

SOCIÁLNÍ STÁT I.

Libor MUSIL

Katedra sociální politiky a sociální práce

FSS MU

SOCIÁLNÍ STÁT: OTÁZKY K LITERATUŘE K TÉMATU 1,2 A 3 A K TESTU 1**DEFINICE ...**

Co je obecným definičním znakem, který umožňuje spolehlivě odlišit společnosti, v nichž byl zaveden sociální stát, od společností, v nichž sociální stát zaveden nebyl?

Které jsou základní definiční znaky existence sociálního občanství?

Čeho zárukou jsou podle Marshalla "občanská", "politická" a "sociální" práva občanů?

Jaká byla posloupnost vývoje a institucionalizace občanských práv podle dvou známých modelů a ve kterých zemích byly tyto modely identifikovány?

Co je to komodifikace?

Co je to dekomodifikace?

Jaké typy sociálních dávek nebo služeb nemají, navzdory oprávnění občanů k jejich poskytnutí, výraznější dekomodifikační efekt?

Jaký je dekomodifikační efekt uvedených typů sociálního státu, ve které zemi jednotlivé typy převažují, a jaké jsou důvody, které u jednotlivých typů vedou k úrovni dekomodifikace, která je jim vlastní?

Jaký je vztah mezi uzákoněním sociálních práv a dekomodifikací?

PROSTŘEDKY ...

Ve kterých sociálních situacích (událostech) se dnes občané většiny společností se zavedeným sociálním státem těší právně kodifikovaným způsobům podpory?

Jaký je rozdíl mezi financováním sociálních výdajů z veřejných rozpočtů a z pojistných fondů?

Jaký je rozdíl mezi fondovým a průběžným systémem pojištění?

V čem - viděno z hlediska poplatníků a příspěvů - spočívá hlavní rozdíl mezi daněmi a zákonnými příspěvky na pojištění?

Co je to "sociální zabezpečení"?

Na čem je založena tzv. absolutní metoda určování životního minima?

Na čem je založena tzv. relativní metoda určování životního minima?

Co je kritériem absolutní deprivace?

Co je kritériem relativní deprivace?

Co je kritériem absolutní a relativní deprivace?

Co je to tzv. 'past chudoby'?

Které změny v sociální legislativě vedly v USA v šedesátých letech ve svém souhrnu ke změně rodinného a pracovního chování mladých lidí a v čem spočívala podstata jejich souhrnného účinku?

Které dva bezprostřední účinky mělo zavedení pravidla „třiceti a jedné třetiny“ v šedesátých letech v USA?

SUBJEKTY

Co je to sociální problém?

Co je jádrem sociálních programů?

Co je účelem tzv. průřezových institucí?

Jaké zájmy hájili během vyjednávání o universálních "lidových důchodech" ve Švédsku sociální demokraté, farmáři, státní úředníci, obce, zástupci státní pokladny a liberálové?

Které okolnosti vedly ke vzniku „historického kompromisu“ ve Švédsku 30. let?

Co bylo obsahem „historického kompromisu“ ve Švédsku 30. let?

Ve kterých významech je používán pojem "welfare mix"?

Co je jádrem principu kvazi-trhu?

V čem by měl být kvazi-trh efektivnější než jednodimenzionální systém státní produkce blahobytu?

O které statusy se může opírat oprávnění občana sociálního státu na sociální zabezpečení?

Proč je status zaměstnance podle Konopásky příliš nejistouází pro přiznání nároku na sociální zabezpečení?

Proč je status občana podle Konopásky příliš rigidní pro stanovení nároků na sociální zabezpečení v průběhu celého života jedince?

#

Které krajní (extrémní) typy vymezují škálu možných modelů vztahů mezi centrem a periferií z hlediska množství a postavení subjektů (organizací), které se účastní na realizaci určité strategie (policy)?

Jak je možné řešit problémy koordinace organizací, které při realizaci strategie (policy) spolupracují na místní nebo regionální úrovni?

Popište rysy práce "terénního úředníka" (street-level bureaucrat)?

Jaký má situace "terénního úředníka" (street-level bureaucrat) vliv na jeho postoj k vládním strategiím, které má uskutečňovat?

Jak vnímají "terénní úředníci" (street-level bureaucrats) ostatní zaměstnance úřadů sociálního zabezpečení?

Které rysy charakterizují účast kvalifikovaných specialistů ("professionals") v procesu implementace strategií sociální politiky?

Co může být příčinou nejasnosti cílů strategie sociální politiky v očích jejich realizátorů?

Jaké důsledky může mít nejasnost cílů a problematičnost hodnot strategie sociální politiky pro její realizaci?



STUDIJNÍ TEXTY

MILOŠ VEČEŘA

SOCIÁLNÍ

VYCHOVÁČSKÁ
A PRÍSTUPY

4.1. Společenské souvislosti vzniku sociálního státu

Vystižení sociálního státu je obvykle spojeno s hledáním společenských souvislostí, za kterých sociální stát vzniká, společenských situací, které si nepřímou výmencí jeho vznik, ale až umíme jeho počátky do období začátků kapitalismu (jako např. Rosanvallon), nebo je typicky zlozdrině 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 přímou nejen do dělníků a organizace práce (práce přestala mít přirozený rytmus přírody a individuální volnosti pracovního tempa, změnil se styl práce a její děba, vytvořil se trh práce), ale i do mezilidských vztahů (zejména narůstala tradice mezilidských vazeb, 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 narůstaly i tradici struktury sociální solidarity, které tvořily základ sociální ochrany proti sociálním rizikům, a to rodinné, cechovní solidarity a církevní a obecní charitativní aktivity. Sociální mobilita a urbanizace zvláště, stejně jako vyhánění individualismu, tuto situaci ještě dále umocnily. Sociální stát se v této společenské situaci stává nezbytností — má kompenzovat jednostrannou existenci závislosti jedince na trhu práce. Klasik teorie welfare state R. M. Titmuss (1969: 42 an) v této souvislosti přiznává konstatuje, že industriální společnost vyvíjí spolu s rozbitím starých etnických zákonů řadu „stavů závislosti“ jedince, vyplývajících

— z přirozené závislosti (dělníci, stáří),
— z fyzické a psychologické nemoci nebo neschopnosti,

— z kulturně (společensky) deteminované závislosti (nezaměstnanost, potřeba vzdělání apod.).

Člověk 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 akumuluje zvláště v období výrazných společensko-politických změn.⁵⁴ S tímto názorem koresponduje Giddensův posudek o kanadním vlivu války na rozvoj welfare state:⁵⁵

Industriální společnost se tedy stává společenským substrátem, na kterém vyrůstá welfare state. Proces industrializace čítá 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 níž by industriální proces nebyl možný. Proti „logice industrialismu“, 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. Odpověď 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

zámk tradičních sociálních institucí stejně jako vyvíjení veřejných sociálních aktivit představovaly dlouhodobější proces. Potřeba institucionalizované sociální politiky se totiž aktualizovala také v souvislosti s růstem úrovně národních minim (životního minima), které už tradici sociální solidarity nebyla schopna kompenzovat. Potřeba i nutnost sociálního státu v moderní industriální (resp. postindustriální) společnosti je zřejmá.⁵⁶

Sociální stát vzniká jako odpověď na problémy vývoje kapitalismu. Jedním okruhem problémů, na které sociální stát „reaguje“, jsou zmiňované 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 zpzdění vyvíjení sociálního státu.

Výrazná politická mobilizace společnosti, zejména dělnické třídy, ve druhé polovině 19. století měla nejen přímý vliv na oblast politických a sociálních vztahů, promítající se i do oblasti rozšiřujících se politických a sociálních práv, ale nepřímou ovlivňovala také ochotu vládnoucích vrstev ke kompromisům a vsíleným opatřením jako reakci na rostoucí politický tlak. Jejím důsledkem byla i skutečnost, že německý a rakouský konzervativní absolutismus, reprezentovaný konzervativními reformátory Bismarckem a von Thadden, ve snaze zbrzdit demokratizaci společnosti a zpomalil proces formování dělnické strany zahájil novátorskou etapu vyvíjení prvních pojišťovacích systémů a politiků základní kamery výstavby sociálního státu.

V předchozím textu uvedené spektrum faktorů, které vedly k utváření sociálních států, lze shrnout takto:⁵⁷

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 velikých měst a městského způsobu života);
- c) vytvoření vrstev nárůstající zemědělských dělníků, bezzemků;
- d) požadavků na kvalifikovanou, gramotnou a společlivou pracovní sílu;
- e) vlnění nezaměstnanosti jako sílnace, 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 měnění se sociální struktura*. Industrializace byla doprovázena rychlým růstem počtu obyvatelstva a dalšími sociálními změnami:

- a) měnil se formy rodiny a způsob života v územní komunitě;
- b) narůstá rozdíl mezi těmi, kteří pracují a kteří nepracují;
- c) klesá dětská úmrtnost a rostie postupně délka lidského života;
- d) neparticipování na trhu práce znamená budoucí nepřiznivý dopad na jedince (např.

⁵⁴ T. H. Marshall v této souvislosti zajímavě přirovnává britský sociální systém po 2. světové válce k sociálnímu systému před industriální revolucí, tedy v předvečer zásadních změn sociální politiky. (Viz Marshall 1961: 285).

⁵⁵ Cit. podle Esping-Andersen 1990: 1.

⁵⁶ Podle Rosanvallon (1981: 22) je budoucnost sociálního státu spojena se sociologickou budoucností společnosti — čím izolovanější jedinec, tím více je zapotřebí sociálního státu.

⁵⁷ Shrnutí vychází z upraveného schématu Ch. Pierson (1991: 13).

v případě stáří, nemoci apod.).

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

a) vyšší vnitřní soudržnost a konsenzus;

b) centralizace vládnoucí moci;

c) rozvoj profesionálního státního aparátu;

d) rozvoj státních kompetencí prostřednictvím nových technik státního dohledu a rozvíjených 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.

4.2. Faktory ovlivňující vývoj sociálního státu

Sociální státy ovšem nexistují v jedné standardní a unifikované podobě. Vývoji struktury, obsahu a dynamiky sociálních států je determinován řadou faktorů, které ve vzájemné interakci profilují jedinečnost každého sociálního státu. K jejich nejprůpracovanější klasifikaci patří výčet Vladimíra Ryšara,³⁸ českého autora publikace 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 vývojové instituce, g) sociálněpsychologické 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 lze za základní považovat čtyři faktory:

— socioekonomický rozvoj; zejména industrializace a 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, přenesení instituce napříč kultur.

4.3. Vývojové etapy sociálního státu

Pro většinu lidí je vznik sociálního státu spojen s obdobím bezprostředně navazujícím na konec 2. světové války. V anglosaských zemích je tento názor navíc podpořen faktem, že anglický termín *welfare state* vznikl v souvislosti se systémem sociálního pojištění vypracovaným lordem Williamem Beveridgeem v roce 1942. V období po roce 1945 prodě-

lal sociální stát skutečně grandiózní rozvoj, který někteří označují za jeho „zlatý věk“ (Golden Age). Němčetě historie sociálního státu je podstatně delší a lze ji začít datovat od 80. let minulého století až do současnosti. Sociální stát má tedy za sebou stoletý vývoj od průkopnického období prvních pojišťovacích systémů až do současné etapy, která bývá charakterizována jako období krize sociálního státu. Vývoj v jednotlivých státech byl ovšem velmi nerovnoměrný; rozdílné byly jak začátky sociálního zabezpečení, tak dynamika dalšího vývoje. Pro lepší představu je uveden v tabulce č. 1 přehled začátků sociálního pojištění ve vybraných státech.³⁹ Jsou zde udány roky, ve kterých bylo zavedeno dobrovolné nebo povinné pojištění ve čtyřech základních pojišťovacích typech řízk (pracovní úraz, nemoc, stáří a nezaměstnanost), a dále rok, kdy byly zavedeny roční přídávky. Právní úprava pojištění řízk je uvedena rokem vydání zákona za předpokladu, že pojištění se týkalo většiny průmyslových dělníků, a to jak v případě dobrovolného, tak i povinného pojištění. Zemědělské dělníci byli účastníky pojištění obvykle až s velkým časovým zpožděním.

Tabulka č. 1: Přehled začátků sociálního pojištění a rodných přídavků

Stát / pojištění	pracovní úraz dobrovolné povinné	nemoc dobrovolné povinné	penze dobrovolné povinné	nezaměstnanost dobrovolné povinné	rodné přídávky
Belgie	1903	1894	1900	1907	1930
Dánsko	1898	1892	1891	1907	1952
Finsko	1895	1963	1937	1917	1948
Francie	1898	1898	1895	1910	1914
Itálie	1898	1886	1898	1919	1919
Německo	1884	1883	1889	1927	1954
Nizozemsko	1901	1913	1913	1916	1949
Norsko	1894	1909	1936	1906	1938
Rakousko	1887	1888	1927	1920	1946
Svédsko	1901	1891	1913	1934	1921
Švýcarsko	1911	1911	1946	1924	1947
Velká Británie	1906	1911	1908	1911	1952
Austrálie	1902	1945	1909	1945	1941
Kanada	1930	1971	1927	1940	1944
Nový Zéland	1900	1938	1898	1938	1926
USA	1930		1935	1935	

Pozn.: U nímnevovojsající členů OECD není uváděn druh pojištění, často šlo o pojištění dobrovolné.

Začátky pojišťovacích schémat na území dnešní České republiky byly totožné s vývojem v Rakousku-Uhersku.⁴⁰ Po osamostatnění dosáhla naše první republika v sociální oblasti velké pokroky. Bezprostředně po skončení 1. světové války byly přijaty zákony o podpoře v nezaměstnanosti, osmluhodnové pracovní době a o vyplácení penzí válečným invalidům a pozůstalým po padlých. V roce 1924 bylo reformováno nemocenské pojištění a zavedeno invalidní a starobní pojištění dělníků zaměstnaných v soukromém sektoru. Nástup hospodářské krize začátkem 30. let zbrzdil rozšíření povinného sociálního

³⁸ Údaje tabulky jsou převzaty z: Flora — Heidenheimer (1987: 59) a Pierson (1991: 108).

³⁹ Podrobně se historii sociální politiky v hlavních průkopnických státech (Německo, Švédsko, Velká Británie a Rakousko-Uhersko) i na území dnešní České republiky zabývá Martin Podtáček (1995: 12 nn.).

ho pojištění proti všem základním sociálním rizikům na co největší okruh pojištěnců. Po 2. světové válce byl celý náš systém sociální politiky reformován a vyznačoval se zejména těmito znaky:

— vycházel ze systému plně zaměstnanosti,

— základním a monopolním subjektem sociální politiky se stal stát,

— k vyplácení sociálních dávek byla prosazována univerzální schémata.

Obecně lze vývoj sociálního státu ve vyspělém světě etapizovat do šesti základních období vystupujících a charakterizujících v základních tendencích vývojové změny jak celkové, tak i v jednotlivých konkrétních sociálních sférách:

1. Období experimentálních počátků (80. léta 19. století — 1930)

Navazuje na období chudinských zákonů a podpor snahou o vytvoření základních pojišťovacích schémat (pojištění úrazové, nemocenské, penzijní a v nezaměstnanosti), a to na základě dobrovolnosti s postupným přechodem na obligatorní bázi (některá schémata ovšem byla již od počátku povinná: v Německu, Rakousku, Británii a Itálii). Počátky sociálního státu se opožďily v zemích se silnou liberální tradicí (zejména v USA a Kanadě).

2. Období konsolidace (1930 — 2. světová válka)

Velká hospodářská krize na začátku 30. let znamenala velký obrat v sociální politice tím, že prosadila nebo urychlila přijetí opatření, která by se jinak jen obtížně prosazovala. Zejména ve Spojených státech se prezidentu F. D. Rooseveltovi podarilo k překonání hospodářské krize prosadit hospodářský a sociální program *New Deal* (*Nový údel*), který byl realizován roku 1933. Jeho jádrem byla politika státního intervencionismu kontrastující s dosavadním téměř neomezeným ekonomickým liberalismem. Obdobně i v dalších zemích se prosadily názory zdůrazňující roli státu nejen v hospodářské, ale i v dalších oblastech. Je třeba v této souvislosti připomenout zejména *Karla Ginnara Myrdala*⁶¹ (1898—1987), velkého švédského sociálního myslitele, ekonomu a politika, nositele Nobelovy ceny (1974), který se ve 30. letech podílel na studii řešících nepřítivnou sociální a demografickou situaci Švédska a stal se spolunautorem konceptu švédského sociálnědemokratického sociálního státu, realizovaného ve 40. letech. Je třeba zmínit i o *Johnu Maynardu Keynesovi* (1883—1946), jednom z největších anglických ekonomů, který se po analyze hospodářské krize 30. let stal zastáncem státem regulované ekonomiky. Pro oblast sociální politiky má význam zejména jeho přístup k problémům nezaměstnanosti (práce Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz z roku 1936). Na rozdíl od názorů liberálů nejde podle Keynesa v případě nezaměstnanosti o vyhlášení se práci vůbec nebo o neochotu pracovat za nepřijatelných (zvláště mzdových) podmínek. Projevují se zde totiž dvě rozhodující příčiny masové nezaměstnanosti, a to technologické pokroky vytláčující živou práci a chronicky nedostatek poplatky v důsledku zejména nestabilně kypící síly obyvatelstva. Přetihou vysoké nezaměstnanosti je tedy chybějící peněžní a fiskální politika státu spojená s krácením veřejných výdajů v době hospodářské recese. Sociální stát realizující státní intervenci proto nelze chápat negativně, ale naopak jako pozitivní faktor ve vztahu k nezaměstnanosti, neboť svými sociálními dávkami zvyšuje efektivní koupěschopnou populávku a rovněž zvyšuje počet pracovních míst.⁶² Tento pohled na nezaměstnanost převzal i lord Beveridge a usiloval státními zásahy o dosažení plně zaměstnanosti. Někteří autoři označují sociální stát jako keynesiánský stát.

Období do 2. světové války přineslo rozvoj sociálního zákonodárství a snahy o jeho unifikaci, došlo k integraci sociálních výdajů, sociální politika (zejména v oblasti neza-

městnanosti) se stala aktuální a sociálně cílívou. I když přijatá sociální opatření měla v řadě států jen skromný efekt, někteří autoři zdůrazňují, že tyto změny položily základ rozmachu sociálního státu po 2. světové válce.

3. Sociální přestavba (1945—1962)

V tomto období byly položeny základy moderních sociálních států — vytvořeny základní sociální instituty a základní sociální legislativa. Bylo možné lézt ze změny myšlení po velké hospodářské krizi a z důsledků období válečných útrap, skromnosti a nouze, na něž navázalo období poválečného entuziasmu a národního konsenzu (pocitu sounáležitosti) ve prospěch nové sociální politiky. Vzorově lze toto období ilustrovat na Velké Británii i přes její liberální tradici. Významnou roli při formování britského welfare state sehnal lord *William Henry Beveridge* (1879—1963). Již v roce 1911 se setoužil o zavedení prvního povinného pojištění v nezaměstnanosti na světě. Jeho hlavní přínos je však třeba spojovat se 40. lety, kdy zavřel své celoživotní dílo vytvořením odvížně, všem dostupné, přiměřené a integrované soustavy sociálního pojištění, která významně ovlivnila sociálněpolitické myšlení 20. století, i když paradoxně více v zahraničí než v samotné Velké Británii.⁶³ Pozorně na toto soustavně je, že sociální dávky i příspěvky na pojištění byly v duchu liberální tradice navrženy v *Jednotné výši* (*Flat rate*), aby neodrazovaly od snahy spojit a postarat se o sebe. Beveridgeem vytvořený systém sociálního pojištění byl pouze jednou ze součástí politiky vedoucí k obecnému welfare (sociálnímu blahu). Poskytoval ochranu pro každého jedince „od kolébky do hrobu“, a to zejména

— zabezpečením existenčního minima (proti chudobě),

— vytvořením Národní zdravotní služby hrzené z daní,

— politikou plně zaměstnanosti a příspěvků v nezaměstnanosti,

— rozvojem školství,

— příspěvků na bydlení.

Faktická realizace reformy navržané Beveridgeem v roce 1942 však nastala až v období laboristické vlády po skončení 2. světové války.

V období sociální přestavby došlo k iniciaci sociálních reforem, které položily základ konzistentního sociálního státu vycházejícího z myšlenky sociálního občanství. Při rychlé rostoucí produktivitě hospodářství však byly v tomto období mzdy a sociální dávky nízké, což pak umožnilo jejich podstatný růst v dalším časovém období.

4. Sociální expanze (1962—1973)

V tomto období došlo k bezpečnostnímu růstu životní úrovně a sociálního zabezpečení občanů. Šlo o velmi štědré období sociálního státu s podstatným růstem obecného blahobytu a nízkou mírou nezaměstnanosti. Výrazně se zvýšil podíl veřejných sociálních výdajů na hrubém národním produktu. Vyspělé společnosti se stávají společnými střednicích vstev, klesá podíl dělníků a i nižší sociální vrstvy přebírají středostavovský životní styl. Tuto etapu štědrého a bezstarostného sociálního státu bývá často nazývána „zlatým věkem“ sociálního státu.

5. Stagnace (1973—1980)

Ropná krize vyvolala v 70. letech dlouhodobou hospodářskou a fiskální krizi. Současně však v tomto období pokračoval zavádění, ale novou situací již hospodářsky nepodložený růst veřejných sociálních výdajů. Výdaje zaznamenávaly i nadále meziroč-

⁶¹ Podrobně se jeho významem zabývá Potáček (1995: 15 an.).

⁶² Viz také podrobný výklad Beveridgeovy reformy v práci Potáčka (1995: 19 an.).

ní pravidelný indexový nástroj, který bylo obtížné omezovat (typicky např. výdaje na zdravotnictví). Bylo třeba pokrytí i nové výdaje, zejména na podpory v nezaměstnanosti. Sociální státy se postupně dostaly do krize, kterou se dosud nepodařilo zcela překonat.

6. Rekonceptualizace sociálního státu (1980—dosud)

Toto období je charakterizováno rozsáhlou nutnou redukcí sociálních programů, hledáním nových mechanismů sociálního státu, reformující jeho obsah i činnost. Těto problémy se dotýkají všechny současné studie sociálního státu.

4.4. Současná krize sociálního státu

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

1. *Neuměrný růst nákladů.* Ide o skutečnost nejzřejmější a zcela hmatatelnou. Dvě třetiny krize s sebou přinesly dosud největší hospodářskou recesi, kdy roční přírůstky HNP činí u většiny vyspělých států pouze 1—3 % ročně (na začátku 90. let nedošel 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 bariéru ekonomického růstu. Welfare state se kritikami zdá být příliš drabý, zpomaluje hospodářský růst a působí destabilizačně na hospodářství. Je označován za neuměrně 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 stávající systém redistribuční činní mechanismus sociálního státu nepřiměřeným a těžkopádným. Jenom tím mu může zajistit efektivnost a transparentnost. Navíc zaměšnávat obrovský počet úředníků, které by tím eliminovat bez větších společenských dopadů. Vlastní byrokratický aparát podle některých názorů spotřebuje pry až polovinu prostředků uvolněných pro sociální účely. Welfare state pry slouží především k vytvoření prakticky uvolněných pro sociální účely. Welfare state pry slouží především k vytvoření in-covenčních míst pro střední třídu a využívají (resp. zneužívají) ho nejvíce ti, kteří mají income, a ne ti, kteří to skutečně potřebují. Pod váhu těchto argumentů klesá důvěra formace, a ne ti, kteří to skutečně potřebují. Pod váhu těchto argumentů klesá důvěra obyvatelstva v efektivnost institucí sociálního státu. Nizká efektivnost způsobující růst nákladů navíc znemožňuje u některých sociálních služeb plně pokrýt poplatky, která má naopak, zejména při bezúplatnosti některých služeb, tendenci neuměrně sloupat (převís poplatky). Tyto sociální služby se pak stávají obtížně dostupnými, což je pochopitelně zdrojem kritiky.⁴⁴ Sociální stát tedy prožívá krizi své efektivnosti.

3. *Ztráta sociálního konsenzu.* Sociální konsenzus stál u zrodu welfare state a spočíval v akceptaci ideálu sociálního občanství, posíleného na zásadě úplné rovnosti občanů při uspokojování sociálních práv a na sociální solidaritě. Tento zdroj legitimnosti sociálního státu bohužel vyprchal. Rovnost stojící v základu sociálních dávek rané etapy Beveridgeova welfare state byla postupně překonána doplněním dávek o současti vyjádření vztahu k předchozímu výdělků. Další zvyšování sociální rovnosti v současných sociálních státech (při vysokém životním minimu) je příliš nákladné a přináší otázku „kdo to má zaplatit?“. Neuměrný růst daní se týká postupně všech a nevede k většímu sociálnímu smíru, naopak chudí chytí stále více. Jakou rovnost a na jakém standardu si vlastně můžeme welfare state dovolit, aby ji byl schopen zaplatit? Sociální stát začíná být proto považován za welfare state dovolit, aby ji byl schopen zaplatit? Sociální stát začíná být proto považován

žován mnohými za nespravedlivý, neboť zvyšování určité vrstvy společnosti a leží z něho ti, co „v tom umají chodit“. Štít se jistě frustrace z rovnosti, neboť výraznější sociální rovnost již, na rozdíl od minulosti, neupravuje pocit jistoty, spíše naopak. Podle některých sociologů roste z řady důvodů skepse vůči hodnotám sociální rovnosti, které v minulosti představovaly výraznou současnou osvěcenského ideálu pokroku. Sociální stát ztrácí se zpochybněním ideálu sociální rovnosti část své legitimity.

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 solidarit (mladí versus starí, zdraví versus nemocní apod.), kdy jedni musejí nést tíhu zvyšování úrovně sociálního zabezpečení a růstu počtu beneficentů bez reálné garance reciproční kompenzace v budoucnosti. Dochází tak k narušení „intergeneračního kontraktu“, na němž je založeno zvláště sociální pojištění (typicky v systému „pay as you go“).

Vše uvedené čtyři základní příčiny krize sociálního státu můžeme krátce vyjádřit jako

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

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

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

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

4.5. 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, sou-

⁴⁴ Například ve Švédsku s plně státním zdravotnictvím se na některá speciální vyšetření čeká až půl roku a dalšího půl roku na operaci.

5. PODSTATA SOCIÁLNÍHO STÁTU

- 5.1. Sociální občanství — základ sociálního státu
- 5.2. Proces dekomodifikace v sociálních státech
- 5.3. Legislativa sociálního občanství
- 5.4. Rovnost a sociální spravedlnost
- 5.5. Sociální stát jako stát nových středních tříd?

Sociální pojištění představovalo po dlouhé období symbol sociálního státu. Můžeme však považovat sociální pojištění za základ moderního welfare state? Systém sociálního pojištění zůstává sice v sociálních státech základem sociálního zabezpečení v nemoci, stáří, nezaměstnanosti a v případě úrazu, současně však dnes ve veřejném sociálním politika zahrnuje mnohem širší spektrum aktivit. Sociální pojištění tvoří historické jádro sociálního státu, nelze ho však považovat za esenciální základ moderního sociálního státu.

5.1. Sociální občanství — základ sociálního státu

Vývoj moderního světa je třeba vidět nejen jako produkt *industriální revoluce*, tedy procesu industrializace ovlivňujícího vedle techniky i společenský život (urbanizace, růst životní úrovně, atomizace společnosti apod.), ale i *politické revoluce*, jejímž výsledkem byla postupná transformace jedinců v občany. Právě formování specifického statusu občana umožnilo posilnout základní jádro sociálního státu.

Podnět k úvahám o občanství ve vztahu k sociálnímu státu poskytl T. H. Marshall ve své dnes již klasické práci *Citizenship and Social Class* (Občanství a sociální třída, 1950), ve které shrnul anglické zkušenosti z vývoje a rozšiřování obsahu institutu občanství v posledních třech stoletích.

Občanství vyjadřuje určitý vztah jedince (občana) a státu (společnosti).⁷² Je to vlastně status poskytnutý těm, kteří jsou plnými členy společnosti. Všichni, kteří získávají tento status, jsou si rovni v právech a povinnostech, kterými je status vybaven. Občanství je považováno za základ procesu modernizace, je to společenská smlouva všeobecně platná pro všechny členy společnosti.

Marshall rozlišil tři současně existující instituta občanství:

- *občanská práva* — zajišťují individuální svobody člověka (občana) a rovnost před zákonem,
 - *politická práva* — zajišťují participaci na rozhodování a na moci zejména vytvářením politických reprezentací,
 - *sociální práva* — zajišťují splnění minimální úrovně ekonomického blahobytu, sociálního zabezpečení při sociálních událostech a kulturního dědictví.
- Marshall spojil sociální práva (sociální občanství) úzce s existencí sociálního státu a užil sociologický konceptovaný koncept sociálního občanství k podpoře legitimní sociálního státu. Koncept sociálního občanství přitom svázal s Beveridgeovými východními předpoklady sociálního státu, kterými byly
- plná zaměstnanost (mužů),
 - stabilní nukleární rodina.

Současně Marshall umístil prosazení (resp. vybojování) těchto práv do určitých časových vazeb, přiznávající právé pro Británii: nejprve byla získána občanská práva (v 18. století), potom politická (19. století) a nakonec ve 20. století sociální práva. Koncept sociálního občanství jako základ sociálního státu je široce přijímán, někteří autoři však upozorňují na některá úzká místa Marshallova myšlenkového postupu a usilují o redefinici, upřesnění konceptu sociálního občanství.

Východí předpoklady konceptu sociálního občanství dnes již neplatí všeobecně, a to

⁷² Claire Wallace uvádí, že občanství je základní nevyhnutelnost pro každého jednotlivce, protože definuje jeho právní, politický a sociální vztah ke společnosti, jejíž je součástí (Wallace, C.: *Koncepta občanství v síťové světové sociologii*, In: *Sociologja*, 1993, č. 3, s. 163).

jak plná zaměstnanost, tak obecně převládající stabilita úplná manželská rodina. Rovněž určitý evolucionismus posloupanosti elip vyvoje občanství nelze vztáhnout na všechny sociální státy. Ve vývoji německého sociálního státu lze například vidět výhled po- řadí utváření politických a sociálních práv obrátit: sociální práva předcházejí právním po- litickým, i když ovšem na druhé straně nelze považovat Bismarckova pojišťovací sché- mata za univerzalistická pro všechny zaměstnance. Úvahu o časové posloupnosti utváření jednotlivých součástí efektivního občanství lze vztáhnout i na bývalé posko- munistické země. Některí autoři s určitou nadsázkou uvádějí tuto posloupnost po roce 1945 v pořadí: sociální práva, potom politická a nakonec občanská práva.

Marshallovo sociální občanství vlastně vyjadřuje skutečnost, že moderní industriální (resp. postindustriální) společnost si, na rozdíl od klasického Marxova třídního chápání, vybojovala základní sociální (stejně jako občanská a politická) práva pro všechny občan- ny národního státu. Státní moc byla nucena respektovat občana, přiznal mu nejen poziti- tivní, ale i negativní svobody: tedy uznal jeho status, který mu s ohledem na jeho sociál- ní práva (sociální občanství) musí zajišťovat i opatřeními v oblasti státem garantovaně sociální politiky.

Koncept sociálního občanství jako nezadatelných práv občana sociálního státu na sdi- lení určitého standardu sociálního minimuma, sociálního zabezpečení proti sociálním rizik- kám (nemoci, nezaměstnanosti a dalším) a kulturního dědicví (zejména prostřednictvím vzdělávací soustavy) lze považovat za základ sociálního státu. Konkrétní úroveň sociál- nio minimuma, sociálního zabezpečení a veřejných sociálních služeb je ovšem ohraničena ekonomickými možnostmi státu a specifickými konkrétním časovým a územním hori- zontem. Současně je třeba si uvědomit i kulturní a ideové souvislosti, například vývoj so- ciálního státu ve Spojených státech a Kanadě byl od počátku založen na výrazně liberál- ní a konzervativní tradici sociální politiky, v jejímž důsledku šly tyto země svou vlastní cestou.⁷⁴ Základ sociálních práv spatřují obě země zejména v rozvoji široké dostupnosti vzdělání a jádrem jejich sociálního státu stále ještě tradičně zůstává sociální pojištění.

Současná kritika sociálního státu se ovšem nevyhýbá ani jeho základnímu nosnému konceptu — sociálnímu občanství. Sociální občanství je konfrontováno se stejnými vy- hradami a argumenty jako vlastní sociální stát. Příznačná je dnes například snaha popřít vzájemnou závislost všech tří složek občanství: občanských, politických a sociálních práv. Výsledkem je pak třeba odmítnutí platnosti sociálních práv a trvání jen na občanských a politických právech jako základních atributech občanství. Tyto nepřijatelné sna- by se projevují zvláště v 80. letech. Občanství bez sociálního občanství není celým ob- čanstvím, stejně jako když „raňný socialismus“ jednostranně obřadně zdůraznil sociální občanství na úkor ostatních občanských a politických práv.

Z nejčastějších kritických stanovisek k institutu sociálního občanství lze uvést:

— Marshallova představa, že sociální stát je výrazem vybojovaných a rozšiřujících se so- ciálních práv, je zpochybňována konstatacím, že sociální stát je pouze ve velmi ome- zené míře výsledkem boje za sociální práva, spíše je výsledkem (důsledkem) působení sociálních zájmů a vlivu smetovaných jinam;

— rubelem sociálních práv je vznik závislosti na státu: je zde nebezpečí nového despolis- mu ze strany státu a jeho byrokracie (křehká hranice mezi ochranou a závislostí!);

— sociální občanství zahrnuje vyvážené nejen práva, ale i povinnosti (to ostatně zdůraz- ňoval i T. H. Marshall, méně již jeho následovníci). Tyto povinnosti se nemohou vytra- dit, jak jsme toho svědly často i v nejrozvinutějších sociálních státech, např. v podobě ne-

hospodárnosti a plýtvání nebo v podobě hledání pohodlného života se sociálními dávkami. Na druhé straně ovšem nelze jednostranně hypertrofičky zdůrazňovat právě jen po- vinnosti (např. pracovní, vojenská a jiná povinnosti).

Pro nezastupitelnost sociálního občanství právně garantovaného sociálním státem na- proti tomu mluví řada argumentů:

— je oblibně prokázáno, že jiná forma garance sociálního zabezpečení než sociální občan- ství by byla účinnější;

— stát zůstane i nadále dominantním poskytovatelem sociálního zabezpečení a sociál- ních služeb;

— je nerealně předpokládat, že sociální potřeby si budou občané snažit řešit vlastním úsi- lím.

Koncept sociálního občanství jako nárokových a nezadatelných sociálních práv lze považovat za jádro moderního sociálního státu. Sociální občanství lze chápat v zásadě dvojnásobem:

1. Jako právní úpravou pozitivně stanovený a státem garantovaný okruh sociálních práv, tj. subjektivních práv jedince.

2. Jako určitý ideál, žádoucí optimální stav, který má zajišťovat sociální důstojnost je- dince a ke kterému by měl vývoj sociálního státu směřovat.

Tento druhý význam sociálního občanství je hlavním motorem procesu dekomodifika- ce pracovní síly (na trhu práce), služeb a statků v sociálních státech.

5.2. Proces dekomodifikace v sociálních státech

Proces dekomodifikace se v sociálních státech týká zejména pracovníka jako pracov- ní síly na trhu práce. Vyvražením trhu práce se stala pracovní síla zbožím, se kterým je- dince přichází na trh. Toto zboží (komodita) je oceňováno a distribuováno podle zákona poplávky a nabídky. Stejně tak se stávají zbožím i lidské potřeby. Životní standard pra- covníka a jeho rodiny se tedy s generalizací trhu stal závislým na peněžních vazbách (cash nexus) vyplývajících z participace jedince jako tržní komodity na trhu práce. Lidská pracovní kapacita je však nedokonalým tržním zbožím a člověka dost dobře nel- ze ponechat napospas trhu (což si uvědomoval i liberálové) navíc v situaci, kdy indu- strializace rozložila efektivní funkčnost tradičních sociálních institucí. Dekomodifikace lid- ské pracovní síly si tak vynutila existenci moderní sociální politiky a sociálního státu.

V souvislosti s komodifikací práce se nutně dostáváme i ke klasické otázce spravedl- nosti trhu — jsou výstupy trhu (trhu práce) spravedlivé? Liberálové byli vždy přesvědče- ni, že trh je spravedlivý, podle A. Smitha je trh přímo synonymem spravedlnosti, neboť se zde směřuje hodnota za hodnotu výhodně pro obě strany. Klasikové liberálové se proto sta- věli proti jakékoli intervenci k čisté peněžní závislosti člověka jako pracovní komodity na trhu, neboť oslabení této závislosti by narušovalo posvátné ekvilibrium poplávky a na- bídky na trhu. Trh podle jejich názoru sice není perfektní, ale je méně špatným způsobem regulace než zprůsobý jiné. Marshallův koncept sociálního občanství vnese do těchto pole- mik konceptní pohled ovlivňující zejména orientaci anglosaských autorů.

Námitky k absolutizaci trhu pramení z poznání, že trh produkuje i nespravedlivé vý- stupy⁷⁵ a nelze v souvislosti s ním stavět kategoričky a nesmířitelné proti sobě — jako

⁷⁴ Jak zdůrazňuje Raif Dahrendorf (1991: 53), oba státy nikdy plně nepřijaly celý rozsah sociálních práv vy- plývajících ze sociálního občanství.

⁷⁵ Analýzy k problematice sociálního státu obecně zpochybňují spravedlnost výstupů trhu práce, srov. např. Kessler (1991: 30 an., 1995: 49 an.), Arts (1993: 111 an.) aj.

dvě vykládající se alternativy — svobodu kontra rovnost nebo individualismus kontra kolektivismus. Podle Esping-Andersena (1990: 37) Marx, Polanyi a další správně argumentují, že svoboda na trhu je svobodou za vězeňskými zdi, a proto fiktivní. Dělníci nejsou zboží jako každé jiné, musí přežít a reprodukovat jak sami sebe, tak společnost, ve které žijí. Marxšallem vyzvednutá sociální práva tak představují zmluvené jednosměrné komodifikace lidské pracovní síly. Komodifikovaná pracovní síla je totiž snadno zranitelná (úraz, nemoc), nahraditelná a její cena se může snadno znehodnotit (převísen nabídky vznikne trh kupujícího) pod úroveň životního minima. Proces dekomodifikace pracovní síly je proto základním mechanismem sociálního státu, spočívá ve vytváření prostředků, které jsou alternativní k prostředkům vyplývajícím z participace na trhu. Nejde však jen o existenci prostředků oddělených od tržního mechanismu a nepodléhajících logice trhu. Sama přítomnost sociální pomoci (např. v podobě chudinských zákonnů a různých sociálních podpor) nebo „chudého“ sociálního pojištění nemusí ještě znamenat výraznější dekomodifikaci, pokud jedince neosvobozuje ve větší míře od závislosti na trhu. Chudinská podpora vázaná na majetkové poměry, s minimálními dárkami a stigmatizujícím účinkem, tvrdě nutí k participaci na trhu stejně jako první schéma sociálního pojištění.

Proti komodifikaci práce vystupovali ale i socialisté a tradiční konzervativci, i když jejich motivace a argumenty byly zcela odlišné a jejich rozdílná východiska a představy se projevíly ve zcela odlišných koncepcích sociálního státu. Dekomodifikaci pracovní síly ale nelze chápat jen jako ústupke dělníkům, je nutná i pro přežití celého společenského systému. Je předpokladem nejen pro přijatelnou vyrovnanou úroveň životního standardu a sociálního zabezpečení občana, ale i pro sociální smír a soliditu dělnického hnutí.⁷⁶ Když jsou pracovníci plně zadrženi na trhu, obtížně se mobilizují pro společné akce.⁷⁶ Dekomodifikace posiluje pozici pracovníka a oslabuje autoritu zaměstnavatelů.

K zajištění svých funkcí dekomodifikuje sociální stát nejen pracovní sílu, ale i řadu služeb a statků, aby je učinil dostupnými pro své občany. Reaguje tak na skutečnost, že ve společnosti nelze vše ponechat pouze tržním mechanismům, které by v některých případech působily v hlediska společnosti dezintegrantně, disintegrovaně a kontraproductivně, ve vztahu k jedinci (skupině) by pak byly příliš tvrdé, asociální, nehumánní nebo diskriminující. Některé služby nebo statky je třeba občanům poskytnout i v případech, kdy si je sami nemohou na trhu obstarat prositě proto, že by je nemohli zaplatit. Tyto služby (např. zdravotní péče, vzdělání, pečovatelská péče apod.) a statky (např. různé zdravotní pomůcky, studijní pomůcky apod.) jsou proto v určitém rozsahu dekomodifikovány a podle určitého klíče jsou sociálně dostupné (státní příspěvek, bezplatné poskytnutí apod.) pro všechny občany, kteří je potřebují.

V úrovní dekomodifikace pracovní síly jsou mezi sociálními státy značné rozdíly. V anglosaských sociálních státech (zvláště v USA a Kanadě) jsou sociální práva odvozena více od sociální potřeby než od pracovního výkonu a úroveň dekomodifikace je poměrně nízká, evropské sociální státy a zejména jejich sociálnědemokratické typy jsou v dekomodifikaci mnohem dále.

S vědomím omezené vyprováděcí schopnosti klasických komparací veřejných sociálních výdajů se pokusil Esping-Andersen (1990: 49an.) v rámci výsledků z rozsáhlého

⁷⁶ Lze vysledovat i určitý vztah mezi dekomodifikací práce a odborovou organizovaností. Z průmyslově vyspělých zemí je odborová organizovanost nejvyšší v USA, kde v roce 1989 poklesla na 17 % z 31 % deseti lety dříve, v roce 1970 (i když v USA se do nízké odborové organizovanosti promítá i přiznaný americký individualismus). Nejvyšší je naproti tomu ve Švédsku a Dánsku téměř 100 %; SRN, Velká Británie, Itálie jsou uprostřed (kolm 50 %). Necelých 40 % organizovanosti má Kanada, Holandsko, Švýcarsko, Francie a Japonsko.

mezinárodního srovnávacího výzkumného projektu sociálních států, započatého v roce 1981 ve Švédském institutu pro sociální výzkum, porovnal úroveň jednotlivých sociálních států podle stupně dekomodifikace. Jde o inspirativní pokus rozšiřující převážně kvaliativní analýzy i o kvantiativní konfrontaci teoretických hypotéz. Vypočet „kapacity“ dekomodifikace jednotlivých sociálních států prováděl u třech nejdůležitějších „wellfare“ programů: zajištění ve stáří, nemocí a nezaměstnanosti. K těmto jednotlivým programům Esping-Andersen vypočítává na základě jednorázne stanovené metodiky indexy za jednotlivé sociální státy podle údajů za rok 1980.⁷⁷ Vyšší skóre indexu vyjadřuje i dosažení vyššího stupně dekomodifikace.

Tabulka č. 5:
Indexy dekomodifikace u vybraných sociálních programů v roce 1980

Stát	Zabezpečení ve stáří	v nemoci	v nezaměstnanosti
Austrálie	5,0	4,0	4,0
Belgie	15,0	8,8	8,6
Dánsko	15,0	15,0	8,1
Finsko	14,0	10,0	5,2
Francie	12,0	9,2	6,3
Itálie	9,6	9,4	5,1
Japonsko	10,5	6,8	5,0
Kanada	7,7	6,3	8,0
Německo	8,5	11,3	7,9
Nizozemí	10,8	10,5	11,1
Norsko	14,9	14,0	9,4
Nový Zéland	9,1	4,0	4,0
Rakousko	11,9	12,5	6,7
Švédsko	17,0	15,0	7,1
Švýcarsko	9,0	12,0	8,8
USA	7,0	0	7,2
Velká Británie	8,5	7,7	7,2
Příměr	10,7	9,2	7,1

Esping-Andersen měří v tabulce č. 5 potenciál pro dekomodifikaci, a ne její obecnou úroveň. Proto např. Německo, tradičně považované za průkopníka penzijního pojištění, má poměrně nízké skóre, neboť má dlouhou dobu, po kterou musí být pojištěnec pojištěn, vysokou výši individuálního podílu na pojištění a poměrně skromné penzijní dávky. Austrálie a Nový Zéland jsou nejnižší u nemocenského pojištění a pojištění v nezaměstnanosti, protože poskytují pouze dávky testované vyšší majetku.

⁷⁷ Pro vypočet penzijního indexu používá pět proměnných, které statistickou operací převádí na souhrnný index. Jde o proměnné:

1. Minimální starobní důchod jako % z čistého příjmu.
 2. Standardní starobní důchod jako % z čistého příjmu u běžného pracovníka.
 3. Počet let, po která musí pojištěnec platit důchodové pojištění.
 4. Podíl pracovníka na financování starobního důchodu.
 5. Procento osob důchodového věku, které pobírají starobní důchod.
- Podobně postupuje i u dalších 2 indexů.

Tabulka č. 6:
Skupiny sociálních států podle souhrnné úrovně dekomodifikace

Stát	Index souhrnné dekomodifikace
Ausurálie	13,0
USA	14,2
Nový Zéland	17,1
Kanada	22,0
Velká Británie	23,4
Itálie	24,1
Japonsko	24,3
Francie	27,5
Německo	27,7
Finsko	29,2
Švýcarsko	29,8
Rakousko	31,1
Belgie	32,4
Nizozemí	32,4
Dánsko	38,1
Norsko	38,3
Švédsko	39,1
Průměr	27,2

K přesnější charakteristice sociálních států sešel Esping-Andersen jednotlivé indexy do jednoho souhrnného a podle jeho výše pak v tabulce č. 6 rozdělil sociální státy do tří skupin s úmlou výsledkem:

1. Anglosaské země — nejnižší dekomodifikace.
2. Kontinentální evropské země — některé z těchto prostředních zemí (Belgie a Nizozemí) však svou úrovní patří do skandinávské nejvyšší skupiny.
3. Skandinávské země — nejvyšší úroveň dekomodifikace.

Sociální stát dosahující vysoké úrovně dekomodifikace se označuje pojmem „dekomodifikující“ se stát (srov. Esping-Andersen 1990: 23). Jde o takovou kvalitu sociálního státu. Kdy občané se mohou svobodně, bez případné ztráty zaměstnání, příjmu nebo celkového zabezpečení, rozhodnout nepracovat, když to sami považují za nutné z důvodů zdravotních, rodinných, věkových, a dokonce i sebevzdělávacích. Pracovníku je tedy ponechána značně volná dispozice k rozhodnutí, zda a kdy odejde například do starobního důchodu, na mateřskou dovolenou, na studium, s minimálním doložením zdravotních důvodů. K této vysoké úrovni dekomodifikace se některé státy s řadou výjimek přiblížily lépe než dříve. Sociální dávky se zvýšily na úroveň běžné mzdy koncem 60. a začátkem 70. let, ale pro uplatnění těchto dávek je často třeba splnit řadu podmínek (např. minimální délku pojištění) a délka jejich vyplady je omezená.

5.3. Legislativa sociálního občanství

Instituty občanství, resp. sociálního občanství nejsou Marshallovým výtvorem; ten je jen originálním způsobem poskládal a dal do souvislosti se sociálním státem. Nezadatelná a nezcizitelná lidská práva a svobody, promítnutá do úslav všech moderních států, vycházejí z ideje přirozených práv, která má základy již v řecké filozofii (zejména u Aristotela a Platóna). Svůj emancipační obsah však nachází teorie přirozeného

práva až v pracích myslitelů 17. a 18. století (zejména Hobbes, Locke a Rousseau). Své první kodifikované vyjádření nalézá až na přelomu 18. a 19. století v deklaracích těchto práv a v občanských zákonících (např. v našem tehdejší rakouském občasním zákoníku občanském z roku 1811). Základní mezinárodně přijaté vyjádření přirozených a nezadatelných lidských práv je obsaženo ve *Všeobecné deklaraci lidských práv*, schválené v roce 1948 Valným shromážděním OSN.⁷⁴ Impuls daný Všeobecnou deklarací lidských práv a rychlý poválečný hospodářský a sociální rozvoj vedly k tomu, že následující období je charakterizováno širokým rozvojem nadstátních aktivit v této oblasti, ať už jde o podepsání *Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod* v Římě v roce 1950 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., pro naši republiku platná od 18. 3. 1992), anebo zejména o přijetí Evropské sociální charty jako jednoho ze základních dokumentů Rady Evropy v roce 1961. Státy, které podepsaly *Evropskou sociální chartu*, si stanovily za cíl své politiky (sledovaný všemi vhodnými prostředky národního a mezinárodního charakteru) dosažení podmínek, za nichž mohou být účinně vykonávána základní práva a zásady, mezi něž patří zejména následující:

- všichni pracovníci mají právo na slušnou odměnu, která zabezpečí jim a jejich rodinám uspokojivou životní úroveň (čl. 4);
- všichni pracovníci a osoby na nich závislé mají právo na sociální zabezpečení (čl. 12);
- každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na sociální a zdravotní pomoc (čl. 13).

Evropskou sociální chartu a její dva novelizující protokoly (1988, 1991) podepsal v květnu 1992 (jeden rok po přijetí ČSFR do Rady Evropy) ministr práce a sociálních věcí ČSFR. Práce na přípravě ratifikace tohoto dokumentu však byly u nás pozastaveny vzhledem k probíhajícím zmaňám ve státoprávním uspořádání. Po opakovaném přijetí České republiky do Rady Evropy na podzim roku 1993 u nás zatím k ratifikaci Evropské sociální charty nedošlo.

Pod patronací OSN byl v roce 1966 přijat *Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech*. Tento mezinárodní pakt vstoupil po ratifikaci a vyhlášení (pod č. 120/1976 Sb.) v platnost pro naši republiku dnem 23. 3. 1976. Vedle *Rady Evropy* (Council of Europe), jejímž jsme řádným členem, podepsala naše republika asociaciční dohodu s *Evropským společenstvím* (European Community). Manstřícká dohoda po

⁷⁴ Všeobecná deklarace lidských práv upravuje v 30 člancích zásadní rozsah občanských, politických a sociálních práv. Ze sociálních práv je zde především:

— právo na sociální zabezpečení v souladu s organizací a prostředky příslušného státu (čl. 22);

— právo na práci, na svobodnou volbu zaměstnání, na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na ochranu proti nezaměstnanosti (čl. 23/1);

— právo na spravedlivou a dostatečující odměnu, která by zajišťovala pracovníku samostatně a jeho rodině životní odpovídající lidské důstojnosti a byla by v případě potřeby doplněna jinými prostředky sociální ochrany (čl. 23/3);

— právo na takovou životní úroveň, která může zajistit zdraví a blahobyt pracovníku a jeho rodině, zahrnující zvláště výživu, oděvnost, bydlení, lékařské ošetření a sociální zaopatření (v nezaměstnanosti, nemoci, pracovní neschopnosti, ovdovění, stáří nebo v jiných případech ztráty výdělkových možností, za okolností nezávislejších na vůli pracovníka (čl. 25/1);

— mateřství a dětství mají nárok na zvláštní péči a pomoc (čl. 25/2);

— každý má právo na vzdělání, bezplatné alespoň v začátcích základních stupních (čl. 26).

Komparativní výzkumy ukazují značnou rozdílnost postojů populace k sociální nerovnosti mezi jednotlivými státy. Zařinco v evropských sociálních státech je značná část populace proti příliš velké nerovnosti a považuje stát za garanta určitých sociálních jistot, je ve Spojených státech, s tradičně zdůrazňovanou odpovědností člověka za vlastní osud, veřejně mínění nakloněno větší diferenciaci.¹⁶ Otázka rovnosti a sociální spravedlnosti je zvlášť citlivá v postkomunistických zemích. Převládají nevyrovnané postoje k prohlubující se sociální nerovnosti, které jsou často v jednotlivých aspektech problematicky rozporné, někdy až schizofrenně rozpolcené. Závěry z těchto výzkumů, byť provedených validně a reliabilně, musíme interpretovat opatrně, protože existuje a hodnota naší populace jsou v této oblasti rozkolísané a hlouběji nezkoumané. Odpovědi respondentů na některé otázky jsou často spíše vyřazené nespokojenosti s předstípanými výpoměry než projevem stabilní hodnotové orientace.¹⁷ V naší čtyřlčetí let egaliťsky vyhovávající společnosti je pojetí sociální spravedlnosti spojeno s rovnostářskou ideologií. Objektivně nutný růst socioekonomické nerovnosti v průběhu transformace naší ekonomiky se tak bude konfrontovat s postkomunistickými představami sociální spravedlnosti a může vyvolávat silný pocit sociální nespravedlnosti s možnými společenskými a politickými dopady.

S obdobnou problematikou růstu sociální nerovnosti, ke kterému nyní dochází v dnešních postkomunistických státech, nejsou ve vyspělých sociálních státech zkušenosti. Jejich situace je právě opačná: dosažení vyšší socioekonomické rovnosti je spolu s vyšší úrovní sociálního zabezpečení považováno za základní hodnotu podtrhující rozvoj sociálního státu (Flora 1987; Gan.). Sociální státy již celé století usilují o snížení socioekonomické nerovnosti, zejména vzdělanosti a příjmové. Rada autorů se v této souvislosti pokoušela odpovědět na otázku, zda welfare state přispěl k vyšší příjmové rovnosti. Franz Kraus (1987) na tuto otázku odpověděl kladně a pokusil se prokázat dlouhodobý pokles počtu nejbohatších od přelomu století, akcelerující po 2. světové válce, který se však ve většině evropských sociálních států a v USA¹⁸ zastavil a má dnes opačnou tendenci.

Odstaňování zdrojů socioekonomické nerovnosti je dlouhodobý proces, probíhající ve všech sociálních státech, přičemž vyloučení nebo kompenzace vlivu jiných zdrojů nerovnosti než vyplývajících z vnímaných přírodních rozdílů (jako např. věk, nemoc apod.)

¹⁶ Mezinárodní srovnání postojů obyvatelstva k nerovnosti provedení v roce 1987 v šesti západoevropských zemích, v USA, Austrálii a Madarsku ukázalo největší vlnitost k legitimizaci velké společenské nerovnosti v Itálii a v Holandsku (30 % populace), s malým odstupem následuje Rakousko, SRN a Velká Británie. Na posledních místech jsou USA, Austrálie a nakonec Madarsko (ten 15 %). Naproti tomu za znenámi příjmové nerovnosti státem, zejména garant minimálních příjmů, se vyslovilo jen 20 % Američanů, 60 % Němců, 75 % Italií, ale 80 % Madarů (Krebs 1991: 23). V Madarsku se projevuje obdobná postojová a hodnotová nevyrovnanost a rozpolcenost jako u nás.

¹⁷ Podle komparativního sociologického výzkumu evropského hodnotového systému, který byl proveden v CSFR v září 1991, se na desetibodové škále respondentů přihlásili k jednotlivým vrzám v průměru takto: Tvrdí práce přináší obvykle lepší život (souhlas vždy 1, opak 10) — v CR 3,60 (SR 4,46). Lidé mohou hromadit bohatství jen na úkor ostatních (souhlas 1) — v CR 6,25 (SR 6,25). Jedinci by na sebe měli vzít více odpovědnosti za svůj život — v CR 4,37 (SR 5,79). Podle výsledků bychom měli dospět k optimistickému závěru o preferenci výkonu a liberálních hodnot. Když však přidáme do hloubky zjištění, že rovnostářské hodnoty a systém garantování jistoty přežití včetně povolání populace (pramen: Politická, M.: Dilemmas of Social Policy in Post-Communist Czechoslovakia. Příspěvek materiálu pro sjezd Českých sociologů, Praha 1992).

¹⁸ Od 70. let v USA naprask rychle vzrůstá nerovnost příjmů a bohatství, která hrází narůst sociální smrt. Příjmy 4 % nejbohatších vzrostly v letech 1977—1983 o 77 % a i po zdánlivě jim zůstalo 60 % tohoto zvýšení. V téže době došlo u čtyřech pětiny obyvatel — podle výše neznamených příjmů — k poklesu příjmů o 1 % a u poslední pětiny dokonce o 9 % (pramen: V soubojích možná je i o ekonomiku. Hospodářské noviny, 14. 4. 1992, s. 25).

různými opatřeními, redistribucemi, sociálními dávkami apod. je obtížnější (Titmuss 1969: 54). Jiz E. Durkheim konstatoval, že sociální nerovnost ohrožuje vedle anomie integraci vysoce diferencovaných společností, ale na druhé straně i větší sociální diferenciace (trátní, vzdělanostní, věková apod.) má za následek více sociálních nerovností (G. Friedmann). Otázka rovnosti se aktualizuje a profiluje ve všech sociálních státech.

V západní kulturní tradici se setkáváme nejmeně se dvěma pojetími rovnosti, které má welfare state prosazovat:

1. *Rovnost příležitosti* — jde o liberálně zabarvený koncept rovnosti, láhnoucí se už od J. S. Millia. Vychází ze svobodného trhu a rovnosti jedinců, kteří na trh přicházejí. Má-li být trh spravlivý, musí dostat na trhu všechny stejnou šanci. Welfare state má tedy prostřednictvím výchovy a vzdělávání a kompenzaci individuálních handicapů vyrovnávat šance slabších. Jde ovšem o ideál, jehož plná realizace je stejně nedosažitelná jako ideál ekonomické rovnosti proklamovaná socialisty. Němčinné programové postavení tohoto ideálu liberální elity jako prostředku k dosažení nižší socioekonomické nerovnosti sociálního státu ovlivnilo řadu aktivní sociálních států; zvláště střední veřejné školství, jehož rozvoj se stal v USA po desítkách symbolem sociálního státu. Zásada rovnosti příležitosti se promítla i do iniciace podřípné legislativy favorizující určité sociálně handicapované („znevýhodněné“) skupiny obyvatelstva.¹⁹ Důraz na rovnost příležitosti vnitřní používá existenci objektivní sociální nerovnosti, kdy šance na úspěch není nikdy pro všechny stejná. Nejde přitom jenom o bariéry ekonomické, právní, politické, ale i méně viditelné bariéry informační, motivační, kulturní a jiné, které omezují rovnost šancí nebo jedince z šance diskvalifikují. Při důsledné snaze o implementaci principů rovnosti příležitosti bychom museli dojít až k rovnému statusu všech potenciálních uchazců a zprůměrnání podmínek a požadavků na jedince v průběhu jeho životní dráhy; například při studiu. Dahrendorf takové snahy sarkasticky glossuje příkladem, že by to vedlo například k náturně královské angličtině ve školách londýnskými dialekty, aby i neschopní děti dosáhly rovnosti vzdělávacích příležitostí (1977: 10). Občanství představuje sadu rovných práv a práva jsou všlášně určité šanci k výběru. Zvýhodněním handicapovaných a snižením nároků na jedince ale omezujeme šance schopných a egalizujeme kvantitu (jak to dělalo např. naše školství ve snaze o demokratické vzdělání). Sociální státy jdou ve snaze o prosazení rovnosti šancí dále než jen na standard příležitosti zaručený právní normou a vyvíjejí i řadu dalších forem (organizací, finančních apod.) a podmiňk ke snižení socioekonomické nerovnosti. Zásady rovnosti příležitosti se úzce spojují s meritokratickými principy.

2. *Rovnost výsledků* — jde o statisticky zabarvený koncept rovnosti, spočívající v rovnosti distribučních možností, pokud jde o zboží a služby. Usiluje tedy o uspokojení po-

¹⁹ Jiz řadu let platí v USA zákon o „affirmative action“ (afirmativní akce), který byl v listopadu 1991 po vlně společenského tlaku novou dále strven. Tento zákon upravuje přijímání nových zaměstnanců a služební postup ve všech povoláních, kdy při stejných kvalifikačních předpokladech mají při přijímání a služebním postupu přednost ženy a příslušníci různých společenských minorit (např. černosi, imigranti, indiči, homosexuálové, fyzicky a psychicky handicapovaní apod.). Zákon tedy aktivně prosazuje „stejná práva“, sociální rovnoprávnost a rovnost šancí, kterých se „sociálně diskriminovaní“ míže domáhat i u soudu. Současně zákon stanoví i povinné podíly těchto favorizovaných jedinců v podnikcích a úřadech. Tvrdí postihuje také sexuální harassment (obtěžování) mužů vůči ženám. Druhou stranou mince tohoto zákona je ovšem nařčení ze strany majoritní společnosti, ale i rozčítající se středostavovské černoské třídy, že „společensky znevýhodnění“ včetně za své považují pouze zákona a ne svým selhováním, neboť podnikatelé z obavy, aby „ameranzili“ na zkon, herou „společensky znevýhodněné“ přednostně i bez rovnosti osobních kvalít. Velmi tvrdou kritiku afirmativní akce a sociálních programů představuje komentování amerického sociologa Charlese Murraye *Ztracená píseň pod nohama* (Losing Ground, 1984), která tvrdí, že tyto podřípné programy ve svém efektu ještě zhoršily postavení černochů, prohloubily jejich chudobu a rozšířily jejich rodinný život.

třeb všech občanů („každému podle jeho potřeb“), redistribuční společenských zdrojů. Následuje jen pouhé saturování životního minima (minimální mzda, minimální důchod apod.), ale i výraznou redistribuční příjmy a sociální transfery. Úsilí o rovnost výsledku se v sociálních sítích modelově projevuje zejména v oblasti zdravotnictví. Zdravotní péče je ve většině sociálních států (zejména se zavedenými systémy národní zdravotní služby) poskytována všem podle potřeby, bez ohledu na finanční situaci a sociální status.

Rovnost příležitosti a rovnost výsledku jsou často stavěny alternativně proti sobě a širší akceptace jedné nebo umopak druhé alternativy rovnosti posouvá orientaci sociálního státu určitým směrem. *Ralf Dahrendorf* (1991b: 85) diskutabilně dovozuje, že teorie sociálních práv sekerla hranice mezi rovností příležitosti a rovností výsledku, s čímž v tak-činných právech sekerla hranice mezi rovností příležitosti a rovností výsledku oprávně- to jednoznačně podobě nelze souhlasit. Už samo stanovení určitých sociálních oprávně- ní je totiž výsledkem formální priority určité koncepce rovnosti a každý sociální stát neustále hledá nepřijatelnější poměr obou koncepcí pro daný historický okamžik. Jednotlivé koncepce rovnosti se navíc týkají poněkud odlišných procesů formování soci- ální nerovnosti (Flora 1987: 31):

- rovnost příležitosti je spojena více s dosahováním statusu v osobní životní dráze ne- bo intergeneračně,
- rovnost výsledku reflektuje více míru příjmu a životní úroveň.

Oba principy tedy nelze stavět jednoznačně alternativně, prolínají se a podle vládnou- cích politických stran je jeden nebo druhý favorizován. S poslehlým pozice sociálněde- mokratických stran ve vládách v Evropě po 2. světové válce se favorizace zásady rov- nosti výsledku výrazně projevila v mechanismu posilujícím egalitářské snahy, spojovan- s ideálem sociální spravedlnosti. Ukazuje to například *Rosmarion* (1991: 21) na nvel- zaci dělnických mezd v Británii, kdy mezi mzdou nekvalifikovaného a kvalifikovaného dělníka je rozdíl pouze 25 % a už řadu let se to považuje za nespravedlivé. Vyvážení Beveridgových „ostrovů hojnosti v moři nedostanku“, které s sebou má přinést vwlfare state, bylo rovněž promítnutím zásady rovnosti výsledku do koncepcování sociálního stá- tu.

Vedle těchto dvou pojetí rovnosti se můžeme setkat i s krajním pojetím rovnosti pod- mínek, které prosazuje radikální sociologie (Jenkins, Bowles a Gintis aj.). Spočívá v lhu- boké redistribuční zdrojů včetně vzdělávacích příležitostí, rovnostářském principu roz- dělování a ideologii rovnosti podmínek (stov. Matějíč 1991: 16). Toto pojetí je tedy programově zcela protikladné k liberální rovnosti příležitosti. Vedle této krajnosti se však můžeme setkat i s druhou krajností — s odmítnutím rovnosti příležitosti a všech egali- tářských snah jako nežádoucí moderní egalitářské rétoriky. Rovnost příležitosti by pak byla realizovatelná (a to jen částečně) za předpokladu přenesení rodičovského dozoru a odpovědnosti na stát. Tento ortodoxně konzervativní názor je současně doplnován tvr- zením, že se již velmi brzy jako hlavní efekt, kterého bylo sociálním státem dosaženo, ukázala menší odpovědnost jedinců, a nikoli jejich rovnost (např. Levy 1985: 239).

Moderní sociální státy usilují ve větší nebo menší míře o zvýšení socioekonomické rovnosti. Podle některých autorů už tento proces k rovnosti sociálního statusu pokračoval za úroveň sociologů nazývanou *dosazovaný sociální status* směrem ke *statusu připsanému* (viz např. Dahrendorf 1977: 11), což devaluuje princip zasluhovosti, ohrožuje přirozenou sociální distanci sociálních statusů (např. může a ženy, kvalifikovaných a nekvalifikova- ných pracovníků apod.) a glajeshaluje sociální diferenciaci. V některých zemích např- klad vlivně politické skupiny prosazují explicitně některé limity ospravedlnitelné nero- vnosti: podle nich by například v Británii nikdo neměl vydělávat více než sedminásobek průměrného příjmu nejníže placených (tedy vlastně minimálního příjmu) nebo v Německu více než 12 tisíc marek (Dahrendorf 1977: 10). Násle česká realita se proti vy-

splym sociálním státem vyznačuje mnohem větší socioekonomickou rovností v všech hlavních determinant sociálního statusu a navíc je ospravedlňována egalitářskou ideolo- gií. Bude nutné vyvířet nové vzorce tolerovatelné sociální nerovnosti, neodporující, po- kud jde o vznik a úroveň nerovnosti, obecně představit sociální spravedlnost. To, jak li- dé vnímají sociální nerovnost, je totiž mnohdy důležitější, než jaká ve skutečnosti sociální nerovnost je. I rovnost nebo malá nerovnost mohou být považovány za nespra- vedlivé a vyvolávat velké sociální napětí. Obsah představ sociální spravedlnosti bude v nás nabývat na významu, neboť by měl kompenzovat a nahrazovat absenci širokých, státem garantovaných sociálních jistot. Při přijímání sociálních opatření je proto třeba re- spektovat obecné principy sociální spravedlnosti a vývoj představ populace o sociální spravedlnosti. V současných předstávkách sociální spravedlnosti jsou u nás stále masivně zastoupeny egalitářské principy hodnocení a předstávy o správě širokých redistribu- cí příjmu.¹⁶ Koncepce sociální spravedlnosti jsou u nás založeny zejména na horizontální spravedlnosti — lidé, kteří vykonávají práci v určité díle oblasti, by neměli být odm- ěňováni příliš diferencovaně. Málo je ale u nás vertikální spravedlnosti, považující vyšší výkon, iniciativu, náročnost, složitost a důležitost práce za základ pro diferenciaci od- měn.

Najít efektivní obsah a rozsah sociálního občanství, optimální míru společenské ne- rovnosti a prosadit meritokraticky orientovanou sociální spravedlnost — to bude před- stavovat stěžejní úkoly sociálního státu u nás.

5.5. Sociální stát jako stát nových středních tříd?

Vznik a fungování sociálního státu je třeba vysvětlovat i z hlediska konkrétní sociální struktury společnosti.

Švédský sociolog Esping-Andersen (1990) se v rámci rozsáhlého výzkumného stov- návneho projektu snažil specifikovat příčiny rozdílu mezi sociálními státy. Významným faktorem se v této souvislosti ukázaly:

- charakter třídní mobilizace,
- třídne-politické koaliční struktury.

V současně době je v sociálních sítích zřejmý značný vliv nových středních tříd, kte- rý se projevuje ve směru upravení sociálního státu. Sociální pozice a zájmy těchto no- vých středních tříd jsou však v různých sociálních sítích značně odlišné, a to se proje- vuje i v jejich větší nebo menší podpoře sociálního státu. I když bychom mohli předpokládat, že vzhledem k tradičně privilegovanému postavení nových středních tříd na trhu a u státních zaměstnanců i privilegím ze sociálního zabezpečení se budou střed- ní třídy stavět proti sociálnědemokratickým projektům sociálního státu, prokazuje Esping-Andersen, že tomu tak není. Skandinávský sociálnědemokratický model napopak spočíval na schopnosti sociální demokracie zapojit střední třídy do nové vyvířeného so- ciálního státu. Rozšiřování sociálních služeb a zvyšování počtu zaměstnanců veřej- ného sektoru se sociální sítí fakticky přímo účastnili i na utváření středních tříd instru- mentálně oddaných sociální demokracii. Rovněž ostatní západoevropské sociální státy

¹⁶ Sociologické výzkumy provedené na podzim roku 1991 Sociologickým ústavem CSAV v Praze ukázaly zdatlivě rozporné pohledy českosociologické populace na sociální spravedlnost. Egalitářský princip „každému stejně“ je sice akceptován pro 20 % dotázaných a dalších 10 % přiznalo, že jim není úplně cizí, více versa však 44,8 % populace souhlasí s tím, že většina lidí má dost, co potřebují, i kdyby to mělo znamenat, že těm, co vydělávají více, se odebere, aby se mohli přimát těm, co vydělávají méně. Výsledky výzkumu svědčí o existenci hlubších rozporů v představách sociální spravedlnosti.

To, co sociální stát zabezpečuje pro své občany, jaké instituce a prostředky používá a na koho, na které společenské vrstvy (skupiny) se především zaměřuje, představuje neukončený proces vytyčování jeho obsahu. V návaznosti na předchozí vymezení sociálního státu se zastavíme u jeho základních aktivit.

6.1. Sociální zabezpečení

Sociálním státem poskytovaná sociální ochrana se týká nejširší oblasti aktivit sociálního státu, kterou je *sociální zabezpečení*.

Pojmu sociální zabezpečení je ovšem přikládán různě široký obsah nejen v různých sociálních státech, ale i u nás. V užším chápání se jím u nás rozumí někdy pouze důchodové zabezpečení a určité služby sociální péče (jak to ostatně netypicky upravil i náš zákon o sociálním zabezpečení č. 100/1988 Sb.). Jindy je sociální zabezpečení ztotožňováno s klasickým sociálním pojištěním, zajišťujícím příjem v případě nemoci, úrazu, stáří a nezaměstnanosti, což je pojetí přiznačné pro liberálně orientované autory (např. Parry a další). V širším a nejadekvátnejším pojetí se do sociálního zabezpečení zařazují právní, finanční a organizační nástroje a opatření, jejichž cílem je *kompenzovat* nepříznivé finanční a sociální důsledky různých sociálních událostí nebo situací, které jsou jako takové sociálním státem uznány, anebo lakovým sociálním situacím *předcházet*. Můžeme tedy sociální zabezpečení vymezit jako aktivy sociálního státu, jejichž cílem je zabránit tomu, aby se jedinec nebo rodina dostali do sociálních situací, při nichž by byly dotčeny jejich sociální bezpečí a sociální důstojnost. Místo pojmu sociální zabezpečení navrhují někteří autoři používat pojem *sociální ochrana*, který má výstižnější vyjadřovat charakter sociálních dávek a dalších sociálních opatření: sociální politika sociálního státu má spíše zajišťovat sociální ochranu jedince a rodiny, než je sociálně zabezpečovat. Pro jednoznačnosti a srozumitelnosti textu však zůstaneme u obvykle užívaného tradičního pojmu sociálního zabezpečení.

Za základní sociální události, resp. situace, pro něž se vytvořila schémata sociálního zabezpečení, byly postupně uznány:

- chudoba,
- invalidita,
- nemoc a úraz (včetně nemoci z povolání a pracovního úrazu),
- závislé děství a mládí,
- mateřství a rodičovství,
- stáří,
- smrt živatele,
- nezaměstnanost.

Jednotlivá schémata sociálního zabezpečení nebyla vytvořena současně. Nejdříve byly řešeny otázky podpor chudým (poor law). Základní pojišťovací schémata pak byla po čínaje rokem 1883 zaměřena na kompenzaci ztráty výdělku v důsledku nemoci, pak pracovního úrazu a nemoci z povolání, stáří, a nakonec byly uzákoněny podpory v nezaměstnanosti. Návazně pak byly vytvářeny další sociální dávky, např. rodinné příspěvky.

Jednotlivé sociální státy řeší otázky sociálního zabezpečení velmi rozdílně, a to zejména ve vztahu k roli státu, trhu a jednotlivce (rodiny) v příslušné oblasti sociálního zabezpečení, což je vlastně i kritériem při typologizaci sociálních států. S tím souvisí i dal-

ší zásadní otázka — způsob financování sociálního zabezpečení. Soustavy sociálního zabezpečení mohou být v zásadě financovány dvěma způsoby:

- *veřejnými rozpočty* vytvářenými z odváděných *daní* — typickým příkladem je *Bevertigova* britská Národní zdravotní služba jako ucelený systém zdravotní péče hrazený z daní;

— *pojišťovacími fondy* vytvářenými z *pojistného* — vycházející z principu vzájemné pojišťovací solidarity pojištění, příkladem jsou *Bismarckova* pojišťovací schémata.

Rozdíly mezi těmito dvěma základními soustavami sociálního zabezpečení jsou uvedeny v tabulce č. 7.^m

Tabulka č. 7: Rozdíly soustav sociálního zabezpečení

Rozdíly	Způsob financování: veřejné rozpočty	pojišťovací fondy
Princip poskytování služeb	potřeba	ekvivalence
Princip dostupnosti	vyhovění kritériu potřebnosti; individuální posouzení	formalizované kategorizované nároky
Financování Dávky	z daní	z příspěvků
Sociálně-ekonomický efekt	jednotně redistribuce	podle výše příjmů
Etičtí báze	solidaritní	zablokování nerovnosti platební schopnosti zachování statusu

Výhodou soustavy sociálního zabezpečení financované z pojišťovacích fondů je větší transparentnost výše příjmů a výdajů a hospodaření s prostředky, stejně jako možnost rychlé reakce na měnící se podmínky a společenské potřeby. Nevýhodou jsou poměrně značné a někdy i neúčelné výdaje na administrativní aparát pojišťovny.^m

Sociální zabezpečení je vlastně souhrnným označením pro sociální instituty poskytující občanům sociální příjmy a služby určené k uspokojení jejich společensky uznaných potřeb za situace, kdy oni sami je nejsou schopni uspokojit vlastními silami z důvodů, které sociální stát akceptuje (např. nemoc, nezaměstnanost apod.).

Soustavy sociálního zabezpečení lze postavit na třech základních, relativně samostatných a principiálně odlišných systémech (u nás zvolený systém):

1. Sociální pojištění

Jde o formu zajištění sociálních potřeb občanů v případech, kdy se jedná o sociální události spojenou se ztrátou příjmu z výdělečné činnosti z důvodu mateřství, ošetřování člena rodiny, nemoci, invalidity, nezaměstnanosti, stáří nebo ztráty živatele. Občane formou pojištění odkládají část své spotřeby pro případ budoucí nejisté sociální události nebo situace. Členem sociálního pojištění je udržet v uvedené sociálních situacích přiměřeně, tj. v dohodnuté výši a po dohodnutou dobu, dosažený životní standard. Úroveň zabezpečení lze navíc individuálně zvýšit dobrovolným připojištěním. Sociální pojištění je u nás nově upravováno řadou zákonů, zejména pak zákonem č. 155/1995 Sb. o důchod-

^m Tabulka je převzata od D. Pieterse, citováno podle Potůčka (1995: 71).

ⁿ Jde zde typicky i o problém měsíčních zdravotních pojišťoven, kterých je příliš mnoho, a proto některé s malým počtem klientů spojující až cca 30 % pojistného na chod samostatně pojišťovny.

dovém pojištění a zákonem č. 550/1991 Sb. o všeobecném zdravotním pojištění. Platby pojištěného jsou upraveny zákonem č. 589/1992 Sb. o pojištěném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (zahrnuje platby určené na nemocenské a důchodové pojištění a státní politiku zaměstnanosti) a zákonem č. 592/1992 Sb. o pojištěném na všeobecné zdravotní pojištění.

2. Státní sociální podpora

Je vyjádřen státem organizované solidarity a hrazena je z daní. Vychází přitom z předpokladu, že většinu sociálních potřeb si zabezpečí občan vlastními silami. Stát přispívá pouze tam, kde na to občan sám nestačí, a to v případě celospolečensky uznané sociální události, na niž se nebyvá možné předem připravit (mateřství, rozvrat rodiny apod.). Sociální redistribuce je přitom prováděna především ve prospěch některých skupin občanů — zejména rodin s dětmi. Státní sociální podpora vychází převážně z příjmové a sociální situace rodiny příjemce sociální dávky poskytované násobkem životního minima. Nejvýznamnějším adresem státní sociální podpory je rodina, které státní pomáha krytí zvýšené náklady vyvolané přítomností nevydělečnými osob v ní a řeší různé sociální situace, které není schopna vlastními silami překonat. Okruh devíti dávek státní sociální podpory upravuje zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře.

3. Sociální pomoc

Systém sociální pomoci se uplatňuje v sociálních situacích, kdy nejsou k dispozici jiné zdroje, které by mohly jedinci (rodině) pomoci překonat tuto obtížnou situaci. Zahrnuje věcné i peněžité sociální dávky a služby, jejichž poskytování je podmiňováno vznikem sociální potřeby, a to po individuálním posouzení celkové sociální situace občana (vlastní příjmy, možnost jejich zvýšení, majetkové poměry apod.). Sociální pomoc je hrazena ze státního rozpočtu, z rozpočtu obcí a z prostředků nesáuních subjektů. Organizuje ji a poskytuje obec, státní a nestátní subjekty. Druhá je však kladen na sociální práci vykonávanou na úrovni obce s důsledným oddělením role státu a obce. Sociální pomoc poskytovanou formou sociální služby označujeme jako *sociální péči*. Právní úprava sociální pomoci se u nás teprve připravuje.

6.1.1. Sociální pojištění

Sociální pojištění představuje nejširší systém sociálního zabezpečení, který prodělal dlouhý vývoj probíhající simultánně v řadě sociálních států. Jednotlivé systémy se sblížovaly, ponechaly si však řadu jedinečných specifík. Ve vyspělém světě se vytvořily v zásadě tři možné typy financování sociálního pojištění:

1. *Pojišťovací (fondový) systém* — používá se např. v Japonsku, Indii a blízko k němu mají i americké pojišťovací systémy. V tomto systému pojištěnci vytvářejí pojišťovací fond na typickém pojišťovacím principu. Z tohoto pojišťovacího fondu („capital reserve“) jsou potom pojištěncům vypláceny dávky, např. starobní důchod. Tento princip je naplňován ve většině soukromých pojišťovacích systémů.

2. *Průběžný systém financování* — tzv. systém „pay as you go“, používaný např. v Austrálii. Tento systém je založen na intergenerační solidaritě — generace ekonomicky aktivních hraje výdaje na sociální dávky generaci pobírající důchod. Systém je tedy založen na rovnováze příjmů a výdajů během určitého období a je výrazně závislý na vývoji demografické struktury obyvatelstva, který se dnes nepříznivě projevuje rychlým stárnutím populace s nárůstem počtu zámožných důchodců s vysokými důchody.

3. *Smlouvaný systém financování* — tento systém je v Evropě nejčastější. Snaží se kombinovat oba předchozí systémy, a tím eliminovat jejich nedostatky. Z tohoto kombinovaného systému vychází i systém sociálního pojištění v České republice.

Vedle systému financování sociálního pojištění je podstatná i otázka hlavních zdrojů financování sociálního pojištění, kterými vedle případných vedlejších zdrojů (daně, půjčky apod.) jsou:

- zaměstnanci,
- zaměstnavatelé,
- stát.

Podíl těchto jednotlivých hlavních zdrojů v pojišťovacích fondech je však v jednotlivých sociálních státech velmi diferencovaný. Rozsah příspěvků zaměstnanců na celkovém objemu příjmů se v evropských sociálních státech pohybuje od necelých 3 % v Dánsku do 44 % v Holandsku. Podíl příspěvků zaměstnavatelů kolísá v rozmezí od 3 % opět v Dánsku do 65 % ve Švédsku. Také podíl státu na těchto fondech je velmi rozdílný, od nejnižšího podílu — přes 80 % — v Dánsku až po nejnižší podíl ve Francii s necelými 8 %.

Naše koncepce zdravotního a sociálního pojištění vychází z výrazně většího podílu zaměstnavatelů na platbě pojištění, u zdravotního pojištění hraje zaměstnavatel cca 70 % díl příspěvků za občany, kteří z objektivních důvodů nejsou zapojeni do výdělečné činnosti (např. nezaměstnaní), poskytuje prostředky k dorovnání důchodů na úroveň minimálního důchodu, valorizaci dávek a především je garantem fondů v případě insolventnosti fondu. V zásadě by však naše fondy sociálního pojištění měly být soběstačné pouze s příspěvků zaměstnanců a zaměstnavatelů.

Systém sociálního pojištění se však liší v jednotlivých sociálních státech i v dalších věcech. Podstatný rozdíl spočívá zejména v tom, zda pojištění schémata pokrývají všechny kategorie zaměstnanců (jak je tomu např. ve Velké Británii nebo Švédsku), nebo zda někdy nebo mezi většinou s soukromým sektorem (jako např. ve Francii a Německu). V řadě států mají státní zaměstnanci v sociálním pojištění privilegovanou pozici.

Švédský a britský systém důchodového zabezpečení začínal v roce 1948 s rovnostářskými sazbnami (flat rate), teprve později pod politickým tlakem byly sazby doplněny o část závislou na vyšší výdělku (ve Švédsku v roce 1960, ve Velké Británii v roce 1975). Od roku 1957 v Německu a od roku 1969 v Itálii byl uzákoněn roční indexový nárůst důchodových dávek v závislosti na růstu životních nákladů. Výše starobního důchodu je poměrně vysoká, např. 67,5 % průměrného výdělku v Německu a 80 % v Itálii; skutečná průměrná výše je však výrazně nižší — v roce 1980 činila v Německu 47 %, ve Velké Británii 39 %, ve Švédsku 32 % a v Itálii 31 % (Parry 1990: 21). V Československu v roce 1990 činil průměrný starobní důchod téměř 60 % hrubé mzdy a přes 70 % čisté mzdy (Krebs 1991: 96). Značně vysoký je v evropských sociálních státech počet invalidních důchodců. Podle statistických údajů představoval jejich podíl na celkovém počtu obyvatel v roce 1978 například 8 % ve Francii, Švédsku a Velké Británii, ale 13 % v Holandsku, důchodci představuje určitou ekonomickou hrozbu, kterou si většina hospodářsky vyspělých zemí silně uvědomuje. Vzdělání například v Holandsku je 912 tisíc invalidních důchodců (téměř 17 % přesechopného obyvatelstva) a na 100 pracujících připadá 86 lidí pobírajících starobní nebo invalidní důchod, podporu v nezaměstnanosti nebo jinou sociální dávku.⁹⁰

⁹⁰ Holandsko v roce 1967 státně rozšířilo sociální pojištění na všechny zdravotní neohrožené věcně psychologické srdeční choroby a zrušilo velikostní výši dávek: 80 % postlehná platbu pro invalidního důchodce až do doby starobního důchodu. Výsledkem je snižování počtu invalidních důchodců do „záložního gladiu“, jak konstatoval holandský sociolog Swann. Za 25 let se z invalidity stal nečistý ekonomický a sociální problém, se kterým si vláda neví rady.

Cílem naší koncepce sociálního pojištění je zejména zvýšit odpovědnost organizací za své zaměstnance a občani za svou budoucnost, promítnout sem princip zásluhovosti jako výraz zhodnocení celoživotního příněhu.

6.1.2. Základní příjem

Jednou ze základních dávek garantovaných sociálním státem je základní příjem⁹¹ poskylovaný jedincům a rodinám na úrovni životního minima jako nároková dávka.

Na bázi univerzalistického principu má vlastně každý jedinec od narození nárok na příjem odpovídající jeho základním potřebám. Je mu poskytován od narození bez testování práce nebo jeho prosředků. Jeho výše pak odpovídá definici chudoby, kterou spočítáme: základní příjem. Životní minimum se tak stává základním jednolicím prvkem zachráně sociální sítě.

V obecném smyslu se životním minimem rozumí takový soubor statků a služeb, který umožňuje jedinci, rodině nebo domácnosti uspokojovat své potřeby v rozsahu známém společností v dané etapě za minimálně nezbytné. Obřížné je však konkrétní stanovení tohoto životního minima pro jednotlivé okulty beneficentů. Výše životního minima je v konečné podobě výsledkem střetání názorů, přístupů a zájmů jednotlivých společenských skupin, odborníků a státní administrativy. Určení životního minima je současně velmi citlivé z hlediska hledání rozhraní sociální nezbytnosti dávek a společenské štědrosti. Základní odborné metodologické přístupy pro stanovení životního minima lze rozdělit do dvou skupin:

— *metoda absolutní* na základě definování základních životních potřeb a míry, v jaké je nutné tyto potřeby pokrýt;

— *metoda relativní* vyplývající z minimálního společenského únosného standardu, vyjádřeného určitým podílem z průměrné výše čistého příjmu na pracovníka.

Obě metody mají své klady a zápory. Metoda absolutní umožňuje přesnější vysílnou realné potřeby beneficentia. Metoda relativní zohledňuje disponibilitu společenské zdatnosti a je schopna vysílnou citlivěji i hledisko sociální spravedlnosti a únosnosti. Výše životního minima se ale současně váže na společenské tradice, vztahující se k vyšší sociálních dávek. U nás byla tato oblast vždy spojena s egalistickými přístupy při tradičně velkovýšné úrovni sociálního pojištění v období první republiky. Období realného sociálního výrazně univerzalistické principy do poskytování těchto dávek, spojení s maximální unifikací a niverzizací dávek na úrovni nižšího průměru. Vedle nutnosti zabezpečit alespoň základní reprodukční úroveň je však třeba v životního minima respektovat i to, aby neznehodnocovalo principy výkonnosti a zásluhovosti ve společnosti, nepůsobilo demotivačně na pracovní výkon a nepodlamovalo snahu pracovníků setrvat na úhlu práce. Při stanovení výše životního minima je třeba se současně vyhnout „*parci chudoby*“, tedy situaci, kdy sociální dávky připadně kombinované s neformálními příjmy (časlo příjmy z šedé ekonomiky) považuje beneficent za výhodnější (a pohodlnější), než usilovat o další pracovní příjem, který se zdá málo přínosný s ohledem na ztrátu dávek, vyšší zdanění, nutnost vynaložit pracovní úsilí a další podobné faktory. Ohledem „*parci chudoby*“ je u dávek v nezaměstnanosti „*parci nezaměstnanosti*“, kdy nezaměstnaný si cteně volí variantu pohodlnějšího života s podporou. Neodůvodněně a neuvážně vysoké životní minimum působí výrazně demotivačně, strhává beneficenty do stigmatizující

„*parci chudoby*“ a neúměrně vyčerpává státní pokladnu. Výše základního příjmu ale současně nemůže nerespektovat to, co společnost považuje za chudobu, tedy jakou „*definici*“ chudoby společností přijímá. Životní minimum je totiž často definováno i jako příjmy: občané nacházející se pod ním nemohou žít způsobem v daném státě minimálně přijatelným.

V původním pojetí Charlese Bootha a řady dalších autorů byla hranice chudoby určena existenčním (subsistenčním) minimem, tedy prostředky, které umožňovaly holé přežití. V tomto případě jde o *absolutní definici chudoby* (a nepřítomnost základního příjmu). Moderní definice chudoby jsou však postaveny v závislosti na *relativním pojetí chudoby*, tedy vzdálenosti od určitého stanoveného sociálního standardu. Za určitou hranici minimálního příjmu tedy člověk sice může fyzicky přežít, nicméně se cítí — a zpravidla také je — vyloučen ze společnosti. Řada autorů proto zdůrazňuje, že nikoli fyzické, nýbrž sociální strádání je základem chudoby, a mluví o tzv. *relativní deprivaci*.⁹² Záludno podíl chudoby v absolutním slova smyslu ve výspěých zemích systematicky klesá (jak například prokázalo porovnání počtu chudých v Yorku provedené S. Rowntrem v letech 1899, 1936 a 1950), podíl chudých v relativním smyslu může být neměnný nebo stoupat (Večerník 1991a: 582). Tedy minimální životní úroveň zde není definována objemem zboží, ale podstatná je schopnost lidí „*žít bez pocitu hanby*“ (ve smyslu definice chudoby A. Smitha). K překonání této „*relativní deprivace*“ ovšem různí lidé potřebují prostředky v rozdílné absolutní výši a tato výše se mění. V tomto smyslu došlo ve většině sociálních států v období let 1960—1970 ke zlomu v přijímání definice chudoby (Fiora 1987: 29). Kritické klasické tradiční pojetí národního minima (životního minima) poukazovali na to, že přetřeba vyrovnání zdrojů se týká mnohem větší skupiny obyvatel, než na které spadla klasické národní minimum. Pod tlakem těchto kritiů se postupně ve výspěých sociálních státech prosadilo širší (relativní) pojetí chudoby (relativní deprivace). Toto nové vymezování říká, že každý, kdo není schopen se těšit ze standardu střední třídy, je považován za člověka žijícího v chudobě a musí být svým státem (i sociálním státem) „*zachráněn*“ z relativní deprivace. Konstatuje národní minimum se tak stává základním stavebním kamem strategie sociálního státu. Od stanovení národního minima se ve výspěých státech odvíjejí národní programy boje proti chudobě a směry rozvoje sociálního zabezpečení.

Na odborné úrovni se zpravidla rozlišují dvě možné hladiny životního minima:

1. *Existenční minimum* — je chápáno jako soubor statků a služeb, bez jejichž uspokojení by došlo k ohrožení života a zdraví občana (v podstatě absolutní hranice chudoby). Na základě mezinárodních doporučení a ekonomických možností státu se navrhuje považovat za toto existenční minimum příbližně polovinu celkového průměru čistého příjmu na osobu.

2. *Sociální minimum* — představuje dolní hranici pásma všeobecně přijatého životního standardu (v podstatě úroveň vyplývající z relativního pojetí chudoby), tedy uspokojování všech životních potřeb na minimální společensky přijatelné úrovni a s minimálními náklady. Za sociální minimum se doporučuje ve výspěých státech považovat příbližně dvě třetiny celkového průměrného čistého příjmu na osobu.⁹³

⁹¹ Relativní deprivaci se rozumí stav, kdy člověk hodnotí svoji životní situaci jako nepřijatelnou ve srovnání se životní situací jiných lidí nebo skupin (R. Merton).

⁹² V roce 1991 přijal zákon č. 463/1991 Sb. o životním minimu, ve znění novel, poslelní nařízení vlády č. 281/1995 Sb., představuje určitý kompromis mezi těmito dvěma hranicemi existenčního a sociálního minima. Stanoví základní číselný potřebné k zajištění výživy a osánilch základních potřeb občana. Návazně vydaný zákon č. 482/1991 Sb. o sociální potřebnosti (novelizovaný zejména zákony č. 84/1993 Sb. a 165/1993 Sb.) upravuje pak postup poskytování peněžních nebo věcných dávek občana, jehož příjem nedosahuje těchto částek životního minima a který se proto považuje za sociálně potřebného.

Ze stanoveného životního minima se nepřímo odvozuje i výše řady dalších sociálních dávek, například minimální mzdy, minimálního důchodu apod.

Stanovení životního minima má výrazný vliv na udržení sociálního konsenzu ve společnosti. Představy české populace o růstu životních nákladů a naléhavosti problémů chudoby se polarizují a mohou ohrozit i křehký sociální smír. Reprezentativní výzkumy provedené Sociologickým ústavem ČSAV v roce 1990 a 1991 ukazují výraznější posun názorů směrem k větší vlnavosti otázek chudoby.⁵⁴

Zvyšování životního minima a z něho odvozených sociálních dávek (zejména minimální mzdy) při dosahované nízké výši průměrné mzdy a malé diverzifikaci mezd může přispět univerzálně (kdy minimální mzda se přibližuje k úrovni průměrné mezd) a antivykonové (nebezpečí pasti chudoby a nezaměstnanosti). Zvyšování minimální mzdy má ještě další negatívni dopad — obvykle vede ke zvýšení nezaměstnanosti v důsledku poklesu poplávky na trhu práce (zdražení práce). To se promítá zejména na trhu práce mladistvých a mladých, kteří jsou ve skupině pracovníků s nejnižšími výdělky zastoupeni nejpočetněji.⁵⁵

Vyvážená a účelově relevantní výše životního minima, vyjadřující na jedné straně možnosti sociálního státu a na druhé straně jeho garanci slušného životního standardu, představuje ekonomicky, sociálně i politicky náročný úkol a zkoušku únosnosti sociální strategie sociálního státu.

6.2. Péče o zdraví

Péče o zdraví se v řadě sociálních států (včetně ČR) přímo váže na sociální (zdravotní) pojištění prostřednictvím zavedených pojišťovacích schémata, která zajišťují úhradu nákladů jak zdravotní péče, tak nemocenských dávek. Někde je však hrazena z daní (Velká Británie).

Obecným jevem zdravotní péče ve všech sociálních státech i u nás je skutečnost, že od 60. let rostou výdaje na zdravotnictví rychleji než národní důchod.⁵⁶ Snahy o omezení tohoto růstu vyjdají se však často selávají s názorem o neslučitelnosti ekonomického postupu

⁵⁴ Viz podrobně Večerník 1991b.

⁵⁵ Ve většině průmyslově vyspělých zemí (např. ve Francii, Holandsku, Španělsku, Portugalsku a dalších) existuje jednotná, zákonně vymezená minimální mzda. Ve Francii došlo k tomuto uzákonění poprvé v roce 1950 a vzaluhle se na zaměstnanec starší 18 let, mladší dostávají tuto mzdu v rozsahu 80 % nebo 90 %. Podle francouzských odhadů je minimální mzdu přibližně 12 % pracovníků, z nichž 40 % patří do vysoké kategorie pod 26 let. Úroveň minimální mzdy se ve Francii každoročně (obvykle v červenci) zvyšuje rozhodnutím vlády, autornatelný pak při růstu spotřebitelského cenového indexu nad dva procentní body oproti období poslední úpravy. V květnu 1990 činila ve Francii minimální hodinová mzda 31,28 franků. Celkově se dnes minimální mzda ve Francii udržuje zhruba na úrovni 50 % průměrné mzdy. V USA je oproti tomu situace výrazně odlišná. Proti úrovni zaručené minimální mzdy, která koncem 60. let reprezentovala 50 % průměrné mzdy, klesla postupně minimální mzda do roku 1988 pouze na úroveň 36 % průměrné mzdy, neboť téměř nebyla zvyšována. Pro rok 1991 proto federální vláda rozhodla o zvýšení minimální hodinové mzdy na 4,25 USD. Američti významněji však pokračují ve zvyšování minimální mzdy o 10 % vele ke snížení zaměstnanosti mladistvých o 1—3 %, toléž ovdává i karnatit ekonomové.

⁵⁶ Např. v Německu (zprádat část) vzrostly výdaje na zdravotnictví během 20 let čtyřkrát a v roce 1989 činily 27,69 mld. DEM, což představuje 44,16 DEM na obyvatele, a roční nárůst byl v minulých letech stejně jako např. ve Francii přes 7 %. Obdobný vývoj byl i u nás. Např. v letech 1961—1988 vzrostly celkové výdaje na zdravotnictví o 176 % a výdaje na léky o 290 %. V roce 1989 tak činily výdaje na jednoho obyvatele ve zdravotnictví cca 2 400 Kčs (Kraus 1991: 316).

hledu s lékařskou etikou. Vzhledem k hrozivému objemu výdajů na zdravotnictví, které dnes dosahují ve Francii téměř 9 % z HNP (hrubého národního produktu), v Británii 6 %, Japonsku 7 %, Německu 8 % a USA dokonce 12 %, se od 80. let prosazuje ve většině sociálních států snaha o jejich ekonomické regulaci. Zejména se zintenzivňují principy hospodárnosti nemocnic a lékařů (a to v podstatě všude kromě USA a Francie). Hlavní strategie léčby redukuje počet na následujících principech: zobecnění plateb za výkon, omezení rozpočtu nemocnic, placení rodinných lékařů podle registrovaných pacientů, omezení přístupu ke specializovaným službám, stanovení seznamu neurazovaných léků, kontroly prováděné pojišťovnicemi a parlamenty a další. Cílem je vytvořit autoritativní záznamy, aby pacienti svou poplávku nemohli zásadním způsobem ovlivňovat (zvyšovat) náklady na léčení a celkové výdaje na zdravotnictví. Současně však musí být zachováno respektování hodnoty zdraví ve společnosti, které představuje integritu současných polibek člověka, a to potřebu základní a nealternativní nelze ji prakticky substituovat uspokojováním jiné potřeby.

V sociálních státech se vytvořily tři základní systémy zdravotní péče:

— *Převážně tržní systém* — tak jak ho známe z USA. Ide o typický systém soukromého pojištění na zcela volném individuálním principu. Vzhledem k dobrovolnosti pojištění nemá v USA přes 37 milionů obyvatel (asi 15 %) ani minimální pojištění pro případ nemoci.⁵⁷

— *Národní zdravotní služba* — systém inspirovaný Beveridgeovou zprávou z roku 1942, který byl zaveden nejříve ve Velké Británii roku 1948. Zdravotní péče je hrazena státem z daní bez pojišťovacích fondů a s volným přístupem k lékařské péči pro všechny. Účelnost nákladů kontroluje parlament, v čele systému stojí administrativní správa. Praktičti lékaři jsou placeni podle pacientů a filtrují požadavky na speciální léčení. Angličané jsou na tento svůj „národní“ systém hrdí, neboť, jak podotýkal T. H. Marshall, je celkové řízení principem welfare více než kterýkoli jiný. Po vzoru Velké Británie na tento systém přešli další státy (Švédsko, Dánsko, Itálie) a další o něj od roku 1980 usilují (Řecko, Španělsko, Portugalsko). Rada teoretiků welfare stále právě tento systém nejvíce zlciožňuje se sociálním státem.

— *Pojišťovací systém* — jde o klasický, pro občany povinný pojišťovací systém užívány např. v Německu, Rakousku a v Beneluxu. Je inspirován prvými německými Bismarckovými zákony o nemocenském pojištění z roku 1883. Lékaři jsou placeni za výkon.

Vedle těchto tří základních typů se vyvíjely i zajímavé kombinace, např. francouzský zdravotnický systém: ve způsobu financování a u ambulantní zdravotní péče vychází z pojišťovacího systému, ve veřejných nemocnicích se však uplatňuje systém národní zdravotní služby. V jednotlivých státech je také rozdílný podíl, který musí pacient vynaložit z vlastní kapsy (vedle zaplacení pojištění) na náklady léčení. V evropských vyspělých státech se tento nerelativně podíl nákladů pohybuje od 8 % v Belgii do 28 % v Rakousku, v USA představuje dokonce 40 % výdajů.

Vedle tří základních systémů zdravotní péče se sociální státy vzájemně podstatně liší i způsoby odměňování lékařů a systémem financování nemocnic, což výrazně ovlivňuje efektivnost a nákladovost zdravotní péče. Převážně se vyskytují tři základní způsoby odměňování lékařů:

⁵⁷ Ideo většinou o pracovníky na kratší úvazek nebo španěle placené pracovníky v malých podnikcích, kde pojištění představuje větší zátež než ve velkých. Jsou to především mladí pracovníci — více než 50 % představují mladší 25 let. Nepojištění nejsou v nemocnicích výhradně docházi ke konfliktu zákona trhu a profesní lékařské etiky. V USA probíhá diskuse o reformě tohoto stavu.

SOCIÁLNI POLITIKA

MARTIN POTUČEK



V této knize nebylo možno podal vyčerpávající výklad historie sociální politiky vyspělých zemí světa. Nicméně u vědomí toho, že obeznamenosť s historií sociální politiky je jedním z klíčů k porozumění sociální politice jako takové, rozhodl jsem se pro výklad ilustrací: uvedu tři významné postavy, které se započaly do dějin sociální politiky; toto uvedení doplním přehledem vývoje sociální politiky v jejích zemích, tzn. v Německu, Švédsku a ve Velké Británii.¹ Nabídnou dále přehled vývoje sociální politiky na území dnešní České republiky do roku 1989.²

I.1. Bismarck a Německo

I.1.1. Bismarck

Kniže *Otto von Bismarck* (1815-1898) prošel jako říšský kancléř a politik než jako sociální reformátor. Je nicméně historickým faktem, že spoluvytvářel a zprostředkoval přijetí série průkopnických zákonů o sociálním pojištění. Paradoxem zůstává, že konzervativní politik, představitel expanzivních militaristických ambicí Pruska a později Německa, se ve sféře sociální politiky zasloužil o pionýrský počín, který v jeho době neměl ve světě obdoby.

Prusko bylo státem s paternalistickou státní ideologií, s vlivnou vrstvou junkerů (velkovostých šlechtických statkářů), se slabou buržoazií a s rozvinutou organizací státní správy na místní úrovni. Vytvořily se zde podmínky pro vznik státní sociální politiky charakterizované

- státní regulací ekonomiky a produkce
- poskytováním kolektivního sociálního zabezpečení.

Bismarck si uvědomoval nebezpečí sířelého sociálně demokratického hnutí pro dlouhou formu pruského státu. Realizoval proto osvědčenou politiku cirkulárka a bičec: v roce 1878 zakázal sociálně demokratickou stranu - a zároveň se přičinil o vznik první soustavy povinného sociálního pojištění ve světě. Měl na vybranou mezi třemi možnostmi:

- zavedením speciálních sociálních výhod pro státní zaměstnance (Versorgung)
 - zavedením sociální pomoci potřebným (Fürsorge)
 - zavedením povinného pojištění vybraných rizik (Versicherung).
- Bismarck zvolil - a po nelehkém vyjednávání s říšským sněmem v letech 1883 až 1889 postupně zavedl - pojištění pro případ nemoci, pracovního úrazu, invalidity a stáří. Tato jeho politika sledovala několik důležitých cílů zároveň:
- podpořit loajální císaři
 - odcizit dělníky sociálně demokratické straně
 - snížit vliv církve
 - zvýšit produktivitu práce.³

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

2 Zájemci o zevrubnější studium historie sociální politiky, počínaje starověkem, přes středověké instituce až po myšlenky sociálních reformátorů 18. a 19. století a nejnovější pohyb v sociální nauce katolické církve, nechtě se obrátit na příslušnou odbornou literaturu. Totéž platí pro zájmy o vývoj sociální politiky v dalších, zde nesledovaných, zemích.

3 Ideovým základem Bismarckových reformů byly práce Lorenze von Steina. Ten již v polovině 19. stoletírazil myšlenku, že vládnoucí třídy musí akceptovat sociální reformy, aby tak přecho-

Významným rysem zavedené soustavy pojištění bylo, že oddělovala různé kategorie zaměstnanců a dělníků. Tak se Bismarckovi, reprezentujícímu stát, podařilo převzít kontrolu nad sférou, kterou předtím - v podobě vzájemných podpůrných spolků - kontrolovaly odbory. Jejich reakce na sebe ovšem nenechala dlouho čekat: odborová aktivita začala pronikat do samosprávné soustavy sociálního pojištění, zejména do správy jednotlivých pojišťovacích fondů. Přestože německá sociální demokracie vyšla ze střetů s Bismarckem oslabena, v roce 1890 byla ve zmíněné politické situaci opět legalizována. Výsledkem Bismarckova postupu bylo, že všechny nejbližší složky sociálního pojištění byly v Německu zavedeny ještě před vypuknutím první světové války.

I.1.2. Přehled vývoje sociální politiky v Německu

A. Období do 1. světové války

- 1530 císařským výnosem byla městům a vesnicím uložena povinnost starat se o lidi v nouzi
- 1794 pruský občanský zákoník legalizoval činnost vzájemných podpůrných spolků a ukládal státu, zaměstnavatelům a místním úřadům povinnost poskytnout podporu v obtížných životních situacích
- 1870 vznikl Úřad pro sociální politiku (pracoval zde i známý sociolog Max Weber)
- 1881 císař oblaňuje připravované sociální reformy
- 1883 přijaty zákony ve sféře péče o zdraví (svěpomocná administrace, na niž se podíleli zaměstnavatelé spolu se zaměstnanci)
- 1884 zavedeny úřední povinné příspěvkový zaměstnavatelů a zaměstnanců do úrazového pojišťovacího fondu
- 1889 zavedeno starobní a invalidní pojištění

B. Období mezi dvěma světovými válkami

20. léta - Výmarská republika:

Pro toto období je charakteristické přijímání moderního sociálního zákonodárství, jako například přijetí zákona o osmihodinové pracovní době, zavedení placené dovolené, zřizování forem vyjednávání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci - kolektivních smluv, podpora sociálního bydlení a preventivní zdravotní péče.

1918-1920 zákoná úprava kolektivního vyjednávání

1922 zákon o péči o děti a mládež

1924 zákon o sociální pomoci

1925 podpora v případě pracovního úrazu byla rozšířena i o úrazy na cestě z domova do zaměstnání a zpět a na nemoci z povolání

1927 vytvořeni soustavy pojištění v nezaměstnanosti; tato soustava se ovšem prakticky rozpadla po nástupu vládky hospodářské krize v roce 1929

nalý antagonismus mezi prací a kapitálem. Steinovy myšlenky rozvíjeli nejbližší Bismarckovi spolupracovníci Hermann Wengenert a Theodor Lohmann. Kromě toho byla v Německu v té době silně vlivná Hegelova filozofie, přísuzující státu klíčové postavení v regulaci a integraci života společnosti.

30. léta - fašistický stát:

Sociální politika byla založena na ideologii nadřazenosti arijské rasy a užívala nástroje totalitního státu. Charakterizovalo ji:

- zrušení samosprávy v sociálním pojištění a vyloučení odborů z procesu kolektivního vyjednávání
 - zavedení kontroly mezd, krácení minimální mzdy
 - silná pronatalitní politika (zákaz interrupce, přídavky na děti, vylučování žen z trhu práce)
 - sociální pomoc garantována pouze 'geneticky čistým', arijským rodinám
- 1938 samostatně výdělečně činní zahrnuti do povinného starobního a invalidního pojištění a pojištění pro případ úmrtí partnera
- 1941 zavedeno povinné zdravotní pojištění pro důchodce a pojištění rozvedených žen v případě úmrtí (byvalého) manžela

C. Období po 2. světové válce

Nová (západoněmecká) ústava zakotvila pojem sociálního státu (Sozialstaat). Po celé toto období byla uplatňována a rozvíjena koncepce sociálně tržního hospodářství, vycházející z politiky podpory zaměstnanosti, ochrany produktivní kapacity pracovníků, udržení příjmové úrovně, podpory samosprávných principů v sociálním pojištění a z principu participace pracovníků na řízení (Mitbestimmung). Začátkem 60. let byla přijata rozsáhlá opatření zajišťující různé formy sociální pomoci (penežní příspěvky a služby) občanům ocitajícím se pod hladinou životního minimum nebo v rizikových situacích: pomoc v případě stáří, nemoci, invalidity, po propuštění z vězení, při plánování rodiovtví, péče o toxikomany, chudé a opuštěné děti, nezaměstnané, bezdomovce. Součástí těchto opatření se staly také poradenství služby a výchovné působení. Princip potřebnosti, uplatňovaný různými formami sociální pomoci, tak postupně doplňoval princip zásluhovosti, prosazující se v soustavách sociálního pojištění.

- 1952 uzákonění účasti pracovníků na řízení firem
- 1954 ustavení nezávislých 'Sociálních soudů' garantujících zákonnost v činnosti soustav sociálního zabezpečení
- 1957 nové starobní a invalidní pojištění a pojištění pro případ úmrtí partnera odstranilo rozdíly mezi dělníky a zaměstnanci a zavedlo princip indexace důchodů podle míry životních nákladů
- 1960 zákon o příspěvcích na bydlení
- 1961 zákon o sociální pomoci, vztahující se na všechny občany s cílem ochrany lidské důstojnosti
- 1961, 1964 reformy přídavků na děti
- 1969 zákon o podpoře zaměstnanosti
- 1972 zákon o zřizování podniků, rozšiřující možnosti participace pracovníků na jeho řízení
- 1975-1982 vydání Kodexu sociálního práva
- 1975, 1981 zákony o struktuře rozpočtu výrazně zpřísnily kritéria pro financování sociální politiky

1990 přijetí Smlouvy o sjednocení (SRN a NDR), předpokládající postupnou harmonizaci a splynutí soustav sociálního zabezpečení na principech západoněmecké soustavy

1992 reforma starobního pojištění zvyšující postupně do roku 2017 věkovou hranici pro přiznání starobního důchodu až na 67 let

1.2. Myrdal a Švédsko

1.2.1. Myrdal

Karl Gunnar Myrdal (1898-1987) proslul nejen jako sociální myslitel, ale i jako ekonom a politik. V roce 1974 obdržel Nobelovu cenu za ekonomii. Spektrum jeho zájmů charakterizují titulky některých z jeho čelných prací: *Hodnota v sociální teorii*, *Prvek politiky při tvorbě doktriny národního hospodářství*, *Problémy a perspektivy mezinárodní ekonomiky*, *Za státem veřejných sociálních služeb*, *Kritické stání o ekonomii*. Myrdal pracoval v Institutu mezinárodních vztahů v Ženevě (1930-31), přednášel na Stockholmské univerzitě, v letech 1945-47 působil jako ministr obchodu ve švédské vládě a poté pracoval jako tajemník Evropské hospodářské komise (1947-57). Politicky byl spjat se švédskou sociálně demokratickou stranou.

Zde si všimneme dvou z mnoha témat, kterými se v příběhu svého života zabýval: vztahem hodnot a sociálních teorií a konceptem státu veřejných sociálních služeb.

Ve své knize *Hornota v sociální teorii* vyjadřuje Myrdal názor, že studium sociální reality se nemůže obejít bez hlediska lidských ideálů. "Sociální věda zájmu 'zbovená' nikdy necítilovala - a z logických důvodů existoval ani nemůže. Hodnotový obsah našich hlavních pojmů představuje náš zájem na věcech, udává směr našemu myšlení a význam našim závěrům. Bez hodnocení se nemůžeme o nic zajímat, nemůžeme posuzovat důležitosti a relevance nějakého problému, nemáme tedy ani objekt zřetmání. To, že sociální věda je podmiňována hodnocením, které je společností převládá? Formuje její kulturní atmosféru, vědětí už Weber a Mannheim. Sociální věda musí z tohoto faktu vyvodit závěry pro svoje poznávací postupy. Nejdůležitější věcí je učinit z této nevyhnutelné podmíněnosti vědomou a záměrnou skuteč, změnit nekontrolovanou obecnou zaujatost v množinu explicitně specifikovaných hledisek.⁴ Jsme-li postaveni před úkol rnit politice, je naší povinností vybrat a uvést hodnotové předpoklady naší analýzy. Tyto hodnotové předpoklady jsou mimovědecké - nevyplývají z vědecké analýzy jako takové. Myrdal uznává: "Čin je teoretik 'čistší', čím více je asi ve vlek: zděděných zálib."

Švédský stát veřejných sociálních služeb je světoově proslulý. Švédsko totiž ze všech skandinávských zemí došlo pravděpodobně nejdříve ve snaze zorganizovat veřejné sociální služby tak, aby byly každému dostupné a aby rengovaly na všechna aktiání i povně.

4 Paul Streeten rozlišuje v předmluvě k této Myrdalově studii několik forem ovlivnění poznávacího procesu hodnocením:

- hodnocení determinuje obsah, a tím vřiditlu analýzy psychologický (vědomé, podvědomé, nevědomé zkreslení poznávacích soudů)
- hodnocení determinuje obsah a tím vřiditlu analýzy ovlivněním struktury myšlení (užívání pojmy, předpoklady, premisy)
- hodnocení ovlivňuje (pozitivně či negativně) směr myšlení, má selektivní důležitost
- hodnocení determinuje i míru porozumění, přijetí či odmítnutí poznávacích soudů.

lenciální sociální a ekonomická ohrožení, s nimiž se může občan v průběhu svého života setkat. Přitom ještě ve 30. letech se o Švédsku nedalo tvrdit, že by se jeho sociální politika nějak vymykala tehdy obvyklému evropskému standardu. Například ekonomická krize počátku 30. let postihla i Švédsko: způsobilá velkou nezaměstnaností, bytovou krizí, snížení porodnosti a životní úrovně, aniž by na to státi reagoval rozšířenějšími opatřeními v sociální oblasti. K zásadní politické změně ve vztahu k veřejným sociálním službám dochází ve Švédsku až po skončení 2. světové války.

O to pozoruhodnější je skutečnost, že ideové politiky byly tyto změny připraveny už v polovině třicátých let. Švédsku hrozil výrazný pokles obyvatelstva, způsobený zvláště již zmíněnou nízkou porodností. V roce 1934 vyšla studie zabývající se touto populační krizí a navrhuje, jak ji čelit sociálněpolitickými zásahy. K hlavním navrhovaným opatřením patřilo:

- zavedení mateřských příspěvků a přijetí dalších opatření podporujících porodnost
 - zavedení předškolní péče
 - zavedení příspěvků na bydlení
 - výuka a stravování ve školách zdarma
 - obecně dostupná zdravotní péče
 - rozšiřování informací a podpora výchovy ve sféře bydlení, výživy a zdraví.
- Spoluhotorem této studie byl Myrdal.

Nesmíme zapomenout na příznivé okolnosti, které spolupodmínily úspěch Myrdalova koncepcie sociální politiky ve Švédsku. Byla to jednak silná kulturní tradice sociální souměrnosti, sahající až k morálnímu kodexu starověkých vikingských kmenů: každý Viking byl povinen přispívat k blahu celého kmene, nikoliv pouze sledovat své vlastní zájmy. Ve Švédsku bylo tehdy také dosaženo shody hlavních politických stran - sociálních demokratů i konzervativců - v tom, že vzniklou populační krizí je třeba řešit a jakými nástroji. Další podstatnou okolností byl rychlý poválečný hospodářský růst, jenž vytvářel nevyčerpávané materiální zdroje umožňující realizaci dalekosáhlejších a ambiciózních sociálních programů.

Od 40. let tohoto století se tedy ve Švédsku prosazoval univerzalistický typ veřejných sociálních služeb, založený na kombinaci uplatnění principů "podle potřeb" (sféra vzdělání, péče o zdraví a poskytování informací) a principů "podle výkonu" (ostatní oblasti, zvláště příspěvky v nemoci a v nezaměstnanosti). Od 60. let se rychle rozvíjely osobní sociální služby. Bezprecedentní a efektivní byla aktivní politika zaměstnanosti, založená na vytváření nových pracovních příležitostí, vzdělávání a na rekvalifikaci pracovníků, stimulaci pracovní mobility a pomoci při hledání pracovního uplatnění. Švédsko se přiblížilo sociálněpolitickým cílům, které si předsevzalo: odstranění chudoby, zlepšení sociální zabezpečení a snížení sociální nerovnosti mezi různými skupinami obyvatelstva. Cenou, kterou za to zaplatilo, bylo zvyšující se zadlužení: politická reprezentace neměla dostatek odvahy a předvidavosti, aby sociální výdaje přizpůsobila hospodářským téžkostem země, způsobilým "ropným šokem" v 70. letech. Příjmy státu tudíž nestačily na rostoucí výdaje v sociální oblasti, zvyšující se daně podvázaly další hospodářský rozvoj země. Konzervativní vláda vysílala koncem 70. let na čas sociálně demokratickou. Od té doby se švédské vlády snažily dostat do rovnováhy sociální výdaje a vyvíjené zdroje, ale neúspěšně - důsledkem byla rostoucí inflace. Zatchkem

90. let se podařilo dostat inflaci pod kontrolu, spolu s ní však klesala výroba a naprok rostla nezaměstnanost.

1.2.2. Přehled vývoje sociální politiky ve Švédsku

A. Sociálněpolitická opatření do začátku 2. světové války:

Byla to církev, která byla až do poloviny 19. století hegemonelem sociálněpolitických (zrn. vícesměrné charitativních) aktivit ve Švédsku.

- 1763 zákon o podpoře chudých
- 1842 zavedení povinné školní docházky
- 1847 švédčejší zákon o podpoře chudých umožňující odvolání se proti rozhodnutí úřadů
- 1862 založení regionálních rad s cílem vybudovat síť nemocnic
- 1871 přisnější zákon o podpoře chudých nepřípouštějící odvolání se proti rozhodnutí úřadů
- 1889 zákon o dozoru nad bezpečností práce - v roce 1912 přijal zákon o bezpečnosti práce
- 1891 zavedeny dotace dobrovolným sdružením poskytujícím nemocenský příspěvek
- 1901 zaměstnavatelé povinni hradiť výdaje spojené s pracovními úrazy - v roce 1916 změněno na povinné pojištění pracovních úrazů
- 1902 zákon o péči o děti
- 1906 zavedeny dotace městským úřadům práce
- 1913 univerzální povinné starobní a invalidní pojištění; ustanovena Národní rada sociálních věcí a penzijní rada
- 1914 ustanovena Státní rada pro veřejné práce a podporu v nezaměstnanosti
- 1918 švédčejší zákon o podpoře chudých umožňující odvolání se proti rozhodnutí úřadů
- 1919 zákon o osmihodinové pracovní době
- 1920 vzniká samostatné ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí
- 1924 nový zákon o péči o děti
- 1928 zákon o kolektivních smlouvách a o pracovních soudech
- 1931 zákon uznávající dobrovolná sdružení poskytující nemocenský příspěvek a zlepšující státní podporu jejich činnosti
- 1933 nová politika zaměstnanosti: zavedeny příspěvky na nájemné a bytovou výstavbu
- 1934 státní příspěvky státem uznaným fondům poskytujícím podporu v nezaměstnanosti
- 1937 pojištění v mateřství, zákon o ochraně matky a dítěte (porod zdarma), podpory srodkům nebo dětem s ovdovělým či invalidním rodičem
- 1938 první rámcová dohoda o spolupráci mezi zástupci odborů a zaměstnavatelů; obecně dostupná zubní péče
- 1939 státní příspěvky starobincům

B. Hlavní změny v sociální politice po roce 1945:

Trh práce a pojištění v nezaměstnanosti

1948 podřízení místních úřadů práce nové Národní radě trhu práce; dohled nad dobrovolnými sdruženými poskytovateli podpory v nezaměstnanosti
60. léta série zákonů regulujících trh práce

1973 uzákonění 40hodinového pracovního týdne (novelizován 1983)

1974 zákon o zabezpečení zaměstnání; příspěvky v nezaměstnanosti začaly být vypláceny i nepojištěným

Bezpečnost práce a pojištění pracovních úrazů

1949 nový zákon o bezpečnosti práce a usluvení ústředního úřadu bezpečnosti práce

1955 staré povinné pojištění koordinováno s nemocenským pojištěním

1976 zákon o bezpečnosti práce nahrazen zákony o pracovním prostředí a o pojištění pracovních úrazů

Zdravotní péče

1946 parlament přijal princip pojištění s jednotnými (flat rate) příspěvky, který nebyl nikdy realizován

1951 obecní úřady přebírají odpovědnost za péči o chronicky nemocné

1955 povinné pojištění s příspěvků odvozenými z výše příjmů

1963 místní správa přebírá odpovědnost za státní/provinciální lékaře

1967 místní správa přebírá odpovědnost za síť zdravotnických zařízení psychiatrické péče

1974 nemocenské příspěvky zvýšeny na 90% hrubých příjmů (a zdaněny)

1983 zákon o zdraví a zdravotní péči

Sociální pojištění

1948 všeobecná jednotná penze

1960 povinná doplňková penze pro zaměstnance odvozená z výše příjmů, vyplácená od roku 1963 a plně zavedená začátkem 80. let

1963 zákon o národním pojištění: zákonná a organizační koordinace různých typů pojištění (zdravotního, rodičovského, základního a doplňkového starobního)

Sociální pomoc

1956 zákon o sociální pomoci nahrazuje zákon o pomoci chudým

1981 zákon o sociálních službách spolu s dodatkem o povinné péči o mladistvé, alkoholiky a toxikomany nahrazuje dříve platné zákony o sociální pomoci, o péči o děti a mladistvé, o invalidní a staré osoby. Reguluje provoz dětských domovů a útluků pro dospělé. Vychází z celkového posouzení situace jedince a jeho rodiny. Za sociální pomoc jsou odpovědné místní úřady.

Rodinná politika

1948 univerzální rodinné přídatky

1960 nový zákon o péči o děti

1974 rodičovské pojištění nahrazuje mateřské přídatky

1977 nový zákon o péči o děti

18

Politika ve sféře bydlení

1948 ustavena Národní rada pro bydlení

60. léta přijal program výstavby 1 miliónu bytů během 10 let

1969 zavedeny příspěvky na bydlení pro rodiny s dětmi

1973 ustaveno ministerstvo bydlení a urbanistického plánování

1974 zavedeny příspěvky na bydlení pro bezdětné nemanželné nájemníky

Od konce 80. let je patrná tendence švédské vlády redukovat či eliminovat některá schémata a omezit tím sociální výdaje.

I.3. Beveridge a Velká Británie

I.3.1. Beveridge

Lord *William Henry Beveridge* (1879-1963) studoval v Oxfordu matematiku a klasické obory; poté se jal zkoumat sociální poměry v chudé východní části Londýna. Následovalo období, kdy se jako žurnalista věnoval tomu, jak řešit pojištění v nezaměstnanosti. Poté se stal státním úředníkem, který se nejvíce zasloužil o první povinné pojištění v nezaměstnanosti na světě, které bylo v Británii zavedeno v roce 1911. Po první světové válce se stal ředitelem London School of Economics, kde se nebyvalou měrou zasloužil o její rozvoj a tím i o posílení úlohy sociálních věd v Británii. Poté přestoupil na Oxfordskou univerzitu, v průběhu druhé světové války se pak vrátil na ministerstvo práce.

I když se čas od času zajímal o socialismus, nikdy se nestal členem labouristické či socialistické strany. V politice zůstal celý život liberálem. V průběhu života měnil své stanoviska: například během obou světových válek podporoval centrální řízení a plánování, zatímco v meziválečném období dával přednost regulující síle trhu samostatného. Poté, co pomohl na svět pojištění v nezaměstnanosti, nikdy neztratil zájem o prohloubení sociálního zabezpečení. Například v roce 1924 zpracoval pro liberální stranu studii nazvanou *Pojištění pro všechny a pro všechno*. V ní rozebíral situaci lidí pod útlou příjmovou hranicí a navrhoval o způsobech, jak jim pomoci. Tato brožura byla jakýmsi ideovým předchůdcem jeho slavné zprávy *Sociální pojištění a navazující služby*, publikované v prosinci 1942. Co všechno tomu předcházelo?

Po začátku druhé světové války cítila britská vláda potřebu vyjití vsílíc odborům. Ozámnila menší zvýšení nemocenských a invalidních dávek a přislíbila, že zpracuje studii o reformě sociálního pojištění po válce. Ministerstvo financí se bálo, že se vláda zaváže ke zvýšení výdajů, a chtělo celou záležitost udržet v tajnosti a omezit záběr studie na nejméně možnou míru. 5 nicméně představitelé odborů trvali na tom, že záměr zpracovat studii bude publikován tak, aby se o tom dověděli jejich členové. Zvláštní komise pro zpracování studie byla ustavena v červnu 1941. Britská vláda ji pověřila navenek racionálizace nepřehledného množství různých dávek pro nemocné a invalidní osoby v návaznosti na další dávky sociálního zabezpečení. Členové komise byli vybráni z ministerských úředníků, majících na starosti různé úseky sociálního pojištění. Předseda komise měl být osobnost mimo vládní službu. Beveridgeův nadřízený, ministr Ernest Bevin, byl zpočátku proti práci na této studii, ale když se sešel s podnětem, že

5 Podle jednoho úředníka bylo smutnou tohoto ministerstva ml. studii tak neškodnou, jak jen bude možno.

by do čela komise mohl být postaven sám Beveridge, značili názor, poněvadž se tak ko-
nečně zbavil dotěrného úředníka, bombardujícího jej neustále různými požadavky a
memorandy. Souhrnou okolností tak vláda vypustila nevědomky děma z láhve.

Beveridge přijal své jmenování do čela komise se slzami v očích jako své odslavení.
Teprve později se ukázalo, že dostal mimořádnou příležitost, jak zavřít své celoživotní
dlho. Zpočátku přistupoval k práci komise lichtenavě. Když o všem do prosince 1941 dostal
pouze jeden ze 127 vyžádaných písemných podkladů, sestavil a nechal kolovat rozsáhlý
projekt, který obsahoval základní myšlenky a přístupy výsledné zprávy. Řízácné typy
pojištění mají být sjednoceny, s jednotné stanovenou výší dávek (Flat rate) zabezpečí-
jících životní minimum a poskytovány při celou dobu trvání dělnovně udržitelnosti
(nemoc, nezaměstnanost apod.). Dávky budou financovány z jednotlivých příspěvků, na
nichž se budou podílet zaměstnavatelé, pojištěnci a stát. V zásadě celá populace bude
límto pojištěním povinné kryta a zkoumáním potřebnosti při výplatě dávky (means test)
bude zrušeno u všech, kteří budou kryti svými příspěvky. Sjednocení se bude týkat nejen
nomi národního pojištění, nýbrž i sociální pomoci. Odpovědnost za výplatu dávek so-
ciálně potřebným bude přenesena z místních úřadů na vládní instituce, které zabezpečí
záchrannou sociální síť. Osou navrhované soustavy budou rodinné přídatky, které
budou motivovat k práci tím, že udělí rozdíl mezi nízkými příjmy a sociálními dávká-
mi, zvýšenými na úrovni existujícího minima. Nebezpečí, vyplývajícímu z možného vy-
čerpání zdrojů k udržení existujícího minima úhradou nákladů na zdravotní péči,
zabránil poskytování této péče zdarma, prostřednictvím Národní zdravotní služby (Na-
tional Health Service). Posledním, třetím pilířem navrhované soustavy bude plná
zaměstnanost umožňující dostatečný přísun prostředků do Fondu sociálního pojištění
z příspěvků zaměstnaných pojištěnců.

Úředník ministerstva financí jmenovaný do komise informoval své představené
o předpokládané šifí reformy sociálního pojištění, které by znamenala zdvojnásobení
veřejných výdajů na tuto oblast. Ministr financí požádal předsedu komise o stažení pro-
jektu. Beveridge odmítl. Poté mu bylo stroze oznámeno, že závěrečnou zprávu bude
muset podepsat sám a že jména vládních úředníků nebudou spojována s návrhy v ní ob-
saženými. To svým způsobem uvolnilo Beveridgeovi ruce, neboť se nemusel příliš ohlí-
žet na stanovisko ministerstva financí. Hodně úsilí věnoval získání odborníků na svoji
stranu, poskytoval průběžná inčervjow o průběhu prací. To způsobilo, že - na rozdíl od
minulosti - byla o práci jeho komise veřejnost široce informována dříve, než mohla vlá-
da zaujmout stanovisko k připravovaným návrhům. Ne že by za to byl u ministrů příliš
oblíben.

Snad nejdůležitějším doporučením bylo, aby jak sociální dávky, tak příspěvky na
pojištění byly navrženy v jednotné výši (Flat rate). Mezinárodní organizace práce v té
době doporučila komisi, aby zvažovala alternativní přístup - vzáhlnou výši dávek k vy-
šší příjmů. Beveridge však tento návrh odmítl s odůvodněním, že by ohrozil sklon po-
jištění spořit. Jiní navrhovali, aby dávky byly jednotné, ale příspěvky aby byly závislé
na výši příjmů. Beveridge odmítl i toto řešení s poukazem na to, že by byla porušena
podstatná vazba mezi příspěvkem a dávkami. Toho jeho stanovisko bylo zřejmá ovlivněno
britskou tradicí dobrovolného zdravotního pojištění, v němž nebylo praktické vztahovat
vyšší příspěvek k vyšší příjmů, neboť zaměstnavatelé neplatili příspěvek zájdný. Beverid-
goví jako liberálové však bylo toto řešení sympatické i proto, poněvadž chtěl všude tam,

kde příjem přesáhne definované životní minimum, maximálně stimuloval soukromou
inčivitu.

"Nejdůležitějším" doporučením bylo, aby dávky byly zvýšeny až k úrovni životního mi-
nima a zahrnovaly rodinné přídatky. To fakticky představeno vyhlášení válek ch-
době. Jak ale chudobu definovat? Beveridge si přizval na pomoc Rowatrcello, experta
na zkoumání chudoby, a Bowleye, lékaře a statistika zabývajícího se problémy výživy.
Definice životního minima, kterou předložili, nebyla štedrá: i když se počítalo s okra-
jovú "neefektivní spotřebou", nepočítalo se s výdaji na alkohol, kouření, noviny, knihy
nebo biograf. Velkou komplikací při návrhu dávek zdravotních životní minimum byly i
velké rozdíly ve výši nájemného. Navržené dávky by byly štedré k některým rodinám,
zatímco jiným by nestačily k přežití. Rowatrc prolo navrhl, aby dávky životního mi-
nima sestávaly z jednotné stanoveného základu a aktuálního nájemného. Beveridge
tento návrh odmítl, neboť do celého schématu vnašel přístup, který chtěl maximálně
omezit: zkoumání potřebnosti (means test).

Dalším klíčovým problémem navrhované reformy bylo, jak zabezpečit všechny a
přitom dostal požadavku, aby nástroje reformy byly založeny na pojištění. Na zvolené
řešení doplatily vědané ženy, u nichž se předpokládalo, že o ně bude postaráno v rámci
rodiny, resp. z výdělků jejich mužů. Tak například po státní zdravotní ženy nárok na
plné dávky nemocenského pojištění a pojištění v nezaměstnanosti, jejich starobní penze
byla křtce na 60% výše, na niž měli nárok muži či svobodné ženy. Dalšími sociál-
ními skupinami, s nimiž Beveridgeův projekt příliš nepočítal, byly opuštěné nebo rozve-
denné ženy, svobodné matky, mládež invalidé, studenti končící školní docházku a nená-
cházející zaměstnání, ženy vracející se na trh práce.

V březnu 1942 se Beveridge obrátil na Keynesse, úředujícího ministra financí, s žá-
dosí o radu, jak financovat nové navrhovanou soustavu sociálního pojištění. Keynes se
stal - na rozdíl od mnoha svých podřízených - nadšeným zástancem projektu, nicméně
se vyjádřil v tom smyslu, že bude třeba zvážil výrazné snížení zdrojů určených k jeho
realizaci. Po řadě kulturních jednání nakonec Beveridge souhlasil, že rodinné přídatky
nebudou poskytovány na první dítě a že plně zavedení starobních penzí zajišťujících ži-
votní minimum bude časově rozloženo do budoucna dvacet let.

S těmito významnými doplňky byla zpráva dokončena. Přes Beveridgeem přijaté
ústupky se však nescházala s pozitivním ohlasem ani na ministerstvu financí, ani u pře-
miéra Churchillů. Ten spolu se svými ministry zvažoval, zda má být zpráva vůbec
zveřejněna. Nicméně veřejnosti už věděla příliš mnoho, a tak byla Beveridgeova zpráva
v prosinci 1942 nakonec publikována. Studie byla přijata s nadšením. Povědělo se, že
fronta před vládním knihkupectvím byla na tři dlouhá. V Británii bylo prodáno přes
půl milionu exemplářů, přes 50 000 ve Spojených státech. Beveridge se stal rázem
velmi populární. Čím to?

Manohe způsobila vítězná doba - oběti a omezení posilovaly vědomí národní soumrá-
žlosti. Vyšší daně a plná zaměstnanost vedly ke zmeščením příjmových nerovností, vá-
lečné znalady směřaly lidí z různých sociálních vrstev. Parlament reagoval na změny
v názorech lidí - už v červnu 1942 přijal rezoluci na podporu rodinných přídatků.
V době války se také neustále rozšířovalo spektrum těch, kterým bylo poskytováno
nemocniční ošetření zdarma - od osob zraněných v době války a vojáků po dělníky
muničních továren, některé chronicky nemocné, až po všechny příjmyslové dělníky
válčící Británie. Stalo se nemožným rozlišovat mezi těmi, kteří přispívali a kteří ne-

příspěvků k válečnému úsilí. Už v roce 1941 vláda přislibila, že bude zabezpečena od-
povídající nemocniční péče pro všechny, kteří ji budou potřebovat. Beveridge tak vlast-
ně svou zprávu pouze podpořil už dříve krytializující řešení zrujících problémů.

To ovšem neznamenalo, že zpráva bude vládou přijata vildně. Byla usravena komise
úředníků, kteří měli zprávu prostudovat. Tato komise navrhla snížení rodných pří-
dávků o 37,5% a přiklánela se k vyplácení příspěvků až na zlehdně výsledků zkonání
potřebnosti příjemce. Vyslovila se také proti vyplácení příspěvků v nezaměstnanosti po
celou dobu jejího trvání. Negativní stanovisko ke zprávě zformulovalo také minister-
stvo financí. Vláda se nakonec v parlamentu vyslovila proti realizaci návrhů, obsaže-
ných ve zprávě, v průběhu daného volebního období. Překvapivě mnoho poslanců však
s takovým postojem nesouhlasilo - hrozilo rozštěpení vládní koalice. Churčil byl po-
staven, odmítl setkat se s Beveridgeem a slyšel se s ním zakázat i zaměstnancům mini-
sterstev. Po týdnů však vláda přece jen ustoupila a souhlasila s tím, že s realizací re-
formy začne už ona sama. Po měsíci sám Churčil přišel principům reformy na chut' a
prohlásil dokonce, že je zřejmé, jak velkých administrativních úspor lze dosáhnout,
sjednotí-li se celý systém sociálního pojištění a bude-li povinný pro všechny.

Podrobné plány byly připraveny a publikovány v roce 1944 a týkaly se soustavy
zdravotní péče, zdravotního pojištění a rodných dávek. Vláda ovšem nadále odmi-
tala přijmout princip zajištění existenciálního minima. Začítel skutečně realizace refor-
my navržené Beveridgeem lze proto situovat až do období laboristické vlády po skon-
čení druhé světové války. Tato vláda sice formálně přijala princip zabezpečení
existenciálního minima, avšak díky zvolené metodě měření kupní síly měny byly dávky,
které se začly v roce 1948 skutečně vyplácet, téměř o třetinu nižší, než navrhoval Be-
veridge. Tím došlo k tomu, že tyto dávky byly jen o málo vyšší než dávky vyplácené
v rámci sociální pomoci, k nimž však bylo možno přičíst ještě plnou úhradu nájem-
ného. Tato situace, znamenající, že cesta k osvobození od chudoby vede nikoliv přes
národní pojištění, nýbrž přes sociální pomoc poskytovanou na základě zjištění potřeb-
nosti, přetrvává stále. Beveridgeova reziduální záchraná sociální síť' představovala
začátkem 90. let základní zdroj příjmů pro osm milionů Britů.

Návrtlem odvázné, všem dostupné, přiměřené a integrované soustavy sociálního po-
jištění Beveridge významně ovlivnil sociálněpolitické myšlení dvacátého století. Para-
doxně více v zahraničí než ve své vlastní zemi.

Základní charakteristiky Beveridgeova návrhu:

- Organizace sociálního pojištění má být chápána pouze jako jedna ze součástí politiky
vedoucí k obecnému sociálnímu blahu.
- Sociální zabezpečení bude založeno na spolupraci mezi státem a individuem. Na
sociálním pojištění se financně podílejí zaměstnanci, zaměstnavatelé a stát.
- Návrh se snaží vyvinout nástroje chránící jedince v průběhu celého jeho života, "od
kolébky do hrobu" před
 - chudobou (prostřednictvím zabezpečení existenciálního minima)
 - nemocemi (ustavením národní soustavy zdravotní péče)
 - absencí vyššího či neuspokojivým bydlením (příspěvky na bydlení)
 - nevědomostí (rozvojem školství)
 - nezaměstnaností (politikou plně zaměstnanosti, příspěvky v nezaměstnanosti).

- Základní metodou návrhu je povinné sociální pojištění, se sociální pomocí a dobro-
volným pojištěním jako doplňkovými metodami. Povinné sociální pojištění je založeno
na vymezení existenciálního minima a na jeho zabezpečení, byť by důvody, pro něž se
daná osoba dostane pod takto vymezenou hranici, byly jakékoliv. Návrh je založen na
následujících principech:

- dávky zajišťující existenciální minimum budou jednotné
- i příspěvky na sociální pojištění budou jednotné
- bude sjednocena správa sociálního pojištění
- dávky budou odpovídat definované potřebě
- sociální pojištění bude obecně dostupné
- úřadníci pojištění budou rozděleni do skupin podle svého sociálního postavení
a životní situace.
- Návrh předpokládá obecně dostupné zdravotní služby.
- Návrh předpokládá udržení plně zaměstnanosti.
- V budoucnu nemá být žádný reformní návrh ve sféře sociální politiky omezen resort-
ními zájmy.

I.3.2. Přehled vývoje sociální politiky ve Velké Británii

A. Období laissez-faire (1800-1870)

Charakteristické minimální státní intervencí, která je buď represivní, nebo cílená
pouze k fyzické reprodukci pracovní síly:

- 1833 lovární zákon, omezující práci dětí
- 1834 zákon o podpoře chudých (New Poor Law)⁶
- 1848 zákon o veřejném zdraví, lovární zákony

B. Mezivládi (1870-1905)

Modifikace nejrepresivnějších ustanovení zákona o podpoře chudých a posílení zá-
kona o veřejném zdraví. Probouzl se zájem o kvalitu reprodukce pracovní síly, zvláště
ve vztahu ke vzdělání:

- 1870 školský zákon
- 1875 zákon o veřejném zdraví, reorganizace místní správy
- 1885 zákon o lékařské pomoci

C. Zárodky státu veřejných sociálních služeb (1905-1939)

Odklon od represivních charakteristik zákona o podpoře chudých a rozvíjení služeb
uspokojujících individuální potřeby. Vývoj národního pojištění. Proszuje se idea své-
pomoci podporovaná pojišťovacími schématy:

- 1908 zákon o starobním pojištění
- 1911 zdravotní pojištění a pojištění v nezaměstnanosti

⁶ Tento zákon stanovil, že podpora vyplácená lidem bez prostředků musí být nižší než nejnižší
mzda (aby nebyla oslabována pracovní motivace).

- 1918 zákon o podpoře matky a dítěte
- 1919 zákon o bydlení a plánování měst (příspěvky na bydlení)
- 1920 zákon o podpoře v nezaměstnanosti
- 1934 vzniklá Rada pomoci nezaměstnaným

D. Rozvíjejí se stát veřejných sociálních služeb (1939+)

Zrušení zákona o podpoře chudých a vytvoření širokého spektra obecně dostupných služeb uspokojujících potřeby lidí.

- 1944 školský zákon - poskytování vzdělání zdarma (platí až do roku 1988, kdy byl nahrazen zákonem o reformě vzdělání)
- 1946 zákon o Národní zdravotní službě, financované z daní a dostupné všem občetnům zdarma (vyraznější změnu představovala až Bílá kniha o zdravotnictví publikovaná v roce 1989)
- zákon o národním pojištění
- zákon o rodinných přídatcích (rozšířený v roce 1975 soustavou přídatků na děti)

1948 zákon o sociální pomoci

1949 zákon o bydlení

1951-1958 období redukce a úsporu v rámci existujících schém

1959-1970 období rozšiřování a konvergence služeb

1961, 1975 zákony o starobních důchodech

1970-1974 vyvíření podniků pro soukromý sektor jako alternativu veřejného sektoru

1972 zákon o financování bydlení (přechod od financování sociálních bytů k příspěvku na bydlení sociálně slabým, s podporou privátního bytového fondu)

1974+ "Britská sociální politika úspěšně přežila ekonomický hurikán poloviny 70. let a ideologickou vichřici let osmdesátých. [...] Systém sociálního zabezpečení fungoval s rostoucí efektivností jako zchlazená síť v období ekonomické krize a restrukturalizace." (Hills 1990)

1982 zrušeny přídatky k nemocenským příspěvkům a k podpoře v nezaměstnanosti odvozené od výše platu

1986 zákon o sociálním zabezpečení se zpřísněním podmínek poskytování některých sociálních dávek

1988+ realizovány díle reformy organizace a financování Národní zdravotní služby

I.4. Přehled vývoje sociální politiky na území dnešní České republiky do roku 1989⁷

I.4.1. Období Rakousko-Uherska

Tak jako v jiných zemích tehdejší Evropy, i u nás poskytovaly už ve středověku různé instituce péči a pomoc potřebným. Zpočátku šlo o církevní charitu, vycházející z hodnot křesťanského milosrdenství. Církev zřizovala špitály, tůňky, pečovala o chudé. Patřilo ke křesťanským činnostem obdarovávat chudé. Od 16. do 19. století byla chudinská podpora v rámci Rakousko-Uherska světem obecní a regulována ustanoveními

říšského policejního řádu. Obcím bylo uloženo pečovat o své chudé na základě domovské práva. (Slovo ralejma, kterého se dnes užívá jen v přeneseném hantlovém významu, původně označovalo obecní domovy pro staré a invalidní osoby.)

Sociální zabezpečení se rozvíjelo postupně - od poskytování doživotních penzí vybraným důstojníkům císařské armády a státním úředníkům zvláštním rozhodnutím císaře až ke stanovení jistých pravidel pro přiznávání penzí státním zaměstnancům (zákon z roku 1771 a 1781). Od té doby počal zákonů stanovujících podmínky přiznávání penzí a různých dávek neustále rost, právě tak jako okruh jejich příjemců: přibývali soudci, učitelé, železničníři, zaměstnanci pošty. Ve druhé polovině 19. století se jim - kromě starobních důchodů - vyplácely už i dávky v nemoci a v invaliditě. V případě úmrtí měli příbuzní závislí na jejich výdělků nárok na důchod pro pozůstalé. V této době se také svépomocná podpůrná sdružení horníků - tzv. bratrstva - změnila v povinně ustavované a z prostředků zaměstnanců i zaměstnavatelů financované fondy vyplácející podpory ve stáří, invaliditě a v případě smrti horníka jeho pozůstalým.

Bismarckovy reformy sociálního zabezpečení nacházely odezvu i v Rakousku-Uhersku. V roce 1887 byl přijat zákon o povinném úrazovém pojištění a o rok později zákon o povinném nemocenském pojištění dělníků a nižších úředníků. Okruh takto pojištěných se postupně stále rozšiřoval: vznikl také samostatný systém sociálního pojištění vyšších úředníků pracujících v soukromém sektoru a příslušníků svobodných povolání.

Na začátku 20. století se diskutovalo o doplnění úrazového a nemocenského pojištění o pojištění starobní. To vše bylo přiznáno pouze úředníkům pracujícím v soukromém sektoru a příslušníkům svobodných povolání. Samostatně hospodařící osoby právě tak jako zemědělníci a lesní dělníci nebyli v té době pojištěni ze zákona - záleželo na rozhodnutí jejich samovolných či jejich zaměstnavatelů.

I.4.2. První republika

Na troskách Rakousko-Uherska vzniklo v roce 1918 samostatné Československo. Za velkých pokroků, kterého dosáhlo ve sféře sociální politiky mezi dvěma světovými válkami, vdešilo - kromě zděděných tradic i nově vzniklých demokratických institucí - i sociální filozofii svého prvního prezidenta Masaryka, který byl aktivním sociálním reformátorem, člověkem hluboce citlivým s lidmi trpícími hmotným nedostatkem a nedostatkem vzdělání a usilujícím o změnu jejich životních podmínek tak, aby dostali šanci postarat se o sebe i své blízké. Je možno říci, že československá sociální politika byla v tomto období v popředí světového vývoje jak v teorii (Engliš, Maček, česká pojištná matrika škola at.), tak v praxi, což se mj. odrazilo i ve vysoké úrovni sociálního zákonodárství.⁸ Politicky významná byla podpora tohoto úsilí ze strany československé sociální demokracie jako jedné ze stran častio zastoupených ve vládních koalicích.

Kromě zákonů o podporách v nezaměstnanosti, o osmihodinové pracovní době a o vyplácení penzí válečným invalidám a pozůstalým po vojácích, které byly přijaty bezprostředně po skončení první světové války, se postupně připravovaly sociálněpolitické reformy zásadnějšího charakteru. Bylo ustaveno ministerstvo sociální péče a založena Ústřední sociální pojištovna. Roku 1924 bylo reformováno nemocenské pojištění a

⁷ Vývoji sociální politiky v České republice v letech 1989-1993 je věnována kapitola VI.

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

zavedeno invařidlní a starobní pojiřění dělníků zaměstnaných v soukromém sektoru. Pojiřění zakládalo i nárok na vdovský, vdovecký a sirotčí důchod a některé další dávky. V roce 1925 získali ze zákona nárok na placenou dovolenou kromě úředníků i vřichní dělníci. Tehoř roku byl přijat zákon o pojiřění samostatné hospodářících osob. Realizován však byl až v roce 1934, i tak jen pro omezený okruh této kategorie pracujících.

Československá sociální reforma, jejímž cílem bylo rozšířít povinné sociální pojiřění co největřího počtu občanů proti všem základním sociálním rizikům, byla zbrzděna nástupem hospodářské krize začátkem 30. let. Nedostatek finančních prostředků například neumožnil zavést pojiřění v nezaměstnanosti, které mělo nahradit do té doby fungující vyplácení podpor v nezaměstnanosti odborově organizovaným nezaměstnaným. Vláda se snařila čelit důsledkům hospodářské krize alespoň státními zakázkami, dotacemi na veřejné práce, rozřřřením síle zprostředkovatelen práce a organizacím středisek pro rekvalifikaci nezaměstnané mládeže.

I.4.3. Období komunistické nadvlády

Po skončení druhé světové války v roce 1945 se Československo ocitlo v mocenské sířě Sovětského svazu. Následoval komunistický převrat v roce 1948 a s ním i zásadní změny politického a hospodářského systému. Ty se výrazně promítly i do pojetí a uplatňovaných nástrojů sociální politiky.

V roce 1948 byl přijat již od konce války připravovaný zákon o měrodním pojiřění. Zákon, připravený sociálně demokraticky orientovanými odborníky, byl inspirován Beveridgeovými myřlenkami, aplikován však byl na německou sociálně pojiřovací koncepci. V rámci tohoto zákona byly sjednoceny řízne pojiřovací systémy a pojiřění říznych typů rizik, pojiřění bylo rozřřřeno o další skupiny obyvatelstva a byla vytvořena Ústřední národní pojiřovna pracujících na fondovém principu. Příspěvky byly hrazeny společně zaměstnanci, zaměstnavateli i státem. Pojiřovanci soustava byla navržena tak, aby ji bylo možno průběžně zdokonalovat. Začátkem 50. let však byl fondový způsob hospodářství zruřen, majetek sjednocené pojiřovny zesřřřován a od té doby se financí prostředky určené na sociální zabezpečení začaly přerozdělovat přes státní rozpočet. Vznikl samostatný Úřad děchodového zabezpečení, soustava státního zdra-voňující a správa nemocenského "pojiřění".

Zesřřřování všech sektorů národního hospodářství a centralistický způsob regulace pohybu pracovní síly vedly k uměle udržované plné zaměstnanosti. Právo na práci a zdravotní povinnost pracovat byly vřičeny do zákoných norem.

V roce 1957 došlo k další reformě soustavy národního "pojiřění". Bylo zdůrazněno odvozování výře dávek od výře plátu a délky zaměstnání a byla zavedena jejich diferen- ciace podle kategorií zaměstnání. Cíle soustava byla v té době již zcela závislá na rozhodnutích strany-státu a na finančních přidělech ze státního rozpočtu. Organické zpěluté vazby, ať už by byly zprostředkovány finančními toky nebo samosprávnými for- mami rozhodování, byly eliminovány. Jen název stále připomínal původní autonomní charakter soustavy pojiřění.

Od té doby docházelo čas od času pouze k menřím doplnkům nebo změnám; na principech fungování takto koncipované soustavy se už mnoho nezměnilo. Vzhledem k tomu, že nebyl přijat princip valorizace sociálních dávek (zejména starobních dě-

chodů), byly tyto čas od času jednorázově zvyšovány. Začátkem 70. let byla rozřřřena finanční podpora rodinám s nezaopatřenými dětmi.

Sociální politika se v Československu od roku 1948 do roku 1989 vyznačovala řemíto rysy:

A. Celá soustava se odvíjela od principu plné zaměstnanosti, přičemž práce byla vypracována zákonem. Klíčovou kategorií, od níž se odvozoval sociální status, sociální vřihody a možnost participovat na sociálních opatřencích, byla kategorie "pracující". Od práva-povinnosti pracovat se do značné míry odvozovala pozornost věnovaná rodinám s nezaopatřenými dětmi: rozvínila se síť jesit a mateřských řkol pečujících o děti zaměstnaných rodičů. Zaměstnanost žen dále podporovaly nřivelizace plátů a nízká příjmová úroveň. Lze dokonce říci, že v politice odměn za práci a sociálních dávek nebyl rozhodující výkon, nřibřž nutné náklady na reprodukci pracovní síly.

B. Stát se pokoušel okupovat všechny funkce sociální politiky, včetně těch, které občanská společnost svěřuje rodině, obci, dobrovolným sdružením či neřřřádným insti- tucím. Občané byli vřičeni do role pasivních příjemců služeb, o jejichž podobě či kvalitě neměli řanci spolutřhodovat. Taktěž zaměstnanci přisluřných zařřřzení (ústavů sociální péče, řkol, nemocnic, úřadů státní správy) měli jen minimum přiležitosti uplat- niť svřj pohled na věc.

C. V souladu s ideologií "vybudovaného socialismu" se, zejména od 60. let, prosa- zovala také univerzální schěnání, odvozuující nárok na dávky a služby od statusu občana. To ovšem nebránilo v provozu soustavným pečujícím o privilegované vrstvy populace (zvláště o stranický a bezpečnostní aparát), které stále mohlutřly.

D. Politická praxe preferování výrobních odvětví vedla - spolu s rostoucí celkovou ekonomickou neefektivností a vysřřřáním finančních zdrojů - k obrovské vnitřní za- dluženosti řřery služeb, a to jak v oblasti základních prostředků, tak v motivaci, schop- nostech a dovednostech profesionálních pracovní síly.

E. Zjevná v 70. a 80. letech se rozvíjely specifické služby pro zaměstnance, zvláště ve vybraných odvětvích materiální výroby. Podniková řřera se tak do jisté míry snařila kompenzovat svým zaměstnancům nedostatky v činnosti státních institucí sociální po- litiky.

Otázky ke kapitole I:

1. V které zemi a za jakých okolností bylo poprvě zavedeno povinné sociální pojiř- ění? Jakými filozofickými a politickými koncepcí bylo inspirováno?
2. Charakterizujte vývoj sociální politiky v Německu mezi dvěma světovými vál- kami.
3. Jak se vyvíjel "welfare state" ve Švédsku a co způsobilo, že se dostal v nedávně minulosti do vážné krize?
4. Kdo naposal zprřvu Sociální pojiřění a navrazující služby, jaké návrhy tato zprřva obsahovala a do jaké míry byly postře skutečně realizovány?
5. Proč se soustava sociálního zabezpečení nelěší zvláště přiznání ministerř financí?
6. Argumentované se vyrovněje s tvrzením, že vývoj sociální politiky směřuje neřřřitě od nedokončilych a nedostatečilych schěnání ke schěnáním dokonalejšim a těpe pokrřvujícím nároky klientů.

V další diskuzi o vztahu hospodářské a sociální politiky se proto omezím na státy s fungujícím tržním hospodářstvím a stabilizovaným demokratickým politickým systémem.

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

Analogicky existují strukturální podobnosti mezi sociální politikou v užším slova smyslu (Sozialpolitik) a hospodářskou politikou vycházející z neoliberalní monetaristické ekonomické teorie, jejíž typickým představitelem je *Friedman*. V obou případech se vychází z předpokladu, že centrální zásady 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 podpory v nezaměstnanosti, resp. dávek sociální pomoci zraněných nezaměstnaným a/nebo jejich rodinám existenci minimálním.

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

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

- soustavou daní, úverových a úrokových sazeb a kursů ovlivňujících podmínky činnosti ekonomických subjektů (podpora či útlum diferencovaných forem hospodářské činnosti i typů činnosti)
- příjmovou politikou (ceny a mzdy)
- rozdělováním zdrojů ze státuho rozpočtu (množství finančních prostředků)
- soustavou daňových úlev stimulačních 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?

- předejde kvantitou a kvalitou disponibilních pracovních sil, včetně motivace pracovníků, jinak řečeno úrovní tzv. lidského kapitálu⁴
- podmínkami zaměstnávání pracovníků - například stanovením věkové hranice odchodu do důchodu, zákonným rozsahem pracovní doby, vymezením kvalifikačních předpokladů pro výkon určité profese, určením podmínek uzavírání a rozvažování pra-

covního poměru, uznávanými formami vyjednávaní 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)

- zachránaná sociální síť může stimuloval chutí podnikat, podněcovat podnikatelské aktivity; na druhé straně nefungující zachránaná sociální síť se může stát bariérou ekonomického rozvoje

- dávky sociálního zabezpečení mohou povzbuzovat společen a tím i povzbuzovat výrobu a udržovat či zvyšovat zaměstnanost. Jinými slovy řečeno, sociální výdaje mají ekonomicky stabilizující efekt.

Fobribrn (1991) upozorňuje na specifický význam sociální politiky v politické a ekonomické transformaci postkomunistických zemí: sociální politika působí jako nárazník tlumiící sociální dopady ekonomické reformy způsobem, který ji může učinit politicky přichodnou do té doby, než uzrání její očekávané plody v podobě ekonomického růstu. Umožňuje žádoucí funkční diferenciaci dříve kriteriálně nerozlišitelného srstisu politiky, ekonomiky a sociálněpolitických schémata. - Obecněji je možno říci, že rozvinuté soustavy sociálního zabezpečení vyvířejí ekonomice politiky větší prostor pro flexibilitu a technologické inovace. Vobribrn uzavírá, že "chápaní sociální politiky jako prostředku ke zlepšení ekonomického výkonu není větším paradoxem než tvrzení, že anta s brzdaní 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 čísto ustupují tlakům svého voličstva, nátlakových skupin prosazujících různé sociální zájmy, či naopak tlaku mocných hospodářských subjektů. Obě může narušit nutnou vyváženost mezi hospodářskými, sociálními a politickými cíli, dává vzniknout chronickým problémům vyvolaným deficií státních rozpočtů, korupcím aťrám apod. Tím se už ovšem dostáváme k závaznému tématu veřejné politiky, totiž k otázce, jak udržovat křehkou rovnováhu mezi ekonomikou, politikou a sociální sférou. Jednou z možných odpovědí je Dahrendorfovo pojetí veřejných sociálních služeb (social welfare) jako jednoho ze sloupů moderních kapitalistických společností, zajišťujících sociální smír. Toto téma je rozvedeno v následující kapitole o státu veřejných sociálních služeb (welfare state).

II.3. Co je welfare state?

Pojem *welfare state* patří ke klíčovým pojmům teorie sociální politiky.⁵ Označuje stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivních institucích a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinci či rodin, nýbrž i věci veřejnou. Každému z jeho občanů se dostává alespoň určitého uznáního minimálního podpory a pomoci v různých životních situacích, které jej či jeho rodinu (potenciálně či aktuálně) ohrožují.

⁴ Připomejme zde Beveridgeovu koncepci péče o člověka "od kolečky do hrobu".

Do češtiny lze tento pojem převést jen velmi obtížně. Jednou z užívaných možností je soustavi stát všeobecného blahobytu (Rosanvallon 1991). Někteří liberálové jej překládají jako *assistentní stát*. Další autoři (např. Vecerka 1991a, b; Vecerka 1993) dávají přednost výrazu *sociální stát*. I když je tento překlad stručný, není natolik specifický, aby mohl být užíván v českých textech jako ekvivalent anglického originálu. Lze si výběc představit stát, který by nebyl sociálním?

Sám dávám přednost delšímu, ale přesnějšímu překladu *stát veřejných sociálních služeb*.

II.3.1. Ke vzniku a vývoji *welfare state*

Ekonomické, politické a kulturní podmínky a okolnosti vzniku a vývoje státu veřejných sociálních služeb patří k nejčastěji zmiňovaným. "Vývoj moderního státu veřejných sociálních služeb může být chápán jakožto reakce na dva základní vývojové trendy: na formování národních států a jejich transformace do masových demokracií po Francouzské revoluci, a na rozvoj kapitalismu, který se stal dominantním způsobem výroby po průmyslové revoluci" (Flora - Heidenheimer 1981).

Vznik státu veřejných sociálních služeb stimuluje takové okolnosti, jako je oslabování klasických podpůrných funkcí rodiny, rodu a místního společenství v průběhu industrializace a urbanizace. Také zadržal a vzdělání populace nabývají v reprodukci pracovních sil na významu, což vytváří tlak na koordinaci příslušných politik na centrální úrovni. Podle Keynesa má rozvíjetel se sektor veřejných sociálních služeb také výrazný zpětně stimulační vliv na spotřebu, výrobu i zaměstnanost.

Politický je relevantní míra artikulace a institucionalizace sociálních a ekonomických zájmů projevující se v činnosti svépomocných sdružení, politických stran a odborů - a také kvalita státního aparátu. Johnson (1987:8) v této souvislosti uvádí, že již v 19. století disponovalo mnoho evropských zemí centralizovaným státním aparátem s rozvíjenou schopností realizovat sociálněpolitická opatření.

Názorným příkladem toho, jak mohl ovlivnit formování veřejných sociálních služeb i faktory kulturní povahy, jsou Spojené státy severoamerické. V této zemi převažují takové kulturní hodnoty, jako je individualismus, soukromé vlastnictví a volný trh. Proto jsou americký stát a američtí občané tradičně podezříváni k mnoha institucím státu veřejných sociálních služeb, jež jsou lidmi v zemích kontinentální Evropy obecně přijímány.

Marshall (1963) nabízí následující vysvětlení vývoje moderních států, potažmo i státu veřejných sociálních služeb: existuje elementární forma lidské rovnosti, spjatá s plnou účastí jedince na životě společenství. Tato rovnost není neschůdná s ekonomickou nerovností. Je proto třeba rozšířit pojem práv občana tak, aby zahrnoval tři komponenty: práva občanská, politická a sociální. Občanská práva souvisejí s individuální svobodou - ocliranou osobnost, svobodou projevu, myšlení a vyznání, práva vlastnit majetek a uzavírat smlouvy, a práva na spravdnost chráněného nezávislým soudnictvím. Politická práva umožňují podílet se na výkonu politické moci - buď v roli toho, který volí své zástupce do politických orgánů, nebo v roli toho, který je do nich sám volen. Sociální práva představují právo podílet se na užívání sociálního dědictví dané společností a právo žít životem civilizovaně bytosti - životem odpovídajícím standardům převažujícím v dané společnosti. Zálimco v 18. století se formovala občanská

práva a ve století 19. práva politická, 20. století je ve znamení formování práv sociálních - a tedy ve znamení formování státu veřejných sociálních služeb.

"Pokud nejsou lidé svedeni jinými lákadly, musjí ke státu cítit alespoň loajalitu" tvrdí *Gilmore*. "Tato loajalita nebude silná, nedostane-li se jim od státu ochrana a další požadky... Vzhledem ke své struchtosti a neschopnosti vytvořit pocit souměřlosti je ekonomický liberálistmus schopen odradit lidi od ostatních liberálních směrů."

Mishra (1981) dovozuje, že vzhledem k rozsahu, složitosti a vzájemné podminěnosti vztahů mezi sociálními skupinami a institucemi se v moderní společnosti stát stává a zůstává klíčovou regulující institucí: jinak by společenství nevydrželo tlaky a obtíže vytvářené *laissez-faire*... Jednou z funkcí státu veřejných sociálních služeb je tedy udržet integritu společenosti.

Pevnou státu veřejných sociálních služeb vysílňuje *Dahrendorf* (1985) poukazem na nepsaný sociální kontrakt, na němž je založen. Tento kontrakt zahrnuje nevyslovený souhlas řídit se jistými elementárními normami a připustit i násilí ze strany společné moci, aby tyto normy byly dodržovány. Tyto normy zahrnují přijetí práva jako základního nástroje regulujícího sociální vztahy. To je ovšem pouze polovina sociálního kontraktu. Druhou polovinou je přijetí veřejných sociálních služeb jako integritní součásti moderního státu. V tom se Dahrendorfovo pojetí blíží *Habermasově* interpretaci státu veřejných sociálních služeb jakožto nástroje kompenzujícího nedostatek legitimní kapitalismu.

Stát veřejných sociálních služeb podle Dahrendorfa zahrnuje:

- občanská práva (rovnost před zákonem)
- všeobecné volební právo
- sociální práva (právo každého na minimální příjem bez ohledu na jeho hodnotu na trhu práce).

V záseadě jde o podobné rozlišení, které navrhuje Marshall, přičemž klíčovou funkcí státu veřejných sociálních služeb je podílet se na udržení *sociální harmonie*.⁶

Uvedené teoretické koncepty státu veřejných sociálních služeb mají své protivanly. Kteří je napadají - vypůjčime-li si rozlišení známé z praktické politiky - zprava i zleva.

Hnutí "nové pravice" se teoreticky opírá zejména o práce *von Hayeka*, *Friedmanna* a *Nozicka*. Jejich teoretické stanovisko lze vyjádřit lezí, že svoboda a rovnost jsou neslučitelné. Individuální politickou svobodou a volný trh chápou jako dva základní pilíře jediného efektivního společenského uspořádání, které je schopno překonat obtíže moderního společenství. Nezabývají se teclnicíky ní otázkami fungování veřejných sociálních služeb, neboť je vesměs vnímají jako instituce ničící řádné podmínky pro ničím nerušený rozvoj jednotlivci i společenosti.

Marxisté chápou stát veřejných sociálních služeb napak jako pouhý nástroj sociální kontroly ovládaný kapitalisty. V základech kapitalistické sociální organizace leží násilí a soulež. Sociální práva mohou být plně zaručena pouze tehdy, dojde-li k socializaci výrobních prostředků a ke zrušení soukromého vlastnictví založeného na působení trhu.

6 V češtině se užívá i pojmutí sociální smír či sociální soudržnost (kohезe).

II.3.2. "Krise" welfare state

Zejména autoři zařazování do proudu "nové pravice" vyvolali v 70. a 80. letech diskuzi o samotných principech *welfare state* a zpochybnili jeho legitimitu. Tato diskuse byla velmi produktivní, neboť upozornila na některé myšlenkové stereotypy promítající se i do podoby veřejných sociálních služeb - například na to, že vysoce centralizované soustavy vynaléhají příliš mnoho prostředků na svůj vlastní provoz a neodpovídají se dostatečně rychle na měnící se potřeby. Mnozí autoři hovořili přímo o krizi státu veřejných sociálních služeb. Přispěla k tomu změna se politická a ekonomická situace vyspělých kapitalistických zemí v tomto období: prohlubující se deficity státních rozpočtů, ekonomická krize související s ropným šokem počátku 70. let, která vystřídala bezprecedentní ekonomický boom po skončení 2. světové války, změnil se ekonomická infrastruktura, demografická struktura i s tím související změny na trhu práce.

V úvahách o možné krizi státu veřejných sociálních služeb je třeba rozlišovat přinejmenším:

- krizi nákladů (stát veřejných sociálních služeb jako příliš nákladná záležitost)
- krizi efektivy (špatná realizace v zásadě užitečných opatření)
- krizi legitimity (realizují se opatření, s nimiž občané nesusouhlasí).

Diskuse o krizi *welfare state* byla a je pochopitelně ovlivňována i ideologickou polohou odůvodnění, to či ono rozdělení zdrojů, které má stát k dispozici.

Hills a kol. (1990) na základě podrobné analýzy britského státu veřejných sociálních služeb v 70. a 80. letech ukázali, že veřejné sociální služby se v Británii - přes pravcovou politiku vlády premiérky Margaret Thatcherové - dále rozvíjely.

Holland (1991) se domnívá, že stát veřejných sociálních služeb je ztracen: musí být nahrazen organickou pluralitní soustavou poskytování veřejných sociálních služeb: budoucnost nepatří *welfare state*, nýbrž *welfare society*...

I když je úloha státu při poskytování veřejných služeb zpochybňována, nikdo s vážnou tvářičkou nehovoří o tom, že by stát měl tuto sféru opustit úplně. Spíše se uvažuje o zprostředkujících institucích, které tím, že jsou blíže občanovi - zřízatelství, jsou schopny rychleji a lépe reagovat na jeho potřeby. Johnson (1987) rozděluje tři sektory, jejichž instituce zprostředkovávají kontakt mezi *welfare state* a občany:

1. neformální sektor (rodina, sousedé, lokální společenství)
2. svépomocná a dobrovolná sdružení - neziskové organizace
3. trh.

Služby poskytované přímo státem a jeho institucemi, služby poskytované institucemi uvedených tří sektorů, vzájemně mezi těmito institucemi navzájem i mezi nimi a občany vytvářejí husté předivo vazeb, označované jako *welfare mix*. Odborníci a praktiky, kteří podporují tuto pluralitu ve sféře veřejných sociálních služeb (*welfare pluralism*), jsou přesvědčeni, že "zatímco stát by si měl ponechat svoji regulační funkci a být hlavním financierem veřejných sociálních služeb, jeho úloha jako poskytovatele těchto služeb by měla být výrazně polehčena, přičemž by měla naopak odpovídajícím způsobem vzrůst role svépomocných a dobrovolných sdružení, neformálního sektoru a trhu" (Johnson 1987).

II.3.3. Typologie welfare states

Odborná literatura nabízí mnoho typologií státu veřejných sociálních služeb. Bylo jich navrženo tolik, že lze zaznamenat i určitou kritiku navržených typologií: zpočtybňuje se jejich produktivnost, to, do jaké míry vůbec přispívají k lepšímu porozumění tomu, co se dnes se státy veřejných sociálních služeb děje. Navíc mnozí autoři zaznamenali pozoruhodný trend, označovaný jako konvergence *welfare states*: původně značně rozdílné soustavy se postupně sblíží, přebírají prvky i celé segmenty odlišných soustav.

Dvě klasické typologie *welfare states*: Timmusova (1979) ze 70. let a Esping-Andersenova (1990) z konce 80. let, berou v potaz vyspělé kapitalistické země: stovnej tabulku 2.

Tabulka 2 Typologie států veřejných sociálních služeb

Název modelu welfare state (Timmus)	Název modelu welfare state (Esping-Andersen)	Kritéria poskytování služeb
reziduální ⁷ (USA, část Velká Británie)	liberální	individuální pracovní úsilí
pracovní výkonový ⁸ (Francie, Holandsko)	konzervativní	clivý přístup - více korporativistický, udržení statusových rozdíln
institucionálně redistributivní ⁹ (Skandinávie)	sociálně demokratický	univerzalistická: všichni platí, všichni získávají

⁷ Jinak také: anglosaský.

⁸ Jinak také: korporativní, Bismarckiv.

⁹ Jinak také: strukturální, skandinávský.

V tabulce 3 jsou uvedeny hlavní rysy *welfare states* podle jejich typologií charakterizovaných výše.

Tabulka 3 Hlavní rysy států veřejných sociálních služeb

Charakteristiky	Rezidanci	
	Pracovně výkonový	Institucionálně redistributivní
	Liberalní	Konzervativní
		Sociálně demokratický
Odpovědnost státu	minimální	optimální
		totalní
Distriktace podle potřeb	marginální	sekundární
		primární
Rozsah povinné poskytování služeb	omezený	exkluzivní
		úplný
Populace krytá povinné poskytováním službami	menšina	většina
		všichni
Výše příspěvků	nízká	střední
		vysoká
Část národného důchodu určená na služby poskytované státem	nízká	střední
		vysoká
Zkoumaní početnosti (means test)	primární	sekundární
		marginální
Povaha klientů	chludáci	občané
		členové společnosti
Status klientů	nízký	střední
		vysoký

Pramen: Jones (1985); upraveno

Začíná nebýla uspokojivě zodpovězena otázka, jakou povahu měla sociální politika v zemích "reálného socialismu" před jeho zhroutením v roce 1989. *De Decker* (1992) formuluje hypotézu, že "leninistický" koncept sociální politiky měl jak rysy institucionálně redistributivního, tak pracovní výkonového modelu. Univerzální charakter některých opatření se prolínal s mnoha schématy založenými na práci jako kritériu opravňujícím ke vstupu do redistributivních sítí. Klíčem k nalezení odpovědi na tuto otázku zdá se mým soudu bude srovnání funkcí vazeb mezi západními státem veřejných sociálních služeb a demokratickým politickým systémem na jedné straně a mezi sociální politikou a totalitním politickým systémem reálného socialismu na straně druhé.¹⁰

¹⁰ Mezi sociálněpolitickými soustavami jednotlivých zemí "láboru socialismu" ovšem existovalo také mnoho významných rozdílů.

II.3.4. Pracovně výkonový, alias konzervativní, alias korporativní model *welfare state*

Korporativismus je fenoménem, který se v organizování vztahů mezi státem, podnikateli, zaměstnanci a občany projevuje výrazně zejména v kontinentálních zemích západní a střední Evropy. Tento přístup se může výrazně uplatnit i v probíhající reformě sociální politiky v naší zemi. *Wiliensky* (1983) charakterizuje základní rysy tohoto typu státu veřejných sociálních služeb takto:

A. Jsou ustáveny kanály vyjednávání mezi dobře organizovanými zájmovými skupinami, zvláště zaměstnanci, zaměstnavateli, profesionálními sdruženími a centralistickou vládou, která je povinna seznamovat se se stanovisky ostatních partnerů.¹¹

B. Vyjednávání na centrální úrovni mezi těmito skupinami reflektuje a zároveň znejasňuje rozdíly mezi veřejným a soukromým sektorem.

C. Vyjednávání na centrální úrovni mezi těmito skupinami se týká širokého spektra problémů sociální politiky, ncomenzuje se výlučně na otázky trhu práce.

D. V důsledku toho je sociální politika do jisté míry absorbována do obecné hospodářské politiky, a privděpodobnosti dosažení sociálního smíru se zvyšuje.

Charakteristika států podle stupně rozvinutí korporativní demokracie:

- komplexní mechnismy vyjednávání: Rakousko, Švédsko, Norsko
- korporativismus bez úplného zstoupení zaměstnanců: Francie, Japonsko
- demokracie s nejslabším zastoupením prvků korporativního vyjednávání: USA, Velká Británie, Austrálie.

Wiliensky poznamenává, že úpadek politických stran jako strůjců a zprostředkovatelů sociální smíry je obecnou vývojovou tendencí patrnou ve všech moderních společnostech.

II.4. Hodnoty, ideologie a sociální politika

II.4.1. Hodnoty a sociální politika

Je-li někdo přesvědčen o tom, že je možné hodnotově neutrální vědecké bádání, neměl by se zabývat sociální politikou. Ten, po němž by se mnsel pohybovat, je totiž hodnotami přímo natbit. To neznamená, že sociální politika nemá témata "technická", hodnotově neutrální: mnapok. Ale už volba toho či onoho technického řešení bývá podmíněna (uvědomovanými nebo neuvědomovanými) hodnotovými důrazy...

Všechny další úvahy o úloze hodnot v sociální politice je rozumné opřít o volbu určitého *majorití členěka* a o *vymezení jeho postavení ve světě*. Lidé důstise o výhodách toho či onoho sociálněpolitického opatření totiž (většinou implicitně, málokdy explicitně) vycházejí z určité představy o človetku, o jeho motivech a dalších faktorech, které ovlivňují jeho chování v síti sociálních vztahů.

V naší kulturní oblasti to bylo zvláště *křesťanství*, které formovalo a formuje hodnotové ty lidi a jejich vztahy k ostatním. *Miloserdenství*, které je součástí křesťanské hodnotové soustavy, dalo vznik i mnoha sociálním institucím pomáhajícím lidem v obtížných ži-

¹¹ V České republice funguje Rada hospodářské a sociální dohody - tzv. tripartita.

III. FORMOVÁNÍ A REALIZACE SOCIÁLNÍ POLITIKY

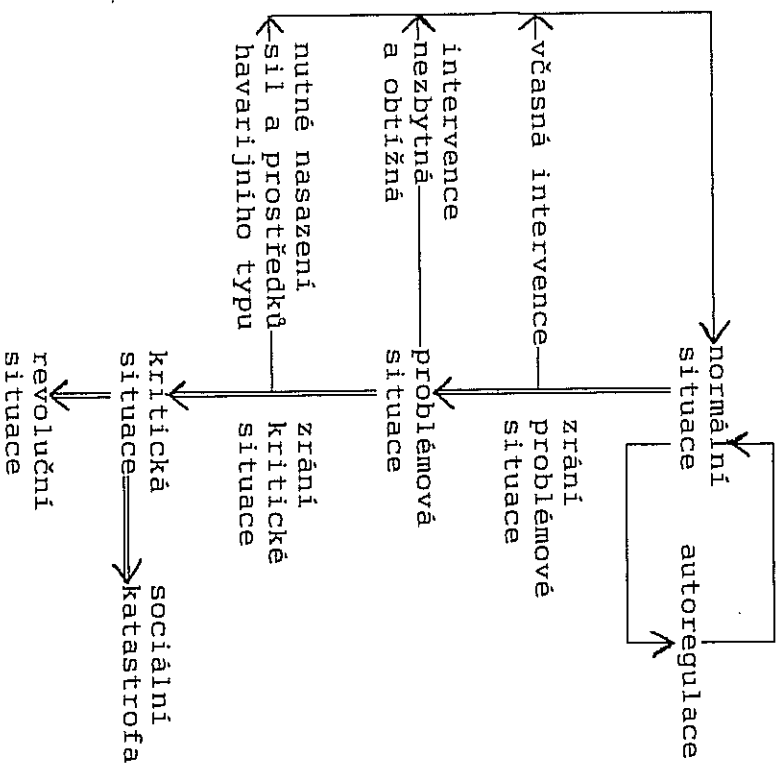
III.1. Sociální politika jako politika	49
III.2. Nástroje sociální politiky	51
III.3. Akteři sociální politiky	55
Otázky ke kapitole III	57

Sociální politika je kromě jiných svých úřecí také *politikou*. Znamená to, že ji můžeme zkoumat se zaměřením na politické procesy pro ni charakteristické: kdo jsou její akteři, jaké jsou jejich zájmy, proč a jak se navrhují, 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 vzdělávání, zdravotní, o politiku zaměstnanosti aj. V tomto oddíle se proto budu zabývat obecnými charakteristikami formování a realizace sociální politiky jako politiky; jejími nástroji a akteři.

III.1. Sociální politika jako politika

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

Fáze zrání a řešení sociálních problémů



Pramen: Bestužev-Lada (1984); upraveno

V "normální" situaci se sociální akteři dokážou smířit 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 *Besuzeva-Lady* (1984) tehdy, rostle-li nepoměry mezi žádoucími (požadovanými) a skutečnými podmínkami. Je vyvoláván setrvačností ve financování existujících sociálních institucí při změně sociálních podmínek. Například mezi žádoucími a skutečně existujícími není ovšem nicméně mimořádným. Zrající sociální problémy vznikají, pokud takový poměr překročí sociálně přijatelné hranice, pokud vyvíjejí podstatné obtíže v životních činnostech významných sociálních skupin, je-li rozpoznán širokými skupinami lidí jako zvažovaná 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 by měla být vykládána jako neustálé se opakující cyklus přípravy, rozhodnutí, přijetí rozhodnutí, jeho realizace a vyhodnocování jeho důsledků. Všechně si zvláštností 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 zájmu ministerských kanceláří či dokonce ve skrytých bossů náhlí; řešení může být navrženo v jedné nebo ve více variantách; řešení může být posuzováno podle jednoho či podle více kritérií (např. rovnost, efektivnost, kvalita); rozhodnutí může být považováno strategické, s dlouhodobými důsledky, taktické - s nádeji na řešení problému v dostatečně perspektivě, či operativní - "hlašené požárů". (Ad hoc zvyšování starobních důchodů v důsledku zvyšování životních nákladů bývá takovým rozhodnutím operativní povahy.) Soudobé společnosti si málokdy mohou dovolit přijmout rozhodnutí bez jeho náležitě přípravy, v níž se angažují odborníci i veřejnost; pokud k tomu přece jenom dojde, stojí tato metoda pokusu a (často i) omylů mnoho zmatřeného lidského úsilí i zbytečně vynaložených finančních prostředků. Doporučuje se proto získat předem maximální relevantních informací ze státní statistické soustavy, podnikových statistik, cenů, dalších dostupných zdrojů a organizování ad hoc pilotních výzkumů či empirických šetření. Zadávat se i zpracovávat expertiči zpráv a projektových návrhů řešení.

Přijetí rozhodnutí:

V zásadě lze rozlišit autoritářský a demokratický způsob přijímání rozhodnutí. Rozhodl-li se firmový císař, že nabídne lidu chleba a hry, bylo to jisté také sociálněpolitické opatření. K demokratickému způsobu vládnutí však mělo daleko. Nicméně již *Toennelie* vědějí, že demokraticky přijaté rozhodnutí není vždy nejlepší z možných. Často se stává, že lidé podceňují dlouhodobější důsledky svých rozhodnutí; jedno z úskalí demokracie spočívá také v tom, že obecně ještě nenarození nemají hlasovací právo (Keller 1992).

Realizace rozhodnutí:

Od přijetí rozhodnutí k jeho realizaci bývá dlouhá cesta. Česká politika čisto nestatčí s dechem právě v této fázi. Někde jen o to, někde se rozhodnout, ale i o to, vytvořit při-

znivé podmínky pro realizaci tohoto rozhodnutí: legislativní, finanční, institucionální, dokonce i výchovné a propagandní. 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 reklamní tabákových výrobků, neexistuje-li však orgán, který by posiloval porušení tohoto předpisu, či nemá-li dostatečné kompetence nebo vybavení pro výkon svých funkcí, půjde o opatření, které se mine účinkem.

Vyhodnocování důsledků realizace rozhodnutí:

Život přináší plno příkladů nechtěných důsledků našich činů. Nejnam je tomu v sociální politice. Mění se potřeby lidí, sociální struktury, ekonomické a politické prostředí, v němž jsou rozhodnutí realizována. Příběžně hodnotit toho, zda se politická opatření nejlépe 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 větší ztrátám.

V procesu formování a realizace sociální politiky dochází často k zaměňování cílů a prostředků. Zaváděl-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 zájmovíkovi. Jsou-li - bezdůvodně nebo záměrně - zmařeny cíle s prostředky, pozornost se soustředí na problémy spojené s realizací daného opatření a nikoliv na to, bylo-li dosaženo zamyšleného cíle.

Parkinson (1967) vtipně vyjádřil sociální fakt, že sociální instituce, byvše jednou ustaveny, začínají žít vlastním životem. Někde zde jen o problém byrokratické instituce sociální politiky, ale i o to, že bez pečlivého vyhodnocování a průběžné korekce jejich činnosti hrozí odezvěvání jejich funkce původně zamyšlenému účelu. Například mnohé kritiky sílu 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 zárovců ovlivněna i mnoha jinými sociálně-politickými schématy. "Polled zleďa", počty, zkušenosti a náměty lidí by proto měly být neustálými korektivy formování a realizace sociální politiky na centrální úrovni.

III.2. Nástroje sociální politiky

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

Právo

Základním rámcem uplatnění sociální politiky jsou právní normy. Právo má normativní povahu, definuje podmínky činnosti a 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 - hodnotě záleží na tom, do jaké míry se ústava a další zákony věnují i tzv. sociální právům (Marshall 1963).

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

V právní 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 zamyšleného cíle (cíle). Na jednom pólu je to "neviditelná ruka trhu", na druhém administrativní, necítní formy získávání a distribuce zdrojů, které jsou politickým výrazem jiných než ekonomických hodnot a kritérií. V soubojích společnostech se vyskytuje i celá řada mezistupňů: fungují kvazizáruční soustavy tzv. řízeného souložení, přerozdělování prostřednictvím daní, rozpočtů a pojišťovnic soustav může být dobrovolné či povinné, vysoce centralizované a arbitrární nebo decentralizované a založené na demokratické volbě apod. Blíže o tom pojednává kapitola věnovaná sociálnímu zabezpečení.

Významným zástupcem do zájmových struktur a tedy i do provozovaných sociálních politik je zněna vlastnictví. Přeházeli majetek ze soukromých rukou do rukou státu; říká se tomu znárodnění. V opacném případě mluvíme o privatizaci? Může docházet i k tzv. odstátnění, kdy je majetek převeden 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 pojišťovnicích 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 užítí obdarovanou fyzickou nebo právníkou osobou.

1 Evropské společenství např. postupně buduje soustavu evropského práva - včetně legislativních pravomocí Evropského parlamentu, který je ve vymezených případech nadřazen legislativě jednotlivých národních států - členů tohoto společenství (čl. 235 a čl. 189 odst. 2 Smlouvy Evropského společenství).

2 Je třeba rozlišovat privatizaci majetku a privatizaci činnosti. V prvním případě jde o převod vlastnických práv, ve druhém případě dochází ke zněné postavení pracovníka: ze zaměstnance státu se stává samostatně výdělečně činnou osobou.

Sociální programy

Sociální programy obsahují stanovení cílů a cest jejich dosažení. Bývají formulovány sociální skupinou, hnutím, politickou stranou, podnikem, státním orgánem či jinou institucí. Pojmu se užívá i pro označení procesu realizace takového programu. Sociální programy jsou výrazem cílového zaměření aktivit sociálních aktérů a potřeby stimulace, koordinace a vyhodnocování důsledků realizace těchto aktivit. V totální společnosti mají sociální programy podobu soustav příkazů a opatření čisto 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 stimulační, morální, organizační či finanční podpory příslušných aktivit. Realizaci sociálního programu by měla předcházet zevrubná analýza potřeb, 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 nezávislou formou - prostým převáním ke spolupráci - podařilo pro myšlenku přípravy programu ozdravení života a životních podmínek lidí získat vlivní instituce, firmy, školy, odborné společnosti, občasní zastupitelstva, spolky, občany. Program, který se již realizuje, vyhodnocuje a průběžně upravuje, má vysokou prestiž: ovlivnil životní styl milionů Američanů tak, že dnes žijí zdravěji než dříve.

Nátlakové akce

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

Příklad:

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

Hromadné sdělovací prostředky

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

Příklad:

Tenkrát negativní: účinnost reklamy je tak prokazatelná, že mnohé země přijaly z obavy před dalším rozšiřováním kouření zákon zakazující inzerci tabákových výrobků. Jde i o ochranu dětí a mládeže; mladá lidé jsou nejspíše ovlivněni zvláště k tomu, že jejich životní cíle a hodnoty se teprve dožívají.

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 vysoko centralizovaném systému tzv. socialistického zdravotnictví u nás se občan stával často cestovatelem proti své vůli. S výměnovými listy-poukazy trávil dny občutlivkami různých oddělení a laboratorí, ztrácel čas objednáváním a přechod-jednáním, fungoval jako posílek domůující lékařské zprávy-nálezy. Systém byl promyšlen tak, aby pracoval s minimálními ztrátami času a energie zdravotnickí - 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, zaměstnavatelé a vládou. Blíže k tomu v příslušné kapitole.

Veřejné slyšení (public hearing)

Tento u nás dosud téměř neznaný 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. Jednáni je přístupné komukoliv a zástupci příslušné instituce jsou povinni odpovědět na všechny dotazy a promítnouti zformulované připomínky do své další práce.

III. 3. Aktéři sociální politiky

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

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

Občan

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

Rodiina

Tradičně přebírá starost o osoby vyžadující zvláštní péči: o děti, o staré, nemocné, invalidní. Většina pečovatelských rolí připadá ženám. Hranice "dělbý práce" mezi rodinou a dalšími institucemi i vnitř 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, peněvndž cíli, že ve skupině mají větší šance pomoci sobě navzájem a upozornit na svoje problémy i ostatní. Svěpomocná sdružení mohou posilvat 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 sništěného typu. K institucím sništěného typu, běžné se vyskytují čin na Západě, řadíme například veřejně prospěšné neziskové organizace (non-profit organizations) či nevládní organizace volně přčleněné 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 vládní zaměstnance, případně o jejich rodinné příslušníky. Jde o tzv. podnikovou (firmy) sociální politiku.

1 Odbory

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

Politické strany

Ve svých programech koncipují přístupy k řešení různých sociálních problémů; v případě, že jsou u moci, podílejí se na formování i realizaci sociální politiky.³

Stavovská (profesionální) sdružení

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

Intermedie sdělovací prostředky

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

Státní moc a správa

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

Všechny složky státní moci - zákonodární, 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 zákonosti.

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 atd. Kromě centrální úrovně se výkonu státní správy účastní i státní orgány na úrovni obcí a regionů - regionální a obecní úřady. Rozdělení pravomocí mezi centrem a obcemi může být různé; vyplývá z uplatňované politické doktríny a sociálněpolitických koncepcí.

Úředníci státní správy mají velkou možnost ovlivňovat reálnou podobu a zejména způsob realizace sociálních politik. Mluví se o skryté moci byrokratického aparátu, která indukce přijímá hledat efektivní způsoby veřejné kontroly jejími činnostmi.

Samospráva

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

Veřejná správa

Spravování záležitosti dotýkajících se veřejného zájmu. Podílejí se na státní správě a samosprávě.

³ Logikou vyslanby různých politických doktrín je dáno, že sociální politika bývá spíše v centru pozornosti stran z levé části politického spektra; nicméně určitou koncepci sociální politiky musí mít vypracovanou každá politická strana, usilující o úspěch u voličů.

Nátlakové skupiny

Akteři sociální politiky vytvářejí koalice. Sdružují síly a prostředky k prosazení různých zájmů. Snaží se ovlivnit zvláště znění přijímaných zákonů, způsob a množství rozdávaných finančních prostředků i konkrétní rozhodnutí. Mohou vznikatout ad hoc k prosazení jednorázového zájmu, nebo sledují dlouhodobější cíl posílení určitých politik či kritérií rozhodování.

V demokratické společnosti je každé sociálněpolitické opatření výsledkem vyjednávání a kompromisu mezi více zúčastněnými aktéry. Zásadní reformy se objevují poměrně sporadicky, neboť cíle své zasnávají do zájmových sfér mnohých aktérů. Někteří takovou reformou získají, jiní ztratí. Ti druzí se přirozeně brání a reforma má větší naději na úspěch pouze tehdy, když se prokáže, že dosavadní situace je neúnosná, neboť ztrácí její těmň větší.

Otázky ke kapitole III:

1. Proč je rozumnější řešit sociální problémy již v zárodku, spíše než čekat, až vyrostí do otevřených krizí?
2. Jaký je rozdíl mezi politikou a sociální politikou?
3. Charakterizujte základní fáze formování a realizace sociální politiky; každou z nich ilustrujte poukazem na konkrétní situace pro ně charakteristické.
4. Uveďte několik příkladů zájmů cílní 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 nepřímou, dotýkají?
8. Jsou ospravedlnitelné nátlakové akce sociálněpolitického charakteru v zemi s fungující zastupitelstvem demokratickým? Zdůvodněte své stanovisko!
9. Srovnejte sociální programy a veřejná slyšení z hlediska jejich užiti v sociální politice.
10. Jakými způsoby se řeší konflikty zájmů různých aktérů sociální politiky?

Sociální politika se v moderní historii rozvíjela v rámci jednotlivých národních států. Docházelo ovšem ke srovnávaní a k přebírání zkušeností z jiných zemí. Až do konce druhé světové války však byla *Mezinárodní organizace práce* jednou institucí, která se významněji zasloužila o určení koordinací národních sociálních politik v mezinárodním měřítku - v tomto případě věšše pracovních podmínek, vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli a politiky zaměstnanosti vůbec.

V poválečném období se situace výrazně změnila. Sociální politika jednotlivých států začala být sledována a ovlivňována i mnohými dalšími mezinárodními institucemi: *Hospodářským a sociálním výborem OSN, UNESCO, Světovou zdravotnickou organizací*, v poslední době desetiletí stále výrazněji i *Světovou bankou a Mezinárodním měnovým fondem*. Formou sledování, ovlivňování a koordinace sociálních politik jednotlivých států se staly deklarace, doporučení, pakty, smlouvy a vyjednávání podmínek poskytnutí půjček a jiných forem finanční pomoci. Pro Českou republiku mají v této souvislosti bezprostřední význam evropská integrace seskupení, zejména *Krása Evropy* (Council of Europe) a *Evropské společenství* (European Community), přejmenované od 1. 11. 1993 na *Evropskou unii* (European Union). Ty však až do konce 80. let omezovaly svoji činnost na země mimo bývalý sovětský blok. Nyní se Česká republika stala řádným členem Rady Evropy, podepsala asociální dohodu s Evropskou unií - a usiluje o dosažení plnoprávného členství v této organizaci v blízké budoucnosti. Je proto záhodno studovat zkušenosti a přístupy k sociální politice přesahující hranice národních států a připravovat se na řešení problémů s tím spojených - přinejmenším v evropském kontextu.

V.1. Sociální politika v činnosti Rady Evropy

Tato organizace vznikla v roce 1949. Podle slov její bývalé generální tajemnice *Laminierové* podporuje "... model plurální demokracie respektující lidská práva, podřízené práva, iniciující aktivní občanskou společnost, založený na tržním hospodářství a široce otevřený okolnímu světu. ... jde o umírněnou tržní ekonomiku podřízenou reaktivním sociálním práva" (Laminierová 1992).

Z tohoto přesvědčení vznikla *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základemních svobod*, první smlouva přesouvající kontrolu a hodnocení toho, zda jsou tato základní práva a svobody respektovány, z úrovně jednotlivých států na mezinárodní úroveň. Na Komisi Rady Evropy a na Evropský soud pro lidská práva se mohou s žádostmi, podané z silnější obrací přímo občané jednotlivých zemí nebo představitelé jiných států.

Zájmco Evropská úmluva je srovnatelná kámenem mezinárodněprávní ochrany politických práv, základním nástrojem široké ochrany hospodářských a sociálních práv se stala *Evropská sociální charta*, přijatá v roce 1961 a novelizovaná v letech 1988 a 1991 (Evropská 1992).

V původním znění Charty z roku 1961 se signatářské státy zavázaly, že cílem jejich politik je dosažení podmínek, ve kterých mohou být účinně uplatňována následující práva a zásady:

- Každý bud s ml příležitostí vydělávat si na živobytí prací, kterou si svobodně vybere.
- Všichni pracovníci mají právo na spravedlivé podmínky práce.
- Všichni pracovníci mají právo na bezpečné a zdravé pracovní podmínky.

• Všichni pracovníci mají právo na slušnou odměnu, která zabezpečí jim i jejich rodinám uspokojivou životní úroveň.

• Všichni pracovníci a zaměstnavatelé mají právo svobodně se sdružovat ve vnitrostátních nebo mezinárodních organizacích na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů.

• Všichni pracovníci a zaměstnavatelé mají právo na kolektivní vyjednávání.

• Děti a mladiství mají právo na zvláštní ochranu před fyzickým a mravním ohrožením, kterému jsou vystaveni.

• Zaměstnané ženy mají právo na zvláštní ochranu své práce v době mateřství a v obdobných případech.

• Každý má právo na vhodné způsoby pomoci při volbě povolání, jež by odpovídalo jeho schopnostem a zájmům.

• Každý má právo na vhodné způsoby přípravy k výkonu povolání.

• Každý má právo využívat jakýchkoli opatření, která mu umožňují dosáhnout co nejlepšího zdravotního stavu.

• Všichni pracovníci a osoby na nich závislé mají právo na sociální zabezpečení.

• Každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na sociální a zdravotní pomoc.

• Každý má právo užívat kvalifikovaných sociálních služeb.

• Osoby zdravotně postižené mají právo na přípravu k výkonu zaměstnání a na profesní a sociální readaptaci, bez ohledu na původ a povahu jejich postižení.

• Rodina jako základní společenská jednotka má právo na vhodnou sociální, právní a hospodářskou ochranu k zajištění svého plného rozvoje.

• Matky a děti, bez ohledu na manželský a rodinný stav, mají právo na vhodnou sociální a hospodářskou ochranu.

• Občané, kteří mají státní občanství kterékoli ze smluvních stran, mají právo vykonávat na území kterékoliv jiné smluvní strany jakékoliv placené zaměstnání, a to za stejných podmínek jako ti, kteří mají státní občanství této smluvní strany, s výhradou omezení založených na závažných hospodářských nebo sociálních důvodech.

• Migrující pracovníci, kteří mají státní občanství některé smluvní strany, a jejich rodiny mají právo na ochranu a pomoc na území kterékoliv jiné smluvní strany.

• Dodatkový protokol Evropské sociální charty, přičleněný k původnímu protokolu v roce 1988, rozšířil ochranu sociálních a hospodářských práv v signatářských státech o následující oblasti:

• Všichni pracovníci mají právo na stejné příležitosti a stejné zacházení v zaměstnání a povolání bez jakéhokoli rozlišování pohlaví.

• Pracovníci mají právo, aby byli v rámci podniku informováni a byli jim poskytnuty konzultace o podnikové hospodářské politice.

• Pracovníci mají právo podílet se na stanovení minimálních standardů a zlepšování pracovních podmínek a pracovního prostředí v podniku.

• Každá starší osoba má právo na sociální ochranu.

V roce 1991 byla Evropská sociální charta znovu novelizována. Novelizace byla vedena snahou zvýšit účinnost Charty a zdokonalit její kontrolní mechanismy.

K dalším dokumentům vzniklým na půdě Rady Evropy patří *Evropská kulturní konvence* z roku 1954, stanovující základy mezinárodní spolupráce v oblasti výchovy, kultury, sportu a mládeže. Z *Fondů sociálního rozvoje Rady Evropy*, založeného v roce 1956, se pak financují projekty určené na pomoc uprchlíkům, oblastem zdevastovaným zemětřesením nebo zaplavením, na sociální a ekonomickou reintegraci nezaměstnaných (včetně nových pracovních příležitostí a středisek odborné přípravy). Fond přispívá na výstavbu sociálních bytů a na realizaci vzdělávacích a zdravotnických projektů. V roce 1964 byl přijat (a v mezidobí i revidován) *Evropský zákoník sociálního zabezpečení, stanovující minimální úroveň ochrany v různých oblastech sociálního zabezpečení*.

Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod ratifikovalo byvalé Československo v roce 1992. Ve stejném roce podepsal federální ministr práce a sociálních věcí Evropskou sociální chartu a její dva protokoly. K jejich ratifikaci Federálním shromážděním však už nedošlo.

V. 2. Sociální politika v činnosti Evropské unie

Základní moly pro vznik Evropského společenství (dále jen: ES) v roce 1957 byly povahy hospodářské a politické. Přesto už *Rímská smlouva* - první smluvní dokument ES - obsahovala i některá sociálněpolitická ustanovení. Šlo o:

- Zaručení volného pohybu a zaměstnávání občanů zemí ES v ostatních členských zemích.
- Zaručení rovnosti v odměňování mužů a žen za stejnou práci.
- Ustavení Evropského sociálního fondu (European Social Fund) za účelem podpory odborného vzdělávání a volného pohybu pracovníků mezi členskými zeměmi.

V 60. a 70. letech se podpora poskytovaná Evropským sociálním fondem rozšířila i na podporu zaměstnanosti v souvislosti se strukturálními změnami, kterými procházelo hospodářství členských zemí. Součástí regionální politiky ES se stal i boj s dlouhodobou nezaměstnaností v zasažených oblastech ES.

Významným mezníkem se stal rok 1974, kdy ES přijalo - ve zřejmé reakci na ekonomickou krizi vyvolanou ropným šokem - řadu opatření s cílem

- dosáhnout plně a lepší zaměstnanosti
- zlepšovat životní a pracovní podmínky
- zvýšit účast zaměstnanců a zaměstnavatelů na sociálním a ekonomickém rozhodování ES a účast zaměstnanců na řízení podniků.

Následovala opatření stanovující povinnost zaměstnavatelů vyjednávat se zaměstnanci v situacích, kdy hrozí hromadné propouštění a kdy dochází k reorganizaci podniků. Velká pozornost se věnovala zajištění rovných práv mužů a žen v odměňování za práci, v sociálním zabezpečení, v přípravě na povolání a v pracovních podmínkách.

V 80. letech začal Evropský sociální fond podporovat, kromě programů známých ze 60. a 70. let, také

- odvětvovou restrukturalizaci zasažených center těžkého průmyslu s přesunem dílnů na oběd a služby
- sociální adaptaci imigrantů.

Vycházejí z teze, že hospodářská politika je založena na dohodě mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, zahrnul generální tajemník ES *Delors* v roce 1985 sociální dialog na nadnárodní úrovni - mezi představiteli ES, reprezentantů průmyslu a odborových předáky - s cílem dosáhnout shody v základních otázkách hospodářské a sociální politiky ES, zvláště v otázkách zaměstnanosti, mzdové a investiční politiky.

Rok 1987 znamenal další důležitý předěl ve vývoji ES. Bylo přijato rozhodnutí o vytvoření jednotného trhu zboží a služeb a umožnění volného pohybu osob, práce a kapitálu (*Single European Act*). Realizace tohoto projektu však byla ohrožena tím, že bylo možno očekávat odliv kapitálu z členských zemí s rozvinutějším sociálním zákonodárstvím. Politici si uvědomili s novou naléhavostí, že společná evropská ekonomická politika je neuskutečnitelná bez společné evropské sociální politiky. Vyvstala naléhavá potřeba harmonizovat sociální politiku zemí ES, zvláště pak činnosti soustav právo-cyvného práva, sociálního zabezpečení a zdravotní péče.

Příklad:

Má-li být skutečně naplněna zisrnda volného pohybu osob v rámci ES, například za práci, za studium, z rodinných či zdravotních důvodů, je třeba zajistit, aby rozdíly mezi systémy sociálního zabezpečení v různých zemích neměly negativní vliv na mobilitu obyvatelstva. Občané ES nesmí ztratit určitá sociální práva ve své zemi - například nárok na starobní důchod, příspěvek v nezaměstnanosti, zdravotní pojištění, rodinné přídatky apod. Neustále se tedy pracuje na nových předpisech, sblíživších oblasti sociálního zabezpečení v různých státech.

Původní ustanovení Římské smlouvy byla doplněna mimo jiné i o řadu závazných ustanovení sociálněpolitického charakteru:

- sblížování národních soustav v oblasti péče o zdraví, bezpečnosti při práci, ochrany životního a pracovního prostředí a ochrany spotřebitelů;
- opatření stanovující minimální standardy kvality pracovního prostředí, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci;
- rozhodnutí zlepšovat ekonomickou a sociální kohezi uvnitř ES, mimo jiné podporou dialogu mezi zaměstnanci a zaměstnavateli na úrovni jeho vřcholných orgánů.

Rok 1989 znamenal vyvrcholení úsilí o obnovení činnosti ES o sociální dimenzi. Jednání z dvanacti členských zemí ES (s výjimkou Velké Británie) přijalo *Chartu Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků* (Community 1992). Jednotlivá závazná ustanovení tohoto dokumentu znějí:

- svobodný pohyb pracovníků v zemích ES;
- odpovídající odměnu za vykonanou práci;
- zlepšování životního a pracovního prostředí;
- právo na sociální zabezpečení (pracovníků), případně na sociální pomoc (i nepracovníků);
- svobodou sdružování zaměstnanců i zaměstnavatelů a kolektivního vyjednávání;
- přístup k odbornému vzdělávání;
- rovné zacházení bez ohledu na pohlaví;

- poskytování informací, konzultací a zjištění spolupráci pracovníků při řešení problémů zaměstnanosti na úrovni jednotlivých firem i nadnárodních společností;
- ochranu a bezpečnost zdraví při práci;
- ochranu dětí a mládeže v pracovním procesu;
- právo na starobní důchod (u bývalých pracovníků), příp. na sociální pomoc (u lidí v důchodovém věku, kteří nemají nárok na starobní důchod);
- invalidům přijetí dodatečných opatření vytvářejících lepší možnosti pro jejich sociální a profesionální integraci.

V praxi se ovšem nepodařilo odstranění latentní nepříteli mezi liberální filozofii jednotlivého trhu a korporativistickou filozofií základních sociálních práv zarrizovaných Chartou Evropského společenství. To napětí může vést k výrazným politickým střetům v průběhu implementace obou dokumentů v následujících letech.

Začátkem listopadu 1993 vstoupila v platnost *Maastrichtská smlouva o Evropské unii* (Treaty 1992). Základní směřování Evropské unie bylo vymezeno takto: podporoval vyvážený a trvale udržitelný ekonomický a sociální rozvoj šelící životní prostředí, a to vytvořením oblastí bez vnitřních hranic, posílením ekonomické a sociální soudržnosti (koheze) a solidaritě mezi zeměmi Evropské unie a vytvořením ekonomické a měnové unie.

Ekonomická a sociální soudržnost je v dokumentu vymezena jako úsilí o snížení rozdílů mezi úrovněmi rozvoje různých regionů podporou nejméně rozvinutých oblastí, včetně zemědělských. Hlavními prostředky zjištění sociální soudržnosti se mají stát mimo jiné vysoká úroveň zaměstnanosti, zdravotního a sociálního zabezpečení, kvalitní vzdělávání a vytvoření jakékoliv národnosti diskriminace. Evropský sociální fond má spolu s Evropským fondem regionálního rozvoje pomáhat zpostrádějším oblastem. Evropská unie se zároveň zavazuje k *dotázování* principu subsidiarity, to znamená, že bude zasahovat pouze tam, kde nebude možno dosáhnout cílů vyčtené akce na úrovni jednotlivých členských zemí. Komise Evropské unie má podle Maastrichtské smlouvy předkládat každé tři roky zprávu o tom, jak se v rámci unie daří dosahovat ekonomické a sociální soudržnosti.

Ve zvláštní smlouvě, tvořící nedílnou součást Maastrichtské smlouvy, se členské země Evropské unie - opět s výjimkou Velké Británie - zavázaly uskutečňovat *Chartu Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků*, včetně koordinace svých národních sociálních politik ve všech oblastech, kterých se uvedený dokument týká.

Lze předpokládat, že zavedení jednotlivého evropského trhu vyvolá následující sociální změny a sociálněpolitická opatření:

- odstranění diskriminačních praktik v regulaci migrace obyvatelstva
- zavedení jednotné podoby pracovních smluv
- sblížení národních soustav sociálního zabezpečení
- přijetí nadnárodních právních norem v oblasti kontroly činnosti nadnárodních korporací
- vznik jednotlivého pracovního práva v zemích Evropské unie.

Tento vývoj naznačuje, že integrační proces v rámci Evropské unie:

- vychází z etického a kulturního fundamentu evropské civilizace
- má svoji dimenzi politickou, ekonomickou, sociální a regionální
- sladování sociálních politik pojímá jako organickou součást integračních snah.

 Bude-li se tedy Česká republika chít rychle a úspěšně zapojit do procesu evropské integrace, stane se koordinace a sblížení její sociální politiky se sociální politikou země Evropské unie nutnou podmínkou realizace tohoto národného cíle.

Otázky ke kapitole V:

1. Čím všim se praxe sociální politiky předlistopadového Československa odlišovala od ustanovení Evropské sociální charty?
2. Charakterizujte politiku Rady Evropy v její dimenzi politické, ekonomické a sociální.
3. Jak se vyvíjela sociální politika v činnosti Evropského společenství od jeho založení do roku 1989?
4. Jakté je obsahová souvislost Maastrichtské smlouvy o Evropské unii a Charty Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků?
5. Jakté jsou hlavní překláčky harmonizace sociálních politik států sdružených v Evropské unii? Proč si přes tyto obtíže vytkly členské země Evropské unie za cíl o tuto harmonizaci usilovat?

VI. VÝVOJ SOCIÁLNÍ POLITIKY V ČESKÉ REPUBLICE V LETECH 1990-1993¹

VI.1.	Vnější kontext transformace sociální politiky	117
VI.2.	Hodnotové orientace obyvatelstva České republiky	117
VI.3.	Sociálněpolitické doktríny	118
VI.4.	Změny institucionálních rámců, režimů a efektů fungování sociálních politik	121
VI.4.1.	Politika zaměstnanosti	121
VI.4.2.	Politika sociálního zabezpečení	122
VI.4.2.1.	Sociální pojištění	123
VI.4.2.2.	Státní sociální podpora	124
VI.4.2.3.	Sociální pomoc	124
VI.4.3.	Zdravotní politika	125
VI.4.4.	Vzdělávací politika	126
VI.4.5.	Politika ve sféře bydlení	127
VI.4.6.	Rodinná politika	128
VI.5.	Sociální politika v České republice - vývojová ohrožení a rozvojové příležitosti	129
VI.5.1.	Vývojová ohrožení	129
VI.5.2.	Rozvojové příležitosti	129
	Otázky ke kapitole VI	129

¹ Aktuální situace se v době, kdy se členění této knihy dostane do ruky, může lišit od stavu koncem roku 1993, kdy byl rukopis oděvzdán nakladateli. Proslím členění, aby zval tuto skutečnost na vědomí.

VI.1. Vnější kontext transformace sociální politiky

Urtující tendencí politickoprávního vývoje České republiky bylo úsilí o realizaci "volby společnosti", jež by se programově a zásadně distancovala od "reálné socialistické" minulosti. Prostředkem k tomu se staly

- posilování demokratických institucí (pluralita politických stran, fungování zastupitelských sborů, nezávislé soudnictví, svoboda tisku)
- zásadní změna forem vlastnictví, s preferencí (a postupným rozšiřováním) soukromého vlastnictví formou restituce a privatizace
- podpora volného trhu.

VI.2. Hodnotové orientace obyvatelstva České republiky

Takové zásadní změny nejsou realizovatelné bez trvalé podpory veřejnosti. Věššína českých občanů považovala probíhající změny ve společnosti za správné (Matějů a Řeháková 1992). Výkonový princip měl v hodnotových orientacích občanů převahu před rovnostářským principem; byl více přijímán vzdělanějšími vrstvami společnosti. Na druhé straně existovaly skupiny občanů, kteří probíhající změny přijímali rezervovaněji nebo je považovali za nespravedlivé. Byli to zejména lidé s nižší životní úrovní, lidé se základním vzděláním, lidé, kteří byli v minulosti politicky aktivní, dále nekvalifikovaní manuální dělníci, rolníci a administrativní pracovníci.

Zajímavé výsledky přinesl reprezentativní výzkum hodnotových orientací obyvatelstva České republiky, realizovaný v rámci mezinárodního srovnávacího výzkumu hodnotových orientací obyvatelstva: srovnávej tabulky 6 až 8.

Tabulka 6 Preferencce odpovědi na otázku o cílech země pro nejbližších 10 let

stabilní ekonomika	56,4%
boj s kriminalitou	18,1%
pokrok směrem od neosobní k humannější společnosti	16,2%
pokrok směrem ke společnosti, kde myšlenky jsou hodnoceny více než peníze	7,2%
nevím	1,5%
Zdroj: Bártová (1992)	

Tabulka 7 Důležitost hodnot svobody a rovnosti

rovnost i svoboda jsou důležité, ale svobodu považují za důležitější	59,2%
rovnost i svoboda jsou důležité, ale rovnost považují za důležitější	31,4%
nesouhlasím ani s jedním z těchto tvrzení	5,3%
nevím	4,1%
Zdroj: Bártová (1992)	

Tabulka 8 Jaká je základní příčina vyskytu lidí, kteří si nejsou schopni sami v nouzi pomoci

protože jsou lidé a nemají dost vůle.....	47,8%
protože je to nevyhnutelný důsledek pokroku.....	19,8%
protože neměli štěstí.....	10,9%
protože naše společnost je nespravedlivá.....	10,4%
nesouhlasím ani s jedním z těchto tvrzení.....	6,2%
nevím.....	5,0%
Zdroj: Bárta (1992)	

V březnu 1993 realizoval *Institut pro výzkum veřejného mínění* reprezentativní výzkum názorů obyvatelstva České republiky na to, jak se česká vláda stará o řešení jednotlivých problémů občanů. Nejlépe - v průměru mírně pozitivně - bylo hodnoceno řešení problémů dotýkajících se vztahů se Slovenskem, postoup ekonomické reformy a energetická politika. V průměru mírně negativně byla hodnocena politika vlády ve vztahu k nezaměstnanosti a k rasovým problémům. Výrazněji negativně byl hodnocen vývoj životní úrovně, situace ve zdravotnictví, školství a politika ve sféře sociálních jistot. Značně negativně pak dopadla vláda v hodnocení zemědělské politiky, politiky v oblasti životního prostředí a boje s kriminalitou.

Lze shrnout, že občané České republiky na začátku 90. let ve své většině preferovali liberální hodnoty, tzn. osobní svobodu a převzetí odpovědnosti za vlastní osud. Většina občanů také souhlasila s tím, že zdar ekonomické reformy je klíčovým předpokladem pro úspěšné překonání společenské krize způsobené předchozím režimem. Zároveň však nenechávali bez povšimnutí problémy vznikající v dalších sférách veřejného života, včetně sociálního zabezpečení, školství, zdravotnictví, rasových problémů, boje s kriminalitou ad.

VI.3. Sociálněpolitické doktríny

Reálné změny institucionálních rámců a režimů sociálních politik se odehrávaly na pozadí střetů různých sociálněpolitických doktrín:

Celostní strategie sociálních transformací

Tato koncepce sociální transformace vznikla na pídě Programové komise *Občanského fóra* v prvních měsících po listopadu 1989 (Poliček 1990a, 1990b). Opirala se o levicecké vymezení podmínek kultivace a uplatnění lidského potenciálu², míru rozvoje a uplatnění lidských dispozic a sklonů prokazovala jako základní kritérium sociálního rozvoje. Skládala se z tříletých strategií obnovy a podpory zdraví, akcelarováního rozvoje vzdělanosti, poskytnutí šancí na slušné bydlení všem, poskytnutí sociální opory

2 Srovnej kapitolu II.4.1.

3 Při identifikaci konkrétních cílů a cest a nástrojů jejich dosažení se opírala o celou řadu odborných prací různých týmů, které pracovaly v "šedé" zóně společenských věd a aplikovaného výzkumu už před listopadem 1989. Zabývaly se zejména teoretickou politikou, zdravotní politikou, rodinnou politikou, sociálním zabezpečením, problémy sociálního rozvoje regionů a některých resortů (horci, turistci, střejaři). Systematicky byl rozvíjen i sociálně-ekonomický výzkum odvětví rozvoje člověka (školství, zdravotnictví, kultury, tělesné kultury a sociální péče).

politickým, poskytnutí šancí na uplatnění podle dispozic, podpory rozvoje participativní demokracie, pomoci rodině a rozvoje služeb volného času.

Tato doktrína vycházela z několika principů:

- tvořit koncepci sociální politiky spolu s koncepcí ekonomické politiky státu
- vyvinout institucionální a finanční nástroje sociální politiky odpovídající měřítkům se podnikám (daňová, úvěrová a dotační politika, rozšiřování prvnímocí místních úřadů a orgánů samosprávy ad.)

• orientoval se na obce, jako na základní jednotky odpovědné svým občanům za sociální politiku v rámci obecně stanovených podmínek

• podporoval partnerskou spolupráci občanů na koncipování a realizaci sociální politiky formou veřejných diskusí

• podporoval svépomocná sdružení, soukromé a institucionální iniciativy (organizačně, finančně a poradenskými)

• uplatňoval finanční politiku "rozumně dostatečností", nerozhlazoval, ale polkytí základní potřeby, součástí takové politiky je i disponování s rezervními finančními prostředky - pro naléhavé případy, jež by, neobešly, vedly ke ztrátám nevratného charakteru.

Obsahově byla tato sociálněpolitická doktrína blízká

- širšímu pojetí sociální politiky (*Gesellschaftspolitik*), zahrnujícímu mimo jiné i takové oblasti, jako je péče o zdraví, vzdělanost, aktivní zaměstnanecká politika, rodinná politika, bydlení, pomoc slabým, invalidním a starým občanům

• obecněmu cíli vyvážením příznivých ekonomických, politických a sociálních podmínek pro kultivaci a uplatnění dispozic a sklonů lidí.

Tato doktrína byla formulována v mimořádné situaci těsně po zhroutení komunistického režimu. Neměla naději na prozření v právi, a to přinejmenším ze dvou důvodů:

- pro první fázi transformace postkomunistických společností byl typický akutní nedostatek finančních, intelektuálních a organizačních zdrojů, které by pro realizaci takové doktríny byly nezbytné

• ani lidé sami neměli sklon zložit se s takovou doktrínou (srovnej předchozí paragraf o hodnotových orientacích obyvatelstva).

Vládní scénář sociální reformy

Sociální reformy, vypracovány na Federálním ministerstvu práce a sociálních věcí ve spolupráci s řadou odborníků, byl důležitým způsobem uplatňován v činnosti federální vlády ČSFR a vlády ČR od poloviny roku 1990 do poloviny roku 1992. Vycházela z předpokladu, že sociální a ekonomická reforma jsou spjaté, podmiňují se navzájem. Sociální únosnost hospodářské reformy, promyšlená sociální politika a její změny jsou jedním z pilířů transformace ekonomiky, protože vyvíjení přijatelných sociálních podmínek ovlivňuje vztahy lidí k ekonomické reformě a formuje jejich jednání" (Miller a kol. 1993:7).

Jako základní kamenný sociální reformy byly vymezeny:

- aktivní politika zaměstnanosti
- liberalizace a pluralizace systému sociálního zabezpečení
- založení záchranné sociální sítě.

Sociální reforma tak byla de facto redukována na problém, jak koncipovat a realizovat

a. politiku zaměstnanosti

b. univerzální a jednotný státní systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval:

- povinné zdravotní, nemocenské a důchodové pojištění a dobrovolné připojištění individuální a skupinové;
- státní sociální podporu pro případ výskytu stíhem uznaných sociálních událostí;
- státní sociální pomoc podmiňněnou potřebností po vyčerpání všech ostatních možností zabezpečení a pomoci a při neschopnosti občana postarat se o sebe.

Neoliberalní doktrína

Tato doktrína, přijírající se o teoretické koncepty *Friedricha von Hayeka*, *Nozicka* a dalších, nacházela svůj výraz ve vystoupeních a praktickém úsilí mnoha ekonomů po-
díljejících se na činnosti bývalé federální vlády ČSFR a vlády ČR po volbách v letech 1990 a zejména pak po roce 1992. Vycházela z předpokladu, že při koncipování legisla-
tivních a ekonomických podmínek fungování společnosti je třeba maximalizovat
uplatnění trhu a roli státu redukovat na nezbytné minimum. Tento přístup vedl k dis-
kvalifikaci mnoha institucí a přístupu státu veřejných sociálních služeb (veľfare stát),
mji i rozslahu a mechanisnu redistribuce zdrojů prostřednictvím státního rozpočtu. Nej-
lépe ji vystihl slogan premiéra Klause, že "nejlepší sociální politikou je silná tržní eco-
nomika".

Konfrontována s konkrétní sociální a ekonomickou situací v České republice ve sle-
dovaném období, plnila tato doktrína spíše destruktivní funkci ve vztahu k etabliované tí-
rektivní praxi sociální politiky přežívající z předlistopadového období a legitimizační
funkci ve vztahu k nově vznikajícím institucím (Poliček 1994). V plném rozsahu svých
teoretických premis byla v sociálněpolitické praxi nerealizovatelná.⁴

Program vlády České republiky (1992)

V tomto programu byla zdůrazněna prioritní ekonomické reformy, vyvířející klíč
k úspěchu v oslanucl oblastech života společnosti. Místu plošného univerzalistického
modelu sociální politiky, známého z minulosti, se předpokládalo zavedení modelu pre-
ferujícího adresnost poskytování sociální podpory a pomoci skutečně potřebným. Sociální
politika se měla rozvíjet na bázi uplatnění principů *subsidiarity* a *solidarity*, tzn.
budováním soustav sociální politiky odzdoła nahoru a tak, že hierarchicky vyšší články
začíně působit až v situaci, kdy existující problém nebylo možno vyřešit na nižší úrovni.
Přitom se hleděl soulad mezi jedinci a různými sociálními skupinami uvnitř dané spo-
lečnosti cestou vzájemné podpory a pomoci. Předpokládalo se, že lidé disponující vě-
ššími zdroji poskytnou část těchto zdrojů těm, kteří jich nemají dostatek k tomu, aby jim
to stačilo na lidský důstojný a uspokojující život.

⁴ Vláda se ve svých slumoviscích překvapivě odclylovala od důsledné aplikace neoliberalní kon-
cepce, např. tam, kde by mohla přijít o dispozici právo se značnými finančními prostředky sou-
sředitovanými ve Fondu sociálního pojištění.

VI.4. Změny institucionálních rámců, režimů a efektů fungování sociálních politik

Zásadní změnou celkového rámce fungování sociálněpolitických institucí se po listo-
padu 1989 stalo:

- zrušení povinnosti pracovat a zároveň zrušení "práva na práci"
- zrušení státního monopolu v organizaci a poskytování sociálních služeb
- reforma sociálního zabezpečení a péče o zdraví na bázi povinného pojištění.

S postupující transformací ekonomiky zároveň docházelo ke:

- snižování životní úrovně širokých vrstev populace, což pro mnoho sociálních skupin
představovalo aktuální ohrožení chudobou
- zrodu (či spíše rozšířování okruhu) deklarovaných skupin obyvatelestva (lidí bez
přistřeší, lidí dlouhodobě nezaměstnaných, toxikománů, kriminálních recidivistů ad.)
s tomu odpovídajícím tlakem na činnosť, selennal a instituci sociální pomoci.

VI.4.1. Politika zaměstnanosti

Již v roce 1990 byla na základě vzájemných dohod uslavena tripartitní instituce,
Rada hospodářské a sociální dohody. Na její půdě probíhala jednání mezi federální
vládou (resp. národním vládami), odbory a reprezentantny zaměstnavatelů o zásadních
otázkách regulace mezd a platů, prostřednictvím kolektivních smluv mezi zaměstnavate-
li a jejich sdruženími a odborovými organizacemi, o mechanismech řešení kolektiv-
ních pracovních sporů i o dalších významných otázkách - formování sociálního a zdra-
vovalního pojištění, podobě danové reformy apod.

V roce 1990 byla také přijata koncepce utváření trhu práce, kde rozhodujícím
prvkem se staly *úřadní práce*. K jejich funkci náplni patřilo:

- vyplácení dávek v nezaměstnanosti
- informování o volných pracovních místech
- poradenské služby
- vytváření veřejně prospěšných pracovních míst
- vyhodnocování trhu práce
- podněcování podnikání
- kontrola subjektů trhu práce
- odborná příprava a rekvalifikace
- tvorba programů pracovního uplatnění (Mindrašová - Kovtík 1991).

Cranston (1992) uvádí, že existovaly velké rozdíly v tom, jak se ujalých povinnos-
tí, v mnoha případech se jim podařilo nalézt specifická řešení, odpovídající kon-
krétní situaci v daném regionu.

Vedla se i diskuse o vhodnosti či nevhodnosti uzákonění minimální mzdy.⁵ *Tomáš*
(1991) se domníval, že pro (bývalou) ČSFR je v podmínkách přechodu k tržní ekono-
mice uzákonění minimální mzdy vhodným opatřením. Hlavním cílem je podle něj re-

⁵ Srovnej kapitolu IV.1.5.3.

důlce chudoby či zadržaná sociální síť, která by neměla dovolit propadnout do stavu chudoby. *Lykopal* (1991:35) naopak zastával názor, že takové záruky se stávají privilegiem těch, kteří jsou zaměstnáni, větší nezaměstnanými: ten, kdo je zaměstnan, má privilegium vydělat si garantovanou mzdu za cenu toho, že jiný nenajde práci... Hraniční minimální mzdy byla zavedena režimem vlády v roce 1991 a poté několikrát upravena v závislosti na trhu životních nákladů.

V roce 1991 byl přijat zákon o zaměstnanosti (v roce 1992 novelizován), dále zákon o kolektivním vyjednávání, zákon o odstúpném poskytnutém při skončení pracovního poměru a novela zákonníku práce.

Vlády a parlamenty přijaly koncepci plně efektivní zaměstnanosti. Jde o politiku zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné, produktivní a svobodně zvolené zaměstnanosti. Práven na zaměstnání se rozumí právo občanů na zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání, na requalifikaci a na imonné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání. Nejde ovšem o právo na jakoukoliv, tedy i zbytečnou práci, ale jen na práci užitečnou, společensky účelnou, přispívající k celkové ekonomické efektivnosti a k rozvoji společnosti.

Zákon o kolektivním vyjednávání upravil proces kolektivního vyjednávání mezi odborovými orgány a zaměstnavateli, jehož účelem je uzavření kolektivní smlouvy, řešení případných kolektivních sporů a použití krajního prostředku v tomto sporu - stávky a výhluky.

Do roku 1990 byla u nás nezaměstnanost zanedbatelná, od začátku roku 1991 však - přes drobné oscilace - roste. Na začátku roku 1992 stoupla nezaměstnanost na téměř 4% na úřadech práce registrovaných nezaměstnaných, zatímco v polovině roku 1993 představovala necelá 3% přičeschnopného obyvatelstva. Ke konci roku 1993 se nezaměstnanost registrovaná úřady práce opět přiblížila 4%, zatímco nezaměstnanost zjištěná výběrovými šetřeními Českého statistického úřadu byla přibližně o 1% vyšší. Existovaly i výrazné rozdíly mezi jednotlivými oblastmi - od mírně nezaměstnanosti v Praze a v Chebu až po téměř 8% nezaměstnanosti v některých okresech na severu Moravy.

Rostla i tzv. dlouhodobá nezaměstnanost, tzn. počel lidí, kteří nenašli práci po delší dobu. Zde hrozí riziko - známé ze západních zemí - že tito lidé ztratí zájem o práci a vytvoří enklávový chudoby, parazitálního způsobu života, kriminality a průvodních negativních jevů.

VI.4.2. Politika sociálního zabezpečení

V roce 1990 byla uvedena do života nová organizace a systém řízení sociálního zabezpečení, které představovaly *Správu sociálního zabezpečení*. Byla přijata novela zákona o sociálním zabezpečení, řešící sociální zabezpečení samostatně výdělečně činných osob. Byly rovněž přijaty hlavní principy financování sociálního zabezpečení, zásady valorizace vyplácených důchodů a zásady přehodnocení osobních důchodů. Začaly se odstraňovat rozdíly mezi starými a nové přiznanými důchody.

V roce 1991 byla zpracována a ke schválení předložena řada legislativních opatření, jako například stanovení podmínek a způsobu pravidelného zvyšování důchodů. Dále bylo provedeno dvojí zvýšení vyplácených důchodů. Dalšími opatřeními v důchodovém zabezpečení byly: zavedení vdoveckého důchodu, nová úprava zabezpečení občanů ko-

najících službu v ozbrojených silách nebo civilní službě a členů jejich rodin státními dávkami. Stanovení způsobu zvýšení výdělků pro účely vyměření důchodu občanům, kterých se týká zákon o mimosoudních rehabilitacích. Zákonem bylo umožněno důchodové připojištění.

V roce 1992 byly přijaty zákony umožňující přechod k nové soustavě sociálního zabezpečení, sestávající ze:

a. *sociálního pojištění*, které bude občany zabezpečovat v předvidatelných životních situacích (invalidita, pozůstatostní a starobní důchody, nemocenské dávky)

b. *státní sociální podpory* ve společensky uznávaných sociálních situacích, na něž není možné se předem připravit (mateřství, výchova dítěte, invalidita, sociální prevence, sociálně právní ochrana ad.)

c. *sociální pomoci*, aktivované v situaci sociální nebo imonné nouze, není-li jedinec schopen či nemůže-li se o sebe postarat (zvláště dávky zajišťující příjem na úrovni uznatelného životního minima a služby sociální péče).

VI.4.2.1. Sociální pojištění

Reforma sociálního pojištění je založena na předstávě tří slabebnicové uspořádaných "stupňů":

- základem bude soustava sociálního pojištění, povinná pro všechny výdělečně činné osoby, koncipovaná buď jako veřejnoprávní soustava, nebo jako státní systém s financováním odděleným od státního rozpočtu, v každém případě však garantovaná státem;
- nad základem sociálního pojištění bude umožněno kolektivní nebo individuální připojištění (podnikové či profesní systémy vznikající např. na základě kolektivního vyjednávání mezi odborovými orgány a zaměstnavateli nebo soukromé připojištění u ko-merčních institucí); jde o tzv. doplňkové důchodové systémy;

- v rámci třetího stupně se občané budou moci rozhodovat pro individuální zvýšení úrovně příjmů formou spoření, nákupem cenných papírů apod.

V roce 1992 byla přijata zákonná úprava stanovující procentní výše příspěvků z mezd zaměstnanců či výdělků samostatně výdělečně činných osob na povinné sociální pojištění v roce 1993. Příspěvek zaměstnavatele činil 27% z úhrnu příjmů zaměstnanců, z toho 3,6% na nemocenské pojištění, 20,4% na důchodové zabezpečení a 3% na státní politiku zaměstnanosti. Příspěvek zaměstnance činil 9% z úhrnu příjmů, z toho 1,2% na nemocenské pojištění, 6,8% na důchodové zabezpečení a 1% na státní politiku zaměstnanosti. Příspěvek osob samostatně výdělečně činných tvořil 36% z vy-měťovacího základu, přičemž tímto základem byla částka, kterou si tato osoba sama určila. 4,8% šlo u těchto osob na nemocenské pojištění, 27,2% na důchodové zabezpečení a 4% na státní politiku zaměstnanosti. Vy-měťovací základ byl původně stanoven na minimálně 45% příjmu ze samostatné výdělečné činnosti po odpočtu výdajů. Po jednání v rámci tripartitní komise došlo začátkem roku 1993 ke snížení tohoto podílu o 10% na 35%.

V rámci povinné soustavy sociálního pojištění se připravovalo zvýšení věkové hranice odchodu do starobního důchodu u mužů i žen v horizontu kolem roku 2015 na minimální úroveň 60-65 let u žen a 62-65 let u mužů.

6 Podle Dostál (1993), Müller a kol. (1993).

VI.4.2. Státní sociální podpora

Na rozdíl od sociálního pojištění byla státní sociální podpora hrazena z prostředků státního rozpočtu. Pevně šlo o podporu rodinám s dětmi. Tato podpora byla realizována prostřednictvím následujících dávek:

- přídavky na děti
- mateřský příspěvek
- rodičovský příspěvek
- příspěvek při ošetrování člena rodiny
- příspěvek při narození dítěte
- příspěvek při péči o dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě
- dávky péčovské péče.

Kromě toho se vyplácel i příspěvek na pohřeb, započítovací příspěvek pro manžely vojáka v základní vojenské službě a státní vyrovnávací příspěvek. Výše příspěvků byla odvozována od částek životního minima a čas od času se zvyšovala, aby držela krok s postupující inflací.

Bylo přiručeno a postupně realizováno zavedení nových dávek státní sociální podpory, jako například příspěvku při péči o osobu blízkou, která je převážně nebo úplně bezmocná.

VI.4.2.3 Sociální pomoc⁷

Soustavy sociální pomoci jsou koncipovány jako "záchrana tonoucích", kteří už si nejsou schopni pomoci sami, nemají nárok na dávky v rámci soustav sociálního pojištění a státní sociální podpory nebo tyto dávky nejsou takové, aby umožňovaly existenci alespoň na úrovni společensky uznaného životního minima. Soustavy sociální pomoci poskytují buď peníze dávky nebo služby sociální péče nebo oboji.

V roce 1991 byla schválena koncepce záchranné sociální sítě jako systému opatření, jímž má stát garantovat občanům minimální úroveň pomoci v závažných sociálních situacích. V říjnu 1991 byl přijat zákon o životním minimu. Česká republika tak přijala princip, že stát zaručí všem občanům, že jejich životní úroveň neklesne pod úředně definovanou hranici životního minima, a zavazuje se vyrovnat rozdíl mezi skutečnými příjmy jednotlivce či rodiny a takto stanovenou hranicí za předpokladu, že si je nemůže (nemohou) sám (samy) zvýšit vlastním přičiňem vzhledem k věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů. Přislíbený zákon tak vymezil společensky uznanou hranici bydli, která zakládá za stanovených podmínek právo na sociální pomoc. Ustanovení zákona o životním minimu konkretizoval zákon o sociální potřebnosti, přijatý ČNR v listopadu 1991.

Do konce roku 1993 nebyl ovšem vybudován dostatečně vybarvený systém institucí, jejichž prostřednictvím by byla sociální pomoc (případně i dávky státní sociální podpory) poskytována tak, aby byla objektivní, adresná a účinná.

⁷ Podle Müller a kol. (1993).

Pod zákonem stanovenou hranicí životního minima se v roce 1991 nacházelo v bývalém Československu asi 160 tisíc rodin, v roce 1992 cca 200 tisíc rodin - to je přibližně 5% obyvatelstva.

V oblasti sociální péče (poskytování sociální pomoci potřebným formou služeb) došlo po listopadu 1989 k výrazné změně odstraněním státního monopolu poskytování této péče - a tím i k uvolnění bariér, které spouštěly nahromaděnou sociální energii jednotlivců i různých svépomocných a charitativních sdružení, spolků a pod. Celkově je však - s ohledem na celkovou zchátralost materiálně technické báze institucí sociální péče a na nedostatek kvalifikovaného a řádně motivovaného personálu - celá tato oblast kapacitně i kvalitativně nedostatečná (Harris 1992).

VI.4.3. Zdravotní politika

Už v lednu 1990 byl publikován dokument *Teze k programu zdravotní, zpracovaný iniciativní skupinou odborníků* (Teze 1990). V dokumentu byly definovány hlavní problémy péče o zdraví v tehdejší Československu i možné cesty jejich řešení. Hned poté byla z programové komise Občanského fóra zdravotníků vytvořena *Pracovní skupina MZSV ČR pro reformu*, která v květnu 1990 předložila k veřejné diskusi první reformní dokument (Návrh 1990a). Tento dokument se stal východiskem všech dalších reformních návrhů i praktických opatření. K navržení principů reformy péče o zdraví patřilo zaručení standardní zdravotní péče pro všechny občany státem, přičemž tím neměl být narušen přístup k nadstandardním službám. Vycházelo se dále z toho, že průzkoudu distribuci zdrojů lze zabezpečit demonopolizací, ekonomizací, decentralizací a vnitřní demokratizací zdravotnictví a mobilizací zdrojů svépomoci a dobrovolnosti. Zavedení povinného zdravotního pojištění bylo navrženo jako řešení, které nejlépe odpovídá tradičním zvykům a potřebám doby. Byly navrženy různé alternativy změn organizace a řízení zdravotnických služeb; reforma byla rozčleněna na jednotlivé postupové kroky.

Na podzim 1990 byl publikován další reformní dokument (Návrh 1990b), který dále specifikoval postup reformy a znamenal úspěšné vznik *Švédské zdravotní politiky* na základě příslušného zákona o rok dříve proti původnímu předpokladu - už koncem roku 1991. Vznikly *Lékařská a Stomatologická komora*, hájící stávající zájmy svých členů. Postupně byly zrušeny krajské a okresní úřady národního zdravotní (KÚNZ a OÚNZ), které představovaly nosnou kosťu dřívější centralizované zdravotnické soustavy. Jednotlivá zdravotnická zařízení a jejich sdružení získávaly právní subjektivitu. Po přijetí příslušného zákona začala vznikat první nesátní (zvláště církevní) zdravotnická zařízení. V roce 1992 doplnily všeobecnou zdravotní pojišťovnu další - resortní, oborové, podnikové a jiné pojišťovny. Po celé toto období bylo však zdravotnictví stále financováno ze státního rozpočtu.

Na ministerstvu zdravotnictví převážila představa, že bude vhodné, aby financování zdravotnických zařízení z prostředků zdravotního pojištění bylo založeno na principu placení za výkon - (fee-for-service) podle tzv. bodového ohodnocení jednotlivých výkonů. Hovořilo se o odstátění zdravotnických zařízení. Izn. o převedení převážně části z nich z majetku státu do majetku obcí, a o privatizaci lékařských praxí, tzn. výkonu činnosti ve zdravotnictví.

Již v roce 1991 byly zakládány první soukromé lékařské praxe. V letech 1992 a 1993 tento trend zesílil. V tomto období šlo hlavně o lékařské praxe v ambulanci péči (všeobecní lékař a lékař-specialisté).

Výsledky voleb v červnu 1992 podtrhly důraz kladený na privatizaci ve zdravotnictví jako na hlavní nástroj (někdy chápaný i jako cíl) reformy zdravotní péče. Přitom se pojem privatizace začal stále více používat nejen pro označení privatizace lékařských prací, nýbrž i pro převedení majetku státu do majetku obcí, právnických či fyzických osob. Byla vyhlášena první vlna privatizace zdravotnických zařízení, přičemž metoda této privatizace se jen nevyznamně lišila od té, která byla ve stejném roce aplikována ve výrobních odvětvích.

Koncem roku 1992 byl přijat zákon o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, stanovící povinnost zaměstnanců odvádět 4,5% z platu na povinné zdravotní pojištění. Zaměstnavatelé jsou podle tohoto zákona povinni hradit příslušné pojistné 9% z platu zaměstnance. Od 1. 1. 1993 začaly zdravotní pojišťovny vybrat tyto příspěvky od zaměstnanců, zaměstnavatelé i státu (za nevydělečné činné osoby). Zároveň začaly financovat provoz jednotlivých zdravotnických zařízení (praxí) podle přijatého principu pláťeb za počet bodů vyjadřujících poskytnutou zdravotní péči.

Reformu zdravotnictví v České republice provázely mnohé obtíže, zejména:

- nedostatek v konceptní přípravě a administrativně-správním zabezpečení jednotlivých kroků reformy
- nevyjasněnost specifik privatizace zdravotnických zařízení ve srovnání s výrobním sektorem
- nevyjasněné vztahy a kompetence mezi základními nositeli zdravotní péče (obcemi, pojišťovnami, státem, resortem zdravotnictví a zdravotnickými zařízeními)
- nedostatečně specifikované postavení velkých zdravotnických zařízení, zejména nemocnic, související s tím, že nedošlo k přijetí zákona o neziskových veřejně prospěšných organizacích
- absence zákona o očlurané veřejného zdraví a s tím související odklad transformace hygienické služby
- přetrvávající výrazná platová diskriminace lékařů a dalšího zdravotnického personálu ve srovnání s vývojem mezd v jiných odvětvích.

VI.4.4. Vzdělávací politika

Podpora vzdělávání nepatřila k politickým prioritám sledovaného období. Problémy jící politické změny, související s pádem autoritářského režimu a s demokratickými, však měly zásadní pozitivní vliv na celou vzdělávací soustavu z hlediska obsahu vzdělání, uvolnění kádrových a organizačních struktur školství a liberalizace přístupu ke vzdělání.

Byl zrušen státní monopól v poskytování základního a středního vzdělání; vznikaly první soukromé a církevní školy. Bylo založeno několik nových regionálních univerzit a na starých došlo ke změnám ve struktuře, oborů i v oblastech vzdělávání. Nový vysokokoškolství zákon podírní princip samosprávy vysokého školství udělením rozsáhlých pravomocí akademickým senátům složeným z učitelů a studentů. Čistě technická pravomocí byla ovšem vysokým školám opět vzata kontrolou novelou vysokokoškolství zákona, přijatou v polovině roku 1993; ministerstva školství byly touto novelou vráceny rozsáhlé pravomoci při výběru vysokokoškolství pedagogů do vedoucích funkcí.⁸

⁸ Na rozdíl od zrušení školství a středního školství však u vysokého školství nebyl zrušen státní monopól.

Problémující ekonomická transformace zkomplikovala situaci škol všech stupňů. Například rozpočty škol nebyly adekvátně upraveny s ohledem na liberalizaci cen k 1. 1. 1991. Vývoj platů učitelů značně znosilav za vývojem mzdové úrovně v jiných sektorech národního hospodářství, což vedlo k odlišní kvalifikovaným učitelů ze školství - převážně do soukromého sektoru. Na některých úsecích vedl nedostatek finančních prostředků buď k rušení škol, nebo k zavedení rodičovského příspěvku na hrazení jejich provozu (mateřské školy). Na základních a středních školách bylo z důvodu nedostateku finančních prostředků postupně odbouráváno financování činnosti nesouvisejících přímo s výukou a hrazených dříve ze státního rozpočtu (školy v přirodě, sportovní kurzy ad.). Finanční krizi, spojenou s nejasností celkového konceptu vzdělávání a financování, prožívala i střední odborná učiliště. U vysokých škol došlo k užší vazbě jejich financování na jejich výkon (indikovaný počtem studentů a -oborem studia), což vedlo k oslabení arbitrárního rozpočtového hospodaření typického pro předlistopadové období.

Ucelený koncept vzdělávací politiky České republiky, odpovídající změnám politických, ekonomickým a sociálním poměrům, stále čekal na své vypracování, promítnutí do právních norem a postupnou realizaci.⁹

VI.4.5. Politika ve sféře bydlení

Základní legislativní rámec bytové politiky tvořily zákony a další prováděcí předpisy přijaté před listopadem 1989. K výraznějším změnám došlo přijetím zákona o restitucích (podle tohoto zákona bylo z celkového počtu asi 130 000 nájemních domů převedeno 30 000 domů do vlastnictví občanů (Poláková 1992)) a novelizací vyhlášek o způsobu výpočtu úhrady nájemného a dalších nákladů spojených s užíváním nájemních bytů. K prvnímu zvýšení nájemného v nájemních bytech (o 100%) došlo k 1. 7. 1992 a další zvýšení bylo plánováno k 1. 1. 1994. Ke značné liberalizaci cen mezitím došlo u ostatních nákladů spojených s užíváním bytů.

O struktuře bytového fondu informuje tabulka 9.

Tabulka 9 Složení bytového fondu v České republice koncem roku 1992

Byty	%
v rodinných domech	40
v domech bytových družstev	21
v bytových domech soukromých	10,5
v bytových domech obcích	23,5
státní, jiné a nejištěno	5
Celkem	100

Pramen: Ústav pro hospodářskou politiku ČR, Terplm

Požadavky na byt u obecních úřadů, které v minulosti hrály důležitou (byť čásem slabnoucí) úlohu v administrativním hospodaření s byty, se po roce 1989 prakticky rozpadly. Výstavba a předávání nových bytů dramaticky klesaly jak ve státní, tak v druž-

⁹ Aktivní byl v této oblasti výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu Parlamentu ČR, který ve sledovaném období vypracoval několik koncepčních materiálů. Nepodařilo se je však v ucelené podobě promítnout do politické praxe.

→ stěval bytové výstavbě. Mnohé obecní úřady se rozhodly rozprodat alespoň část bytů, které státi převedli do jejich vlastnictví, zájemcům z řad dosavadních nájemníků i dalším občanům.

Ekonomické pozadí krize bytové politiky spočívalo na jedné straně v bčmeniu mlidosti (hodnota zanedbané údržby bytového fondu je podle Špačka (1992) odhadována ve výši 60 až 90 miliard Kč), na straně druhé ve značné insolventnosti státního rozpočtu, obecních rozpočtů i rozpočtů rodinných, což v celku neumožňovalo výraznější redistribuční manévry směřem ke zvýšení výdajů na bydlení.

→ V první polovině roku 1993 došlo k přijetí zákona o stavebním spoření. Ten umožnil zrychlené dlouhodobé formy spoření, jež by měly pomoci akumulovat prostředky pro výstavbu či pořízení bytu do osobního vlastnictví. Od ledna 1994 je poskytován státní příspěvek na bydlení sociálně slabým vstřívám obyvateřtva.

→ Přijetí zákona o restitucích vedlo k tomu, že si lidé začali více uvědomovat nutnost zásadních změn bytové politiky. Palová situace, vyvolaná nemožností staronových vlastníků "vydělat si" stále regulovanými cenami nájemného ani na údržbu svého najeřku, a na druhé straně značná vázanost nájemníků v těchto domech na bydlení v nich, dala jejich přijmovou situaci a nebo praktickou neexistenci řihu s byty, vyvolávala mnoho bolestných mezilidských konfliktů i právních sporů. Pociť nespravedlnost byl způsoben i nepoměrem nákladů na bydlení ve státních (mnozí obecních nebo soukromých) nájemních domech a v družstevních či soukromých domech/bytech.

VI.4.6. Rodinná politika

Rodina, přestože se jí prohlubají sociální a ekonomické změny hluboce dotýkály, zůstala v zásadě stranou pozornosti politiků.

Schématu, na kterých byla postavena rodinná politika předlistopadového období, nebyla po roce 1989 reformována. K důležitým posunům ovšem došlo:

- Církevní sňatek byl právně posláven na roven sňatku civilnímu.
- Všichni občané - včetně nezaopatřených dětí - začali po odsíranění státních dotací na ceny politravinařských výrobků dostávat státní vyrovnávací příspěvek. Okruh příjemců těchto příspěvků byl postupně redukován v závislosti na skutečně vyšší příjmit rodiny srovnané se stánovným násobkem uznané hranice životního minima.
- S ohledem na snižování kupní síly měny byly zvyšovány přídatky na děti: v roce 1993 došlo ke změně způsobu výpočtu dávek, jejichž výše začala být odvozována od věku dítěte. Po celé sledované období byly lyto dávky univerzálního charakteru, tzn. byly poskytovány všem rodičům nezaopatřených dětí bez rozdílu.
- Mateřský příspěvek, poskytováný při péči o dítě do tří let věku dítěte vyhradně matce, byl v roce 1990 přejmenován na rodičovský příspěvek a právo jej využívat bylo rozšířeno tak, aby mohli být podle dohody vyplácani klerémnkoli z obou rodičů.
- Dříve státem podporované instituce pomoci rodině (sít' jestli a mateřských škol, výstavba nových bytů) se v měnicích se poměrech dostávaly do finanční těžkosti (srovnání paragrafy této kapitoly věnované vzdělávací politice a politice v oblasti bydlení), takže jejich kapacity se postupně snižovaly.

VI.5. Sociální politika v České republice - vývojová ohrožení a rozvojové příležitosti

Zde budou uvedena pouze ta vývojová ohrožení a rozvojové příležitosti, které jsou všem oblastem sociální politiky společné.

VI.5.1. Vývojová ohrožení

- Skýla přežívání paternalistické sociální politiky, organizačně nepružné, finančně plýtvavé a deformující organické motivací struktury.
- Charýbdis nekritického upláníování neoliberalních přístupů omezujících síeru veřejných sociálních služeb, která je neodmyslitelnou součástí evropského státu 20. století. Takovýto přístup ohrožuje sociální smír a tím i šanci na politický úspěch reformy a může destrukovat mnoho funkční instituce a vzťahy; vytvořené vývojem státu veřejných sociálních služeb zviášť v tomto století.
- Podcenění nároků implementace: nedůsledná realizace reform. (Toto vývojové ohrožení souvisí i s velkými slabínami ve složeni, kvalitě a motivaci státních úředníků, na všech úrovních řízení.)

VI.5.2. Rozvojové příležitosti

- Rozvíjení veřejné diskuse o základních směrech a způsobech realizace sociální politiky v jejích jednotlivých oblastech.
- Koordínace výzkumu a vývoje sociální politiky na makro i mikroúrovni: analytické studie, experimentální ověřování možných inovací v terénu, studium bariér implementace různých politik apod.
- Ustavení Sociální rady vlády ČR jako konzultačního, iniciativního a koordinačního orgánu státní správy pro formování a realizaci sociální politiky. Ustavení takového orgánu bylo od konce roku 1989 opakované a při různých příležitostech doporučováno, návrh však zatím nebyl uskutečněn.

Otázky ke kapitole VI:

1. Jaké sociálněpolitické doktriny byly formilovány, případně inskuteňňovány v České republice po listopadu 1989?
2. Charakterizujte celkový politický a ekonomický rámeč prohlubájetich reformer jednotlivých oblastí sociální politiky v České republice po listopadu 1989.
3. Jaké nové instituce byly po roce 1989 vytvořeny v České republice pro realizaci politiky zaměstnanosti? Jaké funkce plnily?
4. Uveďte hlavní principy, složky a nástroje reformy sociálního zabezpečení v České republice po roce 1989.
5. Jaké byly klíčové etapy a opatření reformy českého zdravotnictví po roce 1989? S jakými obtížemi se tato reforma setkávala?
6. Srovnajte společné rysy a upozorněte i na rozdíly ve vývoji vzdělávací politiky, rodinné politiky a politiky v oblasti bydlení v České republice po roce 1989.