů) v průmyslu a službách. v roce 2002 se ukazuje, že v ČR 10 % populace s nejvyššími příjmy vydělávalo 3x více než 10 % populace s nejnižšími příjmy. Jde o nejnižší rozdíl v těchto příjmech v rámci EU-10. Ze starých zemí EU jen severské (Finsko, Dánsko, Švédsko; a mimo EU Norsko) mají tuto míru nižší. Sociální transfery a progresivní zdanění příjmů neovlivňují významně relativní pozici ČR v oblasti nerovnosti příjmů.

Pokud jde o míru chudoby, český systém sociální ochrany ji snižuje ze 3/4 (pokud zahrnuje důchody) nebo téměř ze 2/3 (bez důchodů). To je nejvíce ze všech států EU a jen 3 severské země (Finsko, Švédsko a Dánsko) dosahují srovnatelných výsledků. Míra chudoby v ČR. patří k nejnižším dokonce i bez započtení sociálních transferů. V roce 2001 (rok, pro který jsou dostupná nejnovější srovnatelná data), byla okolo 18 %, mezi nejnižšími v EU, když jen Maďarsko, Slovinsko a Švédsko dosáhly podobné úrovně. Relativně spravedlivé rozdělování



primárního příjmu se tak v případě ČR zdá být pro sociální soudržnost důležitější než sociální transfery.

### *Poměrně kvalitní vzdělání*

České vzdělávání má tradičně relativně dobrou kvalitu. Míra účasti na středních školách a gymnáziích (sekundárním vzdělávání) a jeho dokončení je vysoké, ačkoli účast na univerzitním vzdělání a jeho dosažení je v mezinárodním srovnání nízká. Toto zužuje rozdíly mezi kvalifikovanými a nekvalifikovanými i ve výdělcích.

Jediná skupina s vysokou mírou chudoby jsou Romové, kteří také mají významnou mezeru ve vzdělání a kvalifikaci, hlavně v důsledku jejich sociálního a ekonomického vyloučení. Romská populace v ČR je však méně početná než v ostatních státech střední a východní Evropy, což může z části také vysvětlovat nízkou úroveň chudoby.

### *Regulace nájemního bydlení*

Relativně vysoký stupeň sociální soudržnosti v ČR může být způsoben regulací nájemního bydlení. Jde o formu nepřímé redistribuce příjmu od relativně bohatých (majitelů domů) k relativně chudým (nájemníkům).

### *Specifika české transformace*

K vysokému stupni sociální soudržnosti a rovnostářství v ČR mohlo přispět také 40 let komunistické vlády, kdy stát garantoval sociální pomoc "od kolébky až do hrobu". To však nevysvětluje, proč se ČR tak odlišuje od ostatních zemí EU-10. Jistou roli sehrála specifika českého transformačního procesu a kuponová privatizace. Většina lidí převedla své kupony do investičních fondů, většinou vlastněných domácími bankami, v nichž si stát udržel kontrolu a majoritní podíl. To brzdilo restrukturalizaci podniků a dovolilo udržet nízkou míru nezaměstnanosti v prvních letech transformace. Kromě toho potřeba drakonických reforem nebyla v ČR tak naléhavá jako v ostatních státech. Podobné podmínky převládaly i ve Slovinsku, které je skoro tak sociálně soudržné jako ČR.

### *Historické dědictví*

Silná sociální soudržnost je obecněji spojena s českou rovnostářskou kulturou, která má hluboké historické kořeny. Češi se obzobují jako národ v 19. stol. bez silné vlastní aristokracie (ne jako Poláci nebo Maďaři). Meziválečné československo mělo relativně kompaktní společnost s kvalifikovanými pracovníky, vládními úředníky, malými obchodníky, úspěšnými farmáři a intelektuály: Jako bývalá část Rakouska-Uherska patřilo k zemím se silnou byrokracií a jedním z nejvelkorysejších sociálních systémů na světě, založeném na Bismarckově tradici.

### *Dopad sociální soudržnosti - Ekonomický růst*

Nalezení správné rovnováhy mezi ekonomickou efektivitou a, rovností v příjmech je velkou výzvou pro všechny země. ČR by měla zvláštní pozornost směřovat k sociálním transferům. Ačkoliv se český systém sociální ochrany zdá být docela efektivní (hlavně v boji proti chudobě) a sociální výdaje v současné době nejsou vzhledem k ekonomickému rozvoji

nadměrné, je zajištění, aby to nemělo negativní dopad na trh práce či na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, klíčem k udržení sociální soudržnosti v ČR v budoucnosti.

### *Zaměstnanost*

Český daňově-transferový systém vážně deformuje pracovní nabídku, zvláště pro některé skupiny (v principu málo placení zaměstnanci s pracujícím manželem/manželkou). Také bylo zjištěno, že systém daňových úlev zeslabuje úsilí k hledání práce u nezaměstnaných jednotlivců s nezaměstnaným manželem/manželkou. Tyto skupiny jsou nejvíce ohroženy chudobou. Pracovní trh je také negativně ovlivňován regulací nájemného, jež zvýhodňuje nájemníky, kteří pronajali bydlení za socialistických pravidel, a proto znevýhodňuje hlavně mladé lidi a ty, co by byli ochotni stěhovat se za prací. Tím je také omezena pracovní migrace. Daňově transferový systém má, zdá se, negativní dopad na zaměstnanost, která je sama o sobě prostředkem k boji proti chudobě a důležitým faktorem ekonomického růstu.

### *Fiskální udržitelnost*

Z dlouhodobého hlediska se financování českého systému sociální ochrany v jeho aktuální podobě nezdá být udržitelné. Je to hlavně způsobeno ohromným růstem výdajů souvisejících s věkem. ČR ještě dostatečně nenastavila svůj důchodový a zdravotní systém vzhledem k očekávanému velmi rychlému stárnutí populace. Z tohoto hlediska byla ČR Radou Evropy v roce 2005, kdy byl aktualizován konvergenční program, klasifikována jako vysoce riziková vzhledem k dlouhodobé udržitelnosti jejich financí, a to společně s dalšími pěti členskými státy EU.

Chudoba nemusí být celoživotní: významné procento chudých lidí buď zažilo lepší časy, anebo mohou očekávat, že se jejich situace v budoucnu zlepší. Pro mnoho lidí je však chudoba doživotním trestem, což platí zvláště pro dlouhodobě nezaměstnané.

Kritikové dnešní podoby sociálního státu tvrdí, že takový stát vytváří "závislost na podpoře". Příjemci sociálních dávek se, údajně stávají závislími právě na těch programech, které by jim měly umožnit nezávislou a smysluplnou existenci. Jde přitom nejen o hmotnou, ale i o psychickou závislost na těchto příjmech. Namísto aktivního přístupu k životu se jejich příjemci uchylují k rezignaci a pasivitě, k očekávání trvale natažené pomocné ruky státu. Pojem závislosti na podpoře je kontroverzní; mnozí autoři popírají, že by šla o rozšířený jev. "Být na podpoře" je podle nich všeobecně považováno za zdroj hanby, takže se většina lidí snaží z této situace pokud možno uniknout. Carol Walkerová vyhodnotila výzkumy věnované tomu, jak lidé žijící ze sociálních dávek organizují svůj život, a našla velmi odlišný obrázek, než jaký vykreslují ti, kde považují život "na podpoře" za snadné řešení. V jedné studii odpovědělo 80 procent respondentů, že od chvíle, kdy se stali závislími na sociálních dávkách, zaznamenali pokles životní úrovně. Téměř všichni se museli potýkat s většími obtížemi než předtím. Na druhé straně je třeba říci, že menšině může sociální podpora přinést zlepšení životních podmínek. Příkladem může být nezaměstnaný, jenž dovrší šedesátku, začne pobírat starobní důchod a tím mu vzniká nárok na zvýšení příspěvků o 30 procent.

Do kategorie osob, jejichž životní podmínky se mohou díky sociálním dávkách zlepšit, patří i některé matky-samoživitelky. Výzkumy ukazují, že asi třetina osamělých rodičů, vesměs žen, je na tom po rozpadu manželství (tj. když začnou pobírat sociální dávky) lépe než předtím. Pro valnou většinu se však finanční situace zhoršuje. Pouze 12 procent osob žijících ze sociálních dávek tvrdí, že se jim "daří docela dobře". Většina jen "taktak vyjde" nebo "má potíže". Jen těžko se plánuje; spoření, na budoucí výdaje nepřichází v úvahu a každý účet, který přijde, přináší starosti. Jídlo je sice důležité, ale když peníze nestačí, šetří se často právě na něm. Walkerová uzavírá: "Navzdory tomu, co hlásají novinové titulky, by si většina lidí žijících ze sociálních dávek raději vybrala něco jiného, kdyby jim někdo nabídl reálnou alternativu. Většina z nich se v této situaci ocitla proto, že v jejich životě došlo k nějaké traumatické události: přišli o zaměstnání, ztratili partnera nebo se zhoršil jejich zdravotní stav" (Walkerová, 1994, str. 9).

Ať už je skutečný rozsah závislosti na podpoře jakýkoli, zápas s ní se stal jedním z hlavních cílů reformy sociálního státu. Jednou z nejvýznamnějších reforem bylo zavedení programů směřujících k opětovnému začlenění příjemců sociálních dávek do pracovního procesu. Zatímco ve Velké Británii a jiných evropských zemích se takové programy teprve zavádějí, ve Spojených státech už existují delší dobu, což nám umožňuje zhodnocení jejich výsledků. Daniel Friedlander a Gary Burtless studovali čtyři americké vládní programy, jejichž cílem bylo povzbudit osoby závislé na sociálních dávkách, aby si našly placené zaměstnání. Všechny čtyři programy měly určité společné rysy. Finančně stimulovaly ty nezaměstnané, kteří aktivně hledali práci, a podávaly jim informace o tom, jak nacházet pracovní místa. Kromě toho nabízely i příležitost k doplnění vzdělání a kvalifikace. Cílovou skupinou byly převážně matky-samoživitelky, které pobíraly příspěvky na podporu rodin se závislými dětmi; tyto příspěvky tvoří nejnákladnější položku v celém americkém systému sociálních dávek. Friedlander a Burtless zjistili, že zmíněné sociální programy skutečně přinášely výsledky: jejich účastnice nacházely práci dříve než jiní nezaměstnaní. Jejich výdělků navíc několikrát

převýšily cenu samotného programu. Nejméně úspěšné se ovšem ukázaly u těch, kteří jejich pomoc potřebovali nejvíce, totiž u osob, které byly bez práce už dlouhou dobu.

Cílem podobných programů je pozitivně stimulovat příjemce sociálních dávek, aby si hledali placená zaměstnání. Někteří analytici sociálního systému však volí spíše "bič" než "cukr" a přiklánějí se k tvrdšímu přístupu. Navrhují, aby bylo možno podporu za určitých okolností výrazně zkrátit nebo úplně odejmout. Příkladem by mohla být situace, kdy osamělá matka s jedním dítětem, závislá na podpoře, porodí dalšího potomka. Kritikové ovšem namítají, že zkrácení nebo odejmutí podpory může postižené dohnat ke zločinu nebo prostituci, aby si vydělali na živobytí. Experimentů tohoto druhu se zatím odehrálo jen málo, takže je zatím předčasné je hodnotit (Friedlander a Burtless, 1994).

### *Co je zaměstnanost?*

O zaměstnanosti mluvíme, chceme-li vyjádřit určitý druh směny na trhu práce, to znamená směnu pracovní síly za mzdu (plat, odměnu). Odlišíme tak zaměstnání od pracovní činnosti (práce). Ta může často vykazovat stejné znaky jako zaměstnání, ale rozdíl je právě v záměru získat za práci odměnu. (Například práce na zahradě je pro někoho koníčkem, a pro někoho, koho najmeme a zaplatíme, zaměstnáním.)

Všeobecná encyklopedie Diderot definuje **zaměstnanost** jako "… míru, stupeň vy užití potenciálu pracovních sil v národním hospodářství". Podle této míry se stav zaměstnaností charakterizuje jako přezaměstnanost, podzaměstnanost nebo plná zaměstnanost.

**Přezaměstnanost** nastává v případě, kdy počty zaměstnaných jsou větší, než by odpovídalo aktuálním podmínkám ekonomické efektivity. Přezaměstnanost byla typická pro komunistický režim, který za každou cenu chtěl realizovat právo na práci jako základní předpoklad své ideologie - každému podle jeho práce. Práce byla nejen právem, ale zejména povinností občana. Nezaměstnanost se trestala jako sociální parazitismus. Právo na práci a povinnost pracovat byly chápány absolutně a zaměstnávání bylo řízené plánem pracovních sil. Lidé byli "umístováni", "rozmístováni" a "přemístováni" v rámci organizovaného náboru i mimo něj. Nezaměstnanost vymizela také ze slovníku. Říkalo se jí "čekání na umístění" nebo na zaměstnání. To mělo samozřejmě své sociálněpolitické a ekonomické důsledky. Snaha zaměstnat všechny práce schopné občany státu vedla v mnoha odvětvích k přezaměstnanosti a tím i nízké produktivitě práce. Na počátku transformace společnosti po roce 1989 byly všechny tyto skutečnosti limitující pro další rozvoj ekonomiky v nových podmínkách. Existující přezaměstnanost zatěžovala transformující se podniky a s probíhající privatizací se musel očekávat růst nezaměstnanosti. Zvládnutí tohoto procesu se očekávalo od státní správy, pro kterou to však byl zcela nový úkol.

K **podzaměstnanosti** dochází, není-li národohospodářský výrobní potenciál plně využíván pro nedostatek pracovních sil v potřebných, zejména kvalifikačních strukturách, existuje-li současně nezaměstnanost.

**Plnou zaměstnaností** se rozumí rovnost mezi potenciálem pracovních sil (nabídka práce) a potenciálem pracovních míst (poptávka po pracovních silách). Posuzuje se např. podle poměru počtu volných pracovních míst a počtu uchazečů o zaměstnání. Zaměstnanost není jen kategorií makroekonomickou - jako jeden z pilířů celospolečenských úvah -, ale i kategorií mikroekonomickou a sociální a jako taková má závažné dopady do života téměř každého občana. Většině členů společnosti zaměstnání zaručuje jak příjem, na němž je závislá jejich životní úroveň, tak společenský status, uznání druhých, často i pocit seberealizace.

V užším pojetí zaměstnáním rozumíme konkrétní pracovní poměr, tedy právní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, sjednaný na základě platných právních předpisů. Oblast pracovněprávních vztahů upravuje především zákoník práce (zákon č. 165/65 Sb., v platném

znění). Zaměstnanost a nezaměstnanost jsou problémy, které se řeší (ale také vznikají) na trhu práce.

*Co je trh práce a jak se vyvíjel?*

**Trhem práce** se rozumí prostředí, ve kterém se střetává nabídka a poptávka specifického zboží - pracovní síly. Pracovní síla je specifická zejména tím, že ji - na rozdíl od jiného druhu zboží - nemůžeme oddělit od jejího tvůrce - člověka. Realizace pracovní síly jako zboží nezávisí tedy jen na zákonech trhu, ale především na rozhodnutí člověka (zda nabízenou práci přijme, zda se kvůli ní přestěhuje do jiného bydliště, zda vůbec chce pracovat atd.).

Důležitou součástí hodnoty pracovní síly je její kvalifikace. Je dána vzděláním, zkušenostmi, dobou praxe v oboru a určuje "cenu" pracovní síly na trhu práce. Jestliže je však poměrně snadné obměnit nabídku určitého zboží na trhu podle momentální poptávky, změna profese u člověka je často dlouhodobý a nákladný proces. Pracovní síla tedy z mnoha důvodů (i sociálních a psychologických) není zbožím jako každé druhé a vyžaduje specifické podmínky fungování trhu práce. Ty zajišťuje především stát svou politikou zaměstnanosti. Po nástupu transformace společnosti bylo nezbytné se i v oblasti zaměstnanosti vyrovnat s řadou nových skutečností. Trh práce vystřídal plánování pracovních sil, které bylo uplatňováno za komunismu.

...

*Má občan právo na práci a na zaměstnání?*

Občan nemá právo na konkrétní zaměstnání, ale na práci, tj. aby mu bylo zaměstnání nabídnuto, když o to požádá příslušnou instituci, nebo aby mu byla vyplácena podpora v nezaměstnanosti. Právo na práci je zaručeno články 26-29 Listiny základních práva svobod.

...

Stěžejním právním předpisem, kterým stát zajišťuje **právo na práci**, je zákon o zaměstnanosti (zákon č.1/1991 Sb., v platném znění) V preambuli se zdůrazňuje dosažení plné produktivní a svobodně zvolené zaměstnanosti jako jeden ze základních cílů hospodářské a sociální politiky. Zákon o zaměstnanosti definuje právo na zaměstnání jako právo občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí, na:

- zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání,
- rekvalifikaci nezbytnou k pracovnímu uplatnění,
- hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání.

...

Právo na práci není tedy ani v ústavě, ani v zákoně o zaměstnanosti chápáno jako automatická povinnost státu zajistit svým občanům zaměstnání, tak jak bylo interpretováno v období před rokem 1989, ale jako vytvoření podmínek pro realizaci tohoto práva každým občanem.

*Jaké jsou úkoly státu na úseku zaměstnanosti?*

Právo na práci se realizuje prostřednictvím státní politiky zaměstnanosti, která směřuje k dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách, produktivnímu využití zdrojů pracovních sil a k zabezpečení práva občanů na práci. Zákon o zaměstnanosti stanoví základní nástroje, kterých státní politika zaměstnanosti používá:

- **Zprostředkování zaměstnání** znamená vyhledání vhodného zaměstnání pro občana hledajícího zaměstnání, příp. vhodného zaměstnance pro zaměstnavatele. Zaměstnání zprostředkovávají úřady práce, a to bezplatně na celém území ČR. Zprostředkování

zaměstnání může být za podmínek stanovených zákonem prováděno i za účelem dosažení zisku. Při takovém zprostředkování zaměstnání však úhrada nemůže být požadována od uchazeče o zaměstnání.

- **Rekvalifikace** je podle zákona taková změna dosavadní kvalifikace uchazeče o zaměstnání, kterou je potřebné zajistit pro získání nových znalostí a dovedností teoretickou nebo praktickou přípravou. Provádí se na základě dohody úřadu práce a uchazeče o zaměstnání, uchazeči přísluší po dobu rekvalifikace hmotné zabezpečení (podpora).
- **Hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání.** Stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje občany, kteří právo na práci nemohou bez své viny vykonávat. Podmínky stanoví zákon o zaměstnanosti. V případě, že uchazeči není v dané lhůtě (sedm dnů od podání žádosti na úřad práce) zprostředkováno zaměstnání ani rekvalifikace, poskytne se mu hmotné zabezpečení. Uchazeč musí splňovat další podmínky stanovené zákonem, zejména spolupracovat s úřadem práce. Důležitou podmínkou je také zaměstnání po dobu 12 měsíců v posledních třech letech. Zákon také stanoví, jaké doby se do tohoto období započítávají (vojenská služba, studium, mateřská dovolená apod.). Hmotné zabezpečení se poskytuje nejdéle po dobu šesti měsíců (s výjimkou např. rekvalifikace). Hmotné zabezpečení činí po dobu prvních tří měsíců 50 % posledního měsíčního čistého výdělku uchazeče, další tři měsíce pak 40 % tohoto výdělku. Po dobu rekvalifikace náleží uchazeči o zaměstnání 60 % tohoto výdělku. Hmotné zabezpečení se však poskytuje jen do výše 2,5-(event.2,8) násobku životního minima.
- **Zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností.** Zvláštní pozornost stát věnuje zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností (OZPS), tj. občanů, kteří mají pro dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav podstatně omezenou možnost pracovního uplatnění, popř. přípravy k pracovnímu uplatnění. ...
- **Kontrola dodržování pracovněprávních předpisů.** Vláda rozvíjí prostřednictvím úřadů práce kontrolní činnost v oblasti zaměstnanosti. Ta se zaměřuje na dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatelů a v jejich organizačních jednotkách s výjimkou pracovních podmínek, vyplývajících z předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci. Kontrola těchto podmínek spadá především do kompetence úřadů bezpečnosti práce. Úřady práce jsou oprávněny kontrolovat dodržování právních předpisů o zaměstnanosti, zákoníku práce, zákona o kolektivním vyjednávání, zákonů upravujících odměňování zaměstnanců a ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Konec století je svědkem zásadní proměny, kdy se ve společnostech vědění hlavním výrobním faktorem stávají znalosti, informace, učení a schopnosti lidí je získávat a využívat. Výrazně se mění struktura pracovních míst na trhu práce, především ve prospěch kvartérního sektoru (věda a výzkum, zdravotnictví, školství, kvalifikačně náročné služby, informační technologie atd.). Téměř celý čistý přírůstek pracovních míst v zemích Evropské unie lze přičíst na vrub místům vyžadujícím vysoké nebo vyšší vzdělání a kvalifikaci. Dochází k dalšímu zvyšování růstu kvalifikační náročnosti, ale přirozená obměna pracovní síly (podíl nově vstupujících na trh práce, především absolventů škol). Postupně klesá stále níže pod 3 % ročně a kvalifikační pružnost lidských zdrojů se tím dále snižuje. Ideál plné zaměstnanosti zmizel v nenávratnu. Nezaměstnanost je v mnoha vyspělých zemích něčím již tak typickým, že se o ekonomickém vývoji mluví jako o růstu bez práce. Podstatnou charakteristikou dnešních trhů práce v zemích Evropské unie je nejistota a nestabilita zaměstnání i pro lidi, jejichž vzdělání a kvalifikace byly dříve považovány za dostatečné. Ještě donedávna nebylo v zemích Evropské unie ani v České republice výjimkou pracovat po celý život pro jednoho zaměstnavatele, nebo alespoň zůstat věren jednomu celoživotnímu povolání (to se dokonce nezřídka dědilo z otce na syna). V současnosti během deseti let zastará přibližně 80 % technologií, které dnes používáme, ale zároveň bude stále ještě pracovat 80 % dnešních pracovníků s odbornou přípravou získanou před 10-40 lety. Každý rok zaniká v Evropské unii kolem 10 milionů pracovních míst (tedy zhruba 7 %) a vzniká přibližně stejný počet nových. V průměru každý šestý zaměstnanec (přibližně 17 %) mění během roku zaměstnání a každý osmý změní odvětví své práce. Celoživotní povolání jsou na vymření. Místo jedné pracovní kariéry se rodí model několika kariér v průběhu ekonomické aktivity. Místo kvalifikačních požadavků určitého celoživotního zaměstnání se klíčovým pojmem stává celoživotní zaměstnatelnost, tedy schopnost být zaměstnán v různých situacích a podmínkách trhu práce a v různých fázích životního cyklu. Na trhu práce čím dál méně platí, zda je člověk například nástrojař, účetní či elektrikář. Mnohem důležitější je, co umí, může a chce dělat a co nového je schopen se naučit. Zaměstnavatelé vítají spíše pracovníky schopné se přizpůsobit než úzké specialisty.

Poslední desetiletí přineslo zásadní změnu i v České republice. Nově vznikl a postupně začal fungovat trh práce, došlo k dosud nebyvalým strukturálním změnám zaměstnanosti a po desetiletích se opět objevila nezaměstnanost. Přes 70 % pracovníků uvedlo, že během let 1989-1995 změnilo práci, přičemž polovina z nich dokonce několikrát. Především v letech 1992-94 došlo k nebyvalé změně struktury trhu práce. Restrukturalizace však pokračovala a pokračuje dále, např. v roce 1997 nastoupilo do nového zaměstnání asi tři čtvrtě milionu lidí (přes 15 %) a odvětví práce změnil každý čtrnáctý. Množství lidí odcházelo především ze zemědělství, lesnictví a dobývání nerostů (primárního sektoru) do sektoru služeb a v něm hlavně do obchodu, pohostinství, peněžnictví a veřejné správy (tedy zvláště do terciárního a mnohem méně do kvartérního sektoru). Počet pracovníků primárního sektoru se snížil na polovinu. Z hlediska tříd zaměstnání se nejrychleji rostoucí kategorií stala Vedoucí a řídicí pracovníci (státní správa, manažeři...). Povaha historicky skutečně mimořádného pohybu pracovní síly v první polovině 90. let však nekladla vyšší, ale spíše jiné nároky na kvalifikaci lidských zdrojů. Podoba zaměstnanosti v České republice nadále prokazatelně pokulhává za vývojem v zemích Evropské unie. Největší odchylky přetrvávají ve dvou základních směrech, které se odrážejí v její odvětvové a profesní struktuře i ve složitosti a obsahu práce. Za prvé je u nás nadále evidentně předimenzována zaměstnanost v průmyslu a v dalších tradičních industriálních oborech. Za druhé má Česká republika poddimenzovaný kvartérní sektor s



profesemi s nejvyšší složitostí práce a nejkvalifikovanější částí lidských zdrojů. Rozbor dostupných údajů ukazuje, že nárůst zastoupení složitějších profesí se v 90. letech oproti předchozím desetiletím příliš nezrychlil. Podílel se na tom na jedné straně přesun části vysokoškolsky vzdělaných lidí z profesí s nejvyšším stupněm složitosti práce (například z vědy a výzkumu) do oblasti drobného podnikání, na druhé straně pak rozvoj některých nejjednodušších forem prodeje a služeb a konjunktura malých, především stavebních firem, využívajících ve větší míře nekvalifikovanou a příležitostnou pomocnou práci. Teprve vývoj v posledním roce naznačuje, že by se v České republice mohl postupně prosadit kvalifikačně náročný trh práce s orientací na produkci zboží a služeb s vysokou přidanou hodnotou, který může znamenat cestu k dlouhodobě dynamicky rostoucí produktivitě práce a výkonnosti naší ekonomiky.

Dalším charakteristickým rysem pracovního trhu v ČR je vysoký podíl plných pracovních úvazků a jejich značná rigidita. Pružné pracovní režimy se používají zřídka. Na zkrácený pracovní úvazek pracuje pouze 5 % zaměstnaných, zatímco v zemích EU činí částečné úvazky asi 17 % z celkové zaměstnanosti. Vyšší variabilita pracovních úvazků je přitom považována za velmi důležitou především pro rizikové skupiny, nejvíce ohrožené nezaměstnaností. Tradičně kladným rysem českého trhu práce je vysoká míra ekonomicky aktivních obyvatel. V roce 1998 činil podíl ekonomicky aktivních obyvatel k obyvatelstvu ve věku 15-64 let 72,2 % (průměr zemí EU 67,0), na čemž se podílí především vysoká zaměstnanost žen (46 % v ČR oproti 41 % v EU). Vzhledem k demografické situaci lze očekávat změnu poměru v neprospěch ekonomicky aktivních. Až do roku 1996 se míra nezaměstnanosti pohybovala mezi 3-4 %. V posledních letech však začala velmi rychle růst a v lednu 2000 dosáhla rekordních 9,8 % (průměr za země OECD je asi 7 %, za země EU skoro 10,8 %). V posledních měsících se však zdá, že se růst nezaměstnanosti podařilo zastavit (v říjnu 2000 činila 8,5 %). Další vývoj nezaměstnanosti je nejasný, protože závisí hned na několika různých faktorech. Vzhledem k nedokončené restrukturalizaci české ekonomiky a stále nedostatečnému ekonomickému růstu nelze však předpokládat rapidní pokles nezaměstnanosti. Spíše se pro nejbližší roky předpokládá její stagnace, případně mírný nárůst. Nezaměstnanost v ČR má výrazně regionální a do značné míry též strukturální charakter. V některých okresech (Most, Karviná, Teplice, Ostrava, Chomutov) míra nezaměstnanosti již delší čas přesahuje 15 % (v okr. Most činila k 1. 11. 2000 dokonce 21,2 %!). Situaci komplikuje útlum celých profesních odvětví (hutnictví, strojírenství...) a omezená geografická mobilita pracovní síly (daná nefungujícím trhem s byty i naší tradiční neochotou stěhovat se za zaměstnáním). Velmi znepokojující je také nárůst počtu dlouhodobě nezaměstnaných. Více než polovina lidí je nezaměstnaných déle než půl roku a více než čtvrtina je bez práce déle než rok. Výrazněji se rozevírají nůžky mezi nezaměstnaností rizikových skupin a ostatní populací. Mezi rizikové skupiny patří zejména absolventi škol, ženy s malými dětmi, osoby s malou kvalifikací a zdravotně postižení. Nejpočetnější věkovou skupinou jsou mladí lidé od 20 do 29 let, kteří se na celkové nezaměstnanosti podílejí skoro 40 %.

### *Klesá význam placené práce?*

"Každý má právo na práci," hlásá Všeobecná deklarace lidských práv, kterou OSN přijala po druhé světové válce. V té době se pod pojmem "práce" rozumělo placené zaměstnání. Pokud však současná rozsáhlá nezaměstnanost bude dlouhodobým trendem, může se ukázat, že tento cíl nelze uskutečnit. Možná bychom se měli znovu zamyslet nad povahou placeného zaměstnání a zejména nad dominantní úlohou, kterou dosud v lidském životě sehrává. Zaměstnanci i pracovníci dnes shodně vnímají nezaměstnanost jako negativní jev. Nebylo by možné tento postoj přehodnotit? Vždyť omezení pojmu "práce" na placené zaměstnání není ničím samozřejmým. Proč by nemělo být považováno za práci, jestliže někdo věnuje obrovské úsilí svému koníčku, například zahradničení, a dělá to z nadšení, ne s vidinou zisku? Pojem "nezaměstnanost" vznikl teprve na konci devatenáctého století; možná by mohl na konci dvacátého stejně náhle zmizet, kdybychom zrušili rovnítko mezi pojmy "nemít místo" a "být bez práce". Proč bychom nemohli považovat všechny nezaměstnané prostě za osoby samostatně výdělečně činné a přispívat těm z nich, kteří by to k realizaci svých zájmů potřebovali? Ve všech průmyslových zemích se průměrná délka pracovního týdne postupně zkracuje. Mnozí pracovníci sice dosud vykonávají hodně práce přesčas, ale některé vlády tyto možnosti výrazně omezují; například ve Francii je roční limit stanoven na 130 hodin. Ve většině států se odchází do důchodu v 65 letech, ale nastupující trend zřejmě směřuje k časnějšímu ukončení kariéry (Blyton, 1985). Mnoho lidí by pravděpodobně odešlo už v šedesáti nebo dříve, pokud by si to mohli dovolit.

Bude-li se doba strávená v zaměstnání dále snižovat a potřeba "mít stále místo" ztratí v našem životě své dominantní postavení, může se pojetí "kariéry" výrazně změnit. Někteří analytici se domnívají, že by se nárok na studijní volno, známý z univerzit, mohl přenést i do ostatních oborů lidské činnosti; každý by pak mohl dostat rok placeného volna a využít jej ke studiu či jiné formě sebezdokonalování. Je možné, že si rostoucí počet jedinců bude plánovat život tak, aby v různých etapách vykonávali odlišné formy práce (na plný či částečný úvazek, neplacenou činnost). Někteří lidé se záměrně zapojí do pracovního procesu až poté, co ukončí jak formální vzdělání, tak období sebezvzdělávání (například ve formě cestování). Mnozí lidé si možná dobrovolně zvolí trvalou práci na částečný úvazek, aniž by k tomu byli okolnostmi donuceni.

Některé nedávné průzkumy ukazují, že i za současných podmínek jsou ti, kdo pracují na částečný úvazek, v průměru spokojenější než ostatní. Naskýtá se vysvětlení, že jde převážně o ženy, které na své zaměstnání kladou menší nároky než muži, anebo je vnímají jako vítané osvobození z monotónního koloběhu domácí práce. Mnozí jedinci však zjevně nacházejí potěšení právě v tom, že mohou své řádné zaměstnání vyvážit jinými aktivitami a učinit tak svůj život rozmanitějším. Někteří například věnují v mladších letech maximum úsilí svému placenému zaměstnání, aby pak ve středním věku "přehodili výhybku" a začali rozvíjet své nové zájmy.

Francouzský levicový sociolog André Gorz tvrdí, že se význam placené práce v lidském životě bude postupně snižovat. Kriticky přitom přehodnocuje myšlenky Karla Marxe, který se domníval, že stále rostoucí dělnická třída provede revoluci a ta nastolí humánnější společnost, v níž bude práce základním zdrojem seberealizace. Marxova předpověď se ovšem nesplnila; podíl dělníků na populaci neroste, ale naopak trvale klesá. Představa, že zaměstnanci

převzou podniky nebo dokonce moc ve státě a vytvoří novou podobu "osvobozené práce", se podle Gorze ukázala jako nereálná. Povahu placené práce nelze změnit, neboť podléhá technickým imperativům, jejichž dodržování je nezbytnou podmínkou efektivnosti výroby. "Dnes jde spíše o to, jak se osvobodit od práce," tvrdí Gorz (1982, str. 67). Tato potřeba je v popředí zvláště tam, kde je práce dosud organizována v duchu taylorismu, anebo je z jiných důvodů úmorná či monotónní.

Rostoucí nezaměstnanost spolu se stoupajícím výskytem práce na částečný úvazek již podle Gorze vedly ke vzniku nové, "mimotřídní" kategorie osob mimo stálé zaměstnání. Pokud sečteme mládež a důchodce, nemocné, ženy v domácnosti, osoby pracující na částečný úvazek a nezaměstnané, můžeme dokonce říci, že tato kategorie převyšuje počet stálých zaměstnanců. Gorz se navíc domnívá, že rozvoj počítačové technologie povede k dalšímu snižování počtu stálých pracovních míst, což se projeví odklonem od dosud převažující západní orientace na výrobu, hospodářský růst a spotřební zboží. Většina populace bude hledat rozmanité nové formy životního stylu mimo sféru stálých placených zaměstnání. Podle Gorze se Západ blíží ke stadiu "duální společnosti", rozdělené na dva sektory. V jednom z nich bude výroba i administrativa organizována v souladu s požadavky maximální efektivnosti. Ve druhé sféře se budou jedinci zabývat různými mimopracovními aktivitami, které jim budou poskytovat zábavu a seberealizaci.

Může se tato vize naplnit? Povaha a organizace práce v průmyslových zemích se bezesporu mění. Nelze vyloučit, že rostoucí počet lidí bude rozčarován honbou za neustálým hospodářským růstem a hromaděním hmotných statků. Za podnětný můžeme jistě považovat i Gorzův pohled na nezaměstnanost: snahu nevidět ji výlučně jako negativní jev, ale i jako šanci pro jedince, který může rozvíjet své zájmy a nadání. Dosavadní vývoj však Gorzovy předpoklady příliš nepotvrzuje. Zájem o stálá pracovní místa neklesá, ale naopak roste, protože se o ně rostoucí měrou ucházejí také ženy. Pro většinu lidí zůstává placená práce základním zdrojem obživy i nezbytnou podmínkou k tomu, aby mohli vést pestrý a plnohodnotný život.

Základní **systemy důchodového zabezpečení** (pojištění) mohou být financovány buď ze státního rozpočtu nebo na základě pojištění. Lze rozlišit dva základní způsoby financování systémů důchodového pojištění:

- průběžné financování (tzv. pay-as-you-go), ve kterém dávky v daném období jsou vypláceny přímo z příspěvků v tomto období vybraných;
- kapitálový systém předpokládá, že z vybraných příspěvků se vytváří fond, který je po určité době schopen krýt náklady vyplácené dávky.

V základních systémech pojištění je nejčastěji používáno průběžné financování. V posledních letech se však tyto systémy dostávají do stále problematičtější situace, zejména v důsledku stárnutí populace.

V České republice (podobně jako ve všech vyspělých státech) je jedním z hlavních témat **reforma financování důchodového zabezpečení**. V zásadě existuje shoda, že je třeba zavést vícepilířový systém financování, názory o úloze jednotlivých pilířů jsou však diametrálně odlišné.

V různých systémech jsou používána různá pravidla pro stanovení výše dávek, zejména důchodů. V zásadě se uplatňují dva typy důchodových konstrukcí:

- jednosložková, kde výše dávky je odvozená pouze z výše výdělku a doby zaměstnání (pojištění); v některých systémech je však jednosložkový důchod stanoven jako jednotná dávka;
- dvousložková, v níž první složka je pevně stanovená částka, většinou kryjící určité minimální životní náklady a druhá složka je pak odvozena z výše výdělku a doby zaměstnání (pojištění).

...

Důchodové pojištění zabezpečuje všechny případy dlouhodobého ohrožení následkem sociální události, při které dochází ke ztrátě zdroje obživy (tedy výdělku) a schopnosti si takový zdroj opatřit. Podle příčiny vzniku a jim odpovídajících způsobů řešení jsou sociální situace zabezpečené dlouhodobými dávkami, zejména stáří, invalidita, ovdovění a osiření. Základní důchodová soustava je povinná pro všechny osoby výdělečně činné. Tento požadavek je jednou z forem, jak zabránit vzniku chudoby a je základním prvkem principu občanské solidarity.

Základními dávkami důchodového pojištění jsou důchody starobní, invalidní a důchody pozůstalostní (vdovský, vdovecký a sirotčí).

V současné době se potýkáme s řadou problémů v důchodovém pojištění, zejména v oblasti financování, ale za závažné je nutno považovat i nesrovnatelnosti ve vnitřních strukturálních vztazích celého systému (jedná se zejména o problematiku výše a relace jednotlivých důchodů, sociální solidarity, náhradních a vyloučených dob, předčasných důchodů aj.). K řešení všech těchto problémů je však nutný společenský konsenzus, který v zásadních otázkách chybí.

### *Důchodový věk*

Důchodový věk je nezbytnou umělou hranicí pro odchod do starobního důchodu. Je stanoven v téměř všech zemích. Jeho konkrétní výše je ovlivněna demografickým vývojem, střední délkou života a snad nejvíce politickými tlaky a rozhodnutími. Z tohoto hlediska při příznivém hospodářském vývoji docházelo poměrně snadno ke snižování důchodového věku v celé řadě zemí. Již daleko obtížnější je zvyšování důchodového věku. Až do šedesátých let se projevovala tendence snižovat důchodový věk; v komunistických zemích byla tato tendence výraznější již v důsledku dřívějších programů komunistických stran, kterými byli získáváni pracující.

V posledním desetiletí je zřetelnou tendencí tržních ekonomik zvyšování důchodového věku. Bezprostředním důvodem jsou finanční problémy systémů důchodového zabezpečení. Ne v neposlední řadě je tendence znovu objevování koncepce invalidity - uvádí se např., že ve vztahu ke schopnosti vydělávat důchodovému věku 65 let v roce 1935 odpovídá dnes věk 75 let. Řada autorů uvádí, že lidé do 70 let věku mohou pokračovat v aktivní výdělečné činnosti. Z pohledu teorie mohou být jediné analýzy tohoto typu podkladem pro další postup v otázce důchodového věku a celé konstrukce starobního důchodu.

Koncepty vycházející z představy, že smyslem starobního důchodu je zasloužený odpočinek a že jeho délka by se měla řídit či být alespoň ovlivněna dobou pobírání starobního důchodu v západní Evropě, jsou sice milé z pohledu posluchače - potenciálního důchodce, ale nepatří do ekonomie. Nicméně je jasné, že sebelépe udělaný rozbor pracovní schopnosti šedesátníků nebude realizován bez odpovídající politické vůle. Naštěstí existuje v České republice silná politická vůle prosadit racionální koncepcí rozvoje, a to i v oblasti starobního důchodu. Za tohoto příznivého stavu je praktickou otázkou "jen" to, jakým tempem lze - z politického hlediska - dnešní důchodový věk zvyšovat. Jednorázový skok je zřejmě politicky neúnosný a nelze ho doporučit ani z makro ekonomického hlediska. A snad největším argumentem proti "velkému skoku" v důchodovém věku je jeho nespravedlnost z pohledu bezprostředně postižených - v relaci k těm, kteří ještě "stihli" odejít včas na "zasloužený odpočinek". Byť ani tento poslední argument nemá absolutní platnost, je jistě dosti závažný.

Podle stavu k počátku roku 1994 byl ve vyspělých zemích nejčastější základní důchodový věk 65 let pro muže i ženy; tento důchodový věk se uplatňuje např. v USA, Kanadě, Švédsku, Finsku, Německu, Irsku, Nizozemsku, Lucembursku, Španělsku a Japonsku. Přitom v USA se tento věk bude zvyšovat na 67 let během období od roku 2000 do roku 2027. Ve Švédsku se základní věk zvýší na 66 let v období 1994-1999. Základní důchodový věk 67 let pro muže a ženy platí v Dánsku, Norsku a na Islandu. Důchodový věk 65 let pro muže i ženy je dnes typickým důchodovým věkem v zemích s vyššími příjmy. V několika zemích dojde ke zvýšení důchodového věku na 65 let pro muže a ženy z dnešního věku, který je buď pro obě pohlaví nižší, nebo je nižší jen u žen. V Rakousku je základní důchodový věk mužů 65 let a u žen dojde ke zvýšení z 60 na 65 let v letech 2024-2033. Ve Velké Británii je tomu dnes stejně a u žen dojde ke zvýšení na 65 let v období 2010-2020. V Řecku je tomu rovněž stejně ale s tím, že důchodový věk žen 65 let nově platí pro ženy pojištěné až od roku 1993. V Portugalsku je důchodový věk mužů 65 let a žen 62 let s tím, že ke sjednocení na 65 let dojde v letech 1994-1999. Na Novém Zélandu se dnešní jednotný důchodový věk 60 let zvýší na 65 let v období 2006-2026. Jen v málo vyspělých zemích zůstává důchodový věk pro všechny nebo jen pro ženy na úrovni 60 let. V Austrálii platí důchodový věk 65 let (muži) a 60 let

(ženy), ve Francii 60 let pro obě pohlaví (s podmínkou 40 roků pojištění, při kratší době pojištění náleží penze v 65 letech s redukcí výše důchodu, maximálně o 50 %). Ve Švýcarsku bylo v roce 1995 referendum schváleno postupné zvýšení důchodového věku žen ze 62 na 64 let; důchodový věk mužů zůstává 65 let. V Itálii se dnešní důchodový věk 61 let (muži) a 56 let (ženy) zvyšuje na 65, resp. 60 let v období let 1994-2002.

...

Zákonem o důchodovém pojištění z roku 1995 došlo u nás ke zvýšení základního důchodového věku mužů na 62 let - postupně do roku 2007, prodlužováním o dva měsíce ročně. U žen se v témže horizontu uskuteční přechod na důchodový věk 57 -61 let, s ponecháním diference podle počtu vychovaných dětí. Zvýšení důchodového věku žen je dvojnásobné ve vztahu k mužům, což logicky platí i pro tempo zvyšování. Zvyšování důchodového věku jde u nás tedy směrem typickým pro západní Evropu. Argumenty pro nižší důchodový věk žen se v literatuře obvykle neuvádějí; mnoho jich také není. Pokud se vůbec něčím argumentuje, pak je to většinou "dvojí zaměstnání" žen, výchova dětí a výjimečně i požadavek přibližně současného odchodu obou manželů do starobního důchodu – při průměrně vyšším věku mužů - manželů. Ani jeden z těchto důvodů není podložen výskytem pojistných potřeb. Proti uvedeným argumentům lze uvést silný argument také v zásadě obdobného ražení - vitalita, resp. střední délka života žen je delší. A tudíž by spíše měl být nižší důchodový věk mužů. Z uvedených argumentů o výchově dětí a dvojím zaměstnání žen lze nanejvýš uznat jejich jisté ratio v podmínkách prudkého nárůstu zaměstnanosti žen v padesátých letech. Pokud se vůbec má v sociálním zabezpečení uplatňovat hledisko výchovy dětí, pak je to na místě v době skutečného výskytu příslušných peněžních potřeb (kdy výchova dětí brání výdělečné činnosti), nebo v podobě uznání této doby jako doby zaměstnání ("náhradní doba"). Vše ostatní je neodůvodněným luxusem. Již dříve převažoval v demokratických zemích jednotný důchodový věk pro muže a ženy. V posledním desetiletí se v západní Evropě prosazuje nekompromisně princip nediskriminace podle pohlaví. Realizace tohoto principu je právně zakotvena i v rámci Evropské unie. Naplnění tohoto principu v sociálním zabezpečení ve všech příslušných zemích je jen otázkou (krátkého) času. Aplikace v podobě jednotného základního důchodového věku pro muže a ženy je samozřejmostí. Předpokládáme ji do budoucna i u nás. I pro naši republiku platí, že nižší důchodový věk žen je "privilegiem z dřívějších časů".

...

Základní důchodový věk může být a obvykle je doplněn nižším důchodovým věkem pro zvláštní skupiny osob, vykonávajících zvlášť náročná zaměstnání, vedoucí k rychlejšímu opotřebení organismu, popř. provozovatelná jen po omezenou dobu. Patří sem např. zvláštní důchodový věk pro horníky, s případným rozčleněním této profese podle náročnosti. Takováto diference majíisté oprávnění, z pohledu sociálního důchodového pojištění samozřejmě za předpokladu zásadního uplatnění konceptu invalidity i zde. V řadě zemí existují pro tyto zvláštní skupiny zaměstnanců samostatné systémy sociálního zabezpečení. Postoj k této otázce úzce navazuje na celou koncepci sociálního zabezpečení včetně konstrukce dávek. Obecně je možné řešení jak v podobě zvláštního systému sociálního pojištění, tak i v rámci jednotného základního systému sociálního zabezpečení a v neposlední řadě i v zásadě jednotný základní systém, případně doplněný připojištěním.

...

Čekací doba, tj. doba potřebná pro získání nároku na plný starobní důchod, je ve světě v rozmezí od 5 do 45 let, v tom nejčastěji 15-20 let. Univerzální systémy obvykle nemají ustanovení o čekací době. U nás je základní čekací doba 25 let a z pohledu zvyšování důchodového věku ji lze prodloužit, např. na 30 let. Čekací doba může být vyjádřena jako doba placení pojistného, nebo jako odpracovaná doba. Do doby zaměstnání či pojištění se obvykle započítávají i některé další doby - tzv. náhradní doby. V této souvislosti je též

důležité, od kterého roku věku osoby se počítá čekací doba. U nás je to od 18 let. Zápočet určité doby péče o děti do doby pojištění či zaměstnání se praktikuje v řadě zemí - v rozdílné míře. Tento zápočet však není samozřejmostí - jako jinde i zde závisí na koncepci sociální a rodinné politiky. Např. v USA byly návrhy na uznání výchovy dětí a péče o domácnost pro účely sociálního důchodového pojištění zamítnuty Kongresem. Podle českého zákona o sociálním důchodovém pojištění patří mezi náhradní doby pojištění péče o dítě ve věku do čtyř let (nebo do 18 let, je-li dítě dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči). Ve vztahu k zahraničí jde o velkorysou úpravu. Obdobným institutem je zápočet doby studia na střední a vysoké škole jako doby pojištění či zaměstnání. Podle našeho zákona se započítávají doby účasti na pojištění osob, které se soustavně připravují na budoucí povolání studiem na střední nebo vysoké škole v ČR, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let. V Německu platí obdobné ustanovení - započítává se maximálně 7 roků od věku 16 let. Z liberálního pohledu vede tento institut k "perverznímu přerozdělování" : studuje se převážně za peníze daňových poplatníků, absolvent je vybaven drahocenným lidským kapitálem, který je jeho majetkem. Navíc jsou mezi studenty více než proporcionalně zastoupeny děti bohatých rodičů. "Redistribuce v zákonném důchodovém pojištění zvýhodňuje tedy ty, jejichž příjmy a majetek i bez toho by měly ležet daleko nad průměrem".

Vostatek, J. (1997). Sociální důchodové pojištění versus povinné spoření na stáří. Str. 63 – 66. In. Acta Oeconomica Pragensia. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí v České republice. Praha: Vysoká škola ekonomická.

### *Průběžné versus kapitálové financování*

V sociálním důchodovém pojištění původně existoval systém kapitálové úhrady, tedy to, co je dnes označováno za "kapitalizaci" či "kapitálové financování". Vyšlo se prostě z konstrukce soukromého životního pojištění, v němž se - až na výjimky, které zde nejsou směrodatné - vytvářejí pojistně technické rezervy. Jejich smyslem je pokrýt budoucí závazky pojišťovny, po odpočtu budoucích příjmů z pojistného. Vše při zohlednění faktoru času v podobě technické úrokové míry. Kapitálové financování se při vzniku sociálního důchodového pojištění považovalo za samozřejmost.

Většina zemí uplatňujících model sociálního pojištění upustila od kapitálového financování. Rozhodujícími objektivními faktory byly světové války a inflace, připojit je sem možno i dopady hospodářských krizí. Jako důvod proti tvorbě rezerv v sociálním důchodovém pojištění se uváděl i jejich skutečný či potenciální rozměr - instituce sociálního pojištění byly či by byly rozhodujícími institucionálními investory. V praxi jim to stát ulehčil tím, že tyto instituce odebíraly velké objemy státního dluhu - takže rezervy stejně využíval stát. Kromě toho je zde obecná otázka, zda je v systému sociálního pojištění (významná) tvorba rezerv nutná a potřebná - když jeho zcela rozhodujícím příjmem je pojistné, které patří mezi daně a budoucí příjmy sociálního pojištění jsou z tohoto právně ekonomického pohledu podloženy autoritou státu. Odpověď zní, že tvorba rezerv není nezbytná. Pokud by teorie došla k závěru, že tvorba rezerv je nutná, pak lze diskutovat o možnostech této tvorby v rámci systému sociálního pojištění. Z technického hlediska to není žádný problém. Jediným zásadním problémem je, aby tyto prostředky nebyly využívány jinak než výhradně k potřebám financování důchodů nikoliv tedy k financování jiných veřejných programů, nebo ke zvyšování dávek sociálního pojištění.

Při porovnávání průběžného a kapitálového financování starobních důchodů vycházejí experti Světové banky z teze, že když míra růstu výdělků plus růst pracovních sil klesne pod úrokovou míru, pak je výhodnější (výnosnější, levnější) systém s kapitálovým financováním - a naopak (s. 88). Tato teze neříká o nic více a o nic méně než to, že když budeme mít vedle sebe dva systémy - jeden průběžný a druhý kapitálový - pak za jinak stejných podmínek vyjde v každém z těchto dvou systémů financování jiná sazba pojistného podle toho, která ze dvou veličin bude vyšší. Z výsledku porovnání nevyplývá, že je nutno přejít od jednoho systému ke druhému. Vyjde-li nižší sazba pojistného pro systém kapitálového financování, pak z toho nevyplývá - v duchu neoklasické teorie růstu - že změna z průběžného systému na kapitálový bude efektivní v paretoevském slova smyslu. Teze není plně správná. (Holzmann 1993). I kdyby uvedená teze obecně platila, musíme vzít na zřetel velmi omezené možnosti prognózy relevantních faktorů na dobu několika generací - jen v odpovídajícím, dlouhém časovém horizontu můžeme naplňovat uvedenou tezi a pokoušet se ji prakticky uplatnit. Myslím, že bez dalšího mohu udělat závěr, že podle uvedené teze se nelze rozhodovat o reformě financování sociálního zabezpečení.

Závažnější je teze, že kapitálově financovaný systém, pokud je odpovídajícím způsobem spravován, má silnou přednost před průběžně financovaným systémem v oblasti spoření a kapitálového trhu (s. 93). Východiskem k této závažné tezi je úvaha, že průběžné financování může vést k únikům a k distorzím v nabídce práce, zejména v rozvojových zemích s velkým



neformálním sektorem a slabým daňovým aparátem. Tato možnost vychází z toho, že průběžný systém "láme tržní spojení mezi dávkami a příspěvky" (s.92). Výsledkem je nižší úroveň úspor a nepříznivý dopad na ekonomický růst. Když si odmyslíme to, že uvedená teze o negativním působení průběžně financovaného systému na růst má platit zejména v rozvojových zemích s velkou paralelní ekonomikou a slabou daňovou exekutivou, pak lze v první řadě uvést, že existuje rozdíl mezi sociálním pojištěním a státním zaopatřením - pokud jde o vazbu příjmů a výdajů. U státního zaopatření skutečně žádná vazba neexistuje, neboť to je ex definicione jen rozpočtovým výdajovým programem: nemá vlastní příjmy, resp. poživatelé dávek zde neplatí příspěvky na sociální zabezpečení. Naproti tomu v sociálním důchodovém pojištění existuje podstatná vazba mezi pojistným a důchody - úměrně využití zásady ekvivalence. Není to sice "tržní vazba", ale je to vazba zásadní. Ve skutečném systému sociálního pojištění je tato vazba podstatná.

Má použití kapitálově financovaného systému vliv na objem úspor? Sami experti Světové banky uvádějí, že přestože se řada autorů v empirických studiích snažila ověřit vliv systému sociálního zabezpečení na tvorbu úspor, jsou výsledky neprůkazné. Zčásti je tomu tak proto, že je obtížné určit, co by lidé za jiných podmínek uspořili (s. 92). V tom je shoda s jinými experty. Jedním z příkladů je vývoj v Chile, kde míra úspor po zavedení systému nyní doporučeného experty Světové banky poklesla a až po dlouhém období se opět téměř vrátila na úroveň před reformou důchodového systému. Přestože vliv kapitálově financovaného systému na tvorbu úspor je neprůkazný, experti Světové banky nicméně dělají závěr, že povinný kapitálově financovaný systém pravděpodobně vede k vyšší míře úspor než průběžně financovaný systém. Prostě se jim to zdá nevyhnutelné. Úvahu zakončují již uvedenou tezí: kapitálové financování je značně výhodnější než průběžné financování. Sled úvah expertů Světové banky je pozoruhodný a celou konstrukci nelze vůbec vědecky obhajovat. Přitom samozřejmě jistý vliv akumulace rezerv na úspory je možný - ale netroufám si z toho dělat jakýkoliv podstatný závěr pro výhodnost kapitálového či průběžného financování.

Empirická šetření ukazují, že fondový systém má pravděpodobně malý (pokud má vůbec nějaký) význam na ekonomický růst. Fondové řešení je nepřímé svým mechanismem, kontroverzní svým výsledkem a asi má v každém případě jen druhořadý efekt. Bylo by tudíž vysoce nebezpečné si představovat, že by se uchopením fondového systému jednoduše vyřešil demografický problém. Navíc hlediska efektivnosti směřují silně k veřejné úloze zejména u indexace. Hledisko efektivnosti znamenající podstatný veřejný zásah v podobě průběžného financování je tudíž silné. Tento argument akceptuje, že je pro lidi vhodné využívat státu jako kolektivní instituce pro spoření a pojištění tam, kde je schopen plnit tyto funkce levněji a efektivněji než jakákoliv soukromá alternativa. To neznamena, že systémy s průběžným financováním nikdy nic marnotratně nenaslibovaly. Ale hledisko efektivnosti, vyžadující státní zásahy, je při nejmenším protiváhou argumentů o vládním selhání. (Barr 1993).

V posledních desetiletích se sice hovoří o potřebě uplatňovat aktivní rodinnou politiku, ale do dnešní doby není na mezinárodní úrovni jednotně stanoveno a vymezeno, co je vlastně obsahem rodinné politiky. Doposud nebyla formulována jednotná **definice rodinné politiky**. Např. německý specialista H. Lampert uvádí následující definici rodinné politiky: "Rodinná politika zahrnuje soubor opatření a zařízení, se kterými nositelé této politiky sledují cíl chránit a podporovat rodinu jako instituci, která plní pro společnost nepostradatelné funkce". Podle S. Prestoná by rodinná nebo populační politika měla manželským dvojicím poskytovat prostředky k vytvoření rodiny s takovým počtem dětí, jaký si dvojice přeje na základě svobodného rozhodnutí. Státní rodinná politika by měla být založena na předpokladu, že rodiče sami jednájí zpravidla v nejlepším zájmu svých dětí. V současnosti je rodinná politika ve většině evropských zemí chápána a i prakticky uplatňována jako podpora poskytovaná rodinám s dětmi v rámci systému sociální politiky.

...

Konkrétní rodinná politika v jednotlivých státech může sledovat více cílů, které se vztahují, kromě rodiny jako celku, také na jednotlivé skupiny rodin, které mají určité potřeby, nebo trpí zvláštním zatížením. V zásadě je hlavním **cílem rodinné politiky** zmírňování narůstajících nákladů rodin při opatrování mladé generace především prostřednictvím principu sociální solidarity, principu sociální spravedlnosti a principu sociální garance /rodiny s dětmi, s nevýdělečně činnými, zdravotně poškozenými atd./. Nástroje rodinné politiky pak jsou především přímé peněžní transakce, daňové výhody a poskytování veřejných statků /nepřímá finanční pomoc, slevy a výhody/. K důležitým cílům rodinné politiky může patřit také posílení společenské vážnosti rodin a manželství, ochrana svobodného a všestranného rozvoje individua v jeho rodině a zachování a zlepšování podmínek pro optimální vývoj dětí. Další cíle rodinné politiky mohou sledovat slučitelnost rodinné funkce a zaměstnání, kde je prostor i pro zaměstnavatelské aktivity, které mohou nástroji personálních politik /např. flexibilita pracovního času/ podporovat pracovní svět rodičů a napomáhat tak k výhodnějšímu sladění rodičovského poslání a pracovních aktivit občanů.

Současná demografická situace České republiky je ovlivněna vývojem během druhé světové války a těsně po ní. Během tohoto období sice nedošlo k významné změně struktury populace, ale k podstatnému snížení jejího stavu v důsledku válečných ztrát Němců a jejich odsunu v poválečných letech. Celkový pokles ne německého obyvatelstva způsobený likvidací českých Židů, Romů, popravami a poklesem porodnosti se odhaduje na 200 až 210 tisíc. Tento pokles byl následně kompenzován v prvních poválečných letech, kdy byla porodnost významně vyšší. Ke stagnaci došlo koncem 60. let, ale hned začátek let sedmdesátých je charakteristický vyšší porodností, kterou částečně podpořil i rozvoj sociálních dávek a služeb. V tomto období se mnoho dětí narodilo vzhledem k věku matky dříve, než by se dalo očekávat. V období od konce války po rok 1989 převládl východoevropský typ demografického chování vyznačující se vysokou a časnou sňatečností a zároveň zvýšenou rozvodovostí.

Česká republika za uplynulých deset let prošla vývojem od východoevropského typu k západoevropskému. Projevuje se to zejména odkládáním sňatku u mužů (nyní 28) i žen (25) a věkem matky při narození prvního dítěte (z 22,5 roku na 24,5). Sňatkový věk je však u obou pohlaví ještě o 2 roky nižší než v západní Evropě. Je tedy možné očekávat jeho další zvyšování. Zároveň došlo k prudkému poklesu sňatečností i porodnosti a růstu počtu dětí narozených mimo manželství. Zatím není jasné, zda pokles sňatečností a porodnosti je trvalý nebo dočasný trend, který bude v následujících letech kompenzován. Česká republika patří v současné době spolu s Lotyšskem a Španělskem mezi tři země s nejnižší úhrnnou plodností (1,2).

V polovině roku 2000 žilo v České republice 10,27 milionu lidí, z toho 16 % ve věku do 14 let, 70 % ve věku 15 až 64 let a 14 % ve věku 65 let a více. Podle odhadů by se mělo v roce 2000 narodit 9,1 a zemřít 10,9 lidí na 1000 obyvatel. I přes kladné migrační saldo, které by mělo dosahovat téměř 1 člověka na 1000 obyvatel, by celkově mělo dojít k poklesu populace o přibližně 8400 obyvatel. Tento trend trvá již od roku 1994, kdy naposledy došlo k růstu středního stavu obyvatelstva. Příčinou poklesu je snižování počtu narozených dětí, které začalo v letech 1988 až 1990 na hodnotě přibližně 130 000 dětí a dospělo k současným 90 000 již přibližně v roce 1996. Souběžně s poklesem narozených dětí se snižuje i úmrtnost, která ovšem neklesá takovým tempem, a není tedy schopna kompenzovat nižší porodnost. Pro 90. léta je charakteristický i pokles počtu uzavřených sňatků a růst počtu rozvodů. Klesá podíl manželství uzavíraných mezi dvěma svobodnými osobami. Pokles vstupů do manželství je částečně dán nedostupností bydlení. Stále více roste sociální osiření dětí, kdy rodinu v 90 % případů opouští otec. Tyto trendy samozřejmě rovněž přispívají k poklesu počtu narozených dětí.

Po roce 1989 došlo k otevření hranic, s čímž souvisí vznik nových možností zejména pro mladé lidi v podobě studia, zaměstnání i pobytu v zahraničí. S tím souvisí rovněž emigrace, která ovšem není v současné době evidována a je pouze odhadována na zhruba 200 tisíc lidí za posledních deset let. Naopak imigrantů přichází do naší země přibližně 10 tisíc ročně, což i s jejich dětmi narozenými v naší zemi představuje přibližně přírůstek 220 tisíc osob. Česká republika patrně nebude v nejbližší době patřit mezi hlavní cílové země uprchlíků z rozvojových zemí, i když tento trend nelze vzhledem k možnému přijetí do Evropské unie a předpokládanému růstu hospodářství, které by se mělo okolo roku 2010 vyrovnat Řecku a Portugalsku, úplně vyloučit. Spíše však půjde o uprchlíky, kteří původně naši zemi volili jako tranzitní a o statut uprchlíka požádali v naší zemi až po neúspěšném pokusu pokračovat dále

na Západ. Rovněž není vyloučeno, že budou přicházet další skupiny Čechů žijících v zahraničí, a to hlavně v méně vyspělých zemích.

...

Střední délka života s výjimkou 60. let v naší zemi trvale roste, je nejvyšší z východoevropských zemí a začíná se přibližovat některým zemím západní Evropy. Podle odhadů demografů bude česká populace v roce 2050 mezi třemi nejstaršími evropskými populacemi (společně s italskou a španělskou). V roce 2015 bude 14,2 % populace ve věku do 14 let a 25,0 % nad 60 let. Ve srovnání s rokem 1998 to znamená pokles o 20 % ve skupině do 14 let a nárůst o více než 40 % ve skupině lidí od 60 let. Riziko zestárnutí populace představuje velká ohrožení pro ekonomický a sociální systém země, neboť by došlo k poklesu tvorby společenských zdrojů a národního bohatství a z toho plynoucího chudnutí společnosti a k možnému prudkému růstu rozdílu mezi chudými a bohatými. Tento problém vůbec není vzdálený. Již po roce 2000 začne ubývat lidí v produktivním věku, neboť začnou do starobního důchodu odcházet silné poválečné ročníky, které budou pouze částečně kompenzovány ročníky narozenými v 80. letech. Index ekonomického zatížení tedy začne pomalu růst.

V České republice se ke křesťanským církvím hlásí přibližně 44 % obyvatel. Podle sociologických průzkumů jich je však pouze pětina praktikujících. Rodiny těchto lidí jsou z demografického pohledu zajímavé vyšším počtem dětí. Většina obyvatel země žije ve městech, z toho přibližně třetina obyvatel žije v 10 největších městech. Zároveň existuje velký počet velmi malých obcí, ve kterých ovšem žije pouze malé procento obyvatelstva. V obcích s méně než 10 000 obyvateli žije jen 12 % obyvatelstva. Postupně se vyrovnává počet bytových, společně hospodařících a cenzových domácností. Přibližně čtvrtinu všech domácností tvoří domácnosti jednotlivců. Klesá průměrný počet členů domácnosti.

Domov bývá sice často idealizován jako oáza jistoty a štěstí, ale přitom se stal nejnebezpečnějším místem v moderní společnosti. Statisticky vzato dochází k fyzickému napadení daleko častěji doma než na ulici a každá čtvrtá vražda (přinejmenším ve Velké Británii) se odehrává "v rodinném kruhu". Jde opět převážně o mužskou záležitost, i když je nutno říci, že násilí vůči malým dětem a manželům se někdy dopouštějí i ženy. Nejčastějším terčem fyzického násilí jsou děti, především dokud jsou velmi malé (do šesti let). Na druhém místě je pak napadení ženy ze strany partnera.

Někdy se setkáváme s tvrzením, že ženy v násilí vůči partnerům a dětem příliš nezaostávají za muži. Násilí ze strany žen je však většinou omezené a jednorázové; jen málokdy vede k těžké újmě na zdraví. Často se setkáváme s týranými ženami, které jejich muži pravidelně a surově bijí, ale ne s týranými muži. Pokud se muži dopouštějí fyzického týrání dětí, je rovněž pravidlem, že to dělají systematictěji a že jejich počínání má dlouhodobé následky.

Proč se násilí v rodině objevuje tak často? Podílí se na tom několik faktorů. Jedním z nich je intenzita emocí a blízký vztah mezi členy rodiny, v němž se často mísí láska a nenávisť. Hádky, které propuknou v domácnosti, mohou vést k daleko většímu antagonismu než v kterémkoli jiném sociálním kontextu. K prudkým sporům mezi partnery anebo mezi rodiči a dětmi mohou vést i zdánlivě malicherné záminky. I muže tolerantního k excentrickým projevům cizích lidí často rozčilí, když jeho žena na veřejnosti moc mluví nebo prozradí něco, co mělo zůstat v tajnosti. Druhou příčinou je to, že násilí v rodině bývá do-jisté míry tolerováno nebo dokonce schvalováno. Jeho sociálně přijatelná forma je sice poměrně omezená, ale může snadno přerůst v něco horšího. Facka, kterou dá rodič dítěti, se většinou ani nepovažuje za "násilí". Kdyby ovšem dítě zpolíčkoval cizí člověk v obchodě, protože by nesouhlasil s tím, co dělá nebo říká, bylo by to považováno za nepřijatelné.

V minulosti bylo podobně tolerováno i to, když muž bil svou ženu. V různých kulturách to dokládá řada "žertovných" přísloví (například v Anglii se říkalo, že ženu a koně je nutno tlouci co nejvíce). Dnes mají ženy větší právní ochranu než dříve, ale násilí tohoto typu je stále velmi rozšířeno. Někdy se mylně soudí, že jde převážně o násilí menšího kalibru, ale svědectví z útulků pro týrané ženy vypovídají o něčem jiném.

Přestože se jejich právní postavení zlepšuje, nebývá pro týrané ženy snadné využít zákonných prostředků. Velmi často na tom má svůj podíl i postoj policie, která obvykle vychází ze zásady "nevměšovat se do rodinných hádek". Je-li v takových situacích přivolána, omezí se obvykle jen na to, že "hádku" uklidní, aniž zahájí trestní stíhání. Pro ženy žijící s násilnickým partnerem je mnohdy těžké opustit domácnost z řady ekonomických a sociálních důvodů, k nimž patří i zodpovědnost za děti. Úřady občas podezřívají ženy, které si přicházejí stěžovat na týrání, z účelového přehánění, jehož cílem je co nejrychleji získat nový byt.

Na pracovišti a vůbec na veřejnosti dnes již všude platí, že nikdo nesmí uhodit jinou osobu - bez ohledu na to, zda se chová přijatelně, nebo ne. V rodině tomu tak není. Podle průzkumů zastává značné procento manželských dvojic názor, že za určitých okolností je rána legitimním řešením. Asi čtvrtina amerických mužů si například myslí, že existují důvody, které opravňují muže, aby svou manželku uhodil. O něco menší procento jich pak souhlasí s tím, že takový dobrý důvod může mít i žena (Greenblat, 1983).

Násilí v rodině nicméně odpovídá také obecnějšímu sklonu k násilnému jednání. Mnozí muži, kteří týrají své děti nebo manželky, se dopouštějí násilí i v jiném kontextu. Jedna studie o týraných ženách například ukázala, že většina jejich manželů měla v anamnéze také násilné jednání vůči jiným osobám: plných 80 procent jich dokonce bylo alespoň jednou zatčeno pro násilné jednání mimo rodinu (Fagac. a spol., 1983).

### *Definice vzdělávací politiky*

Vzdělávací politika je mladá, ale značně obsáhlá disciplína. Čerpá z mnoha vědních disciplín (ekonomie vzdělání, sociologie vzdělání, pedagogiky, politologie, veřejné správy a veřejné politiky), takže literatura na toto téma je značně nesourodá. Pařízek (1993) vymezil **vzdělávací politiku** státu jako "... principy, priority a metody rozhodování o vzdělávacích institucích. Toto rozhodování zahrnuje strategické cíle rozvoje vzdělání, legislativní rámec vzdělávacích institucí, způsob financování, stanovení cílů a obsahu výchovy, ovlivňování podmínek činnosti vzdělávacích zařízení a způsob kontroly. Vzdělávací politika je začleněna do celospolečenských a skupinových priorit. Působí na instituce školské, v nichž je uplatněna potvrzující moc státního aparátu, na mimoškolské vzdělávací instituce (kulturní, duchovní, tělovýchovné, výrobní a zájmové pro volný čas), na výchovu v rodině a v neformálních skupinách. Působení je přímé a nepřímé." Kalous a jeho tým definoval vzdělávací politiku o něco stručněji a úžeji, a to jako: "Principy, priority a metody rozhodování vztahující se k uplatňování společenského vlivu na vzdělávání. Toto rozhodování zahrnuje strategické záměry rozvoje vzdělávání, legislativní rámec činnosti vzdělávacích a vzdělávaných subjektů, způsob financování, vymezení vzdělávacích cílů a obsahů, stimulování a ovlivňování činnosti vzdělávacích. Subjektů a způsob jejich kontroly" (Rozvoj vzdělávací politiky, 1994).

Vzdělávací politiku lze stručně vymezit také jako řízení vzdělávací soustavy. **Vzdělávací soustavou** přitom rozumíme souhrn všech škol a vzdělávacích institucí, včetně institucí podpůrných (výzkumných, poradenských, informačních), institucí kulturně osvětových (muzea, knihovny, galerie, zoologické a botanické zahrady apod.), které jsou potřebné k zajištění vzdělávání. V širokém pojetí pojmu se zahrnuje i působení hromadných sdělovacích prostředků. (Palán, 2002: 236) Oproti tomu **školská politika** je užší termín, který znamená řízení školského systému. Školský systém (školství) je vymezen jako soustava škol a školských zařízení a podpůrných struktur, které poskytují vzdělávání a jsou státem uznány jako školské instituce (tj. vymezeny zákonem nebo jiným právním předpisem).

Stejně jako veřejná politika, má vzdělávací politika jak objektivní (nehodnotovou), tak normativní (hodnotami podmíněnou) stránku. Jako vědní disciplína se vzdělávací politika zabývá analýzou procesů, aktérů a jejich zájmů, institucionálního, legislativního a ekonomického rámce a širším společenským kontextem, do kterého je vzdělávací soustava zasazena. Oproti sociologii vzdělávání, pedagogice a dalším disciplínám se však liší tím, že je vědou spíše aplikovanou a snaží se produkovat poznatky, které lze bezprostředně využít v politické praxi. Zvláštní důraz je tedy kladen na mechanismy a proměnné, které lze nějakým způsobem ovlivnit politickým rozhodnutím (např. počet žáků ve třídách, časová dotace jednoho divých předmětů, počty žáků na různých typech škol atd.). Jako sociální praxe se vzdělávací politika zabývá návrhem tvorby a realizací politiky a prosazováním veřejného zájmu v oblasti vzdělávání a výchovy. V tomto případě vstupují do hry hodnoty a představy o tom, co je a co není ve veřejném zájmu. Vzdělávací politika je vskutku také politikou plnou odlišných názorů, hodnot a zájmů. Konflikty o cílech a prostředcích jsou běžné: Je správné, že děti odcházejí na víceletá gymnázia již v jedenácti letech? Jak daleko má jít integrace studentů a dětí s nějakým typem handicapu do běžných tříd? Má se na veřejných vysokých školách platit školné? Tyto a mnohé další otázky nelze odpovědět čistě na základě odborné analýzy, protože v sobě obsahují hodnotové otázky o tom, co je správné, žádoucí a spravedlivé.

Co je tedy reálným obsahem vzdělávací politiky? Odpověď záleží na tom, jak budeme chápat slovo politika (policy). V úzkém slova smyslu je vzdělávací politikou pouze sada norem zákonů a dalších právních předpisů) a vládních koncepcí a strategií, které upravují chod vzdělávací soustavy a vymezují rámec pro chování vzdělávacích institucí. Veřejná politika však nekončí stanovením předpisů a záměrů. Také lidé a instituce, kteří politiku implementují a uvádějí v činnost, činí mnoho rozhodnutí, kterými danou politiku aktivně vytvářejí. Tento obecný poznatek je zvláště platný ve vzdělávací politice. Vzdělávací instituce mají obecně velkou míru volnosti ve způsobu realizace obecně stanovených cílů - většinou rozhodují o pravidlech přijímání studentů, o organizaci výuky, personálních otázkách, ale do značné míry také o samotném obsahu edukace. Hranice mezi tvorbou a implementací politiky tak může být zavádějící. V tomto kontextu tedy chápeme vzdělávací politiku široce - nejen jako právní normy a další veřejně politické dokumenty vymezující chod vzdělávacích institucí, ale také jako reálné procesy v nich probíhající a jejich výsledky.



Vzdělání hrálo ve vývoji české společnosti většinou významnou úlohu a těšilo se vysoké prestiži. Naše školství absolvovalo však ve srovnání se Západem dosti odlišný vývoj. Ještě kolem roku 1950 se tehdejší Československo řadilo k zemím s vysoce rozvinutým vzdělávacím systémem a česká populace patřila k jedné z nejvzdělanějších. Vzdělávací systém se již tehdy orientoval především na vzdělání pro nejširší vrstvy obyvatelstva s důrazem na silný středoškolský sektor a menší význam byl přikládán kvantitativnímu rozvoji vysokého školství. Současná institucionální podoba a struktura vzdělávacího systému má tak velmi hluboké kořeny. Celkově je v ČR vysoká účast na středním vzdělávání, které ukončuje 92 % mladých lidí, což je jedno z nejvyšších čísel v Evropě (průměr EU je 69 %). Vcelku se však účastníme vzdělání asi o 2 roky kratší dobu, než je průměr OECD (14,7 oproti 16,7 let), a účast lidí ve vzdělání s rostoucím věkem prudce klesá, takže např. mladých lidí ve věku 24 let se u nás dále vzdělává pouze 5 %, zatímco průměr zemí OECD činí 17 %.

Po roce 1989 došlo k významným změnám v počtech žáků i škol a zejména v jejich struktuře. Silně poklesl počet žáků středních odborných učilišť a naopak rychle narostl počet žáků středních odborných škol a škol tohoto typu samotných. Stagnoval počet středních všeobecně vzdělávacích škol (gymnází). Ve středním školství výrazně poklesl zájem o jeho nejnižší stupně (zejména učební obory zakončené pouze výučním listem) a došlo k přesunu značné části studentů do středních odborných škol zakončených maturitou. Ty se u nás tradičně těší, ve srovnání se středními školami v západních zemích, značné oblibě, a to především proto, že jejich absolvování umožňuje jak vstup na vysokou školu, tak do zaměstnání. Značným problémem je nízký podíl žáků ve středních všeobecně vzdělávacích školách. V obecném proudu, tj. na gymnáziích, studuje pouze 17 % mladých lidí (9 % z celku na víceletých), což je ve srovnání se zeměmi OECD vůbec nejméně (průměr asi 50 %). Pro mnohé je malý podíl gymnázií v rozporu se současným vývojem, který požaduje co nejširší všeobecné vzdělání. Dalším problémem je znovuzřízení víceletých gymnázií, která podle expertů významně zvyšují nerovnosti ve vzdělávání. Rozdělovat děti na úspěšné a neúspěšné již v jedenácti letech se zdá být příliš brzy, protože v tomto věku o úspěchu dětí rozhoduje převážně jejich sociální a kulturní zázemí spíše než vrozené schopnosti. Dochází k prohlubování rozdílů mezi různými typem škol již na nižším stupni sekundárního vzdělání. Na jedné straně elitní gymnázia pro sociálně privilegované, na straně druhé zbytkový druhý stupeň základních škol. Přes snahu ministerstva o zrušení víceletých gymnázií i opakovanou kritiku expertů je veřejné mínění výrazně pro zachování víceletých gymnázií.

I přes značný vzestup počtu studentů po roce 1989 se přístup k terciárnímu vzdělání (vyššímu a vysokoškolskému) ukazuje jako velmi nedostatečný. Vzhledem k demografickým trendům, zvýšené ekonomické návratnosti studia i tzv. odložené poptávce (těch, kteří nebyli v minulých letech přijati) poptávka po studiu na vysoké škole každoročně výrazně převyšuje nabídku. Na začátku devadesátých let byla šance na přijetí více než poloviční (53 %), dnes činí asi 42 %. Jen asi 10 % mladých lidí do 34 let věku se účastní terciárního vzdělání a nic nenaznačuje, že by v nejbližších letech došlo k zásadnímu obratu i přes umožnění vzniku soukromých vysokých škol dle zákona z roku 1998. Novelizace školského zákona v roce 1995 legalizovala vznik vyšších odborných škol, nikoli však jako formy vysokoškolského studia. Jejich počet velmi rychle narostl a narůstá, avšak jejich postavení ve vzdělávacím procesu je velmi nejasné. Vyšší odborné školy jsou svou kvalitou i zaměřením nesmírně různorodé. Může jít však o dobré podhoubí pro vznik nových vysokých škol neuniverzitního typu.

Jedním z hlavních cílů vzdělávání je zvyšovat sociální mobilitu ve společnosti tak, aby o úspěchu v životě rozhodovalo především úsilí a schopnosti jednotlivce, a nikoli zděděná privilegia (např. finanční situace rodiny či její vysoký kulturní kapitál). Míra nerovnosti v přístupu ke vzdělání se metodologicky zkoumá porovnáním vzdělání rodičů se vzděláním jejich dětí a zjišťuje se, nakolik vzdělání reprodukuje samo sebe. Výsledky ukázaly, že nerovnosti v mezigenerační reprodukci vzdělání jsou u nás daleko vyšší než v zemích EU. Tak např. v ČR mají šanci studovat vysokou školu jen 4 % dětí z rodin, ve kterých živiitel rodiny nedosáhl maturity, oproti 39 % pravděpodobnosti, že na vysoké škole bude studovat dítě z vysokoškolské rodiny. Jinak řečeno, v ČR mnohem výrazněji než jinde, lidé s vyšším vzděláním také pocházejí z rodin s vyšším vzděláním. Naše školská soustava má tendenci nerovnosti způsobené rozdílným rodinným zázemím spíše zvětšovat než zmenšovat. Významný vliv rodiny na vzdělávací úspěch se projevuje již na středních školách, kde žáci z vysokoškolsky vzdělaných rodin dosáhli ve výsledcích různých testů již o 24 % lepšího skóre než žáci, jejichž rodiče nemají maturitu. výsledky testů z matematiky a přírodních věd jsou u nás ze všech sledovaných zemí nejvíce sociálně podmíněny - dokonce více než v USA. Příčiny této autoreprodukce vzdělávacích nerovností lze shledat zejména v institucionální struktuře školství, protože výsledky v testech velmi silně korelovaly s typem studované školy (gymnázium, střední odborná škola, střední odborné učiliště). Naše střední školství je ve srovnání se Západem mimořádně selektivní - úzce spojuje sociální původ s typem studované školy (např. rodinu vysokoškoláků s gymnáziem). Malý počet studentů na gymnáziích i vznik víceletých gymnázií tento trend prohlubuje. Další příčinou vysoké nerovnosti v přístupu ke vzdělání je přístup k vysokoškolskému studiu, který je umožněn jen nevelké menšině. Hrdlo přijímacích zkoušek je příliš úzké a způsobuje, že děti z méně vzdělaných vrstev nemají možnost studovat a dohnat studenty z rodin privilegovaných. Konečně je třeba zmínit, že nerovnosti v přístupu ke vzdělání se vyskytují všude ve světě a přes snahu zmíněnou při výčtu globálních trendů se je daří redukovat jen nesnadno. K rovnosti přístupu ke vzdělání se západní země přiblížily především výrazným celkovým rozšířením vzdělávacích příležitostí, tedy např. rozvojem masového terciárního vzdělání. S nerovnostmi ve vzdělávání úzce souvisí i postoj společnosti ke studentům s postižením. V posledních letech se u nás rozšiřuje počet opatření pro integraci handicapovaných do hlavního proudu základního vzdělání, zatím má však ČR relativně vysoký podíl žáků zařazených do speciálních škol, což vede k řadě problémů, především pak k sociálnímu vyloučení a problémům s pracovním uplatněním.

Po roce 1989 nastala značná změna i v oblasti obsahů a cílů vzdělávání (kurikulu). Školy získaly značnou volnost v rozhodování o obsahu a zaměření a vznikla řada nových oborů i alternativních pedagogických iniciativ. Kurikulum v ČR je však také často kritizováno pro svou přetíženost, encyklopedičnost a akademičnost. Zatím se příliš nedaří zaměřovat kurikulum na tzv. klíčové kompetence (tj. integrované schopnosti a dovednosti, které jsou přenositelné a uplatnitelné v různých situacích). Podle výzkumů (např. tzv. Akční gramotnosti) se zatím nepodařilo překonat pasivní způsob získávání poznatků a odtrženost velké části vzdělávání od potřeb praxe.

Positivním rysem jsou decentralizační tendence v řízení školství. Velice záhy získali ředitelé škol rozsáhlé pravomoci, především v oblasti využívání finančních prostředků, personálních otázkách a realizaci kurikula. Od 1. 1. 2001 se ruší školské úřady, jejich kompetence se dočasně převádí, na okresní úřady a posléze na nově vzniklé kraje. S tím by měla vzrůst důležitost nepřímých mechanismů regulace (řízení prostřednictvím cílů) i účast sociálních partnerů na řízení. Jejich zapojování se sice zvyšuje, stále je však lze považovat za nedostačující.

### *Vzdělání a nová komunikační technika*

Šíření informačních technologií zřejmě ovlivní vzdělání v mnoha směrech, z nichž některé budou možná dosti zásadní. Nové technologie totiž ovlivňují charakter práce, protože některé typy lidských činností dnes nahrazují stroje. Sama dynamika technického rozvoje dnes vede k daleko rychlejší obměně zaměstnání, než tomu bývalo dříve. Vzdělání už nelze považovat za přípravné stadium před nástupem do pracovního procesu. S vývojem techniky se totiž mění i nároky na zaměstnance. I když budeme vnímat vzdělání zcela instrumentálně, jako osvojování dovedností potřebných k práci, panuje všeobecná shoda, že se v budoucnosti bude pracovník muset vzdělávat po celý život.

Jeden z návrhů, který zazněl ve Velké Británii, směřoval k vytvoření "studijní banky", na kterou by se lidé mohli obrátit víceméně v libovolné fázi svého života. Do této banky by vkládali peníze jak jednotlivci, tak stát a zaměstnavatelé. Později by za ně mohli dostat "vzdělávací kredity", zvýšené o podstatný úrok, které by jim umožnily získat nové technické a jiné schopnosti v rekvalifikačních kurzech.

Nikdo ještě nemůže s jistotou říci, co vlastně nová informační a komunikační technika přinese. Někteří autoři tvrdí, že v jejich důsledku zanikne daleko více pracovních míst, než bude nově vytvořeno. Nebude-li už pro všechny dostatek placené práce, přinese to moderní společnosti významné důsledky. Mnozí lidé nejen muži, ale i rostoucí procento žen - definují svůj život především podle práce, kterou vykonávají, a do značné míry od ní odvozují svou sebeúctu. Pokud bude v současné společnosti práce ubývat, stanou se takové postoje anachronismem. Mohou se zhoršit pocity zoufalství nebo bezmoci, které jsou typické pro dnešní nezaměstnané. Vzdělání by tu mělo hrát svou roli, ale nesmělo by při tom zůstat jen v podobě úzce pojaté kvalifikace a rekvalifikace. Muselo by mít vztah k širšímu spektru lidských hodnot a být nejen prostředkem, ale i cílem. Představovalo by plný a svébytný rozvoj osobnosti, sloužící jejímu růstu a sebepoznání. Na této myšlence, která se shoduje s humanistickými ideály vzdělání pocházejícími z děl filosofů-pedagogů, není nic utopického. Jako příklad mohou posloužit již existující "univerzity třetího věku". Slouží penzistům, kteří už nevykonávají placenou práci. Mnoho lidí se s odchodem do penze vyrovnává stejně těžko jako s nezaměstnaností; v mnoha směrech je to vlastně totéž. Univerzita třetího věku umožňuje starším lidem, aby se vzdělávali v těch oborech, které si sami vyberou, a rozvíjeli své zájmy podle libosti. Rozvoj informační techniky se však netýká pouze diskusí o budoucím charakteru práce, ale promítá se i přímo do vzdělávacího procesu.

### *Techniky vzdělávání*

Rozvoj vzdělání v moderním smyslu slova byl spojen s mnoha dalšími zásadními změnami, které probíhaly v 19. století. Jednou z nich byl rozvoj školy jako instituce. Mohli bychom se naivně domnívat, že školy a univerzity vznikly prostě jako reakce na rostoucí poptávku po vzdělání, ale ve skutečnosti tomu tak nebylo. Jak ukázal Michel Foucault, vznikly školy jako součást správního aparátu moderního státu a jejich "skrytým poselstvím" bylo ukázat děti a dostat je pod kontrolu.

Druhý zásadní vliv představoval rozvoj tisku a vznik "knižní kultury". Masová distribuce knih, novin a dalších tištěných materiálů byla pro rozvoj průmyslové společnosti právě tak

charakteristická jako stroje a továrny. Cílem školního vzdělávání bylo naučit každého číst, psát a počítat, aby měl přístup k tištěnému slovu. Nejtypičtější učební pomůckou ve škole je právě kniha, učebnice.

Podle názoru mnohých odborníků se toto všechno brzy změní v důsledku rostoucího používání počítačů a multimediálních technik ve vzdělávacím procesu. Asi „70 až 80 procent telekomunikačních pokusů prováděných při testování nových multimediálních technik se týká vzdělání nebo má alespoň nějakou vzdělávací složku“ (Kenwaya spol., 1995). Budou počítače, CD-ROMy a videokazety stále více nahrazovat učebnice? A zůstanou školy více či méně zachovány ve své současné podobě, jestliže už děti nebudou sedět v řadě a poslouchat paní učitelku, ale prostě si pustí počítač, aby se něco naučily?

Setkáváme se s tvrzením, že nové techniky nebudou pouze přívažkem k existujícímu způsobu vzdělání, ale že ho zcela změní a nahradí. Dnešní mladí lidé, kteří již vyrůstají v informační a mediální společnosti, jsou s těmito technikami obeznámeni daleko lépe než většina dospělých, nevyjímaje ani jejich učitele. Vyrůstá generace Nintendo. Někteří autoři hovoří o "revoluci v učebně", o nástupu "virtuální reality osobních počítačů" a učebně beze stěn. Jen stěží lze pochybovat o tom, že se multimediální techniky budou ve školství stále více prosazovat. Podporují to nejen politické strany, ale především podnikatelská sféra: velké mediální společnosti se dnes zaměřují i na školy, nejen na domácnosti. Například ve Spojených státech se jednu dobu zdálo, že se trh s osobními počítači pro soukromou potřebu již nasytil, ale pak se objevil nový vzdělávací software, který spotřebu znovu nastartoval. Firmy, které vytvářejí nové vzdělávací programy, hodlají k jejich šíření využít také internet: "Firma Jones International Ltd hodlá vytvořit virtuální Mezinárodní univerzitu, která bude dospělé, pracující populaci nabízet studium prostřednictvím internetu, kabelové a satelitní televize a videokazet. „Univerzity hrají ve vzdělávání zásadní roli, ale miliony potenciálních studentů žijících po vědomostech se k nim prostě nedostanou," říká její šéf Glenn R. Jones" (Kenway a spol., 1995, str. 18).

Podobně jako mnoho jiných oblastí sociálního života dnes i školství prochází změnami pod vlivem trhu a informační techniky. Globalizace si vynucuje snížení nákladů, jež vede k reformám ve školství, jako tomu bylo například ve Velké Británii za vlády konzervativců. Výsledkem tohoto tlaku je také rostoucí komercializace a tržní orientace vzdělání. I školy jsou nuceny k podobné "restrukturalizaci" jako obchodní a průmyslové podniky. Do oblasti vzdělávání budou stále více vstupovat lidé, jejichž činnost s ním dosud souvisela jen okrajově, anebo k němu neměli žádný vztah. Budou mezi nimi odborníci na telekomunikace, výrobci softwaru a programu kabelové televize, filmaři a dodavatelé technického vybavení. Jejich vliv nezůstane omezen pouze na školy a univerzity; už dnes jsou součástí zábavně-vzdělávacího průmyslu ("edu-tainment"), který v návaznosti na výrobu softwaru vytváří jakýsi paralelní vzdělávací systém.

Zda nové techniky skutečně přinesou tak radikální změny ve vzdělání, jak se občas tvrdí, zatím nemůžeme s jistotou říci. Někteří kritikové se obávají, že pokud opravdu budou mít tak velký dopad, povedou spíše k posílení nerovnosti ve vzdělání. K majetkové nerovnosti, která se dnes tak výrazně podepisuje na nerovných šancích studentů, by se mohla připojit i "informační chudoba". Zdá se, že "učebny beze stěn" jsou zatím hudbou budoucnosti a mnoho škol zatím trpí dlouhodobým nezájmem a nedostatkem finančních prostředků.

### *Bytový nedostatek v České republice?*

**Bydlení** je obecně považováno za jednu ze základních lidských potřeb. Ve všech zemích, bez ohledu na politické, kulturní, sociální či ekonomické rozdíly mezi nimi, proto také existuje nějaká forma bytové politiky, ať už formulovaná jako samostatná politika nebo implicitně přítomná v řadě jiných politik. Ačkoliv se konkrétní cíle bytových politik mohou značně odlišovat stát od státu, a také významně proměňovat v čase, panuje široká shoda o tom, co je jejich globálním cílem: zajistit přiměřeně kvalitní a dostupné bydlení pro místní obyvatele. Konstatování nutnosti zlepšit kvalitu a dostupnost bydlení je povinně přítomno v úvodních pasážích všech programů bytové politiky.

Sledujeme-li formulace cílů **bytové politiky** poněkud podrobněji, povšimneme si, že se, zvláště v nejvyspělejších zemích, postupem času důraz poněkud přesunuje od zajištění základní úrovně kvality bydlení (měřené zpravidla vybaveností bytů) k zajištění jeho dostupnosti. Je to do jisté míry pochopitelné, protože kvalita bytového fondu je již ve vyspělých zemích obecně dosti vysoká. To si uvědomuje jak veřejnost, tak odborníci, kteří mohou dokumentovat zlepšující se ukazatele vybavenosti bytů statistickými daty. Je sice pravda, že i po dosažení prakticky stoprocentní vybavenosti bytů úplným základním příslušenstvím a kvalitním vytápěním (což bylo po dlouhou dobu jedním z hlavních cílů "bytové politiky") je možné jejich kvalitu i nadále zlepšovat. V procesu kontinuálního zvyšování kvality tak budou vždy existovat byty, jejich vybavení nebude odpovídat momentálně platným standardům, nicméně problémy s podstandardní vybaveností bytů nebude ve vyspělých zemích již pravděpodobně nikdy chápána jako akutní problém, jako tomu bylo třeba před sto lety.

Pokud jde o samotnou **dostupnost bydlení**, podobné relativní uspokojení s dosaženým stavem nepanuje. I v nejvyspělejších zemích se autoři bytových politik či odborníci hodnotící situaci na trhu s bydlením zpravidla odvolávají na špatnou situaci v dostupnosti bydlení (či přímo bytový nedostatek) v zemi obecně nebo alespoň ve vztahu ke specifickým skupinám obyvatel. Tento jev je pozorovatelný prakticky nezávisle na tom, jak bohatý je stát, ve kterém je dostupnost bydlení posuzována. Stížností na špatnou dostupnost bydlení navíc neubývá v čase. Harold Finger (1969), vysoký úředník amerického ministerstva pro bydlení a rozvoj měst (Department of Housing and Urban Development), ve svém článku "The Housing Shortage" (Bytový nedostatek) z roku 1969 konstatuje, že cílů amerického Zákona o bydlení z roku 1949, který stanovoval za cíl dosažení "přiměřeného bydlení a vhodných životních podmínek pro každou americkou rodinu", nebylo dosaženo, přestože USA zažily v 50. a 60. letech období silného ekonomického vzestupu. Jako hlavní důvod bytového nedostatku Finger ve svém hodnocení situace výslovně uvádí nízkou intenzitu bytové výstavby nekorespondující s růstem počtu domácností. O dvacet šest let později uvádí Mark Kleiman (1995) ve svém přehledovém článku srovnávajícím dostupnost bydlení a bytovou politiku ve Velké Británii a Francii v 70. a 80. letech, že bytovou politiku nelze ani v jedné z porovnávaných zemí považovat za úspěšnou. To platilo pro Francii, která měla explicitně a ve formě zákona formulovanou bytovou politiku, a v níž se zpracovávaly oficiální střednědobé prognózy vývoje počtu domácností a potřeby výstavby nových bytů, stejně jako pro Velkou Británii, ve které naopak neexistovala žádná legislativa souhrnně definující cíle a prostředky bytové politiky, ani se v ní ve sledovaném období neprováděly žádné oficiální odhady počtu bytů, které by měly být postaveny.

Ačkoliv byla hodnocená 70. a 80. léta v tomto případě ekonomicky mnohem méně úspěšná než první dvě desetiletí po válce, a část problémů s bydlením proto byla přisuzována obecným ekonomickým potížím spojených s ropnou krizí, za hlavní důvod zhoršené situace na trhu s bydlením byla považována skutečnost, že se v obou zemích snížila intenzita výstavby, a začala tak zaostávat za růstem počtu domácností. Alois Anderle (2003) píše ve svém článku o nových demografických skutečnostech zjištěných při Sčítání lidu 2001 v České republice a jejich důsledcích pro bytovou politiku. Anderle zaznamenává zvyšující se kvalitu a vybavenost bytů, kriticky nicméně hodnotí změny v dostupnosti bydlení v posledním desetiletí 20. století. Své tvrzení o problémech s dostupností dokumentuje skutečností, že počty domácností ve zmíněné době rostly rychleji než počty bytů. Tři výše uvedené příklady jsou v některých rysech až překvapivě podobné. Ačkoliv popisují situaci ve třech různých historických obdobích druhé poloviny 20. století, ve čtyřech různých zemích odlišujících se momentálním stavem ekonomiky, situací na trhu s bydlením i vlastní bytovou politikou, všichni autoři hodnotí dostupnost bydlení shodně, tedy kriticky, a hlavně tak všichni činí na základě stejného kritéria (rychlejší růst počtu domácností než růst počtu bytů). Naskytá se tudíž otázka, jakou roli má při hodnocení dostupnosti bydlení výběr kritéria, kterým dostupnost poměříme, nebo, ještě obecněji, samotné chápání pojmů jako jsou "dostupnost bydlení", "bytová potřeba" či "bytový nedostatek".

*K současnému pojetí státní bytové politiky*

Cílem **státní politiky bydlení**, v devadesátých letech v České republice, je postupně vytvořit efektivně fungující trh bydlení, na kterém si každý občan bude moci zvolit bydlení odpovídající přiměřeně jeho preferencím a finančním možnostem. Politika bydlení by měla směřovat ke stavu, kdy je chápáno bydlení v tržní ekonomice jako statek, nebo služba, která je především soukromá. Znamená to, že významné části bydlení mají své ceny i své trhy, na kterých se s těmito statky nebo službami obchoduje.

Jedním z dílčích cílů bytové politiky státu je zvýšení dostupnosti bytů a proto chce státu do budoucna vydatněji podporovat občany, kteří mají v úmyslu iniciativně se podílet na vyřešení otázky vlastního bydlení. Kroky, které stát učinil pro zvýšení růstu výstavby by měly pomoci vytvoření rychlejšího procesu fungování trhu s byty, i když pochopitelně, vzhledem k již zmíněnému specifickému charakteru bytu jako statku, zřetelné zlepšení situace se projeví až s určitým časovým odstupem, protože dopad systémových změn v oblasti bydlení má dlouhodobý charakter. Jedná se o velice náročný posun, protože v uplynulých desetiletích neexistoval reálný trh s byty a neprováděla se adekvátní údržba a oprava bytového fondu. To vedlo k tomu, že přes poměrně významné přírůstky bytového fondu především hromadnou bytovou výstavbou, existoval vysoký úbytek bytového fondu a poptávka po bytech s jejich nabídkou se ve významných lokalitách nikdy nevyrovnala.

Bytová politika na konci devadesátých let se tak stala jednou z klíčových součástí hospodářské a sociální politiky vlády, která může napomoci těm, kteří jsou ochotni si sami pomoci a převzít podstatnou část odpovědnosti spojené s opatřením bydlení. Vzhledem k sociálnímu dědictví minulosti se však významná část občanů /podle současných průzkumů každý čtvrtý občan/ domnívá, že je povinností státu se jim postarat o bydlení a odmítá vzít na vědomí, že byt, či dům je i v těch nejvyspělejších zemích statek převážně soukromý, současně velmi nákladný a jeho pořízení je pro rodinu přirozenou, často největší celoživotní investicí, podloženou dlouholetými úsporami a prací.

Státní bytová politika nástroji **poptávkové strategie** může zvýšit penězi podloženou poptávku po bydlení a teoreticky i snížit ceny bydlení. Mohla by se však dopustit vážné chyby, pokud by se zaměřila pouze na podporu poptávky po bydlení. Na našem nově vznikajícím trhu existují totiž vážné bariéry pro růst nabídky bydlení a to zejména v nových domech a bytech, což je způsobeno jednak nedostatkem stavebních pozemků, jednak nedostatkem kapitálu stavebních firem podnikajících v tomto oboru /spolu s problémy nepřiměřeně dlouhých stavebních řízení a nefunkčnosti katastrálních úřadů/. Tato úzká místa nabídky by mohla způsobit, že růst poptávky po bydlení nakonec nepovede k ničemu jinému než k dalšímu růstu jeho ceny. Nedostatek stavebních pozemků je způsoben jednak obcemi, které bývají někdy velmi pomalé v přípravě územních plánů, a jednak vázáním mnoha potenciálních stavebních pozemků v zemědělském půdním fondu.

Již zmíněným problémem **nabídkové strany trhu bydlení** je nedostatek podnikatelského kapitálu v bytové výstavbě. Stavební firmy řeší situaci tím, že vybírají od klientů velké finanční zálohy, prakticky již při zahajování stavby, což může pro tyto klienty být velmi riskantní. Zde by mohly pomoci státní záruky za stavební úvěry podnikatelům v bytové výstavbě, které by jim zlevnily úvěry, překlenuly dnešní nedostatek kapitálu v tomto

podnikání, a tím rozšířily toto úzké místo nabídky. Státní bytová politika by pak byla vyváženě dělena mezi podporu nabídky - záruky za stavební úvěry - a podporu poptávky - finanční podpora stavebního spoření, hypoteční úvěry jednotlivcům a bezúročné půjčky s dlouhou dobou splatnosti.

Samostatnou, a velmi diskusní kapitolou, státní bytové politiky je státní podpora obcím při výstavbě nájemního bydlení. Zatímco stavební spoření a hypoteční úvěry jsou takové formy podpory, které zároveň vyžadují nemalé úsilí občanů, podpora obecního nájemního bydlení takový prvek neobsahuje. Předpokládá se, že obecní byty se dostanou lidem sociálně potřebným, nebo nacházejícím se v nějaké tíživé životní situaci řešitelné bytem. Jde tedy o to zajistit, aby šlo skutečně o bydlení pro sociálně potřebné rodiny. Podstatným znakem sociálního bytu by musela být jeho malá atraktivita pro běžnou rodinu. Neznamena to, že by to byl byt nekvalitní, nýbrž byt malometrážní a se specifickými podmínkami nájemní smlouvy, například nájemní smlouva na dobu určitou, podmíněna testováním příjmů rodiny apod. Sociální bydlení by tak mělo být předem legislativně definováno. Takto chápaný sociální byt by se mohl stát například dočasným bydlením pro mladou rodinu s dosud nízkými příjmy do té doby, než se může sama postarat o standardní bydlení. Výstavba sociálních bytů by ale v žádném případě neměla být rozhodujícím jádrem bytové výstavby v obcích ani bytové politiky státu, nýbrž měla by být pouze jejich doplňkem.

Efektivní státní bytová politika se musí soustředit především na podněcování úsilí a aktivity jednotlivců, aby pro řešení své bytové situace využili všech dostupných možností, nikoli aby čekali, až jim stát, na úkor ostatních daňových poplatníků, opatří bydlení. Za situace, kdy nová výstavba nepokrývá ani přirozený úbytek bytového fondu, kdy je v republice méně bytů než rodin, které chtějí samostatně bydlet a kdy jsou nůžky mezi kupní silou obyvatelstva a cenou bytových staveb značně rozevřené, je státní podpora bytové výstavby významnou oblastí v centru pozornosti občanů i státu. K dosavadní trojici nástrojů strategie bytové politiky, jimiž stát podporoval bytovou výstavbu /stavební spoření, zvýhodněné hypoteční úvěry a dotace obcím/ v roce 1997 přibila další zdokonalení. Jsou jimi jednak tak zvané progresivní splátky hypoték, jednak státní bezúročné dvacetileté půjčky do výše 200 000 korun s odkladem splácení po dobu deseti let, navazující na zvýhodněnou hypotéku, případně stavební spoření.

I v případě, že pomineme možné restriktivní, úrokové a jiné důsledky "ekonomických balíčků" a přírodní katastrofy na Moravě, lze pochybovat o **účinnosti** těchto **nástrojů a opatření**. Tento nesourodý systém nástrojů má při nejmenším dvě rizika. Za prvé to je prosté přilévání peněz občanům, které může vést k růstu cen bytových staveb na bytovém trhu, což zákonitě způsobí i částečné znehodnocení této podpory samé. Druhé riziko pak představuje skutečnost, že systém neobsahuje žádnou relevantní překážku, která by bránila tomu, aby se státní podpory bydlení dostalo i stavebníkům luxusního bydlení. Například zvýhodněná hypotéka se poskytuje na rodinný dům do výše dvou milionů korun, ale poskytuje se i v případě, že jde o výstavbu luxusního bydlení v ceně několikanásobně vyšší. Také rodinný příjem nepřevyšující čtyřnásobek životního minima, což je podmínka pro poskytnutí bezúročné státní půjčky, celkem snadno prokáže prakticky kdokoli. Tyto dvě systémové vady by přitom bylo možno eliminovat vhodnými mechanismy, například podmínkou maximální přípustné jednotkové ceny za čtvereční metr plochy bytu, či maximálně přípustné celkové výměry bytu, nebo rodinného domu a podobně. Tím by bylo zajištěno, že státní podpory se dostane stavebníkům úsporného bydlení, což zároveň znamená, že stejnou sumou ze státního rozpočtu by mohlo být podpořeno vytvoření bydlení pro větší počet rodin. Současnou absencí uvedených mechanismů je nejen oslabován samotný efekt poskytované státní podpory, ale



navíc na mnoho let dopředu se stát zavazuje k vyplácené podpory ze státního rozpočtu. i těm stavebníkům, kteří si pořizují nadstandardní, luxusní bydlení a nejsou tudíž na státní podpoře závislí.

Dalším problémem je zbytečná roztržitost celého systému na straně jedné a naopak omezení okruhu příjemců podpory na straně druhé. Adresátem podpory /s vyjímkou dotací obcí/ je v zásadě rodina, která staví či kupuje nový byt nebo domek. Jestliže však by adresátem podpory mohl být kdokoli, tedy nejen rodiny, ale i obce a podnikatelé, a to za jasně stanovených podmínek nakládání s takto vytvořenými byty - například pronajímání za nájemné pokrývající pouze splátky a náklady na opravu a údržbu - znamenal by tento systém i významnou stimulaci výstavbě běžného nájemního bydlení.

Stávající systém státní podpory bytové výstavby vykazuje tedy určité mezery, které by mohli být co nejdříve odstraněny, jednak obsahuje ještě nevyužitě možnosti, jejichž realizace by mohl vést k jeho celkovému zefektivnění.

Většina chudých lidí má trvalé bydliště nebo přístřeší. V posledních dvaceti letech však na ulicích velkých měst (a nejen v Británii) vidáme stále více těch, kdo žádný domov nemají. Ve Spojených státech se začala problému bezdomovců věnovat v 80. letech Martha Burtová; jejím cílem bylo zhodnotit působení vládního programu (Emergency Fund and Shelter Program), jenž vznikl jako reakce na povážlivý nárůst počtu osob bez přístřeší nebo hladovějících. Burtová našla mezi bezdomovci takové, kteří se dobrovolně rozhodli žít na ulici, spát "nadivoko" a zbavit se všech omezení a starostí spojených s majetkem. Valná většina však žádné takové přání neměla. Byli to prostě lidé, kteří se ocitli "za dělicí čarou" a byli k bezdomovectví dotlačeni okolnostmi, které nedokázali zvrátit (Burtová, 1993).

Po ztrátě trvalého bydliště vznikl často bludný kruh, v němž jedna deprivace podmiňuje druhou. Podobně jako chudobu nemůžeme ani bezdomovectví definovat tak snadno, jak by se mohlo zdát. Ještě před dvěma generacemi si většina lidí pod pojmem domov představovala rodinné prostředí a za bezdomovce byli považováni ti, kdo obývali laciné ubytovny nebo svobodárny. Říkalo se jim bezdomovci (homeless), protože žili sami a málokdy se vídali se svou rodinou nebo příbuznými.

V průběhu posledních dvou nebo tří desetiletí se situace změnila. Stále totiž přibývá lidí, kteří žijí osaměle z vlastního svobodného rozhodnutí. Pojem bezdomovec byl proto přenesen na rostoucí kategorii těch, kdo vůbec nemají kde spát - buď nacházejí dočasné útočiště v charitativních útulcích, anebo přespávají na ulici, v parcích, na nádražích nebo ve zchátralých, opuštěných budovách.

Ve Velké Británii se kategorie bezdomovců skládá z několika různých skupin. Asi čtvrtinu představují lidé, kteří strávili nějaký čas v psychiatrické léčebně. Až do 60. let, kdy nastalo masové propouštění chronických psychiatrických pacientů z léčeben, by se jistě alespoň část těchto osob nacházela v ústavech. Většinu bezdomovců ovšem netvoří bývalí psychiatrickí pacienti, ba dokonce ani alkoholici nebo drogově závislí. Nejčastěji jde o lidi, kteří se ocitají na ulici, protože je postihla nějaká osobní katastrofa - často i několik pohrom současně. Žena, která se rozvádí, může například přijít nejen o domov, ale i o práci. Jindy jde o mladého člověka, který měl konflikty s rodinou a vyrazil hledat štěstí do velkého města bez jakéhokoli zajištění. Výzkumy ukazují, že nejspíše se v postavení bezdomovců ocitají lidé z níže postavených dělnických rodin, nekvalifikovaní, s velmi nízkými příjmy. Významným ukazatelem je dlouhodobá nezaměstnanost.

Většina sociologů se shoduje na tom, že klíčovou - byť nikoli dostačující - podmínkou pro vyřešení situace bezdomovců je zajistit jim přiměřenější bydlení, než představují dočasné útulky, ať už bude přímo financováno vládou nebo ne. Christopher Jencks uzavírá svou knihu *Bezdomovci* (The Homeless, 1994) těmito slovy: "Ať už se lidé ocitli na ulici z jakéhokoli důvodu, lze jejich osud nejspíše zlepšit poskytnutím přístřeší, které jim zaručí potřebnou míru soukromí a stability. Bez stabilního bydlení nemá žádná jiná pomoc šanci na úspěch."

Právo na zdraví je nezadatelným lidským právem. Proto zdraví a nemoc jsou předmětem státní sociální politiky.

### *Definice zdraví*

**Zdraví** je pojímáno buď úzce (biologický stav člověka), nebo široce (biologicky přijatelné podmínky a prostředí). Zdraví lze definovat negativně jako nepřítomnost fyzické a duševní nemoci. Lze je definovat i pozitivně jako stav dokonalé tělesné, duševní a sociální rovnováhy tedy pohody, která je výsledkem souladu ve vzájemném působení organismu a prostředí. Dva definiční prvky tedy jsou: (i) rovnováha stavu, která má svou stránku tělesnou, duševní, sociální (fyziogenní, psychogenní a sociogenní faktory zdraví), (ii) rovnováha funkcí, která se týká funkcí organismu nikoliv obecně, ale ve zcela konkrétním vztahu k prostředí, ve kterém člověk žije.

Světová zdravotnická organizace pojímá zdraví širěji. Vychází z předpokladu, že každý člověk by měl mít příležitost plně využít svého genetického potenciálu a prožít svůj život bez zbytečného utrpení a ve stavu co nejuplnějšiho fyzického, psychického a sociálního blaha. To předpokládá možnost fyzického a psychického vývoje bez jakýchkoliv překážek v podobě nedostatečné výživy nebo znečištěného prostředí a s maximální ochranou před infekčními onemocněními.

Faktory životního a pracovního prostředí, které vyvolávají určitá onemocnění nebo k nim přispívají, se nazývají **zdravotními riziky**. Některá rizika jsou zjevná (znečištění vzduchu nebo vody), jiná jsou skrytá, zjistitelná jen pomocí přístrojů (radioaktivita). Nejčastějšími zdravotními riziky jsou: (i) nedostatek pitné vody, (ii) nedostatek hygieny a sanitárních zařízení a (iii) strava kontaminovaná bakteriemi a plísněmi. Hlavní typy zdravotních rizik jsou: (i) infekční onemocnění, (ii) pracovní úrazy a nemoci z povolání (azbestózy, pneumokoniózy, otravy a nádory jako následek expozice určitému pracovnímu prostředí), (iii) společenské prostředí, resp. nehody, úrazy a škodlivé návyky (alkohol, drogy) a jiná rizika vycházející z rodinného, životního a sociálního prostředí, (iv) globální životní prostředí, resp. ohrožení slunečním zářením a znečištěním půdy, vody a vzduchu.

### *Péče o zdraví*

Zdraví se stává sociální událostí v okamžiku, kdy člověk potřebuje ochranu nebo léčbu, která vyžaduje odbornou pomoc, zařízení, techniku a léky, jejichž náklady obvykle přesahují finanční možnosti člověka.

O zdraví se pečuje: (i) prevencí, tj. ochranou člověka před nemocí a úrazem, (ii) terapií, tj. léčbou následků onemocnění nebo úrazu, (iii) rehabilitací, tj. obnovou nezávislého a plnohodnotného tělesného i duševního života osob po úrazu, nemoci nebo závislosti nebo zmírněním trvalých následků nemoci nebo úrazu pro život a práci člověka, (iv) reintegrací, tj. kompenzací ztrát na zdraví umožňující plné nebo alespoň částečné uplatnění člověka v jeho obvyklých společenských rolích, tj. v rodině, v komunitě (obec, stát, širší společenské prostředí) a v práci.

**Ochrana zdraví** či prevence není jen otázkou zdravotní, nýbrž i: (i) otázkou sociální jako např. ochrana zdraví nedospělých dětí, trestní postih pohlavního zneužití, (ii) otázkou technickou jako např. bezpečnost práce a ochrana zdraví při práci, bezpečnost silničního provozu.

Pro rehabilitaci se využívá fyzioterapie, pracovní terapie a psychoterapie. Rehabilitace se liší od reintegrace, která následuje po rehabilitaci a usiluje o opětné zařazení rehabilitovaného člověka do standardních životních a pracovních procesů.

Zdraví je osobní odpovědností, ale i právem občana. Je tedy soukromou záležitostí občana. Věcí veřejnou se stává tehdy a jen tehdy, jestliže porucha zdraví ohrožuje jiné občany (např. nákazou). Potom se ochrana práva na zdraví ostatních stává společenskou záležitostí a společnost může vnutit nemocné osobě určitý model chování. Jen tehdy můžeme mluvit o přípustném společenském zásahu do práva na zdraví občana. Obsah práva na zdraví nezahrnuje právo na lékařskou péči nebo na lékařskou péči konkrétní podoby. V demokratických společnostech se předpokládá, že každý sám dostojí své odpovědnosti a bude realizovat své právo. Potřebuje k tomu jen dostupnou odbornou službu. Protože ale jde o lidské právo, všichni ti, kteří se nemohou sami o sebe postarat, musí mít možnost společenské pomoci. Společenská pomoc v demokratické společnosti je koncipována jako záchranná síť. Právo na zdraví má ještě jednu stránku: nikdo nemůže jiného operovat nebo léčit bez jeho souhlasu. Ve zcela výjimečných případech lze tak učinit se souhlasem rodiny nebo za velmi přísného úředního dohledu nebo z rozhodnutí soudu. Takovým případem je např. stav, kdy nemocný svým chováním ohrožuje ostatní. Pak mu může být léčebný postup či omezení jeho svobod vnuceno - případ karantény.

S právem na vlastní zdraví souvisí řada problémů, např. při transplantaci lidských orgánů, interrupcích, eutanasií apod., které mají dimenze: (i) společenské (rozsah práva na zdravotní péči atp.), (ii) etické (právo přivodit smrt vlastní a vlastního plodu atp.), (iii) právní (revers podepsaný příbuznými, nedbalostní ublížení na zdraví lékařem atp.).

Stát vytváří podmínky pro realizaci práva občanů na zdraví. Tyto podmínky nazýváme **dostupností zdravotní péče**. Dostupnost je dána: (i) geografickou dostupností, (ii) institucionální dostupností (míra rozvoje lékařské péče), (iii) ekonomickou dostupností (míra sociální solidarity), (iv) kulturně civilizační dostupností (míra schopnosti zdravotní péči vyžadovat a přijímat).

Ve vývoji potenciálu zdraví české populace (chápaného jako míra její zdatnosti, odolnosti a adaptability) a zdravotního stavu došlo v 90. letech k pozoruhodnému a překvapivému zlomu. Zatímco od začátku 60. do konce 80. let tyto charakteristiky markantně zaostávaly za dynamickým pozitivním vývojem ve srovnatelných západoevropských zemích, v posledních deseti letech došlo naopak k významnému obratu k lepšímu. Zatímco ještě v roce 1990 činila hodnota celkové standardizované úmrtnosti téměř 1200 zemřelých na sto tisíc obyvatel, v roce 1998 to bylo už jen 1000 zemřelých. V důsledku toho se prodloužila i hodnota očekávané střední délky života, a to tempem, které více než třikrát přesahuje její vzestup v předchozích dvaceti letech. Při zachování tohoto tempa a směru pozitivních tendencí ve vývoji střední délky života a celkové úmrtnosti by Česká republika mohla dosáhnout průměrných hodnot ve státech Evropské unie během příštích 15-25 let.

Tyto trendy jsou spjaty s příznivým vývojem úmrtnosti v některých skupinách onemocnění, zejména s poklesem úmrtnosti na choroby srdce a cév, které jsou ovšem stále nejčastější příčinou smrti. Pokles je patrný i u kojenecké úmrtnosti, úmrtnosti na choroby zažívacího ústrojí apod. Tyto příznivé trendy jsou především důsledkem medicínských intervencí (nové léčebné postupy podpořené soudobou zdravotní technikou a novými, dříve nedostupnými léky). Nesporně se zde ovšem také projevila skutečnost, že z lidí spadla stresující zátěž totalitních politických praktik. Pozitivně se jistě projevilo i rozšíření možností volby na trhu zboží a služeb.

Změny v životním stylu se promítají do obrazu zdraví obyvatel v podobě dvou protichůdných tendencí. Jednak v pozitivně vyznívajícím směru, spočívajícím ve vyšším zájmu mnoha lidí o posilování potenciálu zdraví (např. v oblasti výživy či pravidelného pohybu, sportování, pobytu v přírodě), jednak v silícím zdravotním riziku (zvláště v oblasti toxikomanie, workoholismu, nekompensovaných stresů, dlouhého vysedávání u televize, videa či počítače, příp. zdraví ohrožujících sexuálních praktik). V současné době u nás kouří více než třetina mužů a téměř čtvrtina žen - a ani v konzumaci alkoholu rozhodně nepatříme ke střídmějším evropským národům. Workoholismus se vyskytuje nejvíce mezi mladými lidmi (15 % mužů a 10 % žen ve věku 21-25 let), nicméně i přibližně každý dvacátý starší ekonomicky aktivní jedinec spadá do této kategorie. Souhrnně pozitivně se na potenciálu zdraví české populace ve srovnání s minulostí podepisuje zlepšující se kvalita některých komponent životního prostředí.

Zdravotnictví prošlo v uplynulém desetiletí mnoha změnami charakterizovanými především přechodem na systém povinného zdravotního pojištění a pluralizací poskytování zdravotnických služeb (široký rejstřík zdravotnických zařízení ve vlastnictví státu, obcí, podnikatelských i nepodnikatelských subjektů). Celé období doprovázelo tápání při hledání optimální regulační role státu v nových podmínkách tržního hospodářství a mnohé konkrétní manažerské chyby. Na druhé straně zdravotnictví profitovalo z uvolnění přístupu k novým technologiím, lékům a medicínským informacím.

Budoucí vývojové trendy zdravotního stavu dětské a mladé generace bude charakterizovat nárůst patologických stavů spjatých s poklesem imunitní rezistence a u adolescentů s psychosomatickými důsledky rostoucího rizika toxikomanií, ale i zdraví ohrožujícími změnami životního stylu počítačového věku. Projekce předpokládaného stárnutí české populace se do jejího zdravotního stavu promítne zejména růstem degenerativních

onemocnění nervové soustavy (např. Alzheimerova choroba, Parkinsonova nemoc apod.), nemocí kardiovaskulárních (zvláště ischemická choroba srdeční, choroby mozkových cév), nemocí pohybového aparátu a zhoubných nádorů. Toto stárnutí populace a možnosti dané očekávaným rozvojem lékařských věd a medicínských technologií způsobí další zvýšení potřeby zdravotnických služeb i nákladů na ně. Populace starší 60 let spotřebuje totiž již dnes okolo 40% všech nákladů na zdravotní péči.

Ne všechny choroby se objevují častěji u chudých lidí než u zámožnějších. Například mentální anorexie postihuje častěji osoby z dobře situovaných rodin a totéž platí alespoň ve vyspělých průmyslových zemích o AIDS (syndromu získaného selhání imunity).

AIDS se vynořil zdánlivě odnikud a v průběhu necelých dvou desetiletí se stal celosvětovou zdravotní hrozbou. AIDS působí zhroucení imunitního systému; není bezprostřední příčinou smrti, ale vystavuje postiženého riziku celé řady chorob, včetně nádorů, které ho zahubí. Zdá se, že u každého, kdo se nakazí tzv. virem lidské imunodeficiency (HIV), se dříve nebo později vyvine AIDS. podle našich současných poznatků se tento virus šíří tělesnými tekutinami, tj. při pohlavním styku anebo přímo krví (sdílené jehly u drogově závislých, krevní transfuze). Charakteristickou vlastností AIDS je právě to, že se šíří pohlavním stykem; poprvé se o něm začalo hovořit na podzim roku 1981, kdy se masově vyskytl mezi americkými homosexuály. Vstoupil do povědomí veřejnosti právě v době, kdy se zdálo, že se mnohé letité předsudky vůči homosexualitě hroutí. Mnozí lidé zaujali proti homosexuálům, zvláště pak členové náboženských organizací, však v této chorobě našli potvrzení svých předsudků. Představa AIDS jako moru, který Bůh seslal na zem, aby potrestal zvrhlíky, se nevyhnula ani seriózním lékařským kruhům. V úvodníku jednoho lékařského časopisu se objevila otázka: "Nejsme ve skutečnosti svědky toho, jak se v podobě novodobé přenosné choroby naplňují slova sv. Pavla: „Za jejich pochybení je stihne náležitý trest?" (Altman, 1986, str. 17). Rychlé šíření AIDS bylo jistě do určité míry způsobeno skutečností, že subkultura "gayů" v Severní Americe i jinde poskytuje více příležitostí k navazování homosexuálních styků. Zpočátku se dokonce zdálo, že se AIDS vyskytuje téměř výlučně ve velkých amerických městech s vysokým procentem homosexuálů. Tón tehdy udávaly novinové titulky jako "Lékařští detektivové si lámou hlavu nad morem homosexuálů" (Philadelphia Daily News, 9. srpna 1982). V říjnu 1982 oznámil Saturday Evening Post, že "Homosexualita ohrožuje zdraví", zatímco Toronto Star hlásil: "Mor homosexuálů dorazil do Kanady." Časopis Us tvrdil, že "homosexuálové už nejsou tak rozverní, jak byli". V té době se už vědělo, že asi třetina postižených ve Spojených státech nejsou homosexuálové, ale počáteční publicita, tomu téměř nevěnovala pozornost. Když v roce 1985 zemřel na AIDS filmový herec Rock Hudson, šokovala novináře celého světa spíše skutečnost, že tento symbol mužnosti byl homosexuál, než samotná povaha jeho choroby. Místo hledání konkrétního viru jako původce choroby se badatelé zprvu pokoušeli odhalit její příčinu v tom, co je specifické pro sexuální praktiky "gayů". Zjištění, že AIDS může být přenášen i heterosexuálním stykem, je pak donutilo tento přístup přehodnotit. Prvotní důkazy pro heterosexuální přenos AIDS přišly ze střední Afriky, kde byl AIDS velice rozšířen, a neměl přitom žádnou vazbu na mužskou homosexualitu. "Mor homosexuálů" se v očích sdělovacích prostředků brzy stal "noční můrou heterosexuálů".

### *AIDS a heterosexuální populace*

Z lékařského hlediska představuje AIDS pohyblivý cíl, nový a těžko zasažitelný. Veškeré lékařské poznatky o této chorobě velice rychle zastarávají. AIDS se rychle stává epidemií globálního charakteru. Hlavní nápor epidemie máme ještě před sebou, protože trvá různě dlouho, než se infekce virem HIV projeví jako plně rozvinutý AIDS. V celosvětovém měřítku dnes mezi postiženými převažují heterosexuálové: na každý případ homosexuálního přenosu připadají nejméně čtyři heterosexuální. Světová zdravotnická organizace odhaduje, že se do roku 2000 nakazí více než 30 milionů dospělých a 10 milionů dětí! Skutečnost, že se AIDS

zpočátku projevoval převážně v homosexuální komunitě, vedla k oživení homofobie (předsudků proti homosexuálům). Tato nemoc však vyvolává takový děs, že se stává vysoce stigmatizující i sama o sobě. Existují případy, kdy lidé nakažení virem HIV ztratili práci ne proto, že byli homosexuální, ale v důsledku obav způsobených chorobou samotnou. Jako stigma označujeme vlastnost, která odlišuje jedince nebo skupinu od většiny populace a vyvolává u této většiny podezření nebo nepřátelské pocity. Většina nemocí vede k projevům soucitu ze strany těch, kdo jí nebyli postiženi. V některých případech se však nemocní setkávají s odmítnutím ze strany "zdravé" populace, která jejich chorobu považuje za mimořádně nakažlivou nebo za znamení hanby. To platilo například ve středověku o malomocných - většina lidí je pokládala za hříšníky a jejich postižení za Boží trest. Proto byli ze společnosti vyháněni a museli se usazovat ve zvláštních koloniích. AIDS vyvolává v dnešní době podobnou stigmatizaci, i když v méně extrémní formě. Přitom riziko nákazy je v běžném kontaktu (stejně jako u malomocenství) téměř nulové.

AIDS zřejmě ovlivní mnoho forem sexuálního chování. Výrazný posun lze spatřit u homosexuální komunity, kde se snižuje výskyt nezávazných sexuálních styků. Některé z nejdůvodnějších homosexuálních praktik se z hlediska AIDS paradoxně ukazují jako nejbezpečnější. Například sadomasochistické projevy bývají často naprosto bezpečné, protože při nich nedochází k přímému genitálnímu kontaktu. Komunity homosexuálních mužů se ocitají před dilematem, jak prosazovat ve vlastních řadách praktiku "bezpečného sexu" a současně odrážet nové útoky zvenčí. Existují důkazy o tom, že obavy z AIDS vedou ke snížení promiskuity i mezi heterosexuály. Průzkum mezi londýnskými prostitutkami zjistil už v roce 1985, že 70 procent z nich změnilo své chování, když se dozvěděly o AIDS, a vyžaduje nyní po všech klientech kondomy. Znepokojivých 10 procent však uvedlo, že by nepřestaly s prostitucí, ani kdyby věděly, že jsou HIV-pozitivní.

Proti AIDS dosud neexistuje účinná léčba, i když některé léky zřejmě mohou progresi onemocnění alespoň zpomalit. HIV-pozitivní jedinci dnes často žijí i řadu let bez projevů AIDS, ale jakmile se tyto příznaky objeví, znamená to prakticky ortel smrti. Zvláště tragickým faktem zůstává, že většinu postižených tvoří mladí lidé. V tomto směru se AIDS liší od většiny ostatních smrtelných chorob v moderní společnosti, které postihují především starší věkové skupiny.



### *Definice základních pojmů v oblasti sociálních služeb*

V různých modelech sociálního státu se přístup k sociálním službám liší. Těžkosti při komparaci začínají u konceptů: na poli mezinárodní diskuse stále neexistuje obecně přijatá definice, co všechno lze zahrnout pod pojem „**sociální služba**“. Termín „sociální služba“ znamená aktivitu, týkající se potřeb a těžkostí, inhibujících optimální sociální funkčnost jedince.

Principy sociálních služeb podle Gösty Esping-Andersena (1990) vycházejí z předpokládaného zrušení tržního charakteru pracovní síly, tj. odstranění závislosti příjemců mzdy na tržním klimatu. Feministické autorky (viz Anttonenová – Sipilä, 1996) jej kritizují pro přílišné zaměření na zabezpečení příjmů pracujících, či příliš velkou pozornost věnovanou vztahu státu a trhu práce, přičemž dochází k zanedbání vztahu státu a rodiny. Podle Anttonenové a Sipilä (1996) termín „sociální služba“ by neměl zahrnovat aktivity založené na nedobrovolnosti a přejímání odpovědnosti, čistě komerční služby (i když ty nemohou být úplně vyloučeny, protože v mnoha zemích jsou financovány veřejnoprávními subjekty a poskytovány soukromníky), a neformální péči. Zajímavým příspěvkem k řešení této problematiky je například slovník klíčových termínů v oblasti sociálních služeb, který ve čtyřjazyčné verzi vydal Evropský institut sociálních služeb při Univerzitě v Canterbury (Munday, 1997). Následující terminologie, která se pokouší sjednotit význam jednotlivých pojmů vychází z tohoto zdroje.

Ve většině **evropských zemích** je vnímán termín „sociální služby“ velice široce a často splývá s pojmem „sociální péče“. Britský úzus vychází z užšího pojetí tzv. „osobní sociální služby“ jako sociální služby poskytované místním úřadem a nezávislými neziskovými organizacemi. Dále v textu je pojem „sociální služba“ užíván většinou ve smyslu neplacené služby, ale v mnoha zemích Evropské unie je obtížné diferencovat placené a neplacené služby (často se jedná o kombinaci dostupných služeb a odpovědnosti místního úřadu). Obecně je v zemích EU celý systém označován jako „sociální ochrana – social protection“ a zahrnuje jak „sociální služby – social services“, tak „sociální pomoc – social assistance“ v podobě finanční pomoci na základě specifické potřeby. Dávky vyplácené v hotovosti jsou buď nárokové (na základě pojištění – např. nemoc, nezaměstnanost, penze ve stáří) nebo se vyplácejí ve speciálních případech na základě testování příjmu. V systému sociální ochrany je zahrnuto také „sociální zabezpečení – social security“, tedy sociální zajištění lidských (občanských) práv (Tomeš, 1996).

V souvislosti s poskytováním sociálních služeb vystupuje do centra pozornosti také **pojmenování samotných příjemců služeb** (Munday, 1997). Jsou vedeny diskuse, jak označovat jednotlivé sociální skupiny a dochází postupně ke konsensu, aby se neužívaly termíny jako „staří“, „mentálně postižení“ nebo „duševně nemocní“ z důvodu přílišné stigmatizace – ty jsou nahrazovány pojmy „senioři“, lidé „s poruchami učení“ nebo „s problémy v oblasti duševního zdraví“. Téměř se přestal užívat pojem „klient“, který naznačuje spíše pasivitu, závislost a nerovnost. Nahrazuje jej „uživatel“ sociálních služeb, který je akceptován většinou zainteresovaných skupin.

### *Vývoj sociálních služeb na území České republiky*

Ve vybavenosti jednotlivých územních celků službami sociální péče existují rozdíly, k jejichž hodnocení je nutno přistupovat diferencovaně. Na zřeteli je nutno mít určitou objektivní podmíněnost těchto rozdílů vyplývající například z míry urbanizace, z věkové, kvalifikační, profesní a sociální struktury obyvatelstva v daném území, ze struktury osídlení jednotlivých územních celků, z velikosti obcí, z míry realizace tradičních funkcí rodiny v péči o staré občany, z nejrůznějších sociologických změn probíhajících ve společnosti, zejména rozpadu vícegeneračního soužití rodin apod.

Přes tyto skutečnosti však lze k úrovni vybavenosti jednotlivých územních celků vyslovit tyto závěry:

1. Úroveň vybavenosti jednotlivých okresů službami pro staré a zdravotně postižené občany není z pozice centrálních orgánů žádným způsobem regulována, usměrňována ani ovlivňována, a to i přesto, že zřizovatelem i provozovatelem naprosté většiny zařízení - s výjimkou pečovatelské služby - jsou okresní úřady jako nejnižší články státní správy.
2. Dosavadní způsob financování konzervuje zpravidla existující rozdíly ve vybavenosti - dotuje se existující služby, např. lůžko, nikoliv její potřeba (formou dotace na hlavu) a tím se nevytváří dynamizující konkurenční prostředí.
3. Stávající struktura forem služeb sociální péče v jednotlivých okresech není výsledkem promítnutí deklarovaných koncepcí do praktického života, ale je výsledkem živelného vývoje, kdy praxe v rámci svých možností a podle svého zájmu reagovala především na nutnost zabezpečení potřeb starých a zdravotně postižených občanů.
4. Změněné politické, ekonomické a společenské podmínky významným způsobem ovlivňují přístup zainteresovaných subjektů k této oblasti sociální ochrany obyvatelstva. Například odlišný způsob financování jednotlivých typů zařízení se promítl do zájmu potenciálních zřizovatelů o budování nových kapacit i o formy zabezpečení sociálních potřeb občanů.
5. Jako jeden z výsledků Mezinárodního roku OSN, věnovaného problematice stáří, byly vypracovány doporučené normativy vybavenosti územních celků sociálními službami. Tyto normativy byly revidovány v polovině 80. let, a jak se ukázalo, byly ve svém souhrnu stanoveny objektivně a představují velmi dobrý základ pro aktualizaci na další období. Hodnocení vybavenosti jednotlivých územních celků službami sociální péče pro staré občany a jeho porovnání s úrovní normativů vypracovaných v polovině 80. let je účelné provádět sumárně za všechny druhy služeb (tj. počet míst v domovech důchodců, v domech - penziónech pro důchodce a počet bytových jednotek v DPS celkem na 1000 osob starších 65 let); takto zjištěná hladina vybavenosti naplňuje doporučenou úroveň tehdejších normativů z cca 97,6 %. Sumární posuzování všech typů ústavních zařízení je odůvodnitelné především vzhledem ke skutečnosti, že typologie a složení obyvatel těchto zařízení v reálném životě je často dána tím, že je nějaké lůžko dostupné, než skutečností, že je to právě to lůžko, které je individuálně potřeba. Výjimku tvoří samozřejmě problém trvale ležících obyvatel domovů důchodců, jejichž potřeby naopak zdaleka jednoznačně překračují možnosti domovů důchodců.
6. Přestože ve vybavenosti jednotlivých územních celků regionů existují určité rozdíly objektivního či subjektivního charakteru, lze konstatovat, že vyšších hodnot vybavenosti dosahují zpravidla okresy, kde je narušena původní struktura osídlení a v důsledku toho zde neexistují úzké rodinné a příbuzenské svazky, zatímco nízké hodnoty vybavenosti jsou dosahovány zpravidla v okresech s vysokou mírou vzájemné rodinné solidarity a sounáležitosti a v magistrátních městech, zejména v Praze a v Brně.

7. V nejbližším období dojde v řadě okresů k výraznému poklesu vybavenosti v důsledku uplatnění restitučních nároků původních majitelů k objektům, v nichž se dnes nacházejí zařízení sociální péče. Proto se v důsledku předpokládaného nárůstu počtu osob starších 65, resp. 80 let po r. 2000 v současné době jeví jako vysoce aktuální zahájit výstavbu nových kapacit, které by v nejbližším období přispěly alespoň k zachování současných hodnot vybavenosti územních celků.
8. Potřeba intenzivní celodenní péče není v dostatečném rozsahu zabezpečována pečovatelskou službou, což vytváří tlak na ústavní péči. Pečovatelská služba se orientuje především na poskytnutí jednorázové formy pomoci, zpravidla pouze na dovoz oběda. Současné evropské trendy přitom umožňují zabezpečit dnes podstatně širší rozsah péče o starého člověka v jeho domácnosti než v období, kdy byly původní normativy tvořeny. Péče o potřebného občana ve vlastní domácnosti ve významném rozměru nahrazuje ústavní, péči, popř. kompenzuje její potřebu. To má skutečné humánní i ekonomické přednosti a nutno konstatovat, že se v ČR zatím tento trend uplatňuje pouze ve velmi omezeném měřítku, a to často aktivitami nestátních subjektů. Roste počet extenzivní péče v rámci pečovatelské služby a neklesá počet žadatelů o intenzivní péči, ústavní péče v tomto směru substituuje také řešení v oblasti bytové. Počet neuspokojených žadatelů o umístění do jednotlivých typů zařízení sociální péče není pomocným kritériem pro stanovení normativů vybavenosti jednotlivých územních celků. Odlišná úroveň tohoto ukazatele vyplývá především z odlišných hodnot vybavenosti jednotlivých okresů příslušnými službami, přičemž mezi těmito ukazateli existuje přímá úměra: čím vyšší vybavenost, tím zpravidla vyšší počet neuspokojených žádostí. Žádosti se podávají předčasně, s vědomím dlouhé čekací doby, a jak ukázala některá šetření, zhruba polovina žádostí není vůbec aktuální.
9. Při hodnocení vybavenosti územních celků službami sociální péče pro zdravotně postižené občany je nutno mít na zřeteli, že více než polovinu osob v této skupině představují osoby v důchodovém věku. Sociální služby pro staré občany tedy současně kryjí významný podíl potřeb zdravotně postižených osob. Neodlišení rozdílnosti těchto situací při běžném vykazování počtu zdravotně postižených a při koncipování nároků z toho plynoucích v naší zemi je patrně velmi závažným problémem společenské intervence ve prospěch těchto osob.

Mátl, O. a Jabůrková, M. (2006) Jak se dnes žije evropskému Rain Manovi a co pro něj dělá Evropská unie? Praha: Noviny MPSV.

Dnes není v Evropě sociální vyloučení lidí s mentálním onemocněním okrajovou záležitostí. Představuje bolestnou realitu pro několik desítek milionů lidí. Studie ukazují, že přibližně 27 % lidí v Evropské Unii, to znamená každý čtvrtý v našem okolí, trpí mentálním onemocněním.

### *Co znamená mentální postižení?*

Světová zdravotnická organizace (WHO) definuje mentální zdraví jako „stav pocitu zdraví, ve kterém jednotlivec využívá svých schopností, je schopen vypořádat se s každodenním životním stresem, může produktivně pracovat a dokáže přispívat svému společenství.“ Nejčastější příčinou mentálního onemocnění je úzkost a deprese; depresemi trpí 4,5 % evropské populace. Důsledky duševního onemocnění jsou velmi zásadní. Ekonomické náklady čítají 3 – 4 % HDP Unie způsobené zejména ztrátou produktivity. Pouze 24 % lidí s dlouhotrvajícími mentálními problémy má zaměstnání a udrží se na trhu práce. Duševní poruchy patří mezi tři hlavní důvody pracovní absence a jsou hlavním důvodem invalidních penzí a předčasného odchodu do starobního důchodu. Také sociální náklady jsou značné. Duševní onemocnění drasticky ovlivňuje kvalitu života jak postiženého jedince tak jeho rodiny. Lidé s duševním onemocněním jsou třikrát více vystaveni riziku rozvodu. Třikrát více se také zadlužují, mají často nedoplatky na nájemném a jsou tak výrazně více vystaveni riziku ztráty domova a bezdomovectví. Mentální problémy často vedou k další negativním jevům; výskyt duševního onemocnění se projevuje u 40 % lidí zneužívajících drogy, u 50 % lidí závislých na alkoholu či u více než 70 % lidí ve vězení. Navíc zhruba 90 % případů sebevražd předchází výskyt duševního onemocnění. V Evropské unii přitom ročně spáchá sebevraždu okolo 58 tisíc občanů, což je více než počet smrtelných následků dopravních nehod. Předsudky vůči lidem, kteří jsou často označováni jako šílení, jsou dnes stále velmi velké a intenzivní. Stigmatizace a diskriminace je dodnes každodenní realitou, nedá se však srovnávat s nedávnou historií.

### *Historická preference institucionálních zařízení*

Do konce sedmdesátých let 20. století totiž byli chroničtí psychiatrickí pacienti a lidé s mentálním onemocněním schovávaní v institucích hluboko za okrajem života běžné společnosti. Tito lidé byli vnímáni jako nemocní pacienti, kteří potřebují nepřetržitou péči. Terapeutický léčebný ideál reprezentoval v té době velkou léčebnou instituci izolovanou od běžného denního života. V těchto institucích měli mít pacienti péči a dohled 24 hodin denně současně s regulovaným způsobem života. Tuto praxi začal jako jeden z prvních zpochybňovat americký sociolog Goffman, který ve své známé knize nazvané „Psychiatrické léčebny: Studie sociální situace pacientů s mentálním postižením a dalších obyvatel“ srovnává život v ‚blázincích‘ s životem v jiných tzv. totálních institucích jako jsou kláštery, vězení či dokonce koncentrační tábory. Upozorňuje zde na společné bariéry jako jsou zamčené dveře, vysoké stěny, elektrické ploty či vodní příkopy, které mají zabránit kontaktu se světem mimo tyto instituce. Dalším společným rysem těchto institucí, na který tento americký sociolog poukázal, bylo, že práce, volný čas a spánek se byrokraticky organizují ve skupinách, zpravidla ve stejném místě a podle jednotného časového harmonogramu. Goffman tak nastartoval vlnu kritiky medicínského přístupu k řešení potřeb, která se postupně rozšířila také do Evropy. Úsilí o umožnění normálního života lidem s mentálním postižením symbolizoval proces deinstitucionalizace.

## *Nastartovaný proces deinstitucionalizace*

Deinstitucionalizace představuje změnu paradigmatu od stigmatizujících velkých psychiatrických léčeben směrem ke službám ambulantní péče, komunitním centrům a případně též péči ve všeobecných nemocnicích. Lze ji definovat jako omezení institucionálního uspořádání péče a současný nárůst alternativní péče v komunitě. Tento proces je založen na morální filozofii, která vnímá péči v institucích jako nemorální a v případě severských států také jako neústavní. Dehospitalizace a deinstitucionalizace je také ekonomickým tématem; obecně totiž platí, že služby v komunitě jsou levnější. Tento směr věří, že péči o lidi s psychosociálními potřebami je možné s lepšími výsledky zajistit mimo tradiční velké psychiatrické nemocnice, bez používání psychotropní medicíny, bez vytržení jednotlivce z jeho přirozeného sociálního a rodinného prostředí. Příkladem deinstitucionalizace v praxi jsou služby poskytované Společností pro sociální psychiatrii a mentální zdraví v řeckých Atenách. Tato společnost se stará o čtyři chráněné byty, které nabízí životní prostor pro 13 osob. Život Padelise Ouzonise, který se přestěhoval do athénské nájemního bytu, je podle jeho vlastních slov lepší než ten v psychiatrické nemocnici, kde na jeho vkus žilo příliš mnoho lidí. Nyní může Padelis zajít na kafe, když na něj má zrovna chuť, a může jít sám, aniž by ho někdo doprovázel. Podařilo se mu najít práci a v novém prostředí si udělal řadu nových přátel. Příklad Padelise Ouzonise reprezentuje ukázkou zásadní změny přístupu k lidem s mentálním postižením, ke kterému došlo v posledních třiceti letech ve většině zemí západní Evropy. Je však třeba konstatovat, že v řadě postkomunistických zemí včetně České republiky tento proces nebyl ještě plně nastartován a masově realizován a stále na svoji podporu čeká.

## *Existují limity a překážky komunitní péče?*

Je proto důležité se podívat, zda má péče v komunitě také nějaké limity či překážky, na které je třeba reagovat. Péče v komunitě je založena na předpokladu, že společnost je ochotná přijmou a podporovat lidi s mentálním postižením v jejich blízkém sousedství. Často ale naráží na bariéru místní komunity, která se často řídí heslem, že tito lidé by měli žít někde jinde, ne v mém sousedství. Přitom podpora bezprostředního okolí je pro lidi s mentálním postižením klíčová. Příležitost žít individuálně v nezávislé komunitě totiž ještě neznamená mít možnost cítit se v této komunitě jako doma. Namísto k autonomii tak může docházet k izolaci. Aby k izolaci a dalšímu sociálnímu vyloučení nejen lidí s mentálním postižením nedocházelo, je důležité podporovat místní sociální síť a budovat sociální kapitál. Na procesu podpory služeb v komunitě je proto nutné spolupracovat s místní komunitou a zejména pak s místními samosprávami, které mají ke komunitě nejbližší. Příkladem, kde se plně začlenění díky tamní radnici podařilo, je řecký okres Fokida, kde se za výrazné podpory tamních starostů během pětadvaceti let změnila počáteční nedůvěra a rezervovanost místního společenství v nynější absolutní pochopní chráněných bytů, mobilních jednotek, podporu personálu i přijetí jejich uživatelů.

## *Jakým směrem pokračovat dál?*

Investice do duševního zdraví musí být vnímány jako stejně důležité jako péče o fyzické zdraví. Existuje všeobecná shoda, že hlavní priorita musí být zaměřena na dostupné, kvalitní a vysoce efektivní služby a péči pro lidi s mentálním postižením a duševním onemocněním. Zdravotnická psychiatrická péče musí být vnímána jako pouze jedna ze složek komplexního systému zahrnujícího také jiné služby jako bydlení, poradenství, aktivizační služby, služby

zaměstnanosti a s tím související doprava do práce. Tyto služby musí být provázané s dávkovými mechanismy, které musí směřovat k zajištění finančního bezpečí jednotlivců. Současně je třeba zaměřit se na sociální determinanty a prevenci vzniku duševního onemocnění napříč životem jednotlivce. V raném věku je klíčové reagovat na případnou postnatální depresi matek, ve škole je třeba předcházet případné šikaně, flexibilitou pracovní doby je žádoucí reagovat na stres při práci a v neposlední řadě je důležité podporovat sociální sítě a dobrovolné aktivity seniorů. Je třeba si uvědomit význam sociálního kapitálu a podporovat také místní komunity a místní samosprávy, neboť bez jejich zapojení budeme za standardem běžným ve vyspělé Evropě ještě dlouho zaostávat.

Žižková, J. (1998). Sociální politika ČR na počátku příštího tisíciletí. Str. 7 – 16. In. Acta Oeconomica Pragensia. Analýza sociální politiky v 90. letech. Praha: Vysoká škola ekonomická.

### *Pravděpodobné trendy v sociální politice na počátku příštího tisíciletí*

V současné době procházejí vyspělé země světa hlubokými změnami a tento proces změn se dotýká již dnes a ve stále větší míře se bude dotýkat i naší společnosti. Jde o procesy, které ve své podstatě staví do centra pozornosti lidský faktor a jeho kultivaci a tudíž i celou sociální politiku, která se koncentruje na jedince, rozvoj jeho osobnosti a zdokonalování životních podmínek lidí. Jde zejména o následující trendy:

- Prvním je značná **dynamičnost nových technologií**, vědeckých poznatků a informací. Jím je potenciálně vlastní značná produkční schopnost ve smyslu ekonomickém i závislost na osobnostních, morálních, etických kvalitách lidí. Tyto trendy budou spojeny se značnými sociálními pohyby (např. odvětvových, profesních, kvalifikačních, příjmových aj. struktur) a potenciálně budou vyžadovat např. daleko adaptabilnějšího jedince a ponese s sebou i rizika konfliktů a sociální nestability.
- Druhým je **globalita**. Vzájemná závislost se zvyšuje více než kdykoliv dříve a tento trend bude sílit. Poroste závislost jedněch na druhých jako jedinců, podnikatelů, jako finančních a hospodářských systémů atd.) a poroste závislost přímo i v oblasti sociální ve smyslu nalézání společných hodnot i mechanismů (viz např. vytvářením základních minimálních standardů v EU, trendy internacionalizace ve vzdělávání aj).
- Třetím je **subjektivita**. Stále více se spoléhá na schopnosti jednotlivce, jeho produktivitu a soutěživost, na jeho intelekt a sociální kvality, (např. mravní hodnoty a orientaci, osobní odpovědnost, samostatné sociální chování). Tento rys v naší společnosti představuje protiklad dřívějšímu kolektivismu, předpokládá určitou mravní proměnu jedinců a samozřejmě nese sebou i problém jak tyto v zásadě dlouhodobé trendy zvládat a dosáhnout jejich jisté harmonizace s širšími, společenskými zájmy.
- Čtvrtým je **demografická situace** spojená s populačním vývojem (zejména se stárnutím populace a přijatelnými existenčními podmínkami mladých rodin), s migračními procesy, s riziky poškozování zdraví a invalidizací.
- Pátým pak je nutnost důsledného vzájemného **propojování** ekonomických a sociálních úvah a cílů, což znamená vycházet ze vzájemného sepětí a determinace hospodářské a sociální politiky v oblasti zdrojů i efektů.

...

### *Role státu v sociální politice - posílení liberálních prvků v sociální politice*

Především sociální politika by se v budoucnosti měla postupně oprošťovat od své silné podřízenosti ambicím politických sil, resp. stran. Podle jejich volebních programů a aspirací (často populistických) by nemělo docházet k vymezování toho, co všechno stát má v sociální politice dělat. Takový postup je účelový a z důvodu mocenských zájmů se veřejnosti vždy naslibuje v sociální oblasti mnohem více, než co lze reálně splnit. Ukazuje se, že tato praxe, která je dosti častá, vyvolává dojem jakoby aktivity státu v sociálně politické oblasti neměly žádné objektivně dané limity. Vede k falešné představě, že možnosti státu financovat sociálně politické aktivity jsou neomezené. Samozřejmě pravdou je opak, stát je a bude v těchto svých aktivitách vždy více či méně limitován.

...

Obecně platí, že stát by neměl zabezpečovat ty sociální aktivity, které mohou být stejným způsobem nebo i kvalitněji a účinněji zabezpečovány nestátními subjekty. K problému mezi státními aktivitami se např. výstižně vyjadřuje P. Drucker ve své knize "Nové reality". Uvádí zde

následující limity státu, které nesporně mohou být i určitým vodítkem pro budoucí aktivity našeho státu v sociální politice: "aktivita musí zůstat jedinou možnou metodou, jak splnit určitý úkol, nesmí přežít svou užitečnost a nesmí se v ní dále pokračovat, když splnila svůj účel, nesmí se dostat do područí politických cílů, byť jakkoli chvályhodných, musí zůstat úzce zaměřena na výkon konkrétní služby pro veřejnost, konečně pak musejí zůstat nezměněné předpoklady, na nichž je postavena." ( P. Drucker: Nové reality. Management Press, Praha 1995, str. 63)

Budoucí úloha státu v sociální politice by měla především vycházet ze skutečnosti, že stát jako bezprostřední realizátor sociálně politických opatření by měl být jen jedním a nikoli nutně nejvýznamnějším subjektem. Mluví pro to logika utváření zdrojů pro financování sociálně politických opatření státu. Finanční zdroje limituje jednak reálný rozpor mezi tím jaké sociální služby a zajištění občané od státu očekávají či požadují a tím v jaké míře jsou ochotni daněmi a sociálními platbami sociální aktivity státu podporovat. Také z důvodu ekonomické prosperity existují určité meze veřejných sociálních výdajů jejichž krytí lze zajistit zdaněním. Zdá se, a mezinárodní komparace to dokazují, že míry zdanění a sociálních plateb se v ČR blíží k bodu, kdy poplatníci budou stále méně ochotni podporovat relativně rozsáhlý a zároveň paušální systém sociální ochrany a kdy vysoké zatížení daněmi a sociálními platbami tlumí podnikatelské aktivity, zejména středního stavu. Tak např. podle údajů OECD patřila ČR v roce 1995 k zemím s nejvyšším daňovým zatížením. Podíl daní včetně příspěvků na sociální zabezpečení na HDP činil v tomto roce v ČR 44%, zatímco průměrná hodnota za země OECD činila 37%. Pouze v Dánsku (51%), Švédsku (50%), Finsku (47%) a Belgii (46%) byly tyto relace vyšší než v ČR.

...

Rozsah a úspěšnost procesu omezování pečovatelských aktivit státu budou závislé především na tom jak se bude dařit přeměna postojů občanů k vlastní sociální situaci. Údaje o tom, jak občané nazírají odpovědnost státu za sociální zajištění a služby nejsou ale nijak povzbudivé. Na škále 1 (= minimální odpovědnost státu) až 5 (= maximální odpovědnost státu) získala ČR celkové průměrné ohodnocení 3,91. Za jednotlivé obory sociální politiky lze sledovat rozdílná skóre: občané berou více za "svou věc" odpovědnost za výchovu dětí než-li za své vlastní zajištění ve stáří. Podrobnější údaje jsou v tabulce:

Odpovědnost státu v různých oborech sociální politiky (ČR 1994)

	Průměrné skóre	% odpovědí na škále 4 a 5
Náklady na výchovu dětí	3,2	34
Péče o děti do 6 let	3,4	44
Vysokoškolské vzdělání	3,0	32
Bydlení pro mladé	3,7	53
Střední vzdělání	3,7	55
Zaměstnanost	3,9	60
Zdravotní péče	4,5	88
Základní vzdělání	4,5	86
Zdravotně postižení	4,5	95
Slušné penze	4,5	88

Úvahy o budoucí roli státu v sociální politice by neměly vycházet z toho co stát má v této oblasti dělat (to je právě zpravidla ovlivňováno politickými ambicemi často spojenými s populismem). Konstruktivnějším přístupem by mělo být hledat odpověď na otázku co



všechno je stát schopen v sociální politice úspěšně a efektivně dělat a to pak důsledně naplňovat.

### *Solidarita v sociální politice*

Má-li být změněna role státu resp. má-li dojít k omezení aktivit státu jako přímého vykonavatele sociálně politických opatření je třeba také se pokusit konkretizovat resp. naznačit oblasti, kde by k takovému omezení mohlo dojít. Tím se nutně dostáváme k problému solidarity a přerozdělování na sociálně politické účely. V jistém slova smyslu jde o jinou stránku téhož problému tj. role státu v sociální politice.

...

Co se bude a co se musí měnit to je především orientace, rozsah i způsoby a podmínky jejího naplňování. Solidarita, jak známo, je termín víceznačný a lze ji nahlížet z různých úhlů pohledu. Má-li v budoucnu dojít k omezení možných nežádoucích efektů solidarity a tedy i role státu jako přímého vykonavatele sociálně politických aktivit, nutně poroste solidarita různých nestátních subjektů uskutečňující se převážně mimo jakýkoli oficiální státní redistributivní (donucovací) mechanismus. Solidarita široké škály aktérů uskutečňující se na regionální, firemní dobročinné, komerční aj. bázi, jakkoli je významná a v podstatě prostá potenciálních konfliktů spjatých s demotivací a destimulací pro fungování společnosti, je samozřejmě nedostačující k zabezpečení sociálních potřeb občanů v moderní době. Proto celospolečenská solidarita naplňovaná prostřednictvím redistribuční politiky státu nadále zůstane nesporně velice významným atributem sociální politiky. Může být ovšem jak významným stimulatorem sociálně ekonomického vývoje a nástrojem zabezpečení sociální soudržnosti společnosti, tak i jejich překážkou.

...

V naší zemi se stále s převahou mluví o přednostech solidarismu. Za morální a žádoucí se považuje to, že jedinec má soucítění pro druhého, že se v zájmu sociální spravedlnosti a příjmového vyrovnávání, resp. rovnoměrnější spotřeby vzdává části svých zasloužených příjmů ve prospěch jiných, zpravidla nižších příjmových vrstev. Málo se však hovoří o tom, zda se tato "vyrovnávací politika" nedostává do konfliktu s jinými legitimními zájmy, zda je morální hodnotou i z hlediska těch, jejichž zasloužené příjmy jsou kráceny, zda neomezuje jejich svobodu. Oprávněná je otázka zda tedy je etické a v zájmu společnosti zbavovat jiné jedince značné části jejich legitimních příjmů a zda se v zájmu sociální spravedlnosti jedněch nedopouštíme nespravedlnosti vůči druhým. Tyto problémy nesouvisí jen s demotivačním efektem nadměrného rozsahu přerozdělování (tj. celospolečenské solidarity) vůči hospodářským subjektům (kdy každé zvýšené pracovní úsilí je "potrestáno" vyšší daní) a tím i s brzdícím dopadem na ekonomický růst. Souvisí i s podstatou svobodného uspořádání společnosti. Vše nasvědčuje tomu, že díky nadměrnému přerozdělování se problém svobody versus regulace může stát z hlediska dlouhodobého vývoje společnosti neméně závažným, ne-li závažnějším, než sám problém bohatství versus chudoba.

V zásadě by celospolečenská solidaritou měly být pokryty jen sociální situace, které jedinec resp. jeho rodina není z objektivních důvodů schopna řešit na úrovni přijatelné pro společnost. Poskytnutí garancí sociální důstojnosti těm nejpotřebnějším občanům (záruka tzv. minimální sociální standardů) v míře úměrné motivaci jedinců k aktivitám i ekonomickým možnostem společnosti omezí rozsah solidarity a nadměrně nebude zatěžovat státní rozpočet. Předpokládá to v sociální politice posilovat princip subsidiarity a participace a účelněji a důsledněji v ní tlumit pečovatelskou solidaritu státu.