



Masarykova univerzita v Brně
Ekonomicko-správní fakulta

Základy sociální politiky

Distanční studijní opora

Mirka Wildmannová

Brno 2005



Socrates
Grundtvig

Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie v rámci programu SOCRATES - Grundtvig.

Za obsah produktu odpovídá výlučně autor, produkt nereprezentuje názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou obsahem produktu.

This project was realized with financial support of European Union in terms of program SOCRATES - Grundtvig.

Author is exclusively responsible for content of product, product does not represent opinions of European Union and European Commission is not responsible for any uses of informations, which are content of product.

Základy sociální politiky

Vydala Masarykova univerzita v Brně

Ekonomicko-správní fakulta

Vydání první

Brno 2005

© Mirka Wildmannová, 2005

ISBN 80-210-3652-4

Identifikace modulu

Znak

- KVZASP

Název

- Základy sociální politiky

Určení

- Pro studenty 1. ročníku kombinovaného studia s výraznými distančními prvky.
Program: Veřejná ekonomika a správa
Studijní program: Hospodářská politika a správa
Obor: Veřejná politika a správa

Garant/Autor

- Ing. Mirka Wildmannová, Katedra veřejné ekonomie
e-mail: mirkaw@econ.muni.cz
tel: 549 49 85 14

Cíl

Vymezení cíle

Milé kolegyně a kolegové,

dostává se vám to rukou distanční opora „Základy sociální politiky“. Jde o průvodce studiem tohoto předmětu, který reaguje na vznikající problémy ve společnosti, snaží se je identifikovat, definovat a následně řešit. V důsledku rozporného ekonomického, sociálního a kulturního vývoje moderní společnosti roste význam sociální politiky v souvislosti se společenskými riziky a problémy. Kurz se zabývá těmito nejzávažnějšími sociální jevy ve společnosti. Některé sociální jevy časem mění svoji původní podobu, jsou dynamizující a mění se v souvislosti se společensko-ekonomickými procesy. Kurz má vytvořit předpoklady kvalifikovaně se orientovat ve vznikajících aktuálních sociálních problémech, analyzovat je a hledat ekonomicky a sociálně vhodná řešení. Kurz je významný pro všechny specializace, kteří v něm mohou získat komplementární pohled na ekonomické a sociální problémy v moderní společnosti.

Kurz vám poskytne informace:

- o základních ekonomických a sociálních zdrojích i důsledcích sociálních problémů v moderní společnosti
- o základních ideových a hodnotových přístupech sociální politiky a služeb k řešení těchto problémů s důrazem na výklad role sociálního státu,
- o některých sociálních problémech současnosti (nezaměstnanost a chudoba, stárnutí, problémy rodiny, týrání a zanedbávání dětí, problémy etnických menšin, problém názorové orientace v moderní společnosti)

Předkládaný text je průvodcem vzniku sociálních problémů, ale hlouběji definuje jen ty nezávažnější. Zaměřuje se především na obecné souvislosti



problémů a na hledání řešení jakými konkrétními nástroji společnost disponuje.

Kurz navazuje na problematiku, kterou jste se zabývali v kurzu „Sociologie“ a „Veřejná ekonomie“. Tento kurz je přípravným kurzem pro předmět „Sociální politika“, který budete absolvovat ve třetím ročníku.

Dovednosti a znalosti získané po studiu textu

Po absolvování kurzu byste měli být schopni orientovat se v základních sociálních problémech moderní společnosti, identifikovat je a pomocí zvolených kritérií dokázat analyzovat příčiny vzniku a možné důsledky sociálně-ekonomických jevů pro společenský systém. Dále by vás text měl seznámit jak formulovat opatření, jak těmto důsledkům předcházet nebo jak, kterými nástroji je následně řešit.

Měli byste porozumět následujícím konceptům:

- sociální problém,
- sociální stát,
- chudoba, sociální stratifikace,
- sociální politika,
- sociální systém.



Časový plán

Vzhledem k tomu, že se jedná o předmět, s jehož problematikou se setkáváte v každodenním životě, je to okruh značně obsáhlý. Proto je nutné nastudovat text studijní opory a zároveň se stává průvodcem pro další studium a využití další doporučené literatury a nastudování dalších aktuálních periodik.

Časová náročnost

- prezenční část 4 hodin
- samostudium 36 hodin
- POT 10 hodin

Celkový studijní čas

- 50 hodin

Harmonogram

Únor:

- | | |
|----------|---|
| 3. týden | samostudium (kapitola 1, formulace sociálních problémů) – 4 hodiny |
| 4. týden | tutoriál – úvodní přednáška, obeznámení se s kurzem a s požadavky, zadání témat a zdrojů pro samostudium a zadání témat pro zpracování POT – 2 hodiny |

Březen:

1. týden samostudium (kapitola 2, sociální stát) – 5 hodin
2. týden samostudium (kapitola 3, sociální problém – chudoba) – 8 hodin
3. týden samostudium (kapitola 4, sociální stratifikace) – 7 hodin
4. týden samostudium (kapitola 5, úvod do sociální politiky) – 4 hodiny

Duben:

1. týden tutoriál – přednáška: konzultace k samostudiu, diskuse k problémovým otázkám – 2 hodiny
2. týden samostudium (kapitola 6, formování a realizace sociální politiky) – 5 hodin
3. týden samostudium (kapitola 7, systémy sociální správy) – 3 hodiny
4. týden samostudium – odevzdání POT

Květen, červen:

písemná zkouška

Způsob studia

Jelikož probíraná problematika je značně obsírná a není konečná, ale rychle se mění a vyvíjí se vzhledem k sociálnímu a ekonomickému rozvoji společnosti, jsou předkládané pasáže pouze základním výsekem. Také nejsou detailně rozebrány všechny sociální problémy, řešení kterých, je pro společnost žádoucí. Proto je nutné podle odkazů v textu a taktéž z doporučené literatury některé pasáže ještě dostudovat. V rámci zadání POT budete mít za úkol analyzovat dle doporučené osnovy vámi vybraný sociální problém.

Jak je z názvu tohoto předmětu zřejmé, tento předmět je přípravným kurzem, na který kontinuálně navazuje předmět „Sociální politika“. Tento předmět již neidentifikuje společenské problémy, kterými je nutno se vzhledem k sociálně-ekonomickému rozvoji věnovat, ale již reaguje pomocí vhodných ekonomických nástrojů na udržení sociálního smíru ve společnosti.

Studijní pomůcky

povinná literatura:

- TOMEŠ, I. A KOL.: *Sociální správa*. Nakladatelství Portál, Praha 2002.
- VEČEŘA M.: *Sociální stát – východiska a přístupy*. Sociologické nakladatelství, Praha 1995.
- POTŮČEK, M.: *Sociální politika, vybrané kapitoly*. SLON, Praha 1995.

doporučená literatura:



- MUSIL, L.: *Vývoj sociálního státu v Evropě*. čítanka z historie moderní sociální politiky, Doplněk , 1996.
- MATOUŠEK, O.: *Rodina jako instituce a vztahová síť*. Sociologické nakladatelství, Praha 1997.
- RABUŠIC, L.: *Kde ty všechny děti jsou – porodnost v sociologické perspektivě*. SLON 2001.
- JIŘÍ VEČERNÍK: *Zpráva o vývoji české společnosti 1989—1998*, str. 363. Academia Praha 1998.
- JIŘÍ VEČERNÍK: *Střední vrstvy v české transformaci*. Sociologický časopis 1999 – č. 1, ročník 35.
- ŠANDEROVÁ, J.: *Sociální stratifikace. Problém, vybrané teorie, výzkum*. Praha: nakl. Karolinum 2000.
- MADĚJŮ, P., VALACHOVÁ, K.: *Nerovnost, spravedlnost, politika. Česká republika 1991/1998*. Praha: Sociologické nakladatelství 2000, 402 s.
- www.mpsv.cz

Vybavení

- PC
- CD-ROM
- Internet
- Software Microsoft Office

Návod práce se studijními texty

Výuka předmětu je v souladu s charakterem distančního vzdělávání, tzn., že těžiště studia je v samostudiu a v samostatném vyhledávání daných ukazatelů na www stránkách a v knihovně v aktuální podobě. Distanční studijní opora je základním studijním textem pro kurz Základy sociální politiky a zároveň Vaším průvodcem tímto předmětem. Ve studijní opoře naleznete za každou kapitolou otázky k zamyšlení, které si zpracujete, aby jste si sami vyhodnotili, jak jste porozuměli textu a co jste si zapamatovali. Ke konzultacím budete moci používat konzultační hodiny. Současně dle časového rozvrhu budete v průběhu semestru zpracovávat POT (práce opravovaná tutorem) podle tématu, které si zvolíte. POT odevzdáte v písemné podobě vyučující na katedru veřejné ekonomie. Po úspěšném ohodnocení Vaší POT se budete moci přihlásit ke zkoušce na vyhlášené termíny.

Obsah

Stručný obsah

Kapitola 1

Sociální problémy moderní společnosti

Kapitola se zaměřuje na identifikaci sociálních problémů ve společnosti. Seznamuje s formulací sociálního problému jako věci veřejného zájmu, představí subjekty formování sociálního problému. Definiuje nejzávažnější sociální problémy ve společnosti, vliv veřejného mínění na řešení problémů a mínění politické masy. Zadání POT.

Kapitola 2

Utváření sociálního státu

Tato kapitola Vás seznámí s důvody vzniku sociálního státu, první reakcí na společenské souvislosti. Pozornost je věnována na faktory, které ovlivnily a ovlivňují vývoj sociálního státu. Stejně tak jsou rozebrány důvody současné krize sociálního státu.

Kapitola 3

Chudoba

V této kapitole je analyzován jeden z nejzávažnějších sociálních problémů – chudoba – proměny chudoby a bohatství. Naleznete zde koncepty chudoby, taktéž možné příčiny chudoby a charakteristiku chudých. Následně Vás kapitola seznámí s možnými nástroji k řešení chudoby a jakými koncepty lze chudobu měřit. K nejdůležitější diskusi budou též patřit možné důsledky chudoby.

Kapitola 4

Sociální stratifikace

Kapitola popisuje další závažný sociální problém, kterým je sociální stratifikace společnosti. Seznámíte se se třemi základními dimenzemi sociální stratifikace a segmenty stratifikačního systému moderní společnosti. Dalším tématem jsou nerovnosti ve výdělích v příjmech a majetku domácností a možnosti v přerozdělování příjmu prostřednictvím daní a dávek. Jako příklad je v této kapitole uvedena transformace střední třídy po roce 1989.

Kapitola 5

Úvod do sociální politiky

Tato kapitola si klade za cíl vás seznámit s základní definicí sociální politiky jako vědní i praktické disciplíny. Navazuje na kapitolu druhou, tedy na utváření a formování sociálního státu. Významnou subkapitolou je vztah sociální a hospodářské politiky, což je velmi důležité pro následná řešení sociálních problémů a v nastavení systému sociální politiky.

Kapitola 6

Formování a realizace sociální politiky

V této kapitole již budete seznámeni se základními prvky sociální politiky, jako jsou základní nástroje, které sociální politika používá a také detailně rozebrány principy sociální politiky. Závěr této kapitoly definuje základní funkce sociální politiky.

Kapitola 7

Soudobé systémy sociální správy

Tato kapitola Vás seznámí s praktickou realizací zavedení sociálního systému v praxi. Najdete zde vývoj sociální správy v Evropě a jednotlivé modely, které se vytvořily. Dále představuje i formy dohod, které v Evropě existují. Závěr kapitoly je věnován systémovému uspořádání sociální správy v ČR.

Úplný obsah

1. Sociální problémy moderní společnosti	13
1.1. Sociální problém	14
1.2. Formulace sociálního problému jako věci veřejného zájmu	15
1.3. Subjekty formování sociálních problémů jako věci veřejného zájmu	16
1.4. Veřejné mínění a mínění politické masy	18
1.5. Interakce hromadně sdělovacích prostředků a veřejného mínění	20
1.6. Cyklus veřejného zájmu o sociální problémy	21
Příloha: Koncept lidského potenciálu	23
2. Utváření sociálního státu	31
2.1. Společenské souvislosti vzniku sociálního státu	32
2.2. Faktory ovlivňující vývoj sociálního státu	35
2.3. Současná krize sociálního státu	35
2.4. Typologie sociálních států	37
3. Chudoba	43
3.1. Proměny chudoby a bohatství	45
3.2. Koncepty chudoby	46
3.3. Nástroje a měření chudoby	47
3.4. Příčiny chudoby	48
3.5. Charakteristika chudých	49
3.6. Možnosti řešení chudoby	53
3.7. Důsledky chudoby	54
4. Sociální stratifikace	57
4.1. Struktura, sociální struktura, sociální stratifikace	58
4.2. Tři základní dimenze sociální stratifikace	60
4.3. Základní segmenty stratifikačního systému moderní společnosti	61
4.4. Nerovnosti ve výdělcích, v příjmech a majetku domácností	64
4.5. Přerozdělování příjmu prostřednictvím daní a dávek	69
4.6. Sociální mobilita	71
5. Úvod do sociální politiky	75
5.1. Co je sociální politika	76
5.2. Sociální politika jako praktická aktivita	76
5.3. Sociální politika jako vědní disciplína	78
5.4. Vztah sociální a hospodářské politiky	79
6. Formování a realizace sociální politiky	83
6.1. Sociální politika jako politika	84

6.2. Nástroje sociální politiky	87
6.3. Aktéři sociální politiky	92
6.4. Základní principy sociální politiky	94
6.5. Princip sociální spravedlnosti	95
6.6. Princip sociální solidarity	99
6.7. Princip subsidiarity	100
6.8. Princip participace	101
6.9. Funkce sociální politiky	102
Příloha: Sociální doktrína České republiky	109
7. Soudobé systémy sociální správy	115
7.1. Co je sociální systém?	116
7.2. Vývoj sociální správy v Evropě	118
7.3. Základní prvky soudobého systému sociální správy v Evropě	120
7.4. Vliv mezinárodní struktury na vývoj systémů sociální správy v Evropě	122
7.5. Evropské dohody sociální správy v Evropě	124
7.6. Co pro sociální správu znamená koncepce „Evropa obcí a regionů“?	125
7.7. Systémové uspořádání sociální správy v ČR	126

Úvod

Cílem kurzu je seznámit vás se vznikajícími sociálními problémy, analyzovat je a hledat ekonomicky i sociálně vhodná řešení. Právě sociální problémy, které se vytváří v určité fázi rozvoje společnosti jsou nosným kamenem vytváření koncepce a struktury sociální politiky země. Kurz přináší diagnózu podstatných sociálních problémů současnosti jako je nezaměstnanost, kriminalita, závislé demografické menšiny, problémy rodiny apod. Kurz přináší také informace o základních ekonomických, sociálních a politických nástrojích a opatřeních, které vedou k jejich řešení v moderní společnosti.

Kurz klade značnou náročnost na samostudium, předpokládá Vaši aktivní spoluúčast na vyhledávání „živých“, aktuálních sociálních problémů a jejich následnou analýzu. Převážná část studia je zaměřena na samostudium a práci s odbornou literaturou a dalšími odbornými zdroji.

Na závěr kurzu by jste měli mít přehled o vyskytujících se sociálních událostech, které je nutné z důvodu pozitivního ekonomicko-sociálního rozvoje země řešit. Měli by jste mít přehled v rámci koncepčního opatření v ekonomické i sociální sféře, v rámci strukturální hospodářské politiky a v rámci institucionální zaopatření. Tyto znalosti jsou východiskem pro navazující kurz „Sociální politika“, který je zaměřen na dílčí oblasti sociální politiky.

- Sociální problém
- Formulace sociálního problému jako věci veřejného zájmu
- Subjekty formování sociálních problémů jako věcí veřejného zájmu
- Veřejné mínění a mínění politické masy
- Interakce hromadně sdělovacích prostředků a veřejného mínění
- Cyklus veřejného zájmu o sociální problémy
- Příloha: Koncept lidského potenciálu

1.

Sociální problémy moderní společnosti



Cíl kapitoly

Tato úvodní kapitola vás seznámí s důvody vzniku sociální problému. Zároveň se dozvíte o vývoji sociálních problémů, protože i důvody a interpretace sociálních problémů se časově mění, reagují na sociální a ekonomické rizika společnosti. Tato kapitola Vám nastíní možné interpretace problémů a nástroje možných řešení. Je každý sociální jev zároveň sociálním problémem? Jak společnost pohlíží na sociální události a jak reaguje na sociální rizika? Na tuto úvodní kapitolu navazuje příloha, která definuje lidský potenciál. Právě lidský potenciál sociální problémy ovlivňují, a proto je nutno tento ekonomický zdroj připomenout.



Časová zátěž

Prostudování textu – 4 hodiny, POT – 10 hodin

1.1 Sociální problém

Slovo sociální nemá ve společenských vědách jednotný význam. Obvykle je používáno ve dvojnásobném významu. Za prvé sociální jako synonymum slova společenský, kdy popisuje jev, který se projevuje ve společnosti, zahrnuje velké skupiny lidí apod. Za druhé sociální jako jev svého druhu, který zahrnuje určitou podmnožinu společenských jevů. V tomto smyslu mluvíme o sociálních jevech, problémech a také sociální politice.



Sociální problém můžeme definovat jako společenský stav nebo společenskou situaci, který vyrůstá z rozporů mezi existencí jedince ve společnosti a společenskými podmínkami lidské existence. Mezi „logikou“ individuálního života člověka a „logikou“ společenského života mohou nastat rozpory, které brání rozvoji individuální lidské existence. Co tvoří onu „logiku“ individuálního života? Jsou to například biologické potřeby a možnosti, individuální přání a zájmy, které jedinec chápe jako samozřejmé. Na druhé straně „logika“ společenského života je dána charakterem společenských vztahů mezi lidmi a zejména institucionálními pravidly, které jsou od jedinců různými způsoby vyžadovány a kontrolovány. Významným určujícím faktorem individuálního života lidí jsou v moderní době zejména ekonomické instituce (kapitalismus, trh), věda a vědecké technologie, instituce demokratické politiky, legislativní systém a byrokratická správa veřejného života.

Za sociální problém nemůžeme tedy považovat každé nenaplnění individuálních potřeb, přání nebo zájmů lidí. Každý problém individuálního života není možné chápat jako problém sociální. Za sociální problémy považujeme pouze takové, kdy jedinci nebo skupiny lidí ne svou vlastní vinou nejsou schopni uspokojit své společensky uznané potřeby a zájmy. Co znamená „ne svou vlastní vinou“ a „společensky uznané potřeby a zájmy jedince“ je předmětem společenské i odborné interpretace a politické diskuse. **Definice sociálního problému je tedy historicky a společensky relativní a proměnlivá.**

Co je sociální problém, je do určité míry výsledkem sociální konstrukce lidí.

V moderní společnosti můžeme taxativně vymezit, i když nutně neúplně, následující soubor sociálních problémů:

Chudoba, nezaměstnanost, sociální nerovnost vyvolávající sociální konflikty, narušení rodinných vztahů, odcizení člověka byrokratické správě, kriminalita a drogy, diskriminace národnostních a demografických (staří lidé, děti) menšin, diskriminace žen a nerovnost pohlaví, manipulace lidí prostřednictvím masmédií.

soubor
sociálních
problémů

Důsledky sociálních problémů nejsou pouze individuální. Skutečnost, že nejsou naplněny nějaké obecně uznávané potřeby nebo zájmy lidí, nemá dopad pouze na individuální život. Jedinci a skupiny lidí tvoří aktivní sílu, která je relativně nezávislá na společenských institucích. Nenaplnění jejich potřeb a zájmů vyvolává reakce a adaptace, které v důsledku mohou narušit fungování společenských institucí.

1.2 Formulace sociálního problému jako věci veřejného zájmu

Vzniká otázka, jak dochází ke „společenskému uznání potřeb a zájmů jednotlivce“ a k přesvědčení, že „nenaplnění těchto potřeb není vinou jedince“. Tato otázka je prvotní pro vznik a vývoj programů sociální politiky či sociálních služeb. Ustavení sociálního problému jako věci hodné veřejného zájmu se děje v následujících sekvencích vyjádřených pojmy:

společenský jev (issue)	sociální problém	sociální program (služba)
Spáči na ulici	Bezdomovectví	Více bytů
Lidé bez prac. příjmu	Nezaměstnanost	Více pracovních míst

Ne každý společenský jev nebo výstup společenského života musí být nutně problémem. Spaní na ulici může být projevem tuláctví a tulák ještě není nutně bezdomovec. Analýzy sociálních problémů musí rozlišovat mezi **evidencí** a **interpretací** problému. Rané sociální analýzy (XIX. a počátek XX. století) byly prováděny převážně pozitivistickou metodologií a nebraly v úvahu rozdíl mezi empirickými fakty a jejich interpretacemi. Od 30. let XX. století se postupně rozšířila při sociálních analýzách metodologie tzv. sociálního konstruktivismu, který tvrdí, že fakta nikdy nejsou věci, které vypovídají sami o sobě a vyžadují svou interpretaci. Tuto interpretaci provádí konkrétní lidé, sociální skupiny. Utváření sociálních problémů jako věcí veřejného zájmu se tedy vždy uskutečňuje v následující posloupnosti:

Evidence problému	Interpretace problému	Formování programu
-------------------	-----------------------	--------------------

formulace a interpretace sociálního problému

K evidenci a interpretaci sociálních problémů však nedochází postupně, ale vždy souběžně. Analytici, posuzovatelé sociálních jevů a událostí mají aktuálně vždy ve „své hlavě“ již předem vytvořené určité interpretační schéma v podobě předchozí sociální zkušenosti, teorie nebo politické ideologie. Sociální problémy jsou definovány, strukturovány a umísťovány vždy v rámci určitého sociálního kontextu. V tomto kontextu jsou interpretovány tím, že jsou určitým způsobem pojmenovány. **Kdo a jak pojmenovává sociální problémy** jsou základní otázky, jejichž odpovědi pomáhají vysvětlit proces formulace sociálních problémů jako věcí veřejného zájmu. Skutečnost, že máme k dispozici stejná data, ještě neznamená, že je vnímáme stejně a přisuzujeme jim stejný smysl. Vnímání reality ovlivňují hodnoty, víry, ideologie, zájmy a předsudky, které jsou výsledkem předchozí kulturní činnosti lidí. Výběrem teoretického nebo ideologického rámce určujeme problém, který chceme interpretovat. Jinak řečeno: **formulace a interpretace sociálního problému je součástí tohoto problému samotného.**

Sociální konstruktivisté tvrdí, že sociální problémy jsou interpretovány jako veřejné problémy prostřednictvím řeči a jazyka. Význam, který přisuzujeme například nezaměstnanosti, dětské práci, kriminalitě je určován naší výchovou, hodnotami, které sdílíme, názory ostatních lidí, kteří na nás mají vliv při vzájemné komunikaci. Například Herbert Blumer, jeden z představitelů sociálního konstruktivismu tvrdí, že formulace sociálních problémů je „produktem kolektivního chování lidí“ a prochází následujícími etapami:

1. rozvoj objektivních projevů sociálního problému
2. společenské uznání (legitimizace) sociálního problému
3. mobilizace společenství lidí (státu, veřejnosti) k aktivitě
4. formování oficiálního plánu pro řešení problému
5. implementace oficiálního plánu

1.3 Subjekty formování sociálních problémů jako věcí veřejného zájmu

Při interpretaci sociálních problémů jako hodných veřejného zájmu (tj. při jejich společenském uznání) se prosazují někteří aktéři politického a společenského života více a někteří méně. Zvláštní význam při interpretaci sociálních problémů má veřejné mínění, masmédia, politikové (vláda) a skupiny profesionálů.

Role masmédií

Význam masmédií při konstrukci sociálně politické agendy spočívá zejména v tom, že sociální problémy pojmenovávají pro své masové publikum. Mohou tak zvyšovat citlivost a zaměřovat pozornost lidí na určitý okruh problémů.

Podle jedné teorie z povahy mediálních sdělení vyplývá, že se zaměřují především na popis různých sociálních deviací, násilí, neobvyklých a nových jevů. Účinky médií se projevují v tom, že nejen zvyšují pozornost ke sdělovaným sociálním problémům, ale také vyvolávají zkreslující představu o jejich roz-

sahu, obavy a pocity úzkosti či projevy paniky u masového publika. Prostředky masové komunikace podle této teorie provádějí svého druhu manipulaci s emocemi a postoji veřejnosti. V tomto procesu lze rozlišit následující fáze:

1. popis sociální události nebo situace
2. média předkládají masovému publiku příběh (interpretují událost)
3. ilustrují příběh jako velký a rozsáhlý sociální problém
4. rozšiřují ve veřejnosti určité stereotypy vnímání podobných událostí
5. vznik paniky a pocitů úzkosti mezi veřejností
6. růst veřejné poptávky po politických opatřeních pro řešení problému

Druhá teorie působení médií při formování sociálních problémů zdůrazňuje spíše poznávací a informační účinky mediálních sdělení. Například Chris Edelman vidí funkce masových médií zejména v tom, že činí sociální problémy lépe viditelné ve veřejném životě. Hromadně sdělovací prostředky spolupůsobí se skupinami profesionálů. Plní popularizační funkci odborných poznatků. Ilustrací takového působení médií může být formování sociálního problému týrání a zneužívání dětí. Barbara Nelsonová ukázala, že případy zneužívání a týrání dětí v rodinách byly známy anglickým lékařům a psychologům řadu desetiletí. Teprve potom, co se staly předmětem pozornosti médií, začaly se ve Velké Británii vytvářet programy proti jejich rozšiřování. V tomto procesu autorka rozlišila následující fáze:

1. profesionální výzkum a poznatky o zneužívání a týrání dětí ve Velké Británii.
2. masové rozšíření knižních publikací o nejzávažnějších případech
3. růst zájmu veřejnosti o tento problém
4. média udržují dlouhodobě veřejný zájem o týrání a zneužívání dětí v rodinách
5. formování sociálního problému
6. utvoření sociálních programů na pomoc týraným a zneužívaným dětem

Role veřejného mínění

Význam veřejného mínění na formování sociálního problému a utvoření jeho politické agendy je proměnlivý. Záleží na síle veřejného mínění, na míře občanské angažovanosti členů veřejnosti. Rozdílnou míru občanské či veřejné angažovanosti obyvatel popisují pojmy **veřejnost** a **politická masa**.

V čem je základní rozdíl společenských útvarů veřejnost a politická masa, jak jsou prezentovány ve výzkumech veřejného mínění? Původní formulace koncepce společenské masy pravděpodobně náleží H. Blumerovi (1939). **Masu chápe jako specifické společenství lidí, které se vyznačuje velkým počtem členů, různorodými zájmy, postoji a hodnotovými orientacemi, dále prostorovou a časovou rozptýleností, vzájemnou anonymitou a absencí vyhraněné, stabilní sociální organizace mezi členy. Komunikace mezi členy je obvykle jednostranná. Převažující typ komunikace má formu společenských sdělení, která jsou obsahem masových komunikací a jsou vytvářeny odborníky v masmédiích.**

společenská
masa

Bez ohledu na různá hodnocení procesu modernizace většiny autorů, kteří se tímto vývojem zabývají, je zřejmé, že západní svět prochází od konce 19. století velkou společensko kulturní změnou. Prožívá nárůst různosti a individuality. Redukuje se stupeň, v němž může společnost regulovat a řídit své členy neformálními prostředky. Ve společnosti došlo k nárůstu dílčích, neosobních a instrumentálních vztahů mezi lidmi. Zvýšila se míra konfliktů v běžném životě a vzrostla psychická izolace člověka jako jedince. **Jinak řečeno masově přináší růst sociální distance mezi jednotlivci, roztržku mezi soukromými zájmy jedinců a jejich schopností posuzovat a formulovat názory významné pro celek.**

Tyto obecné trendy vedly ke vzniku masové společnosti. Je to typ společnosti, který se vyznačuje následujícími rysy: O jedincích se předpokládá, že jsou spíše ve stavu psychické izolace od druhých. V interakcích mezi lidmi převažuje spíše neosobnost a instrumentálně účelové vztahy. V této společnosti není vyžadováno navazování neformálních sociálních svazků a závazků. Veřejnost jako integrační mechanismus společenského života byla redukována.

veřejnost

Redukce role veřejnosti ve společenském životě jako celku však neznamená likvidaci skupin, které formulují odpovědi na otázky celospolečenského zájmu. Politický vývoj a rozvoj moderních demokracií předpokládá relativně samostatnou existenci aktivních sociálních skupin, které jsou na existenci masmédií nezávislé. Souhrn takových aktivně vystupujících sociálních skupin vyjadřujících se k otázkám celospolečenského nebo národního významu můžeme označit jako veřejnost. J. Dewey (1927) **veřejnost definoval jako politicky seskupené jedince, kteří vytvořili sociální útvar cestou poznání společných problémů, pro která mají být nalezena všeobecně přijatelná řešení.** V celospolečenském kontextu takové skupiny tvoří zájmové skupiny odborníků, intelektuálů apod., kteří provádějí relativně kompetentní kontrolu vlády. Funkce veřejnosti na celospolečenské úrovni se specializuje a veřejnost se profesionalizuje.

Uvedený sociální útvar se však vytváří také na různých regionálních a lokálních úrovních společenského života, kdy se projednávají a vyjasňují důležité otázky lokální povahy. Může se ale rozvíjet jen za dodržení určitých sociálních organizačních a komunikačních podmínek.

1.4 Veřejné mínění a mínění politické masy

Čím se od sebe odlišují relativně kompetentní postoje veřejnosti a manipulovatelné, „vnějškově dosazené“, stereotypní postoje společenské masy? Nejsou způsobeny odlišnou psychickou kvalitou jednotlivých členů těchto společenství. Odlišují se způsobem svého utváření, různým charakterem interakce a komunikace, která probíhá v obou typech lidského společenství. Interakce a komunikace, na jejichž základě se ustavuje soudržnost mezi jedinci, má ve společenské mase velmi neorganizovaný, jednostranný průběh, má podobu spíše masových sdělení šířených masmédií. Veřejnost v pravém smyslu slova může vzniknout jen v podmínkách všestranné, nelimitované komuni-

kace mezi členy takového společenství. Dosažení komunikační vzájemnosti je historicky limitováno v čase a prostoru. Doposud ji bylo možné dosáhnout především v primárních a kontaktních skupinách, kde má jedinec s ostatními lidmi bezprostřední vztah tváří v tvář.

Sociolog Alfréd Schutz přišel s názorem, že z hlediska jedince je možné jeho sociální prostředí rozlišit podle **sociální distance**, kterou má jedinec k ostatním lidem. Je to vzdálenost mezi lidmi, která se zvětšuje v souvislosti s tím, jak se smršťuje rozsah a intenzita sociálního styku. Ti, kteří jsou na pomyslné ose sociální distance znázorněni nejbližší, jsou nazváni *společníci*. Jsou to lidé, s nimiž skutečně přicházím do styku tváří v tvář. Mí společníci tvoří jen malou část mých *současníků*. To jsou lidé, kteří žijí se mnou v jednom čase a s nimiž mám tedy možnost setkat se ve svém životě. Moje individuální zkušenost, postoje, mínění o těchto současnících je samozřejmě rozmanitá. Probíhá celou škálou od intimního osobního poznání až ke znalosti omezené na mou schopnost zařazovat tyto lidi a jejich chování k určitým typům. Mohu je chápat jako prvky určité kategorie (voják, byrokrat, černoch, hlupák, bohatý člověk apod.). Čím větší sociální vzdálenost mezi lidmi, tím všeobecnější, typizovanější, hrubší a zkreslenější je můj vnitřní postoj k nim.

Sociální vzdálenost má dvě základní dimenze: fyzickou a duševní. Tyto stránky se přesně nepřekrývají. Existují situace, kdy máme fyzicky blízko k velkému počtu lidí a přitom velkou mentální spřízněnost s nimi necítíme. Příkladem může být život na přelidněném sídlišti. Přesto se však obě stránky většinou pozitivně podmiňují. Duševní či morální blízkost spočívá v naší ochotě *prožívat pocit sounáležitosti s druhým*. To znamená vnímat je jako osoby, které jsou stejné nebo velmi podobné jako my. Které mají své legitimní cíle, zájmy, kterým rozumíme. Pocit sounáležitosti zahrnuje také schopnost vcítit se do druhého. Schopnost postavit se do situace druhého člověka, vidět věci pod jeho zorným úhlem, pochopit smysl jeho počínání.

Prostředí, ve kterém žijí mí společníci, lidé s nimiž sdílím pocity sounáležitosti a do kterých se dokážu vcítit, je podle Schutze přirozeným sociálním prostředím člověka. Je to svět přirozeného postoje, kde se cítím nejvíc „doma“, kde jsem kompetentní ve svých názorech a míněních.

Současně je to prostředí, které zprostředkovává formování názorů a postojů k ostatním, cizím lidem v mém širokém okolí, k mým současníkům, předchůdcům i pokračovatelům. Podle měřítek svého přirozeného sociálního prostředí posuzuji i otázky a problémy celospolečenského a celonárodního významu. Pokud netvoří součást mého přirozeného, každodenního světa, mám tendenci zkreslit, zjednodušit jejich význam, posuzovat je stereotypním způsobem. Dávat jim významy, které jsem si osvojil ve svém přirozeném sociálním prostředí.

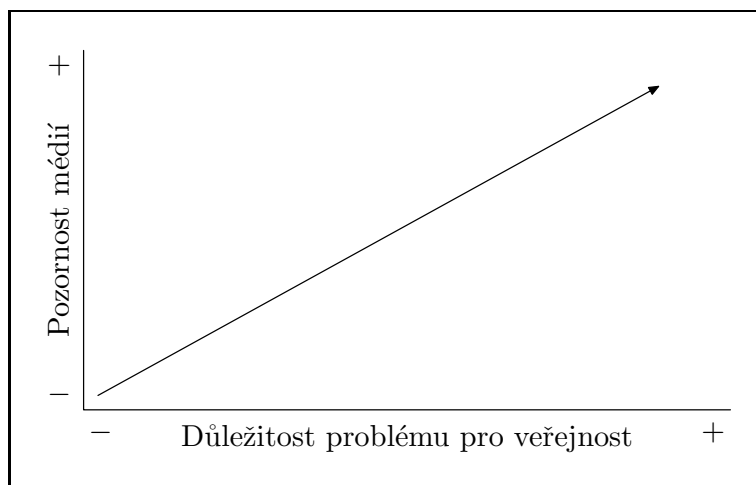
Svět přirozeného postoje jedince je v pravém slova smyslu prostředím, v němž jsou mé soukromé myšlenky současně veřejné. V němž existuje minimální distance mezi mnou a druhými lidmi, mezi individuálním a společným. Tento svět se ve dvacátém století značně zmenšil, ale jeho význam pro utváření názorů a jednání jedince zůstal stejně významný jako dřív. Většina lidí ne-

1. Sociální problémy moderní společnosti

nachází ve svém běžném životě, ve světě přirozeného postoje, odpovědi na otázky celonárodního významu. Některé z nich si občané ani nejsou schopni uvědomit, jiné hodnotí podle nepodstatných kritérií. Nejčastěji se však běžní lidé skryjí za hradbu mlčení. Skutečně veřejné mínění v celospolečenském kontextu se stává doménou odborníků, lidí, jejichž přirozený svět se specializoval.

1.5 Interakce hromadně sdělovacích prostředků a veřejného mínění

Odlisný význam, jaký jednotliví autoři přisuzují veřejnému mínění se projevuje také v pojetí interakce mezi masmédií a jejím publikem. **McCombs** se například domnívá, že vliv veřejného mínění při formování sociálních problémů a jejich politické agendy (programů pro řešení) je stejně významný jako vliv hromadně sdělovacích prostředků. Podle jeho názoru veřejné mínění v řadě případů významně ovlivňuje i obsah mediálních sdělení. Podle jeho teorie je pozornost médií k sociálním problémům zprostředkována stavem veřejného mínění. Vytváří jednoduchý vysvětlující model, podle něhož mezi úrovní pozornosti, kterou média věnují nějakému sociálnímu problému a mírou důležitosti, kterou stejnému problému přisuzuje veřejné mínění existuje vztah přímé úměry.



stádia
formování
sociálních
problémů

Jiný britský výzkumník, **Keneth Rogers**, chápe naznačený model vzájemného působení médií a veřejného mínění při formování sociálních problémů jako předmětu veřejného zájmu jako velmi zjednodušený. Vytváří podrobnější a propracovanější model formování sociálních problémů ve společnosti. Tvrdí, že je třeba rozlišovat mezi třemi typy nebo stádii formování sociálních problémů:

1. mediální problém
2. problém formovaný veřejností a nátlakovými skupinami
3. problém formovaný vládou a politickými aktéry.

Utváření politické agendy nějakého sociálního problému je podle něj interaktivní proces vysoké míry komplexnosti. Média vyvíjejí tlak a vliv na veřejnost

a určují tak interpretaci sociálních problémů ve veřejnosti. Veřejnost prostřednictvím nátlakových a zájmových skupin vyvíjí tlak na vládu a ostatní politické subjekty při formování politické agendy jednotlivých sociálních problémů. Vláda a ostatní politické subjekty často působí na hromadně sdělovací prostředky, aby rozvíjely propagandistické působení orientované na veřejnost a občany.

Uvedené tři typy formulace sociálních problémů se rozvíjí za souběžného působení dvou objektivních faktorů. Za prvé jsou ovlivněny fakty reálného společenského života. Výskytem jednotlivých případů a situací, které mohou být interpretovány jako sociální problémy. Za druhé jsou tyto formulace ovlivněny konkrétním sociálním prostředím, v nichž dochází k interpretacím sociálních faktů. Svou roli přitom hraje osobní zkušenost a interpersonální komunikace mezi interprety sociálních jevů a událostí. Působí jak v prostředí masmédií, tak v rámci nátlakových skupin veřejnosti i v politických stranách a vládních úřadech.

1.6 Cyklus veřejného zájmu o sociální problémy

Při analýze formování sociálních problémů ve veřejném životě si někteří výzkumníci všimli skutečnosti, že v průběhu času se míra zájmu a pozornosti, kterou veřejnost věnuje určitým sociálním problémům proměňuje. Antony Downs se domnívá, že formování veřejného zájmu o sociální problémy prochází následujícími fázemi.

Za prvé. Určitá sociální skutečnost, událost není veřejností chápána jako sociální problém.

Za druhé. Dochází k alarmování a větší angažovanosti veřejnosti pro řešení nějakého sociálního problému.

Za třetí. Tvůrci sociálně politických opatření a veřejnost začíná vnímat pokrok při řešení problému.

Za čtvrté. Veřejnost postupně ztrácí zájem o daný sociální problém.

Za páté. Sociální problém veřejné mínění jako by „uložilo k ledu“. Pozornost veřejnosti se přesouvá k jiným sociálním problémům.

Shrnutí kapitoly

Slovo „sociální“ lze interpretovat různým způsobem. I Ottův naučný slovník má hned několik definicí tohoto slova. Pro účely tohoto kurzu definujeme sociální problém jako společenský stav nebo společenskou situaci, který vyrůstá z rozporů mezi životní situací jedince ve společnosti a společenskými podmínkami lidské existence. Sociální problém je potom definován, strukturován a umístován vždy v rámci určitého sociálního kontextu. Kdo a jak pojmenovává sociální problémy jsou základní otázky, které pomáhají vysvětlit proces formulace sociálních problémů jako věcí veřejného zájmu.





Otázky k zamyšlení

1. Co považuje společnost za sociální problém?
2. Jakou roli hrají masmedia při formování a řešení sociálního problému?
3. V čem spočívá Downsův cyklus pozornosti k veřejným problémům?
4. Proč každý sociální jev není sociálním problémem?



POT

Zvolte si určitý aktuální sociální problém v České republice nebo na světové úrovni. Pro získání potřebných podkladů a ukazatelů pro zpracování POTu využijte všech dostupných odborných zdrojů. Domácí práce by měla obsahovat následující strukturu:

1. diagnózu problému – prevalenci a incidenci sociálního problému, ukazatele zjišťování,
2. sociální, ekonomické a kulturní příčiny problému
3. popis sociálních důsledků problému
4. existující opatření a nástroje řešení
5. vlastní návrhy a nástroje opatření

Okruhy témat seminární práce – aktuální sociální problémy – naleznete v příloze č. 1. Tato seminární práce je stěžejní prací tohoto kurzu. Témata slouží jako inspirace – pokud budete chtít diskutovat jiný problém, konzultujte s vyučujícím kurzu.

Rozsah: 8—13 stran.

Termín odevzdání: nejpozději do konce dubna v písemné podobě na katedru veřejné ekonomie.

Příloha: Koncept lidského potenciálu

V reprodukčním procesu společnosti má lidský potenciál dvojaké postavení. Na jedné straně je míra jeho rozvinutosti kritériem, umožňujícím posuzovat funkčnost těch či oněch činností ve vztahu k tomu, nakolik podporují rozvoj člověka; na straně druhé je nezastupitelným zdrojem těchto činností.

Působení společenských okolností na člověka může mít povahu jeho prosté reprodukce, to znamená jeho ochrany před potenciálně nepříznivými vnějšími vlivy, průběžného udržování a obnovy. Kromě toho lze ale vymezit i jeho kultivaci či vývoj, to znamená jeho rozvíjení takovým způsobem, aby byl člověk schopen vykonávat takové činnosti, které předtím vykonávat neuměl, či vstupovat do takových sociálních vztahů, do nichž předtím nebyl schopen vstoupit. Často nastává i situace, kdy dochází k devastaci dříve získaných či vrozených dispozic a sklonů. Tak lze mluvit i o zakrňování lidského potenciálu.

Člověk tím, že se věnuje určitým činnostem, vytváří či užívá různé produkty, resp. vstupuje do určitých sociálních vztahů a uspokojuje tak své potřeby, mění zároveň své dispozice k realizaci těchto činností. Změny dispozic mění „připravenost“ k činnostem, k existenci ve vztazích, případně k tvorbě či užívání produktů, popřípadě i strukturu jeho potřeb; ve svých důsledcích to může vést i ke změnám těchto činností samotných. Zkoumáme-li povahu působení společenských okolností na lidská individua, musíme analyzovat činnosti, sociální vztahy, respektive tvorbu či užití produktů lidmi v rámci těchto okolností. Zajímáme-li se ovšem o výsledek (efekt) tohoto působení, musíme se soustředit na zkoumání změn člověka determinovaných těmito činnostmi. Ani v tomto případě nás však nezajímá člověk jako takový, nýbrž člověk připravený k činům a vstupující do sociálních vztahů.

Lidský potenciál je vymezen jako soustava dispozic a sklonů člověka k činnostem (a k existenci ve vztazích), které rozvíjejí jak lidské bytostné síly, tak zároveň společnost. Je tedy předpokladem životních činností (a vztahů) lidí, jimiž se jako jednotlivci i sociální skupiny uplatňují ve společnosti a mění ji. Rozvoj lidského potenciálu i možnosti jeho uplatnění jsou závislé na stupni rozvoje společnosti. Lidský potenciál je však zároveň výsledkem životních činností (a vztahů) lidí, protože teprve v činném uplatnění (a ve vztazích) se mohou tyto dispozice a sklony rozvíjet.



Zkoumání postavení jedince ve společnosti vede k nezbytnosti identifikovat ty stránky lidského potenciálu, které mají specifický význam pro vývoj jedince i společnosti. Jsou to:

- potenciál zdraví
- poznatkový a dovednostní potenciál
- hodnotově orientační potenciál
- sociálně participační potenciál
- individuálně integrativní a regulační potenciál
- tvůrčí potenciál.

potenciál
zbraní

Potenciál zdraví je fyzická a psychická, geneticky, behaviorálně i sociálně podmíněná zdatnost a odolnost. Zdatnost je komplex somatických i psychických funkčních dispozic k aktivní existenci, odolnost je schopnost dosahovat aktivně rovnováhy s prostředím a také se aktivně adaptovat na jeho změny.

Predestinace genetickou výbavou organismu je zde nesporná. Velkou roli však hrají i získané vlastnosti organismu. Zejména v období dětství a dospívání se vytváří většina předpokladů pro dosažení optimální podoby fyzické a psychické zdatnosti a odolnosti. Potenciál zdraví je výrazně poznamenáván procesy spojenými s procesem stárnutí. I když jednotlivec může tyto procesy vědomým výběrem životních aktivit a podmínek zpomalit, nemůže je zastavit.

Některé charakteristiky zdravotního stavu populace (například dosahovaná střední délka života) se začínají užívat k obecnému vyjádření stupně rozvinutosti té které země. Základem tohoto přístupu je respektování skutečnosti, že stav zdraví je do značné míry ovlivňován komplexními sociálními a ekonomickými podmínkami, v nichž se lidé nacházejí.

Potenciál zdraví je základem, z něhož vyrůstají všechny ostatní dílčí potenciály člověka. V tomto smyslu je nezastupitelným životním statkem a zdrojem společenského rozvoje.

poznatkový a
dovednostní
potenciál

Poznatkový a dovednostní potenciál představuje disponibilitu s poznatky a dovednostmi nezbytnými pro realizaci diferencovaných lidských činností a vztahů, včetně připravenosti vhodně je uplatnit.

Vývoj této složky lidského potenciálu v průběhu lidského života závisí na rozvoji centrální nervové soustavy, inteligence, soustavy psychomotorické regulace činností, ovlivňované bezděčným i záměrným, společensky zprostředkovaným či spontánním učením. Je známo, že největší intelektuální a paměťovou kapacitu má člověk těsně po pubertě. Na druhé straně akumulace životních zkušeností, umožňující jejich funkční uplatnění, je funkcí věku. Struktura poznatkového a dovednostního potenciálu se tedy mění s věkem, a ovlivňuje tak i připravenost k různým činnostem.

Prosazuje se vědomí, že jsou-li národní důchod a společenský produkt ekonomickými ukazateli dosaženého stavu společenského rozvoje, pak hlavním ukazatelem rozvojových tendencí dané společnosti, míry její dynamiky je za jinak stejných okolností struktura a kvalita vzdělání populace.

hodnotově
orientační
potenciál

Hodnotově orientační potenciál představuje sklon věnovat se pouze těm životním aktivitám, které jsou v souladu s určitou soustavou hodnot. Je založen na schopnosti přikládat diferencovaný význam všemu, co souvisí se životem, a rozhodovat se i s ohledem na okolnosti, které přesahují individuální lidskou existenci.

Soustava hodnot, kterými se člověk řídí, se vytváří a mění celý život. Je

ovšem známo, že k základní interiorizaci hodnot, spoluovlivňující celý další vývoj hodnotové soustavy, dochází v době puberty. V průběhu celého lidského života se však mění, přičemž kromě vlivu změn vnějšího prostředí zde hrají významnou úlohu i změny ve struktuře potřeb, hodnotově vázané na jednotlivé fáze životního cyklu, společenské změny apod. Hodnotově orientační potenciál hraje významnou roli v interakci s institucemi, které regulují činnosti individuí „zvnějšku“. Jde o takové regulátory, jako je rodina, trh, stát, občanský sektor.

Sociálně participační potenciál představuje dispozici vstupovat do širších sociálních vazeb a uplatňovat se v nich – a zároveň respektovat nároky vyplývající z účasti na fungování sociálních útvarů, které tyto vazby zprostředkují.

sociálně
participační
potenciál

Sociální participace znamená bezprostřední účast lidí na sociálních dějích. Začíná aktivním vnímáním existence těchto dějů a ústí v aktivní účasti na nich. Vrcholným projevem sociální participace je převzetí podílu na řízení a správě věcí veřejných.

Od receptivního přístupu, charakterizovaného plným podřízením se autoritě, typickým pro dětství, přes autonomní stadium, charakterizované odmítnutím autority a ochranou chování založeného na vlastním rozhodnutí, a dále asertivní stadium, v němž hlavním sklonem jednání je sebepotvrzení a sebeprosazení se i na úkor druhých, až k rozvinutému sociálně participačnímu postoji se sklonem podporovat jiné a vytvářet podmínky pro jejich rozvoj a v tom nacházet podněty pro vlastní rozvoj a sebeuspokojení – to je ve zkratce vývoj sociálně participačního potenciálu od narození do zralého dospělého věku.

Individuálně integrativní a regulační potenciál představuje schopnost ovlivňovat běh vlastního života tak, aby se efektivně a vyváženě kultivoval a uplatňoval celý lidský potenciál.

individuálně
integrativní a
regulační
potenciál

Tato schopnost je do značné míry závislá jednak na stupni rozvoje zbývajících složek potenciálu daného jedince, jednak na rozsahu životních zkušeností. V prvním ohledu se tato schopnost dynamicky utváří zejména ve druhém decenniu lidského života (v období kolem puberty), ve druhém ohledu je formována celý život. Při identifikaci této složky lidského potenciálu je třeba věnovat pozornost emocím, schopnosti sebeuvědomění, sebereflexe a vědomé volní regulaci lidských aktivit.

Potenciál tvůrčí je dispozice k autonomní tvorbě nových skutečností a sklon v maximální míře uplatnit.

potenciál
tvůrčí

Schopnost tvorby je funkcí života, nejvyšším projevem lidství. Typicky se projevuje už ve spontánních dětských herních aktivitách, přetrvává do vysokého věku. Míru disponibilního tvořivého potenciálu je možno diferencovat podle věku ve vztahu k různým typům lidských aktivit. Tato schopnost a příležitost ji ze společenského hlediska funkčně uplatnit nabývá na závažnosti zejména v údobích výrazných společenských změn, kdy překonávání starých klíšé v myšlení a v jednání je předpokladem úspěchu při řešení nových úloh.



Předpokládáme těsnou vzájemnou souvislost až prolínání jednotlivých dílčích potenciálů. Ty vyjadřují pouze určité – byť ve formování i v uplatnění relativně autonomní – aspekty podoby lidského potenciálu jako celku.

Rozvoj člověka probíhá v procesu ontogeneze daného jedince za podmínek neustálých změn jeho vnitřního prostředí, ale i měnícího se vnějšího prostředí – přírody a kultury. Velmi zhruba řečeno, rozvoj člověka má dvě fáze. První (charakteristická pro období dětství a dospívání) je kultivací v procesu, v němž si člověk osvojuje určitou část celé kultury společnosti, v níž žije. Stává se z objektu vlivu postupně subjektem, který nejen pasivně přijímá a produkuje, ale aktivně se začíná začleňovat do procesu reprodukce společnosti i sebe sama. Reprodukce, znovuvytváření a přetváření společnosti a jejího přírodního prostředí představuje druhou fázi rozvoje člověka a realizuje se v procesu společenského uplatnění lidí (převážně v dospělém věku). Obě fáze se časově překrývají a v průběhu života individua může docházet i k různým diskontinuitám, regresům, opětným vzmachům apod. Navržené pojetí lidského potenciálu se soustřeďuje na analýzu dispozic a sklonů jednotlivců. V tomto smyslu umožňuje i úvahy o podobě lidského potenciálu diferencovaných populací (v demografickém či v antropologickém úhlu pohledu). Úvahy o lidském potenciálu globální společnosti jsou mnohem komplikovanější. Zde je třeba brát do úvahy podobu sociálních vztahů, podmínek a způsobů organizace společenského života, které mohou lidský potenciál jednotlivců složitými transformacemi posilovat či naopak tlumit.

Kultivace a uplatnění lidského potenciálu

Chceme-li porozumět provázanosti procesů lidské a společenské reprodukce a vývoje, musíme identifikovat několik úrovní, na nichž dochází k interakcím mezi člověkem a jeho přírodním a společenským prostředím.

Mikroúroveň reprodukce a vývoje člověka a společnosti představují takové instituce, jako je rodina, jiné primární skupiny, sousedská výpomoc, obec, pracovní podmínky vytvářené zaměstnavatelem.

Mezoúroveň reprodukce a vývoje člověka a společnosti je institucionálně nejvíce strukturována. Představují ji specializované rezorty státní správy, jako například rezorty práce a sociálních věcí, školství, zdravotnictví, parafiskální fondy (sociální a zdravotní pojišťovny), dále vyšší územně správní celky a v neposlední řadě i instituce občanského sektoru.

Makroúroveň reprodukce a vývoje člověka a společnosti představují základní subsystémy globální společnosti (ekonomický, politický, sociální a kulturní). Jde o relativně autonomní institucionální rámce, které lze vydělit v rámci života příslušného státního společenství. Zde se také svádí boj o „volbu společnosti“ (blíže viz Potůček 1997b). Úroveň reprodukce a vývoje světové civilizace ovlivňuje život lidí i daného státního společenství a charakterizují ji takové procesy jako globalizace světové ekonomiky, geopolitika, činnost nadnárodních politických a ekonomických uskupení, multinationálních firem apod.

Veškeré lidské i společenské činnosti jsou závislé na přírodních podmínkách, v nichž se odehrávají. Přírodní prostředí je zpětně stále více ovlivňované produkty lidských a sociálních činností. V minulosti zcela nekontrolované, v poslední době do určité míry, nicméně dosud zcela nedostatečně, regulované ekonomické aktivity vedou k rostoucímu ohrožení biosféry, životních podmínek lidí i k vymírání enormního množství rostlinných i živočišných druhů.

Mezi těmito šesti relativně autonomními hierarchickými úrovněmi reprodukce a vývoje člověka, přírody a společnosti dochází k živým interakcím, zpětným (feedback) i anticipujícím (dopředným) vazbám. V interakcích může docházet a dochází i k přeskokování jednotlivých úrovní. Žádná z těchto úrovní není z hlediska formování a realizace sociální politiky irelevantní, nicméně asi nejbezprostředněji působící bude mikro a mezoúroveň reprodukce a vývoje člověka a společnosti.

Ve vztahu k sociální politice je možno uplatnit koncept lidského potenciálu zvláště v následujících určeních:

- tam, kde jde o odhalení meziodvětvových a mezisektorálních vztahů, komplementarity, podobností a rozdílů mezi různými institucemi a jejich angažmá v sociální politice;
- v hodnocení specifických modelů sociálních politik, zvláště pak jejich širšího či užšího záběru a různých režimů států veřejných sociálních služeb;
- v návrzích nových sociálně politických strategií.

uplatnění
konceptu
lidského
potenciálu

Politika zaměstnanosti, problém nezaměstnanosti. Zde vyvstává do popředí role práce jako integrujícího prvku lidské existence. V tomto smyslu je práce formativním prvkem individuálně integračního a regulačního potenciálu, ale i všech dalších složek lidského potenciálu, a její absence, případně naopak nepřiměřeně tvrdé pracovní podmínky, představují značnou potenciální hrozbu celému lidskému potenciálu, zvláště pak potenciálu zdraví.

Sociální zabezpečení, problém chudoby. Je-li sociální politika provozována ve své zúžené reziduální variantě, pak řešení problému chudoby a podoby soustavy sociálního zabezpečení jsou nejdůležitějšími oblastmi ovlivňujícími prostou reprodukci lidského potenciálu. Tam, kde jsou společnosti bohatší a/nebo sociální politika je chápána v širším slova smyslu, otevírají instituce sociálního zabezpečení prostor i pro kultivaci lidského potenciálu.

Rodinná politika. Rodina se svým komplexem funkcí, četnými cíli a činnostmi souvisejícími s lidskou reprodukcí, sexuálním životem, výchovou dětí, vzděláváním, socializací, péčí o závislé osoby a vzájemnou citovou a ekonomickou podporou ovlivňuje všechny složky lidského potenciálu svých členů. Rodinná politika se proto významně podílí na kultivaci a uplatnění lidského potenciálu, zvláště významně pak dětí a žen.

Sociální péče. Ať už jde o neformální péči v rodině či o péči zprostředkovanou sociálními službami, vždy jde o udržení potenciálu zdraví a sociální participace. Realizuje se doposud převážně na úrovni prosté reprodukce lidského

potenciálu.

Gender. Jako v případě rodin, sociální politika může uvědoměle či nereflexivně vycházet z kulturně i sociálně formovaných očekávání role mužů a žen v dělbě práce (zvláště té placené a neplacené) a tím selektivně ovlivňovat jejich životní podmínky; vždy se dotýká všech složek lidského potenciálu. Stát veřejných sociálních služeb stojí před úkolem vyrovnat se jak s historicky zděděnými nerovnostmi mezi muži a ženami, tak mezi sexuálně různě orientovanými jedinci. **Vzdělávací politika.** Vzdelávání se soustřeďuje na kultivaci poznatkového a dovednostního potenciálu. Významně ovlivňuje i hodnotově orientační potenciál a tvořivý potenciál. Ani ostatní složky lidského potenciálu ovšem nezůstávají zcela stranou.

Politika bydlení, bezdomovectví. Slušné bydlení je jednou z nezbytných podmínek pro prostou reprodukci lidského potenciálu; jeho absence ohrožuje jak tuto prostou reprodukci, tak zejména kultivaci potenciálu zdraví, ale i poznatkového a dovednostního potenciálu a individuálně integrativního a regulačního potenciálu.

Péče o zdraví. Péče o zdraví je docela přirozeně orientována na podporu a ochranu potenciálu zdraví. Vzhledem k postavení potenciálu zdraví jako zdroje, nutné podmínky kultivace a uplatnění ostatních složek lidského potenciálu lze předpokládat i těsnou souvislost mezi efekty péče o zdraví a ostatními složkami lidského potenciálu.

Péče o tělesně či duševně postižené. Sociální politika se v péči o tělesně či duševně postižené snaží specifickými postupy či pomůckami zachovat, v případě možnosti i rozvíjet jejich životní uplatnění. Hlavní pozornost je věnována potenciálu zdraví, v případě dětí a mládeže poznatkovému a dovednostnímu i individuálně integrativnímu a regulačnímu potenciálu.

Práce s etnickými minoritami. Zde je komplexní přístup inspirovaný konceptem lidského potenciálu obzvláště relevantní. Tam, kde si sociální politika vytvoří dobré předpoklady svojí orientací na kultivaci poznatkového a dovednostního potenciálu a individuálně integrativního a regulačního potenciálu, a to zvláště u dětí, a bere přitom v úvahu i kulturně podmíněné rozdíly ve struktuře hodnotově orientačního potenciálu, nemusí později řešit problémy generované maladaptací etnických minorit tváří v tvář většinovým kulturním vzorům a stereotypům chování.

setkání
lidského
potenciálu

Tam, kde dochází k výskytu takových sociálně patologických jevů, jako je **kriminalita, alkoholismus a jiné toxikomanie či prostituce**, setkáváme se se selháním hodnotově orientačního potenciálu, individuálně integrativního a regulačního potenciálu či potenciálu sociální participace. V anamnéze takových případů nalezneme v té či oné míře i jisté sociálně ohrožující či stresující životní situace, na nichž se spolupodílela i sociální politika (nebo její absence). Koncept lidského potenciálu lze uplatnit i tam, kde studujeme rozdíly v přístupu různých států ke koncipování jejich sociální politiky. Pokusíme-li se tedy takto charakterizovat skupinu nejvyspělejších zemí světa, vydělí se hned několik skupin:

První skupina: země, kde převažuje sociální politika podporující kultivaci a uplatnění lidského potenciálu.

Typickým příkladem takové země je **Švédsko**, s univerzální a propracovanou sociální politikou zahrnující tam, kde je to třeba, i preventivní akce a pozitivní diskriminaci. Podobnou sociální politiku však realizují i další země, např. **Holandsko, Dánsko, Norsko či Finsko**. Trvajícím sociálním kontraktem mezi představiteli práce a kapitálu, včetně silného vlivu sociálnědemokratických stran, hrály velkou roli v zavádění a udržování takových politik.

Druhá skupina: země, kde sociální politika skromně překračuje zadání zajistit prostou reprodukci lidského potenciálu.

Francie, Německo, Rakousko a Belgie jsou zeměmi, kde korporativismus, institucionální rozrůzněnost v tvorbě a realizaci sociální politiky vyústily do konglomerátu různých opatření (zvláště na poli sociálního zabezpečení), zatímco jinde zbylo místo i pro univerzalismus (to je případ francouzské rodinné politiky). Celkově jde opět o země, které věnují kultivaci a uplatnění lidského potenciálu značnou pozornost.

Třetí skupina: země s podobou státu veřejných sociálních služeb, orientovaného na prostou reprodukci lidského potenciálu.

Sem lze zařadit např. **USA, Austrálii či Japonsko**. Z ideologických či kulturních důvodů zde převažují „reziduální“ či „liberální“ přístupy k sociální politice.

Shrnutí přílohy

Talent, vzdělání a motivace lidí k činům prospěšným jejich rodinám i celé společnosti jsou základním bohatstvím země a zdrojem její budoucí prosperity. Proto je třeba je pěstovat, vytvářet jim ty nejpříznivější podmínky. Jde zde o aplikaci pozitivního pojetí svobody jakožto úsilí o rozšiřování reálných možností lidí uplatnit své schopnosti, prožít svůj život aktivně a plnohodnotně. Odpovídá tomu i zdrojové pojetí sociální politiky, chápající prostředky vynaložené na sociální politiky jako investice, které se dané společnosti v budoucnu vrátí. Mimo jiné v růstu produktivity práce, a tím i konkurenceschopnosti ekonomiky. Odpovídá tomu také široké pojetí sociální politiky, které vede v patrnosti všechny důležité životní podmínky lidí – právě tak zachování přiměřeného příjmu jako dostupnost pracovních příležitostí, přístup ke vzdělání, zdravotní péči, bydlení, možnost založit rodinu a pečovat o děti, vytvoření rovnoprávných vztahů mezi muži a ženami a mezi etnickými skupinami. Jen tehdy, je-li sociální politika praktikována v tomto širokém pojetí, opírajícím se o kritérium kultivace lidského potenciálu země, je možno omezit výskyt chronických ohnisek sociálního vyloučení a deprivace, to je sociálních skupin nebo oblastí, u nichž dochází ke kombinaci a vzájemnému posilování několika sociálních rizik najednou, k následné rezignaci postižených a k jejich maladaptaci na takto vzniklou sociálně nepříznivou situaci. To posléze velmi komplikuje, prodražuje, ne-li přímo znemožňuje efektivní nápravu takového stavu.



- **Společenské souvislosti vzniku sociálního státu**
- **Faktory ovlivňující vývoj sociálního státu**
- **Současná krize sociálního státu**
- **Typologie sociálních států**

2.

Utváření sociálního státu



Cíl kapitoly

Sociální stát je jeden z klíčových termínů, který budeme dále používat, a ke kterému se budeme vracet. Vystihuje sociální fenomén, který se stal realitou vyspělého světa zejména po druhé světové válce, fenomén velmi kontroverzní, řadou politiků nadšeně zdůrazňovaný a oslavovaný, na druhé straně však jinými kritizovaný, odmítaný a zavrhováný.

Pojem „welfare state“ se dnes používá velmi frekventovaně, i jako synonymum k pojmu stát. V této souvislosti se dostáváme k otázce, zda pojem sociální stát vyjadřuje jednu z funkcí moderního státu, buď hlavní, nebo zda v sobě vyjadřuje rozsáhlé současné proměny moderního státu, zejména pokud jde o přestavbu jeho institucí, změnu hierarchie jeho cílových priorit, šíře prováděných redistribucí apod. Právě ve druhém případě jde o sociální stát, který vyjadřuje základní charakteristiku současného moderního státu. V této kapitole se dozvíte definici sociálního státu, seznámíte se s etapami vývoje, ale také s možnými důvody, které přispěly ke krizi sociálního státu.



Časová zátěž

Studium – 5 hodin

2.1 Společenské souvislosti vzniku sociálního státu

Vystižení sociálního státu je obvykle spojeno s hledáním společenských souvislostí, za kterých sociální stát vzniká, společenských situací, které si nepřímo vynucují jeho vznik, ať už umístíme jeho počátky do období začátků kapitalismu (jako např. Rosanvallon), nebo je typicky ztotožníme s 80. léty 19. století.

Většina koncepcí sociálního státu vysvětluje jeho genezi společenskými důsledky procesu industrializace a vznikem industriální společnosti. Proces industrializace spojený s urbanizací přinesl zásadní průlom nejen do dělbý práce a organizace práce (práce přestala mít přirozený rytmus přírody a individuální volnost pracovního tempa, změnil se styl práce a její dělba, vytvořil se trh práce), ale i do mezilidských vztahů (zejména narušení tradičních mezilidských, oslabení primárních společenských skupin, větší zprostředkovanost společenských vztahů, růst významu sekundárních společenských skupin, změny struktur hierarchie sociálního statusu ve prospěch formální rovnosti, oslabení sociální kontroly a další). Postupně se formoval trh zboží, půdy a práce jako podstatné organizační principy společnosti. Tyto společenské změny narušily i tradiční struktury sociální solidarity, které tvořily základ sociální ochrany proti sociálním rizikům, a to rodinu, cechovní solidaritu a církevní a obecní charitativní aktivity. Sociální mobilita a urbanizace zvláště, stejně jako vyhranění individualismu, tuto situaci ještě dále umocnily. Sociální stát se v této společenské situaci stává nezbytností – má kompenzovat jednostrannou existenční závislost jedince na trhu práce. Klasik teorie welfare state R. M. Titmuss (1969: 42 an) v této souvislosti příznačně konstatuje, že

industriální společnost vytváří spolu s rozbitím starých chudinských zákonů řadu „stavů závislosti“ jedince, vyplývajících

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

Člověka nelze činit za tuto závislost plně odpovědným a sociální služby (welfare state) musí uspokojit tyto specifické, ze společenské závislosti vyplývající, potřeby jedince a rodiny, které v moderní společnosti nutně narůstají. Potřeba sociálního státu se aktualizuje zvláště v období výrazných společensko – politických změn. S tímto názorem koresponduje Giddensův postřeh o kauzálním vlivu války na rozvoj welfare state.

Industriální společnost se tedy stává společenským substrátem, na kterém vyrůstá welfare state. Proces industrializace činí sociální politiku, identifikovanou se sociálním státem, nejen nutnou, ale i možnou. Sociální politika kompenzuje univerzalistické působení trhu práce u těch, kteří na něm nejsou schopni participovat. Zároveň welfare state umožňuje reprodukovat potřebnou zdravotní a vzdělanostní úroveň populace, bez ní by industriální proces nebyl možný. Proti „logice industrializmu“, podle níž sociální stát vzniká současně s tím, jak moderní společnost ničí tradiční sociální instituce, namítají někteří autoři, že vládní sociální politika vznikla až padesát nebo dokonce sto let poté, co byla tradiční společnost skutečně zničena. Odpovědí na tuto výhradu může být nejen to, že teprve určitá úroveň ekonomického rozvoje (a tedy přebytku) umožňuje vyčlenění určitých omezených zdrojů z produktivního užití na sociální politiku, ale i skutečnost, že zánik tradičních sociálních institucí stejně jako vytváření veřejných sociálních aktivit představovaly dlouhodobější proces. Potřeba institucionalizované sociální politiky se totiž aktualizovala také v souvislosti s růstem úrovně národního minima (životního minima), které už tradiční sociální solidarita nebyla schopna kompenzovat. Potřeba i nutnost sociálního státu v moderní industriální (resp. Postindustriální) společnosti je zřejmá.

Sociální stát vzniká jako odpověď na problémy vývoje kapitalismu. Jedním okruhem problémů, na které sociální stát „reaguje“, jsou zmíněné důsledky procesu industrializace. Neméně podstatný byl však i proces vzniku národních států a způsob jejich transformace v demokratické státy. Právě společenské souvislosti této transformace, národní rozdílnosti ve formování absolutistických států se silnou byrokratickou a paternalistickou tradicí, nebo naopak států demokratických, ovlivnily akceleraci či zpoždění vytváření sociálních států.

Výrazná politická mobilizace společnosti, zejména dělnické třídy, ve druhé polovině 19. století měla nejen přímý vliv na oblast politických a sociálních vztahů, promítající se do oblasti rozšiřujících se politických a sociálních práv, ale nepřímou ovlivňovala také ochotu vládnoucích vrstev ke kompromisům a vstřícným opatřením jako reakci na rostoucí politický tlak. Jejím důsledkem byla i skutečnost, že německý a rakouský konzervativní absolutismus, repre-

2. Utváření sociálního státu

zentovaný konzervativními reformátory Bismarckem a von Taaffem, ve snaze zbrzdit demokratizaci společnosti a zpomalit proces formování dělnických stran zahájil novátorskou etapu vytváření prvních pojišťovacích systémů a položil základní kámen výstavby sociálního státu.

faktory
vedoucí
k utváření
sociálního
státu

V předchozím textu uvedené spektrum faktorů, které vedly k utváření sociálních států, lze shrnout takto:

1. *Proces industrializace*, který rostoucí průmyslovou produkcí vedl k následujícím skutečnostem:
 - a) dlouhodobému poklesu zaměstnanosti v zemědělství a podílu venkovského obyvatelstva;
 - b) extenzivní urbanizaci (růst velkých měst a městského způsobu života);
 - c) vytvoření vrstvy námezdních dělníků, bezzemků;
 - d) požadavkům na kvalifikovanou, gramotnou a spolehlivou pracovní sílu;
 - e) vnímání nezaměstnanosti jako situace, kdy navzdory snaze nelze získat placenou práci;
 - f) růstu zaměstnanosti tzv. bílých límečků a vytvoření střední třídy;
 - g) bezprecedentnímu zbohatnutí některých firem a jednotlivců a udržení dlouhého období hospodářského růstu.
2. *Růst obyvatelstva a jeho měnící se sociální struktura*. Industrializace byla doprovázena rychlým růstem počtu obyvatelstva a dalšími sociálními změnami:
 - a) mění se formy rodiny a způsoby života v územní komunitě;
 - b) narůstá rozdíl mezi těmi, kteří pracují a kteří nepracují;
 - c) klesá dětská úmrtnost a roste postupně délka lidského života;
 - d) neparticipování na trhu práce znamená budoucí nepříznivý dopad na jedince (např. v případě stáří, nemoci apod.).
3. *Nárůst významu národních států*. Státy jsou budovány zejména na národním principu, s čímž jsou spojeny:
 - a) vyšší vnitřní sounáležitost a konsenzus;
 - b) centralizace vládnoucí moci;
 - c) rozvoj profesionálního státního aparátu;
 - d) rozvoj státních kompetencí prostřednictvím nových technik státního dohledu a rozvinutých komunikačních prostředků.
4. *Růst politické demokracie a politického občanství*:
 - a) expanze institutu občanství;
 - b) rozšíření volebního práva;
 - c) rozvoj sociálnědemokratických stran;
 - d) růst pozornosti věnované sociálním otázkám a politickým problémům dělnické třídy.

Uvedené faktory představují předpoklady pro utváření sociálního státu, neznamenají však, že sociální stát nutně vznikne.

2.2 Faktory ovlivňující vývoj sociálního státu

Sociální státy ovšem neexistují v jedné standardní a unifikované podobě. Vývoj struktury, obsahu a dynamiky sociálních států je determinován řadou faktorů, které ve vzájemné interakci profilují jedinečnost každého sociálního státu. K jejich nejpropracovanější klasifikaci patří výčet Vladimíra Rysa, českého autora působícího v zahraničí, který tyto faktory rozděluje do dvou skupin:

1. Převážně vnitřní faktory:
 - a) demografické faktory,
 - b) ekonomické faktory,
 - c) vliv sociální struktury,
 - d) politické faktory,
 - e) vliv nátlakových skupin,
 - f) vliv vývoje institucí,
 - g) sociálně-psychologické faktory.
2. Převážně vnější faktory:
 - a) kulturní difuze,
 - b) rozvoj techniky,
 - c) mezinárodní standardizace a technická pomoc,
 - d) mezinárodní spolupráce.

Spolu s většinou současných autorů však lze za základní považovat čtyři faktory:

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

2.3 Současná krize sociálního státu

Současné období sociálního státu je již od 70. let charakterizováno jako krize sociálního státu. Příčiny tohoto stavu lze spatřovat v několika oblastech:

1. *Neúměrný růst nákladů.* Jde o skutečnost nejzřejmější a zcela hmatatelnou. Dvě ropné krize s sebou přinesly dosud trvající hospodářskou recesi, kdy roční přírůstky HNP činí u většiny vyspělých států pouze 1–3% ročně (na začátku 90. let nedosáhl reálný přírůstek u většiny západoevropských zemí ani 1%). Veřejné sociální výdaje však mají tendenci udržovat si svůj růst až o 5% ročně a je velmi obtížné je redukovat. U nejrozvinutějších sociálních států dosahuje celkový podíl veřejných sociálních výdajů z HNP až úroveň kolem 60% a dochází k tzv. „holandské nemoci“, kdy sociální výdaje vytlačují investiční prostředky a tvoří bariéry ekonomického růstu. Welfare state se kritikům zdá být

- příliš drahý, zpomaluje hospodářský růst a působí destabilizačně na hospodářství. Je označován za neúměrně nákladný.
2. *Ztráta efektivnosti sociálního státu.* Zejména liberální kritikové poukazují na to, že obrovské náklady na sociální stát jsou málo efektivní, resp. zcela neefektivní, přičemž složitý systém redistribucí činí mechanismus sociálního státu neprůhledným a těžkopádným. Jenom trh mu může zajistit efektivnost a transparentnost. Navíc zaměstnává obrovský počet úředníků, které by trh eliminoval bez větších společenských dopadů. Vlastní byrokratický aparát podle některých názorů spotřebuje prý až polovinu prostředků uvolněných pro sociální účely. Welfare state prý slouží především k vytvoření pracovních míst pro střední třídu a využívají (resp. zneužívají) ho nejvíce ti, kteří mají informace, a ne ti, kteří to skutečně potřebují. Pod vahou těchto argumentů klesá důvěra obyvatelstva v efektivnost institucí sociálního státu. Nízká efektivnost způsobující růst nákladů navíc znemožňuje u některých sociálních služeb plné pokrytí poptávky, která má naopak, zejména při bezplatnosti některých služeb, tendenci neúměrně stoupat (převis poptávky). Tyto sociální služby se pak stávají obtížně dostupnými, což je pochopitelně zdrojem kritiky. Sociální stát tedy prožívá krizi své efektivity.
 3. *Ztráta sociálního konsenzu.* Sociální konsenzus stál u zrodu welfare state a spočíval v akceptaci ideálu sociálního občanství, postaveného na zásadě úplné rovnosti občanů při uspokojování sociálních práv a na sociální solidaritě. Tento zdroj legitimity sociálního státu bohužel vprchal. Rovnost stojící v základu sociálních dávek rané etapy Beveridgova welfare state byla postupně překonána doplněním dávek o součást vyjadřující vztah k předchozímu výdělků. Další zvyšování sociální rovnosti v současných sociálních státech (při vysokém životním minimu) je příliš nákladné a přináší otázku „kdo to zaplatí?“. Neúměrný růst daní se týká postupně všech a nevede k většímu sociálnímu smíru, naopak chudí chtějí stále více. Jakou rovnost a na jakém standardu si vlastně může welfare state dovolit, aby ji byl schopen zaplatit? Sociální stát začíná být proto považován mnohými za nespravedlivý, neboť zvýhodňuje určité vrstvy společnosti a těží z něho ti, co „v tom umějí chodit“. Šíří se jistá frustrace z rovnosti, neboť výraznější sociální rovnost již, na rozdíl od minulosti, neupevňuje pocit jistoty, spíše naopak. Podle některých sociologů roste z řady důvodů skepse vůči hodnotám sociální rovnosti, které v minulosti představovaly součást osvíceneckého ideálu pokroku. Sociální stát ztrácí se zpochybněním ideálu sociální rovnosti část své legitimacy.
 4. *Demografické změny.* Jejich vliv se projevuje postupně již dnes, ještě výrazněji se však jejich hrozba projeví v blízké budoucnosti, a to zvláště v důsledku výrazného stárnutí populace. Dochází k růstu napětí mezi komplementárními skupinami sociální solidarity (mladí versus staří, zdraví versus nemocní apod.), kdy jedni musejí nést tíhu zvyšování úrovně sociálního zabezpečení a růstu počtu beneficiantů bez reálné garance reciproční kompenzace v budoucnosti. Dochází tak k narušení „intergeneračního kontraktu“, na němž je založeno zvláště sociální po-

jištění (typicky v systému „pay as you go“). Výše uvedené čtyři základní příčiny krize sociálního státu můžeme krátce vyjádřit jako

- krizi ekonomickou (tj. krizi nákladů a krizi efektivnosti),
- krizi politickou (tj. krize legitimacy),
- krizi demografickou.

Do diskuze k současné krizové situaci sociálního státu se zapojili jak jeho tradiční odpůrci (zejména neomarxisté a představitelé nové pravice), tak jeho obhájci. Z této diskuze, ve které se často uplatňují staronové kritické argumenty, však vyplynula řada produktivních závěrů, upozorňujících na některé nežádoucí myšlenkové stereotypy a potřebu určité reformy sociálního státu.

Východisko z krize sociálního státu však nelze hledat, jak to prosazují někteří liberální a konzervativní kritikové, v substituci sociálního státu trhem a tradičními sociálními institucemi, svépomocí a spoléháním na sebe sama. Sociální stát je v řadě svých funkcí a aktivit nenahraditelný. Je ho však třeba přizpůsobit změněným podmínkám ekonomického a společenského vývoje. Současně je třeba docenit pozitivní stránky ekonomického a společenského působení sociálního státu, spočívající zejména v tom, že

- zaměstnává velký počet pracovníků ve veřejných sociálních službách a přispívá tak k vyrovnané zaměstnanosti,
- zajišťuje přípravu na povolání a univerzální zdravotní péči a umožňuje tak reprodukci pracovních sil v souladu s potřebami hospodářství a společenským standardem,
- zvyšuje kupní sílu obyvatel (stanovením minimálního příjmu a poskytováním sociálních dávek) a podporuje tak rozběh a stabilitu ekonomiky,
- snižuje sociální nerovnost a vytváří pocit sociálního bezpečí (i když v různých sociálních státech různě),
- podporuje sociální konsenzus a udržení sociálního smíru,
- nevynaložení některých sociálních výdajů (např. na zdravotní prevenci apod.) by v mnoha případech znamenalo v budoucnu podstatně větší finanční výdaje.

východisko
z krize
sociálního
státu

2.4 Typologie sociálních států

Spektrum současných sociálních států představuje variaci řady typů, které se od sebe liší zejména v následujících ukazatelích:

1. *Kdo a v jakém rozsahu provádí sociální politiku (welfare):* stát, veřejný sektor, soukromý sektor, zprostředkující instituce jako církev, charitativní spolky, nadace apod.
2. *Na koho je sociální politiky orientována:* na střední, nižší nebo okrajovou vrstvu společnosti; na jedince nebo na rodinu; vychází ze statutu pracovníka nebo občana apod.
3. *Jaký je směr sociální politiky:* předcházení sociálním rizikům nebo následné řešení sociálních událostí; základem pro sociální dávky jsou potřeby (jedince, rodiny, domácnosti, které je třeba uspokojit v určité,

2. Utváření sociálního státu

- byť třeba minimální výši) nebo minulé příjmy (dávky jsou odvozovány od minulého příjmu, byť s určitou redukcí).
4. *Kdo a v jakém poměru sociální politiku platí:* stát, zaměstnavatelé nebo beneficianti.
 5. *Jakou část z HNP veřejné sociální výdaje konzumují a v jaké struktuře.*
 6. *Z jakého programu, myšlenkového konceptu vycházejí:* z liberálního, konzervativního, sociálnědemokratického apod.

Z řady možných kritérií lze vybrat několik třídění, která rozdělují sociální státy do dvou bipolárních typů, mezi nimiž ovšem existují dílčí mezistupně. Jde zejména o tyto dichotomie:

Kritérium:

Rozsah:	univerzalistický	×	výběrový
Dosah:	expanzivní	×	omezený
Kvalita:	optimální	×	minimální
Cílové zaměření:	na prevenci	×	na následky
Východisko dávek:	podle předchozího příjmu	×	podle potřeb
Míra redistribuce:	progresivní	×	regresivní
Způsob financování:	z daní	×	z příspěvků
Orientace spotřeby:	veřejná spotřeba	×	sociální transfery

Z obecněji používaných klasických typologií sociálního státu se zastavíme u dvou základních, které nejvýstižněji vyjadřují možné orientace sociálního státu.

Timussova
typologie
sociálního
státu

První konceptuální typologie sociálního státu je odvozena od klasického *Titmussova* (1969) *reziduálního a institucionálního státu*. Titmuss později doplnil tuto dichotomii ještě o třetí pracovnívýkonový model, který vychází z významné role institucí sociálního státu v ekonomice. Sociální potřeby jsou v tomto třetím modelu uspokojovány zejména na základě zásluh a pracovního výkonu beneficianta. Výchozí dichotomické Titmussovo dělení sociálního státu se používá i pro rozlišení typů sociální politiky.

reziduální
sociální stát

Reziduální sociální stát vychází typicky z liberální koncepce: lidské potřeby jsou uspokojovány prostřednictvím rodiny (ve které jedinec žije) a trhu (na kterém participuje). Sociální stát a jeho instituce přicházejí v úvahu až v případě, kdy tyto základní struktury zajištění lidské existence a lidských potřeb selhávají. Státní intervence do sociální oblasti jsou proto spíše minimální než optimální. Úroveň sociálních dávek je zaměřena pouze na základní existenční pokrytí potřeb, řešení diferenciací se ponechává na dobrovolném sociálním pojištění. Současně je poskytování dávek spojeno s důrazem na „odstrašující“ efekt prostřednictvím sociální stigmatizace beneficiantů a na testování sociální potřebnosti s vyloučením „nezasloužených chudých“ (undeserving poors), tedy těch, kteří nepracují, ale pracovat by mohli. Veřejné sociální služby jsou málo rozšířené a stát přichází se sociální pomocí až v poslední instanci a odstraňuje pouze následky sociálních událostí. Reziduální model sociální politiky byl v USA velmi populární do velké hospodářské

krize (1929) jako konzistentní s americkou tradicí individuální odpovědnosti. Nereflektuje však již velké sociální změny vyplývající z industrializace, související změny sociální struktury a vliv moderních politických a myšlenkových proudů.

Institucionální sociální stát je v podstatě opakem reziduálního státu. Univerzalisticky se vztahuje na celou populaci a rozšiřuje sociální aktivitu státu v zásadě na všechny oblasti důležité pro zajištění hmotných potřeb a optimální kulturní, vzdělanostní a zdravotní úrovně populace. Vychází tedy ze zásady předcházet sociálním událostem. Oproti předchozímu typu považuje veřejné sociální služby a sociální politiku vůbec za vlastní, legitimní funkci moderního sociálního státu. Jako základní cíl zdůrazňuje sociální bezpečí a zvýšení sociální rovnosti, což má integrovat společnost a snižovat sociální napětí a konflikty. Chápe sociální stát jako sociální instituci, která má funkci „v první linii“ vedle jiných institucí (např. vedle trhu) a je důležitá zejména pro integraci ostatních funkcí i integraci společnosti jako celku.

Joan Higginsová (1984) si v této souvislosti položila otázku, zda USA představuje reziduální model sociálního státu a Velká Británie model institucionální. Po rozboru dospívá k názoru, že USA je na hranici reziduálního modelu, ale s řadou charakteristik institucionálního modelu. Británie se oproti poválečnému institucionálnímu období posouvá v důsledku současných úsporných opatření, rozsáhlé privatizaci v sociální oblasti a minimalizace řady dávek blíže k reziduálnímu welfare state. Rozlišení reziduálního a institucionálního sociálního státu je myšlenkově vyhraněno a konzistentně vystihuje dva základní koncepty sociální politiky a sociálního státu.

Druhá typologie vychází z často používaného rozlišení liberálních a sociálnědemokratických sociálních států, které *Esping – Andersen* (1990: 26an.) doplnil o korporativistický model sociálního státu. Základním kritériem jeho typologie je různé uspořádání vztahů mezi státem, trhem a rodinou. Tato typologie tedy rozlišuje:

1. *Liberální sociální stát* – převažuje sociální pomoc testující majetkové poměry, malé univerzalistické přerozdělování a skromné sociální pojištění. Je zaměřen na klienty s nízkými příjmy. Jde v podstatě o reziduální welfare state. Výsledkem je minimalizace dekomodifikačního efektu s vytyčením stratifikačního stavu, kdy se mísí relativní rovnost v bídě příjemců státní podpory s tržně diferencovaným blahobytem prosperující většiny. Archetypem tohoto modelu jsou USA, Kanada a Austrálie, blízko k němu mají v některých oblastech sociální politiky také Velká Británie, Dánsko a Švýcarsko.
2. *Korporativistický (konzervativní) sociální stát* – nevychází z liberální posedlosti trhem, ale promítá se zde dědictví korporativistického státu. Stát je připraven nahradit trh coby zdroj sociálního zabezpečení. Je kladen důraz na zachování statusových rozdílů a nedistributivní působení je proto zanedbatelné. Projevuje se často silný vliv církve. Patří se státy jako rakousko, Německo, Francie a Itálie.
3. *Sociálnědemokratický sociální stát* – nejméně častý typ. Vychází ze

institucionální
sociální stát

Esping –
Andersenova
typologie
sociálního
státu

2. Utváření sociálního státu

zásad univerzalizmu a dekomodifikace sociálních práv, které rozšiřuje i nové střední třídy. Místo dualismu státu a trhu usilují sociální demokraté o sociální stát poskytující rovnost minimálních potřeb. Jde zde proto o směr silně dekomodifikujících a univerzalistických programů. Do jednoho univerzálního systému pojištění jsou zahrnuty všechny vrstvy a třídy, ale dávky jsou odstupňovány podle obvyklých výdělků. Stát vytlačuje trh a následně vytváří univerzalistickou solidaritu ve prospěch sociálního státu. Všichni z něho mají prospěch, všichni jsou na něm závislí a všichni se podle předpokladu budou cítit zavázáni platit. Emancipační politika státu se vztahuje i na trh a tradiční rodinu. Slučuje sociální zabezpečení a práci. Sociální stát se zavazuje k plné zaměstnanosti a sám je současně plně závislý na jejím dosažení. Nejjednoznačnějšími státy patřícími do tohoto typu jsou Švédsko a Norsko, blíží se sem Dánsko a Finsko.

Hlavní znaky tří základních typů sociálních států Titmussovy a Esping – Andersenovy typologie jsou uvedeny v tabulce. Tyto typy ovšem představují čisté konzistentní typy, jednotlivé sociální státy však obvykle nelze jednoznačně zařadit do jednoho z nich. Některé oblasti sociální politiky spadají do jednoho režimu a ostatními oblastmi do jiného – např. dánské a švédské pojištění v nezaměstnanosti je stále v podstatě dobrovolné. Nicméně tyto typologie ohraničuje možnosti a alternativy vývoje sociálních států včetně států postkomunistických, teprve hledajících a formulujících zaměření sociální politiky a koncept sociálního státu. Navíc řada autorů zaznamenává pozoruhodný trend představující určitou konvergenci sociálních států různých typů, kdy původně značně rozdílné systémy se postupně sblíží a navzájem přebírají prvky i celé segmenty odlišných systémů.

Tabulka: Hlavní znaky sociálních států

<i>Typ sociálního státu</i>	<i>Reziduální</i>	<i>Pracovněvýkonový</i>	<i>Institucionální</i>
<i>Charakteristiky</i>	<i>Liberální</i>	<i>Konzervativní</i>	<i>Sociálnědem.</i>
odpovědnost státu za uspokojení potřeb	minimální	optimální	úplná
rozdělování podle potřeb	marginální	sekundární	primární
rozsah povinně poskytovaných služeb	omezený	extenzivní	úplný
populace pokrytá povinně poskytovanými službami	menšina	většina	všichni
výše příspěvku	nízká	střední	vysoká
část národního důchodu určená pro služby státu	nízká	střední	vysoká
zkoumání potřebnosti (means test)	primární	sekundární	marginální
charakter klientů chudáci	občané	členové	společnosti
status klientů	nízký	střední	vysoký

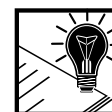
Shrnutí kapitoly

Pojem welfare state patří mezi velmi užívané a diskutované pojmy. Stejně jako každý jiný pojem se i pojem sociální stát vyvíjí, významově vyhraňuje. Současně welfare state sám, jako sociální fenomén, nezůstává neměnný, rigidní, prochází stálým vývojem – v jednotlivých státech a oblastech států diferencovaně a relativně izolovaně. Příznačné pro welfare state je to, že na jedné straně je činitelem strukturálního sblížení moderních států a společností, ale současně je i zdrojem variací jeho institucionální struktury. Welfare state je na jedné straně v každém státu jedinečný a na druhé straně některými svými rysy univerzální.



Otázky k zamyšlení

1. Vyjmenujte základní typologie sociálních států a pokuste se typologii aktualizovat do současného stavu.
2. Jak charakterizují veřejné sociální výdaje sociální stát?
3. Jaké jsou příčiny současné krize sociálního státu?
4. Jakými vývojovými etapami sociální stát prošel? Kdy můžeme hovořit o vzniku sociálního státu?
5. Jak by jste interpretovali ČR jako sociální stát?
6. Zkuste zhodnotit Českou republiku jako sociální stát. Podle jakých kritérií ji můžeme zařadit do kategorie sociálních států? Zkuste nastítnit současné problémy a možná řešení do budoucnosti. Jaké vidíte možné vývojové trendy a rozvojové příležitosti sociálního státu? Využijte odborné literatury, periodiky „Sociální politika“.



- **Proměny chudoby a bohatství**
- **Koncepty chudoby**
- **Nástroje a měření chudoby**
- **Příčiny chudoby**
- **Charakteristika chudých**
- **Možnosti řešení chudoby**
- **Důsledky chudoby**

3.

Chudoba



Cíl kapitoly

Jedním z prvořadých sociálních problémů je právě chudoba, která se řadí k historicky nejstarším sociálním problémům. U problémů jako je chudoba existuje mnoho různých přístupů a členění, které ze zdánlivě snadné látky vytváří velmi složitou soustavu problémů. Na samotnou chudobu lze nahlížet také z několika úhlů, z ekonomického (který nás bude zajímat především) a sociálně-filozofického. Tato kapitola Vám objasní právě tento problém – problém chudoby – který se řadí k nejzávažnějším problémům v rámci sociálně-ekonomického rozvoje společnosti. Tato kapitola si klade za cíl, aby jste dokázali analyzovat příčiny chudoby a byli schopni formulovat doporučení a navrhnout nástroje na řešení chudoby.



Časová zátěž

Studium – 8 hodin

Pojem chudoba

Chudoba je pojmem do jisté míry relativním. Souvisí s nerovnostmi, s rozdíly mezi bohatými a chudými, s hodnotami a etikou. Chudoba je vždy subjektivně prožívána a tedy jedinci vnímána odlišně, a odlišně ji také vnímá společnost (státní instituce). Obecně lze říci, že chudoba je stav, kdy lidé nejsou schopni získat prostředky k tomu, aby mohli zajistit svoji existenci jako základní životní nutnost v dané společnosti. Je to stav, kdy životní podmínky a uspokojení základních potřeb není zabezpečeno dostatečnými příjmy, a kdy tyto příjmy nelze z nějakých objektivních příčin zvýšit (stáří, invalidita, péče o dítě aj.) a kdy občan nedisponuje ani jinými zdroji či majetkem, který by mu umožnil získat prostředky ve výši, která je společností uznána jako minimální. Chudoba je tedy spojována s hmotnou nouzí, depri- vací. Tato okolnost má zásadní význam pro přístup státu k řešení problému chudoby.

Hovoří-li se o „sociálních nákladech“ ekonomické transformace, míní se tím zpravidla problém chudoby vytvářené nezaměstnaností a rostoucími životními náklady. Zatímco ekonomické vyhlídky domácností se u nás v poslední době mírně zlepšují, obavy z rozšíření chudoby neklesají a dlouhodobě je vyjadřuje zhruba jedna třetina obyvatelstva.

Pro řadu lidí je chudoba „připsána statutem“, získaným na základě skuteč- ností, nad nimiž nemají sami kontrolu. Pro jiné je „dosaženým statutem“, který závisí na faktorech, které ti, kdo jsou chudí, mohou sami v určitém rozsahu kontrolovat a ovlivňovat. Status chudoby byl v průběhu 40 let komunistického režimu vyprázdněn. Nyní se vrací zpět na veřejnost. Tak jak se konstituuje chudoba jako sociální jev, musí se konstituovat i její status. Konsensus veřejnosti v tomto ohledu, i když nikdy nebude bez rozporů, má pro tento proces velký význam. Ovlivňuje sociální politiku jako podporu pro určitý typ sociálního státu obecně i pro určitý typ jeho reakce na chudobu specificky. Ovlivňuje i celkové pojetí chudoby ve společnosti, prestiž chudých

a jejich existenční situaci. Nepřímo vlivem na systém dávek sociální pomoci a kritérií jejich rozdělování, přímo vlivem na sebevědomí chudých a na prostor, který je vytvářen pro jejich společenskou participaci. Zejména koncept chudoby jako deprivace upozorňuje na problém rizika vyloučení chudých ze společnosti a vztahuje ji k otázce občanských práv.

To vše jsou důvody, abychom se snažili nejen porozumět životní situaci chudých, ale i postoji majoritní populace k ní. Jen tak můžeme pomoci naplnit jednu z ambicí moderního státu – v maximální možné míře eliminovat bídu a mizérii. Neboť chudoba není problémem chudých (jejich problémem je totiž přežít), ale problémem bohatých (Swaan).



3.1 Proměny chudoby a bohatství

Pojmy chudoby a bohatství od sebe nelze oddělovat: jedno je opakem druhého, a zmíní-li se jedno, druhé nemůže zůstat nezměněno. Téměř všechny národy byly po celou moderní historii chudé, výjimkou mezi nimi tvoří až posledních několik generací v části světa obývané Evropany a jejich potomky. Tady přestala být bída všeobecně rozšířeným jevem: z obecného případu se stal případ speciální, a proto nabyl problém chudoby své moderní podoby. Postupně nastal svět ekonomické zásluhovosti. Mzda zde už není určena standardem životních podmínek, ale závisí na vzdělání a schopnostech jedince. Protože je pro jejich získání nutné vynaložit určité investice, začíná převládat názor, že by měly nést zisk.

Ve společnosti tržních sil a volné konkurence má být společenská nerovnost výsledkem různé úspěšnosti v hospodářské soutěži. Schopnější, efektivnější a pracovitější lidé jsou odměněni, stejně jako neúspěšní potrestáni pro svou neschopnost nebo netečnost.

Chudoba je nejen existenčním stavem, ale i politickým a praktickým konceptem, předmětem společenských postojů i sociálního jednání řady aktérů. Koncept chudoby popisuje určitý stav věcí a zároveň implikuje též určitou představu o jejich příčinách a důsledcích, o sociálním statusu chudých a jejich prestiži. Představuje specifickou ideologii, od níž se pak odvozuje i představa adekvátní reakce společnosti na chudobu. Existují tři koncepce chudoby, vymezující její odlišné příčiny vzniku. Jedná se o chudobu zaslouženou, nezaslouženou a fatalistickou.

Chudoba zasloužená vyplývá z osobních vlastností chudých – jejich lenosti, nedostatku vůle, nedbalosti, neschopnosti racionálně hospodařit s příjmy. Příčiny chudoby nejsou v tomto případě ve vztahu k chudým externalitami, ale jsou spojeny s osobou chudého více než se společností. Takto označení chudí jsou podezírání, že chtějí žít na úkor těch schopnějších, poctivějších a pracujících.

zasloužená
chudoba

Chudoba nezasloužená je důsledkem nespravedlivého uspořádání společnosti. Je kladena za vinu špatnému fungování systému (diskriminace a nedosta-

nezasloužená
chudoba

fatální
chudoba

tek stejných příležitostí). Není tedy výsledkem osobního selhání lidí, ale výsledkem sociálních sil, které způsobují, že jsou někteří bohatými a jiní chudými. Příčiny chudoby jsou tedy ve vztahu k chudým externalitami.

Chudoba fatální je vnímána jako trvalý stav. Znamená, že jakmile se někdo stane chudým, nemá šanci se ze své chudoby dostat. Jde o jakousi „kulturu chudoby“, tedy skutečnost, že chudoba je na člověka přenášena mezigeneračně. Člověk se narodí a vstupuje do života, kde taková kultura vládne.

Mezi skupiny nejvíce ohrožené chudobou patří:

- rodiny s větším počtem dětí,
- neúplné rodiny,
- invalidní a zdravotně postižení občané,
- staří lidé, kteří nemají nárok na důchod nebo pobírají důchod v minimální výši,
- osoby, které jsou přechodně bez jakéhokoli příjmu,
- nezaměstnaní (zaměstnaní pouze na částečný úvazek),
- společensky nepřízpůsobené osoby,
- osoby, které přesídlily do města z venkovského prostředí,
- nemajetní zemědělství pracovníci, zemědělci v horských oblastech,
- drobní živnostníci po úpadku.

3.2 Koncepty chudoby

Chudoba je vždy subjektivně prožívána a tedy jedinci vnímána odlišně, a odlišně ji také vnímá společnost (státní instituce). Chudoba je stav, kdy životní podmínky a uspokojení základních potřeb není zabezpečeno dostatečnými příjmy, a kdy tyto příjmy nelze z nějakých objektivních příčin zvýšit (stáří, invalidita, péče o dítě aj.) a kdy občan nedisponuje ani jinými zdroji či majetkem, který by mu umožnil získat prostředky ve výši, která je společností uznána jako minimální. Chudoba je tedy spojována s hmotnou nouzí, depřivací. Tato okolnost má zásadní význam pro přístup státu k řešení problému chudoby. Koncepty chudoby je možno v zásadě rozlišit na:

A. Subjektivní koncept chudoby

Je založen na hodnocení vlastní situace jedincem či domácností. Tj. zda se lidé subjektivně cítí být chudými či nikoliv. Vnímání chudoby u každého člověka závisí na řadě okolností, na porovnání toho co skutečně má s tím např.:

- co chce, čeho chce dosáhnout
- co si myslí, že si zaslouží
- co si myslí, že skutečně potřebuje
- co mají druzí apod.

Subjektivní koncept je velmi neurčitý. Někteří lidé se mohou cítit chudí, aniž chudými jsou (např. ti, co směřují k vyšším příjmovým vrstvám), jiní mohou být chudými, aniž chudobu pociťují (např. migranti s nízkými příjmy v bohaté zemi nebo ti, co dokážou vyjít s velmi nízkými příjmy – jsou skromní).

Tento koncept proto zpravidla neslouží ke stanovení oficiálních hranic chudoby. Zpravidla také ukazuje na vyšší výskyt chudoby.

B. Objektivní koncept chudoby

Rozumíme jím koncepty, které vymezují chudobu pomocí faktorů, které nejsou přímo závislé na mínění těch, kteří chudými jsou. Umožňují vládám vést na základě určitých kritérií dělicí čáru v příjmové distribuci obyvatelstva a oddělit tak chudé od nechudých.

- a) *Absolutní chudoba* – její hranice jsou dány košem nezbytného zboží a služeb, tzn. Prostředky, které dovolují uhradit potřeby holého přežití v dané společnosti. Za opodstatněný je považován v chudých rozvojových zemích, kde se často jedná o fyzické přežití a smrti hladem. Pro vyspělé země se dnes již nepoužívá.
- b) *Relativní chudoba* – je dána poměrem příjmů domácností ke společenskému průměru a je pohyblivá v závislosti na vývoji celkové příjmové úrovně. Zpravidla je určena vzdáleností od průměrného životního standardu ve společnosti. To znamená, že člověk uspokojuje své základní životní potřeby, které jsou v dané společnosti běžné, ale současně se cítí v určitém smyslu deprivován a ze společnosti vyloučen. Umožňuje člověku žít, ale přesto člověk není schopen zabezpečit své životní potřeby v míře, která je ve společnosti, v níž žije, obvyklá. Jedná se např. o nižší úroveň bydlení, nemožnost spořit apod.

3.3 Nástroje a měření chudoby

Měření chudoby je závislé na způsobu jejího vymezení. Neměříme nikdy chudobu jako takovou, ale měříme pouze její jednotlivé koncepty.

Chudobu nejčastěji sledujeme pomocí dvou nástrojů:

- spotřeby, kdy je měření založeno na spotřebě statků a služeb. Tímto měříme chudobu přímo, v momentě přeměny příjmů ve spotřebu.
- příjmů, tzn. že rozhodující je výše příjmů a předpokládá se, že nedostatečné příjmy vedou i k nedostatečné spotřebě a naopak vyšší příjmy k vyšší spotřebě, což nemusí vždy platit. Neuvažuje se např. s tzv. „sekundární chudobou“, k níž dochází v důsledku způsobu kterým jsou příjmy užity (např. chudoba v rodině alkoholika). Takto měříme chudobu nepřímou. Rozhodující je disponibilní příjem.

Způsoby měření chudoby lze rozlišit v zásadě na standardní postupy a sebehodnocení:

1) při standardním způsobu měření se používá jednak *normativní (absolutní) metoda*, která se opírá buď:

- o rozbor základních potřeb,
- nebo o minimalizované spotřební koše naplněné konkrétními druhy zboží a služeb, které představují minimální životní standard.
- a nebo jde o metody založené na potravinovém poměru. Určující je pro ně vztah mezi výdaji na potravinami a celkovými výdaji. S rostoucími

způsoby
měření
chudoby

příjmy podíl výdajů na potraviny na celkových výdajích klesá. Podle Engelova zákona je klesající podíl výdajů za potraviny na celkových výdajích měřítkem blahobytu ve společnosti.

Dále se používá *metoda příjmů* (relativní metoda), spočívající ve stanovení příjmu, který je nezbytný pro uspokojení minima základních životních potřeb. Tento příjem lze vyjádřit jako podíl na průměrném čistém příjmu připadajícím na osobu, či domácnost.

Absolutní a relativní metody se v praxi kombinují. Obě poskytují data pro stanovení objektivní hranice chudoby a umožňují vládám vést dělicí čáru v příjmovém rozvrstvení obyvatelstva a oddělit tak chudé od nechudých.

V České republice byla stanovena oficiální hranice chudoby až po r. 1990 jako součást transformačního procesu. Využíváme pravidelných výzkumů Ekonomických očekávání a postojů prováděných Sociologickým ústavem AV ČR. Srovnáváme tzv. zákonnou chudobu, míru chudoby propočtenou podle standardní metodiky ES a subjektivní hranici chudoby. Hranice chudoby je u nás stanovena kogentní právní normou a poskytované dávky proto mají obligatorní charakter a účast státu na jejich financování je značná. Protože jsou dávky poskytované chudým financovány celospolečenskou solidaritou, je nezbytné respektovat dvě zásady:

1. naplnit humánní funkci sociální politiky, tzn. zabezpečit důstojné podmínky všem
2. a zároveň zabezpečit, aby se pomoc poskytovaná v chudobě nedostávala do konkurence s pracovními příjmy, tj. aby příliš vysoké dávky neodbíraly stimuly k opětovnému zapojení.

2) Při způsobu sebehodnocení se vychází z šetření a sond, v nichž jednotlivci odpovídají na zadané otázky týkající se jejich životních podmínek. Podle odpovědí na tyto otázky se stanovuje subjektivní hranice chudoby. Ta je však zpravidla nadhodnocena a neslouží proto přímo pro její stanovení.

3.4 Příčiny chudoby

Chudoba vzniká v podstatě ze tří hlavních důvodů:

- z nízkých výdělků v zaměstnání,
- z nezaměstnanosti,
- z rozdílu ve vlastněném bohatství.

Příčinou nízkých výdělků mohou být: nedostatečná úroveň vzdělání a kvalifikace, rozdíly ve schopnostech, nadání, inteligenci a pílí. Mohou být ovlivněny i volbou profese (např. při péči o dítě) nebo faktem, že určité schopnosti člověka jsou ceněny více než jiné. Dále jsou ovlivněny různými handicapami a diskriminací (migrantů, žen apod.). Rozdíly v bohatství determinují i rozdíly v důchodech. Bohatým vynáší jejich majetek velké vlastnické důchody.

Dané příčiny jsou spojovány se dvěma protikladnými stanovisky k chudobě. Jak již bylo uvedeno jsou spojeny buď s celkovým uspořádáním společnosti nebo s osobním zaviněním každého člověka.

Příčiny jsou rozdělovány na:

- 1) *Cyklické*. Souvisí s demografickou revolucí, která se projevuje růstem obyvatelstva. V Evropě vedla tato revoluce k růstu cen potravin, které se vzhledem k růstu obyvatelstva stávaly vzácnější. Obyvatelstvo vynakládalo na jejich získání převážnou část příjmů. To bylo podstatou tzv. Cenové revoluce v 17. století. Vedlo to k dramatickému poklesu životní úrovně, chudobě a hladu.
- 2) *Strukturální*. V životním cyklu existují kritické momenty, kterými prochází jedinci i rodiny. (Např. rodiny neúplné, zařazení v profesní struktuře).

3.5 Charakteristika chudých

Jde u nás spíše o tzv. „starou chudobu“ nebo tzv. „novou chudobu“? Stará, demografická chudoba je nezávislá na trhu práce (ohrožené sociální kategorie jsou charakterizovány věkem, životním a rodinným cyklem a neschopností pracovat, např. staré osoby, mnohodětné domácnosti, neúplné rodiny).

Nová, vertikální chudoba je spojena s pozicí na trhu práce (nezaměstnaní, osoby s nízkými výdělky či osoby znevýhodňované na trhu práce). O nové chudobě se hovoří proto, že před industrializací neexistovala, neboť neexistoval trh práce v dnešním slova smyslu.

Dnes je chudoba v průmyslově vyspělých zemích Evropy spojena zejména s nedostatkem pracovních příležitostí a s dlouhodobou nezaměstnaností. Za základní rysy přesunu k nové chudobě jsou v zemích ES dnes považovány zejména následující skutečnosti (Room, 1990):

- Růst nezaměstnanosti a nejistoty zaměstnání, které způsobují, že chudoba a riziko chudoby jsou dnes údělem početnější populace a nevyhýbají se ani středním vrstvám. Významnou roli přitom hraje nejen růst počtu nezaměstnaných, ale i prodlužování průměrné délky nezaměstnanosti (vysoký podíl osob dlouhodobě nezaměstnaných) a rostoucí podíl osob nezaměstnaných sice krátkodobě, ale opakovaně – fragmentarizovaná zaměstnanecká kariéra.
- Rychle se zvyšující počet osob závislých na různých formách sociální pomoci jako důsledek šířící se masové dlouhodobé nezaměstnanosti. Pro dlouhodobě nezaměstnané je riziko chudoby a riziko závislosti na sociální pomoci téměř fatální.
- Vzrůstající počet rozsáhle zadlužených osob a domácností. Tento fenomén je vysvětlován nejen poklesem příjmů, ale i tím, že lidé nejsou, po dlouhém poválečném období relativního dostatku, zvyklí vycházet s omezenými příjmy. Mají nepřiměřené konzumní aspirace a nevládají svou situací.
- Nárůst počtu dětí s jedním rodičem, potřebných sociální pomoci, jako důsledek změn ve vzorcích rodinného chování a znevýhodnění těchto rodičů na trhu práce (nejde jen o jejich diskriminaci ze strany zaměstnavatelů, ale i o jejich zranitelnost nezaměstnaností či nemocí danou

základní rysy
vzniku nové
chudoby

- jejich závislostí na jediném příjmu).
- Rostoucí počet bezdomovců, jenž je nejviditelnějším výrazem nové chudoby
- Růst počtu osob pohybujících se na sekundárním trhu práce a lokalizace některých sociálních kategorií převážně na tento trh (např. feminizace chudoby).

Růst nezaměstnanosti, která je základem nové chudoby, je spojován se dvěma základními procesy: na jedné straně s technickým rozvoje, který umožňuje nahradit živou práci technikou nejen v průmyslu, ale i ve službách a nejnověji i ve sférách, které byly doménou vysoce kvalifikované a vzdělané pracovní síly (automatizace, robotizace, computerizace). Na druhé straně s procesem globalizace ekonomiky. Na ni zatím v průmyslové vyspělých zemích doplácí zejména ti, jejichž lidský kapitál je tak nízký, že může být nahrazen pracovní silou kdekoli jinde na světě (levnější, méně organizovanou, v místě s menší daňovou zátěží apod.).

Chudými nejsou ovšem jen nezaměstnaní, ale i rodiny s ekonomicky aktivními, ale špatně placenými osobami. Na tuto skutečnost poukázali již na přelomu století Booth (1889—1893) a Rowntree (1901). Booth upozornil, že ve většině tehdy chudých rodin měly jejich hlavy zaměstnání – ovšem málo placené. Také Rowntree konstatoval, že značná část chudých se na přelomu století v Británii rekrutovala nikoliv z nezaměstnaných, ale špatně placených pracovníků. Zaměstnání tedy ne vždy chrání před chudobou. Nízké mzdy v některých zaměstnáních a na některých pracovních místech nezaručují standardní uspokojování potřeb ani ekonomickou jistotu. Chudoba plynoucí z nízkých příjmů a založená na příjmových diferencích je tak klasickým příkladem nové chudoby.

Tato chudoba bývá spojena zejména s pozicemi na sekundárním trhu práce, na kterém se soustřeďuje poptávka po nekvalifikované práci. Uvádí se ovšem, že spíše než špatná kvalita lidského kapitálu je to jejich nespolehlivost, co pracovníky odsunuje na sekundární trh práce. Na sekundárním trhu práce jsou nízké mzdy, nejistá práce s vyšším rizikem ztráty zaměstnání, špatné pracovní podmínky, žádná vyhlídka na kariéru, často jen možnost pracovat na zkrácený úvazek. V současnosti se na tomto trhu pohybují především osoby málo kvalifikované. Mezi hlavní mechanismy udržující chudobu patří na jedné straně nedostatečný lidský kapitál chudých a na druhé straně nedostatečná poptávka po pracovních silách a diskriminace. Přejít ze sekundárního trhu práce na primární, s výrazně výhodnějšími podmínkami, je pro drtivou většinu těch, kdo se na sekundárním trhu pohybují zablokováno.

Rizikové faktory

Kromě nezaměstnanosti, nízkého příjmu či kvalifikace patří mezi rizikové faktory také:

- Zdravotní postižení, špatný zdravotní stav a stáří – jedna z nejvýznamnějších příčin chudoby a sociálního vyloučení. Je doloženo, že lidé žijící v nižších sociálních vrstvách mají horší zdravotní stav; rovněž stáří může znamenat vyloučení seniorů do „seniorského ghetta“;

- Neuspokojivé bydlení a bezdomovectví – neuspokojivé bydlení je významným faktorem, jehož následkem dochází k izolovanosti a vyloučení ze života společnosti, bezdomovectví je již projevem extrémního vyloučení;
- Nerovnost podle pohlaví, migrace, diskriminace a rasismus – ženy, přistěhovalci a etnické minority mají velmi často ve společnosti horší postavení a nerovný přístup k základním zdrojům společnosti (trh práce, bydlení apod.);
- Rozpad rodiny a výchova dětí v ohrožených rodinách – děti žijící v rodinách nefunkčních, chudých, mnohopočetných, s nezaměstnanými rodiči a v rodinách, ve kterých dochází k násilí, jsou vystaveny většímu riziku a sociálního vyloučení, neboť mají často nižší vzdělání, zhoršené zdraví a mají méně příležitostí a podnětů k tomu, aby se náležitě sociálně vyvíjeli
- Život ve velmi znevýhodněných oblastech – tj. v oblastech, ve kterých se kumulují rizika (např.: nezaměstnanost, špatná dopravní obslužnost apod.) zvyšuje vyloučení a marginalizaci ohrožených skupin obyvatelstva a možnost jejich opětovného začlenění do společnosti;
- Závislost na drogách a alkoholismus – tvoří vážné překážky v participaci jedinců na životě ve společnosti. Výše uvedená rizika se velmi často kumulují a tím se jejich negativní vliv znásobuje. V průběhu času se rovněž přenáší mezi generacemi a proto je nezbytné přerušit opakující se cyklus chudoby a tím mezigenerační chudobu eliminovat (Národní akční plány boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení – NAPs).

Skupiny nejvíce ohrožené chudobou

Stáří a chudoba

Riziko a rozsah chudoby se mění v závislosti na věku. Člověk je nejvíce ohrožen chudobou ve třech obdobích životního cyklu. A to: v dětství, během rodičovství a ve stáří. Staří lidé tvoří prakticky ve všech evropských zemích nejčetnější kategorii chudých a patří mezi nimi k nejzranitelnějším. Zejména ti, kdo jsou ve špatném zdravotním stavu či žijí osamoceně. Chudoba starých lidí je zvláštním fenoménem, i přes skutečnost, že se v dnešní Evropě podařilo pozici starých osob zlepšit. Především pomocí relativně štedrých a před inflací chráněných penzijních systémů. V řadě průmyslových zemí je trend přesunu chudoby od starých osob k mladým domácnostem. Chudoba starých lidí je produktem jejich vyloučení z trhu práce. Důchody jsou nižší než mzdy, a vedou proto k poklesu životní úrovně. U starých lidí je vynakládán větší podíl na nezbytné potřeby, s postupujícím stářím stále naléhavějšími. Zejména na jídlo, bydlení, péči o zdraví. Potřeba těchto služeb u starých lidí roste, zatímco jejich schopnost za ně platit klesá.

Feminizace chudoby

Jde o zvýšené riziko žen ocitnutí se mezi chudými. Jde o chudobu svobodných žen, osamělých matek, ale také o chudobu žen uvnitř úplných rodin. To je dáno zejména faktory souvisejícími s jejich postavením na trhu práce.

- vytlačení žen z trhu práce proběhlo koncem 19. a počátkem 20 století.

Vedlo k jejich silnější závislosti na dávkách sociálního státu.

- Směrování žen do málo placené práce, jejich malý podíl v kvalifikovaných a dobře placených manažerských pozicích.
- Mzdová diskriminace žen v porovnání s muži ve stejných pozicích.

Feminizace chudoby nejvíce postihuje neúplné rodiny. Je sice pravdou, že situace neúplných rodin, které jsou tvořeny matkou a dítětem, ale i situace osamělých žen je často pozitivně ovlivněna podporou ze strany dřívějšího partnera či politikou sociálního pojištění v dané zemi. Přesto však závisí na tom, jak jsou těmto ženám dostupné pracovní příležitosti.

Děti a chudoba

Zvláštní skupinou chudých jsou děti. O děti mají pečovat rodiče, a proto je chudoba dětí odvozena od chudoby rodičů (chudé jsou děti chudých rodičů). Chudoba dětí je spojována se statutem jejich rodiny a s postavením dětí uvnitř rodiny. Děti do rodiny nepřinášejí žádné příjmy, z čehož vyplývá, že čím vyšší je jejich počet v rodině, tím je vyšší i riziko jejich chudoby.

Chudoba se týká i mládeže. Stejně jako ženy jsou vystaveni většímu riziku dlouhodobé nezaměstnanosti. V ČR tvoří mladí lidé, většinou absolventi, značný podíl nezaměstnaných. Řada z nich se stává nezaměstnanými okamžitě po opuštění školy, a nemá tak žádné zkušenosti se zaměstnáním a pobírá nižší sociální dávky než lidé, kteří již pracovali. Prodlužuje se tak jejich závislost na rodičích a na sociálním státu.

Tělesný a duševní handicap a chudoba

Osoby s handicapem jsou buď úplně vyloučeni z trhu práce a jsou proto závislí na relativně nízkých sociálních dávkách nebo jsou na trhu práce alespoň diskriminováni. Navíc existují zvláštní náklady, které život s handicapem přináší (nákupy nezbytných pomůcek, úpravy interiérů, zvýšené náklady na lékařskou péči). Zejména pro tyto lidi působí i v České republice řada organizací zabývajících se jejich životní situací a problémy a poskytují jim případnou finanční pomoc.

Etnické menšiny, rasismus a chudoba

Etnická příslušnost je obecně významným rysem struktury chudoby a nerovnosti. Nejedná se jen o nízký příjem, ale i o snížení životních šancí a zúžené kvality života, ke vzdělání apod. Často je spojena s diskriminací příslušníků etnických skupin na trhu práce, v bydlení atd. jakožto důsledkem xenofobie, etnické nesnášenlivosti či rasismu majoritní populace.

Romové

U nás se jedná o početnou romskou populaci a migrující ukrajinské státní příslušníky. Romové mají obecně nízkou úroveň kvalifikace a pověst nespolehlivých pracovníků, což je diskvalifikuje z trhu práce. Působí zde silný návyk Romů na rodový způsob života (majoritní populací nepochopitelný) a jejich malá ochota přizpůsobit se normám majoritní společnosti. Pravděpodobně bude působit i nadále xenofobie a rasismus rozšířený v majoritní populaci, posilovaný úzkostí a panikou z rychle rostoucí kriminality, na níž se Romové podílí větší měrou než ostatní obyvatelstvo. Značná je tedy jejich závislost na sociálních dávkách. Do budoucna je potřeba odstranit rasové předsudky

obyvatel na jedné straně i druhé straně a zvýšit úsilí o začlenění Romů do společnosti.

Ukrajínští příslušníci u nás vykonávají zejména podřadné manuální práce. Kolik ukrajinských občanů opravdu dnes v ČR je, to nikdo přesně neví. Velké množství jich pracuje nelegálně. Dost je toho známo o podmínkách za jakých u nás pracují. S vědomím, že domů přivezou tolik, kolik by si tam nevydělali ani za několik let, dokáží vydržet i řadu měsíců o několika suchých rohlících denně a čaji. Jejich pracovní doba je deset až dvanáct hodin denně. Na jedné straně vykonávají tito lidé práci, které čeští občané vykonávat nechtějí, na druhé straně však ubírají možnost získat pracovní místo celé řadě nezaměstnaných občanů. Bylo by tedy potřeba zpřísnit kontrolní opatření a snížit tak počet těch, kteří pracují nelegálně.

Bezdomovci

Pro většinu lidí bez domova je společnou příčinou vzniku bezdomovectví narušení socializačního procesu a psychická deprivace z dětství. Téměř všichni prožili dětství v neúplné rodině. Do jejich životních osudů se mnohdy vepsaly i osudy naší společnosti, zejm. válečného a poválečného období, důsledky politických změn. Některé příčiny bezdomovectví jsou:

- rozvod, kdy muž alkoholik přichází o byt na základě soudní výpovědi,
- mládí strávené v dětském domově, kdy od 18 let se musí mladý člověk postarat sám o sebe,
- útěk mladých lidí, kteří se dostanou do rozporu s rodiči,
- závislost na alkoholu a drogách,
- návrat k výkonu trestu,
- tuláctví,
- ale také nedostatek levných bytů a nezaměstnanost.

Mezi *možnosti řešení* patří azylová zařízení jako jsou azylové domy, noclehárny, zařízení napůl cesty. Dále by bylo potřeba postavit obecní byty, zřizovat ubytovny s nízkým nájemným. Je nutné vypracovat systémovou koncepci řešení problému bezdomovectví, která by zahrnovala i prevenci jejich vzniku. Příkladem snahy o alespoň částečné zapojení lidí bez domova do společnosti je projekt občanského sdružení *Nový prostor*, který vydává stejnojmenný časopis. Podobné projekty tzv. Street Pápera běží v Evropě dlouho. Princip spočívá v tom, že bezdomovci a lidé v nouzi mohou přijít na určené výdejní místo, nakoupit časopisy nebo noviny a poté je za vyšší cenu prodávat. Rozdíl si mohou ponechat. Náklad tohoto čtrnáctideníku už dosáhl 25 tisíc kusů. Pokud by každý prodejce pracoval stejně usilovně, přišel by si v průměru na dva tisíce korun měsíčně.

Z uvedených charakteristik chudých tedy vyplývá, že se u nás jedná v stále větší míře o novou chudobu.

3.6 Možnosti řešení chudoby

Zásadní význam mají preventivní opatření. Finančně výhodnějšími, ale zejména humánnějšími a účinnějšími je sociálním problémům předcházet.

Prevenici chudoby řeší zejména vzdělávací politika, politika sociálního zabezpečení a politika zaměstnanosti. Nutná jsou i sociálněpolitická opatření zaměřená k řešení již existující chudoby. Sem patří opatření dvojího druhu:

- a) *Záporné zdanění příjmů (negativní daň)*. Je sporným opatřením. Za cíl si klade poskytnout chudé populaci jednotnou a lidsky důstojnou peněžní pomoc, zjednodušit a zefektivnit náročnou administrativu spojenou s poskytováním podpor v chudobě a zároveň zajistit občanům ekonomické pobídky k práci a nezbavovat je osobní odpovědnosti za vlastní životní podmínky. Její podstata je následující: do určité výše příjmu připadajícího na hlavu není daň placena a domácnostem, které ji nedosahují, je naopak příjem do této hranice dorovnáván tzv. zápornou důchodovou daní. Řešení chudoby touto formou je plošné, neadresné zpravidla i náročné na ekonomické zdroje.
- b) *Minimální příjmové veličiny*. Jejich stanovováním je nejčastěji způsobem řešení chudoby. Patří sem zejména minimální mzda a minimální starobní důchod.
 - *minimální mzda* – může ale také nemusí chudobu řešit, může ji dokonce prohloubit. Jejím smyslem není chudobu řešit, ale zvýšit příjem nejhůře placených pracovníků. Také ty může před chudobou uchránit. Administrativně zasahuje do trhu práce a může vést k růstu chudoby tím, že zvýší nezaměstnanost.
 - *životní minimum* – zákon z roku 1991 ho stanoví jako „společensky uznanou hranici příjmů občanů, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze“. Částky životního minima jsou pevně stanoveny. Upravují se valorizací v závislosti na inflaci. Pokud příjem jedince či domácnosti životního minima nedosahuje, je příjem do této hranice dorovnáván. Děje se tak dávkami sociální pomoci a životní minimum se považuje jednak souhrn částek nezbytných k zajištění nákladů na provoz domácnosti. Životní minimum tvoří základnu pro stanovení nároku na sociální pomoc i na sociální podporu. Rozlišuje se minimum existenční a sociální. Existenční minimum je nižší a představuje jen úhradu základních potřeb života a reprodukce. Mělo by chránit před bídou – hladem, nedostatkem ošacení, ztrátou bydlení. Sociální minimum představuje hranici společensky přijatelného životního standardu.

3.7 Důsledky chudoby

V lidech, postižení tzv. nezaslouženou chudobou se formují levicové politické postoje směřující k reformě či rozsáhlejší změně systému. Výzkumy ukazují, že pocit nelegitimity, nezaslouženosti chudoby postupně narůstá. Nikoli chudí samotní, ale společnost je ve stále větší míře obviňována z chudoby. Silnější závislost se vytváří mezi subjektivní chudobou a volbou ekonomického systému. Ve variantách reálného socialismu, sociálně-tržního systému a trhu se chudá populace přiklání k minulému systému, zejména pak k sociálně tržnímu uspořádání. Uvedené tendence odpovídají odklonu od tržně-liberálních hodnot k opětovnému očekávání sociálních jistot. Chudoba

se tedy může projevit jak ve volebních preferencích tak účasti na demonstracích a stávkách.

Nesmíme zapomínat, že chudoba je spojena především se zdravotními potížemi, ať již fyzickými nebo psychickými. Zejména u bezdomovců, kteří nemají ani zdravotní pojištění, je zanedbána preventivní péče. Z hlediska psychického se jedná o deprivaci chudého člověka z jeho těžké situace. To vše se později projevuje v daleko vyšších nákladech státu při léčení nemocí, kterým se mohlo předejít včasnou návštěvou lékaře.

Z hlediska ekonomického je chudý člověk špatným spotřebitelem. Svojí nízkou spotřebou nepodněcuje ekonomický růst a tím méně ekonomický rozvoj; chudý člověk nemá prostředky na to, aby je mohl vynakládat na uchování a kultivaci svého vlastního potenciálu a tím snižuje úroveň lidského potenciálu celé společnosti; chudý člověk je tedy brzdou ekonomického rozvoje. Navíc platí, že chudý člověk se stává lehkou obětí politické manipulace. Přičemž jeho příklon k radikálním řešení jeho chudoby cestou revoluce pod heslem „bohatým bral a chudým dával“ je pochopitelná. Chudý člověk s nízkou úrovní svého potenciálu je zdrojem sociálního neklidu se všemi negativními ekonomickými a politickými důsledky tohoto jevu. Na druhou stranu vysoká koncentrace bohatství v rukou malého procenta obyvatelstva ať už uvnitř jedné země nebo ve světovém měřítku má rovněž řadu ekonomických, sociálních a politických důsledků: bohatý člověk vytváří další tlak na koncentraci vlastnictví a tedy i na monopolizaci v postavení na trhu; tenduje ke zbytkové spotřebě a tedy k plýtvání zdrojů; svým bohatstvím ovlivňuje politické procesy tak, aby probíhaly příznivě ve vztahu k jeho bohatství.

Shrnutí kapitoly



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.

Chudoba není pojem jednoznačný. Jsou rozlišovány dva základní koncepty chudoby: subjektivní a objektivní. Koncepty subjektivní chudoby vycházejí ze skutečnosti, zda se lidé cítí být chudými či nikoli. 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.



Otázky k zamyšlení

1. Co je chudoba a jaké přístupy k tomuto problému je třeba respektovat?
2. Charakterizujte základní příčiny vedoucí k chudobě.
3. Jaké nástroje slouží ke sledování chudoby a jaké jsou hlavní způsoby jejího měření?
4. Popište a posuďte způsoby, jimiž lze řešit již existující chudobu.
5. Charakterizujte základní koncepty chudoby i jejich podstatu a význam pro praxi sociální politiky.
6. Charakterizujte chudobu v ČR a porovnejte její výskyt v ČR a ve vyspělých kapitalistických státech.
7. Podle studie „Monitorování chudoby v České republice“, které najdete na www.vupsv.cz analyzujte strukturu, rozsah a dynamiku chudoby, zvláště příjmové chudoby a další hlediska materiální deprivace. Zkuste identifikovat možnosti využití údajů vedených v institucích státní správy a doporučte vhodné postupy k předcházení chudoby. Vycházejte také z národních akčních plánů boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení ve členských zemích EU.
8. Které skupiny obyvatel jsou ohrožené sociálním vyloučením v české společnosti?

- **Struktura, sociální struktura, sociální stratifikace**
- **Tři základní dimenze sociální stratifikace**
- **Základní segmenty stratifikačního systému moderní společnosti**
- **Nerovnosti ve výtěžcích, v příjmech a majetku domácností**
- **Přerozdělování příjmu prostřednictvím daní a dávek**
- **Sociální mobilita**

4.

Sociální stratifikace



Cíl kapitoly

Sociální stratifikace patří k dalším závažným problémům, které je nutno řešit pro udržení sociální smíru ve společnosti. Právě tato kapitola vás seznámí se sociální strukturou ve společnosti a následně se stratifikací. Po prostudování kapitoly budete schopni definovat sociální třídy ve společnosti, poukázat na problémy, které sociální stratifikace společnosti vyvolává a co následně může způsobovat. Budete moci analyzovat příčiny sociální stratifikace, navrhnout systémová řešení, aby se nerozevíraly nůžky mezi bohatými a chudými ve společnosti.



Časová zátěž

Studium – 7 hodin

4.1 Struktura, sociální struktura, sociální stratifikace

V každé společnosti zjišťujeme, že životní úděl některých lidí je daleko příznivější než ostatních. Jedni jsou na tom po materiální stránce lépe a jiní hůře, někteří rozhodují a jiní se těmto rozhodnutím podřizují, někteří jsou všeobecně váženi a ctěni, zatímco jiní jsou v opovržení. Otázku, proč tomu tak je a zda tomu tak být musí, si kladli už filosofové ve starověku a nikdy neopustila stánky vědeckých pojednání zabývajících se společností. Sociologové v této souvislosti popisují společnost jako více či méně hierarchické uspořádání množin lidí získávajících prostředky obživy podobným způsobem, což vede k tomu, že mají podobný životní úděl. Pojem Stratifikace je latinského původu (stratum = vrstva) a sociologové si ho vypůjčili z geologie. Sociální stratifikace znamená společenské rozvrstvení. Společnosti si tedy můžeme představit jako hierarchii určitých segmentů společnosti, kde na vrcholu nalézáme privilegované, tj. mocné a bohaté, kteří bývají zpravidla váženi a ctěni, a u dna ty nejchudší, kteří žijí na okraji společnosti, tj. neprivilegované. Názory na to, zda takové hierarchické uspořádání je nezbytnou charakteristikou každé složitější společnosti, se liší. Sociologové také nalézají různé příčiny tohoto jevu, vcelku se však všichni shodnou v tom, že sociální stratifikace je jednou ze základních sociálních struktur společnosti a že je výrazem nerovného rozdělení vzácných statků, materiální i nemateriální povahy, především bohatství a moci, případně prestiže. Tyto nerovnosti sociologové nazývají sociální nebo též distribuční (distribuce - rozdělování).

Struktura

Pojem struktura je běžnou součástí našich každodenních rozhovorů a má celou řadu významů, které lze s určitou licencí převést na význam jediný a tím je uspořádání. Strukturou se nejčastěji označuje komplex vztahů mezi komponentami nějakého celku. Nejobecněji ji lze definovat jako množinu vztahů, jimiž jsou uspořádány prvky určitého celku. Jsou-li nějaké prvky propojeny nenáhodnými pravidelnými vztahy, tvoří systém. Systém je tak souborem uspořádaných komponent. K tomu je třeba dodat, že několik systémů

může představovat různá uspořádání týchž jednotlivin a dva soubory týchž prvků provázané různými vztahy tvoří dva různé systémy. Struktura dále nepředstavuje nutně něco statického, neměnného. Ve strukturách mohou probíhat různé vzájemně propojené procesy, které jsou podmíněny danou strukturální vazbou.

Sociální politika

Sociální struktura je definována jako souhrn statusu a s nimi spojených rolí. Status představuje pozici v sociální struktuře a role vymezuje vztah této pozice k pozicím ostatním. Role vymezují práva a povinnosti a očekávané chování spojené s jednotlivými statusy. Sociální struktura je jedním z definičních znaků sociální skupiny. Abychom mohli hovořit o sociální skupině, musí jít o množinu lidí, která je sociálně strukturovaná, což znamená, že v ní lze odhalit soubor statusů a s nimi spojených rolí, které řídí chování členů skupiny vůči sobě navzájem.

Sociálně ekonomická a sociálně kulturní nerovnost

V pozadí sociální strukturace stojí dva procesy: sociální diferenciací a symbolické hodnocení. Sociální diferenciací úzce souvisí s tím, že lidé jako druh mohou přežít pouze pokud spolupracují. Pokud si činnosti nutné k obživě mezi sebou rozdělí, specializují se. Vyplývá to jednak z toho, že někteří lidé mají k určitým činnostem lepší předpoklady než jiní, ale především z toho, že specializace vede ke zvyšování určitých dovedností a lepšímu využití energie, tudíž k vyšší efektivitě. Sociální diferenciací však neznamená pouze dělbu práce v užším slova smyslu, ale i dalších činností. Nalézáme ji ve všech sociálních sférách, nejen v pracovní. K statusům se pojí různé role, na jejichž základě lze některé statusy uspořádat vertikálně, to znamená, že některé statusy stojí výše než ostatní, protože se k nim pojí právo rozhodovat o tom, co budou dělat ostatní. Rozlišujeme tedy sociální diferenciací vertikální (diferenciací nadřízené a podřízené) a horizontální (diferenciací aktivity, které si jsou v rámci hierarchie rovnocenné). V rámci celé společnosti se pak někdy používá pojem společenská dělba práce. Pro vyspělou moderní společnost je typický vysoký stupeň sociální diferenciací, která vede jednak k vysoké specializaci jednotlivých profesí, ale také k tomu, že pro řadu činností, které lidé vykonávali v soukromé sféře bez zvláštního výcviku, dnes využíváme specializovaných služeb, které nám poskytují vyškolení odborníci. Nestejná práva a povinnosti spojené s jednotlivými řídicími statusy vedou k tomu, že lidé se ve společnosti nejsou rovni. V zásadě se setkáváme se dvěma základními typy nerovností. První z nich plyne především ze sociální diferenciací (společenské dělby práce) a jeho kořeny tkví v ekonomické oblasti, ve sféře produkce a směny zboží a služeb. Je tedy o nerovnosti sociálně ekonomické. V moderní společnosti jsou to nerovnosti spojené se zaměstnáním (přesněji se zdrojem příjmu, jímž nemusí být vždy zaměstnání, ale třeba i dědictví). Nerovnosti mezi muži a ženami, představiteli různých ras a etnik a částečně i generační nerovnosti jsou především důsledkem symbolického hodnocení části společnosti jako nerovnoprávného a jsou ukotveny v hodnotovém systému společnosti, tj. v její kultuře. Americká socioložka Fraserová

proto nazvala tyto nerovnosti sociokulturní. Tyto dva typy nerovnosti spolu snad ve všech společnostech výrazně souvisí. V moderní společnosti nižší sociokulturní status snižuje možnost uplatnění na trhu práce. Zhruba lze říci, že nejlepší možnosti mají ve vyspělých moderních společnostech muži majoritního etnika v mladším středním věku

Sociální stratifikace

Před třiceti lety definoval americký sociolog G. H. Lenski (1966) sociální stratifikaci jako distribuční nerovnost, tj. nerovné rozdělení vzácných statků, jimiž jsou materiální blahobyt, moc a prestiž. V každé společnosti nalezneme více či méně jasně oddělená a více či méně důsledně hierarchicky uspořádaná uskupení lidí s odlišnou životní úrovní, stylem života a vyhlídkami do budoucnosti. Sociální strukturu společnosti v tomto případě tvoří více či méně dokonalá hierarchie množin statusů, k nimž se pojí určitý objem výše zmíněných vzácných statků určující životní úděl. Více či méně striktně hierarchické uspořádání sociálních statusů nebo jejich množin, procesy a instituce, jejichž působením se toto uspořádání reprodukuje, nazýváme stratifikační systém. Sociologové rozeznávají tři základní typy stratifikačních systémů:

typy
stratifikačních
systémů

- **kastovní** – je institucionálně zakotven v náboženství, nejvýznamnějším statutem je zde rodinný původ
- **stavovský** – je zakotven legislativně, privilegia spojená s vyšším statutem jsou právně zaručena, rodinný původ zde rovněž patří k řídicím statusům, nemá však tak fatální vliv
- **třídní** – převládal do vyvrcholení industrializace, nerovnosti jsou zde dány postavením v systému výroby zboží a poskytování služeb a postavením na trhu práce, vliv rodinného původu je zde výrazně nižší než v systému stavovském, společenský vzestup či sestup není ničím výjimečným.

Konkrétní podoba stratifikačního systému společnosti, v níž žijeme, má na náš život hluboký vliv. Na základě znalosti sociálního statusu určitého člověka lze s určitou pravděpodobností odhadnout například, kde a jak bydlí, zda a jaké má auto, co čte, zda se účastnil voleb a kterou politickou stranu volil, kolik má děti, . . .

4.2 Tři základní dimenze sociální stratifikace

1. Materiální zabezpečení

Ekonomická stránka sociálního statusu je tím nejnápadnějším a v běžném vědomí pravděpodobně nejdůležitějším aspektem sociální nerovnosti. Lidé si všimají především rozdílů v životní úrovni, které odrážejí rozdíly v příjmech a odtud v majetku.

Vlastnictví – je soubor dispozičních práv a povinností týkajících se půdy, nemovitostí, zboží, služeb, peněz a cenných papírů. Tato práva a povinnosti se v jednotlivých společnostech liší.

Příjem – vyplývá z práce nebo z kapitálu (v podobě finančních prostředků,

půdy, budov, podniků, autorských práv apod.) a může nabývat podoby platu, mzdy nebo nejrůznějších podob zisku.

Majetek – vzniká akumulací příjmů, dědictvím či darem.

2. Moc

Většina sociologů se ztotožnila s definicí M. Webera, který moc vymezil jakožto šanci individua či skupiny lidí prosadit svoji vůli i přes odpor ostatních zúčastněných. Krajnými případy jsou situace, kdy je tato šance téměř stoprocentní nebo nulová. Mocenské vztahy nalézáme prakticky ve všech skupinách a interakcích. Mocenské vztahy na Jedné straně sice zahrnují potenciální či otevřený konflikt, na straně druhé však mají i svoji konsensuální stránku. Lze je chápat nejen v duchu hry s nulovým součtem, kdy moc jedněch znamená podřízenost druhých a implikuje tak restriktce, donucování a strádání těch kdo jí jsou podřízeni. Sotva si lze totiž představit kooperaci, kterou nikdo neřídí a nikdo tedy není vybaven určitou mocí. Moc tak může plnit i roli integrativní a lze ji chápat jako pozitivní sociální schopnost dosahovat společných cílů. Moc je definována jako prosazování vůle mocných bez ohledu na vůli podřízených. Autoritou potom rozumíme prosazování vůle mocných se souhlasem podřízených. Vztah mezi materiálním zabezpečením a mocenským postavením je ve vyspělé společnosti údajně v zásadě vztahem zdánlivým, neboť statusy umístěné vysoko v hierarchii autority jsou (jakožto důležité pro společnost) vysoce odměňovány. Jinými slovy jde o určitý souběh dvou hierarchií, nikoli však o kauzální vztah mezi nimi.

3. Prestiž

Je to váženost, jíž se lidé ve společnosti těší, a je jedním z předpokladů úcty, kterou i navzájem prokazují. Obecně vzato, se prestiž individua může odvozovat od kteréhokoli jeho sociálního statusu. Různě jsou v řadě společností váženi muži a ženy, příslušníci různých etnik, lidé různého věku, . . .

Individuální prestiž – lidé se ve svém okolí těší úctě pro svoje zcela specifické individuální charakteristiky – schopnosti, zásluhy, . . .

Sociální prestiž – je úcta spojená s určitým statusem, která se pak přenáší na individua, která tento status zaujala. Pojí se k ní různé čestné tituly, diplomy, . . .

Výrazem prestiže je také specifický životní styl (místo bydliště, automobil, . . .).

4.3 Základní segmenty stratifikačního systému moderní společnosti

Páteří stratifikačního systému moderní společnosti je struktura zaměstnání, přesněji řečeno zdrojů příjmů.

Vrchol hierarchie představuje elita. Obecně se tento pojem vztahuje k úzké skupině těch nejlepších v určitém sociálním prostředí. Hovoří se například o kulturní elitě, politické elitě, . . . ale také o elitách jednotlivých společenských

tříd a vrstev. Tito lidé mají zároveň nejvyšší moc a největší majetek i prestiž – tzv. mocenská elita.

Druhým pólem stratifikačního systému jsou lidé na nejnižších příčkách pomyslného sociálního žebříčku – deprivilegovaná chudina neboli třída chudoby. Tato skupina bývá středem zájmu tzv. sociologie chudoby. Stratifikační systém moderní společnosti lze bez ohledu na teoretické pozadí jednotlivých konceptualizací vždy převést na model o třech hierarchicky uspořádaných segmentech: vyšší třída, střední třída, nižší třída. Základní teoretické přístupy se pak liší především tím, kam umísťují hranice těchto tří základních segmentů, jaký volí jejich základní definiční znak a zda považují jejich hranice za „přirozené“. Typ segmentu bývá nejčastěji nazýván sociální vrstva a představuje sociální kategorii osob sdílejících podobný sociálně ekonomický status. Je zde typická sociální otevřenost. Vyšší vrstvy zahrnují velkopodnikatele, vysoce postavené politiky, špičkové odborníky a vrcholový management. Nižší vrstvy tvoří představitelé nekvalifikované a nejhůře placené práce. Ostatní profese vymezují střední vrstvy.

Stratifikační systém v ČR

Situace u nás se od situace v západních zemích liší. Je třeba vzít v úvahu úlohu státního sektoru. Na základě publikovaných analýz týkajících se sociální stratifikace u nás, statistických údajů, výzkumů veřejného mínění lze hypoteticky předpokládat, že se u nás v současné době formují tři základní třídy:

- *Vyšší třída*: mocenská elita a celebrity, část velkých vlastníků, špičkového managementu a vysoce kvalifikovaných odborných pracovníků zaměstnaných v soukromém sektoru (tj. bez jakékoliv účasti státu) a jejich partneři.
- *Střední třída*: živnostníci a drobní podnikatelé na plný pracovní úvazek a jejich partneři (s výjimkou partnerů vyšší třídy).
- *Dělnická třída*: středně kvalifikovaní a nekvalifikovaní dělníci bez ohledu na vlastnický sektor a kvalifikovaní dělníci ve státním sektoru a v podnicích s vysokým vlivem státu, jejichž partner má rovněž dělnické povolání.

Vyšší třídu lze do jisté míry ztotožnit s nejvyššími vrstvami, střední třída je podmnožinou celého spektra středních vrstev. Dělnická třída má své těžiště ve vyšších nižších vrstvách s určitým přesahem do nižších středních. Nejnižší vrstvy pak představují třídu chudoby. Hranice těchto tříd dnes zřejmě nejsou příliš zřetelné. Prostor mezi nimi je vyplněn středními vrstvami, které se skládají z odborných pracovníků vyšší i střední kvalifikace, z tzv. rutinních nemanuálních pracovníků, ze všech článků řazení mimo ryze soukromý sektor, středních i nižších řídicích kádrů a kvalifikovaných dělníků v čistě soukromém sektoru.

I tento model je jen částečně hierarchický. Třídní struktura sice značně koreluje s hierarchií vrstev, avšak nekryje se s ní. Nejvýše stojí vyšší třída. Střední a dělnickou třídu nelze jednoznačně nadřadit jednu druhé, neboť obě prolínají v zásadě celým spektrem středních a vyšších nižších vrstev.

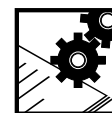
Typy stratifikačních systémů

Podle stupně otevřenosti, uzavřenosti, životních šancí a dle převažující stratifikační dominanty (tj. faktor, který je v sociologii označován jako nejdůležitější) můžeme rozlišovat tři základní typy stratifikačních systémů.

– **Kastovnictví** je velmi uzavřený stratifikační systém. Základním zdrojem společenské pozice člověka je jeho prestiž, která je spojená s příslušností k určité kastě. Tato příslušnost se přenáší rodově, bývá spojována s určitým náboženským učením. Tento systém zakazuje kontakty mezi členy různých kast a z toho plyne, že se rozvinuly symboly společenské pozice. Nejčastěji je to symbolizováno oděvem, účesem. Kastovnictví bylo rozvinuto hlavně v agrární společnosti, kde nebyla široce rozvinuta dělba práce. Příklady kastovnictví se objevují i v moderní společnosti. Jsou většinou spojeny s udržováním společenského postavení rodinných a příbuzenských společenství.

– **Stavovský systém** je budován na kritériu moci. členové se od sebe liší rozsahem pravomoci. Tyto pravomoci byly úzce propojeny s osobou jejich vykonavatelů. Všichni lidé jsou si v zásadě podobní. Mezi jednotlivými vrstvami existují kanály, kterými se příslušníci nižších stavů mohou dostat na vyšší společenskou pozici – snatek, vystudování církevního semináře, . . . S příslušností k vyššímu stavu zpravidla korelovalo větší bohatství, které však nebylo ekonomicky produktivní. Byl to jakýsi symbol pozice. Stavovský systém rozvrstvení lidí ve společnosti nemá jen konkrétní historickou podobu evropského středověku. Jeho rysy nalezneme mnohem dříve i mnohem později. (Mezopotámie před 4 tisíci lety, nacistické Německo.)

Hitler byl jmenován kancléřem v roce 1933. Provedl sérii manévřů, kterými omezil vládní autoritu legislativních orgánů a prezidenta. Jmenoval člena nacistické politické strany ministrem pro veřejnou osvětu a propagandu. Aby získal kontrolu nad státním aparátem.



Mocenské zřízení v nacistickém Německu je příkladem **totalitarismu**. Je to takové rozvrstvení moci, kdy vrstva kontroluje všechny významné oblasti lidí. Může však nastat situace, že politická moc je sice dominantní, ale ponechává některou oblast společenského života relativně svobodnou, bez mocenské kontroly = **autokracie**.

– **Třídní systém** rozvrstvení lidí je typický pro moderní společnost. Dominantním zdrojem společenské pozice člověka je bohatství a příjem. Postavení v životě je určeno především vlastnictvím a kontrolou produkčních zdrojů. Na rozdíl od stavovského systému je bohatství spojeno s produktivním vlastnictvím.

4.4 Nerovnosti ve výtěžcích, v příjmech a majetku domácností

Ekonomické nerovnosti tolik potlačované komunistickým režimem hrají klíčovou roli ve třech oblastech. Z individuálního a úzce ekonomického hlediska mají významnou motivační funkci, a to nejprve pro volbu životní dráhy a později pro pracovní výkon jednotlivců. Ze sociálního a společenského hlediska mají funkci diferenciací a integrační, tj. jsou nástrojem rozlišení společenských vrstev i osnovou sociálního tkaniva, které je navzájem propojuje. Konečně z psychologického a politického hlediska ovlivňuje míra, do jaké občané vnímají existující nerovnosti jako legitimní, jejich politické preference a stabilitu režimu. Jednotlivá hlediska jsou samozřejmě navzájem spjatá a vztahena k celkovému systému ekonomických nerovností, který se před našima očima rychle mění. Prohloubení příjmových a majetkových rozdílů patří k těm nejnápadnějším transformačním změnám. Ekonomické rozdíly bychom si měli představovat jako funkčně provázaný systém, kdy se z výtěžků rozlišených na základě výkonu skládají rodinné příjmy, z nich pramení spotřeba a formuje se majetek domácností. Propojení různých typů a ekonomických rozdílů však není v realitě zdaleka tak jednoduché jako v teorii. V každé moderní společnosti totiž existují kanály přerozdělení ve prospěch potřebných složek populace a samozřejmě nepřestává fungovat ani mezigenerační transfer příjmů a majetků. Přerozdělovací toky byly v reálném socialismu dovedeny do krajností v zájmu podřízení jedinců i rodin totalitní moci. Tím se zároveň přerušila systémová pouta mezi pracovním výkonem jedinců a příjmy jejich domácností, resp. mezi příjmy a spotřebou. Transformace znamená cestu k napravení těchto pokřivených vazeb do jejich normální podoby.

1. Systémová změna: od rovnosti potřeb k tržní výkonnosti

direktivní
systém

Československo reálného socialismu bylo známé nejen výjimečnou vyrovnaností mezd, ale také jalovostí debaty o jejich denivelizaci. Na konci padesátých let, kdy tato debata začala, aby demonstrovala úsilí režimu o zvýšení efektivnosti plánovaného hospodářství, byl totiž systém rozdělování již dobudován na principu uspokojování základních potřeb. Pracovníci musí být při způsobu mírové armády nasycení a umožněna jejich reprodukce v rodinách. V reálném socialismu tak byl uplatněn přístup odpovídající výkladu klasického kapitalismu z pera Karla Marxe, podle něhož kapitalista vykořisťuje dělníka tím, že mu neplatí za jeho výsledky práce, nýbrž jen mzdové minimum na udržení jeho pracovní síly a přežití rodiny. Rovnostářství, ačkoliv bylo zasazeno do široce přijímaného socialisticko – populistického dogmatu, bylo právě produktem tohoto způsobu odměňování „podle potřeb“, bohužel však jen těch základních. V důsledku uplatnění principu potřeb měl v reálném socialismu rozhodující důležitost počet hlav (ať už obyvatel či pracovníků), aniž se přihlíželo k výkonnosti jednotlivců. Přes svůj centralistický charakter řídil stát každou složku rozdělování (mzdy, příjmy domácností, jejich výdaje) v podstatě odděleně, čímž oslaboval, nebo dokonce úplně ručil vazby mezi nimi.

Direktivní systém

Demografické (reprodukční) charakteristiky VÝSLEDNÉ VÝDĚLKY
Velikost a složení domácností VÝSLEDNÉ PŘÍJMY DOMÁCNOSTÍ
Základní potřeby domácností VÝSLEDNÉ VÝDAJE DOMÁCNOSTÍ
Neekonomické podmínky přístupu VÝSLEDNÝ MAJETEK RODINY

Mzdy byly nivelizovány pomocí tarifů a mimo ně pak byly upřednostněny některé složky pracovníků, mající zvláštní význam pro režim. Příjmy domácností byly určeny hlavně počtem vydělávajících, nikoli jejich ekonomickým přínosem. Spotřební výdaje byly prostřednictvím daně z obratu i kontrolované nabídky regulovány tak, aby základní potřeby (potraviny) byly uspokojovány a vyšší potřeby (předměty dlouhodobé spotřeby) omezovány. Rodinný majetek se zpravidla utvářel již mimo běžné výdajové struktury a velmi často pocházel z jiných zdrojů než z formální ekonomiky.

Transformace směřuje k napravení porušených vazeb a posílení vztahů mezi jednotlivými složkami rozdělování, a to v rámci obecného principu obnovy odpovědnosti každého jednotlivce za vlastní osud. Zavedení tržního mechanismu v oblasti rozdělování znamená i propojení jednotlivých složek distribuce v tom smyslu, že diferencované výdělky určují příjmy domácností, a jejich výše se pak (díky nedeformovaným cenám) přímo promítá do struktury výdajů, které pak zase rozhodují o výsledném majetku domácností.

tržní systém

Tržní systém

Demografické (reprodukční) charakteristiky VÝSLEDNÉ VÝDĚLKY
Velikost a složení domácností VÝSLEDNÉ PŘÍJMY DOMÁCNOSTÍ
Základní potřeby domácností VÝSLEDNÉ VÝDAJE DOMÁCNOSTÍ
Neekonomické podmínky přístupu VÝSLEDNÝ MAJETEK RODINY

To je elementární ekonomická provázanost, jež zásadně určuje sociálně ekonomické postavení jednotlivců a rodin. Jde jen o přirozený model, který v realitě vykazují mnoho odchylek.

2. Výdělky: posílení kvalifikačních rozdílů

Odstartování ekonomické reformy a změny, které ji doprovázely v sociální oblasti, zapůsobily v oblasti mezd a příjmů současně vyrovnávacím i diferenciacním účinkem. Na jedné straně se zvýšila všechna příjmová minima (minimální mzda, životní minimum, zavedení pravidelné valorizace důchodů) a dynamika mezd zůstala po delší dobu regulována. Na druhé straně se uvolnil prostor pro soukromé podnikání a působení zahraničních firem. K dosavadním příjmovým zdrojům přibyly i příjmy ze spekulací a daňových úniků, způsobené nedostatky v legislativě a fungování finančních institucí.

Nejde však jen o změny v celkovém rozpětí výdělků, které je jen jakýmsi statistickým obrazem změn. Ještě důležitější je to, kdo na tomto pohybu vydělává a kdo ztrácí. V tomto se uplatňují různé charakteristiky a vlastnosti pracovníků. Podle ekonomické teorie „lidského kapitálu“ významně spoluurčují produktivitu práce a determinují proto i výdělek jednak vzdělání pracovníka, jednak s lety nastřádaná odborná zkušenost. Z tohoto hlediska patřilo socialistické Československo k zemím s nejnižším ohodnocením vzdělání, a to nejen v porovnání se Západem, ale i v porovnání s obdobně komunismem postiženými středoevropskými zeměmi. Ocenění školního vzdělání, zejména pak vysokoškolského, v transformačním období značně vzrostlo. Úroveň mezd vysokoškolsky vzdělaných pracovníků vzhledem ke společenskému průměru stoupla.

Významné zůstávají rovněž rozdíly podle odvětví, a to i přesto, že poměrně rychle proběhlo značné vyrovnání právě této složky diferenciacce mezd, která se utvářela v dřívějším režimu podle reprodukčních potřeb a také plánovacích priorit, jež vyjadřovaly tzv. společenský význam práce. Zatímco mzdy ve výrobním sektoru se v dosavadním průběhu transformace snížily a přiblížily se celospolečenskému průměru shora, mzdy v terciéru se zvýšily a přiblížily se k němu zase zdola. Raketový vzestup zaznamenalo peněžnictví a poměrně strmý růst také státní správa. Na opačném pólu stojí zaměstnání v takových odvětvích veřejného sektoru, jako je zdravotnictví a zejména pak školství, kde zůstává celková úroveň platů stále nízká a nejeví žádnou tendenci k růstu. Otevírání nůžek mezi soukromým a veřejným sektorem se projevilo i přes dočasnou brzdu mzdové regulace působící v podnikové sféře.

Poté co přestala působit politika komunistického režimu vyrovnávající rozdíly mezi jednotlivými oblastmi, projevily se i v regionální úrovni průměrných mezd odlišná výkonnost průmyslu a také nestejně intenzivní toky státních peněz. Zatímco některé oblasti hnala transformace kupředu, jiné zaostávaly. Relativně získala vlastně jen Praha a trochu i střední Čechy, a to na úkor všech ostatních krajů. Podílí se na tom jak odstranění minulého nivelizujícího tlaku, tak boom centrálního regionu soustřeďujícího v sobě řízení a finance, což jsou odvětví až neúměrně expandující v období přestavby ekonomického systému. Naopak zvláště výrazný byl sestup severomoravského regionu, související se ztrátou dřívějších priorit těžebního a těžkého průmyslu.

Změny v jednotlivých dimenzích výdělkové struktury se propojují v postavení

různých kategorií povolání. Zřejmý je platový vzestup vyšších odborových kádrů a rozevření rozdílu mezi duševními a dělnickými profesemi. Zatímco středně kvalifikované odborné profese si své relativní postavení uchovaly, kvalifikovaní i nekvalifikovaní dělníci značně sestoupili. V rámci vysokoškolsky vzdělaných odborníků se ovšem rozevřely nůžky mezi pracovníky řízení, financí a justice na straně jedné a pracovníky školství, zdravotnictví a výzkumu na straně druhé. Podnikatelé se přitom zařadili na úroveň vyšších odborníků, samostatně výdělečně činní poněkud níže. Právě v tomto směru můžeme ovšem podezírat příjmové údaje z podcenění, daném jak neurčitostí při stanovení předpokládaného „platu“ podnikatelů, tak navyklým záměrným zkreslením vzhledem k obavám z daňových povinností.

3. Majetek: staré a nové zdroje nerovnosti

Vývoj po roce 1945 a zejména pak komunistický převrat po roce 1948 vedl k rozmetání předchozích majetkových struktur jak v oblasti výrobního kapitálu a nemovitostí (rozsáhlým znárodněním), tak v oblasti finančních aktiv domácností (měnovými reformami v letech 1945 a 1953). Podle retrospektivních údajů zasáhly konfiskace majetku nejméně 45% populace, z toho největší měrou rolníky. V dalším vývoji pak propast mezi nízkými mzdami a vysokými cenami zboží dlouhodobé spotřeby (daná jednak obecně nízkou koupěschopností, jednak deformací cen) způsobila faktické odtržení tvorby majetku rodin od běžných příjmů. Větší majetek mohl vzniknout jen na základě dlouhodobých úspor nebo z neformálních zdrojů, v případě porizení bytů a výstavby rodinných domků či chat pak hlavně úmornou vlastní prací a za přispění „sousedské výpomoci“.

I přes překážky kladené tvorbě větších majetků se však – vedle naprosté většiny domácností majících nanejvýš skromné bydlení a základní vybavení domácnosti – postupně vytvořila i vlastnická elita, rekrutující se hlavně z politické nomenklatury a baronů stínové ekonomiky. Přestože nákupy těchto lidí nesly jasné rysy prestižní spotřeby, komunistická ideologie rovnosti velice neдрáždít příliš onu skutečnou, tj. domněle vládnoucí „dělnickou třídu“. Ivo Možný formuloval hypotézu o tom, že nakonec to byla rovněž vládnoucí elita, která významně přispěla k pádu režimu. Paradoxně tak učinila svojí touhou fixovat získaná privilegia, veřejně užívat a dětem předávat svá dispoziční práva jejich převtělením do reálných vlastnických práv.

Po listopadu 1989 poskytlo znovuoobnovení soukromého vlastnictví a otevření trhů příležitost k tomu, aby se dostatečně projevilo staré bohatství a vytvořilo nové. Pro nové majetky se otevřelo několik různých cest:

1. kontinující vlastnictví a transformace „socialistického“ vlastnictví, které je kapitalizováno v rámci privatizace.
2. restituce a opětovné nabytí rodinného majetku buď jeho původními majiteli, nebo dědici
3. přeměna „politického kapitálu“ v ekonomický, resp. využití informací k převodu státních firem do soukromého vlastnictví
4. příležitost těžit z mezer v právním systému a kontrole, využívaných k daňovým únikům, pochybným obchodům, pašování a podvodům. Re-

stituce se podle výpovědi dotázaných dotkly asi 18% populace, z nichž 12% dostalo usedlost, pole či lesy, 3% dům či jinou nemovitost, 2% finanční prostředky a 1% továrnu či živnost. Počet soukromých živností, počínající sotva na několika stovkách, přesáhl jeden milion v roce 1994 a stoupl o dalších sto tisíc k roku 1997. Kupónová privatizace a následné aktivity fondů a bank vedly k zapojení domácností do kapitálového trhu.

Ptáme-li se domácností na odhad jejich majetku, mají tendenci jej značně podhodnocovat, ať proto, že jeho přesnou výši neznají, nebo ji záměrně zkreslují. Nicméně růst v odhadovaném rozsahu majetku, spjatý pochopitelně i s cenovým pohybem je velmi patrný. Podíl domácností deklarujících majetek přesahující milion korun vzrostl z 5% na konci roku 1990 na 36% na počátku roku 1998. Tento nárůst můžeme přičíst – kromě inflace – také reálnému zvýšení majetku na základě restitucí, novému podnikání, ale i poněkud větší ochotě domácností výši jmění uvádět, přinejmenším v plně anonymních výzkumech.

Legitimita nových rozdílů

Růst rozdílů v individuálních výdělcích a rodinných příjmech pochopitelně nezůstává bez odezvy v postojích lidí. Po kritice mzdové nivelizace, která se nejprve potichu a poté i hlasitěji ozývala v komunistickém režimu, nastupuje naopak opět kritika přílišné nerovnosti mezi lidmi. Z porovnání objektivních charakteristik mzdové diferenciaci a subjektivního vnímání rozdílů vyplývá, že tolerance k větší výdělkové nerovnosti fakticky klesala rychleji, než rostly tyto nerovnosti samé. Rozpětí mezi krajními desetinami nejnižších a nejvyšších výdělků se od roku 1990 zvýšilo na téměř dvojnásobek, zatímco na jaře 1990 bylo ochotno přijmout větší výdělkové rozdíly ještě 90% lidí, na počátku roku 1998 to byla sotva polovina.

Chceme-li vysvětlit posilování odmítavého postoje k příjmové nerovnosti, nemůžeme se odvolávat na žádnou jednotlivou příčinu, zčásti jde jistě o návrat k zažitému rovnostářství. Víme, že rovnostářství u nás má hluboké kořeny v našich dějinách 19. století, kdy český národ znovu ožil v podstatě z plebejského prostředí. Mohutně bylo ovšem posíleno cizími vlivy, a to nejprve německým (vyrovnávání mezd dělníků v zájmu posílení výkonnosti průmyslu pro válečnou mašinerii) a později zejména sovětským (mzdovou nivelizací se mělo dosáhnout zvýšení zaměstnanosti při uchování objemu mezd, dovolujícího růst investic). Je naivní si myslet, že tento rys, hluboce zakořeněný v postojích lidí a posilovaný společenským systémem, lze jednoduše potlačit či vymýtit. České rovnostářství samozřejmě nikdy nezaniklo a po krátké liberální euforii znovu ožívá.

Ještě více než jakési národní „psychologické konstanty“ zřejmě váží dosavadní transformací otřesená důvěra v tom, že k vysokým příjmům vedou vskutku právě osobní schopnosti a nadprůměrný výkon. Bylo zjištěno, že zatímco souhlas s případným dalším růstem mzdových rozdílů obecně klesá, názor na to, že opravdu schopní lidé mají mít vysoké platy, se v podstatě dlouhodobě udržuje na neměnné úrovni. Největší pochybnosti o legitimitě se

ovšem netýkají příjmových, nýbrž majetkových rozdílů. Pokud jde o privatizaci, lidé zpočátku souhlasili, aby proběhla rychle „za každou cenu“. Když se však objevily první skandály, souhlas začal rychle klesat. Oproti tomu předpoklad o nelegitimnosti nového bohatství byl od samotného počátku vysoký. Již od roku 1992 se téměř 80% populace přiklání k názoru, že lidé u nás bohatnou nepoctivým způsobem. Tento kritický přístup může ještě dále sílit v důsledku otevření některých privatizačních afér.

4.5 Přerozdělování příjmu prostřednictvím daní a dávek

Společenská transformace přináší také zásadní změnu v přerozdělování příjmů. Temné přerozdělování mezi státem a obyvatelstvem doprovázely „plánovitě“ finanční transfery mezi státem a podniky. Dohromady to vše vytvářelo demotivující systém, v němž takové termíny jako daň, pojištění či sociální dávka měly pouze formální a v podstatě vágní význam. V obrovitém státním rozpočtu byly zcela skryty přesuny ve prospěch určitých kategorií populace a v neprospěch jiných, jejichž rozsah však nebylo množné určit. Sociální a nemocenské pojištění bylo pojištěním jen podle jména, stejně tak jako daň ze mzdy, která představovala pouze nevýrazně diferencovaný dodatečný odvod, sloužící několika navzájem propleteným účelům. V postupu přeměny uzavřeného systému „reálného socialismu“ v otevřený demokratický systém se stát vzdává vlády nad ekonomikou a zůstává pouze administrátorem, regulátorem či garantem sociální ochrany.

1. Míra přerozdělení u nás a ve světě

Systémy daní a sociálních dávek se všude vyvíjely historicky samostatně a i přes určité pokusy o syntézu zůstávají doposud systémově a institucionálně odděleny. To však neznamená, že nejsou propojeny ve svém výsledku. Přerozdělovací kapacita finančních nástrojů státu se v dějinách postupně zvětšovala, přičemž namísto daní se hlavním kanálem redistribuce postupně staly sociální dávky, to proto, že se rozšiřováním úkolů „sociálního státu“ bylo pro získání většího objemu prostředků třeba zdanit rovněž i nižší příjmy. Jestliže stále více lidí platí daně a současně dostává dávky, otevírá se otázka smysluplnosti takovýchto protichůdných toků a s ní přicházejí i návrhy na integraci daní a dávek. Celý rozsah přerozdělení, měřený podílem daní a příspěvků na sociální zabezpečení v hrubém domácím produktu, v historii západní civilizace postupně narůstal. Od situace na počátku století, kdy se uvedený podíl pohyboval kolem 1/10 HDP, narostl ve vyspělých západních zemích na současných 30—50%. Nejmenší mim přerozdělení nacházíme v silně liberálním USA, ale také v tradičním Japonsku. Naopak nejvyšší míru přerozdělení vykazují sociálně demokratické severoevropské země, jak je Dánsko a Švédsko. Nejrychlejší nárůst přerozdělení zjišťujeme v sociálně méně pokročilých Jihoevropských zemích, jako je Španělsko, Řecko, Portugalsko, ale také ve vyspělejší Itálii.

Jednotlivá čísla však mnohé zakrývají, zatímco v Jihoevropských zemích je nízká míra přerozdělení dána doposud nerozvinutým sociálním zajištěním,

obdobně nízkou míru přerozdělení nacházíme rovněž ve Velké Británii, kde se však naopak jedná o výsledek cíleného odbourávání sociálních transferů a budování tzv. „reziduálního“ systému (chránícího jen malý okruh nejchudší populace). Zdá se tedy, že míra redistribuce přinejmenším na evropském kontinentě doposud pozitivně koreluje s ekonomickou úrovní: nerozvinuté země přerozdělují méně, vyspělejší země naopak více. V poslední době však dochází i k opačnému vývoji, takže stagnace či dokonce pokles již není vzácností.

V rozdělení sociálních příjmů má Česká republika nejbliže k VB, která byla shodou okolností vzdáleným vzorem naší sociální reformy. V tomto případě však nejde ani tak o výsledek uvedené reformy jako spíše o dlouhodobou charakteristiku sociálního systému danou tím, že domácnosti s větším podílem sociálních příjmů u nás nemají naději umístit se v nejvyšších příjmových kategoriích.

2. Postavení středních tříd a daňové vědomí

Rozsah a podoba přerozdělení úzce souvisí se sociální strukturou společnosti. Přerozdělování příjmů není zdaleka jen čistě finančním či ekonomickým problémem. Jde o záležitost povíce sociální a politickou, a také předmět hodnocení, jež se zásadně liší podle úhlu, který pro uvedené hodnocení zvolíme. Z jedné strany směřují občané a rodiny (stejně jako firmy) svá značná očekávání ke státu a rádi by, aby je štědře podporoval v co možná nejširším spektru situací, z druhé strany by však titíž lidé a tytéž rodiny (firmy nevyjímaje) chtěli, aby stát co nejméně nahlížel do jejich peněženek či účtů a vybíral si z nich svůj desátek. Jinými slovy, skoro každý souhlasí, pokud sám získává a druhý, platí a skoro nikdo nesouhlasí, když by sám měl platit a druhý na tom získat. Solidarita mezi lidmi se i tak nachází svoji odvrácenou stranu v egoistickém očekávání, že zatížení budou ti druzi.

Přerozdělování představuje součást jakési tiché společenské dohody mezi vládou a občany, která se plní tím lépe, čím má průhlednější obsah a jasnější cíle. Ze strany vlády k tomu patří šetrnost, poskytování informací o státních výdajích a dodržování uvedené transakce měli přispět pokud možno jasným „daňovým vědomím“, tj. znalosti toho, jaký díl svých peněz člověk státu poskytuje, jaké jsou náklady na sociální transfery a veřejné statky, a co z těchto nákladů se k jedinci navrací zpět. To vše je samozřejmě možné jen velmi přibližně, neboť zejména veřejné statky jsou ze své povahy nedělitelné a nelze přesně odlišit ani přínos jednotlivých poplatníků ani výnos jejich uživatelů.

Sledujeme-li vývoj názoru, že „daně by měly být vyšší, aby bylo více peněz na sociální opatření“, zjišťujeme křivku ve tvaru U. V polovině roku 1992, kdy ekonomická situace vypadala ještě nadějně a ukončení reformy bylo skoro v dohlednu, se lidé tolik nebránili vyšším daním a mnozí by tolerovali i větší státní přerozdělování. Liberální rétorika však učinila své a tváří v tvář zhoršující se ekonomické perspektivě se tolerance k vyšším daním poněkud oslabila. Spolu s rostoucím očekáváním sociálních jistot a nostalgii po socialismu se však od počátku roku 1997 lidé opět navracejí k požadavkům většího zdanění. I když dvě třetiny dotázaných se vyslovují proti většímu zdanění, jde přece jen o poněkud paradoxní vývoj, který je v rozporu nejen

s požadavkem úsporného státu a omezeného přerozdělování, nýbrž i s pragmatickými obavami o vlastní peněženku v době obecného růstu životních nákladů, nesvědčí právě krystalizujícím „daňovým vědomím“, kdy by si lidé rostoucí měrou uvědomovali, že jde také o jejich rodinné rozpočty, a nejenom těch druhých. Pro větší zdanění jsou příslušníci nižších vrstev, sociální diferenciací uvedeného názoru však není.

4.6 Sociální mobilita

Je-li společnost v pohybu, jsou nutně v pohybu i lidé, což samozřejmě platí i naopak. Při studiu společenského vývoje se proto často hovoří o různých typech mobility – prostorové, vzdělanostní, sociální či třídní. Společně všem těmto mobilitním pojmem je, že označují změnu pozice jednotlivce, nebo i skupiny jednotlivců a to v nějak definovaném prostoru. S výjimkou migrace, která se odehrává v reálném geografickém prostoru, odehrávají se všechny ostatní typy mobility zpravidla v jakémisi abstraktním „sociálním prostoru“. Sociální prostor může být určen mnoha osami, z nichž některé jsou spíše horizontální, jiné zase vertikální. Zatímco změna pozice na horizontální ose zpravidla nevyvolává pocity společenského vzestupu či sestupu, pohyby po vertikálních dimenzích sociálního prostoru (z hlediska vzdělání, prestiže, povolání, sociální vrstvy či příjmu) naopak takové pocity většinou vyvolávají.

1. Změny v míře zaměstnanosti: odliv pracovních sil

Dostupná data ukazují, že v souvislosti s transformací opravdu došlo ke snížení úrovně zaměstnanosti. Po desetiletích nedostatku pracovníků, způsobeného extenzivním modelem hospodářského vývoje, dochází spolu s obnovou trhu práce po roce 1989 k poklesu poptávky po pracovních silách. Necháme-li stranou přelévání pracovníků mezi státním a soukromým sektorem a mezi odvětvími národního hospodářství, potom mobilita vyvolaná celkovým úbytkem počtu pracovních míst měla v podstatě 4 podoby:

1. přechod do skupiny nezaměstnaných,
2. odchod do důchodu
3. rozhodnutí zůstat v domácnosti
4. pracovat jen na částečný úvazek.

Masivnost těchto pohybů dokumentují údaje Světové banky: v roce 1994 klesla u nás zaměstnanost na 85% stavu v roce 1989, přičemž v ostatních zemích Střední a Východní Evropy (SVE) byl propad ještě hlubší – v Maďarsku na 72%, v Polsku na 82% na Slovensku na 81%. Rok 1994 se jeví jako možný zlom, neboť poté je již růst nezaměstnanosti mírný. Z hlediska složení pracovníků se pokles projevil nižší poptávkou po určitých typech kvalifikace a růstem konkurence o perspektivní pozice. Oba procesy vedly k tomu, že kromě jedinců v poproduktivním věku, pro které byl odchod do důchodu reakcí na rostoucí konkurenci na trhu práce, opustila zaměstnání i řada lidí v produktivním věku. Také naše data potvrzují, že u nás v tomto kritickém období došlo k celkovému poklesu zaměstnanosti, avšak v mnohem menší míře než v Maďarsku a Polsku.

Agregátní údaje však zakrývají poměrně velké pohyby v určitých specifických skupinách populace. Pomalý růst nezaměstnanosti – ve srovnání s celkovým tempem úbytku pracovních míst v prvním období transformace – se často vysvětluje tím, že úbytek pracovních míst byl do značné míry kompenzován velkým rozsahem předčasných odchodů do důchodu, naše data dávají tomuto vysvětlení za pravdu. Ve všech zemích SVE se v letech 1988–1993 výrazně zvýšil podíl lidí v předdůchodovém věku, kteří opustili svá zaměstnání a začali pobírat důchod. U mužů byl přitom tento trend ve všech zemích silnější než u žen. Nejpatrnější byla tato tendence v Polsku, kde se podíl mužů v předdůchodovém věku pobírajících v daném roce důchod zvýšil o téměř 20%. Ačkoli u nás byla tato tendence ze všech zemí SVE nejslabší, rozhodně nebyla zanedbatelná.

2. Vnitrogenerační mobilita

Jedním z faktorů růstu mobility je změna struktury společnosti, která výrazně souvisí se změnami ve struktuře ekonomicky aktivní složky populace podle povolání. Zjednodušeně lze říci, že proměna sociální struktury, nejčastěji spojená s technologickou a civilizační modernizací, vytváří nové příležitosti na trhu práce, které pak zpravidla otevírají cestu vzhůru k povoláním vyžadujícím vyšší kvalifikaci a vzdělání. Naopak ve společnosti s nehybnou sociální strukturou lze v důsledku omezené nabídky příležitostí očekávat nižší mobilitu. Mobilita však nemusí nutně plynout pouze ze změny pracovních míst. K výměnám lidí mezi pozicemi a tudíž k větší mobilitě totiž může docházet i za situace, kdy se struktura pozic nemění.



Příklad:

Transformace střední vrstvy po roce 1989

Staré a nové sociální nerovnosti – případ českých zemí

V transformujících se společnostech představují ekonomické nerovnosti jednu z mnoha oblastí, kde si minulost podává ruku s budoucností. Přestavba společnosti s sebou nepochybně přináší více než jen pouhý posun od rovné distribuce ekonomických zdrojů k distribuci nerovné, od systému založeného na politických privilegiích k systému založenému na ekonomických odměnách či od sociálních principů alokace k principům tržním. Daný proces je mnohostrannější a komplexnější.

Během transformačního období nabývá otázka ekonomických nerovností nových významů. Ekonomická reforma přináší mnohým značné finanční těžkosti nebo dokonce chudobu, což činí nerovnost velmi citlivým problémem. Privatizace, restituce a soukromé podnikání plodí větší bohatství, které narušuje dřívější rovnostářské klima.

Střední vrstvy v České transformaci

Postkomunistická transformace zahrnuje hlubokou reformu fungování politického režimu, ekonomického systému a také systému sociálního zabezpečení. Jestliže se v politické oblasti prosazuje demokracie namísto totalitní vlády a jestliže ekonomická reforma zavádí tržní mechanismus namísto příkazového systému, sociální reforma je zase zaměřena na nahrazení státního paterna-

lismu směsí uměřené solidarity a individuální odpovědnosti. Všechny reformy jsou podle vyhlášených cílů zaměřeny k tvorbě politicky otevřené, ekonomicky efektivní a sociálně integrované společnosti.

Byl otevřen trh práce. Došlo k obnově soukromého vlastnictví výrobních prostředků namísto abstraktního všelidového vlastnictví. Tím se otevřely dveře k obnově kapitalistických sociálních vrstev, potlačených komunistickým režimem: podnikatelů, obchodníků, finančníků, soukromých řemeslníků, drobných rolníků a samostatně činných osob vůbec.

Probíhající transformace hluboce proměňuje sociální složení společnosti a rekonstruuje sociální hierarchii z hlediska odměn a prestiže. Proměňuje se rovněž „sociální hegemonie“ neboli vůdci – referenční skupina společností, která je stávajícím sociálně ekonomickým systémem zvýhodněna, a která je proto politicky a ekonomicky podporuje a morálně zajišťuje. Předpokládá se, že vytvoření středních vrstev je nejen výsledkem, ale také podmínkou úspěšného dovršení transformace. Přesun sociální hegemonie v postkomunistickém období tedy představuje nahrazení dělnické třídy středními vrstvami v centru společenského dění.

Shrnutí kapitoly

Sociální stratifikace má několik typů. Jednak může být institucionálně zakotvena v náboženství, jednak v legislativě, ale také v nerovnosti a postavením na trhu práce. Právě mzdová diferenciace je výrazný a citlivý ekonomický společenský problém. Rozeznáváme též nerovnost sociálně ekonomickou, která plyne ze společenské dělby práce a nerovnost sociálně kulturní, kde jde o nerovnost mezi muži a ženami, představiteli různých ras a etnik a částečně i generací.



Otázky k zamyšlení

1. Definujte základní pojmy: sociální stratifikace, sociální struktura, sociální mobilita.
2. Z jakých příčin vzniká sociální stratifikace?
3. Jaké stratifikační systémy a dimenze rozlišujeme?
4. Jak se formoval stratifikační systém ČR před rokem 1989 a po roce 1990?
5. Na základě ukazatelů Statistické ročenky a Statistiky rodinných účtů vyhledejte výši mzdových příjmů podle rozdělení:
 - mzdy podle vzdělání a pohlaví / za určité časové období od r. 1989 (vybrané roky),
 - mzdy podle odvětví
 - regionální diferenciaci mezd
 - mzdy v typických profesích.



4. Sociální stratifikace

Na základě získaných údajů v tabulkách analyzujte za dané časové období vývoj mzdové diference.

Dále zhodnoťte vývoj vybavení domácností předměty dlouhodobé spotřeby po roce 1989.

- Co je sociální politika
- Sociální politika jako praktická aktivita
- Sociální politika jako vědní disciplína
- Vztah sociální a hospodářské politiky

5.

Úvod do sociální politiky



Cíl kapitoly

Od vzniku sociálních problémů, sociálního státu a vybraných sociálních problémů přejdeme již na nástroje řešení v rámci ekonomického a sociálního systému. V této úvodní kapitole je definována možná pojetí sociální politiky, od vědního disciplíny až po praktickou aktivitu. Velmi důležité je nalézt prvky, které propojují a vzájemně ovlivňují sociální politiku s politikou hospodářskou. Při studiu si všimněte, že je nutno vycházet z tradičních principů státu welfare state, které jsme v předchozí kapitole také diskutovali.



Časová zátěž

Studium – 4 hodiny

5.1 Co je sociální politika

Sám pojem sociální politika je mimořádně neurčitý – užívá se v mnoha různých významech – a navíc bývá směřován s řadou jiných pojmů.



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

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

Sociální politika jako sociální praxe je praktickou činností, politickým procesem; zároveň je ovšem předmětem odborného zájmu sociální politiky jakožto vědního oboru. Toto rozlišení je důležité a přitom poměrně snadno uplatnitelné.

5.2 Sociální politika jako praktická aktivita

Sociální politika jako praktická aktivita formuje vztah jedinců a sociálních podmínek jejich života. Každý je nějak účasten sociální politiky, nějakým

způsobem ji spoluutváří, ať už jde o něj samého, o život jeho rodiny, o život společnosti. Zároveň je však každý vystaven sociálním podmínkám, které nemá ve své moci, které jsou pro něj – až na další – jistou objektivní daností, něčím vnějším.

Wilensky a Turner se domnívají, že „...sociální politika je neurčitý, reziduální pojem: někdy označuje i tři čtvrtiny aktivit vlády, jindy pouze snahu udržet příjem chudých na určité úrovni“. Hlavním cílem sociální politiky je čelit sociálním a ekonomickým ohrožením, s nimiž se lidé v průběhu svého života setkávají, případně vytvářet příznivé podmínky pro rozvoj jednotlivců a sociálních skupin. Mnozí autoři se uchylují k výčtu složek sociální politiky.

Marshall například uvádí, že „... 'sociální politika'... se vztahuje k politice vlád mající přímý dopad na zabezpečení občanu příjmy nebo službami. Jejím jádrem je tedy sociální zabezpečení, sociální pomoc, zdravotní a sociální služby, bytová politika“.

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

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

Toto jádro sociální politiky doplňuje o

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

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

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

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

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

úzké a široké
pojetí sociální
politiky

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

aktivní a
pasivní sociální
politika

V literatuře se setkáme i s rozlišením aktivní a pasivní sociální politiky. Zde je asi nejlepší srovnání s lékařskou praxí: zatímco aktivní sociální politika se pokouší ovlivňovat příčiny sociálních problémů (kurativní přístup), pasivní sociální politika pouze zmírňuje jejich následky (paliativní přístup).

Roebroek charakterizuje konkrétní sociální politiky v různých historických obdobích a zemích na základě rozlišení různých cílových populací (chudí, pracující, občané) a typů sociální politiky (pasivní vs. Aktivní).

5.3 Sociální politika jako vědní disciplína

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

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

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

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

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

5.4 Vztah sociální a hospodářské politiky

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

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

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

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

vliv
hospodářské
politiky na
sociální
politiku

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

- soustavou daní, úvěrových a úrokových sazeb a kursů ovlivňujících podmínky činnosti ekonomických subjektů (podpora či útlum diferencovaných forem hospodářské činnosti i typů činností)
- příjmovou politikou (ceny a mzdy)
- rozdělováním zdrojů ze státního rozpočtu (množství finančních prostředků)
- soustavou daňových úlev stimulujících finanční podporu dobročinných a svépomocných sdružení
- strukturální politikou (rozvojové či útlumové programy pro regiony nebo různé sektory národního hospodářství)
- nepřímou ovlivněním životní úrovně občanů mírou inflace. Jakým způsobem může sociální politika zpětně ovlivňovat hospodářskou politiku?
- předně kvalitou a kvantitou disponibilních pracovních sil, včetně motivace pracovníků, jinak řečeno úrovní tzv. lidského kapitálu
- podmínkami zaměstnávání pracovníků – například stanovením věkové hranice odchodu do důchodu, zákonným rozsahem pracovní doby, vymezením kvalifikačních předpokladů pro výkon určité profese, určením podmínek uzavírání a rozvazování pracovního poměru, uznanými formami vyjednávání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, popřípadě i státem
- stanovením podmínek odvodů z mezd a platů pro účely sociálního a zdravotního pojištění u zaměstnanců a zaměstnavatelů
- stanovením podmínek přiznávání sociálních dávek (invalidní důchody, příspěvky v nezaměstnanosti)
- záchranná sociální síť může stimulovat chuť podnikat, podněcovat podnikatelské aktivity; na druhé straně nefungující záchranná sociální síť se může stát bariérou ekonomického rozvoje
- dávky sociálního zabezpečení mohou povzbuzovat spotřebu a tím i povzbuzovat výrobu a udržovat či zvyšovat zaměstnanost. Jinými slovy

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

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

Shrnutí kapitoly

Pojem „sociální politika“ není v literatuře jednoznačně definičně vymezen, což má své příčiny. Proto se setkáváme s různými pojetími. Přes odlišnosti je ale všem společné, že vždy jde o politiky orientované k člověku, k rozvoji, kultivaci a zdokonalování jeho životních podmínek a dispozic. V současné době je frekventované pojetí založené na myšlence, že sociální politika zahrnuje určité obory veřejné politiky, a proto je politikou značně heterogenní. V jejím rámci se uvažuje o tzv. aktivní (perspektivní) sociální politice a o pasivní (retrospektivní) sociální politice.

Vzájemné vztahy mezi sociální a hospodářskou politikou jsou dány sepětím mezi sociální a ekonomickou sférou jako svébytnými a relativně samostatnými sférami života společnosti. Vztah sociální politiky k hospodářské politice lze charakterizovat jednak pasivně, jednak pozitivně a aktivně.

Otázky k zamyšlení

1. Uveďte několik možných přístupů k vymezení sociální politiky jako praktické aktivity.
2. Je širší pojetí sociální politiky totožné s aktivní sociální politikou a užší pojetí sociální politiky s pasivní sociální politikou? Zdůvodněte.



5. Úvod do sociální politiky

3. Které vědní obory se uplatňují v sociální politice jako vědní disciplíně a jak?
4. Uveďte na příkladech, jak může hospodářská politika ovlivnit sociální politiku.
5. Jakými způsoby může sociální politika ovlivňovat hospodářskou politiku v totalitních státech, ve stabilizovaných demokraciích s rozvinutým tržním hospodářstvím a v zemích transformujících se z jednoho stavu do druhého?

- Sociální politika jako politika
- Nástroje sociální politiky
- Aktéři sociální politiky
- Základní principy sociální politiky
- Princip sociální spravedlnosti
- Princip sociální solidarity
- Princip subsidiarity
- Princip participace
- Funkce sociální politiky
- Příloha: Sociální doktrína České republiky

6.

Formování a realizace sociální politiky



Cíl kapitoly

V této kapitole se seznámíte se základními prvky sociální politiky: jsou to základní kameny, na kterých je postaveno fungování sociální politiky. Těmito základními prvky jsou především základní nástroje sociální politiky, aktéři a v neposlední řadě také základní principy a funkce sociální politiky. Právě na těchto principech a funkcích jsou založena jednotlivá odvětví sociální politiky:

- Politika sociálního zabezpečení
- Rodinná politika
- Bytová politika
- Politika zaměstnanosti
- Vzdělávací politika
- Zdravotní politika

V příloze této kapitoly naleznete stručnou verzi sociální doktríny ČR, která byla formulována na základě Evropské sociální charty.



Časová zátěž

Studium – 5 hodin

Úvod

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

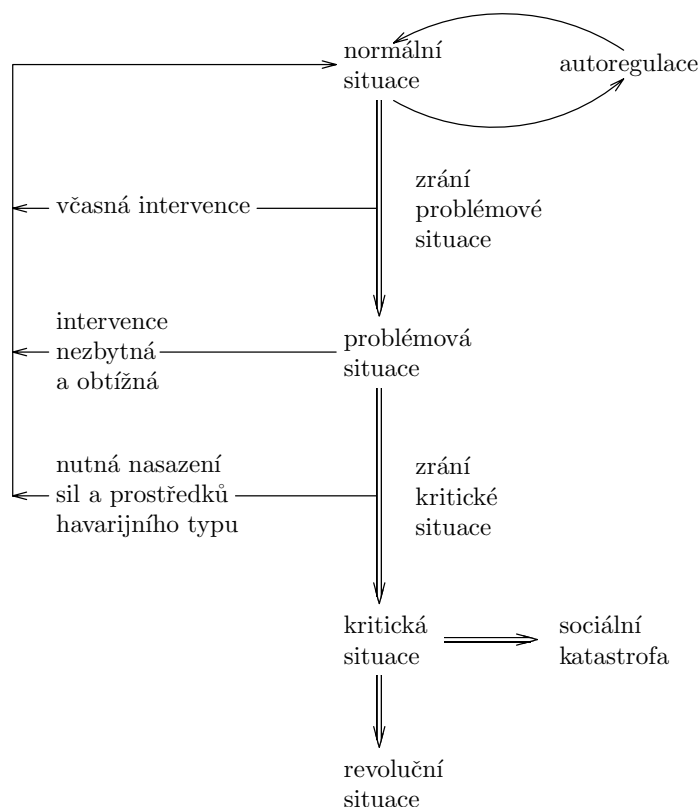
6.1 Sociální politika jako politika

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

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

Zrající sociální problém vzniká podle Bestuževa–Lady tehdy, roste-li nepoměr mezi žádoucím (potřebným) a skutečně jstoucím; je vyvoláván setrvačností ve fungování existujících sociálních institucí při změně sociálních podmínek. Napětí mezi žádoucím a skutečně existujícím není ovšem ničím mimořádným. Zrající sociální problém vzniká, pokud takový nepoměr překročí sociálně

Obrázek 6.1: Fáze zrání a řešení sociálních problémů



přijatelné hranice, pokud vytváří podstatně obtíže v životních činnostech významných sociálních skupin, je-li rozpoznán širokými skupinami lidí jako závažná překážka jejich životního uplatnění.

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

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

Příprava rozhodnutí:

Mohou se na ni podílet politici, odborníci, veřejnost, zájmové skupiny nebo jenom někteří z těchto sociálních aktérů; mohou mu předcházet veřejné diskuse nebo může být připravováno v zátiší ministerských kanceláří či dokonce ve skrýších bossů mafie; řešení může být navrženo v jediné nebo ve více variantách; řešení může být posuzováno podle jednoho či podle více kritérií (např. rovnost, efektivnost, kvalita); rozhodnutí může být povahy

strategické, s dlouhodobými důsledky, taktické – s nadějí na řešení problému v dostačující perspektivě, či operativní – „hašení požáru“. (Ad hoc zvyšování starobních důchodů v důsledku zvyšování životních nákladů bývá takovým rozhodnutím operativní povahy.). Soudobé společnosti si málokdy mohou dovolit přijmout rozhodnutí bez jeho náležité přípravy, v níž se angažují odborníci i veřejnost; pokud k tomu přece jenom dojde, stojí tato metoda pokusu a (často i) omylu mnoho zmarného lidského úsilí i zbytečně vynaložených finančních prostředků. Doporučuje se proto získat předem maximum relevantních informací ze státní statistické soustavy, podnikových statistik, cenů, dalších dostupných zdrojů a organizováním ad hoc pilotních výzkumů či empirických šetření. Zadává se i zpracování expertních zpráv a projektových návrhů řešení.

Přijetí rozhodnutí:

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

Realizace rozhodnutí:

Od přijetí rozhodnutí k jeho realizaci bývá dlouhá cesta. Česká politika často nestačí s dechem právě v této fázi. Nejde jen o to, nějak se rozhodnout, ale i o to, vytvořit příznivé podmínky pro realizaci tohoto rozhodnutí: legislativní, finanční, institucionální, dokonce i výchovné a propagační. V USA našla pozitivní odezvu kampaň za ozdravení životního stylu také proto, že tento způsob života byl široce propagován v hromadných sdělovacích prostředcích. U nás můžeme zakázat reklamu tabákových výrobků, neexistuje-li však orgán, který by postihoval porušení tohoto předpisu, či nemá-li dostatečné kompetence nebo vybavení pro výkon svých funkcí, půjde o opatření, které se mine účinkem.

Vyhodnocování důsledků realizace rozhodnutí:

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

V procesu formování a realizace sociální politiky dochází často k zaměňování cílů a prostředků. Zavádí-li se například nějaká nová sociální dávka, není cílem zavedení této dávky samo o sobě, nýbrž změna sociální situace vymezeného okruhu lidí. Privatizace určitých služeb je vedena snahou zlepšit

tyto služby nebo je přiblížit zákazníkovi. Jsou-li – bezděčně nebo záměrně – zaměněny cíle s prostředky, pozornost se soustředí na problémy spojené s realizací daného opatření a nikoliv na to, bylo-li dosaženo zamýšleného cíle.

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

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

6.2 Nástroje sociální politiky

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

Právo

Základním rámcem uplatnění sociální politiky jsou právní normy. Právo má normativní povahu, definuje podmínky činností a vzájemných vztahů jednotlivců (fyzických osob) i institucí (právnických osob). Soustava práva je budována v rámci jednotlivých států; v poslední době ovšem nabývá na významu i právo nadnárodní. Sociální zájmy se prosazují při tvorbě právních norem formami běžnými v zastupitelských demokraciích. Právní ochrana lidských a občanských práv se v různých zemích různí – hodně záleží na tom, do jaké míry se ústava a další zákony věnují i tzv. sociálním právům.

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

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

Ekonomické nástroje

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

formy
získávání
a rozdělování
zdrojů

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

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

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

Sociální programy

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

Příklad:

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

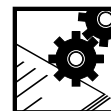


Nátlakové akce

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

Příklad:

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

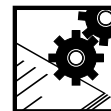


Hromadné sdělovací prostředky

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

Příklad:

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

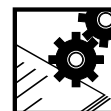


Organizační struktury

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

Příklad:

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



Sociální politika se neobejde ani bez fungování průřezových institucí, které

se věnují specifickým sociálním problémům bez ohledu na to, které resorty s nimi mají co do činění.



Příklad:

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

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

Veřejné slyšení (public hearing)

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

nástroje mající
realizační
charakter

Některé nástroje sociální politiky mají již konkrétně realizační charakter. Lze za ně považovat zejména:

- *sociální příjmy* – tj. příjmy spojené s opatřeními sociální politiky. Představují velice významný nástroj sociální politiky. Tvoří je zejména dávky důchodového a nemocenského zabezpečení, společenská peněžitá pomoc rodinám s dětmi, peněžitá dávky sociální pomoci, podpory v nezaměstnanosti a sociální příplatek (dříve vyrovnávací příspěvek). Pro sociální příjmy je příznačný jejich poměrně rychlý růst i růst jejich podílu na celkových peněžních příjmech. V roce 1995 představovaly sociální příjmy v České republice 16,3% všech příjmů a v absolutním vyjádření částku cca 159 mld. Kč.

Stanovení výše sociálních příjmů je složitým a politicky rozporným procesem. Odráží se v něm základní principy sociální politiky, míra přerozdělovací role státu, zejména vnímání sociální spravedlnosti a způsob řešení rozporu mezi ekonomickou výkonností a sociální rovností. Významný je zejména vztah sociálních příjmů k příjmům z výdělečné činnosti. Zásadním požadavkem je, aby distance mezi těmito příjmy na jedné straně stimulovala ekonomickou výkonnost a nevytvářela situace, které jsou označovány jako „past chudoby“ či „past nezaměstnanosti“ (kdy rozdíl mezi životem z práce a životem ze sociálních podpor a dávek není dostatečný a není tudíž ani důvod se těmito „pastem“ vyhýbat), a na druhé straně, aby poskytovala nezbytně nutnou ochranu obyvatelstvu v nouzových situacích;

- *sociální služby* – tvoří široké spektrum služeb. Jejich funkcí je uspokojování specifických potřeb určitých skupin obyvatelstva poskytnutím služby. Jsou jimi myšleny nejen sociální služby v tradičním slova smyslu, tj. služby spojené s péčí o staré, neschopné, nemohoucí, či sociálně narušené občany, ale i služby ve sféře zdraví, vzdělávání, bydlení, jakož i služby spojené s poradenstvím, jehož cílem je poskytovat programovou i situační informaci nejrůznějšího druhu (např. poradenské služby spojené s fungováním trhu práce, poradenství psychologické, kurativní, předmanželské, poradenství pro toxikomany, alkoholiky atp.);
- *věcné dávky* (věcná plnění) – jsou spojeny především s ochranou zdraví. Jde především o léky a zdravotní pomůcky (berle, invalidní vozíky, protézy) a o ochranné pracovní pomůcky. Věcné dávky se také uplatňují v případě sociální pomoci (např. jako poskytnutí šatstva, potravin konkrétním osobám apod.) v situacích, kdy není zaručeno, že peněžité pomoci bude využito k zamýšlenému účelu;
- *úcelové půjčky* – jde o poskytování různých zvýhodněných půjček k ovlivňování různých sociálních situací či událostí v životě lidí. Jejich funkcí je překlenout časové období mezi okamžitou potřebou finančních prostředků a současnými možnostmi omezených finančních zdrojů, které se týkají předem vymezených situací jako jsou např. novomanželské půjčky, půjčky k podpoře bydlení nebo půjčky na vzdělání. Od ostatních nástrojů se odlišují tím, že půjčky jsou návratné a jejich „sociální efekt“ z hlediska jedince či rodiny je dán výhodnějšími podmínkami jejich poskytování a samozřejmě jejich okamžitou dostupností;
- *úlevy a výhody* – poskytované různým skupinám obyvatelstva, např. mladistvým, studujícím, vojákům, důchodcům;
- *ceny spotřebního zboží a služeb, resp. státní regulace těchto cen* plní rovněž v určitém, i když omezeném, rozsahu funkci nástroje sociální politiky. Ceny byly dosti významným nástrojem sociální politiky v naší nedávné minulosti, a to nástrojem se značným plošným efektem. Cenové intervence, např. potravin, dětského ošacení, nájemného, dopravních tarifů apod. byly značné. S přechodem k tržnímu hospodářství se stává cena především ekonomickým nástrojem a její význam pro sociální oblast je značně omezen – i když, není zcela vyloučen (viz např. dotované nájemné a ceny energií). V zájmu potřeby efektivnosti a výkonnosti ekonomiky by význam ceny jako nástroje sociální politiky měl být dále zeslabován.

Uvedené nástroje sociální politiky představují určitý systém, který se v čase pochopitelně vyvíjí a zkvalitňuje vzhledem ke konkrétním záměrům sociální politiky. V naší současné sociální politice je nutné především zabezpečit, aby její nástroje umožnily diferencované a adresné řešení zcela konkrétních sociálních situací konkrétních jedinců či sociálních skupin tak, aby nedocházelo ke zneužívání výhod těmi, kterým nejsou určeny.

6.3 Aktéři sociální politiky

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

role aktérů

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

Občan

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

Rodina

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

Sousedství

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

Církev

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

Svépomocná sdružení

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

Specializované instituce poskytující služby

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

Neziskové organizace

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

Firmy

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

Odbory

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

Politické strany

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

Stavovská (profesionální) sdružení

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

Hromadné sdělovací prostředky

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

Státní moc a správa

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

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

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

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

Samospráva

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

Veřejná správa

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

Nátlakové skupiny

Aktéři sociální politiky vytvářejí koalice. Sdružují síly a prostředky k prosazení různých zájmů. Snaží se ovlivnit zvláště znění přijímaných zákonů, způsob a množství rozdělovaných finančních prostředků i konkrétní rozhodnutí. Mohou vzniknout ad hoc k prosazení jednorázového záměru, nebo sledují dlouhodobější cíl posílení určitých politik či kritérií rozhodování. V demokratické společnosti je každé sociálněpolitické opatření výsledkem vyjednávání a kompromisů mezi výše zmíněnými aktéry. Zásadní reformy se objevují poměrně sporadicky, neboť citelně zasahují do zájmových sfér mnohých aktérů. Někteří takovou reformu získají, jiní ztratí. Ti druhí se přirozeně brání a reforma má větší naději na úspěch pouze tehdy, když se prokáže, že dosavadní situace je neúnosná, neboť ztrácejí téměř všichni.

6.4 Základní principy sociální politiky

Možno říci, že sociální politika směřuje k ovlivňování (ke změně) sociální reality (sociálního systému), přičemž usiluje o změny sociálních vztahů a sleduje určité cíle. Toto její směřování předpokládá existenci rozmanitých vzájemně spjatých subsystémů, nástrojů, institucí, institutů, norem a předpisů činností atd., pomoci nichž jsou její cíle naplňovány. Při jejich volbě, konstrukci a aplikaci je třeba respektovat určité, základní principy, (tj. základní zásady a pravidla činnosti, vedoucí ideje, myšlenkové postupy), které jsou pro sociální politiku určující, které jsou jí vlastní a které se v ní také více či méně zřetelně promítají. Jejich optikou jsou nakonec posuzovány a hodnoceny i efekty sociální politiky.

sociální
politické
doktríny

Pro volbu a interpretaci těchto základních myšlenkových postupů mají zásadní význam sociálně politické doktríny. V evropském regionu se tradičně setkáváme s doktrínou konzervativní, s křesťanským sociálním učením a s demokratickým socialismem.

- a) *Konzervativismus* představuje myšlenkový koncept, který staví na osobní svobodě a individuální odpovědnosti. Sociální prospěch a blahobyt každého je závislý především na něm samém, jeho výkonu, osobním nasazení a ochotě nésti rizika. Funkčnost sociální politiky je posuzována podle jejího vztahu k ekonomické efektivnosti. Nepodporuje tudíž solidarismus a redistribuční procesy, protože ty podle této doktríny vedou k útlumu ekonomických podnětů a aktivit a zdůrazňuje regulační schopnosti tržního mechanismu, a jeho hladké fungování, které z hlediska uspořádání společnosti považuje za určující.
- b) *Křesťanské sociální učení* vychází z křesťanské filozofie, podle níž za sociální situace není zodpovědný jen sám jedinec, ale v určité míře i společenský systém, který postavení jedince předurčuje. Uznává osobní svobodu, ale zdůrazňuje, že bez mravního závazku neexistuje, a že

určitý díl odpovědnosti za sociální situaci ve společnosti padá i na mocné a bohaté. Uznává nerovnost, ale ne každou považuje za žádoucí a spravedlivou. Pro tuto doktrínu je určující odstranění bídy a proto zdůrazňuje význam sociálních transferů a na křesťanském milosrdenství založené dobročinné a charitativní aktivity. Zdůrazňuje fakt, že individuální svoboda musí být podřízena obecnému dobru.

- c) *Demokratický socialismus* usiluje o zajištění důstojných životních podmínek všem jedincům demokratickou cestou na základě přijetí určitých pravidel. Těmi zpravidla vždy je převzetí značné míry sociální odpovědnosti za jedince státem, silný veřejný sektor a rozsáhlé přerozdělování a solidarismus. Je v protikladu ke konzervativní doktríně, silně zdůrazňuje rovnost, a to nejen v občanských právech, ale i v právech sociálních.

Uvedené doktríny poznamenávají volbu principů, jejich vnímání a interpretaci a způsoby uplatňování. Řešení každé konkrétní sociální situace vždy vyžaduje aplikovat určité, dané situaci adekvátní myšlenkové postupy, principy. Na tomto místě si všimneme principů, které spolu vzájemně úzce souvisejí a které jsou všeobecně pro sociální politiku jako takovou považovány za typické a nejvýznamnější. Jde zejména o princip:

- sociální spravedlnosti
- sociální solidarity
- subsidiarity
- participace

6.5 Princip sociální spravedlnosti

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

Vyjdeme od toho, co je rozuměno spravedlností vůbec. Spravedlnost je obyčejně stavěna proti krivdě a bezpráví. Tak často a samozřejmě se s ní operuje, že se zdá, že její vymezení nemůže činit žádné problémy. Je považována za měřítko mezilidských vztahů, za základní mravní i náboženskou hodnotu, za základ právního řádu, států a státních politik. Je jí myšlena jednak spravedlnost v právním slova smyslu (tj. souhrn právních norem a zásad), jednak spravedlnost sociální, kterou lze vymezit pravidly, podle nichž jsou ve společnosti rozdělovány předpoklady a prostředky veřejného blahobytu mezi jednotlivé subjekty. V kontextu sociální politiky jsou důležité obě významové roviny, neboť zákonodárství a právní normy tvoří legitimitu spravedlnosti sociální. Nás v dalším bude zajímat jen sociální spravedlnost spojená s procesy rozdělování a přerozdělování, neboť i sama sociální politika může být pojímána také jako systém s výraznými distributivními a redistributivními prvky generující stratifikaci společností.

Řekneme hned úvodem, že neexistuje nějaká obecně akceptovaná představa o tom, co je a co není sociálně spravedlivé. Přesto jde o představu, lépe řečeno hodnotu, kterou nelze pominout, a nepracovat s ní v jakémkoli sociálním

spravedlnost

systemu, neboť lidé se ve své většině více méně shodují v tom, že je třeba jednat a chovat se spravedlivě – i ve smyslu sociálním – i když konkrétní obsah tohoto termínu je neurčitý a víceznačný.

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

Většina autorů, která se zabývá těmito otázkami, se shoduje v názoru, že sociální spravedlnost a sociální nerovnosti jsou pojmy, které vedle objektivního aspektu mají i silný normativní obsah. Otázka „jak se rozděluje, kdo a co dostává či nedostává, a za co dostává“, samozřejmě okamžitě navozuje i otázku „co by měl dostávat a proč“ – tedy určité normativní kritérium. Právě toto normativní kritérium znamená, že vnímání sociální spravedlnosti a sociálních nerovností je vystaveno silnému vlivu nejrozmanitějších vnějších vlivů – různých často protichůdných ideologií, dílčích politických, či čistě utilitárních zájmů apod. Sociální spravedlnosti tak může být vtisknuta velice subjektivní pečť, vzdálená od jejího objektivního nazírání, které je vedeno především myšlenkami humanismu, dobra a prospěchu lidstva. Tato okolnost může vést a často také vede k mystifikaci sociální spravedlnosti, ke spekulacím s tímto pojmem a jakési libovůli v jeho interpretaci a tím i k manipulacím veřejného mínění těchto zásadních, sociálně velice citlivých otázkách.

Většina autorů, která se zabývá otázkami sociální politiky se také shoduje v tom, že sociální spravedlnost je pojem relativní a že k jeho řešení je třeba přistupovat z různých hledisek, podle charakteru konkrétní sociální situace.

zásady sociální
spravedlnosti

Např. J. Macek v již zmíněné publikaci hovoří o třech zásadách sociální spravedlnosti: každému stejně, každému podle jeho potřeb, každému podle jeho zásluhy:

- **každému stejně** – zásada je sugestivně jednoduchá a proto měla vždy velký ohlas. Autor na známém příběhu z Bible naznačuje, v jakém smyslu je tato zásada přijatelná. Současně však uvádí, že v řadě jiných případů je neproveditelná, je šablonovitá a může být kontroverzní se společenskými zájmy. Spravedlnost není v egalitářské rovnosti, ale je v poměrnosti, v proporcionalitě;
- **každému podle jeho potřeb** – oprávněnost této zásady se ukazuje např. v rodinném životě: práce je mezi členy rozdělena podle schopností a sil, její výsledky však podle potřeb jednotlivých členů. Musí zde však být určitá autorita, která rozhodne, jaké potřeby by se měly uznávat a kdo je bude uznávat. V sociální politice takovou autoritou by měl být nesporně stát. Problémem však zůstává v čem a do jaké míry jsou intervence státu únosné a jak dalece bude autoritativní distribuce akceptována. Touto zásadou není dostatečně bezpečně řečen problém lidské

aktivity a ochoty k práci. J. Macek k tomu říká: „...je jisto, že síla lenosti by za vžitých lidských sklonů zkarikovala.soustavy tyto (myšleno společenské) v praxi tak, že by je jejich doporučovatelé ani nepoznali“. V tom je také hlavní úskalí této zásady. Lze ji proto aplikovat, ale jen v určitých, jasně vymezených a definovaných sociálních situacích – např. při řešení problému chudoby, nebo např. v podpoře handicapovaných apod.

- **každému podle jeho zásluhy** – tato zdánlivě jednoznačná zásada naráží rovněž na četné překážky: co je odměnou zásluhy, jak ji měřit, kdo ji má stanovit...? atd. Dnes jsou často zásluhy i odměny odvozovány z pracovního výkonu. Ale i v něm se často promítají vlivy jiné, jako např. protekce, či různá zvýhodnění plynoucí z monopolního postavení apod. Proto podle J. Macka je tato zásada plně možná jen tehdy, srovnává-li se vyšší či menší odměna s vyšším či menším výkonem stejného druhu. Ale za neprokazatelné např. považuje tvrzení, že ... „rozpětí ve mzdě ministra a truhlářského dělníka je způsobeno zásadou každému podle zásluh“.

Podle S. Macka má každá z uvedených zásad něco do sebe. V praxi se také všechny vyskytují, jenže důvody pro jednu jsou často námitkami proti druhým nebo je vyvracejí. Autor se kloní k názoru, že sociální spravedlnost je relativní a že při výběru zásad je nutné se nechat vést ještě jednou zásadou, kterou nazývá „zásada života“. Znamená v konkrétní sociální situaci volbu těch zásad, které znamenají jeho slovy „největší štěstí největšího počtu“, dnešními slovy bychom mohli říci, že znamenají rozvoj, prosperitu a prospěch stále širších a širších skupin lidí, prosperitu a prospěch lidského společenství.

zásada života

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

- výkonu a zásluhy
- souladu mezi vstupy a výstupy
- rovnosti
- rovných příležitostí
- sociální potřeby

Aplikace a míra naplnění těchto dílčích principů v daném sociálním systému závisí vždy na konkrétní sociální situaci. Má-li sociální politika souhrnně jako celek účinně napomáhat ekonomickému rozvoji a stimulovat jej, pak prostřednictvím jejích nástrojů a opatření musí být posilováno výkonové vnímání sociální spravedlnosti. Směřuje-li sociální politika spíše k cíli sociálního vyrovnání a harmonie, pak je větší důraz kladen na rovnost. Problém ovšem není tak jednoznačný. Jsou obory sociální politiky, které např. dnes ve vyspělých zemích pokládají za sociálně spravedlivé, má-li v něm převahu jen jeden z uvedených principů (např. princip rovných příležitostí ve vzdělávací

politice) a v jiném oboru pak jiný princip (např. princip potřeby při řešení problému chudoby). Sociální spravedlnost se nám tak jeví jako vhodná kombinace jejich různých dílčích principů v různých oborech sociální politiky s tím, že ve svém celku může inklinovat k převaze určitého z nich.

Např. v etapě našeho tzv. socialistického vývoje lze hovořit o modelu sociální spravedlnosti s dominantní rolí rovnostářského principu. Současné probíhající změny (transformace a ekonomická reforma) v naší společnosti vedou ke krystalizaci jiného modelu sociální spravedlnosti, v němž dochází k posílení zásluhového principu. Riziko ohrožení značné části populace chudobou a nutnost postarat se o ty, kteří se o sebe postarat sami nemohou, současně zdůrazňuje i princip potřeby. Tento model sociální spravedlnosti, typický pro vyspělé země, bývá označován jako model „pevného dna a otevřeného stropu“. Sociální spravedlnost je dnes vnímána spíše tak, že primárně je spojována s usilováním jedince, který využívá svých sil k uskutečňování svých vlastních zájmů. Současně je však vnímána i jako vůle pomoci slabým a potřebným občanům, tzn. že předpokládá i solidární celospolečenský akt. Krystalizace jiného modelu sociální spravedlnosti v naší společnosti je procesem, pro který budou důležité nejen nerovnosti samy a jejich velikost, ale fakt, jak tyto nerovnosti budou vnímány a přijímány společností.

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

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

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

6.6 Princip sociální solidarity

Sociální solidarita (vzájemná podpora, sounáležitost) souvisí především s utvářením a rozdělováním životních podmínek a prostředků jedinců a sociálních skupin (zejména rodin) v zájmu naplňování ideje sociální spravedlnosti.

Základem tohoto myšlenkového konceptu je poznání o nutnosti harmonické spolupráce mezi lidmi. Je výrazem toho, že člověk je sociální (= společenská) bytost. Proto vždy a za všech okolností je svou existenci v jisté míře odkázán i na druhé, je závislý na soužití společnosti jako celku. Solidarita je výrazem lidského porozumění a pospolitosti, vzájemné soudržnosti a také odpovědnosti. Je vedena úsilím o sjednocování zajmu, zejména pokud jde o hmotné životní podmínky, a to na základě *svobodné vůle lidí a jejich ochoty* podřídit se zájmům širšího společenství.

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



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

V soudobých moderních společnostech se solidarita ve značné míře realizuje (naplňuje) především pomocí redistribuční a transferové politiky státu. Významná je však i solidarita jedinců, spolků, sdružení apod., založená na filantropii a uskutečňující se zpravidla mimo jakýkoliv státní redistributivní mechanismus. Jejím významem se změnou rolí státu v sociální politice v současné době roste.

Všeobecně se má za to, že sociální solidarita představuje neodmyslitelný myšlenkový atribut sociální politiky a tak, jak je v moderní době chápána tj. nejen jako vzájemné porozumění a pomoc, ale i jako vzájemná odpovědnost – je považována za významnou hybnou sílu nejen materiálního, ale i mravního a duchovního vývoje lidstva a za předpoklad pokroku. Vždy je však třeba zvažovat míru, v níž je solidarita organizovaná státem (celospolečenská solidarita) naplňována. Je třeba mít na paměti jistou protikladnost mezi výkon-

ností a rovností a dbát o to, aby přílišná solidarita státu nevedla k útlumu aktivity jedinců a jejich odpovědnosti za vlastní životní podmínky.

6.7 Princip subsidiarity

O tomto principu se dnes v moderních sociálních politikách stále více hovoří. Vychází z přístupu k člověku jako individu s jedinečnými vlastnostmi, vůlí, schopnostmi, dispozicemi, atd., které je jedinec jaksi „povinen“ – v mravním slova smyslu – využívat ku prospěchu a sociálnímu bezpečí svému a svých bližních. Přitom tyto jedinečné vlastnosti musí být společností chráněny, kultivovány a rozvíjeny, aby vše, co může jedinec na základě vynaložení vlastních sil učinit pro své sociální bezpečí také sám učinil. Společnost (stát) tuto zodpovědnost z něj v žádném případě nesnímá. Žádoucí a mravné tedy je, aby každý nejprve pomohl sám sobě.

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

Podle principu subsidiarity je každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, musí mu pomoci rodina. Rodině rovněž přísluší, aby si pomohla sama svými silami. Teprve dostane-li se do velkých obtíží, volá na pomoc jiná společenství. Teprve na posledním místě je k pomoci vyzván stát. Jeho povinností je primárně pečovat o vytvoření podmínek, aby si každý mohl pomoci vlastním přičiněním a sám pomáhá až na posledním místě, jsou-li ostatní možnosti pomoci vyčerpány.

Je zřejmé, že naplňování principu subsidiarity nemůže být paušální a že se v praktické sociální politice musí uskutečňovat postupnými kroky. Předpokládá jak určitou výchovu obyvatelstva k převzetí vlastní sebezodpovědnosti, tak i reálnou sociální situaci, tj. prostor pro samostatné, vlastní zodpovědné sociální jednání. Proto když stát jednotlivým subjektům zabezpečí předpoklady pro pomoc a svépomoc, musí také stále ověřovat, jak dalece mohou jednotlivci či skupiny v konkrétních jednotlivých případech reálně svou sebezodpovědnost také převzít.

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

V těchto státech pomoc a podpora směřuje k občanu především od státu.

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

6.8 Princip participace

V každé společnosti existuje značná varieta individuálních i společenských cílů, zájmů, vůlí i schopností, předpokladů a možností k určitým činnostem atd. Touto skutečností je obecně v demokratických společnostech daná možnost podílet se, participovat, na společenském životě. Rovněž každý sociální subjekt má své cíle a v každé konkrétní situaci se chová podle míry zájmu a motivace a pochopitelně i v závislosti na možnostech, schopnostech a předpokladech cíle realizovat. V demokratické společnosti se předpokládá nejen svobodná artikulace cílů, zájmů a potřeb sociálních subjektů, ale i spoluúčast sociálních subjektů na jejich realizování. Základní myšlenkou participace totiž je, že lidé, jejichž život je ovlivňován určitými opatřeními a rozhodnutími, musí mít také možnost účastnit se procesu, který vede k jejich přijímání a realizaci. V podstatě jde o to, aby lidé měli reálnou možnost podílet se na tom, co bezprostředně ovlivňuje jejich život (zdraví, zajištění v nemoci, ve stáří atd.). Praktické zkušenosti dokazují, že bez této participace, bez ztotožnění se lidí se sociálně politickými opatřeními, jsou efekty těchto opatření omezené a často i sebelepší záměry přijdou nazmar.

Naplnování principu participace je postupným, dlouhodobějším procesem, který lze ve zkratce nazvat jako přechod od člověka jako převážně objektu sociální politiky k člověku jako plnoprávnému, odpovědnému a respektovanému subjektu. Člověk přestává být pasivním příjemcem sociálně politických opatření (převážně státu), ale sám se na jejich tvorbě podílí a spolurozhoduje o jejich realizaci. To předpokládá, že jedinci, občané, jsou dobře vzdělaní a informovaní, že si uvědomují svá práva i zodpovědnost zároveň, že jsou dostatečně zralí a vyspělí pro odpovědné sociální jednání. Proto širší uplatňování principu participace je záležitostí vyspělých společností.

Princip participace se uplatňuje všeobecně (nejen v sociální politice, i když zde je zvláště významný vzhledem k její orientaci k člověku), v současnosti výrazněji než kdykoli dříve. Umožňuje jednotlivcům přímý přístup k politickým rozhodnutím, narušuje autoritativní způsob řízení shora dolů a vylučuje kabinetní praktiky. Vytváří předpoklady pro přímou, participační demokracii.

Kromě uvedených principů pracujeme v sociální politice s řadou dalších a s jejich různými kombinacemi. Jedná se např. o principy univerzality, adekvátnosti, komplexnosti, garance aj.

6.9 Funkce sociální politiky

Funkce sociální politiky jsou spojovány se schopností sociální politiky vyvolávat určité efekty, účinky ve vztahu k objektům, se schopností sledovat a realizovat určitou vědomou (cílově zaměřenou) činnost a úkoly.

Existují různé funkce sociální politiky. Kritéria pro jejich klasifikaci mohou být různá a v literatuře se neseťkáváme s jejich jednoznačně uznávanou systemizací. Nejčastěji jsou uváděny tyto funkce:

- ochranná;
- rozdělovači a přerozdělovací;
- homogenizační;
- stimulační;
- preventivní;

Uvedené funkce vznikaly postupně a vyvíjí se s ohledem na čas a prostor (situaci v jednotlivých zemích). Měly proto v historickém vývoji různou váhu (význam) v sociální politice vůbec a státu zvláště. Z vývojového pohledu lze poukázat na skutečnost, že některé funkce (ochranná a rozdělovači) patří k funkcím prvotním (základním), další pak k funkcím odvozeným. Jedním z nesnadných úkolů státu, jako významného subjektu sociální politiky, je harmonizace (složování, optimalizace) těchto funkcí v praktickém politickém dění.

Ochranná funkce

Touto funkcí máme na mysli řešení již vzniklých sociálních událostí, kdy jedinec či sociální skupina (např. rodina) je znevýhodněna ve vztahu k ostatním, ať již v ekonomickém, či sociálním smyslu. V podstatě jde tedy o zmírnění či odstranění důsledků určitých sociálních událostí, ať již jsou spojeny se světem práce (např. nezaměstnanost, škodlivé pracovní prostředí), nebo s rodinnými a životními událostmi (např. příjmová situace vícedětných rodin, stáří, nemoc, osiření apod.). Jde o funkci historicky nejstarší, která tvoří tradiční a stabilní prvek sociální politiky a kterou je třeba neustále posilovat. Ochranná funkce plyne primárně z humanitních snah společnosti (exogenní ochranná funkce) a sekundárně z potřeby ochrany člověka jako pracovní síly (endogenní ochranná funkce).

Rozdělovači a přerozdělovací (redistribuční) funkce

Je jednou z nejsložitějších a současně nejvýznamnějších funkcí. V jistém smyslu možno říci, že touto funkcí je ve značné míře realizován vlastní obsah opatření sociální politiky, zvláště pak sociální politiky státu. Touto funkcí je určován podíl jednotlivců na výsledku ekonomické činnosti a na společenském bohatství. V zásadě řeší co, jak, komu, za co a podle čeho rozdělovat.

Hlavní pozornost směřuje tradičně a obvykle k příjmům, ke mzdám a důchodům a jejich redistribuci. To je sice významný aspekt, ale tato funkce má i jiný parametr, a to rozdělování životních šancí, situací, k nimž dochází prostřednictvím sociální politiky. Rozdělovači funkcí je tedy třeba rozumět

více než jen rozdělování důchodů. Je to i účelné začleňování lidí do společnosti, je to i rozdělování prostředků, podmínek a předpokladů sloužících zdokonalování jejich života a osobnostnímu rozvoji.

Rozdělovací a přerozdělovací funkce se uskutečňuje pomocí různých mechanismů, které mají pro společnost rozmanité důsledky. Jsou to zejména o:

- tržní mechanismus, respektující efektivnost a výkon a určující zejména vztah člověka k práci,
- hlasovací proces, tj. rozdělování vyšší autoritou, zejména státem,
- vyjednávání (negociace) mezi sociálními partnery,
- tradice a zvyklosti, tj. např. solidarita nestátních subjektů, dobročinnost, institut dědictví apod.
- nelegitimní mechanismy, tj. např. podvod, násilí apod.

Těžiště přerozdělovací funkce v moderních společnostech nesporně spočívá v modifikaci prvotního rozdělování, v přerozdělení toho, co již jednou bylo nedokonale či „nespravedlivě“ rozděleno trhem. Prvotní rozdělování resp. důchody z něho jsou odměnou pouze majitelům výrobních faktorů za jejich vynaložení a musí být z mnoha důvodů (sociálních, ekonomických, politických) ve společnosti přerozděleny. Zejména proto, že je třeba:

důvody
přerozdělování

- a) zajistit důstojné životní podmínky všem občanům. Všichni se na ekonomických činnostech nepodílejí (nemocní, handicapovaní, staří, nezaměstnaní aj.), ale všichni se musí podílet na užití jejich efektu;
- b) zajistit všem rovné šance. Každá společnost je majetkově, důchodově založena na nerovnostech. V demokratických zemích ale nelze připustit, aby sociální původ lidí se stal nepřekonatelnou překážkou jejich zařazení do společnosti. Všem je nutno poskytnout stejné startovací podmínky, stejnou rozhodovací šanci a garantovat nezbytný minimální životní standard. Dosahuje se toho např. investicemi do vzdělávání a transfery ve prospěch studujících, zaručenými minimálními příjmovými veličinami, podporou nízkopříjmových rodin s dětmi apod.;
- c) zabezpečit bezporuchové fungování společenského systému spotřebou veřejných statků (správa, školství, zdravotnictví, justice, obrana apod.);
- d) odstraňovat nedokonalosti konkurence (monopolní postavení na trhu a důsledky z toho plynoucí).

Přerozdělováním se zmírňuje výchozí nerovné postavení lidí v té míře, kterou společnost uznává za žádoucí. V ní se právě projevuje nejen síla určitých skupin, usilujících o zachování či zvýšení svého podílu na celkovém důchodu, ale i sociální charakter společnosti, to jak jsou vnímány a konkrétně naplňovány, základní principy sociální politiky, zejména sociální spravedlnost, (rovnost versus zásluhovost), solidarismus či subsidiarita apod.

Sama otázka nerovnosti, resp. rovností je jednou ze základních politických záležitostí státu a jeho příslušných orgánů. Vláda, jako hlavní reprezentant státní exekutivy, má kromě jiného (legislativní předpoklady, péče o efektivnost a stabilitu vývoje) usilovat o sociální spravedlnost a v míře, která odpovídá konkrétním podmínkám dané země ji také zajišťovat. Vláda pak stojí mimo jiné i před takovýmito problémy jako: jakým způsobem

provádět přerozdělování důchodů i šancí, jakou konkrétní sociálně ekonomickou politiku provádět, mezi kterými subjekty a objekty a v jakém rozsahu uskutečňovat redistribuci příjmů, jaké konkrétní výsledky (efekty) má přerozdělování přinést. Konkrétní řešení těchto problémů je značně komplikované a v konkrétní rovině nelze prezentovat nějaký všeobecný přístup, všeobecně přijatelná doporučení či měřítko.

Přerozdělovací funkce se konkrétně uskutečňuje především prostřednictvím daní a transferů. Jejich efekty se promítají do životních podmínek lidí v podstatě dvojnásobem:

- podporou příjmů, důchodů, zvýšením jejich hotovostí;
- formou užívání bezúplatných nebo v různé míře dotovaných služeb (včetně tzv. spotřebitelských dotací, např. do bydlení, dopravy apod.).

K hlavním nástrojům přerozdělování patří státní rozpočet a veřejné rozpočty, dále soustavy pojištění (zejména obligatorního) a řada dalších institucí jako jsou např. neziskové organizace, nadace, církve aj. Výsledkem procesu přerozdělování je konečné rozdělení důchodů, pro něž je typická menší nerovnost než pro rozdělení prvotní. Platí totiž, že důchody vyšších příjmových skupin se přerozdělením snižují a naopak důchody nižších příjmových skupin se zvyšují. Toto pravidlo platí obecně, tj. jak pro země s nízkou mírou zasahování státu do sociální i hospodářské politiky, tak i pro země, kde tato míra intervence je vysoká. Rozdíl je pouze v míře přerozdělení, ve zmírnění prvotních nerovností.

míra
přerozdělování

Kardinální otázkou je jaká má být míra přerozdělení. Je žádoucí rovnostářství či vysoká příjmová či majetková diference a polarizace chudoby a bohatství? Lze říci, že v každé době a zemi existuje určitá prahová hodnota přijatelné nerovnosti a tedy i míry redistribuce. Její úroveň se v různých zemích a dobách různí v závislosti na řadě konkrétních podmínek (ekonomická vyspělost, politická stabilita, citlivost k sociálním problémům a způsoby jejich řešení apod.). Vždy se však pohybuje v podstatě mezi dvěma mantinely, kterými je fakt, že:

- a) příliš vysoká míra přerozdělování oslabuje podněty k práci a podnikání. Pro některé jedince může být za podmínek progresivního zdanění výhodnější spoléhat se na sociální transfery, nežli na vlastní aktivity. Podnikatelským subjektům může vysoké zdanění přinášet útlum aktivit a riziko potlačení jejich ekonomické motivace;
- b) příliš nízká míra přerozdělování může oslabit stabilitu a rozvojové možnosti společnosti. Může mít za následek např. nedostatečný rozvoj vzdělávacího systému, nadměrný výskyt chudoby a sociální neklid, snížení agregátní poptávky, mobility na trhu práce aj.

Lorenzova
křivka

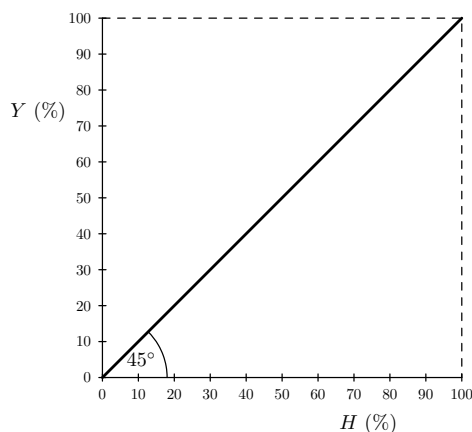
K popisu rozdělení důchodů ve společnosti používá ekonomická teorie tzv. důchodové Lorenzovy křivky, která zachycuje poměrná rozdělení důchodů (Y) mezi poměrně rozdělené domácnosti (H). Skutečná Lorenzova křivka se pohybuje mezi dvěma extrémy:

- absolutně rovnostářským rozdělováním, kdy křivka má tvar přímky a

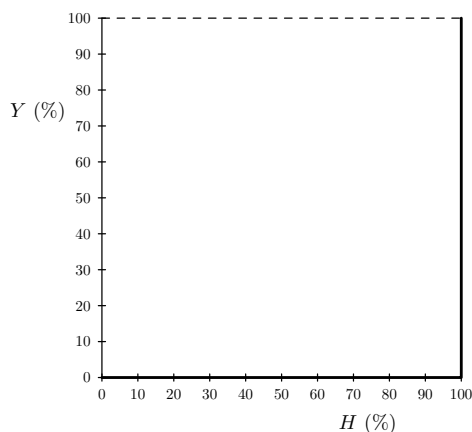
svírá s osou x úhel 45 stupňů (ideální pozice důchodové Lorenzovy křivky)

- absolutně nerovným rozdělením, kdy jediná domácnost by byla nabyvatelem veškerých důchodů. (Křivka by byla na ose x totožná s osou x a v bodě 100% na ose x by se změnila v kolmici na osu x dosahující úrovně 100% na ose y (extrémní pozice důchodové Lorenzovy křivky)

Ideální křivka



Extrémní křivka



Pro příjmové rozdělení v České republice je po roce 1990 typická prodiferenční tendence tj. dochází k většímu odstupům vyšších příjmů od nižších, tzn., že Lorenzova křivka se posouvá směrem doprava a dolů. Tak např. v roce 1988 mělo 20% domácností s nejvyššími příjmy 34,8% celkových příjmů a v roce 1994 činila tato relace již 40,6%. Naopak 20% domácností s nejnižšími příjmy mělo v roce 1988 6,6% celkových příjmů a tento jejich podíl se v roce 1994 jen mírně snižuje na 6,3%.

Homogenizační funkce

Tato funkce je považována za relativně novou funkci sociální politiky. Je velmi těsně spojena s funkcí předchozí, neboť v intencích záměrů, redistributivních politik vyspělých zemí je (pochopitelně mimo jiné úkoly) směřovat k „určitému příjmovému vyrovnání“, ke zmírňování sociálních rozdílů v životních podmínkách sociálních subjektů a k odstraňování rozdílů neodůvodněných. V podstatě jde o dosažení vyššího stupně stejnorodosti v uspokojování základních životních potřeb a vyššího stupně stejnorodosti zájmů, hodnot, sociálních subjektů.

Homogenizace v žádném případě neznamená nivelizaci podmínek života, ale proces, v němž společnost dospívá k poskytování stejných šancí vzdělávat se, pracovat, pečovat o své zdraví atd., a to podle individuálních schopností a předpokladů, které jsou základem odůvodněných a přirozených rozdílů mezi lidmi. Nejzřetelněji se homogenizační funkce projevuje např. v sociální pomoci nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva, jimž je opatřeními sociální politiky dorovnáván příjem do výše společensky uznaného standardu, čímž jsou vytvářeny předpoklady pro zhruba stejnorodé uspokojování základních životních potřeb, tj. v přibližně stejném rozsahu a míře.

Stimulační funkce

Posláním stimulační funkce je obecně řečeno podporovat, podněcovat, vyvolávat žádoucí sociální jednání jednotlivců a sociálních skupin jak v oblasti ekonomické, tak i mimo ni. Je tedy zaměřená na ovlivňování žádoucího, chtěného, zamýšleného vývoje sociálních a ekonomických procesů, jevů a vztahů.

O stimulační funkci se často hovoří jako o funkci produktivity. Myslí se jí jak ta opatření sociální politiky, která svými efekty ovlivňují přímo výkonnost pracovního potenciálu, jeho produktivitu (jde zejména o opatření vzdělávací politiky), tak i ta opatření, která se nepřímo promítají v celkovém řekněme „prospěchu“ společnosti. Jde totiž o to, že celé národní hospodářství, všechny hospodářské subjekty, jsou na sociální politice založeny a že jaksi „profitují“ na sociálně politických opatřeních, získávají z nich impuls i předpoklady pro svou činnost. Nejde jen o již zmíněná opatření vzdělávací politiky, ale i o opatření politiky zaměstnanosti, zdravotní politiky, o rostoucí kupní sílu zprostředkovanou z nemalé části vývojem sociálních příjmů. Sociální politika těmito opatřeními podporuje všeobecnou hospodářskou prosperitu. Souběžně kultivuje lidský potenciál svými opatřeními zaměřenými na zdravotní péči, růst všeobecné vzdělanosti a kulturnosti, vhodné pracovní podmínky a způsoby trávení volného času, úsilím o důstojné životní podmínky občanů nějakým způsobem handicapovaných atd. Svým stimulačním zaměřením, vytvářením záchranných sociálních sítí, garantováním základních sociálních jistot, má sociální politika i výrazný stabilizační efekt, neboť tlumí sociální neklid a zabraňuje sociálním erupcím, které jsou zátěží jak pro veškerou hospodářskou činnost, tak pro politickou stabilitu společnosti vůbec.

Preventivní funkce

Se snahou předcházet určitým škodám na životě a zdraví, se snahou předcházet nepříznivým sociálním situacím (chudoba, nezaměstnanost, zdravotní poškození atp.), se rozvíjí preventivní (profylaktická) funkce. Vyvinula se z původní omezené hygienické a bezpečnostní prevence v rozsáhlou sociální (= společenskou) prevenci. Snahou je zabránit zcela, nebo alespoň v co největší míře, tomu, aby k nežádoucím sociálním situacím vůbec docházelo (poškození zdraví, nezaměstnanost, bída, alkoholismus, kriminalita apod.). Naplňování této funkce znamená, že sociální politika musí svými opatřeními směřovat k odstraňování příčin různých nepříznivých sociálních situací, které brání integraci člověka do společnosti. Tuto funkci více méně plní všechny obory sociální politiky, nejzřetelněji snad vzdělávací politika (např. poskytováním adekvátního vzdělání pro plnění pracovních profesních rolí) a zdravotní politika (důrazem na preventivní zdravotní péči). Preventivní aspekt je však ve větší či menší míře obsažen i v ostatních sociálně politických opatřeních (viz např. význam systémů sociálního zabezpečení pro předcházení výskytu chudoby).

Preventivní funkce dnes neobyčejně sílí, protože moderní sociální politika se zdaleka neomezuje jen na pouhou ochranu a pomoc v situacích nouze, ale znamená prakticky rozsáhlou existenční prevenci orientovanou na zvládání

životního stylu. Předpokládá rozsáhlou osvětovou činnost a rozvinuli poradenství všeho druhu (např. poradenství pro volbu povolání, pro nezaměstnané, toxikomany, poradenství právní, psychologické, atd.).

Sociální politika tedy plní v životě jedince i společnosti vícere funkce, jejichž vedoucím motivem by mělo být respektování a naplňování cílové funkce sociální politiky. Uvedené členění je jistou schematizací. V reálném životě je třeba respektovat, že funkce sociální politiky působí komplexně a vztahují se k velice rozmanitým objektům – k člověku jako pracovní síle, k člověku ve stavu nouze, k pracovnímu kolektivu, k rodině, k pacientovi apod. A právě z tohoto konkrétního zorného úhlu je třeba zvažovat a volit míru a zastoupení žádoucích funkčních efektů u zcela konkrétních sociálně politických opatření (např. podpora v nezaměstnanosti by měla jedince především stimulovat k novému pracovnímu zařazení a sekundárně pak zajistit jeho nezbytné životní podmínky po určitou dobu, nemocnému jedinci by měla být poskytnuta ochrana po dobu jeho neschopnosti, ale i impuls k odpovědnému „zdravotnímu“ chování, atd.).

Funkce mohou mít a mají na objekty svého působení velice diferencovaný vliv. Ve svém souhrnu se samozřejmě projevují i jistým vlivem globálním – tj. působí na společnost jako celek.

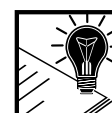
Shrnutí kapitoly

Sociální politika plní řadu funkcí, které mohou být různě členěny. Funkce spolu vzájemně souvisejí, působí komplexně na jedince či sociální skupiny a mají i jistý globální vliv na společnost jako celek. Nejčastěji se v sociální politice hovoří o funkci ochranné, rozdělovací a přerozdělovací, homogenizační, stimulační, preventivní. Složitým problémem je harmonizace těchto funkcí, resp. funkčních účinků na praxi sociální politiky.

Nástroje sociální politiky by měly respektovat její základní principy, naplňovat funkční efekty a cíle sociální politiky. Lze rozlišit nástroje různého řádu počínaje právním řádem a v jeho rámci sociálněprávní legislativou a končící nástroji bezprostředně aplikačními. Významným nástrojem z hlediska časového horizontu je sociální doktrína jako dlouhodobá směrnice pro praktickou sociální politiku a sociální program jako nástroj sloužící k prosazování doktríny, k hledání cest jak dosáhnout dlouhodobých cílů, jakými prostředky a jakými konkrétními kroky.

Otázky k zamyšlení

1. Proč je rozumnější řešit sociální problémy již v zárodku, spíše než čekat, až vyústí do otevřených krizí?
2. Jaký je rozdíl mezi politikou a sociální politikou?
3. Charakterizujte základní fáze formování a realizace sociální politiky; každou z nich ilustруйте poukazem na konkrétní situace pro ně charakteristické.



6. Formování a realizace sociální politiky

4. Uveďte několik příkladů záměny cílů a prostředků v sociální politice.
5. Které nástroje sociální politiky považujete za nejdůležitější a proč?
6. Jaké je uplatnění práva v sociální politice, jaké jeho složky se jí nejvíce dotýkají a v čem?
7. Které ekonomické nástroje jsou přímo uplatnitelné v sociální politice a které se jí, byť nepřímo, dotýkají?
8. Srovnajte sociální programy a veřejná slyšení z hlediska jejich užití v sociální politice.
9. Jakými způsoby se řeší konflikty zájmů různých aktérů sociální politiky?
10. Co je hlavní úlohou sociální doktríny a jaké hlavní body obsahuje?

Příloha: Sociální doktrína České republiky

Sociální politika vytváří rámec, jehož prostřednictvím stát umožňuje svým občanům, aby se cítili pro společnost užitečnými a cennými členy, podporuje dlouhodobou prosperitu společnosti a prosazuje solidaritu, stabilitu a legitimitu společenského řádu a tím upevňuje sociální soudržnost společnosti. Tyto cíle jsou navzájem provázány – starost o rozvoj lidského potenciálu je základní strategií, od níž se dosažení těchto cílů odvíjí. Sociální politika je investicí do lidí a tím i investicí do sociálního a ekonomického rozvoje společnosti.

I. Poslání a základní funkce české sociální doktríny

Česká sociální doktrína je v plném souladu s nároky, které jsou na Českou republiku kladeny v procesu jejího přijímání do Evropské unie. Charakterizuje cíle a vymezuje přístup k řešení sociálních otázek v České republice v širších souvislostech a v dlouhodobé perspektivě.

Byla zpracována i proto, aby se stala základem co nejdříve založené společenské dohody o všech významných sociálních otázkách a způsobech jejich řešení.

Musí být opřena o souhlas rozhodujících politických sil a vyjadřovat obecné zásady sociální politiky nového českého státu a být koncipována tak, aby stimulovala a usnadňovala hledání těch nejlepších alternativ při řešení konkrétních sociálních problémů.

Základní funkce české sociální doktríny:

1. Orientační funkce

Tato funkce je prvořadá pro identifikaci hlavních sociálních problémů, stanovení žádoucích cílů sociální politiky a zejména způsobu jejich realizace. Tam, kde se podařilo dosáhnout shody, zahrnuje také charakteristiku potřebných proměn institucí a nástrojů sociální politiky.

2. Funkce budování a udržování národního konsenzu

Tato funkce v oblasti sociální politiky představuje explicitní formování sociálního kontraktu mezi rozhodujícími sociálními a politickými aktéry a tím přispívá i k upevňování národní identity. Dává zároveň i záruky občanům, že se stát nevzdá svých závazků vůči nim. Sociální doktrína bude využívána také při širším informování občanů o tom, co mohou očekávat od sociální politiky státu.

3. Stabilizační funkce

Tato funkce vychází z koncepčního řešení sociálně politických problémů, opírající se o identifikaci hlavních sociálních, ekonomických, demografických i globálních vývojových trendů. To snižuje riziko náhlých změn vyvolaných buď rychlým střídáním vlád, nebo konjunkturálně politicky spíše než věcně motivovanými rozhodnutími.

4. Sociálně aktivizační funkce

Tato funkce představuje vytváření podmínek pro převzetí větší zodpovědnosti občanů při formování vlastního života i života jejich blízkých na základě hodnověrného výhledu toho, co mohou a nemohou

očekávat v budoucnosti od státu. Cílem je, aby občané dostali více prostoru pro aktivnější přístup k vlastnímu životu, pro vlastní volbu. Aktivizací lidí se ovšem dynamizuje role lidského potenciálu a zvyšuje se jeho vklad do rozvoje a prosperity celé společnosti.

5. Funkce garantující stálou orientaci na zmírňování sociální nespravedlnosti

Jde o vytyčování jasných záměrů rozhodujících sociálních a politických aktérů, jakým směrem a do jaké míry bude potřeba se vyrovnávat se změnami v sociálním rozvrstvení české společnosti a jak se v tomto smyslu vypořádávat s tendencemi a projevy sociální nespravedlnosti, případně jak odstraňovat její nejbolestivější následky.

II. Hodnotová východiska české sociální doktríny

Humanismus

Základní hodnotou, z níž vychází sociální politika moderní demokratické společnosti, je úcta k člověku jako jedinečné lidské bytosti. Člověk je tvůrcem zdrojů pro rozumovou sociální politiku a jeho důstojný a co možná spokojený život je jejím smyslem a cílem. Součástí je i začlenění jedince do soužití rodin a jiných sociálních skupin, což je nepominutelným předpokladem pro uplatnění základních hodnot i principů sociální politiky.

Svoboda a odpovědnost

Sociální politika směřuje k tomu, aby každý člověk mohl uplatnit své právo občana na svobodný rozvoj osobnosti a na svobodná rozhodnutí. Zároveň usiluje i o to, aby každý jednal odpovědně. Jde o odpovědnost těch, kteří pracovat nemohou či kteří se sami neobejdou bez pomoci ostatních. Jde i o odpovědnost příjemců této pomoci, bránící jejímu nadužívání či zneužívání. Výchova mladé generace v rodině a vzdělávacím systému musí směřovat k tomu, aby byla připravena tato práva, odpovědnosti a povinnosti na sebe převzít v plném rozsahu.

Rovnost

Jednou ze základních hodnot moderní demokratické společnosti je rovnost všech lidí v důstojnosti, svobodě a právech, jakož i odpovědnosti a povinnostech, a to bez ohledu na pohlaví, věk, rasu, národnost, náboženské a politické přesvědčení, zdraví, ekonomické a sociální postavení jednotlivců, rodin a domácností ve společnosti. Moderní společnost tedy usiluje především o vytvoření rovnosti příležitostí pro všechny. Za tím účelem vytváří podmínky pro rovný přístup ke vzdělání, zdravotní péči, k práci, sociálnímu zabezpečení i občanskému i osobnímu uplatnění.

Solidarita

Jedním ze základních způsobů vytváření rovnosti v důstojnosti, svobodě a právech je uplatnění přirozené lidské solidarity a zní se odvíjející občanské sounáležitosti s těmi skupinami, které jsou tak či onak handicapovány podmínkami svého života a jsou tedy i ohroženy sociálním poklesem, chudobou, případně i sociálním vyloučením. Proto stát i občanská společnost usilují o vytvoření důstojných podmínek života pro důchodce, rodiny s dětmi, nemocné a zdravotně postižené, nezaměstnané, osoby neznalé jazyka a neadapt-

tované na převládající kulturu a způsob života, jakož i jinak handicapované menšiny. Zabezpečení důstojného života rodinám s dětmi znamená dosažení takových ekonomických a sociálních podmínek, za kterých mít a vychovávat děti nepřináší hrozbu chudoby, ale které naopak umožňují harmonický rozvoj rodiny.

III. Lidská a sociální práva – páteř sociální doktríny

Česká sociální doktrína vychází z občanských práv deklarovaných v Listině základních práv a svobod občanů. Základními nezadatelnými lidskými právy jsou právo na život, na lidskou důstojnost, na rovné zacházení bez jakékoliv diskriminace a právo na svobodu. Takto obecně formulovaná práva jsou jakýmsi sociálním minimem každé sociální doktríny. Páteř sociální doktríny tvoří nezadatelná sociální práva. Jejich vymezení se odvíjí od mezinárodních úmluv ratifikovaných Českou republikou: Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Všeobecné deklarace lidských práv, Evropské sociální charty a klíčových úmluv Mezinárodní organizace práce.

Jednotlivé pilíře:

1. *Právo na práci*

Právo na práci v demokratické společnosti znamená možnost zvolit si svobodně zaměstnání v uspokojivých pracovních podmínkách za přiměřenou odměnu, právo získat práci v mezích společenských možností nebo peněžitou podporu v nezaměstnanosti, která by občanovi zajistila přiměřenou a lidsky důstojnou životní úroveň a umožňovala a stimulovala jeho snahu opět pracovat.

2. *Právo na uspokojivé pracovní podmínky*

Každý zaměstnanec má právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky. Jakákoliv diskriminace v této oblasti je nepřipustná. Jedná se zejména o právo na:

- odměnu, která se poskytuje jako minimum všem pracovníkům,
- spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty bez jakéhokoli rozlišování, přičemž zvláště ženám jsou zaručeny minimálně stejné pracovní podmínky s muži a stejná odměna za stejnou práci,
- slušný život pro občana a jeho rodinu,
- bezpečné a zdravotně nezávadné pracovní podmínky,
- stejnou příležitost pro všechny dosáhnout v zaměstnání povýšení na odpovídající vyšší stupeň, přičemž nesmějí být uplatňována jiná kritéria než schopnosti, zkušenosti, znalosti a délka zaměstnání,
- odpočinek, zotavení a rozumné rozvržení a organizaci pracovní doby, zákonem stanovenou dovolenou na zotavení a na odměnu ve dnech veřejných svátků.

3. *Právo na důstojné životní minimum*

Každý občan má právo na takovou životní úroveň, která by jemu a jeho rodině zajistila zdraví a základní podmínky pro existenci, počítaje v to zejména výživu, ošacení, přiměřené bydlení, péči o zdraví a lékařskou pomoc, jako i nezbytné sociální služby a dávky. Stát zaručuje minimální mzdu, která umožní

důstojný život. Toto právo mají občané i při ztrátě zaměstnání, nemoci, věku a ztráta živitele. Toto právo se promítá do norem životního minima.

4. *Právo na zdraví*

Občan má právo na dosažitelnou úroveň fyzického a duševního zdraví, přičemž se předpokládá, že o své vlastní zdraví také sám pečuje.

5. *Právo na rodinu*

V rámci tohoto práva stát zajišťuje:

- potřebné podmínky pro vstup do manželství a narození dětí, zvláště umožněním získat startovní a později finančně dostupné byty,
- nejširší možnou ochranu a pomoc rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti,
- zvláštní ochranu matkám v průběhu přiměřeného období před a po narození dítěte včetně placené rodičovské dovolené, i v době jejich návratu zpět do zaměstnání,
- ochranu a pomoc všem dětem a mládeži proti vykořisťování, předčasnému zaměstnávání, ohrožení mravnosti a zdraví.

6. *Právo na sociální zabezpečení*

Právo na sociální zabezpečení patří mezi velké vymoženosti 20. století. Stát je povinen realizovat je tak, aby ekonomická, sociální a kulturní práva zajistila důstojnost a svobodný rozvoj osobnosti. Pro jednotlivé odvětví sociálního zabezpečení byly vypracovány zvláštní úmluvy o zdravotní péči a nemocenském pojištění, o starobním, invalidním a pozůstalostním pojištění, o úrazovém pojištění a odškodnění, o pojištění v nezaměstnanosti a o mateřských a rodinných dávkách.

7. *Právo na svobodu a sdružování*

Právo na svobodu sdružování zahrnuje i právo na kolektivní vyjednávání a petiční a jiná práva s tím spojená. Každý má právo sdružovat se k obraně svých zájmů. Sdružování v odborových organizacích nepodléhá žádnému schvalování státem, registrace má jen evidenční význam.

8. *Právo na vzdělání*

Vzdělání se stává nezastupitelnou složkou kultivace osobnosti jedince i občana a také zásadním předpokladem jeho uplatnění na trhu práce. Kvalifikačně náročných zaměstnání je dnes již většina jejich podíl dále roste. Rychle se mění i nároky na kvalifikaci samotnou. S dynamizujícím se trhem práce tudíž poroste i význam celoživotního vzdělávání. Právo na vzdělání proto předpokládá, že každému občanu se dostane takového vzdělání, jaké odpovídá jeho dispozicím a schopnostem. Zabezpečení uvedených práv, která tvoří základní obsah sociální doktríny České republiky, je součástí našeho ústavního režimu. Konkrétní politické programy se mohou lišit rozsahem či mírou zabezpečení toho kterého práva, nemohou však popřít jeho podstatu.

IV. Priority české sociální doktríny

a) Práce a rozvoj lidského potenciálu

Základní prioritou české sociální doktríny je podpora rozvoje, využití a ochrany lidského potenciálu. Sociální politika je souhrnem opatření rozvíjejících

a kultivujících lidský potenciál. Vytvářený lidský potenciál musí být využit v pracovní aktivitě na trhu práce či v práci ve prospěch komunity, ve prospěch závislých členů rodiny nebo jiných členů společnosti a ve vyšší produktivní síle této aktivity. Jinak se dostává systém do finančního kolapsu a lidé se propadají sociální závislosti. Sociální politika proto musí formulovat v oblasti zaměstnanosti, a to zejména ve sféře aktivní politiky zaměstnanosti výrazně náročnější cíle – tj. zaměstnatelnost, motivace k aktivitě, garance pracovní aktivity a větší podíl prostředků z hrubého domácího produktu vyčleněný pro aktivní politiku zaměstnanosti.

b) Rodina a trh práce

Rodina svým dobrým fungováním vytváří příznivé podmínky pro kultivaci vlastní osobnosti u mladé generace. Předpokladem rozvoje lidského potenciálu je tedy i dobrá rodinná politika státu, která podporuje rodinu ve všech jejích základních funkcích.

c) Vzdělávání a trh práce

Jedním z cílů sociální politiky je růst vzdělanosti na úroveň srovnatelnou s kulturně a hospodářsky vyspělými zeměmi. Soustava celoživotního vzdělávání musí poskytovat všem občanům stejné šance a podmínky k tomu, aby se mohli v souladu se svými individuálními záměry stát a po celý život zůstat kvalifikovanými pracovníky a vzdělanými osobnostmi.

d) Odstraňování diskriminace

Diskriminace, která se dosud výrazně projevuje v postavení mužů a žen, určitých skupin občanů a národnostních menšin, je jedním ze zdrojů sociálního vyloučení. Odstranění všech forem diskriminace je tedy cílem politiky demokratického státu.

e) Podpora rozvoje občanské společnosti a neziskového sektoru

f) Podpora důvěry a reciprocity, odpovědnosti a jistoty v uspořádání systému sociální ochrany

Sociální politika respektuje princip reciprocity, to znamená, že systém sociálního pojištění musí do značné míry odrážet přínos jednotlivých účastníků systému a jejich zásluhy pracovní či jiné, jako je např. péče o rodinu či jiný prospěch společnosti.

V. Způsoby uplatňování sociální doktríny v praktické sociální politice

Uplatňuje se na základě **principu subsidiarity**.

Stát je hlavním manažerem rizik moderní společnosti. Svou činností nesmí tlumit či eliminovat zájem a aktivitu dalších subjektů na poli sociální ochrany – naopak musí tyto subjekty stimulovat.

Dále je nutno uplatňovat sociální dialog mezi státem a sociálními partnery (odborníky, zaměstnavateli). Ten zvyšuje pak věrohodnost a legitimitu. Také je nutná přímá účast na rozhodování.

Ve vztahu k reformě české veřejné správy bude jedním z nejdůležitějších úkolů nejbližších let hledání, vymezení a uplatnění nové funkční dělby práce

6. Formování a realizace sociální politiky

mezi státem, vzniklými samosprávnými kraji, obcemi a dalšími subjekty podílejícími se na tvorbě a realizaci sociální politiky, tak aby reforma přinesla přínos především samotným občanům.

Podmínkou efektivní realizace sociální politiky je srozumitelné a vyčerpávající informování veřejnosti o cílech, opatřeních a nákladech sociální politiky.

Při realizaci sociální doktríny musí být zohledněny možnosti dané dosažitelnými ekonomickými zdroji.

Závěr

Předpoklady pro realizaci české sociální doktríny vytváří trvalý politický dialog mezi vládou, opozicí a představiteli odborné a občanské veřejnosti o sociálně politických otázkách.

Českou sociální doktrínu nelze formulovat jednou provždy. Počítá se s její neustálou konfrontací s realitou a s jejím vývojem, a to v přímé závislosti na poznání, na společenském vývoji a na získávání zkušeností při správě veřejných záležitostí. Každé takové změně však musí předcházet odborná i občanská diskuse.

- Co je sociální systém?
- Vývoj sociální správy v Evropě
- Základní prvky soudobého systému sociální správy v Evropě
- Vliv mezinárodní struktury na vývoj systémů sociální správy v Evropě
- Evropské dohody sociální správy v Evropě
- Co pro sociální správu znamená koncepce „Evropa obcí a regionů“?
- Systémové uspořádání sociální správy v ČR

7.

Soudobé systémy sociální správy



Cíl kapitoly

V této kapitole se dozvíte o realizaci systému sociální správy, dále o vývoji sociální správy v Evropě, která koncepci sociální správy v ČR silně poznamenala. Seznámíte se formami dohod, které existují v rámci evropského sociálního systému. Na závěr se seznámíte se systémovým uspořádáním sociální správy v ČR.



Časová zátěž

Studium – 3 hodiny

Úvod

V každé zemi se postupně vytvořil soudobý systém orgánů a organizací působících v sociální správě, které jsou více či méně vzájemně propojené a doplňují se, nebo si konkurují. Přestože se soudobé systémy v jednotlivých zemích od sebe liší, mají společné základy v evropské sociální doktríně. Proto tato kapitola je věnována podrobnějšímu výkladu o evropských modelech sociální správy a o základních principech, které Evropská unie formulovala. To nám umožňuje pochopit, co mají národní systémy v Evropě společného.

7.1 Co je sociální systém?

Systémem rozumíme uspořádání prvků do vztahů, které z daného souboru prvků vytvářejí relativní celek – jednotku. 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 jim přidělené (nebo zvolené) a všemi respektované sociální role. Ve formalizovaných strukturách existují normy, podle nichž se jednotliví účastníci chovají, existuje kontrola tohoto chování se sankcemi za porušení norem a pravidel.

Nejvyšším stupněm formalizace systémů jsou formy ústavní. Nejvyšším stupněm právní formalizace je stát, protože stát (prezident, parlament, vláda, soudy, samosprávné územní části, veřejnoprávní instituce a fondy) 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 sociálněpolitické cíle realizovat prostřednictvím státu nebo stát v jeho počínání ovlivnit.

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 podnikatelská sféra (akciové společnosti a jiné právnické osoby). Sociální

zájmy těchto nestátních subjektů se mohou se státem ztotožňovat, příp. rozcházet nebo soupeřit. Rozlišujeme pojetí reziduální a institucionální, což už dokazuje, že přístupy k sociální politice jsou různé.

Své zájmy mohou nestátní organizace realizovat vlastní činností nebo mohou nutit stát k určitým činnostem. Svě vlastní činnosti mohou nestátní subjekty buď hradit z vlastních a darovaných zdrojů, nebo – za určitých okolností – i ze státních zdrojů. Naopak, stát může výkon své politiky svěřit i nestátním organizacím, příp. přispět na jejich činnost.

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

Co rozumíme pod systémy sociální správy?

Systémy sociální správy jsou vymezené celky s určitým sociálním cílem (definovaným posláním), s určitou organizací, s uspořádávanými strukturami lidí a s určitou soustavou nástrojů a finančních prostředků, jimiž své cíle uskutečňují.



V systémech sociální správy jsou sociální činnosti (prvky systému) uspořádány podle společensky uznaných potřeb klientů do souborů činností tím, že k nim přiřazujeme:

- organizační **struktury** lidí, kteří o činnostech rozhodují a kteří je vykonávají,
- **nástroje** (dávky, služby, popř. zakazy a příkazy, viz dále), jimiž činnosti vykonávají,
- **zdroje**, kterými činnosti financují.

Tím vznikají relativní celky (soubory vztahů lidí, nástrojů, zdrojů a činností).

Systémy sociální správy lze dělit:

- podle toho, kdo je vlastní – na *soukromoprávní* a *veřejnoprávní* (státní, samosprávné),
- podle ekonomické povahy – na systémy *komerční* (ziskové) a *občanské* (neziskové),
- podle klientely, které slouží – na *občanské* a *zaměstnanecké*,
- podle oboru činnosti na:
 - systémy *práce a zaměstnávání* (úřady práce, služby zaměstnanosti, úřady bezpečnosti práce apod.),
 - systémy *sociálního zabezpečení* (sociální pojištění, státní sociální podpory, sociální pomoc, sociální služby apod.),
 - systémy *zdravotnické* (zdravotní pojištění, hygienická ochrana, základní veřejnoprávní péče apod.),
 - systémy *vzdělávací nebo školské* (povinná školní docházka, sociální stipendia apod.).

dělení systémů
sociální správy

Podle oborů činnosti jsou systémy popisovány a děleny v části B a podle subjektů v části III této knihy.

Systémy v ČR se vyvíjely v evropském kontextu a jsou evropskými trendy silně poznamenány. Tento vliv bude v dohledné době sílit vzhledem k tomu, že ČR chce vstoupit do Evropské unie (EU). EU se sama ovšem vyvíjí pod vlivem širších světových trendů, které zpočátku sama značně ovlivňovala. V současné době sílí vliv americký a asijský. Americký vliv má evropské kořeny, ale evropským institucím dává nové dimenze (viz chilský model sociálního pojištění – vychází z bismarckovského modelu, avšak doplňuje jej o soukromoprávní prvky).

7.2 Vývoj sociální správy v Evropě

Zatímco *státní správa* se zpravidla vyvíjela shora dolů, pro *sociální správu* je charakteristická skutečnost, že vznikala převážně zdola nahoru (s výjimkou sociálního zabezpečení služebníků státu). Teoreticky vzato v Evropě nacházíme dva základní přístupy k sociální správě: historicky starší *soukromoprávní* (občanský – neziskový nebo podnikatelský – ziskový) a *veřejnoprávní* (samostatný státní, fondový).

Soukromoprávní přístup se vyvinul z křesťanské filantropie, solidarity a občanské vzájemnosti a zdůrazňuje roli lidí, jejich iniciativy a postojů, jejich případné sdružování v ziskových nebo neziskových organizacích a sociální správu těchto lidských iniciativ. Vzájemnostní spolky římských řemeslníků a obchodníků, organizace pomoci zuboženým lidem kláštery a farnostmi (církvi) a další prvotní formy sociální péče si vyžádaly i primitivní, jednoduchou sociální správu.

Veřejnoprávní přístup zdůrazňuje vedoucí roli státu v uspořádání sociálních věcí a kompetenci státní nebo jiné veřejnoprávní správy v provádění sociálního zákonodárství. Vyvinul se ze sociální regulace (policie), ze správy chudinské péče organizované středověkými městy, ze sociálních činností středověkých cechů, ze správy životního pojištění a ze správy státního zaopatření státních úředníků a vojáků.

Ve skutečnosti jsou reálná řešení výstavby sociální správy v jednotlivých zemích Evropy směsicí obou přístupů, přitom v různých zemích převládají prvky buď veřejnoprávního, nebo soukromoprávního přístupu. Jednotlivé struktury sociálních správ se liší podle míry:

- centralizace/decentralizace státní sociální správy,
- participace veřejnoprávních samospráv na sociální správě jednotlivých odvětví,
- participace soukromoprávních sociálních správ na poskytování sociálních služeb.

Liberální model

V modelu liberálního uspořádání sociální správy (převážně v anglosaských zemích) je vysoká míra decentralizace veřejné samosprávy a vysoký podíl soukromoprávní sociální správy v provozování sociálních služeb. Vychází se z představy, že centrálně se má spravovat jen to, co je nepochybně nutné pro

udržení jednotnosti v zacházení s klienty (např. výplata sociálních dávek na základě zákonem přesně definovaných podmínek) a z důvodů výrazné hospodárnosti (značné snížení nákladů na automatizovanou správu, je-li centralizovaná). Stát, místo aby sám sociální péči provozoval, podporuje (finančně, např. daňovými úlevami, i jinak) soukromé iniciativy při poskytování sociálních dávek (doplňkové důchodové fondy, zdravotní a nemocenské pojištění nejrůznějšího typu) a přísně dohlíží (státní dozor) na dodržování právního řádu soukromými sociálními institucemi. Sám se omezuje na zajišťování základní sociální sítě pro chudé, a to jednak podporou činnosti veřejné samosprávy (obce, regiony, státy federace), jednak provozem centralizovaného sociálního pojištění, poskytujícího v podstatě jen životní minimum. Některá sociální pojištění svěřuje nižším samosprávným celkům, např. v USA je pojištění v nezaměstnanosti v rukou jednotlivých států. Někde dokonce poskytuje sociální dávky jen v jednotné výši za podmínky majetkové nedostatečnosti (majetkový census a test), např. v Austrálii.

Korporativní model

V modelu korporativního uspořádání sociální správy (převážně v zemích kontinentální Evropy, např. Francie, Německo a Itálie) se od sebe výrazně odlišují jednotlivá odvětví sociální správy svou strukturou a podle financování sociálního systému. Sociální správa je jinak uspořádána v oblasti zaměstnanosti a ochrany práce, jinak v sociálním zabezpečení, jinak ve zdravotnictví. Stát se v daleko vyšší míře cítí odpovědný za sociální bezpečnost svých občanů a za ochranu jejich sociálních práv. Rozlišují se výrazně dvě skupiny systémů – v jednom stát nutí občany, aby si „uspořili“ na „horší časy“, v druhém organizuje celospolečenskou solidaritu. První skupina systémů je spravována samosprávně těmi, kdo na systém platí a jeho výhody využívají, druhou skupinu spravují veřejnoprávní subjekty, které jsou nejbližší občanům – obce a města. Obce a města přitom úzce spolupracují se soukromoprávními subjekty a v Německu mají společnou zastřešující organizaci – Deutsche Verein. Stát vykonává dozor a subvencuje sociální činnosti. Dává prostor dobrovolným iniciativám i v oblasti poskytování peněžních dávek (účetní rezerva zaměstnavatelů, doplňkové penzijní fondy apod.) tím, že jim poskytuje daňové výhody a dohlíží na jejich hospodářem.

Zajímavou variantou korporativního uspořádání byla sociální správa v bývalé Socialistické federativní republice Jugoslávie za doby maršála Tita. Ekonomika země byla pod vlivem Lassallových socialistických myšlenek uspořádána ve formě státních družstev, s relativní samosprávou jednotlivých organizací. Také sociální pojištění bylo uspořádáno jako samosprávná organizace a sociální péče byla svěřena obcím. V podstatě však vládl tuhý centralismus prostřednictvím státního rozpočtu a státního plánu. Korporativní se nazývá především proto, že veřejnoprávní a soukromoprávní korporace a zaměstnavatelé mají vysoký podíl na sociální správě.



Sociálnědemokratický model

Model sociálnědemokratického uspořádání sociální správy (převážně v zemích severní Evropy) je založen na vysoké míře solidarity a na principech občanské společnosti. Je založen především na občanské solidaritě a transfe-

rech, které organizuje veřejnoprávní sféra na všech stupních řízení, a je doplněn o bohatou činnost soukromoprávních institucí. Stát omezuje svou činnost v podstatě na legislativní garance, rozsáhlý státní dozor a finanční redistribuci prostřednictvím daní. Daňové zatížení obyvatelstva bývá vyšší než v jiných modelech.

Totalitní model

Model totalitního uspořádání sociální správy byl typický např. pro komunistické země ve sféře bývalého Sovětského svazu. Stát soustředil veškerou sociální správu do svých rukou a financoval ji prostřednictvím státního rozpočtu. Vyloučil soukromoprávní iniciativu v sociálních věcech.

Také československá sociální správa byla ještě v roce 1989 uspořádána totalitně. Nyní jde o to transformovat ji zvýšením vlivu veřejnoprávních i soukromoprávních samosprávných subjektů a limitovat státní monopol v sociálních činnostech. Nejbližší pro nás je přitom model korporativní, protože jsme sdíleli osud s Rakouskem a Německem v dobách, kdy moderní sociální správa vznikala, a naše tradice vyrůstají ze stejných kořenů.

Modely jsou jen zobecněním znaků toho kterého typu sociální správy. Nejsou reálným uspořádáním. Sociální správa v každé zemi je totiž neopakovatelným, historicky vzniklým sociálním prostředím, podmíněným uspořádáním orgánů, kompetencí a činností.

Promiskuita soukromoprávních a veřejnoprávních přístupů se v poslední době zvětšila výrazným formulováním:

- povinné (obligatorní či mandatorní) *solidarity* občanů v úsilí proti sociálnímu vyloučení,
- principu *subsidiarity* ve výstavbě sociální správy,
- *rolí státu* (včetně obcí) v ochraně a zabezpečování nezadatelných sociálních práv občanů.

Po vzniku a podepsání Sociální charty a po summitu Evropské unie v Amsterdamu (1997) a v Lisabonu (2000) se úsilí o zaměstnanost a boj proti chudobě a sociální vyloučenosti staly novou motivací pro rozvoj spolupráce soukromoprávních a veřejnoprávních přístupů v demokratické, občansky založené Evropě.

7.3 Základní prvky soudobého systému sociální správy v Evropě

Sociální správa v evropských zemích zabezpečuje nezadatelná sociální práva občanů, která v duchu evropských dokumentů zaručuje ústava příslušné země. Činí tak buď tím, že občana chrání před počínáním jiných občanů, nebo tím, že mu něco poskytuje, aby mohl svá sociální práva realizovat. První skupinu činností budeme nazývat **policií** nebo také **regulací**, druhou skupinu činností budeme nazývat (sociální) **péčí**, nebo moderněji sociální **ochranou**.

Policie (regulace)

Policie je slovo řeckého původu (*politeia* = stát, obec, státní zřízení, státní moc apod.). Má dvě významové roviny – obecně znamená veškerý státní dohled, dozor, vynucení či donucení, konkrétně dnes znamená ozbrojenou ochranu občanů a dohled nad dodržováním zákonů. Obecné chápání slova policie se vyvinulo dříve než pojetí konkrétní.

Starověk policii v dnešním smyslu neznal. Dohled nad veřejným blahem vykonávali předchůdci policie – *edilové* (dozor nad trhy) a *censoři* (dozor nad mravností). Ve středověku se dozor vykonával jen nad vybíráním daní. Poprvé se setkáváme se slovem policie počátkem 15. století ve Francii (zákon Karla VI. z roku 1399) – *police, policité* – ve smyslu pořádku udržovaného vrchností, blahobytu a veřejné bezpečnosti. Ve svobodných a královských městech vznikl dozor nad trhy zavedený trhovými řády a potřebou kontroly přesných měř a vah. Poté městské správy začaly vykonávat všeobecný dozor nad trhy a živnostmi. Šlechta ve svých městech a obcích brzy následovala. Celostátní rámec tomuto dozoru poprvé dal v Německu roku 1530 policejní řád *Römisch Kayserlichen Mayestät Ordnung und Reformation guter Polizei im Heiligen Römischen Reich*, který ustavil povinnost dozoru nad trhy, živnostmi a všeobecným blahem a k tomu zřizoval policii.

Dnes všeobecnou policii vykonávají nejrůznější státní inspekce (obchodní, požární aj.) a kontroly (Nejvyšší kontrolní úřad, finanční úřady atd.) a konkrétní státem (ústřední vládou/obcí) vytvořené a ozbrojené speciální sbory ochránců veřejného pořádku.

Péče (ochrana)

Pojem **péče** (anglicky welfare) se u nás po první světové válce používal k souhrnnému označení produktů sociální politiky, tedy péče o nezaměstnané, o bydlení, o válečné poškozené, o zmrzačené, o mládež atd. Zahrnoval i sociální pojištění. Navazoval na dříve užívané pojmy chudinská péče a chudinská správa.

Po druhé světové válce se *sociální péčí* rozuměl soubor aktivit sociální politiky státu směřujících k zajištění všestranného rozvoje člověka. V užším smyslu se sociální péčí u nás označovala zvláštní činnost státních orgánů, jež spadá pod zákon o sociálním zabezpečení. Mezinárodně se používal ve významu co nejširším (*social welfare*), zahrnujícím i sociální zabezpečení, státní dávky, sociální pomoc i sociální a zdravotní služby, státní služby zaměstnanosti a další oblasti činnosti zajišťující státní i korporativní péči o občany a osoby jim naroveň postavené.

Titmuss ztotožnil pojem *social welfare* (rozuměj sociální péče v širším smyslu) s pojmem *sociální služby*, čímž zvýraznil ono pečovatelské, které je v pojmu obsažené. Podle něj jsou sociální služby (tedy i *social welfare* – sociální péče) nástroje péče o některé zvláštní společenské potřeby. Pojem *social welfare* vyjadřuje péči, má tedy statický náboj s akcentem na poskytnutí pomoci (pečovatelské). Je proto v současné době stále častěji nahrazen pojmem sociální ochrana s dynamičtějším nábojem, s akcentem na

ochranu člověka proti sociálnímu vyloučení.

Sociální policie a sociální péče v dnešní Evropě

V zásadě soudobé evropské systémy sociální správy používají i prvky sociální policie i prvky sociální péče.

Sociální policí (regulací) rozumíme všechny formy dozoru, dohledu (monitorování), kontroly a inspekce, jimiž stát (včetně samosprávných celků) chrání nezadatelná sociální práva občanů tím, že dohlíží na dodržování zákona a uplatňuje donucovací mechanismy proti těm, kdo tato práva porušují. Patří k nim tovární (dnes pracovní) inspekce, inspekce bezpečnosti práce, hygienická inspekce, školní inspekce, kontroly prováděné sociálními pojišťovnami (u nás Českou správou sociálního zabezpečení – viz dále). K sociální policii můžeme do jisté míry řadit i ochranu spotřebitele obchodní inspekci nebo trestněprávní ochranu osob a majetku ozbrojenými sbory a soudy.

Sociální péče (*social welfare*) v širším slova smyslu se v sociálním státě zpravidla uskutečňuje sociálním a zdravotním pojištěním, státními podpory, sociální pomocí občanům a sociálními službami. Spočívá:

- v donucení subjektů něco konat (bezpečnost práce, povinné pojištění),
- ve vlastní činnosti (poskytování podpory, pomoc či služby) nebo
- v podpoře činnosti jiných subjektů (soukromoprávní iniciativy spolků, církví, jednotlivců aj.). Podpora může být legislativní, hmotná (zapůjčení objektů, odborného personálu apod.) nebo finanční (subvence, daňové úlevy apod.).

Zajišťuje občany před vážnými důsledky životních krizí systémem sociální intervence. Zahrnuje jak zabezpečení dávkami (peněžními a věcnými), tak službami.

7.4 Vliv mezinárodní struktury na vývoj systémů sociální správy v Evropě

Sociální správa v evropských zemích má mnoho společného, i když v každé zemi se vyvinula s neopakovatelnými zvláštnostmi. Společné rysy nejsou dány jen společným geografickým prostorem, ale především jsou ovlivněny mezinárodními dokumenty, které vznikly konsenzem mezi evropskými, americkými, asijskými a v poslední době i africkými státy. Mezinárodní instituce, které se zabývají sociální politikou v té či oné formě, ovlivnily svými právními nástroji principy výstavby systémů sociální správy.

Organizace mající světovou působnost

Organizace spojených národů (OSN) a její specializované agentury, jako jsou např.:

- *Mezinárodní organizace práce* (International Labour Organization – ILO), na jejíž půdě se přijímaly úmluvy, zaměřené a ovlivňující zaměstnavatelskou, pracovní a sociální správu (viz dále),
- *Světová zdravotnická organizace* (World Health Organization – WHO),

na jejíž půdě byla přijata řada doporučení, která ovlivnila zdravotní správu,

- *Organizace pro vzdělání, vědu a kulturu* (United Nations Education, Science and Culture Organization – UNESCO), na jejíž půdě byla přijata řada doporučení, která ovlivnila školskou správu a podporu chudých talentovaných studentů.

Organizace mající evropskou regionální působnost

K organizacím s regionální působností patří např.:

- *Rada Evropy* (Council of Europe – COE), mezinárodní sdružení všech demokratických evropských států, které „hlídá“ realizaci lidských práv,
- *Evropská unie* (European Union – EU) jako sdružení států, které se dohodly na volném obchodu, postupném integrování ekonomiky, jednotné měně a v poslední době i na pozvolné harmonizaci v oblasti pracovní a sociální správy (např. direktiva ES Č1408/1971, o rovném zacházení v sociálních právech má značný vliv na další vývoj sociální správy v jednotlivých evropských členských státech).

V uvedených příkladech zpravidla jde o mezinárodní organizace, které členské státy vytvořily, mají tedy mezistátní (mezivládní) charakter. To platí pro všechny mezinárodní organizace ze svazku OSN. Vliv však měly i některé nestátní mezinárodní profesní organizace (např. Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení, sdružující sociální pojišťovny), mezinárodní odborové organizace (např. Mezinárodní konfederace svobodných odborů), mezinárodní profesní sdružení (např. Lékaři bez hranic nebo Mezinárodní asociace sociálních pracovníků a Mezinárodní asociace vzdělavatelů k sociální práci) nebo filantropické organizace (např. Mezinárodní červený kříž). Mezinárodní organizace buď působí ve všech oblastech sociální politiky (Mezinárodní organizace práce) a mají tak vliv na všechna odvětví sociální správy, nebo se zabývají pouze některými aspekty sociální politiky (Mezinárodní Červený kříž, mezinárodní svazy invalidů aj.).

Úkoly mezinárodních organizací

Zobecníme-li výše uvedené poznatky, můžeme konstatovat, že mezinárodní organizace jsou sdružení států nebo nestátních organizací, která si berou za úkol především:

1. **Organizovat mezinárodní pomoc** a mezistátní i meziregionální podporu jednotlivým státům, pokud o ni mají zájem a pokud pro řešení svých sociálních problémů nemají dost účinných prostředků (pomoc při hladu, válce, zemětřesení, povodních apod.), a k tomu vytvářet struktury.
2. **Harmonizovat sociálněpolitická úsilí** jednotlivých států stanovením minimálních hladin sociální ochrany nebo doporučováním účinných realizačních postupů (mezinárodní úmluvy a doporučení), a k tomu vytvářet mechanismy a správní struktury.
3. **Budovat světové nebo regionální kontrolní mechanismy** na ochranu lidských nebo jiných práv (průmyslových, autorských, telekomunikačních aj.), a k tomu vytvářet na různých územích mechanismy a struk-

tury (např. Modré přilby, KFOR a civilní správa OSN v Kosovu). Z uvedeného je patrné, že mezinárodní a zejména evropské struktury mají nepopíratelný vliv na vývoj systémů sociální správy i v naší zemi.

7.5 Evropské dohody sociální správy v Evropě

Vzájemné ovlivňování v Evropě bylo značné, protože až do 20. století v podstatě existoval volný pohyb lidí po celé západní, střední, jižní i severní Evropě. Střední, západní a jižní Evropa byla organizována ve velkých jednotných státech (Španělsko, Francie, Rakousko–Uhersko, Spojené království a od druhé poloviny 19. století i Německo). Také severské státy byly střídavě pod vládou silného Dánska nebo Švédska. (jen obyvatelé jihovýchodních evropských států – balkánských – byli z tohoto vzájemného ovlivňování do značné míry vyloučeni pro rozhraní způsobené přítomností tureckých vojsk a tatarských okupací.) Vzájemné ovlivňování tak vedlo k tvorbě podpůrných elementů sociální správy v evropských státech od středověku – obecná chudinská správa, sociální pojištění apod.

Rada Evropy

Nejvýrazněji ovlivnily vývoj sociální správy v Evropě úmluvy dohodnuté na půdě Rady Evropy (RE). Rada Evropy přijala v roce 1950 Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a v roce 1955 vytvořila soud – Evropský soudní dvůr pro lidská práva – k doзору nad dodržováním úmluvy. Dodržování lidských práv se stalo od té doby hlavním cílem sociální správy evropských zemí. Rada Evropy také přijala v roce 1997 doporučení, které se nazývá Evropská charta regionální samosprávy, které vymezuje právo na regionální samosprávu a stanoví standardy platné pro místní samosprávu. Pro nás má význam v souvislosti se vznikem krajů.

Evropská unie

V roce 1990 přijalo ES tzv. Delorsův plán, podle něhož byla stanovena kritéria pro konvergenci členských států. Ta se stala kritérii pro přijímání nových členů (*acquis communautaire*). Delorsův plán byl vtělen do Maastrichtské smlouvy, kterou bylo ES přeměněno na EU. Integrovaní cíle EU byly rozděleny do tří skupin. Úkoly spojené s realizací lidských práv (včetně sociálních) byly zahrnuty do druhé skupiny.

Maastrichtská smlouva (Smlouva o Evropské unii, 1992), zejména její protokol a dohoda o sociální politice, otevřela cestu k harmonizačním a přibližovacím snahám i v oblasti pracovní a sociální. Konkrétní cíle byly nejprve formulovány v diskusních materiálech (tzv. Zelená kniha – *Evropská sociální politika* a tzv. Bílá kniha – *Cesta vpřed pro Evropskou unii*), které byly přípravou pro legislativní počín. Vychází z toho, že ekonomický rozvoj je smysluplný, jen pokud jsou jeho výnosy využity pro pozitivní sociální politiku. Výsledky se odrazily již v *Amsterdamské smlouvě* (1997), jež zahrnuje novou kapitolu o zaměstnanosti, podle níž se boj s nezaměstnaností stává úkolem EU. Tím se cíle EU rozšiřují o cíle sociální. V současné době jsou to

cíle spojené se svobodným pohybem lidí v rámci EU. To má být umožněno i direktivou ES č. 1408/1971, o uplatňování soustav sociálního zabezpečení na zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné a členy jejich rodin migrující v rámci Evropského společenství, a k tomu přijaté směrnice Č.86/EEC18. o naplňování zásad rovného zacházení s muži a ženami v systémech sociálního zabezpečení pro jednotlivé kategorie zaměstnanců.

V této tendenci pokračoval i lisabonský summit (březen 2000). Na něm bylo dohodnuto, že rozvoj Evropy je nemožný, bude-li v Evropě chudoba a velké rozdíly v bohatství jednotlivých států a regionů. Základním zdrojem chudoby je nezaměstnanost. Proto se členské země na summitu dohodly. Že boj za zaměstnanost musí být veden jako boj proti chudobě jako hlavnímu zdroji sociálního vyloučení. Toto spojení otázek zaměstnanosti, chudoby a sociální vyloučenosti je novým akcentem v sociální politice a vyžádá si podstatně těsnější spolupráci institucí pečujících o sociální zabezpečení a o zaměstnanost. Dále z toho vyplývá i přesun důrazu z pasivní péče, která může vytvářet sociální pasti, k aktivní sociální politice podporující zaměstnávání lidí a návraty do společenské „normality“.

7.6 Co pro sociální správu znamená koncepce „Evropa obcí a regionů“?

Na vývoj sociální správy i na tvorbu struktury obecních a krajských samospráv na území ČR mají velký vliv dva dokumenty Rady Evropy:

- Evropská charta místní samosprávy (ratifikovaná ČR v roce 1998),
- Evropská charta regionální samosprávy (schválena RE 1997).

První dokument vyhlásil zásadu subsidiarity (veřejné záležitosti obstarávají především orgány, které stojí nejbližší občanům). Druhý dokument prohlásil:

„Regionální samospráva je výrazem práva a schopnosti největších územních celků společenství uvnitř státu, které mají volené orgány a charakter administrativní mezostruktury, spravovat podstatnou část veřejných věcí ve vlastní odpovědnosti, v zájmu obyvatelstva regionu a v souladu s principem subsidiarity.“



Subsidiarita

EU se řídí zásadou subsidiarity, která nalezla vyjádření v Maastrichtské smlouvě: „Společenství (EU) vyvíjí v obecném případě činnost jen tehdy, nemůže-li být účelu této činnosti uspokojivě dosaženo členskou zemí a je-li zřejmé, že mohou být z důvodu rozsahu či účinku zamyšlené činnosti její cíle lépe dosaženy společenstvím.“ Podobný princip subsidiarity se doporučuje i pro samosprávy obcí a regionů. Jen případná hospodárnost a účinnost může zdůvodnit jiná administrativní řešení.

Sociální otázky se tedy zásadně **upravují na nejnižší úrovni řízení**. Na vyšších úrovních se upravují jen tehdy, není-li nižší úroveň správy z důvodů ekonomických nebo sociálních schopna otázku uspokojivě řešit nebo je-li ekonomicky nebo sociálně výhodnější řešit ji na vyšší úrovni správy (na úrovni EU se řeší především otázky spojené s volným pohybem lidí a s od-

straňováním diskriminace osob, které nejsou občany státu).

Problematika spojená s uplatňováním principu subsidiarity je aktuální zejména ve veřejné sociální správě. Problematikou veřejné správy a její důležité části – samosprávy – se zabývá dokument Rady Evropy nazvaný *Evropská charta místní samosprávy* (ETS č. 122), který v Evropě vstoupil v platnost v září roku 1998. Za rok poté vstoupil v platnost v České republice. Jak již z jejího názvu vyplývá, Charta uplatňuje pravidla zaručující politickou, finanční a administrativní nezávislost územních celků. Stanoví, že princip místní samosprávy musí vycházet z právního základu, který je vhodné zakotvit v ústavě. Územní celky urovnávají a řeší veřejné věci v rámci zákona, na jejich vlastní odpovědnost a v zájmu jejich obyvatel. Charta dále stanoví, že odpovědnost za správu veřejných věcí má pokud možno příslušet celkům, které jsou nejbližší k občanům. Pouze ty úkoly, které nemohou být účinně převzaty na nižší úrovni, spadají do kompetence vyšších orgánů. To je praktickým vyjádřením principu subsidiarity.

Charta vyhlašuje zásady:

- ochrany hranic územních celků;
- správního uspořádání,
- zajištění zdrojů finančních prostředků,
- uplatnění odpovědnosti na místní úrovni
- administrativního správního dohledu nad činností územních celků,
- právní ochrany místní samosprávy.

7.7 Systémové uspořádání sociální správy v ČR

V České republice platí směs předpisů z dob do roku 1989 a předpisů nových. Do roku 1989 platil zákon o sociálním zabezpečení, který kromě nemocenského pojištění zaměstnanců zastřešoval všechna odvětví důchodového zabezpečení, některá odvětví nemocenského zabezpečení a sociální péči v užším pojetí. Po roce 1989 byly přijaty zákony, které na jedné straně posílily pojetí sociálního zabezpečení tím, že zavedly pojistné na sociální zabezpečení a organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ale na druhé straně ze sociálního zabezpečení vyčlenily důchodové pojištění a státní sociální podpory, zavedly koncepci životního minima a vše, co s ní souvisí. Tím byla nastartována sociální reforma.

I když používáme přezívající pojem sociální zabezpečení, budeme se v této kapitole zabývat správou sociálního pojištění – důchodového pojištění a nemocenského pojištění. Pod pojem sociální zabezpečení tedy budeme zahrnovat jen odvětví sociálního pojištění.

Zaměstnání	Zdravotnictví	Sociální zabezpečení	Záchranná sociální síť
podpory v nezaměstnanosti	zdravotnické pojištění	důchodové pojištění nemocenské pojištění penzijní připojištění	státní sociální podpora sociální pomoc (životní minimum)
služby úřadu práce bezpečnost při práci	hygienické služby	sociální služby služby v zaměstnání	sociální služby

Shrnutí kapitoly

V Evropě se vedle sebe uplatňují různé přístupy k sociální správě. Liší se zejména mírou decentralizace a způsoby financování. V České republice právě probíhá reforma veřejné správy, která by měla tuto správu decentralizovat a diverzifikovat zdroje financování.



Otázky k zamyšlení

1. Co rozumíme formálními a neformálními sociálními systémy?
2. Jak můžeme dělit systémy sociální správy?
3. Jak se liší jednotlivé struktury sociální správy?
4. Jaké základní prvky tvoří soudobé systémy sociální správy v Evropě?
5. Jaký vliv mají mezinárodní struktury na vývoj systémů sociální správy v Evropě?
6. Jaké systémové uspořádání sociální správy platí v ČR? Vyberte si konkrétní kraj a na příkladu tohoto kraje rozeberte strukturu, financování, personální zajištění, efektivnost poskytování služeb a současné problémy.



POT

1. Pojmy: kvalita života, sociální úroveň, životní úroveň, sociální rozvoj a růst
2. Chudoba v Evropě, v ČR
3. Dlouhodobá nezaměstnanost v Evropě, v ČR
4. Sociální rozvrstvení v české společnosti
5. Problém etnických menšin v ČR
6. Kriminalita mládeže v ČR
7. Zneužívané a zanedbávané děti v ČR
8. Rozvodovost v Evropě a v ČR
9. Diskriminace žen v ČR, postavení mužů a žen ve společnosti
10. Stav ekologického prostředí
11. Problém stárnutí společnosti



7. Soudobé systémy sociální správy

Je možno si zvolit i jiná témata týkající se aktuálních sociálních problémů společnosti, která je nutno konzultovat předem se vyučující.

Rozsah práce bude upřesněn na konzultacích. Práci odevzdáte do 30.4. v písemné podobě vyučujícímu na Katedru veřejné ekonomie. Po úspěšném ohodnocení POT se budete moci přihlásit ke zkoušce.

Shrnutí

Sociální politika řeší především sociální rizika, které vznikají ve společnosti. Sociální problémy mohou vzniknout z různých příčin. Proto existuje zabezpečení proti těmto rizikům – ať je to riziko chudoby, kriminality, sociální stratifikace, problém stárnutí a seniorů, dlouhodobá nezaměstnanost, problém etnických menšin. Moderní společnost a její rozvoj sebou nese i spoustu nových sociálních problémů. Sociální systémy reagují na tato rizika a v rámci společenských postojů hledají vhodné nástroje k řešení.

Předmět „Základy sociální politiky“ je koncipován tak, aby jednak definoval sociální problém ve společnosti a zároveň provokoval Vaše myšlení k hledání vazebností na vše podstatné, co s tímto sociálním problémem souvisí. Na ty jevy a procesy, které ekonomiku ovlivňují a které jsou ekonomikou ovlivňovány. Jedná se o předmět, který nemá ryze ekonomický charakter, ale který hledá právě ekonomické nástroje, jak tyto společenské problémy řešit.

I když v tomto předmětu se vám nabízí považovat ekonomické jevy a procesy za podstatné, přesto je nutné tyto ekonomické procesy chápat jako ty, které rozhodujícím způsobem ovlivňují a v řadě případů zcela podmiňují všechny ostatní jevy a procesy, zvláště pak sociální a politické.

Předkládaná učebnice chce napomoci k chápání souvislostí mezi sociálními problémy ve společnosti a následně řešením na ekonomickém základě. Klade si za cíl vyprovokovat vás k chápání těchto závislostí a vazeb, které se budou v dalších navazujících předmětech konkretizovat.

Studijní opora Vám nabízí jak konkretizaci a analýzu vybraných problémů, tak úvod do sociální politiky, který zahrnuje především základní stavové prvky a základní údaje o sociální správě. Další analýza vybraných sociálních problémů je v zadání POTu, téma které záleží na Vašem výběru a úrovni zpracování.

Věřím, že po prostudování textu budete mít přece jen širší rozměr pohledu na sociální problémy, s kterými se v běžném životě setkáváte a dokážete lépe pochopit vazebnost mezi sociálním a ekonomickým procesem. Je nutno si uvědomit, že ekonomika má především obrovskou odpovědnost za celkový charakter a vývoj společnosti, tedy za kvalitu našeho života.

Glosář

D

Diskriminace na trhu práce – dostávají-li lidé za stejnou práci odlišné mzdy. Příčinou je relativně nižší poptávka po pracovnících některých skupin (ženy, mladiství, Romové), vyplývající ze zprostředkované zkušenosti zaměstnavatelů s jejich pracovním chováním.

H

Hospodářská politika – politika státu, při níž nositelé hospodářské politiky používají nástroje hospodářské politiky k ovlivňování ekonomického a sociálního vývoje v zájmu širších společenských cílů. Je formulována na základě určité hospodářsko-politické koncepce a vychází z určitého směru ekonomického myšlení.

Human development index – zachycuje rozvoj lidských kvalit v hospodářském systému. Je složen ze tří částí: HDP na hlavu, úroveň lidského kapitálu a střední délka života. Jeho hodnoty jsou publikovány ve Zprávě o lidském rozvoji OSN.

Ch

Chudoba – hmotná nouze a deprivace. Oficiální kritérium pro vymezení chudoby vychází z analýz socio-ekonomických informací o souborech domácností. Vy vyspělých zemích je chudoba chápána jako relativní a je stanovována hranice chudoby, která je podkladem pro vyplácení sociálních dávek, popř. ke stanovení minimální mzdy, minimálního starobního důchodu apod.

K

Korporativní stát – je institucionální uspořádání státu, kde významnou roli při koncipování hospodářské politiky sehrávají velké korporace, hospodářské svazy a zájmové skupiny.

L

Liberální stát – je založena na přesvědčení, že všechny základní ekonomické problémy jsou lépe řešeny trhy než vládami. I když připouští některá selhání trhu, ze závažnější považuje vládní selhání při snaze regulovat ekonomiku.

Lidský kapitál – forma kapitálu, vznikající investicemi do vzdělání a zdraví. Investice mají většinou charakter nákladů příležitosti (např. obětované mzdy studenta na vysoké škole) a lze na ně aplikovat standardní teorii racionálního investičního rozhodování: člověk porovnává náklady do svého lidského kapitálu s očekávanými výnosy (zvýšením mzdy, prodloužením aktivního života).

M

Migrace – přestěhování, změna trvalého či obvyklého místa pobytu, se kterou souvisí vybudování života na jiném místě.

Mikrocensus – výběrové šetření organizované v intercenzálním období jako doplněk sčítání lidu. Poskytuje nejen základní demografické údaje, ale i informace o příjmové a sociální struktuře domácností.

S

Sociálně-tržní hospodářství – koncepce německého ordoliberalismu. Pojem (Soziale Marktwirtschaft) pochází od A. Mullera-Armacka, popularizován německým kancléřem l. Eduardem. Zdůrazňuje odpovědnost státu za své obyvatele, je řádem spojujícím individuální svobodu a sociální jistotu garantovanou státem zejména v podobě sociálního pojištění, které má v Německu tradici již z dob kancléře Bismarcka.

Sociální politika – oblast hospodářské politiky, jejíž cílem je zmírnění sociálních tvrdostí, které provázejí tržní hospodářství a konkurenci.

Sociální zabezpečení – zahrnuje vedle sociálního pojištění také sociální podporu a sociální pomoc.

Stát blahobytu (welfare state) – institucionálně zakotvený systém sociálních programů vycházející z myšlenky, že sociální podmínky lidí jsou i věcí veřejnou. Každému se dostává společensky uznané minimum podpory. Společenská solidarita má podobu přerozdělování prostřednictvím veřejných rozpočtů.

Statistika rodinných účtů – základní a nezastupitelný zdroj informací o příjmech a výdajích rodiny. Zjišťování se provádí metodou pravidelného zápisu veškerých příjmů a výdajů zpravodajských domácností, metodou jednorázového dotazu na výši příjmů a výdajů, popř. kombinací obou postupů.

Subsidiarita – jeden ze základních principů sociální politiky. Žádoucí a mravné je, aby si člověk, který se ocitl v tíživé sociální situaci, nejprve pomohl sám. Nemá-li tuto možnost, nastupuje solidarita rodiny. A není-li ani to možné, nastupuje společenská solidarita – nejprve obec a až potom stát.

Z

Zájmové skupiny – skupiny lidí společných ekonomických zájmů (odborníky, profesní komory), prosazující je prostřednictvím politických tlaků.

Rejstřík

B

bezdomovci, 15, 28, 51, 53

D

diskriminace, 15, 45, 50–52, 111, 113, 126, 127

E

etnické menšiny, 52
evidence problému, 15

H

homogenizační funkce, 105
hospodářská politika, xii, 79, 80, 82, 87, 104, 132

Ch

chudoba, iii–v, 15, 27, 44–56, 62, 90, 97, 98, 104, 106,
110, 111, 120, 125, 127, 130, 132

I

interpretace problému, 15

K

kriminalita, xii, 15, 16, 28, 52, 106, 127, 130

L

liberální stát, 132

M

migrace, 51, 71, 132

N

nerovnost, 15, 28, 37, 44, 45, 51, 52, 58–60, 64, 67, 68,
72, 73, 78, 95, 96, 98, 103, 104
nezaměstnanost, iii, xii, 15, 16, 33, 34, 40, 44, 48–54,
71, 72, 80, 90, 102, 106, 107, 119, 124, 125,
127, 130

P

právo, 34, 59, 60, 67, 78, 86, 87, 93, 101, 108, 110–112,
120, 122, 124, 125
preventivní funkce, 106
princip participace, 101
princip sociální solidarity, 99
princip sociální spravedlnosti, 95
princip subsidiarity, 100, 125

R

rasismus, 51, 52
rozdělovací funkce, 103
rozvodovost, 127

S

sociální mobilita, 71
sociální nerovnost, 15, 37, 60, 72, 96
sociální politika, iii–v, xii, 15, 27–29, 33, 37–40, 44, 48,
56, 59, 76–81, 84–99, 101–103, 105–107,
109, 110, 112–114, 116, 121–124, 130, 132
sociální problém, iii, iv, xii, 14–17, 20–22, 44, 53, 84,
90, 104, 107, 130
sociální program, 15, 88, 107, 108
sociální správa, 78, 119, 120, 122
sociální stát, iv, v, 32–41
sociální stratifikace, iv, v, 58, 60, 73, 130
sociální struktura, 34, 58, 59, 73, 86

společenský jev, 15
stáří, 33, 34, 44, 46, 50, 51
stimulační funkce, 106
struktura, 22, 23, 34, 56, 58–61, 63, 72, 73, 127

V

veřejné mínění, 16, 18, 20, 21
veřejné slyšení, 90

W

welfare state, 32, 33, 35, 36, 39, 41, 76, 132

Literatura

- [1] TOMEŠ, I. A KOL.: *Sociální správa*. Portál, s.r.o., Praha 2002.
- [2] KREBS, V. A KOL.: *Sociální politika*. ASPI, Praha 2002.
- [3] MATOUŠEK, O.: *Rodina jako instituce a vztahová síť (studijní texty)*. Nakladatelství SLON, Praha 1997.
- [4] POTŮČEK, M.: *Sociální politika*. Sociologické nakladatelství SLON, Praha 1995.
- [5] SIROVÁTKA, T., ŘEZNÍČEK, I.: *Dlouhodobá nezaměstnanost a záchranná sociální síť*. Brno 1995.
- [6] RABUŠIC, L.: *Kde ty všechny děti jsou? – porodnost v sociologické perspektivě*. SLON, Praha 2001.
- [7] VEČEŘA, M.: *Sociální stát – východiska a přístupy*. SLON, Praha 1995.
- [8] MUSIL, L.: *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Nakladatelství Doplněk, Brno 1996.
- [9] MAREŠ, P. A KOL.: *Dávky sociálního státu – nastavení systému (jeho ekonomická i sociální efektivita a sociální konsekvence pro klienty sociálního státu i společnost)*. MU FSS a nakladatelství Georgetown, Brno 2001.
- [10] SIROVÁTKA, ED.: *Mensšiny a marginalizované skupiny v České republice*. MU FSS a nakladatelství Georgetown, Brno 2002.
- [11] Sborník prací FSS, sociální studia 9: *Sociální inkluze*, MU Brno 2003.
- [12] KONOPÁSEK, Z.: *Estetika sociálního státu*. GplusG 1998.
- [13] VEČERNÍK, J.: *Zpráva o vývoji české společnosti 1989 — 1998*. str. 363, Academia Praha 1998.
- [14] VEČERNÍK, J.: Střední vrstvy v české transformaci. *Sociologický časopis*, 1999– č. 1, ročník 35.
- [15] ŠANDEROVÁ, J.: *Sociální stratifikace. Problém, vybrané teorie, výzkum*. Praha, Karolinum 2000.
- [16] MADĚJŮ P., VALACHOVÁ K.: *Nerovnost, spravedlnost, politika. Česká republika 1991/1998*. Praha: Sociologické nakladatelství 2000.
- [17] *Ekonom*
- [18] *Sociální politika*
- [19] *Sociologický časopis*
- [20] *Pohledy*

Internetové zdroje

- [21] www.vupsv.cz – server Výzkumného ústavu Ministerstva práce a sociálních věcí
- [22] www.mpsv.cz – server Ministerstva práce a sociálních věcí
- [23] www.vlada.cz – vláda
- [24] www.ssz.mpsv.cz – Správa služeb zaměstnanosti
- [25] www.cssz.cz – Česká správa sociálního zabezpečení
- [26] www.iHNed.cz – server Hospodářských novin, Ekonomu a dalších odborných časopisů nakladatelství Economia a.s.



Masarykova univerzita v Brně
Ekonomicko-správní fakulta
Centrum distančního a celoživotního vzdělávání

Základy sociální politiky

Distanční studijní opora

Ing. Mirka Wildmannová, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2005

Technický redaktor: Martin Vlasák
Metodická spolupráce: Ing. Vladimír Žítek

1. vydání, 2005 náklad 90 výtisků
AA – 7,00 VA – 7,15 139 stran
Tisk: Tiskárna BonnyPress, Heinrichova 16, Brno 602 00
Pořadové číslo 4108/ESF–9/05–17/99
ISBN 80–210–3652–4

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou
v redakci vydavatele.

