

kteří určují metody prevence, terapie a rehabilitace sociálních problémů občanů. Tím stát zaručuje jejich nezadatelná lidská práva na život a lidsky důstojnou existenci.

Nástroje, jimiž se realizují cíle a metody, jsou vždy determinovány historicky a geopoliticky, sociálně politickým a ekonomickým prostředím daného území. Proto každý stát vytváří svůj právní řád, své konkrétní sociální instituce a určuje rozsah finančních prostředků podle svých možností a potřeb. Tak vznikají odlišné sociální systémy a instituce (právní instituty, sociální pojištění, sociální podpora, sociální pomoc, sociální služby, a také pracovněprávní ochrana, pracovní či kolektivní smlouvy atd.).

V období ekonomické transformace v postkomunistických státech je fungování záchranné sociální sítě nezbytnou podmínkou akceptace reformy, obyvatelstvem. Lidé jsou ochotni přijmout sociální důsledky ekonomické reformy, jen pokud ji mohou přezít. S reformou, která je existenčně ohrožuje, se nesmíří. Proto stát musí lidem poskytnout životní minimum, aby zabránil růstu sociálního napětí a ekonomické emigraci. Je třeba v této souvislosti připomenout, že transformovat svou ekonomiku musí nejen postkomunistické státy, ale dříve či později všechny státy, které nemají svobodnou tržní ekonomiku. Transformace probíhaly v Asii, Latinské Americe, v Africe i v Evropě – ve Španělsku, Portugalsku a dalších zemích. V osmdesátých letech vznikaly sociální záchranné sítě např. v Chile, Argentině, Indonésii a jinde.

Na přelomu tisíciletí se ve všech systémech mění demografické parametry vývoje obyvatelstva. Obyvatelstvo jako celek stárne a mění se podíl ekonomicky aktivních a neaktivních osob v neprospěch těch prvních (*dependency ratio*). Tato okolnost nutí státy, aby zvýšily odpovědnost obyvatel za jejich současnou a budoucí sociální situaci. Vzniká tlak na zvýšení finanční participace občanů na uspokojování jejich zdravotních a sociálních potřeb a na omezení garancí státu na zabezpečení sociální záchranné sítě.

Přeceňovat roli záchranné sociální sítě však mohou jen ti, kdo nepochopili funkci sociálních nástrojů v dnešní Evropě. Integrální součástí sociální politiky jsou totiž také – a především – nástroje aktivní zaměstnanecké a sociální politiky, nikoliv jen statické pečovatelské poskytované veřejnoprávními systémy. Evropa potřebuje státní sociální politiku umožňující lidem zabezpečit si určitou rozumnou životní úroveň, přičemž ekonomickým možnostem výdělečně činných osob, i v dobách, kdy se z nejrůznějších důvodů nemohou účastnit ekonomických aktivit.

Lze říci, že soudobá evropská sociální politika usiluje prostřednictvím sociálního práva a sociálních institucí o sociální ochranu lidí a tím o ochranu integrity jejich osobnosti. Soustavou mezinárodních ujednání usilují evropské země o vytvoření minimálních norem pro zabezpečení základních lidských práv.

2. O POJMECH POUŽÍVANÝCH V SOCIÁLNÍ POLITICE

Používané pojmy budou vysvětleny postupně v jednotlivých přednáškách při výkladu jednotlivých kategorií a institutů. Některé pojmy je však třeba vyložit hned na počátku, tak říkajíc „před závorkou“, aby čtenář mohl sledovat text zasvěceně. K takovým pojmům patří sociální politika, sociální ochrana, sociální pojištění, sociální podpora, sociální pomoc, sociální služby apod. Pojmy budou uváděny i v anglickém překladu, neboť se předpokládá, že pro nedostatek původní české odborné literatury budou čtenáři používat i anglické prameny k hlubšímu studiu tohoto předmětu.

Úvodem je dále nutné zdůraznit, že tyto pojmy byly a jsou většinou ambivalentní a v průběhu dějin se vyvíjely. V dalším textu nejde o vstup do vědecké diskuse o obsahu pojmů, ale jen o pokus ustálit se na pracovní definici pro výukové účely a tyto přednášky.

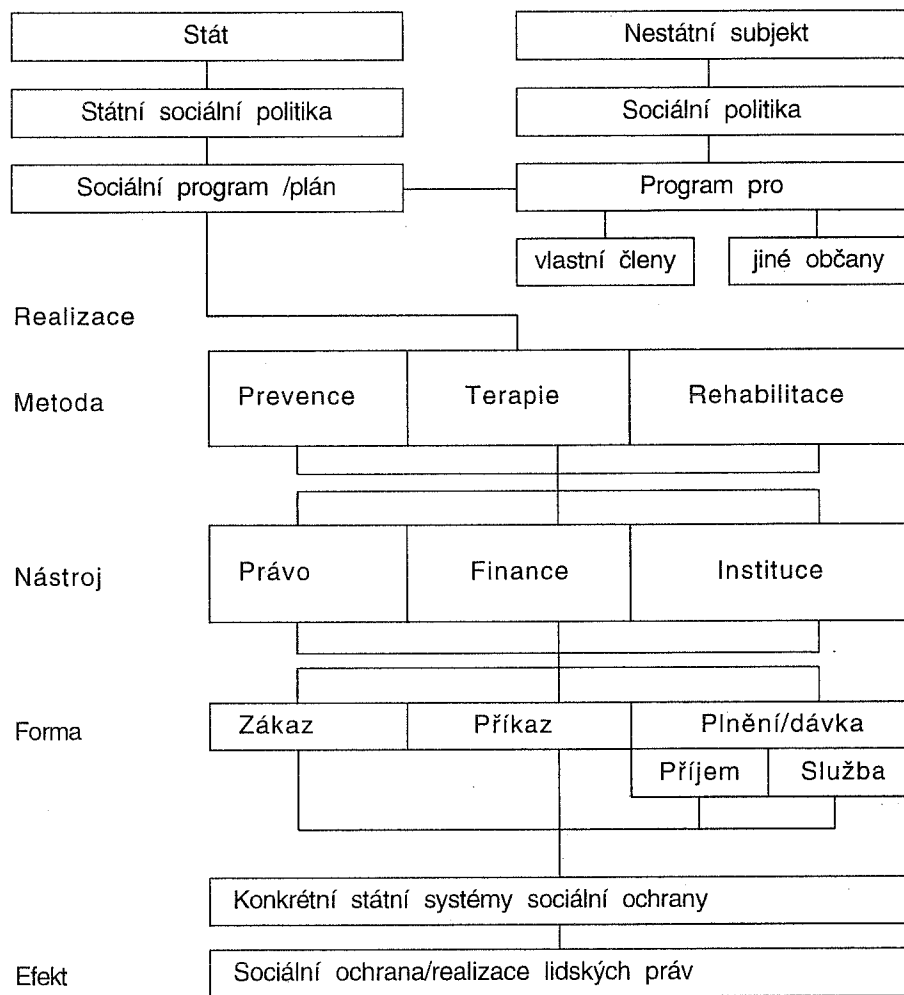
2.1 Řád používaných pojmů

Pracovně budeme pojmy používat v následujících řádech: Stát má svou sociální politiku, která směřuje k sociální ochraně občanů metodami preventivními, terapeutickými a rehabilitačními. Svou sociální politiku mají i nestátní organizace (strany, hnutí, sdružení, instituce atd.). Směřuje k uspokojení jejich členů nebo jiných občanů nebo k ovlivňování státní sociální politiky.

Svou sociální politiku stát realizuje soustavou zákonů, příkazů, darů a služeb, které se uskutečňují právem (sociální právo), peněžními převody (daně, rozpočty, fondy) a institucemi (sociální instituce). Tyto nástroje jsou v jednotlivých státech uspořádány do konkrétních systémů determinovaných historicky, zeměpisně a sociálně politicky (sociální situace a prostředí v dané zemi). Kvalita konkrétních „národních“ uspořádání je měřena sociální kvalitou, kvantitou a cenou konkrétního uspořádání.

Pro lepší pochopení dalšího výkladu jsme použili zjednodušeného grafického znázornění řádu pojmů (viz graf č. 1).

Graf č. 1



2.2 Pojem „sociální politika“

Slovo **sociální** je latinského původu. V praxi se používá v různých významech. Původně se v češtině používalo ve smyslu „*společenský*“, přesněji „*týkající se společnosti*“ (1905). Později se význam tohoto slova zúžil na „*týkající se vrstev hospodářsky slabých, závislých, vykořisťovaných*“ (1932).

Podle Slovníku jazyka českého (1948) se po druhé světové válce užívalo slova **sociální** v trojím významu:

- (i) vztahující se ke společnosti,
- (ii) týkající se zlepšování společenských poměrů,
- (iii) týkající se hmotného zabezpečení jedince ve společnosti.

Také ve francouzštině, španělštině a ruštině pojem „sociální“ znamená „*společenský*“. V těchto jazycích má čtyři významy:

- (i) žijící v kolektivu,
 - (ii) týkající se vzájemných vztahů lidí nebo společenských tříd a skupin,
 - (iii) týkající se společnosti,
 - (iv) organizované shromáždění anebo hnutí,
- tedy v celku opět v podstatě význam „*společenský*“.

V sedmdesátých a osmdesátých letech tohoto století se v tehdejší ČSSR a ostatních socialistických státech pojem „*sociální*“ zcela nesprávně zaměňoval za pojem „*hygienický*“ ve vazbě „*sociální zařízení*“ pro označení hygienických zařízení.

Slovo **politika** je řeckého původu. Je to jeden z velmi ambivalentních pojmů. Všichni lidé mu rozumějí, avšak definují jej s obtížemi. Jinak ho používají sociologové a politologové, jinak právníci a jinak ekonomové. Jedni jej pojímají jako úsilí o udržení nebo změnu systému, jiní jako soubor sociálních činností, jiní jako soubor politických nástrojů (institucí) atd. Jedni jej pojímají dynamicky jako úsilí o rozvoj nebo změnu, jiní staticky jako integritu systémů. Jedni chtějí měnit, jiní institucionalizovat a konzervovat.

Spojení obou uvedených slov, pojem **SOCIÁLNÍ POLITIKA** (anglicky: *social policy*), budeme pro své potřeby definovat jako soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo o udržení a fungování svého nebo jiného (státního, obecního) sociálního systému. Toto úsilí je:

- (i) soustavné a
- (ii) cílené.

Jeho výsledkem je činnost (fungování) nebo změna (transformace) systému. Projevu se rozhodováním (nebo nerozhodováním) a činnostmi (nebo nečinnostmi) sociálních subjektů.

Žurnalisté i politici občas ztotožňují sociální politiku se záchranou sociální sítě (výklad tohoto pojmu viz dále). Z toho, co bylo již řečeno, je patrné, že záchraná sociální síť jako útočiště poslední naděje pro lidi v ekonomické i sociální nouzi je jen jedním z nástrojů sociální politiky, a to ne vždy nejdůležitějším. Pokud sociální síť rozumíme soustavu sociálních dávek k zabezpečení životního minima občanů, pak by její konkrétní provádění mělo být svěřeno nejnižším článkům sociální administrativy, které mohou nejlépe zajistit adresné poskytování dávek.

2.3 Pojmy „sociální ochrana“ a „sociální správa“

Pojem **SOCIÁLNÍ OCHRANA** (anglicky: *social protection*) zahrnuje všechny ostatní pojmy, jako jsou „*social welfare*“, zdravotní (včetně hygieny) a sociální prevence, pracovněprávní ochrana (bezpečnost práce) a ochrana prostředí (ekologie). Budeme jím označovat soubor všech nástrojů, kterými se zabezpečují záměry sociální ochrany. Vyjadřuje systematické úsilí veřejnoprávního subjektu o řešení obtížných životních situací, které vedou k ekonomické nebo sociální nouzi a které občané nejsou schopni řešit vlastními silami nebo silami své rodiny či sousedskou výpomocí. Tímto úsilím zajišťuje veřejnoprávní subjekt nezadatelná občanská práva na důstojný život, na rodinu a na práci.

Systémově lze rozlišovat preventivní, terapeutickou a rehabilitační (integrační a re-integrační) sociální ochranu člověka.

Preventivní sociální ochrana zahrnuje všechny kontrolní mechanismy, které zabráňují (předcházejí) nebo zpomalují procesy narušující integritu osobnosti, její biogenní, psychogenní nebo sociogenní složky. K takovým mechanismům patří zejména hygienické a medicínské (preventivní) služby, psychologické poradenství nebo ambulantní sociální práce, inspekce práce či bezpečnosti práce, policie atp.

Preventivní sociální ochrana (prevence) se člení na obecnou (věcně určenou) a adresnou (osobně určenou). K první skupině patří obecné zákazy, např.:

- (i) zákazy skládek, koupání, zaměstnávání na více než 8 hodin denně atp., nebo
- (ii) příkazy, chování nařízené všem, kterých se příkaz týká (druhově určené subjekty).

Mezi adresné patří individuálně určené zákazy nebo příkazy preventivní povahy, tj. zákazy a příkazy týkající se individuálně určených subjektů, směřující ke:

- (i) chráněné osobě, jako jsou např. karanténa, používání ochranných prostředků atd., nebo
- (ii) k jinému občanu (osobě), aby něco poskytl, vykonal, nevykonal nebo se zdržel jednání vůči jiné konkrétní osobě, např. poskytnutí volna v pracovním poměru (dovolená na zotavenou, volna pro pracovní neschopnost atp.), poskytnutí ochranných pracovních prostředků atp.

Terapeutická sociální ochrana je zpravidla individuální. Váže se ke vzniklé sociální potřebě. Jeden subjekt poskytuje jinému věc nebo službu, a to buď povinně (obligatorně), nebo dobrovolně (fakultativně), aby jej ochránil před zánikem nebo mu jinak pomohl zvládnout důsledky biogenních, psychogenních či sociogenních změn jeho osobnosti, které sám není schopen překonat.

Rehabilitační a integrační ochrana člověka je nejmladším odvětvím sociální ochrany. Jeden subjekt pomáhá jinému subjektu setrvat nebo se znovu začlenit do obvyklého (přírozeného) sociálního prostředí a zachovat nebo obnovit obvyklé činnosti (funkce, role) tím, že mu pomůže zvládnout důsledky změn biogenních, psychogenních či sociogenních složek jeho osobnosti, které není schopen zvládnout vlastními silami.

Pojmem **SOCIÁLNÍ SPRÁVA** (anglicky *social administration*) se rozumí soustava státních institucí poskytujících sociální ochranu. Sociální správa vykonává dvě funkce:

- I. mocenskou, zejména kontrolní a policejní, kdy dozírá nad dodržováním právních předpisů,
- II. služební, kdy občanům poskytuje služby a spravuje rozdělování státních prostředků získaných z poplatků a daní.

Historicky se obsah pojmu „*social administration*“ měnil. V 19. století byl používán pro označení souboru opatření, který byl v první polovině 20. století označován pojmem „*social security*“ a dnes pojmem „*social protection*“ (*sociální ochrana*).

2.4 Pojem „social welfare“

Pojem **SOCIAL WELFARE** je předchůdcem pojmu sociální ochrana. Byl překládán do češtiny různě: jako sociální blaho, sociální blahobyt, sociální péče atp. Ani jeden z těchto překladů však přesně nevystihuje vžitý význam anglického „*social welfare*“. Přesný překlad je *fare well*, tedy doslovně „*mít se nebo konati dobře*“. Jelikož je tento výraz zatím nepřeložitelný, budeme jej v dalším textu užívat v anglickém originálu, bez překladu.

Pojem „*social welfare*“ se hojně používal v druhé polovině dvacátého století pro vyjádření úsilí „*sociálního státu*“, jak jej definoval Beveridge (viz dále).

„*Social welfare*“ se v sociálním státě zpravidla uskutečňuje sociálním a zdravotním pojištěním, státními podporami a sociální pomocí občanům. Spočívá v:

- (i) donucení subjektů něco konat (povinné pojištění),
- (ii) vlastní činnosti (podpory, pomoc či služby) nebo
- (iii) podpoře činnosti jiných subjektů (soukromoprávní iniciativy spolků, církví, jed-

notlivců atp). Podpora může být legislativní, hmotná (zapůjčení objektů, odborného personálu atp.) nebo finanční (subvence, daňové úlevy atp.).

Zahrnuje jak zabezpečení dávkami (peněžními a věcnými), tak službami.

Pojem social welfare vyjadřuje péči, má tedy statický význam. Je proto v současné době stále častěji nahrazován pojmem sociální ochrana.

2.5 Pojem „sociální zabezpečení“

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ (anglicky *social security*) je pojem, jehož obsah je dostatečně znám, ale jeho definice je obtížná a historicky podmíněná. Zatím nebyl v odborné literatuře úspěšně vymezen. V Čechách byl tímto pojmem označen v roce 1964 zákon, který poskytoval důchodové zabezpečení a sociální péči. Tím byl jeho obsah zúžen a v této zúžené podobě se také často používá. V této podobě natolik zdomácněl, že by násilná změna jeho obsahu mohla vyvolat nežádoucí nedorozumění.

Ekvivalenty v cizích jazycích (*social security*, *securité sociale*, *Sozialsicherheit*) spíše používají slovo bezpečnost než zabezpečení. Rozdíl mezi zabezpečením a bezpečností je rozdílem mezi činnostmi směřující k určitému stavu a tímto stavem.

Nepřesnost v překladu do češtiny není náhodná. Je výrazem rozdílů v pojetích. Po druhé světové válce šlo v demokratických systémech o zajištění lidských práv státem na přijatelné sociální úrovni, tedy o sociální „bezpečnost“ občanů (o *sociální policii*), o sociální zajištění jejich lidských (občanských) práv. V téže době šlo v komunistických systémech o zestátnění (o znárodnění), o převzetí péče o občany státem jako výraz ideologie redistributivního pojetí socialismu, tedy skutečně o přidělování „blaha“ jako nástroje manipulace v rámci distributivního systému, který se v těchto státech vyvinul – tedy skutečně o sociální zabezpečení.

Poprvé se s pojmem „*seguridad social*“ setkáváme v souvislosti s Bolívarovými (S. J. A. Bolívar y Ponte) reformními snahami (1826). Pojem „social security“ byl poprvé oficiálně použit v USA pro označení federálního zákona o důchodovém pojištění (1935). Po druhé světové válce se rozšířil v celé Evropě zejména po přijetí Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102/1952 o sociálním zabezpečení (minimální normy) (*Social Security /Minimum Standards/ Convention*). Ve stejném významu byl použit i v Evropské chartě sociálního zabezpečení (*European Social Security Charter*). Dnes se také pojem „social security“ v praxi ztotožňuje s obsahem výše uvedené úmluvy.

S pojmem zabezpečení (*obespečenje*) se poprvé setkáváme v programu Vsesvazové komunistické strany (bolševiků) (1919) pro označení všeobsahujícího systému sociál-

ních dávek pro všechny zaměstnance, který však nebyl realizován pro nedostatek prostředků za občanské války.

I ve starší české odborné literatuře nacházíme pojem „sociální bezpečnost“, avšak po únorovém převratu (1948) se používal ekvivalent ruského pojmu „*obespečenje*“. U nás se rozšířil v souvislosti s reformami národního pojištění v letech 1954 až 1964 v době sovětizace naší společnosti. Byl nesprávně použit pro označení zákona (o sociálním zabezpečení, 1964), jehož věcný rozsah byl podstatně užší, než jak je pojem sociálního zabezpečení mezinárodně definován. V české literatuře posledních let se setkáváme se zmatečnými definicemi.

Podle mezinárodních dokumentů (úmluvy, charty, pakty, doporučení) sociální zabezpečení poskytuje ochranu a pomoc lidem v případě:

- (i) ohrožení zdraví a nemoci,
- (ii) nezaměstnanosti,
- (iii) zdravotního poškození a invalidity,
- (iv) pracovního úrazu a nemoci z povolání,
- (v) stáří,
- (vi) mateřství,
- (vii) rodičovství a
- (viii) úmrtí živitele.

Druhy (nástroje) sociálního zabezpečení jsou:

- (i) sociální pojištění,
- (ii) sociální zaopatření a podpora,
- (iii) sociální pomoc,
- (iv) sociální služby.

2.6 Pojem „sociální pojištění“

Pojem **SOCIÁLNÍ POJIŠTĚNÍ** (anglicky *social insurance*) označuje institucionální systém, kterým se občan sám, svou činností, nebo někdo jiný občana povinně zajišťuje pro případ budoucí pojistné události. Doplnkem sociálního pojištění mohou být sociální fondy, které mohou mít povinnou i dobrovolnou povahu a jimiž se doplňuje povinné sociální pojištění o nové nebo vyšší dávky za podpory státu, např. daňovými úlevami. Zatímco sociální pojištění spravují instituce veřejnoprávní povahy, sociální (např. penzijní) fondy mohou spravovat jak veřejnoprávní (např. ve Francii), tak i soukromoprávní instituce (např. v anglosaských zemích).

Práce z minulého století používaly v souvislosti s Bismarckovou reformou (1883–7) nejprve pojem povinné pojištění nebo dělnické pojištění. Oba odrážely podstatu prvních úprav sociálního zabezpečení.

Pojem sociální pojištění (*Sozialversicherung*) byl použit poprvé v Německu v osmdesátých letech minulého století. Koncem minulého století a ještě před první světovou válkou se v anglosaské literatuře používal pojem průmyslové pojištění (*industrial insurance*). Po první světové válce se v Evropě rychle rozšířil pojem sociální pojištění díky úmluvám Mezinárodní organizace práce o sociálním pojištění z dvacátých let. Za druhé světové války se v Anglii začal používat pojem národní pojištění (*national insurance*) pro označení sociálního pojištění se všeobecnou (univerzální) platností a s osobním rozsahem zahrnujícím prakticky všechny občany. Tento pojem byl takto použit i u nás v roce 1948 pro označení reformovaného sociálního pojištění, které bylo univerzálním a komplexním systémem (*Zákon o národním pojištění*).

Sociální pojištění se podle mezinárodní klasifikace dělí na osm základních systémů (podle pořadí vzniku):

- (i) úrazové pojištění,
- (ii) nemocenské pojištění,
- (iii) zdravotní pojištění,
- (iv) pojištění v mateřství,
- (v) pojištění ve stáří,
- (vi) pojištění invalidity,
- (vii) pojištění pozůstalých,
- (viii) pojištění v nezaměstnanosti,
- (ix) rodinné přídavky.

Za krátkodobá sociální pojištění se považují pojištění v nemoci, mateřství a nezaměstnanosti, za dlouhodobá (důchodová, penzijní) pojištění ve stáří, invaliditě a při ztrátě živitele.

V některých zemích (např. ve Francii) je dlouhodobé sociální pojištění pro invaliditu spojeno s krátkodobým povinným pojištěním v nemoci (*prévoyance*).

V některých zemích se v rámci sociálního pojištění provozují i další činnosti, jako např. povinné pojištění dovolené na zotavenou v Belgii nebo kdysi povinné pojištění proti bouřím a krupobití pro zemědělce v Řecku.

Základními pojmovými znaky sociálního pojištění jsou:

- (i) jde o povinné, zákonem uložené pojištění,
- (ii) zákon stanoví osobní rozsah, tj. jak okruh povinně pojištěných osob, tak okruh povinných plátců pojistného,
- (iii) zákon stanoví věcný rozsah, tj. pojištěné sociální události, podmínky vzniku a trvání nároků a jejich výši,
- (iv) zákon stanoví i způsob správy a financování.

Sociální pojištění je v současném světě nejrozšířenější institucionální forma, protože je to systém, který nutí občany, aby se pro budoucnost postarali sami o sebe a své

rodiny na úkor odložené osobní spotřeby, nikoliv na úkor veřejných daní. Po inflaci způsobené druhou světovou válkou financování sociálního pojištění fondovou metodou ustoupilo financování metodou rozpočtového přerozdělování (anglicky *pay-as-you-go*). Sociální solidarita se v těchto systémech zpravidla uplatňuje způsobem financování ve vztahu k poživatelům nejnižších důchodů a při indexaci (zachování hodnoty) nebo valorizaci (zvýšení hodnoty) důchodů.

Většina zemí střední a východní Evropy, jež se osvobodily z komunistické a sovětské nadvlády, přechází od sociálního zabezpečení k sociálnímu pojištění. Tato transformace zpravidla patří ke klíčovým prvkům sociální reformy spolu se zavedením pojištění v nezaměstnanosti, obnovením úrazového pojištění a omezováním přídávků na děti jen na nízkopříjmové skupiny občanů.

2.7 Pojmy „sociální zaopatření“, „státní podpora“ a „sociální pomoc“

Pojem **SOCIÁLNÍ ZAOPATŘENÍ** chceme z nedostatku jiné možnosti používat k označení peněžitých dávek poskytovaných v případech definovaných zákonem nebo smlouvou, tedy finančních převodů ve prospěch těch, kdo splnili podmínky vzniku nároku, aniž si tento nárok „koupili“ placením zvláštních cílených příspěvků, nebo ho získali splněním stanovených hranic potřeby (zjišťováním příjmů nebo majetku).

Sociální zaopatření patří ke starým formám státní sociální ochrany. Setkáváme se s ním již v nejstarších despociích, kdy odměnou vojákům byl i vojenský příděl poskytovaný pozůstalým v Babylonii. Státní příděl nebo renta ze statku byly součástí odměn plebejským úředníkům po skončení věrných služeb v Římě.

Sociální zaopatření moderní doby je produktem procesu, během něhož stát ve svých orgánech nahradil šlechtu občanskou (nešlechtickou) profesionální byrokracií. Jejím příslušníkům poskytl peníze ze státních prostředků. Tím vznikl institut občanských nároků na zaopatření vůči státu, který je dnes uplatňován i při jiných sociálních událostech a jinými skupinami občanů. Například v Dánsku mají všichni občané nárok na jednotné sociální zaopatření ve stáří, hrazené ze státního rozpočtu.

Na našem území se státní peníze staly součástí odměn laickým (nešlechtickým) úředníkům, kteří byli povoláni Marií Terezií po prohraných válkách s Pruskem (polovina 18. století), aby modernizovali státní správu.

Pojem **STÁTNÍ SOCIÁLNÍ PODPORA** byl v roce 1995 (zákon o státní sociální podpoře) použit pro označení zaopatřovacích dávek, poskytovaných určitým skupinám osob. Podle povahy věci jde o sociální zaopatřovací dávky, poskytované na základě zjišťování příjmů nebo majetkových poměrů či bez něho. Tam, kde se dávky poskytu-

jí na základě splnění právních podmínek, jde o zaopatřovací dávky ve vlastním smyslu. Tam, kde tyto dávky jsou podmíněny potřebností (zjištěním výdělku nebo majetku), jde spíše o sociální pomoc.

Pojem **SOCIÁLNÍ POMOC** (anglicky *social assistance*) nahradil starší pojem „chudinská péče“ či „podpora“ (poor acts, poverty relief). Označuje jednu z nejstarších forem přerozdělování, kterou stát pomáhá těm, kdo to prokazatelně potřebují.

Pojem sociální pomoc lze definovat také jako pomoc poskytovanou sociálním subjektem občanům ve stavu nouze k uspokojování jejich potřeb v nezbytném či přiměřeném rozsahu.

Nové pojetí klade větší důraz na aktivní úlohu adresáta sociální pomoci a jeho občanskou odpovědnost za sebe a svoji rodinu. Své odpovědnosti není zbaven, ani když se dostal do stavu nouze, který není schopen vlastními silami překonat, a jiné nástroje ze systému sociálního pojištění a státní sociální podpory nelze použít, protože na ně nevznikl nárok, anebo samy o sobě nestačí k překonání negativní sociální situace.

Sociální pomoc se soustřeďuje na:

- (i) dlouhodobě nezaměstnané občany,
- (ii) staré občany,
- (iii) zdravotně postižené občany,
- (iv) standardní i rozvrácené rodiny,
- (v) sociálně dezintegrované občany.

Dávky sociální pomoci jsou peněžité, věcné nebo se realizují formou služeb.

2.8 Pojem „záchranná sociální síť“

Pojem **ZÁCHRANNÁ SOCIÁLNÍ SÍŤ** (anglicky *social safety net*) zavedla Světová banka začátkem 80. let tohoto století v souvislosti s ekonomickými reformami v Latinské Americe a v Asii. Označuje systémové uspořádání sociálního pojištění, sociálních (státních) podpor a sociální pomoci takovým způsobem, aby žádný občan nebyl existenčně ohrožen v době ekonomických reforem. Jinými slovy, jde o to, aby v důsledku ekonomické transformace občan neklesl pod hranice existenčního nebo sociálního minima. Existenční minimum není totéž, co životní minimum, a to se liší od sociálního minima. Tyto tři pojmy budou vysvětleny v další přednášce.

Pojem záchranná sociální síť vznikl jako produkt liberální představy, že sociální ochrana má zajistit jen důstojnou minimální hranici životních potřeb a ponechat na iniciativě jednotlivce, aby si zajistil více.

2.9 Pojem „sociální služba“

Pojem **SOCIÁLNÍ SLUŽBA** (anglicky *social service*) je používán v těchto souvislostech:

- (i) jako druh sociální péče poskytované konáním (službou) státní (obecní) instituce ve prospěch jiné osoby,
- (ii) šířeji jako činnosti (výkony) ve prospěch občanů poskytované soukromoprávní nebo veřejnoprávní institucí přímo nebo soukromoprávní institucí za podpory veřejnoprávní instituce,
- (iii) jako sociální práce (odborná činnost profesionálních pracovníků) ve prospěch lidí v sociální nouzi.

Historicky nejstarší vývojové formy sociálních služeb zahrnovaly útulky, např. ve Francii *hotels de Dieu* (boží domy), na území Německa a v Rakousku *špitály* (z toho germanizované označení pro nemocnice u nás), v Anglii byly tyto útulky pro nemocné (včetně starých), sirotky a prostitutky označovány jako *poor houses* (domy chudých).

V moderních západoevropských a severoamerických státech se vyvinula důležitá dichotomie státních a nestátních sociálních služeb. Umožňuje na nestátní bázi pomáhat i lidem, jejichž způsob života je odmítán širokou veřejností (alkoholici, drogově závislí). Nestátní pomoc není placena všemi daňovými poplatníky, avšak stát může smluvně tyto činnosti podporovat z daní nebo poskytnout obcím vlastní prostředky formou výnosů z poplatků a daní k financování takovýchto služeb.

Sociální služby mohou být poskytovány bezúplatně nebo za úplatu. Bezúplatnost není jejich pojmovým znakem.

3. O GENEZI SOCIÁLNĚ POLITICKÝCH IDEJÍ

Připomeneme si některé evropské sociální ideje a učení, které podstatně ovlivnily sociálně politické postoje, úsilí a vývoj institucí v historii naší civilizace.

3.1 Orientální předchůdci řeckých myslitelů

Řekové vytvořili první koncepce sociálních institucí, které ovlivnily na dlouhou dobu evropský sociálně politický vývoj. Přišli z Blízkého východu. Proto také nejstarší období myšlení a postojů k sociálním institucím v řeckých městech bylo ovlivněno tím, co si jeho nositelé s sebou přinesli – myšlením asijských kultur.

Sociální ideje starověkých myslitelů Asie a Severní Afriky byly skryty v obecných filozofických, teologických, politických a právních doktrínách. V dávnověku se společenské vědy a doktríny od sebe neoddělovaly. Myslitelé se nesnažili vytvářet přesné a ucelené systémy sociální filozofie.

Od dob starých Egyptanů se však pokoušeli vyjadřovat k některým hlavním sociálním problémům, k otázkám lidského bytí, mezilidských vztahů a společenské organizace, tedy k otázkám výsostně sociálním. Jejich názory ale musí být vykládány v souvislosti s prostředím, ve kterém byly formulovány, a s cíli a účelem, které autoři svými myšlenkami sledovali.

Asijská a severoafričtí myslitelé nevytvářeli žádná ucelená pojednání či obecné teorie o podstatě a vývoji sociálních institucí, protože jim v tom bránilo společenské prostředí. Žili v zemědělském hospodářství, obklopeni kastovníctvím, pověrami nepružných náboženských doktrín a kusým zákonodárstvím. To vše dodávalo společenským institucím nádech posvátnosti a neměnnosti. V době, kdy instituce byly zmrazeny despotickým obyčejovým právem a povýšeny na svátost, žádná sociální věda neměla šanci.

K tomu přistupovala snaha starověkých předřeckých myslitelů o homogenitu. Jakékoliv úsilí pátrat a vyjadřovat názory o příčinách věcí a o jejich zdokonalování nebo alternativním vývoji bylo nemyslitelné.

Mnohé náznaky oficiálních postojů ke společenskému uspořádání lze nicméně vyčíst z egyptských pojednání a nápisů, z babylonských záznamů, zvláště pak ze zákoníku připisovaného Chamurabimu, ze starých knih Indie a židovských zákonů, z náboženských učení a čínských teologických a etických doktrín. Jsou to však jen úryvky, které mohou být zdrojem jen fragmentárních vědomostí. První nám známé a ucelené pojednání o společnosti a o sociálních institucích je z posokratovské doby v Řecku.

Orientální myšlení dávnověku charakterizoval Small (1910) takto:

„Myšlení bylo neformální, sporadické a neorganizované, spíše nesystematické než produktem záměrného studia. Bylo navýsost osobní a individuální jak v původu, tak ve vyjádření, a ne výsledkem škol či typů sociálního myšlení nebo vědomé sociální analýzy. Jednotlivce spíše než skupina byl středem sociálního myšlení. Sociální teorie byla převážně praktická a účelová, poskytující rady a poučení pro denní život. Výroky byly výrazně naléhavé a emotivní jak v postojích, tak v záměru. Takové sociální myšlení směřovalo ke skupinám spíše než k jednotlivci a zabývalo se především primárními skupinami, jako byly klan, sousedi a osada či vesnice. Také si občas všímalo vlády a zákonů. Trend sociálního myšlení byl konzervativní a tradiční, spíše retrospektivní v pohledech. Nesetkáváme se s koncepcemi sociálního pokroku a věřilo se, že předvídané sociální změny budou provedeny nepřírozenými silami, které byly považovány za zdroje sociálních souvislostí a podmínek.“ (Citováno podle Baboučka, 1991.)

J. O. Hertzlerová (1936) vyjmenovala tyto oblasti zájmu starověkých orientálních sociálních myslitelů:

- vývoj sociálního vědomí,
- uznání složitosti života a kontaktů jednotlivce ve skupině,
- všímání si vztahů člověka k člověku ve skupinách,
- pojednání o lidských a sociálních hodnotách a filozofiích života,
- myšlenky o sociální kontrole, zvláště o regulativních institucích jako jsou stát, rodina a vlastnictví,
- dílčí pojednání o některých aspektech společenské organizace,
- některá znepokojení nad kodifikacemi, které ovládaly veškeré aspekty života,
- mnoho myšlenek o významu a povaze každodenního lidského skupinového života,
- mnoho myšlenek o důležitosti a povaze lidských sociálních povinností a závazků s odvoláním na morální kodexy a sociální náležitosti,
- některé myšlenky o přípravě na skupinový život, zvláště o vzdělání, jeho teorii a metodách,
- dílčí pojednání o sociální diferenciaci.

3.2 Antické kořeny evropského sociálního myšlení

Na rozdíl od asijských a severoafričtých despotií antické Řecko vytvořilo soustavu demokraticky uspořádaných městských států, ve kterých svobodný občan byl podílníkem a spoluúčastníkem na výkonu státní moci. Řekové nepovažovali soucit a pomoc

slabším a nemocným za kladné hodnoty. K tomu se v klasickém období vývoje nedo-
pracovali. Pro podrobnosti srov. Ivan BABOUČEK, *Kapitoly z dějin sociálního myš-
lení* (Aleko, Praha 1991).

Ideál svobodného občana ve svobodném státě se stal východiskem sociální politiky
v antice. Svobodný pán byl živěn svými otroky, a proto nepotřeboval žádné sociální
garance své existence od státu. Tento přístup je vyjádřen v THUKYDIDESOVĚ díle
Dějiny peloponéské války, (Odeon, Praha 1977), které je skutečnou oslavou demokra-
cie a života občanů v ní.

Mezi hlavní antické myslitele se řadí SOKRATES (469–399 př. n. l.), PLATON
(427–347 př. n. l.) a ARISTOTELES (384–322 př. n. l.). Sokrates asi nenapsal žád-
nou knihu, alespoň jeho žáci žádnou nezmiňují. Avšak svými rozmluvami utvářel myš-
lení tehdejší doby.

Jeho žák PLATON v knize *Politeia* (v českém překladu *Ústava*, Praha 1926) vyjad-
řuje zklamání nad svými spoluobčany a sní o ideálu dokonalého demokratického stá-
tu. Považuje Spartu za nejdokonalejší z existujících městských států, a proto jako Spar-
tané nechává neduživé děti usmrcovat. Každý musí být podle něho soběstačný ve
smyslu vyrovnaného a uměřeného klidu, jímž je třeba čelit ranám osudu a nedožado-
vat se soucitu druhých. Odsuzuje nekontrolovaný zármutek nad smrtí blízkých. V Pla-
tonově státu nedospělé zdravé děti jsou odkázány na péči mužů a žen, tedy na péči
státu. Nemocné a zraněné občany je třeba léčit jen pokud je naděje, že se vrátí na své
místo v dělbě práce jako zdatní výrobci nebo strážci. Účelem léčby je navrátit schop-
nost narušenou nemocí nebo úrazem, nikoliv prodlužovat život nemocným a zraně-
ným. Takoví lidé nejsou užiteční ani sobě, protože neprožívají plnohodnotný život, ani
obci, protože se neúčastní života v jim dané třídě. I když výslovně nedoporučuje
euthanzii nebo sebevraždu, lze z jeho pojednání takové doporučení vytušit.

ARISTOTELES studoval na Platonově Akademii a později se stal vychovatelem
makedonského Alexandra Velikého. Na rozdíl od Platona nevytváří projekt dokonalé-
ho státu, nýbrž hledá dobro a účel v institucích tehdejších řeckých států a v mravech
a zvycích jejich občanů. Podle Aristotela je smyslem života blaženost. Svobodný člo-
věk jí dosahuje mravním jednáním. Chudý, nemocný či osudem pronásledovaný jedi-
nec může být blažený, může však být i ctnostný. I Aristotelovi je cizí pochopení pro
ty, kdo se octli v tíživé situaci. Podle něho svobodný člověk má svou ctnost (rozuměj
zdatnost a způsobnost) uplatnit především tím, že si pomůže sám, a když se mu to ne-
podaří, tím, že bude rány osudu důstojně snášet. Vyjímá z oblasti mravní otroky a bar-
bary.

Z římských myslitelů nejvíce na sebe upozornil SENECA (4 př. n. l.–65 n. l.). (Viz
např. spis *Další listy Lucillovi*, Praha 1985.) V jeho díle můžeme sledovat ztrátu víry
v to, že stát může zákony a způsobem vlády zlepšit mravy občanů a řešit sociální pro-
blémy. Svazek mezi lidmi, z něhož pramení humanita, chápe Seneca jako svazek

mravní. Vysvětlování ctnosti, v níž spočívá blaženost, dostává u Senecy filantropický
rozměr, důraz se klade na lidské ohledy a na altruismus. Řecké slovo „*filantropiá*“ pů-
vodně znamenalo milost prokázanou helénským králem jeho poddanému. V době říms-
ského císařství jeden z významů tohoto slova bylo „spropitné“. V Senecově době mě-
lo obecně význam dobra prokázaného člověkem ve vyšším postavení. Seneca mu dá-
vá význam dobra prokazovaného člověku, jenž je každému druhému roven svou při-
rozeností. Nadto Seneca myslí, že tradiční forma antické filozofie má být chápána jako
filantropie v altruistickém slova smyslu. Nestačí jen nedělat lidem zle, ale je třeba jed-
nat pro dobro druhých.

Římští autoři podali svědectví o prázdnotě římských vládnoucích vrstev, o frustraci
a pocitech strachu a odcizení občanů i jiných obyvatel impéria. Šířila se nevěra v po-
hanská božstva a ve státní kult císaře. Naopak sílila potřeba v něco věřit, cítit souná-
ležitost s druhými. Na tyto potřeby odpovědělo křesťanství.

3.3 Sociální učení církvi

První ucelený koncepční rámec pro sociální politiku v evropské civilizaci poskytly
monoteistické církve. Polyteistická náboženství („pohanství“) neměla taková učení.
Starý zákon, Nový zákon a učení jednotlivých náboženských myslitelů formulovaly
pomoc bližnímu jako ctnost. Zpracovaly je do soustavy pravidel chování, kterým jed-
notlivec může dojít spasení a věčné blaženosti. Ve svých náboženských textech polo-
žily morální základy filantropie.

První z nich byl Starý zákon, sepsaný Židy. Počátky židovského národa se datují asi
od 15. století př. n. l. Hebrejští pasteveci pronikali do Palestiny a od ostatních národů
se lišili svým monoteistickým náboženstvím. Zásluhou tohoto náboženství, uchované-
ho ve Starém zákoně, si Židé, na rozdíl od jiných tehdejších národů, zachovali svou
identitu i v dobách, kdy byli poraženi a porobeni. Hospodin byl pro Židy především
Bohem smlouvy a mravních příkázání. Smlouva nečinila lidi rovnými Bohu, ale plně
Bohu oddanými. Hospodin byl Bohem národa a věřilo se, že svou vůli sděluje ústy
proroků.

Starozákonní proroci především tepali odpadlíky od zděděné víry. Bohaté a mocné
napadali za utiskování chudých a slabých. Požadovali, aby se Židé řídili zásadami cha-
ritativní etiky (knihy Mojžíšovy) a žádali nastolení spravedlnosti. Pohromy, které na
Židy dolehly, byly interpretovány jako hněv boží za porušení smlouvy s Hospodinem.
Pro podrobnosti srov. citovanou práci I. Baboučka.

Ze starozákonní tradice proroků vystoupil Ježíš jako Mesiáš. Odpovídal vizi otroka
božího, jenž svým nezaviněným utrpením odčinil hříchy lidstva a usmířil Hospodina.

Ježíš spatřoval smysl svého života ve vykupitelském poslání. Odkrýval cestu pokory, lásky a naděje v milost Boha, ve věčný život a ve vládu Boha nad světem. Měnil starozákonní tradici v novou tradici křesťanskou. Zdůraznil ideál věčného života a završil tak proces přehodnocení hodnot, který začínal u některých starozákonních proroků. Stavěl před lidstvo novou absolutní hodnotu – věčný život skrze spasení duše. Tím relativizoval hodnoty jako zdraví, moc, bohatství a podřídil je hodnotě absolutní.

Ježíš nevytvořil filozofický systém. S jeho myšlenkami je čtenář seznamován v Novém zákoně, který je vypovědí o Ježíšově životě, jeho skutcích a o jeho myšlenkách vyřčených v jednotlivých souvislostech. Klíčovým motivem je křesťanská láska, chápavý nadhled nad dobovými sociálními problémy, apel na ideál Království božského. Křesťanská láska je univerzální. Z lásky k Bohu má každý milovat sebe i své bližní. Láska k sobě nemá být egoistická, ale pokorná, starostlivá o spásu duše. Druhým klíčovým motivem je Království boží a cesta k němu jako smysl života pozemského, činné pozemské existence, kterou si cestu do tohoto království musí každý svým přičiněním v pozemském životě zasloužit.

Některé reformní křesťanské směry překročily práh filantropie a usilovaly o sociální rovnost. Nejvýraznější mezi nimi bylo husitství. Křesťanský egalitarismus, který jeho kněží hlásali, měl spotřební povahu. Spotřební egalitarismus v Čechách zdomácněl a dodnes se projevuje v postojích některých vrstev. Je názorem lidu, který přišel o svou šlechtu po porážce na Bílé hoře (1620, popravy 1621) i o český patriciát. Městský patriciát byl v dobách reformace a po ní německý.

Současná sociální koncepce církve je založena na sérii encyklik, vydávaných papeži. Za základ soudobého učení se považuje encyklika *Rerum Novarum*, vydaná papežem Lvem XIII. (1891), v níž reaguje na Smithův liberalismus a Marxův socialismus. Současnou praxi ovlivnily encykliky Pia XI. (*Quadregesimo Anno*, 1931), Pia XII. (*Summi Pontificatus*, 1939), Jana XXIII. (*Mater et Magistra*, 1961 a *Pacem in Terris*, 1963) a Pavla VI. (*Populorum Progressio*, 1967).

Dobročinná aktivita křesťanů hraje dodnes důležitou úlohu v sociální péči o chudé. Organizace jako Charita, Armáda spásy a další plní důležitou doplňkovou roli sociální první pomoci zoufalým, která výrazně doplňuje péči státu a obcí.

3.4 Utopisté

Za předchůdce utopistů je považován Platon (viz výše), který se svým dílem *Politeia* zapsal do dějin jako první známý autor snící o dokonalejší společnosti, zbavené neduhů své doby.

První, kdo zpochybnil neměnný řád, daný „od Pána Boha“ byla starší generace utopistů (MORE, CAMPANELLA, MÜNTZER), kteří svými díly poskytli laické (mimo-církevní) ideologické motivy pro protifeudální vzpoury. Pozdější mladší generace utopistů reagovala na průvodní sociální jevy počínajícího kapitalismu (H. C. SAINT-SIMON, F. M. Ch. FOURIER a T. OWEN). Měla praktičtější představy a experimentovala alternativní uspořádání výroby a života s většími ohledy k dělníkům. Svými představami a pokusy inspirovala socialisty 19. století.

Thomas MORE (MORUS) (1477–1535) jako první v díle *UTOPIE* nechal ideálního panovníka uspořádat stát tak, aby na základě zrušení soukromého vlastnictví rozvíjel rovnost, spravedlivé rozdělování a harmonický život. Stát podle něho musí pečovat o své chudé. Jeho myšlenky inspirovaly zavedení chudinské péče anglických obcí. Londýn již v roce 1534 vytvořil obecní chudobinec za branami tehdejšího města. Svými myšlenkami ovlivnil Thomas More i tvorbu anglického chudinského zákonodárství.

Thommaso CAMPANELLA (1568–1639) ve svém *SLUNEČNÍM STÁTĚ*, řízeném papežem, svěřil úkol spravedlivého rozdělování církevní hierarchii. Poprvé vyjádřil myšlenku, že dobrá vůle (filantropie) nestačí. Rozdělování musí být podloženo výrobou. Jen jsou-li lidé schopni vyrobit dostatek, mohou se mít přiměřeně dobře a odstranit velké sociální rozdíly. Jako první poukázal na ekonomickou determinantu rovnosti a „dobru“.

Utopické představy se staly ve středověku ideologií selských bouří. Nejvýraznější postavou byl Němec Thomas MÜNTZER (1490–1526), který jako ideolog selské války (1524–25) volal po zrušení soukromého vlastnictví a feudální hierarchie. Své názory se snažil uplatnit za své krátké vlády v Durynsku (1525).

Claude Henri de SAINT-SIMON (1760–1825) chtěl společnost reformovat pokrokem ve vědě, morálkou a náboženstvím. Nechtěl odstranit soukromé vlastnictví, ale plánováním organizace společnosti chtěl lépe vyrábět a více a spravedlivě rozdělovat.

François Marie Charles FOURIER (1772–1837) věřil, že prostředí má rozhodující úlohu při výchově člověka, a snažil se optimální prostředí vytvořit. Navrhoval organizaci (falangu), která měla změnit způsoby rozdělování výsledků práce.

Robert OWEN (1804–1892), který působil v USA, se pokusil ve své kolonii New Harmony ve státě Indiana organizovat práci podle schopností a rozdělování podle potřeb. Experiment se nezdařil.

Tím skončily utopické snahy. Prokázalo se, že sociální politika musí reflektovat reálné zájmy sociálních skupin, nikoliv ušlechtilé sny jednotlivců.

3.5 Osvícenství a přirozená lidská práva

Osvícenci sami neformulovali sociálně politické platformy, avšak přispěli svými přirozenoprávními a demokratickými teoriemi k definování hlavního cíle sociální politiky v demokratické společnosti – zajištění nezadatelného lidského práva na existenci, na život (J. J. ROUSSEAU, VOLTAIRE, Ch. L. de MONTESQUIEU a další). Tyto myšlenky skoncovaly se středověkou představou o neměnném řádu daném „od Boha“, ve kterém poddanny byl odkázán na svého pána, a otevřely cestu modernímu pojetí sociálně politických institucí. Hlásáním politické svobody otevřely cestu i liberalismu.

Charles-Louis de Secondat, baron de la Brede et de MONTESQUIEU (1689–1755) vyslovil ve své knize *O duchu zákonů* představu o nedespotické vládě, založené na dělbě moci (zákonodárné, výkonné a soudní), jejichž samostatnost vytváří záruky proti despocii. Jeho myšlenky byly inspirovány dílem Johna LOCKA (1632–1704) *Dvě pojednání o vládě*.

VOLTAIRE, vlastním jménem François Marie AROUET (1694–1778) požadoval reformu absolutismu. Ve své *Rozpravě o snášenlivosti* hlásal princip tolerance a ostře odsuzoval despotismus církve a církevních institucí. Pro své kritické postoje se stal nejvýraznější postavou osvícenství.

Jean Jacques ROUSSEAU (1712–1778), autor knihy *O společenské smlouvě*, první formuloval přirozená práva člověka a popřel feudální výsady. Tvrdil, že lidé musí být podřízeni zákonům, které si sami zvolí. Přirozenoprávní pohled na člověka je východiskem pro moderní sociální koncepci.

3.6 Liberalismus

Pod vlivem osvícenských učení o politických svobodách a nezadatelných právech člověka se v raném kapitalismu vytvořilo přesvědčení, že stanovení podmínek mezi stranami smlouvy je výsostnou záležitostí smluvních stran a stát nemá do těchto vztahů zasahovat. Sociální sféra je věcí občanů.

Základy politické ekonomie raného kapitalismu položil Adam SMITH (1723–1790). Formuloval zákonitosti svobodného trhu a tržních vztahů. Jeho práce je základem liberalismu. K zastáncům liberálního myšlení řadíme i Jeremyho BENTHAMA (1748–1832). Jako zakladatel utilitarismu ještě v 19. století obhajoval ideál absolutní svobody a rovnosti v podmínkách trhu proti redistribuci ve prospěch chudých a sociálnímu protekcionismu.

Později Thomas Robert MALTHUS (1766–1834), John Atkinson HOBSON

(1858–1940) a další diskutovali o vlivu rozdělování příjmů na agregovanou spotřebu, a to zejména v souvislosti s obchodně výrobními cykly a chronickou stagnací. Doporučovali zrušení chudinských zákonů jako nežádoucího zasahování státu do soukromého života občanů.

Pro období liberalismu byl důležitý vznik soukromoprávního **pojištění**, umožněný objevením pojistně matematických zákonitostí a úmrtnostních tabulek v 17. století. Tím byl vytvořen technický předpoklad pro to, aby se občané mohli sami postarat o svou budoucnost, i pro budoucí zavedení sociálního pojištění.

Myšlenky pojištění poprvé prezentoval Benevenuto STRACCHA (1509–1578) ve svém spise *De Assecurationibus Tractatus* (1569). Georg OBRECHT (1547–1612) propracoval statistiky potřebné k provozování pojištění.

Pod tlakem socialistických myšlenek museli (viz dále) liberálové revidovat své představy a připustit myšlenku povinného pojištění jako nástroje prevence masové chudoby, která by mohla ohrozit samotné základy kapitalismu. Přitom povinné pojištění mělo respektovat individuální odpovědnost občana za vlastní budoucnost, protože mělo být financováno z kapitalizovaných příspěvků (odložené spotřeby jednotlivce).

Za otce myšlenky povinného pojištění je označován Angličan Daniel DEFOE (1660–1731) a jeho práce *The Shortest Way with the Dissenters, Essay*. První ji uskutečnil francouzský ministr Jean-Baptiste COLBERT pro francouzské námořníky za vlády Ludvíka XIV. Avšak za hlavního protagonistu sociálního pojištění je považován německý státník Otto von BISMARCK (1815–1888) a v Rakousku-Uhersku předseda vlády Eduard Franz Josef TAAFE (1833–1895). (Viz dále.)

3.7 Princip solidarity

Filozofickým základem koncepce solidarity se stal francouzský pozitivismus, jehož zakladatel August COMTE (1798–1857) označil přerozdělování (francouzsky *repartition*) za přirozený proces v různých lidských činnostech, který vytváří solidaritu.

Základem principu solidarity je proces přerozdělování. Mezi prvními, kdo začali pochýbovat o všemocnosti svobody v rozdělování, byl Pierre Le BOISGUILLEBERT (1646–1714), který doporučoval omezit liberalismus a podpořit rozvoj obchodu zdaněním bohatých spíše než chudých. David RICARDO (1772–1823) objasnil redistributivní roli daní (*The Principles of Political Economy and Taxation*, 1817).

Emile DURKHEIM (1858–1917) osvětlil roli solidarity v sociálních systémech a kolektivismus označil za východisko lidského přežití. Solidaritu dělil na mechanickou a organickou. První působí mezi homogenními, ještě nediferencovanými prvky so-

ciálního systému, druhá je výsledkem dělby práce, s doplňkovými rolemi v již vnitřně diferencovaných fungujících sociálních systémech. Tato koncepce měla za cíl legitimizovat sociální systémy jako systémy zcela organické a funkční.

Princip solidarity se stal základem francouzské vládní sociální politiky po druhé světové válce. Pierre LAROCHE koncem čtyřicátých let tohoto století vypracoval francouzský model sociální politiky, který citlivě reagoval na poválečné ekonomické poměry. Nahradil pojišťovací koncepci německého typu, založenou na kapitalizaci příspěvků, novou koncepcí přerozdělování (repartice), založenou na meziskupinovém transferu. Zdraví platí na nemocné, mladí na staré, zaměstnaní na nezaměstnané, bohatí na chudé. Vytvořil tak alternativní koncepci k anglické (Beveridge – viz dále), která vycházela ze stejných principů, avšak nabízela jiné technické (praktické) řešení.

3.8 Anarchisté a socialisté

Po francouzské revoluci, která vydobyla občanské (politické) svobody a realizovala tak velké osvícenské myšlenky, lidé záhy poznali, že politické svobody může plně využít jen ten, kdo k tomu má ekonomické předpoklady. Již jakobíni (1794) začali proto volat po sociální rovnosti (Maxmilien de ROBESPIERRE), kterou vyjádřili v sociálních právech občanů, vtělených do jakobínského ústavu.

Jednou z výrazných reakcí na porážky po francouzské revoluci byl anarchismus, odmítající státní moc a hlásající neomezenou svobodu jednotlivce (W. GODWIN, M. STIRNER, P. J. PROUDHON, M. A. BAKUNIN, P. A. KROPOTKIN a G. SOREL). Anarchismus pro svůj nihilismus nenabídl pozitivní koncepci sociální politiky. Poskytl však důležité podněty pro jiné sociální myslitele 19. století.

Začátkem 19. století vznikla řada sociálních učených usilujících o sociální reformu společnosti. K jejich tvůrcům patřil ve Francii socialista Louis Jean Joseph BLANC (1811–1882), v Německu August BEBEL (1840–1913) a další. Nejvýraznější mezi socialistickými mysliteli 19. století byli Karel MARX (1818–1883) a Bedřich ENGELS (1820–1895). Svou teorií, že nová společnost musí vyvlastnit výrobní prostředky a zespolečnit výrobu jako předpoklad ideálního stavu, zaručujícího sociální rovnost, ovlivnili mnohé myslitele. Na základě své teorie formulovali politický program (Komunistický manifest).

Marxův a Engelsův program se stal východiskem pro sociální demokraty v Německu, poté v dalších zemích Evropy. Dnes sociálnědemokratické strany existují ve většině evropských zemí a hrají důležitou úlohu v jejich politickém životě. První sociálnědemokratická strana vznikla v Německu na sjezdu v Eisenachu (1869). Na svém sjezdu v Gothě (1875) vyhlásila tzv. Gothajský program sociálních reforem. Teprve na dalším sjezdu (Erfurt, 1891) bylo požadováno zavedení sociálního pojištění. Česká sociálnědemokratická strana se tímto požadavkem zabývala v roce 1879 u příležitosti

vydání novely živnostenského řádu. Dožadovala se „zřízení samostatných podpůrných spolků dělnických, které by vespolek sloučeny byly v jednu ústřední pokladnu v každé korunní zemi a vesměs státní záruky používaly“, tedy samostatných dělnických organizací, jen subvencovaných státem.

Rakouská sociálnědemokratická strana se na heinfeldském sjezdu (1888–1889) podrobně zabývala tzv. ochranným zákonodárstvím. V příslušné rezoluci odsoudila sociální reformu Taafeho vlády jako plod strachu „z rostoucího proletářského hnutí a ztroskotané naděje přesvědčiti dělníky o blahorodnosti majetných tříd... opravdová sociální reforma musí se týkati již dělníka schopného práce a odstraňovati jeho vykořisťování...“ S tímto stanoviskem kontrastoval program křesťanských sociálů přijatý na sjezdu v Litomyšli (1894), který... „uznává postavení tříd... žádá všeobecné pojištění dělnictva v nemoci, úrazu a ve stáří...“

3.9 Totalitní ideologie

Od sociálních demokratů se odtrhla radikální křídla, nejprve v Rusku, která založila **komunistické hnutí**. Hlavním ideologem byl Vladimír Iljič LENIN (pravým jménem Uljanov). a praktikem Josef Vissarionovič STALIN (pravým jménem Džugašvili). Komunismus se pokoušel o dosažení sociální spravedlnosti vybudováním totalitního státu založeného na ideologii diktatury proletariátu. V sociální politice prosazoval rovnostářství a preference podle různých politických hledisek. Vytvořil společenské uspořádání, ve kterém si byli všichni rovni, avšak někteří „rovnější než ti druzí“. Tento pokus, zahájený revolucí v Petrohradě (1917) a po druhé světové válce zatažený do řady středo- a východoevropských zemí, ztroskotal (1989).

Jiným směrem totalitní ideologie byl **fašismus**. Ideologicky vycházel z Friedricha NIETZSCHEHO (1844–1900), zejména z jeho anarchistické kritiky tehdejší doby (srov. jeho knihu *Tak pravil Zarathuša*, 1880). V praxi se fašismus opíral o myšlenky korporativismu, navazujícího na tradice cechovního uspořádání středověké společnosti. Fašismus se nejprve ujal moci v Itálii (1922), využívaje k tomu neuspořádaných poměrů po 1. světové válce, nezaměstnanosti a sociálního napětí. Po krachu na newyorské burze (1929) a za krize v Evropě, která následovala (1930–34), se v mnoha středoevropských zemích dostali k moci fašisté (Polsko, Maďarsko, Rumunsko, Rakousko, Bulharsko, Slovensko atd.).

Nejvyhraněnější formou fašismu byl německý nacionální socialismus. Adolf HITLER formuloval svou vizi „sociální spravedlnosti“ pro německého „nadčlověka“ již za Výmarské republiky. Ve vězení napsal *Mein Kampf*, který se stal základem nacistické politiky. Zavedením veřejně prospěšných prací (zejména při stavbě sítě dálnic) získal podporu nezaměstnaných dělníků a krizí strádajících drobných řemeslníků a obchod-

níků, kterým dal práci. Nacismus byl ideologií expanze, rasové nadřazenosti německého národa a totality. Vyvolal druhou světovou válku. Jakožto státní uspořádání zanikl vítězstvím spojenců (1945).

Fašismus a jeho německá alternativa ovlivňují svým rasismem některá ultrapravicová hnutí dodnes. Inspiroval mnohé vojenské převraty v Latinské Americe (Argentina, Chile atp.) a v Africe.

Sociální politika fašistů byla založena na rasistických diferencích. Pro podrobnosti srov. Jürgen KUCZYNSKI, *A Short History of Labour Conditions in Germany under Fascism*, Unwin Brothers Ltd., London, 1944).

3.10 Social welfare

Ekonomické základy „social welfare“ formuloval lord John Maynard KEYNES (1883–1946). Ve svých pracích (zejména *General Theory of Employment, Interests and Money*, 1936) vytvořil potřebné nástroje na měření účinků změn v rozdělování příjmů na úroveň agregované ekonomické a společenské aktivity. Na něj pak navázala řada ekonomů, kteří propracovali modely redistribuce příjmů a položili tak ekonomický základ nového pojetí sociálního zabezpečení.

Moderní poválečné představy se zrodily v průběhu druhé světové války v Anglii. Na pojetí Keynesa navázal sir William BEVERIDGE (1879–1963). Jako předseda státní komise parlamentu přišel v roce 1942 s návrhem na vytvoření národního sociálního pojištění, založeného na třech základních principech:

- (i) respektovat dosavadní tradice a zkušenosti, avšak požadovat vskutku „revoluční“ řešení, které by se neomezovalo jen na vylepšování existujících systémů,
- (ii) systémově sladit národní pojištění s ostatními základními sociálně politickými reformami,
- (iii) založit moderní sociální zabezpečení na spolupráci a přičinění jak státu, tak jednotlivce.

(Srov. *Social Insurance and Allied Services*, London, MHSO, 1942.)

Po druhé světové válce se prosazovala ekonomie „social welfare“ jako protiklad amerického sociálního liberalismu. Nejvýraznějším autorem americké varianty „social welfare economics“ byl americký ekonom John Kenneth GALBRAITH (nar. 1908), autor knihy *Společnost hojnosti* (1967), který analyzoval problémy chudoby v bohaté společnosti. Chudoba podle něho nemá jen tvář individuální a rodinnou. Ve vyspělých společnostech jsou chudá teritoria a etnické skupiny. Galbraithovy knihy byly výrazem převažujícího sociálního myšlení padesátých a šedesátých let.

S poněkud jinou variantou „welfare state“ přišel Gunnar Karl MYRDAL (1898–

–1987), který se podílel na formulování švédské rodinné politiky (1934). (Podrobnosti viz M. Potůček: Sociální politika).

3.11 Česká škola

První moderní český autor, který se věnoval otázkám sociální politiky, byl Albín BRÁF (1851–1912). Ve své stati *Almužna a mzda* (1883) obhajoval právo člověka na existenci a zabýval se problémem chudoby. V r. 1884 formuloval principy sociální politiky v Evropě a vyslovil se pro „dělnické pojištění“. Definoval některé jeho zásady.

Českou školu sociální politiky vytvořili ekonomové. Do české školy bezesporu patří Karel ENGLIŠ (1860–1961). Již v roce 1916 vydal svou knihu *Sociální politika*. Vnímá sociální politiku velmi moderně a široce jako „praktické snažení, aby společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálněji“. Předmětem sociální politiky pro něj byla společnost. Onou praktickou činností bylo úsilí o „zvýšení výroby a produktivních sil“ (průpravou pro povolání, zlepšením dopravy, pracovních podmínek), o „zvýšení zdravotních podmínek a kulturní úrovně“, o „to, aby plody hmotné a duchovní kultury rozděleny byly na různé vrstvy společenského celku“ a o „výstavbu společenského tělesa“. Převáděno do moderní mluvy, sociální politika má řešit otázky zaměstnanosti, vzdělání, zdraví, rozdělování a to vše řádně spravovat. Jak podobné pozdějším tezím Beveridgeovým.

Národohospodář a ministr financí (1922–1923) Alois RAŠÍN (1867–1923) definoval roli státní sociální politiky v systému politiky nově vzniklé Československé republiky. Vymezil program státní sociální politiky slovy: „Sociální, ochranné zákonodárství, pojišťování rizika ztráty výdělku při onemocnění a úrazu, nezaměstnanosti, invaliditě a stáří hledí těm, kteří nemohou uspořít tolik, aby jmění bylo základem života jejich, jednak zabezpečiti dlouhé užívání pracovní síly, jednak pojistiti je pro případ ztráty jejich výdělkové schopnosti, aby nebyli odkázáni na důchod zaopatřování chudých.“ (Alois Rašín, *Národní hospodářství*, Praha 1921). Tento program byl realizován soustavou zákonů přijatých v letech 1922 až 1935.

Na přípravě těchto zákonů pracovala řada talentovaných lidí. Patřili k nim například ministr práce Lev WINTER a profesor Karlovy univerzity, pojistný matematik SCHÖNBAUM. Sociálně politické zákony, které iniciovali a pomáhali vypracovat, získaly prvenství a úctu v Evropě.

Česká škola vytvořila na svou dobu velmi moderní zákonodárství o pracovní době, o závodních radách, o minimální mzdě, o kolektivních (tarifních) smlouvách, o pracovním soudnictví atd. Jejím největším úspěchem byl zákon o sociálním pojištění (1924), který se stal vzorem pro jiné země (Řecko) a jehož tvůrci byli zvaní jako ex-

perti cizími vládami. Výsledky české školy byly prezentovány na mezinárodní konferenci ministrů práce evropských států v Praze (1924). V tehdejší odborné literatuře bylo Československo často citováno. O tomto období pojednal E. ŠTERN v publikaci *Deset let naší sociální politiky* (1929).

Po druhé světové válce skupina sociálnědemokratických odborníků připravila reformu sociálního pojištění. Vypracovala zákon o národním pojištění, který byl schválen parlamentem až po únoru (1948). K výrazným osobnostem této druhé vlny české sociální školy patřili Antonín ZELEŇKA, Vlastimil KALVODA a další. A. Zelenka se po své emigraci stal ředitelem odboru sociálního zabezpečení Mezinárodního úřadu práce (1947–1970) a jako uznávaný přední mezinárodní expert se podílel na sociálních reformách v mnoha zemích světa.

I v dalších letech vznikaly kolem Státního úřadu důchodového zabezpečení skupiny odborníků, kteří vytvořili nové koncepce. Výrazně je prezentovali na Sympoziu sociálního zabezpečení s mezinárodní účastí, pořádaném Karlovou univerzitou v roce 1966. Byl na něm přítomen i Pierre LAROCHE, tvůrce poválečného francouzského sociálního pojištění (viz část 2). Proti sovětské škole však neměli naději na úspěch. Jejich myšlenky se zčásti uplatnily v době Pražského jara (1968) v tzv. akčním programu, avšak v plné šíři se začaly prosazovat až po roce 1989, např. ve scénáři sociální reformy federální vlády, který byl přijat Federálním shromážděním spolu se scénářem ekonomické reformy v září 1990.

Evropa opět sleduje se zájmem soudobou českou sociální reformu a cizí vlády se opět zajímají o její technická řešení.

4. O GENEZI SOCIÁLNĚ POLITICKÝCH INSTITUCÍ

Sociální politika se vyvíjela od rodinné a rodové vzájemnosti přes pomoc chudým až po komplexní soustavy institucí zabezpečujících lidská práva na existenci, život, zdraví, sociální zabezpečení a vzdělání. Jejich vývoj ovlivnili myslitelé, kteří formulovali koncepce sociální politiky. Měli bychom si proto připomenout některé stěžejní okamžiky tohoto vývoje, abychom uměli vysvětlit, co ovlivnilo dnešní institucionální struktury a nástroje.

4.1 Rodová solidarita

Nejstarší známé uspořádání sociálních věcí bylo založeno na společném úsilí (solidaritě) rodu o přežití. Nejstarší sociálně politická řešení byla zabudována do rodového systému. Teprve s dělbou práce a vyšší společenskou organizací vznikl problém péče o ty, kdo nebyli zařazeni do společenského systému tak, aby se mohli o sebe postarat. Problém obživy, který se časem transformoval do širšího problému chudoby, byl také nejstarším sociálně politickým problémem. Odtud vedla dlouhá cesta, než se lidé dopracovali důstojné sociální ochrany.

V Austrálii, Africe a na Tichomořských ostrovech žila donedávna společenství, kde kmen či rod či velká rodina poskytl každému příslušníkovi místo a práci přiměřené jeho zbylým schopnostem a tomu odpovídající podíl na stravě a předmětech denní potřeby atp. Péče o sociálně potřebné byla zabudována do systému tvorby zdrojů a rozdělování. Prostředky přidělovala hlava rodiny, rodu nebo kmene. Tuto skutečnost potvrzovaly zprávy expertů Mezinárodního úřadu práce, vracejících se v padesátých letech z Afriky. Dokládaly, že rodová solidarita v té době ještě panovala v některých černošských vesnicích rovníkové Afriky.

Rodová solidarita nevytvářela žádné zvláštní instituce pro potřebné členy, ale řešila jejich problémy v daném rodovém či rodinném uspořádání. Kmenová solidarita ovládaná náčelníkem, se vyvinula v paternalismus.

4.2 Paternalismus

Historicky nejstarší byly instituce, které vznikly s rozpadem rodových systémů jako nástroje despoty.

4.2.1 Asijské a severoafrické despotie

Paternalistická péče despotie, vzniklá s rozpadem rodových systémů a dělbou práce, se vyznačovala tím, že:

- (i) byla nedílnou součástí vládních struktur jako důležitý nástroj vlády k tlumení sociálního napětí nebo k realizaci ideologického či jiného vládního záměru,
- (ii) vládní struktura určovala sociální potřeby, na které bude reagovat, i způsob a rozsah jejich uspokojení (přídělový princip),
- (iii) vládní struktura systém spravovala a financovala, nebo tím někoho pověřila.

První státní podpory byly vyhrazeny lidem, o něž se stát opíral. Mezi nejstaršími zprávami se dovídáme, že v 18. století př. n. l. zařadil babylonský král Chammurabi (1792–1750 př. n. l.) mezi práva svých vojáků i právo vdovy na třetinu vojenského přídělu, zůstal-li po zemřelém vojákovi nezletilý syn. Váleční veteráni dostávali příděly půdy, aby byli zajištěni pro stáří. Podobně, v souladu s výbojným válečnickým charakterem řeckých otrokářských polis, poskytovala se o mnoho později v Athénách státní pomoc práce neschopným a nemajetným válečným poškozcům (pisistraton). Stát převzal chlapce, sirotky po vojácích, do státní vyživovací péče a vychovával je, dokud nedosáhli plnoletosti (jejich slavnostní propuštění vyličil Aeschines).

4.2.2 Antické říše

Podobně jako v despotiích bylo i v demokraticky uspořádaných řeckých státech největším sociálním nebezpečím pro svobodné zchudnout a upadnout do dlužního otroctví. Proto sociální reformy byly také zaměřeny na navrácení svobody dlužním otrokům. K nejznámějším patří Solónovy reformy. Solón, jako archont s mimořádnou pravomocí, v letech 594–593 př. n. l. zrušil seisachteiou (hypotécká dluha a dlužní otroctví), rozdělil občany do čtyř majetkových tříd a zavedl nejnižší mez pro majetek a příjem občanů nejvyšší 4. třídy, aby se zabránilo vzniku nových dlužníků a dlužných otroků. S řešením problémů dlužných otroků se setkáváme i v jiných říších.

Ve 4. století př. n. l. se v Aténách státní pomoc poskytovala také ostatním svobodným občanům, pokud oslepli, byli chromí nebo jinak vážně fyzicky postižení a nemohli si sami opatřit obživu. Podobně jako u občanů s nižším než nejvyšším stanoveným příjmem, předpokladem poskytnutí pomoci bylo, že majetek těchto osob nepřesahoval stanovenou hranici (zjišťování majetku).

V Athénách a později v Římě se masy zchudlých svobodných občanů postupně soustřeďovaly a ohrožovaly stát. Za Perikla se v Athénách proto zaváděly diety, které byly sociální podporou, připomínající soudobé podpory v nezaměstnanosti. Státní diety se postupně změnily v dary, známé později jako příděly lístků do divadla nebo na zápas a příděly obilí („*chléb a hry*“ za a po Augustovi v Římě na počátku našeho letopočtu).

Ve starém Římě svobodní řemeslníci patřili k nejzranitelnějším vrstvám svobodných občanů, protože jejich příjmy závisely na jejich práci. Ve snaze se vzájemně zajistit pro případ neštěstí zakládali spolky (tzv. *collegia*) za účelem vzájemné podpory v nemoci a v případě smrti. Za znásobený příspěvek byly tyto spolky přístupny i otrokům, jestliže s tím ovšem souhlasil jejich pán. Podle dochovaných zpráv činily ve druhém století našeho letopočtu příspěvky 5 asů měsíčně nebo 15 sesterciů ročně a pro otroky dvojnásobek. V této době měla *collegia funeratica* (pohřební spolky) a *collegia tenniorum* (podpůrné spolky), jak se tyto spolky nazývaly, takový vliv, že je Marcus Aurelius (180–161 př. n. l.) podřídil státnímu dozoru.

Všem těmto jevům různým sociálním požitkům bylo společné to, že byly přidělovány. Nebyl na ně nárok. Byly však zabudovány do systému vlády. Týkaly se zpravidla jen svobodných občanů, nikoliv otroků a barbarů.

4.3 Filantropie

S rozpadem antických říší zanikly i instituce despotického paternalismu. Germánské kmeny, které se přistěhovaly do Evropy, zničily Řím. Z jejich rodových systémů vyrostlo feudální uspořádání, ve kterém se péče o práce neschopné stala součástí lenních vztahů mezi pánem a jeho vazalem. Tuto okolnost připomněl svým lenním pánům Karel Veliký v ediktech (800–814), kterými upevňoval lenní systém své říše.

Avšak raný feudalismus, založený na převážně naturálním hospodaření, se nestaral o ty, kdo „vypadli“ z jeho systému. Problém nedostatku obživy lidí „bez pána“, který se časem transformoval do širšího problému chudoby, byl také nejstarším sociálně politickým problémem, jenž si vyžádal řešení. Středověká chudoba byla způsobena vyřazením ze systému a tím i nemožností spolupodílet se na primárních procesech rozdělování. To se stalo sociálním problémem při rozpadu říše římské, kdy mnoho lidí zůstalo bez zdroje obživy. Jejich osud závisel na filantropii, na dobrovolné „sousedské“ výpomoci.

Křesťanská filantropie s sebou přinesla nové prvky. Předně to byla náhodná činnost, která neměla povahu systémové péče o lidi, jakou nabízel despotický paternalismus. Za druhé, nešlo o „otcovskou“ péči, ale o „sousedskou“ výpomoc. Za třetí, tato po-

moc byla zpravidla neinstitucionalizovaná a individualizovaná. Za čtvrté, byla dobrovolná.

Filantropie v Evropě má křesťanské kořeny. Nejstarší impulsy k pomoci potřebným – chudým (těm, kdo potřebují obživu) přišly od římskokatolické církve, která již v době svých počátků nabádala k pomoci bedňákům a nuzným. V 6. až 8. století papežové několikrát tuto filantropickou povinnost připomínali věřícím. Římskokatolická církev vybudovala útulky již za vlády Pipina Krátkého (751–768). V době Karla Velkého (771–814) a Ludvíka Pobožného (814–840) vznikaly i první žebrařské řády pečující o chudé. Pomoc chudým se stala předmětem činnosti klášterů, které vznikaly od 8. století, i náboženských obcí (řádů) (u nás Anežka Přemyslovna) a věřícím se za takovou činnost slibovala posmrtná blaženost.

4.4 Chudinská péče

4.4.1 Církevní péče

Růst chudoby ve 13. a 14. století způsobil, že církevní instituce byly schopny se starat jen o ty nejpotřebnější. Systém farní péče o chudé se např. ve Francii zhroutil již v 11. století. Podle Matěje z Janova (1350–1393) byla v českých zemích v dobách předhusitských hlavní formou zajištění chromých, slepých, nemocných nebo zmrzačených almužna z individuální žebroty. Pomoc žebračkám do určité míry přejímaly obce. Některé obce tuto žebrotu regulovaly udělováním „práva“ (v moderní češtině rozuměj povolení) žebrot.

4.4.2 Institucionalizace chudinské péče

V českých zemích pečovala církev o chudé až do vydání nařízení pro Království české z 19. srpna 1785 podle dvorského dekretu ze dne 26. listopadu 1784, jímž byla tato povinnost uložena vrchnosti. Od roku 1854 platila pro obce. Z povinnosti vrchnosti starat se o chudé vznikla „instituce“ ratejny jako společného ubytování a stravování chudých na statku.

Nová kvalita byla v tom, že o žebrotu se začala starat šlechta a obce. Byla předmětem zájmu i úřední moci. Institucionalizovala se „péče“ o žebračky, nejprve formou regulace žebroty. Stala se součástí činnosti správ obcí a atributem „domovského práva“. Časem se vyvinulo právo na pomoc v nouzi (chudinské zákony).

Tato změna souvisela s masovostí pauperismu a žebroty. Feudální a náboženské války 17. a 18. století narušovaly poddanské vztahy. Mnoho lidí bylo vykořisťováno a roz-

množovalo řady městské i venkovské chudiny. Nepřetržitě opouštěli půdu, buď proto, že je půda neúživná, nebo utíkali před nesnesitelnými poměry a ohrožením. Tak vznikla například v českých zemích čeleď vandrovní, která se soustřeďovala do měst, kde rozmnožovala městskou chudinu. Městské právo proto uložilo obecním radním povinnost pečovat o chudé: například v českých zemích měli konšelé povinnost, aby netoliko město opatrovali, ale také aby „nedostatků při mase, chlebu a pivu na chudinu (pokudž nejvýše mohou) nedopouštěli“ (Codex Iuris Bohemici – Koldín: Práva městská (1659) ve vydání J. Jirečka z roku 1876).

4.4.3 Chudinská péče v Anglii

Proces masové pauperizace začal v Anglii. V 15. a na začátku 16. století byli rolníci vyvlastňováni a vyháněni z půdy, aby uvolnili místo ovčím produkujícím vlnu pro flanderské manufaktury. Tito lidé byli vrženi na trh práce. Rozpuštěním feudálních družin a zrušením klášterů se masa psanců zvětšila. S rozpadem feudálních statků a migrací do měst za prací se chudoba ve městech stala výrazným problémem. Města a později i státy byly nuceny se postarat o chudé práce neschopné. Tento proces byl nejvýraznější v Anglii za vlády Jindřicha VIII. (1509–1547) a Alžběty I. (1558–1603). Alžbětin Kodex chudých (1597) byl první ucelenou legislativou chudinské péče. K jeho vzniku přispěla i okolnost, že nastupující měšťanstvo získalo pozemky zrušením klášterů, ale současně s nimi zrušilo i všechny církevní instituce péče o chudinu. Proto byl stát nucen rychle organizovat státní chudinskou péči (1601). Vznikla první novodobá chudinská péče, subvencovaná z veřejných prostředků získaných všeobecnými přímými daněmi. (Srov. také Jan KOTOUS, *Sociální politika v evropských zemích*, Univerzita Karlova, Praha 1995.)

4.4.4 Chudinská péče ve Francii

Podobně jako v Anglii i ve Francii bylo rolnictvo v 17. a 18. století vyháněno z půdy prodejem rolnických pozemkových přidělů za nedoplatky dávek, zabíráním občinné půdy (triage) šlechtou atd. I zde musel stát nahradit feudální instituce církevní péče o chudé, které vyhovovaly, dokud byla péče o chudinu okrajovým problémem. Proces původní akumulace kapitálu zplodil armádu chudáků, tuláků a žebračků, kteří táhli do měst. Nejprve byli „lěčeni“ značkováním a galejemi. V 17. století byli odsuzováni k těžké práci ve zvláštních „dépôts de mendicité“, které Francouzi vydávali za dobročinné ústavy na rozdíl od anglických work houses (pracovních donucoven, které vznikaly v době Alžběty II.). Proces prvotní akumulace kapitálu ve Francii se lišil od Anglie také tím, že francouzská buržoazie nebudovala manufaktury zdaleka tak rychle jako anglická. Zato války tu likvidovaly středověké vztahy daleko rychleji než vyvlastňování půdy v Anglii. Počet žebračků a tuláků rostl ve Francii rychleji – v 16. století se stali organizovanou slotou a postrachem venkova i měst. V roce 1525 odňala města Mons a Ypres a v roce 1544 i Paříž chudinskou péči církvi a sama organizovala úřadovny pro

chudé. Královský edikt zvaný Moulinský (1566) stanovil zásadu, že chudáci musí být usídleni. Zákon se lišil od anglické úpravy z roku 1536 tím, že pouhý pobyt „paupera“ v obci stačil ke vzniku jeho „nároku“ na almužnu, zatímco v Anglii požadoval zákon pro poskytnutí jakékoliv péče tři roky pobytu na stejném místě.

V 17. století za Ludvíka XIV. nastal rozvoj manufaktur. Bylo třeba přeměnit potulné rolníky v dělníky. Ludvík XIV. vybudoval roku 1656 v Paříži centralizovanou službu „*hopital général*“ podle vzoru chudobince postaveného v Lyonu roku 1531. Podobné ústavy se stavěly ve všech provinciích (zákon z roku 1662). Vojsko chytalo potulné žebráky a zavíralo je do těchto ústavů. Zřizovaly se dílny „*ateliers de charité*“, kde se tuláci učili řemeslu.

4.4.5 Chudinská péče na německém území

Na území Svaté říše římské národa německého územní rozdrobenost brzdila v 16. století rozvoj výroby a docházelo k její dlouhodobé stagnaci. Průvodním jevem tohoto období byla žebrota, která se brzy stala všeobecným problémem. Státy čelily rostoucí chudobě a žebrotě jen dvěma způsoby: policií a chudobinci. 15. října 1552 bylo vydáno „sociální“ nařízení říšské policie, jehož základní ustanovení platila ještě ve 20. století v Německu Viléma II. Řešilo problém chudiny podle těchto zásad:

- (i) obcím bylo uloženo pečovat o chudé, musely podporovat potřebné příslušníky obce,
- (ii) neměla-li k tomu obec potřebné prostředky, byla povinna vydat obecnímu chudákovi „*žebrácký pas*“ a poslat jej do ciziny, tj. vyhnat jej a zbavit jej domovského práva,
- (iii) osoby, které provozovaly žebrotu bez státního povolení, byly zatčeny.

V 17. století přibyl další prostředek „boje“ proti chudobě – pracovní domy (*Arbeitshäuser*). Roku 1748 byl v Prusku vydán edikt, který ukládal každé obci, aby založila chudinskou pokladnu (*Armenkasse*). Správou těchto pokladen byly pověřeny místní úřady a církve.

Žádné z těchto opatření přirozeně nemohlo vymýtit žebrotu jako sociální jev. Až do roku 1751 se v Bavorsku proti žebrákům uplatňovalo nařízení o hrdelním právu. Cizím žebrákům (těm, kteří v obci nebydleli) se veřejně vypalovala potupná znamení a při opětném dopadení je čekala i smrt.

Dne 1. června 1794 nabylo účinnosti Všeobecné zemské právo pro pruské státy (*Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten*). Rozšířilo působnost chudinských pokladen a uložilo obcím, aby místo hmotné pomoci a podpory poskytovaly chudákům práci. Byl to důležitý zásah feudálního státu do oblasti sociální pomoci.

4.4.6 Chudinská péče v Rakousku-Uhersku

V Rakousku-Uhersku zabírání zemědělské půdy a těžké poměry městské chudiny plodily novou společenskou skupinu. Vznikající manufaktury nemohly pohltit všechny uvolněné pracovní síly. V 17. a 18. století bylo proto v Čechách mnoho tuláků, ačkoli například velká část půdy ležela ladem. Patent o tulácích a žebrácích z roku 1661 měl tento problém vyřešit. Začala represivní politika vůči žebrákům. Rozlišovali se žebráci práce neschopní a práce schopní. Žebrákům neschopným práce – osobám starým, nemocným atd. – se přiznávalo „*právo žebrat*“, ostatní byli „*ihned zpátkem zase hnáni*“ k práci nebo do šatlavy.

Zrušení nevolnictví v rakouské monarchii (1781) uvolnilo závislost poddaného člověka na šlechtici. Chudinskou péči vykonávaly obce na základě již zmíněného dekretu z roku 1784 a nařízení pro Království české z 19. srpna 1785. Ačkoli byly chudinské ústavy odkázány na dobrovolné příspěvky, byly již veřejnoprávními institucemi, a nařízením z 29. září 1803 byli tak zvaní „*otcové chudých*“ (správci) prohlášeni po dobu výkonu svého úřadu za veřejné činitele.

4.4.7 Chudinská péče v Čechách

V 19. století se v Čechách stále zřetelněji prosazovala zásada, že veřejná chudinská péče má být připoutána k domovské obci a úzce spjata s domovským právem. Tuto zásadu vyjádřil zákon č. 18/1862 ř. z., podrobnosti ponechal v pravomoci zemského zákonodárství. Zásada, že péče se poskytuje jen chudým s domovským právem, byla v českých zemích provedena v obecní chudinské péči teprve zákonem č. 59 z 3. prosince 1868 ř. z. Tímto zákonem byla chudinská správa s konečnou platností prohlášena za část veřejné obecní správy.

„Zestátněním“ filantropie se na přelomu 20. století zrodila jedna ze základních evropských koncepcí sociálního zabezpečení (Velká Británie, Nizozemsko, skandinávské země). Vzniklo nepopíratelné právo občana na sociální (životní) minimum, např. na jednotný starobní důchod hrazený státem ze státního rozpočtu (Dánsko).

4.5 Liberalismus

Institucionalizovaná filantropie byla také typická pro liberální období vývoje. Liberální stát ponechával občanu na vůli rozhodnout o svých příjmech a výdajích, tedy i o darech jiným. Liberální stát nepovažoval za svou povinnost starat se o lidi v nouzi. Hlavním heslem bylo ono francouzské *laissez faire, laissez passer* (nech činiti, nech býti – Adam Smith), které vyjadřovalo víru v účinnost ekonomie svobodného trhu a nezbytný prostor pro individuální motivaci.

Toto období bylo důležité pro vývoj evropských institucí, neboť definovalo podstatu zbytkového pojetí sociální politiky. Sociální politika liberálního státu měla poskytovat jen to nezbytné a nechuzovat svou štedrostí daňové poplatníky.

4.5.1 „Pracovní“ zákony

K nejvýraznějším projevům sociálního liberalismu se řadí zákony, které nutily tuláky pracovat. Z nich anglický zákon z roku 1576 (Poor Relief Act) patřil k nejdrastičtějším. Pro práce schopné nabízel jen práci, nikoliv podporu. Chudí si museli svou almužnu odpracovat. Tato koncepce silně ovlivnila i boj o alžbětinské reformy (prvních deset let 17. století v Anglii), kdy byl předepsán rozdílný přístup k práce schopným a neschopným. Byla zavedena kategorie „*impotentních chudých*“ (nemocní a staří), kteří byli ubytováni v chudobincích, kdežto kategorie práce schopných byla ubytována v „*pracovních domech*“. Tento systém fungoval až do hladu a inflace po válkách a špatných úrodách koncem 18. stol., kdy se v Anglii prosazovaly snahy o jiné uspořádání (např. podle tzv. Speenhamlandského systému se poskytovaly drahotné přídavky ke mzdám – 1795).

Poslední významný boj o prosazení liberální státní sociální politiky, který poznamenal další vývoj, se strhl v Anglii okolo novely chudinského zákona (1832), kdy Nassau SENIOR a Edwin CHADWICK jako Benthamovi žáci pokračovali v útocích na chudinské zákonodárství. Souhlasili jen s pomocí sirotkům, slepcům a nemocným. Při dočasné pracovní neschopnosti nebo nezaměstnanosti jinak práce schopných občanů doporučovali tak „špatnou“ péči, aby tito lidé byli výrazně znevýhodněni oproti zaměstnaným osobám.

4.5.2 Životní pojištění

Svou netečností k sociálním problémům liberální stát podnítil individuální iniciativu. V liberální Anglii se vyvinuly i soukromoprávní formy zajištění.

Edmond HALLEY (1656–1742) sestavil první úmrtnostní tabulky použitelné pro pojištění. Byly tři:

- (i) absolutní počty zemřelých v příslušných letech,
- (ii) zemřelí v příslušném věku,
- (iii) žijící tohoto věku.

Halley byl přitom pravděpodobně inspirován pokusem Christiana HUGGENSE (1629–1695) sestavit tabulky pro výpočet životní renty, který tvrdil, že „*má-li být (rozuměj životní renta, poznámka autora) správná, musí být k dispozici tabulka, která ukazuje z roku na rok, kolik lidí ze sta vybraných umírá. Jde o dvě rozdílné věci. Očekávaná délka života nebo počet budoucích let života člověka a stáří, kterého člověk*

dosáhl, nebo ne. První je důležité pro výpočet renty, druhé pro nahodilé (Wetten)“. Roku 1663 byla založena Londýnská královská společnost na podporu přírodních věd. Inspirovala vědce celé tehdejší Evropy, aby „*matematickou invencí a aritmetickými prostředky uskutečnili výzkum délky života lidí na různých místech a s různým počtem obyvatel určitých měst*“. Výsledky měl Halley k dispozici.

Po objevení zákona mortality a jeho matematického výrazu se vyvinula pojistně matematická technika. Vznikla základní podmínka pro soukromoprávní životní pojištění, i když zpočátku (asi 50 let) se tabulky nepoužívaly. I první anglická společnost pro životní pojištění *The Amicable* se obešla bez nich.

Zdokonalením úmrtnostních tabulek bylo rozlišení věku mužů a žen, které vypočetl Holanďan Van STRUYK (1687–1731).

James DODSON (1710–1757) jako první přišel s myšlenkou pojištění pro případ úmrtí za použití premii odstupňovaných podle věku a propočítal jejich přesnou tabulku. Dal tím základ technice životního pojištění, vycházejícího z principu kalkulace premii. Prokázal, že úmrtnost klientů, pečlivě vybraných pojišťovacím ústavem, je nižší než obecná úmrtnost.

První učebnici pojistně matematiky napsal Johan Nikolas TETENS (1736–1807).

4.5.3 Výměnek

V podmínkách liberalismu vznikaly i jiné soukromé iniciativy, jako např. výměnky na venkově. Starý sedlák postoupil svůj majetek synovi k hospodaření smlouvou, kterou se syn zavázal rodičům do smrti poskytnout bydlení a stravu. Bydlení zpravidla bylo v malé chaloupce mimo hlavní zemědělský dvůr. Instituce výměnku se velmi rozšířila zejména v 18. století.

4.6 Solidarita

Liberalismus podnítil také solidaritu. Solidarita mezi občany se „stejným osudem“ vznikla v liberálním státě jako výsledek výrazného posunu od sousedské filantropie, charakterizované principem „jedni druhým“, k vzájemnosti, charakterizované principem „sami sobě navzájem“ nebo lépe „dnes ty mně, zítra já tobě“.

První historicky dochované zmínky o podpůrných (vzájemnostních) spolcích řemeslníků jsou ze starého Říma (viz výše).

Ve středověku svobodní lidé žili především v pohraničí (strážci hranic), jako např. Chodové na našem území, a v královských městech. Byli to zpravidla obchodníci a řemeslníci, kteří se sdružovali v gildách, hansách, ceších atd. Mezi povinnosti cechů náležela vedle obrany společných zájmů politických a hospodářských i péče o sirotky a vdovy po zemřelých členech cechu.

Vznikaly i *cechy učňů a tovaryšů*. Uznal je rakouský císař Ferdinand I. roku 1527. Členství v tovaryšských ceších se vyžadovalo zejména pro poskytnutí ochrany a zabezpečení v době povinného vandru (cesta do jiných měst na zkušenou). Mezi přední povinnosti tovaryšských spolků patřila péče o nemocné a práci hledající členy. Tovaryšské cechy byly však především organizacemi politickými. Velmi rychle se dostaly do rozporu s mistry. Ve Francii byly např. první nepokoje tovaryšů zaznamenány již ve 13. století, na německém území vypukla v roce 1329 stávka apod. V českých zemích propukla roku 1399 stávka zámečnických tovaryšů pražských. Objevily se první státní zásahy na ochranu pořádku. V r. 1731 byly zrušeny tovaryšské cechy a pod pohrůžkou vězení zakázáno tovaryšům spolčování a hromadné opouštění práce (stávky). I po zániku svých cechů si však tovaryši zachovali podpůrné spolky náboženské povahy, jimiž mírnili své bídné postavení. Stát si vyhradil právo „*dohlžet, aby peníze nebyly propity*“.

Horníci byli lidé svobodní a měli zvláštní postavení a organizaci. Podle německých historických pramenů náležela zpočátku těžbiště nerostů (tzv. „hory“) majiteli panství, na jehož území ležela. Brzy si je však vyšší šlechta přisvojila jako výsostné právo (monopol). Nejprve bylo horníkům ponecháno právo dolovat za odevzdávání protihodnoty (části těžby). Horníci tvořili hornická bratrstva, která pracovala na vlastní účet a riziko. Na německém území např. dostávala bratrstva zvláštní privilegia. Je známa listina z roku 1188, kterou Bedřich I. udělil privilegia hornímu bratrstvu v Goslaru. Podle českých historických pramenů vyvolala v Čechách zvýšená potřeba kovů vznik těžářských společností financovaných převážně patriciátem.

Někteří autoři uvádějí, že první ustanovení o zabezpečení práce neschopných horníků a jejich pozůstalých obsahovaly již horní řády ze 13. a 14. století (např. *Ius regale montanorum*, Jihlava, 1300). Byly to však spíše primitivní předpisy o bezpečnosti práce a úpravě pracovních podmínek než o zabezpečení práce neschopných. Podpora členů při pracovní neschopnosti patřila také mezi hlavní činnosti hornických bratrstev. Byla jedním z důvodů, které vedly ke zřízení cechu v Kutné Hoře (1443). Haviři se tehdy domáhali zřízení cechu zejména proto, „aby mohli podporovat chudé a aby se na nemocné nežebralo u kostela, jako dosud, pro jejich tovaryšskou hanbu.“ Podobně tomu bylo i při založení havířského cechu v Banské Bystrici v roce 1496.

V německých a českých zemích obsahovaly horní řády ze 16. století předpisy o strhávání příspěvků do podpůrných pokladen a o podporách, jež měly být horníkům vypláceny. Obecný veřejnoprávní charakter byl v českých zemích bratrským pokladnám přiznán až horním zákonem (č. 146 ř. z. z 23. května 1854).

Dělnické podpůrné spolky vznikaly snad nejdříve v Anglii koncem 17. století. V 18. století se zprávy o nich velmi rozmnožily. Se vznikem a počátečním vývojem moderních podpůrných spolků se v Anglii objevily i první požadavky povinného sociálního pojištění. Po nich přišla řada návrhů z konce 17. století, jako například plán Johna Aclanda zvaný *Plan for Rendering the Poor Independent on Public Contributions Founded on the Bases of Friendly Societies Commonly Called Clubs* (1786), a v parlamentě i první nezdárené pokusy o zavedení povinného pojištění. Koncem 18. století byly *friendly societies* již všeobecně uznávanou institucí, takže nezbyvalo, než aby Thomas Gilbert předložil v dolní sněmovně britského parlamentu návrh na poskytování obecní finanční podpory povoleným podpůrným spolkům (1789). Sněmovna lordů však návrh zamítla. Avšak za pouhé čtyři roky a pod dojmem francouzské revoluce přijal britský parlament zákon na ochranu podpůrných spolků (*The Friendly Societies Act* 1793), který poskytoval spolkům právní ochranu a podřizoval je státnímu dohledu. Z prací tehdejších i pozdějších autorů vyplývá, že pravým smyslem zákona bylo zabránit dělníkům, aby používali peněz svých podpůrných spolků k financování stávek a jiných akcí dělnického hnutí. V první polovině 18. století začalo nové období ve vývoji *friendly societies*. Vláda si dělnické spolky podmanila a postupně je přeměnila v instituce, poskytující dělníkům pomoc v případě pracovní neschopnosti. Tento proces se uskutečňoval postupně zákony z let 1829, 1850, 1855 a byl dovršen zákonnými reformami z let 1875 a 1896. V roce 1911 se *friendly societies* staly nositeli státního nemocenského pojištění.

V kontinentální Evropě měly podpůrné spolky poměrně významné postavení v Německu a v Rakousku-Uhersku. V Čechách nepochybně patřily mezi první spolky nové povahy Staré pražské bratrstvo tiskařů (1817), venkovské spolky v Zákupích (1804), spolky kartounářů ve Vernericích a v Ústěku (před 1802), v České Lípě a jinde. Guberniální dekret z roku 1817 požadoval, aby spolky byly úředně povoleny, ale mnoho spolků o povolení vůbec nežádalo. Teprve za bachovského absolutismu byly podpůrné spolky podrobeny velmi přísnému dohledu (1852). Rakousko-uherská vláda omezila bojový charakter dělnických podpůrných spolků tím, že je legalizovala a zvyšovala vliv zaměstnavatelů na jejich správu. Nejprve se ve všeobecném zákoníku horním vypořádala s hornickým bratrstvem (1854) a pak v živnostenském řádu (1859) alespoň částečně s ostatními spolky. To byl nový podnět k zakládání podpůrných spolků, ovšem na jiné úrovni. Vznikaly spolky jako Typografie (1862), Ústřední pokladna strojírenských dělníků pražských (1863) atd. Tyto spolky byly daleko větší než spolky prvního období (zminěná Ústřední pokladna měla například 1750 členů). Věnovaly se však především podpůrné činnosti.

Ve Francii se dělnické podpůrné organizace, zvané *Sociétés de secours mutuelle* zakládaly většinou až po revoluci koncem 18. a začátkem 19. století. Zákon je zakázal stejně jako ostatní profesní organizace dělníků. V době restaurace byly trpěny a roku 1850 podřízeny státnímu doзору. Teprve roku 1898 byly upraveny zákonem.

V Itálii vznikl první spolek vzájemné pomoci mezi typografy v Turinu (1738). Zákonem byly dělnické spolky uznány až roku 1866.

Pozůstatkem podpůrných spolků v Evropě jsou dnes různé druhy družstevních spolků (např. *mutualités* ve Francii). Jsou to dobrovolná sdružení k úhradě vyšších (nadstandardních) nákladů ve zdravotní péči, neuhrazovaných základním zdravotním pojištěním.

Mezigenerační solidarita je dnes státem nařízena ve všech povinných systémech zabezpečení a pojištění financovaných průběžně (nikoliv kapitalizací).

4.7 Korporativní sociální ochrana

Nová kvalita korporativního zabezpečení ve srovnání s institucionalizovanou filantropií tkví v tom, že:

- (i) stát vytváří institucionalizované struktury, jichž se občan musí účastnit,
- (ii) občan, resp. jeho zaměstnavatel musí na financování těchto struktur přispět,
- (iii) občan získá právo na určité konkrétní dávky, jejichž podmínky a výše jsou přede-
dem definovány.

Typickým rysem pro korporativní systémy je účast zaměstnavatele na zabezpečení zaměstnance jako součást systému odměňování. Stát tuto snahu respektuje a poskytuje jí daňovou úlevu jako „odložené“ mzdy.

4.7.1 Státní zaopatření

Předchůdcem korporativních snah bylo státní zaopatření, které po prohraných válkách s Pruskem Marie Terezie zavedla jako součást plánů na upevnění státní moci. Musela nahradit feudální funkcionáře placeným byrokratickým aparátem, zpravidla nešlechtického původu. Zavádění placeného aparátu vyvolalo mimo jiné i problém se zajištěním úředníků – nešlechticů, kteří neměli majetek, z něhož by žili, kdyby byli neschopni práce nebo stáří. Stát proto poskytoval svým věrným státním úředníkům důchody za výsluhu let, stáří atd. V českých zemích byly důchody pro úředníky státního aparátu zavedeny r. 1771 (pro pozůstalé) a 1781 pro praceneschopné.

4.7.2 Bratrské pokladny

První korporativní snahy projeвили horníci v Německu v 16. století. Požadovali od svých zaměstnavatelů příspěvky do bratrských pokladen. Pokladny náležely bratrstvům (Bruderschaften). Podniky měly jen povinnost platit příspěvky. Poprvé v německé historii tu zaměstnavatel přispíval na sociální dávky. Předchůdcem těchto opatření byl

horní řád z roku 1476 vydaný městskou radou v Goslaru pro Rammelsberg, který stanovil, že každý, kdo v sobotu chodí pro výplatu, musí přispět do kasy (seinen „Scherf“ geben muss). V roce 1539 vydala tatáž městská rada na žádost horních tovaryšů Řád bratrstva (Knappschaftordnung), jímž se bratrské poklady staly veřejnou institucí. Tovarýši do nich povinně přispívali a podnikatelé museli odvádět paušál nebo příspěvky. Německý stát první nařídil povinný příspěvek dělníka a podniku, což byla primitivní forma povinného sociálního pojištění.

4.8 Sociální pojištění

Nejrozšířenější institucionální podobou korporativních teorií bylo sociální pojištění. Sociální pojištění se od jiných korporativních snah lišilo způsobem financování. Vybrané pojistné se kapitalizovalo (každému pojištěnci se zaplacené pojistné ukládalo, investovalo a při splnění podmínek vyplácelo). Dnes už tento znak vymizel. V době velkých poválečných inflací a krizí sociální pojištění přešlo ve všech evropských zemích k průběžnému financování, protože nashromážděné „kapitály“ ztratily inflací reálnou hodnotu. V Latinské Americe (Chile, Peru, Argentina) a v Asii (Korea, Tchaj-wan, Singapur, Indonésie) se dnes opět vracejí ke kapitalizaci individuálních příspěvků (fondové hospodaření) v povinných systémech sociálního pojištění, protože vlivem demografického a ekonomického vývoje se v těchto zemích průběžné financování stalo příliš nákladným.

Předpokladem vzniku sociálního pojištění bylo zvládnutí techniky soukromoprávního životního pojištění. Poprvé povinnost pojistit se pro život, stáří a zdraví uložil francouzský ministr Jean-Baptiste Colbert (1673) za vlády Ludvíka XIV. francouzským námořníkům, aby zamezil jejich bídě, když nemohli vyplout na moře. Námořníci totiž v takovém případě nemohli očekávat pomoc ani od svých pánů, kteří byli na moři, ani od svých obcí, protože dlouhodobým pobytem na moři se odcizili svým obcím, jimž neplatili místní daně a poplatky. Proto platili pojistné do vzájemné pokladny.

Nejstarším systémem sociálního pojištění je pojištění úrazové. Úrazové pojištění obsahuje jak krátkodobé, tak dlouhodobé dávky pro případ pracovního úrazu a nemoci z povolání. Vzniklo z občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené pracovním úrazem (workmen's compensation). Poprvé bylo všeobecné povinné úrazové pojištění uzákoněno v osmdesátých letech minulého století v Německu (Bismarckovy reformy).

Hlavní Bismarckovou zásluhou bylo zavedení sociálního pojištění pro široké vrstvy zaměstnanců. Musíme si však být vědomi, že Bismarck tím sledoval svůj vlastní zájem. Zároveň se zavedením sociálního pojištění totiž zestátnil fondy svépomocných nemocenských pokladen, ze kterých se často financovaly akce dělnických spolků. Tato jeho politika vyústila jednak v zákonech proti socialistům, jednak ve třech sociálně pojišťovacích zákonech (o nemocenském pojištění – 1883, o úrazovém pojištění – 1884 a o pojištění pro případ invalidity a stáří – 1889). Nové zákony měly podřídit

dělnické spolky politickému dozoru německého státu, pacifikovat je a ovládnout stále se zvětšující obnosy peněz, které měly tyto spolky k dispozici (v době zavedení sociálního pojištění v Německu to byly asi 2 miliardy marek). Dělníci se těmto opatřením zprvu bránili, na přelomu století je však přijali. Podobně tomu bylo i v Rakousku-Uhersku.

V Rakousku-Uhersku sledoval předseda vlády Taafe svůj německý vzor a zavedl nemocenské pojištění (1888), úrazové pojištění (1889) a pojištění hornické (1889). Sám Taafe prozradil, že tyto zákony sledovaly stejný cíl jako Bismarckovy reformy. Při zdůvodnění výjimečných opatření proti socialistům 23. února 1884 řekl: „*Aby se zabránilo socialismu, je třeba jiných prostředků. Proto vláda horlivě se zabývala otázkou dělnickou a dělníci v továrnách a na poli leží jí stejně na srdci. V nejbližší době vláda předloží osnovu zákona o úrazovém pojištění...*“ Aby nebylo sebemenší mýlky, vysvětloval mladočeský poslanec Adámek 20. března 1886: „*Nebezpečně kvasící hnutí, které se stále více zmocňuje dělnické třídy, nemůže ani pouhými slovy a sliby, ani nejostřejšími opatřeními policejními býti zadrženo, ani utlumeno. Tato lavina nemůže býti zadržena bajonety, když řítí se do hlubin, vše ničí – ona může roztáti a roztaje pouze na slunci pozitivních sociálních oprav.*“

Zájmové organizace státních úředníků v Rakousku se koncem osmdesátých let minulého století domáhaly povinného penzijního pojištění po vzoru institutů, které ve prospěch svých úředníků zaváděli podnikatelé v některých podnicích. V letech 1896–1898 bylo provedeno příslušné statistické šetření a v roce 1901 byl předložen vládní návrh zákona o penzijním (úřednickém) pojištění. Návrh byl s určitými změnami schválen 16. prosince 1906 (č.1/1907) a nabyl účinnosti 1. ledna 1909. Stanovil starobní důchod pro muže v 60 letech věku a po 40 letech pojištění a pro ženy v 60 letech věku a po 35 letech pojištění. Již roku 1914 novelizoval zákon č. 136 ř. z. s účinností od 1. října 1914 původní úpravu zejména novým, přesnějším vymezením okruhu pojištěných osob.

Do evropského vývoje sociálního pojištění po první světové válce zasáhlo i Československo svým zákonem o sociálním pojištění (1924), který se stal pro mnohé země vzorem (např. Řecko, 1932).

Korporativní snahy našly široké uplatnění v:

- (i) zaměstnavatelském příspěvku na sociální pojištění a v
- (ii) připojišťovacích (doplňkových) systémech.

Tak vznikl typ sociálně pojišťovacích institucí, který se velmi rychle v Evropě rozšířil. Po druhé světové válce se stal neopomenutelnou součástí teorií sociálního státu (Velká Británie – social welfare state) a sociálněprávního státu (Německo – sozialrechtlicher Staat).

Nejmladšími odvětvími sociálního pojištění jsou:

- (i) pojištění v nezaměstnanosti, které vzniklo poprvé v Anglii v roce 1911 a jemuž na evropském kontinentě předcházela tzv. gentský systém (nazvaný podle města Gent v Belgii). státních podpor vyplácených prostřednictvím odborových organizací,
- (ii) přídavky na děti, které vznikaly živelně od roku 1924 v Belgii a v roce 1932 byly poprvé uzákoněny ve Francii.

Pro úplnost dodejme, že do druhé světové války se žádné opatření v oboru sociálního pojištění nevztahovalo na osoby činné v zemědělství.

4.9 Neopaternalismus

Neopaternalismus má podobu státního paternalismu. S prvními obnovenými představami o paternalistickém chování společnosti či státu přišli utopičtí socialisté a zanícení sociální reformátoři snící o „zlatém věku“ (antickém). V této souvislosti sehrály svou roli i myšlenky jakobínů a socialistů minulého století, kteří usilovali o doplnění politických práv, deklarovaných francouzskou revolucí (ústava 1790), o práva sociální rovnosti (ústava 1794). Spektrum utopistů bylo široké – od reformátorů, kteří chtěli demokratickou společnost humanizovat, až po revolucionáře, kteří ji chtěli nahradit jiným společenským uspořádáním.

Státní paternalismus se kupodivu nejprve vyvíjel v oblasti veřejnoprávního zdravotnictví a školství jako reakce na potřebu bránit se proti epidemiím (zejména morové v 17. století) a vytvořit základní předpoklady novodobého ekonomického rozvoje – zajistit základní vzdělání (18. století).

Nejvýraznější formu státního neopaternalismu přinesl sovětský etatistický socialismus, jak jej vymodelovali ruští sociální demokraté (později komunisté) v zaostalém agrárním Rusku. Zestátněním národního hospodářství se zmocnili veškerých zdrojů a zavedli jejich přidělování prostřednictvím státního mechanismu (regulovanými mzdami, dávkami státního zabezpečení atd.). Stát převzal veškeré povinné sociální zabezpečení. Organizoval je centralisticky a financoval ze státního rozpočtu.

4.10 Sociální stát – social welfare state

Velkým impulsem pro rozvoj sociální ochrany bylo založení Mezinárodní organizace práce v roce 1919. Na jejích konferencích se přijímaly úmluvy a doporučení členským státům, mezi jiným i k otázkám sociálního pojištění. Nejvýznamnější z těchto

úmluv byla Úmluva č.102 (1952), která upravovala minimální standardy sociálního zabezpečení.

Koncepce sociálněprávního státu po druhé světové válce vycházela z představy (viz výše Beveridge), že sociální reforma by měla reagovat na pět základních sociálních zel, za něž se považovaly:

- (i) potřeba (anglicky WANT),
- (ii) nemoc (anglicky DISEASE),
- (iii) nevědomost (anglicky IGNORANCE),
- (iv) zanedbanost (anglicky SQUALOR) a
- (v) nečinnost (anglicky IDLENESS).

Beveridgem navržený systém národního pojištění ve Velké Británii se vztahoval na všechny výdělečně činné i nečinné občany. Pro výdělečně nečinné byl dobrovolný. Poskytoval dávky při všech sociálních událostech spojených se zdravím, rodinou, stářím a nezaměstnaností. Dávky byly strukturovány a v základním systému byly poskytovány jen v minimálním jednotném rozsahu (flat-rate benefits). Byly spravovány národní pojišťovnou a financovány z pojistného, placeného jak občanem, tak jeho zaměstnavatelem, a garantovány státem. Realizace národního pojištění byla umožněna politikou plné zaměstnanosti, navrženou Keynesem. Tak vznikl model, který bychom mohli označit jako anglosaský.

Národní pojištění a státní zdravotní péče měly být oním nástrojem, kterým by Velká Británie po druhé světové válce pomohla svým občanům čelit nezaměstnanosti, nemocem a nouzi. Systém národní pomoci (sociální pomoc) měl doplňovat systém národního pojištění, poskytovat doplňkovou péči v nouzi a usilovat o likvidaci zanedbanosti. Nevědomosti měl stát čelit soustavou veřejnoprávního školství. Tak vznikla soustava nástrojů, jimiž se měla uskutečňovat anglická koncepce sociálněprávního státu.

V takto široce chápaném reformním snažení se zrcadlilo moderní pojetí nezadatelných lidských práv, které bylo záhy vyjádřeno v Deklaraci lidských práv OSN (1948). Stát je činěn odpovědným za ngramotnost, nezaměstnanost, nouzi, nemoc a sociální zanedbanost (sociální dezintegraci). občanů a je povinen ve spolupráci s občany, kteří se nacházejí v této situaci, usilovat o změnu nepříznivého stavu.

Tato koncepce se stala východiskem pro řadu poválečných sociálních reforem v Evropě. Byla základem pro anglosaský model sociálního zabezpečení. Je charakterizována:

- (i) univerzalitou osobního rozsahu,
- (ii) komplexností věcného rozsahu,
- (iii) přiměřeností dávek,
- (iv) zárukou výplat a reálného obsahu dávek,
- (v) unifikací financování a správy,
- (vi) účastí těch, jichž se systém týká.

Kritici Beveridgeovi vyčítají, že jím navržený systém nebyl zcela univerzální, neboť

rozlišoval mezi vdánými a nevdanými ženami. Kladl důraz na sociální politiku sloužící zachování nadřazenosti britského impéria.

Tento model inspiroval většinu skandinávských států a Nizozemsko, které také svou národní koncepci založily na státem zaručeném systému jednotných dávek, i když některé země (např. Dánsko) se lišily ve způsobu správy a financování. Byl vzorem i autorům naší poválečné reformy sociálního pojištění (národní pojištění, 1948). Inspiroval i obnovené Československo k přijetí zákona o národním pojištění (1948).

4.11 Neoliberalismus

Neoliberalismus vznikl v sedmdesátých letech tohoto století jako reakce na příliš štědrý „social welfare state“. Ekonomické a demografické změny porušily rovnováhu mezi těmi, kdo sociální dávky financují, a těmi, kdo je pobírají. Tato nerovnováha vyústila v teorii o krizi sociálního státu jako systému. Kvantitativní stránky fungování systému se zvyšovaly na známky selhání kvality sociálněprávního státu. Výraznou postavou reprezentující úsilí o redukci státních nákladů na sociální sféru je Margaret THATCHEROVÁ, bývalá konzervativní předsedkyně vlády ve Velké Británii.

V osmdesátých letech tohoto století sílily neoliberalistické tendence na celém světě. V souvislosti s rozvojem svobodného trhu usilovaly o výraznější odpovědnost každého občana za vlastní budoucnost a rodinu. Jejich zastánci (např. Světová banka a Mezinárodní měnový fond) se zasazovali o zvýraznění úlohy soukromého pojištění při zabezpečení občanů a o rozvoj soukromoprávních penzijních fondů, které stát negarantuje, jako doplňku základních systémů sociálního pojištění, ohrožených inflací (měřeno mírou náhrady posledních dosahovaných mezd). Legislativa pro zavedení takovýchto doplňkových penzijních fondů byla přijata v Maďarsku, České a Slovenské republice a v Albánii. Návrhy se připravují v Rusku, Pobaltských republikách a v Polsku.

Problém výše státních sociálních výdajů znovu nedávno nastolila vláda Jacquese CHIRACKA ve Francii a Helmuta KOHLA v Německu. Ve Francii, v Německu i v Itálii vyvolaly tyto návrhy protestní demonstrace.

V Latinské Americe (Chile začátkem osmdesátých let) se postupně vyvinuly soukromoprávní penzijní fondy, které převzaly povinnost sociálního pojištění. Dnes se tyto snahy hojně vyskytují v Latinské Americe (Peru, Argentina, Kolumbie) a v Asii (Singapur, Hongkong a další tzv. asijské tygři).

4.12 Sociální síť

Výsledkem neoliberalistické kritiky sociálního státu byla myšlenka sociální sítě. Po problémech se strukturálními reformami v Asii Světová banka přišla s teorií, že jedním z předpokladů úspěchu ekonomické reformy je včasné vytvoření sociální sítě, která by zmírnila sociální důsledky transformačních kroků a tím učinila ekonomickou reformu sociálně přijatelnější a politicky průchodnou.

Tyto myšlenky se staly opět aktuálními v souvislosti s rozpadem komunistického bloku. Např. v České republice se usiluje o rozvoj sociální sítě jako součásti reformních změn.

Základní myšlenkou koncepce sociální sítě je, že v reformním úsilí, jehož jádrem je snaha o strukturální změny, musí stát učinit nezbytná sociální opatření, aby zajistil ty občany, kteří budou ekonomickou transformací nejvíce postiženi a nemají sílu a schopnost postarat se sami o sebe (staří a invalidní, velké rodiny atp.). Požaduje se:

- (i) aktivní politika zaměstnanosti, neboť nejúčinnějším sociálně politickým opatřením je poskytnutí práce jako zdroje obživy,
- (ii) rozvoj sociálního pojištění s úměrným pojistným, placeným pojištěnci a jejich zaměstnavateli,
- (iii) pomoc ze státních prostředků těm, kdo nejsou zajištěni z prostředků sociálního pojištění.

Soubor sociálních opatření se tak stává nedílnou součástí ekonomické reformy. Zabezpečuje sociální mír, tlumí sociální napětí a činí tak reformu sociálně průchodnou.

5. O SUBJEKTECH SOCIÁLNÍ POLITIKY

Za subjekty sociální politiky, které své potřeby a zájmy prosazují svou sociální politikou, považujeme jen formalizované sociální systémy s definovanými strukturami a chováním.

5.1 Systémy jako nositelé sociální politiky

Sociální systémy vnímáme jako určitým způsobem uspořádané soustavy lidí (prvky systémů) a vztahy mezi nimi. Systémy svou sociální politiku zpravidla směřují ke změně či zabezpečení chodu svého nebo jiných sociálních systémů, tedy k zachování nebo změně věcně a časově vymezené struktury lidí, kteří jsou prvky těchto systémů, a soustavy vztahů mezi lidmi.

Systémy se dělí na:

- (i) neformální a
- (ii) formální.

Společné všem neformálním i formálním sociálním systémům je úsilí bránit své nebo jiné sociální zájmy, struktury a postoje, anebo své zájmy prosazovat, tj. získat pro ně podporu a nutit jiné sociální subjekty, aby je respektovaly.

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

Za formální systémy považujeme institucionalizované skupiny, které jsou formálně organizované, tj. uspořádané určitým, všem účastníkům známým a všemi účastníky přijatým způsobem, s viditelnými a formalizovanými strukturami. Tyto struktury jsou uspořádány hierarchicky a jednotliví lidé v nich mají přidělené (nebo zvolené), všemi respektované role. Ve formalizovaných strukturách existují normy, podle kterých se

jednotliví účastníci chovají. Formální systémy zpravidla prokazují určité sociálně politické úsilí něco prosazovat nebo bránit, činit nebo poskytovat. Toto sociálně politické úsilí může být smyslem jejich vzniku nebo jen prostředkem k dosažení jiných cílů. Avšak ať vznikly formální sociální systémy pro jakýkoliv cíl, vždy mají určitou sociální politiku, protože sociální systémy jsou systémy lidí, nikoliv věcí (technické systémy). I netečnost k sociálně politickým činnostem a institucím nebo jejich negace je druhem sociální politiky.

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

Nejvyšším stupněm formalizace systémů jsou formy ústavní a právní. Nejvyšším stupněm právní formalizace je stát, protože stát (prezident, parlament, vláda, soudy a samosprávné územní části) je vybaven mocí. Moc rozhoduje o státní sociální politice přijímáním zákonů, závazných pro všechny ostatní sociální subjekty, vytváří mechanismy pro jejich realizaci a organizuje přerozdělování k jejich financování. Proto se všechny ostatní subjekty snaží své sociálně politické cíle realizovat prostřednictvím státu. Proto také mnozí autoři směřují sociální politiku se státní sociální politikou a často mají tendenci ji personifikovat a fetišizovat.

Z toho, co bylo řečeno, však plyne, že sociální politiku má nejen stát, ale každý právní subjekt v něm působící. Tak lze oprávněně mluvit o sociální politice politických stran, odborů, zájmových a jiných nestátních organizací. Sociální zájmy těchto nestátních subjektů se mohou se státem ztotožňovat nebo rozcházet či soupeřit. Své sociální zájmy mohou nestátní organizace realizovat vlastní činností nebo nutit stát k určitým činnostem. Své vlastní činnosti mohou nestátní subjekty buď hradit z vlastních a darovaných zdrojů nebo, za určitých okolností, i ze státních zdrojů. Naopak, stát výkon své sociální politiky může svěřit i nestátním organizacím anebo přispět na jejich činnost.

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

Sociální systémy mají své struktury, normy chování a prostředí.

5.2 Sociální struktury

Každý formalizovaný sociální systém má své formální a neformální struktury. Pro naše potřeby za hlavní formální struktury považujeme:

- (i) struktury moci (hierarchická, ekonomická, donucovací atp.),
- (ii) struktury vlády (administrativní, správní, institucionální),
- (iii) struktury služby (procesní, činnostní, poskytovací atp.).

Každý formalizovaný subjekt má však i neformální struktury, které významně ovlivňují jeho sociální chování. Jsou to struktury přátelství, nenávisti, respektu atd. mezi příslušníky sociálního systému.

Každá struktura moci má své sociální záměry a své mechanismy tvorby a fungování. Mechanismy tvorby (formulování) sociální politiky umožňují střety zájmů a hledání výsledného kompromisu, který se bude považovat za společný a bude přijatelný pro většinu. Mechanismy fungování moci ovládají soustavy realizačních nástrojů.

Sociální struktury moci mohou být svou povahou despotické nebo demokratické. Povaha struktury moci určuje i povahu sociální politiky, která může být „přídělová“, kdy člověk je jen pasivní objekt, nebo „participativní“, kdy člověk je nejen objektem, ale chová se i jako subjekt sociální politiky.

5.3 Sociální kontrola a sociální normy

Míra demokratičnosti moci závisí na míře sociální kontroly moci zabudované do mechanismu tvorby a realizace moci. Sociální kontrola je vlastně mechanismus, který umožňuje přesvědčování, příkazy a tlaky, způsoby uznání a zavržení, volby a sankce atp., který vede strukturu moci v sociálním systému k respektování přijatých hodnot, norem a vzorů. Sociální kontrolou se tedy vynucuje určité chování mocenských struktur v sociálním systému. Nedostatek sociální kontroly umožňuje despotismus moci a vlády. I změny v sociální kontrole mohou být cílem sociální politiky.

Také sociální kontrola nad státní sociální politikou má svou neformální a formální podobu. Formální podobu dodávají sociální kontrole institucionalizované nástroje, jako jsou pravidelné volby, účast na správě, institucionalizovaný dohled a stíhání všech provinění a porušení přijatých sociálních norem. Jsou to nástroje sociální kontroly, souhrnně označované za sociální regulativy, které chápeme jako soubor pravidel (sociální normy), institucí a procesů k udržení řádného chodu systému a chování jedinců v něm.

V Evropě se v současné době i na stránkách odborného tisku diskutují otázky sociální kontroly v souvislosti s působením odborových organizací, se sociálním smírem a kolektivním vyjednáváním, což všechno jsou praktické aspekty sociální kontroly a prosazování sociálně politických cílů a zájmů.

Sociální normy mohou sahát od nejjednodušších (obyčejů), přes závažnější (mravy, konvence), vyšší (stanovy, řády, nařízení, instrukce atp.) až po nejvyšší (zákony a ústavy). Čím vyšší je forma sociální normy, tím intenzivnější je i forma jejího vynucování. Změna norem a forem jejich vynucování může také být cílem sociální politiky.

Zvláštní povahu mají mezinárodní normy jako např. Deklarace lidských práv, Deklarace práv dítěte. Tyto deklarace, ač s relativně nízkou právní závazností, mají obrovský vliv na sociální vědomí a chování, protože jsou prosazovány silnými mechanismy sociální kontroly.

5.4 Sociální chování

Sociální subjekty své sociální zájmy prosazují buď uvnitř seskupení, nebo navenek, vůči jiným subjektům a objektům (systémům nebo lidem). Svou sociální politikou sociální systém sleduje buď cíle vnítrusystémové (např. řešení sociálních zájmů členů), nebo mimosystémové (např. ovlivnění státní sociální politiky, pomoc bližnímu, který stojí mimo systém atp.).

Uvnitř sociálního systému jde často o soupeření o místo, neboť pozice a role v hierarchické struktuře dovoluje lépe nebo hůře prosazovat vlastní zájem. Toto soupeření je vlastně úsilím jednotlivých lidí o získání místa v systému, o změnu nebo ztrátu získaného místa.

Vně systému jde často o rozvoj, změnu nebo útlum jiných sociálních systémů tak, jak to nejlépe vyhovuje zájmům sociálního subjektu.

Sociálním chováním rozumíme:

- (i) postoje k vlastnímu či jiným sociálním systémům nebo k objektům sociální politiky a
- (ii) činnosti zpravidla směřující k zachování či změnám ve vlastním či v jiných sociálních systémech, tedy k chodu nebo ke změně osobně a věcně (formálně či neformálně), prostorově a časově ohraničené soustavy vztahů mezi lidmi, kteří jsou prvky těchto systémů.

Chování sociálního systému může mít povahu konvergující nebo divergující. Konvergující chování zpravidla vede k vývoji hierarchických, organizačních, činnostních

a jiných formálních i neformálních struktur. Posiluje vztahy porozumění, spolupráce (kooperace), sbližování (harmonizace) a sdružování (integrace). Divergující chování naopak posiluje nesnášlivost, antagonismy a celkově působí na struktury destruktivně, rozkladně.

Sociální postoj označuje ten znak systému a lidí v něm, který působí, že určité podněty mají tendenci vyvolávat za podobných okolností podobné motivy chování lidí. Jinými slovy, jde o vlastnost systému, která determinuje opakovatelnost motivů chování.

Sociální změnu chápeme v nejobecnějším slova smyslu jako:

- (i) sociální pohyb z jednoho stavu, jedné sociální podoby či polohy do jiného stavu, podoby či polohy,
- (ii) pohyb sociálního systému, sociálního jevu nebo struktury. Změna se může tedy týkat sociální struktury, sociálních norem, sociálního chování (aplikace norem) uvnitř systému i vůči jiným systémům.

Změny mohou být úmyslné, požadované, přímým výsledkem vynaloženého úsilí. Mohou také být očekávaným nebo neočekávaným vedlejším produktem úsilí, cíleného na jiné změny. Změny mohou být i nepřímým důsledkem, sekundárním efektem jiných změn, ať chtěným nebo nechtěným, očekávaným nebo neočekávaným. Typickým příkladem všech druhů sociálních změn jsou sociální důsledky ekonomických procesů a reforem.

Sociální systémy svým chováním mohou přispět k integraci nebo dezintegraci lidí ve vlastním nebo jiných systémech.

Chování systému může být spontánní, vědomé, programované či plánované. Toto chování je vždy motivováno zájmem a může být stimulováno vnitřními nebo vnějšími podněty.

Chování systému může být laické nebo profesionální. Při laickém chování vystupují do popředí spíše všeobecné politické ohledy. Při profesionálním chování vystupují do popředí ohledy odbornosti, tj. znalosti jevů a zákonitostí jejich vývoje. Při profesionálním chování jde o to vědět nejen jak, ale i proč a co lze očekávat jako výsledek.

5.5 Stát jako sociální systém

Nejsilnějším formalizovaným sociálním subjektem (seskupením lidí) je stát. Ten zaručuje občanům jejich lidská práva, deklarovaná ústavou. Právní rámec této záruky vymezuje parlament soustavou zákonů a za provádění těchto zákonů odpovídá vláda spolu s regionálními a obecními správními orgány.

Stát svou sociální politikou působí jako subjekt integrující sociální politiku ostatních subjektů k tomu určenými formálními mechanismy, jako jsou volby. Stát tedy pomo-

cí demokratických mechanismů, svým demokratickým fungováním, vyjadřuje zájmy širší, většinové veřejnosti. Od ostatních sociálních subjektů se stát liší svými formalizovanými rozhodovacími, realizačními, donucovacími a kontrolními mechanismy.

Rozhodovací mechanismy státu jsou volené orgány jako parlament, regionální samospráva (např. zemská, jako jsou země ve Spolkové republice Německo, nebo krajská jako v Itálii) a obecní zastupitelstva. Je to účinně fungující mechanismus, jak se většinové zájmy ve společnosti promítají do řídicích sfér.

Realizační (řídící) mechanismy zahrnují soustavu nástrojů právní, institucionální a finanční povahy. Vůči každému jinému sociálnímu subjektu stát používá všech nástrojů, které má:

- (i) právo,
- (ii) instituce a
- (iii) finance.

Právem stát něco sociálním subjektům zakazuje nebo přikazuje nebo je jinak omezuje nebo zvýhodňuje a stimuluje. Stanoví tak pravidla stejná pro všechny a tím vytváří podmínky pro „fair play“.

Prostřednictvím institucí, které vytváří k realizaci práva, stát něco dává nebo koná ve prospěch nebo v neprospěch jiných subjektů a objektů. Stát své instituce buď sám spravuje pomocí svého aparátu (byrokracie), nebo jejich správu svěřuje jiným subjektům.

Pokud správu svěřuje (deleguje), může tak činit:

- (i) tím, že pověří správou vlastních institucí jiný subjekt, nebo
- (ii) tím, že zaváže jiné subjekty, aby něco konaly nebo poskytovaly a vytvořily si k tomu své vlastní instituce.

Finance k realizaci své sociální politiky stát získává především vybíráním daní přímých (daně z příjmů obyvatel a právních subjektů) i nepřímých (z činností, jako např. daň z přidané hodnoty, clo, nebo z majetků, jako např. z nemovitosti, ze zvířat). Tím získává prostředky ke správě svých institucí i k financování institucí jiných subjektů, zřízených nebo provozovaných z jeho rozhodnutí, s jeho podporou nebo souhlasem. Stát může realizovat svou sociální politiku také daněmi, tím, že z určitých důvodů určitým subjektům daně upraví (zvýší nebo sníží). Např. uplatněním tzv. systému negativní daně stát může zvýhodňovat určité subjekty.

Donucovacími mechanismy stát donucuje všechny subjekty, podřízené jeho suverenitě, aby respektovaly právo a instituce a chovaly se požadovaným způsobem. Páteří donucovacích mechanismů demokratického státu jsou nezávislé soudy.

Cílem fungování státu je především vytvářet podmínky pro stabilitu a regulovat sociální klima, tlumením sociálního napětí a rozvojem sociálních činností stabilizovat

poměry ve společnosti tak, aby se sociální subjekty mohly plně rozvíjet a působit, realizovat svými silami své cíle. V tomto smyslu se také hovoří i o úkolu státu vytvořit podmínky pro sociální průchodnost ekonomických reforem, pro jejich akceptaci obyvatelstvem tím, že budou vytvořeny mechanismy pro vstřebání (absorpci) sociálních důsledků a průvodních jevů ekonomických reforem.

5.6 Obce jako sociální subjekty

Jak už bylo řečeno, stát je reprezentován jak ústředními orgány (parlamentem, vládou), tak regionální a obecní správou nebo samosprávou. V totalitních režimech je stát centralizován a úloha a postavení obcí jsou omezeny jen na funkci místních orgánů centrální správy. Demokratická správa je zpravidla založena na občanském principu, tj. na principu občanské samosprávy jednotlivých územních částí.

Obec je typickou a nejmenší samosprávnou jednotkou státu. Je významným subjektem státní sociální politiky. Má své vlastnictví. Stát může obci uložit, zpravidla zákonou cestou, aby něco pro své občany konala. V tom případě musí také zajistit financování takového konání. Stát obci poskytuje k tomu účelu určité prostředky buď přídělem ze státního rozpočtu, nebo tím, že jí svěří vybírání určité státní daně a umožní, aby si ponechala její výtěžek (např. daně z majetku, z půdy atp.).

Obec se však může sama rozhodnout, že něco poskytne nebo vykoná. Např. může být připravena zasáhnout, jestliže se některý z jejích občanů ocitne v těžké životní situaci. Stát může takovou činnost dotovat (grantem) nebo umožnit, aby obec mohla sama vybírat poplatky (např. z chovaného zvířectva atp.).

5.7 Nestátní organizace jako sociální subjekty

Do kategorie nestátních subjektů patří fyzické a právnické osoby (sdružení, hnutí, spolky, nadace, ale i podnikatelé, zaměstnavatelé) podnikatelského nebo nepodnikatelského (zájmová sdružení, nadace atp.) charakteru.

Podnikatelské subjekty, které zaměstnávají občany, zpravidla rozvíjejí sociální politiku vůči vlastním zaměstnancům (personální politika). Ta bývá především zaměřena na rozvoj potenciálu a motivaci zaměstnanců, zejména na otázky kvalifikace, zdraví, odměňování a sociálních podmínek. U větších podniků tuto činnost organizují a personální strategii rozvíjejí zvláštní specializované útvary (personální útvary). Zabývají se především osobní a mzdovou agendou, školením zaměstnanců, péčí o jejich rozvoj a o uspokojová-

ní jejich potřeb souvisejících se zaměstnáním. Vykonávají i činnosti směřující k pěstování pocitu sounáležitosti k firmě. Jako perspektivní počiny v personální strategii lze uvést uplatňování různých forem individuální péče o zaměstnance v podobě firemních služeb (např. nadstandardní zdravotní péče, penzijní připojištění, zaměstnanecké jízdné).

Sociální činnost a poskytování sociálních služeb může také být podnikatelským programem. V této souvislosti je třeba se zamyslet nad otázkou, zda je možné v sociální oblasti podnikat. Odpověď je prostá – ano. Podnikat znamená organizovat službu a to je v sociální oblasti vítané. Podnikat je možno jak bez zisku, jen s krytím mezd a nákladů, tak i se ziskem. Sociální služby pro stát nebo občany je možno vykonávat za úplatu a přitom dosahovat zisk. Sociální podstata je v tom, aby byly přístupné i těm, kteří na ně nemají peníze, tedy aby byly pro takové občany hrazené z jiných zdrojů.

Některé podnikatelské subjekty podporují (*sponzorují*) sociální činnosti i mimo vlastní systém dary nebo službami.

Občanská sdružení, nadace, zájmové a církevní organizace a podpůrné spolky patří mezi sociální subjekty, které po státu nejčastěji sledují cíl pomoci občanům. Jejich sociální programy jsou cílem, nikoliv jen prostředkem k dosažení jiných záměrů. Uskutečňují je a zisk přitom není hlavním cílem jejich snažení.

V demokraticky uspořádaném státě plní nestátní subjekty důležité role:

- (i) posilují povědomí občanské odpovědnosti, spoluodpovědnosti a solidarity při řešení konkrétních, místně a časově determinovaných sociálních problémů svých, svých bližních a sousedů, spoluobčanů či širěji – jiných lidí,
- (ii) prohlubují státní sociální politiku o etický kontext moderního občanství jako výrazu příslušnosti ke státu a spoluodpovědnosti za věci veřejné,
- (iii) zefektivňují sociální činnosti zvýšením jejich adresnosti a snižováním jejich nákladů.

Tím je dána hierarchie sociálních služeb:

podnikání se ziskem
podnikání bez zisku
provozování z vlastních zdrojů (nadace)
provozování ze státních zdrojů (grant)
provozování za stát či obec (smluvní)
provozování státem či obcí (služební)

Vzniká tak síť zařízení, která poskytují sociální služby podle finančních možností klienta a jeho rodiny, podle potřeby klienta a podle jeho vlastního úsilí. Stát bude přitom garantovat jen nezbytné minimum těm, kdo se o sebe nedokázali jakkoliv postarat. Podnikatelské služby budou především pro ty, kdo si je mohou zaplatit.

5.8 Mezinárodní organizace jako sociální subjekty

Mezinárodních institucí, které se zabývají sociální politikou v té či oné formě, je celá řada. Může jít o organizace mající světovou působnost (např. specializované organizace OSN jako je Mezinárodní organizace práce) nebo o organizace s regionální působností (jako např. Rada Evropy či Evropská unie). Může jít o organizace státního (vládního) charakteru (všechny mezinárodní organizace ze svazku OSN), nestátní (jako např. Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení sdružující sociální pojišťovny), příp. odborové (např. Mezinárodní konfederace svobodných odborů). Může jít o organizace působící v celé oblasti sociální politiky (Mezinárodní organizace práce) nebo o organizace zabývající se pouze některými z aspektů sociální politiky (Mezinárodní červený kříž, mezinárodní svazy invalidů, sociálních pracovníků atp.).

Tyto organizace jsou sdruženími států nebo nestátních organizací, která si berou za úkol především:

- (i) organizovat mezinárodní pomoc a mezistátní a meziregionální podporu jednotlivým státům, pokud o ni mají zájem a pokud pro řešení svých sociálních problémů nemají dosti účinných prostředků (pomoc při hladu, válce, zemětřesení, povodních atp.),
- (ii) harmonizovat sociálně politická úsilí jednotlivých států stanovením minimálních hladin sociální ochrany nebo doporučováním účinných realizačních postupů (úmluvy a doporučení Mezinárodní organizace práce, Rady Evropy atp.),
- (iii) vytvářet společné orgány pro realizaci celosvětové nebo regionální sociální politiky (např. Evropská unie),
- (iv) budovat světové nebo regionální kontrolní mechanismy na ochranu lidských nebo jiných práv (průmyslových, autorských, telekomunikačních atp.).

5.8.1 OSN a její agentury

K nejdůležitějším mezinárodním organizacím patří systém **Organizace spojených národů (OSN)**. OSN působí v sociální oblasti prostřednictvím Hospodářské a sociální rady OSN a zejména pak prostřednictvím Centra pro sociální rozvoj a humanitární záležitosti se sídlem ve Vídni. Toto centrum se zabývá sociální problematikou např. stárnoucího obyvatelstva, invalidů, žen, mládeže apod.; v návaznosti na něj působí i Evropské centrum OSN pro výzkum a vzdělávání v „social welfare“.

Sociálními aspekty se zabývá v rámci své širší činnosti řada specializovaných organizací OSN, jako např. Světová zdravotnická organizace nebo Mezinárodní organizace práce. Z mezinárodních organizací, vyvíjejících vedle svých dalších úkolů také činnost v celé sociální oblasti, lze ještě jmenovat **Mezinárodní banku pro obnovu a rozvoj (IBRD – International Bank for Reconstruction and Development**, stručně Světová banka – *World Bank*), která ve svých rozvojových programech klade velký důraz na rozvoj lidských zdrojů a na budování sociálních sítí pro změkčení sociálních důsledků a průvodních jevů ekonomických reforem a jiných programů strukturálních změn.

Jednou z nejvýznamnějších mezinárodních organizací na poli sociální ochrany je **Mezinárodní organizace práce (MOP)**, která byla založena v r. 1919 s cílem zlepšit pracovní podmínky a sociální zabezpečení ve světě. Její činnost zahrnuje širokou paletu problémů souvisejících se zaměstnáváním, odměňováním, přípravou na povolání apod., k nimž se řadí též sociální zabezpečení. Mezinárodní organizace práce je organizací tripartitní, což znamená, že na její činnosti se podílejí a jejími členy jsou vládní orgány (reprezentované většinou ministerstvy práce), odborové a zaměstnavatelské organizace. Nejvýznamnějšími orgány Mezinárodní organizace práce jsou Mezinárodní konference práce, která se schází každý rok v Ženevě, Správní rada a Sekretariát (Mezinárodní úřad práce) se sídlem v Ženevě. Hlavním posláním Mezinárodní organizace práce je formulování mezinárodních programů ke zlepšení pracovních a životních podmínek. Děje se tak zpravidla prostřednictvím mezinárodních úmluv (konvencí), příp. doporučení k řešení určitého problému, přijímaných Mezinárodní konferencí práce. Úmluva MOP obsahuje závazná kritéria pro přípravu národního zákonodárství v určité oblasti. Po přijetí úmluvy MOP Mezinárodní konference práce členské státy (kterých je v současné době více než 160) zváží, zda mohou danou úmluvu ratifikovat, či zda bude k její ratifikaci třeba provést příslušné změny v existujícím národním zákonodárství. Zdaleka ne každá úmluva může být ratifikována všemi členskými státy, ale i tak se stává vodítkem pro formulaci právních předpisů, aby v budoucnosti odpovídaly úmluvě.

5.8.2 Evropské struktury

Rada Evropy je mezinárodní evropská instituce, která sdružuje evropské země, jež splňují některá kritéria (např. usilují o jednotu Evropy, o ochranu parlamentní demokracie, o dodržování lidských práv, o zlepšování životních podmínek a respektování lidských hodnot). Podle svého statutu se zabývá všemi oblastmi života s výjimkou bezpečnosti států. Tím získala ústřední postavení mezi evropskými mezinárodními organizacemi.

Radu Evropy řídí tyto orgány:

- (i) ministerský výbor,
- (ii) parlamentní shromáždění (parlament),
- (iii) generální tajemník, volený parlamentním shromážděním na 5 let.

Parlamentní shromáždění má funkci poradní. Jeho členové nejsou voleni, ale jmenováni parlamenty svých států.

Na půdě Rady Evropy se uzavírají konvence nebo dílčí ujednání, tedy mezinárodní smlouvy, které však jsou pro členské státy závazné až po ratifikaci. Ze základních mezinárodních úmluv v sociální oblasti přijatých Radou Evropy lze jmenovat:

- (i) Prozatímní evropskou dohodu o systémech sociálního zabezpečení (1953),
- (ii) Evropskou konvenci o lidských právech (1961),
- (iii) Evropskou úmluvu o sociálním zabezpečení (1972),
- (iv) Evropský kodex sociálního zabezpečení (1990).

Za 40 let své činnosti Rada Evropy přijala na 130 konvencí, které z velké části zlepšovaly každodenní život v oblasti sociálních práv, ochrany zdraví, právní jistoty, vzdělávání a kultury, životního prostředí atp.

Pro občany nabývají cíle Rady Evropy konkrétní formy. Úmluvy:

- (i) dovolují jednotlivci povolát svou vládu k odpovědnosti před mezinárodní soud pro lidská práva ve Štrasburku a
- (ii) zaručují jim dodržování jednotlivých svobod.

Další důležitou mezinárodní organizací evropského prostoru je **Evropská unie** (dříve Evropské společenství). Vznikla v padesátých letech z některých pozdějších členů Rady Evropy z iniciativy šesti států. Cílem bylo dosáhnout užší hospodářské integrace pomocí nadnárodních institucí. Postupně vznikly: Evropské společenství uhlí a oceli (1950), Evropské hospodářské společenství (EHS) (1957) a Euratom (1957). Jejich orgány byly v r. 1967 spojeny v Evropské společenství.

Evropská unie má:

- (i) Parlament, který je od r. 1979 volen přímými volbami v jednotlivých státech,
- (ii) Ministerskou radu jako rozhodující orgán a
- (iii) Komisi nezávislou na členských státech.

Ministerská rada na návrh Komise vydává nařízení, která vlády členských zemí musí bez prodlení provést.

Evropská unie pracuje v jazycích členských států, zatímco Rada Evropy jen ve francouzštině a angličtině. Němčina, italština, španělština a holandština jsou rovněž pracovními jazyky Evropské unie.

Soud Evropské unie a Statistický úřad sídlí v Lucemburku.

Evropská unie sleduje jiné cíle než Rada Evropy, ale nyní stále více proniká i do oblastí, kterými se zabývá Rada Evropy. Původně měla Římská smlouva (25. března 1957) docílit evropskou integraci v hospodářské a finanční oblasti. Jednotný evropský akt podepsaný v r. 1986 směřuje k:

- (i) vytvoření hospodářské a měnové unie a

- (ii) harmonizaci zákonodárství v hospodářské, sociální a politické oblasti, v oblasti životního prostředí.

Rada Evropy napomáhá Evropské unii při harmonizaci zákonodárství. Vztahy mezi oběma institucemi se utvářejí na nových základech a jsou stále intenzivnější. Komise Evropské unie má nyní možnost stát se smluvním partnerem konvence Rady Evropy. Komplexnost vztahů mezi Radou Evropy a Evropskou unií ukázaly rozhovory o sociální ochraně na evropské úrovni.

5.8.3 Světové nestátní organizace

Důležitou mezinárodní organizací specializovanou na sociální zabezpečení je **Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení (MASZ)**, založená v r. 1927 s cílem chránit, zlepšovat a rozvíjet sociální zabezpečení v celém světě prostřednictvím mezinárodní spolupráce. K dosažení tohoto cíle vyvíjí MASZ činnost zejména v těchto směrech:

- (i) organizace mezinárodních odborných jednání, diskusí, seminářů a výukových kursů o sociálním zabezpečení,
- (ii) výměna informací a zkušeností, jejich srovnávání a vzájemná pomoc mezi členskými organizacemi,
- (iii) výzkum v otázkách sociálního zabezpečení,
- (iv) publikační činnost a dokumentace sociálního zabezpečení ve světě,
- (v) spolupráce s jinými mezinárodními organizacemi na poli sociálního zabezpečení.

MASZ sdružuje nositele sociálního pojištění nebo sociálního zabezpečení z celého světa a je svou podstatou nevládní organizací; jejími členy mohou být instituce na vládách více či méně nezávislé (pojišťovny, fondy apod.), stejně tak jako vládní orgány (např. ministerstva), pokud ve své zemi spravují sociální zabezpečení.

Kromě MASZ existuje celá řada dalších nevládních organizací sdružujících:

- (i) nevládní organizace, např. organizace omezující svou činnost pouze na některé aspekty sociálního zabezpečení (Mezinárodní asociace mutualit nebo Mezinárodní sdružení sociálních škol,
- (ii) profesní organizace, např. Mezinárodní sdružení sociálních pracovníků,
- (iii) církevní sociální instituce,
- (iv) mezinárodní odborové ústředny a jejich sociálně politické orgány.

Tento výčet není úplný. S rozvojem telekomunikací a zkracováním vzdáleností a s velkým nárůstem obyvatelstva dochází ke zmezinárodnění lidských problémů a vytváří se tlak na stabilitu ve světě. Význam integračních snah byl patrnější po dvou světových válkách, které dokázaly, že vážné sociální a politické problémy už ztratily svou národní omezenost a internacionalizují se. Proto roste i význam mezinárodní snahy řešit je ve vzájemném porozumění a roste i počet mezinárodních organizací.

6. O OBJEKTECH V SOCIÁLNÍ POLITICE

Za objekt sociální politiky považujeme ty, k nimž tato politika směřuje a kdo z ní má prospěch. Jsou jimi skupiny osob nebo jednotlivci.

Objekt sociální politiky je pojem odlišný od předmětu sociální politiky. Předmět je to, co pro objekt činím, objektu poskytuji.

6.1 Skupiny

Jakmile se sociální ochrana ve společnosti konstituovala jako právo, bylo toto právo vždy určeno buď všem (univerzálně) nebo jen někomu (selektivně).

Univerzálně bylo toto právo poskytováno až po druhé světové válce v systémech národního pojištění (Velká Británie) nebo v systémech státní podpory (skandinávské země).

Starší právní úpravy poskytovaly tato práva selektivně, nejčastěji podle:

- (i) statusu zaměstnavatele (státní zaměstnanci),
- (ii) profese (horníci, bankovní úředníci atp.),
- (iii) kritéria „manuálně /nemanuálně pracující zaměstnatec“ (dělníci/úředníci),
- (iv) druhu výdělečné činnosti (zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné),
- (v) odvětví národního hospodářství (průmysl, zemědělství atp.)

Členové skupin jsou zpravidla identifikováni právním poměrem (pracovní smlouvou atp.) a příslušností k systému (příhláškou).

V sociální pomoci bývají skupiny identifikovány druhem potřeby, která se má uspokojit (bezmocnost, nemoc, osiření atp.).

Některé sociální systémy zavedly jiná kritéria selekce jako např. příslušnost k rase (bývalé segregační zákony v Jihoafrické republice nebo Norimberské zákony ve fašis-

tickém Německu atp.). Takové definice jsou v rozporu s lidskými právy a jsou mezinárodním společenstvím odsuzovány.

Skupina může být objektem sociální činnosti, ale také jejím subjektem. V autokracích a totalitních režimech skupiny zpravidla bývají jen příjemci toho, co jim vládcí v systému přidělí, tedy pasivními objekty sociální politiky. V literatuře se tento přístup označuje jako „obšťastňování“ či „přidělování“, za něj příjemce má projevit „vděčnost“ a cítit se „šťastným“.

Demokratické sociální systémy se vyznačují skupinovou autonomií, kdy objekty sociální politiky mají určitý vliv na fungování sociálního systému a jeho sociální politiku, tedy kromě toho, že jsou objektem, mají i některá práva subjektů. Tento stav se označuje jako „participativní“ nebo „autonomní“. Participace neboli „účast“ může být nejrozumnější – na rozhodování, na správě a na financování.

6.2 Jednotlivci

Jednotlivec je objektem sociální politiky buď pro svou účast v systému (přihlásil se, je formálně členem, platil příspěvky, např. na pojištění nebo připojištění atp.), nebo pro svou potřebu (je chudý, nemajetný, nemocný, sirotek atp.).

V demokraticky pojímané sociální politice má zpravidla občan dvojí roli – je prvkem sociálních systémů a skrze ně ovlivňuje jejich sociální politiku. Občan zpravidla je i objektem sociálně politických zájmů sociálních subjektů, jejich úsilí a činností. Člověk je objektem sociálně politického snažení v tom smyslu, že koneckonců je příjemcem či uživatelem všeho sociálně politického snažení, je tím, kdo z něho získává nebo jím ztrácí.

Objektem státní a obecní sociální politiky jsou tedy její uživatelé či zákazníci, ti, kdo sociální politiku pocítují „na své kůži“, tj. ti, kdo jsou touto sociální politikou nějakým způsobem chráněni, řízeni, omezováni, stimulováni apod. Budeme se jimi zabývat později, podle jednotlivých velkých sociálních skupin (rodiny, děti, staří lidé, invalidé apod.).

Člověk jako objekt úsilí sociálně politických systémů jimi může být opečováván, nebo stimulován k zachování svých lidských rolí. V prvním případě hovoříme o statické, pasivní péči, která, je-li nepřiměřeně veliká, může člověka „uvěznit“. Může se pro něj stát „sociální pastí“, odzbrojující jakoukoli jeho snahu o zachování jeho lidských, občanských a profesionálních rolí, resp. o reintegraci do normálního života.

Ve druhém případě hovoříme o aktivizující roli státní či obecní sociální politiky,

kteří vytváří podmínky pro setrvání nebo navrácení občana do plnohodnotného života, pro zachování nebo znovunabytí jeho lidských funkcí a občanských a profesionálních rolí. V tomto případě sociální instituce jen podporují vlastní úsilí člověka. Teprve a pouze v případech, kdy veškeré vlastní úsilí z objektivních (zdravotních atp.) důvodů selže, nastupuje péče nahrazující vlastní úsilí člověka úsilím jiných o jeho zachování.

Při rozvoji aktivního a aktivizujícího úsilí se subjekt sociální činnosti pokouší zapojit člověka-klienta do procesu rozhodování o způsobech a rozsahu sociální ochrany. Toto úsilí vede k obohacení vztahu mezi sociálním subjektem a klientem. Vztah subjekt – objekt je doplněn o vztah subjekt – subjekt. Klient je nejen uživatelem plodů sociálního úsilí, ale v rámci vymezeném subjektem spolurozhoduje také o užití jeho výsledků co do formy a obsahu.

7. O CÍLECH SOCIÁLNÍ POLITIKY

Každý sociální subjekt má svou sociální politiku. Uplatňuje ji někdy vědomě a dobrovolně, jindy i z donucení nebo ze strachu. Např. některá sociální opatření se připisují obavám středních vrstev společnosti z epidemie (v Anglii hygienické předpisy z konce 19. století) nebo pudu sebezáchovy v době sociálních tlaků (Bismarckova politika proti socialistům označovaná jako politika „biče a cukrátky“).

Sociální politika může být cílová nebo instrumentální. Jsou-li sociální cíle a zájmy důvodem vzniku sociálního subjektu nebo smyslem jeho existence, hovoříme o cílové sociální politice. Jsou-li cíle subjektu jiné a jeho sociálně politické zájmy jsou jen prostředkem k jejich dosažení, hovoříme o instrumentální povaze sociální politiky.

Každý subjekt sleduje sociální politikou své zájmy a cíle, ať už jde o cíle konečné nebo instrumentální. Proto hovořit o cílech sociální politiky „o sobě“ (*per se*) by bylo nepochopením věci a fetišizací nebo personifikací sociální politiky.

Sociálně politické cíle každého subjektu se vyvíjejí a mění v čase podle změny zájmů subjektu nebo podle změn sociálního prostředí, ve kterém působí. Sociální prostředí má své podmínky (přírodní, technické, ekonomické, politické) a své klima (vzájemný vztah sociálních subjektů v daném sociálním čase).

Sociálně politické subjekty usilují o uplatnění svých zájmů. Výslednici tohoto snažení lze pak v obecném slova smyslu považovat za převažující sociálně politické zájmy a cíle doby. V každé době se většina subjektů v základních cílech shoduje. Tato shoda podmiňuje formulaci obecnějších sociálně politických cílů státu (vladaře). V demokratickém státě sociální subjekty soupeří o prosazení svých zájmů. Mechanismy voleb a sociální kontroly jim umožňují nalézt „většinový názor“, který se stává státní (obecní) sociální politikou. Ta se od ostatních odlišuje tím, že je vybavena mocí a účinnými prostředky (právo, peníze, instituce) pro uskutečnění a prosazení (vynucení) svých politických cílů.

V této kapitole budeme hovořit o těchto obecnějších sociálně politických cílech, které dominovaly v jednotlivých obdobích vývoje evropské civilizace.

Cíle sociální politiky jsou společensky a historicky podmíněné. Nejčastěji reagují na potřeby a vyjadřují zájmy příslušníků společensky slabších vrstev, kteří se organizovali a vyvinuli politický tlak, ovšem za předpokladu, že uspokojení těchto potřeb je přijatelné i pro vrstvy společensky silnější (mocnější, bohatší, vlivnější). V každé historické době jsou tedy sociálně politické cíle výsledkem kompromisu při řešení sociálních potřeb a zájmů. V tom smyslu jsou dobově podmíněné.

Postupné změny obecných sociálně politických cílů v jednotlivých obdobích je možno zobecnit. Můžeme hovořit o vývoji od pomoci člověku přes povinnost státu až po právo občana. V současnosti se stala míra realizace lidských práv měřítkem hodnocení jednotlivých sociálně politických cílů.

7.1 O pomoci

Na počátku byla pomoc. Pomoc je charakterizována tím, že někdo jinému něco poskytne, nebo pro něho něco vykoná. Cílem pomoci je uspokojit individuální potřebu podle představ toho, kdo pomáhá.

Každé společenské uskupení v každé době muselo řešit problém svých sociálně potřebných příslušníků, protože ve větších počtech představovali hrozbu jeho fungování. Bouře chudých a drancování majetků provázely celé období psaných dějin civilizovaného lidstva. Přitom subjekt a forma protestu se měnily podle změn příčin a rozsahu pauperizace.

Způsoby vypořádání s nouzí byly různé podle toho, kdo nuzoval – zda otrok, poddaný nebo svobodný člověk. Podle toho se vyvíjely i formy řešení – od Solónových reforem v Řecku, které řešily i dlužní otroctví, až po obcí poskytovanou pomoc těm, kdo k ní měli domovské právo v 19. století.

Evropská civilizace na této cestě mnohokrát změnila cíle své sociální politiky. Pomoc jako postoj a přístup je už výsledkem určité úrovně civilizačního vývoje. Zprvu byli nemocní otroci zabíjeni a zdravotně poškození shazováni ze skály (Sparta) nebo posíláni navždy do lesů (Slované). Zákaz svěvolného usmrcování a jeho nahrazení institutem pomoci lze již označit za první velký posun v sociálně politických přístupech.

Monoteistická náboženství oslovovala především „obecný lid“. Proto je více než pochopitelné, že blaho v posmrtném životě u chudých podmiňovala poslušností a pokorou, u bohatých dobročinností. Katolická církev zakládala řády, chudobince a organizovala pomoc chudým ve svých farnostech.

7.2 O povinnosti

Trvalo celé tisíciletí, než byla dobročinnost vystřídána povinností obcí a státu starat se o zbídačené a nuzující občany. Kvalitativní změna spočívá v tom, že koncepce „můžeš pomoci“ je nahrazena koncepcí „musíš pomoci“. Definuje se však stále jen povinný subjekt, nikoliv oprávnění člověka.

První nesmělý krok na této cestě učinili v raném středověku Karlovci ve francké říši. Pod vlivem církevní filantropie a na výzvy papeže nejenže zakázali usmrcování chudých, ale vyhlásili i povinnost pána starat se o nemocné a práce neschopné.

Postupně všechny evropské státy vzaly na sebe povinnost postarat se o chudé. Nejvyspělejší státy se v současnosti nejen obecně zavazují pečovat o chudé, ale stanoví také hranici, pod kterou je občan považován za chudého. Tím doplnily svou povinnost o právo občana na pomoc. Ani tento další kvalitativní krok ve vývoji cílů sociální politiky nebyl jednoduchý a trvalo mnoho staletí, než zobecněl.

7.3 O lidských právech

Teprve v tomto století státy uznaly, že občan má právo na lidsky důstojný život. Nová kvalita je v tom, že místo definování formy a obsahu povinnosti státu (obce) se vychází z přirozeného práva člověka, které stát musí uspokojovat (prvotní je potřeba člověka, forma a obsah pomoci jsou druhotné).

7.3.1. Geneze

Dějiny Evropy jsou i dějinami úsilí o právo člověka na důstojnou existenci, dějinami úsilí o to, aby člověk měl subjektivní práva, která musí respektovat ostatní občané a stát. Z daru se stává nárok. Tato cesta byla velmi dlouhá a obtížná. Milníky na ní byla řada důležitých deklarací.

Za první deklaraci těchto lidských práv se považuje biblické desatero. Prohlášením imperativu „*nezabiješ*“ za božský příkaz bylo uznáno právo člověka na život.

Aristotelovo pojednání o spravedlnosti a ctnosti vymezilo první ideový rámec pro rozvoj přirozených lidských práv.

Mravní příkazy však musely nabýt formy práva objektivního i subjektivního. Objektivním právem (pozitivní právo) jsou zákony a nařízení (právní řád). Jako subjektivní

právo jsou pak označována práva a povinnosti jednotlivých občanů, která jim objektivní právo poskytuje, zaručuje (garantuje) a vymáhá (sankcionuje).

Práva poddaných poprvé uznal anglický král Jindřich I. (1100–1135). Tento syn normandského dobyvatele zaručil anglosaským baronům, že bude ctít práva a platné obyčeje poddaných, aby si u nich zajistil podporu svých výbojů. Prohlášení Jindřicha I. bylo podnětem pro vyhlášení *Magny Charty Libertatum* (1215, Anglie) Janem Bezzemkem, vynucené šlechtou po králově porážce u Bouviny (1204, Francie). Na základě *Magny Charty* bylo povoleno ustavit sněm složený ze zástupců šlechty a Londýna, kterému příslušelo potvrdit daně. Král měl ctít staré zákony a svobody šlechty. Tato listina však měla mnohem větší význam – vyhlásila princip vlády práva. Tím, že nadřadila zákon vůli panovníka, se vlastně stala prvním krokem k uznání přirozených práv člověka a omezení královského absolutismu. „*Existují státní zákony, existují práva, která náleží obci. Král je musí respektovat. Jestli je poruší, končí závazek oddanosti a poddaní mají právo se vzbouřit.*“ A druhá zásada, která otevřela cestu svobodám – „*Žádné zdanění bez zastoupení.*“

Pro další vývoj byly důležité traktáty holandského právníka Hugo Grotia, vlastním jménem „*de Groot*“ (1583–1645), který první formuloval přirozená práva člověka ve svých spisech *Mare Liberum* (1609) a *De Iure Belli ac Pacis* (1625). Těmito spisy bojoval proti libovůli vládců a připravil cestu dalšímu vývoji.

Vývoj dále ovlivnili tři muži: Thomas Hobbes (1588–1679, Anglie), Jean Jacques Rousseau (1712–1778, Francie) a Immanuel Kant (1724–1804, Německo). První odmítal vrchnost a deklaroval přirozené právo člověka na svobodu, druhý formuloval ideu o společenské smlouvě (přirozená práva a svobody občana), třetí ideje práva (spravedlnost, svoboda, rovnost před zákonem).

Milníkem na cestě k uznání lidských práv byl další důležitý zákon *Habeas Corpus Act* (1679, Anglie). Předcházel mu soubor zákonů (*Acts of Enclosure*), kterými parlament vyloučil rolníky z politického života. Zákon *Habeas Corpus* chránil osobní svobodu občanů před soudem, zejména před svévolným uvězněním. Vymezil hranice mezi despotskou vládou a svobodným režimem. Člověk získal právo na řádný soud. Dalšími důležitými mezníky na cestě ke svobodě byly reformy Viléma Oranžského (1689–1702, Anglie), který formuloval práva parlamentu (*Bill of Rights*, 1689) a svobodu vyznání (toleranční zákon, 1689).

Důležitým krokem byla také Virginská deklarace (1775, Amerika), kterou George Washington vyhlásil právo člověka účastnit se věcí veřejných. Deklarace se stala základem přirozených práv politických. Byla významným příspěvkem k vyhlášení nezávislosti amerických osad (1776) a vytvoření USA.

Všechny tyto proudy vyústily v revoluční Francii, kde roku 1789 Národní shromáždění vyhlásilo Deklaraci lidských práv. Jakobínský Konvent ji ještě doplnil o práva sociální (1794).

Trvalo ještě plných sto padesát let, než byla na zasedání OSN (1948) vyhlášena Všeobecná deklarace lidských práv.

Pod vlivem této Deklarace Rada Evropy přijala Sociální chartu (1961), která doplňuje a konkretizuje sociální práva.

Všeobecná deklarace lidských práv byla jen politickým dokumentem. K vytvoření soustavy mezinárodněprávních závazků na poli lidských práv došlo teprve v roce 1966. Tehdy OSN přijala dva pakty o lidských právech, které jsou ratifikovatelné a mají tudíž podobu závazného mezinárodního dokumentu, vymahatelného obvyklými mezinárodněprávními sankcemi. Pod tlakem zejména SSSR a jeho spojenců byly vypracovány pakty dva:

- (i) o ekonomických, sociálních a kulturních právech a
- (ii) o občanských a politických právech.

Tím byla umožněna oddělená ratifikace obou paktů. Tehdejší ČSSR ratifikovala oba pakty a uveřejnila je ve Sbírce zákonů (120/1976). Podle Ústavní listiny základních práv a svobod, přijaté Federálním shromážděním (1991), se staly součástí našeho právního řádu.

S myšlenkou písemného vyjádření lidských práv, které definuje vztah „člověk – občan – stát“, přišel prezident USA Franklin Delano Roosevelt. Vyslovil ji v Atlantě při příležitosti vzniku OSN (1944). Po jeho smrti se její realizace ujala jeho manželka Eleanor Rooseveltová, která jako předsedkyně příslušného výboru OSN ji dovedla až k přijetí Všeobecné deklarace lidských práv v roce 1948.

Proces mezinárodněprávní kodifikace lidských práv dovršilo přijetí řady dalších dokumentů. OSN přijala Deklaraci o právech dítěte (1959) a Úmluvu o právech dítěte (1989). Rada Evropy přijala Sociální chartu (1961). Evropská Unie rovněž přijala Sociální chartu (1989), která je směnicí také pro země usilující o přijetí do tohoto svazku.

7.3.2. Všeobecná deklarace lidských práv (1948)

Všeobecná deklarace lidských práv vychází z koncepce přirozených lidských práv. Je definicí toho, co člověku musí náležet, aby se mohl plně realizovat ve společnosti. Tato práva souvisejí s jeho lidskou existencí, s jeho právem projevovat se jako osobnost a s jeho právem na důstojný život. Těmto právům odpovídá povinnost státu vytvořit podmínky pro jejich naplnění.

Základním právem člověka je právo na život. K tomu, aby mohl své právo realizovat, musí společnost:

- (i) jeho život chránit (ve vazbě člověk – občan – stát) a
- (ii) poskytnout mu podmínky pro důstojný život.

Tato filozofická konstrukce je osnovou celé struktury základních lidských práv.

Tato struktura se skládá z práv:

- (i) občanských (člověk – občan) a
- (ii) politických (občan – stát),
- (iii) hospodářských (ekonomická práva) a
- (iv) sociálních (sociální práva) a
- (v) práva na vzdělání a kulturní prostor (kulturní práva).

Osobnost člověka je determinována biogenními, psychogenními a sociogenními faktory. Pro to, aby člověk mohl existovat jako sociální bytost, potřebuje hospodářské podmínky. Proto nestačí jen práva občanská a politická, ale člověk potřebuje i sociální a hospodářské podmínky pro svou existenci. Ke své realizaci potřebuje i vzdělání.

7.3.2.1 Občanská práva

Občanská práva zaručují člověku:

- (i) život,
- (ii) rovnost,
- (iii) svobodu,
- (iv) ochranu osobnosti,
- (v) soukromí.

Výchozí premisou Všeobecné deklarace lidských práv je, že všichni lidé se rodí svobodní a sobě rovní co do důstojnosti a práv (článek 1).

Právo na život a osobní svobodu a na bezpečnost je zaručeno každému (článek 3). Nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví (článek 4). Nikdo nesmí být mučen (článek 5).

Rovnost před zákonem je zaručena všem (článek 7). Každý má právo na to, aby mu soudy poskytly ochranu (článek 8). Nikdo nesmí být svévolně zatčen (článek 9). Každý má úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem (článek 10.)

Všechna práva a svobody stanovené v Deklaraci jsou každému zaručeny bez jakékoliv diskriminace (článek 2). Člověk především nesmí být diskriminován pro svou rasu, barvu pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické přesvědčení nebo jiné smýšlení, sociální původ, majetek, rod nebo jiné postavení. Žádný rozdíl nebude dále činěn z důvodu politického, právního nebo mezinárodního postavení země nebo území, k němuž občan přísluší.

Ochrana osobnosti je zaručena článkem 6. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, považuje se za nevinného, dokud není zákonným postupem prokázána jeho vina. Nikdo nesmí být odsouzen pro čin nebo opomenutí, které v době, kdy byly spáchány, nebyly trestné (článek 11).

Soukromí člověka je zaručeno ve dvou směrech. Nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence ani útokům na svou čest a pověst (článek 12). Muži a ženy, jakmile dosáhnou zletilosti, mají právo svobodně uzavřít sňatek. Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má nárok na ochranu ze strany společnosti (článek 16).

7.3.2.2 Politická práva

Politická práva jsou založena na myšlence, že základem vládní moci je vůle lidu (článek 21). Aby se každý mohl podílet na politické moci, má právo zúčastnit se vlády buď přímo, nebo prostřednictvím svobodně zvolených zástupců, jakož i za rovných podmínek vstoupit do služeb své země. Článek 21 také stanoví obecné podmínky, kdy jsou volby považovány za řádné a svobodné.

Politická práva člověku zaručují možnost chovat se jako občan v demokratické společnosti. Patří k nim:

- (i) právo být občanem státu,
- (ii) svoboda být osobností,
- (iii) právo sdružovat se, aby mohl hájit své zájmy, a
- (iv) právo svobodně se pohybovat.

Státní příslušnost je zaručena všem. Každý má právo na státní příslušnost. Nikdo nesmí být této příslušnosti svévolně zbaven (článek 15).

Svoboda osobnosti je dána tím, že každý má právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství (článek 18), na svobodu přesvědčení a projevu, na rozšiřování informace a myšlenky (článek 19).

Právo sdružování je dáno tím, že na jedné straně je každému zaručena svoboda pokojného shromažďování a sdružování a na druhé straně nikdo nesmí být nucen, aby byl členem nějakého sdružení (článek 20).

Svoboda volného pohybu je zaručena každému (článek 13). Každý má právo opustit kteroukoli zemi, jakož i právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích, pokud není jeho stíhání skutečně odůvodněné (článek 14).

7.3.2.3 Ekonomická práva

Ekonomická práva jsou dvě:

- (i) vlastnit majetek (článek 17) a
- (ii) právo na práci (článek 23).

Každý má právo vlastnit majetek a nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku.

Právo na práci zahrnuje svobodnou volbu zaměstnání, právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na odpočinek (článek 24).

Každý má také nárok na stejný plat za stejnou práci a na spravedlivou odměnu. Každý se může sdružovat k zajištění svých práv a zakládat si odborové organizace (článek 24). Nezajištění práva na práci je důvodem pro ochranu proti nezaměstnanosti.

7.3.2.4 Sociální práva

Na sociální práva lze pohlížet dvojím způsobem. Buď jsou všechna práva související s právem na práci považována za práva sociální, nebo je skupina sociálních práv omezována jen na práva zabezpečující člověku náhradní příjmy, tedy na právo na sociální zabezpečení (článek 22).

Pokud člověk nemůže získat prostředky pro svou obživu vlastní prací nebo majetkem, má právo na takovou životní úroveň, která mu zajistí jeho zdraví a pohodu a zdraví a pohodu jeho rodiny (článek 25).

Mateřství a dětství mají nárok na zvláštní ochranu a pomoc (článek 25).

O sociálních právech viz samostatný exkurs.

7.3.2.5 Kulturní práva

Kulturní práva zahrnují:

- (i) právo na vzdělání (článek 26),
- (ii) právo účastnit se kulturního života (článek 27) a
- (iii) právo na ochranu morálních a materiálních zájmů, vědecké a literární nebo umělecké tvorby.

Vzdělání má směřovat k plnému rozvoji lidské osobnosti.

7.3.2.6 Povinnosti občanů

Práva jednoho občana končí tam, kde začínají práva jiného občana. Z toho plyne povinnost respektovat práva jiných. Každý je podroben takovým omezením, jež stanoví zákon výhradně za tím účelem, aby bylo zajištěno a uznáváno právo ostatních a vyhověno spravedlivým požadavkům morálky, veřejného pořádku a obecného blaha v demokratické společnosti (článek 29).

7.3.2.7 Zajištění lidských práv

Každý má právo na to, aby vládl takový sociální a mezinárodní řád, ve kterém by práva a svobody stanovené v Deklaraci byly plně uplatněny (článek 28).

7.3.3 Mezinárodní pakty o lidských právech

Všeobecná deklarace lidských práv je politickou deklarací. Členské státy OSN se proto okamžitě po jejím přijetí začaly zabývat myšlenkou vykonatelnosti lidských práv a kontroly jejich dodržování.

Všeobecná deklarace lidských práv byla produktem své doby. Bouřlivý proces osvožování národů, zejména afrických v šedesátých letech, dal za pravdu kritikům, kteří zdůrazňovali, že uspokojení práv člověka je podmíněno nejen jeho sociální emancipací, nýbrž i emancipací národa, k němuž patří. Jestliže národ nemůže svobodně vykonávat svá práva hospodářská, sociální a kulturní, je výkon těchto práv jeho příslušníky iluzorní.

V tomto směru jsou pakty o ekonomických, sociálních a kulturních právech a o občanských a politických právech z roku 1966 důstojným završením Deklarace lidských práv. Rozšiřují práva člověka o právo národů na sebeurčení, tj. o právo svobodně určovat svůj politický statut a svobodně se hospodářsky, sociálně a kulturně rozvíjet. Velmi podstatnou náležitostí suverenity národa je právo na svobodné nakládání s přírodním bohatstvím a zdroji pro vlastní cíle. Právu národa odpovídá povinnost všech států, které pakty ratifikují, plně respektovat a podporovat práva jiných národů na sebeurčení v souladu s ustanoveními Charty OSN.

V mezinárodních paktech byly zavedeny tři druhy kontrol:

- (i) zprávy,
- (ii) stížnosti,
- (iii) individuální stížnosti.

Každý stát, který pakt ratifikoval, je povinen předkládat OSN zprávy o přijatých právních opatřeních a o legislativním pokroku dosaženém při realizaci lidských práv. Po prozkoumání předložených zpráv mohou příslušné orgány vydat doporučení obecné povahy ke zlepšení realizace lidských práv.

Každý stát může podat stížnost na jiný stát, kdykoliv se domnívá, že tento druhý stát porušuje lidská práva. Stížnosti posuzuje osmnáctičlenný Výbor OSN pro lidská práva (ustaven 1976), pokud napadený stát uznal pravomoc tohoto orgánu.

Výbor OSN pro lidská práva není totožný s Komisí OSN pro lidská práva, která je orgánem Hospodářské a sociální rady OSN.

Každý jednotlivec, který vyčerpal všechny zákonné opravné prostředky ve své zemi, má právo obrátit se na Výbor pro lidská práva s individuální stížností. Ten případ projedná a stěžovateli i státu sdělí výsledek, pokud stát, proti kterému stížnost směřuje, podepsal Opční protokol. ČR Opční protokol podepsala a její občané proto mohou předkládat své stížnosti.

7.3.4 Úmluva o právech dítěte (1989)

Česká a Slovenská Federativní Republika ratifikovala Úmluvu o právech dítěte v roce 1991. Důvodem pro vznik této úmluvy byla snaha vytvořit právně závazný nástroj k realizaci Deklarace o právech dítěte (1959). Dítětem se podle Úmluvy rozumí každá lidská bytost mladší osmnácti let. Vzhledem k jejich věku je třeba zvlášť upravit práva příslušníků této skupiny.

Podobně jako pakty o lidských právech upravuje i Úmluva o právech dítěte:

- (i) právo na život, na jeho zachování a na jeho rozvoj,
- (ii) právo na jméno a na to být registrován ihned při narození,
- (iii) právo na státní příslušnost a na zachování totožnosti,
- (iv) právo znát své rodiče a právo na jejich péči. Dítě nesmí být od rodičů odděleno proti jejich vůli (jen z právoplatného rozhodnutí soudu nebo příslušného orgánu zmocněného zákonem), a je-li od nich odděleno, má právo na styk s nimi,
- (v) zákaz jakékoli diskriminace dítěte a jeho rodičů nebo zákonných zástupců,
- (vi) právo na spojení rodin, jsou-li rozděleny událostmi,
- (vii) právo na ochranu proti nezákonnému přemísťování dětí do zahraničí a jejich ne navrácení zpět.

Dítě oddělené od svých rodičů má právo na zvláštní ochranu a pomoc poskytovanou státem. Státy jsou povinny zabezpečit mu náhradní péči. Dítě v náhradní péči má právo na pravidelné hodnocení způsobu, jakým je s ním zacházeno, a všech dalších okolností spojených s jeho umístěním.

K zabezpečení práva na rozvoj osobnosti Úmluva o právech dítěte upravuje:

- (i) právo dítěte svobodně vyjadřovat své vlastní názory ve všech věcech, které se ho dotýkají,
- (ii) právo na svobodu projevu, tj. právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky, ať ústně, písemně, uměním, tiskem nebo jinými prostředky podle svobodné volby dítěte,
- (iii) právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství,
- (iv) právo na svobodu sdružování a svobodu pokojného shromažďování,
- (v) právo na ochranu proti svévolnému zasahování do soukromého života, rodiny, domova a korespondence.

Úmluva obsahuje omezení těchto práv s přihlédnutím k věku dítěte a právům rodičů nebo k jiným ohledům plynoucím z národních zákonů.

Dítě má i sociální práva, která zahrnují:

- (i) právo na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně zdravotního stavu a využívání léčebných a rehabilitačních zařízení,
- (ii) právo na odstranění všech tradičních praktik škodících zdraví,
- (iii) právo na sociální zabezpečení včetně sociálního pojištění,
- (iv) právo na životní úroveň nezbytnou pro jeho tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj,

- (v) právo na vzdělání, zejména na bezplatné povinné základní vzdělání a ostatní vyšší stupně vzdělání podle možností, a to způsobem slučitelným s lidskou důstojností,
- (vi) právo společně s příslušníky své menšinové skupiny užívat vlastní kulturu, vyznávat a praktikovat své vlastní náboženství a používat svého vlastního jazyka,
- (vii) právo na odpočinek a volný čas, na účast ve hře a oddychové činnosti odpovídající jeho věku a na svobodnou účast v kulturním životě a umělecké činnosti,
- (viii) právo na ochranu před hospodářským vykořisťováním nebo jinou prací, která může být pro dítě nebezpečná, a právo na ochranu jeho vzdělávání.

Úmluva definuje jako základní hledisko (pravidlo) pro jednání veřejných a soukromých zařízení s dítětem... „nejlepší zájem dítěte“. Při svém konání musí tato zařízení:

- (i) zajistit ochranu dítěte a péči nezbytnou pro jeho blaho,
- (ii) respektovat odpovědnost, práva a povinnosti rodičů, starších členů širší rodiny nebo obce, zákonných zástupců nebo jiných osob za dítě odpovědných,
- (iii) zaručit oběma rodičům stejná práva a povinnosti k dítěti.

To zejména platí při osvojování dítěte a při přiznávání statusu uprchlíka. Úmluva také stanoví pravidla pro postup proti dětem, které se dopustily trestného činu.

Úmluva upravuje také obsah výchovy dítěte a povinnosti sdělovacích prostředků ve vztahu k potřebám etického, národnostního (menšinového) a duševního rozvoje dítěte. Státy jsou povinny přijímat účinná opatření k ochraně dětí před nezákonným užíváním omamných a psychotropních látek, před všemi formami sexuálního vykořisťování a zneužívání a před jinými formami vykořisťování, které škodí blahu dítěte, proti mučení, svévolnému zbavování svobody atd. Musí zabezpečit, aby se s dětmi zacházelo s lidskostí a úctou k vrozené důstojnosti lidské osobnosti a způsobem, který bere ohled na potřeby osoby daného věku.

Státy jsou povinny učinit všechna opatření k podpoře tělesného a duševního zotavení a sociální reintegrace dítěte, které je obětí jakékoliv formy zanedbání, využívání za účelem finančního obohacování či ponižujícího zacházení nebo trestání anebo ozbrojeného konfliktu. Podle úmluvy duševně nebo tělesně postižené dítě má požívat plného a řádného života v podmínkách důstojnosti, podporujících sebedůvěru a umožňujících aktivní účast dítěte ve společnosti. Stát mu má poskytnout pomoc.

7.4 O programech a projektech

Sociální systémy o své politice rozhodují cílevědomě a tak také deklarují její cíle. Živelná a náhodná rozhodnutí nelze považovat za politiku, i kdyby ve svých důsledcích působila déle než krátkodobě.

Cílevědomá opatření sociální politiky se mohou lišit:

- (i) stupněm závaznosti,
- (ii) okruhem osob, které oslovují,
- (iii) dobou, po kterou působí,
- (iv) formou, jakou jsou vyhlašovány.

Sociálně politická opatření mohou být závazná pro členy systému nebo i pro jiné systémy či občany, kteří jsou k poslušnosti nějak zavázáni. Jako příklad závaznosti uvnitř systému lze uvést vztahy zaměstnanecké, pro vztahy vně systému závaznost příkazů majitelů firmy pro návštěvníky firmy. Závaznost státních a obecních sociálních opatření je nesporná.

Sociálně politická opatření mohou být závazná pro jednotlivce nebo skupinu jednotlivců. Zatímco u opatření nevládních organizací se předpokládá spíše závaznost pro jednotlivé subjekty nebo občany, státní nebo obecní sociální opatření jsou závazná nejen individuálně, ale i obecně (pro druhově určené subjekty a objekt).

Sociálně politická opatření mohou mít dopady krátkodobé, střednědobé nebo dlouhodobé. Např. opatření v odměňování mají zpravidla krátkodobé důsledky a musí být opakovaná. Proto např. kolektivní vyjednávání je opakovaný roční proces. Za střednědobé se považují např. důsledky aktivní politiky zaměstnanosti, která neovlivní nezaměstnanost ihned, ale v několika nejbližších letech. Za dlouhodobá se považují např. opatření v oblasti důchodového (penzijního) pojištění, která své konečné plody přinesou až v nejbližších desetiletích.

Sociálně politické deklarace mohou mít nejrůznější formu počínaje usnesením schůze, protokolem jednání, programem záměrů nebo příslibů až po program či plán činnosti. Formy jsou uvedeny jen příkladmo. Z tohoto výčtu je však patrné, že subjekty volí formu podle míry závažnosti sledovaného sociálně politického záměru.

Programy a plány, nemají-li být jen soupisem zbožných přání a slibů, musí být založeny na objektivních informacích a analýzách. Bez potřebné znalosti sociálních skutečností, které má oslovit, sociálního prostředí, do kterého má být uveden a ve kterém má působit, a možných sociálních důsledků jeho realizace nelze program odpovědně vytvořit. Příkladem špatné odborné přípravy a nedostatku předběžných analýz budiž zavedení zdravotního pojištění v České republice. Politický tlak lékařské lobby v České národní radě (1991) uvedl do života systém, který záhy vyvolal problémy a do pěti let se stal sociálně neúnosným.

Programy mohou být:

- (i) časově neomezené,
- (ii) implicitně nebo explicitně časově omezené.

Časově neomezené bývají zpravidla programy politických stran, jako např. Komunistický manifest, vyhlášený Karlem Marxem a jeho Svazem komunistů (1848). Jsou

zpravidla deklaracemi úmyslů anebo cílů, o které bude sociální systém usilovat, aniž by si vymezil časový horizont jejich uskutečnění.

Implicitně časově omezené jsou např. vládní programy, které jsou vyhlašovány nejvýše na jedno volební období. Obdobně volební programy politických stran obsahují sliby (program), které chce politická strana v případě volebního vítězství uskutečnit.

Explicitně časově omezené jsou programy, které zároveň se stanovením cílů uvádějí i časový horizont jejich uskutečnění. K takovým patří např. restrukturalizační a jiné hospodářské programy, které vyhlašují vlády, velké hospodářské organizace, ale také nevládní organizace usilující o podporu nejen svých členů, ale i širších vrstev občanů. Explicitní časové horizonty mají motivující účinky na ty, kdo s nimi souhlasí a jsou ochotni se zasadit o jejich uskutečnění.

Program s časovým harmonogramem realizace se zpravidla označuje jako plán. Plány, mají-li být konkrétní, obvykle obsahují i jména těch, kdo jsou odpovědní za splnění jednotlivých úkolů. Nejdůkladněji vypracovaly metodiku celostátního plánování bývalé socialistické země. „*Dokonalost*“ plánování dovedly *ad absurdum*, když jeho metodika se stala brzdou dalšího vývoje, protože:

- (i) prosazení nové myšlenky do státního plánu trvalo až sedm let,
- (ii) sankce za nesplnění plánu motivovaly k jeho plnění bez ohledu na efektivitu dosažených výsledků,
- (iii) plány zavazovaly na pět let a jejich změna vyžadovala úmorné úsilí, což nutilo k plnění zastaralých stereotypů i v podmínkách vyžadujících nové přístupy.

Nedostatků bylo více, ale již z těch, které jsme uvedli, je patrné, že státní plánování se stalo byrokratickou brzdou společenského vývoje.

Ke splnění programů se vypracovávají projekty. Projekty jsou zpravidla zaměřeny na technická řešení problémů. Mívají podrobnější a užší věcný rozsah a časový horizont než programy. Projekty se zpravidla tvoří k realizaci částí programů.

Programy, plány a projekty se sociálním obsahem nemusí být vždy označeny jako sociální. V poslední době se dává přednost zvýrazňování aktivizačního charakteru programů také tím, že se označují slovy jako např. „strategie“, „aktivní politika“ nebo i jiným vyjádřením obsahu jako např. „rozvoj lidských zdrojů“, „personální strategie“, „sociální rozvoj“.

8. EXKURS O SOCIÁLNÍCH PRÁVECH ČLOVĚKA

Společenský vývoj evropské civilizace je charakterizován trajektorií lidských práv od prostého „nezabiješ“ až po právo na důstojný život a rozvoj osobnosti. Proto demokracie uspořádání společnosti se zabudovanými sociálními zárukami důstojné existence člověka se zatím jeví jako přirozený vrchol pyramid společenského rozvoje. Na následujících stránkách se budeme zamýšlet nad parametry, které definují sociální záruky důstojné lidské existence. Předmětem dalšího výkladu jsou sociální práva občana, obsažená v člancích 22 až 25 Všeobecné deklarace lidských práv.

Tato charta lidských práv je mimo jiné založena na stěžejní zásadě, že žádný občan nemůže být svoboden, jestliže není svobodný jeho národ, a žádný národ nemůže být svobodný, brání-li ve svobodě jiným národům a svým občanům.

8.1 Právo na práci

Slýcháme občas, že v dnešní době se v ČR zapomíná na sociální zájmy. Je tedy otázka, zda minulý totalitní režim skutečně prováděl ucelenou sociální politiku, zda se tu nevyvolávají jen iluze. Socialistický stát proklamoval, že jeho sociální politika směřuje k uspokojování základních potřeb občanů, avšak neměl v posledním desetiletí zpracovaný cílevědomý sociální program. Publikoval jen všeobecná hesla, například o neustálém růstu životní úrovně, o růstu reálných mezd atd., s nimiž se rozcházela konkrétní sociální opatření.

Mezi nejoslavovanější úspěchy, jimiž se staré vládní struktury vychloubovaly, patřilo právo na práci. V ústavě z roku 1960 se proklamovalo, že právo na práci je zajištěno celou socialistickou hospodářskou soustavou, která nezná hospodářské krize ani nezaměstnanost... Jaká však byla skutečnost?

Platné předpisy neobsahovaly přiměřené prostředky, jimiž by podniky byly zainteresovány na zprostředkovatelské službě okresního národního výboru (ONV). Podpory

před umístěním neposkytovaly přiměřené zabezpečení v případě nezaměstnanosti. Celá úprava byla spíše iluzorní.

Zestátněním národního hospodářství, odsunem Němců z českého pohraničí (dříve označovaného jako Sudety), politikou extenzivní industrializace a kolektivizací zemědělství odstranil předešlý režim nezaměstnanost a dosáhl plné zaměstnanosti, ale také nastartoval relativní nedostatek pracovních sil. Nerovnovážený vývoj centrálně plánovaného a direktivně řízeného národního hospodářství tento nedostatek pracovních sil přeměnil v systémovou vadu, prohlubovanou mimo jiné demotivující mzdovou regulací, která vedla k neefektivnímu zaměstnávání.

V posledních letech vlivem praxe nucených prací, čistek, systému kádrových posudků, kádrových nomenklatur, kádrových „stropů“, nešetrně prováděných „organizovaných náborů“ atd. přibývalo lidí, kteří měli jen omezenou možnost svobodné volby zaměstnání, jež by vyhovovalo jejich znalostem, schopnostem, talentu, možnostem. V některých oblastech národního hospodářství se svobodná volba zaměstnání omezovala i přísnými administrativními opatřeními. Podobná opatření se týkala i dělníků, kteří měli omezenou možnost rozvázat pracovní poměr. Žilo mezi námi poměrně dost lidí, kteří sváděli s byrokracií marný boj o změnu zaměstnání nebo kteří nemohli z kádrových důvodů získat přiměřenou práci.

To ovšem neplatilo pro všechny. Někteří politicky preferovaní zaměstnanci se stávali jaksi nedotknutelnými, i když nepodávali pracovní výkon požadovaný pro své pracovní místo. Vedlo to k nerovnosti mezi lidmi v tehdejší společnosti, která se vydávala za rovnoprávnou.

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

Právo na práci není samoučelné. Je to prostředek, který má každému občanu zajistit na jedné straně podíl na národním důchodu, úměrný jeho schopnostem a fyzickým možnostem, na druhé straně plné uplatnění vlastní osobnosti. Právo na práci je jeden ze základních nástrojů sociální emancipace člověka.

Má se obecně za to, že právo na práci je tržní ekonomikou negováno. Ve skutečnosti je však smysluplné, protože je přirozenoprávním základem pro poskytování podpory v nezaměstnanosti. V průmyslově vyspělé společnosti rozvoj národního hospodářství vyvolává potřebu strukturální přestavby, což vyvolává nezaměstnanost. Kromě toho v každé společnosti s vysokou společenskou dělbou práce se vyskytuje přirozená individuální nezaměstnanost, spojená s prvními nástupy absolventů, přirozenou fluktuací mladých hledajících lepší uplatnění a „gerontologickou fluktuací“, jež je způsobena hledáním příhodnějšího zaměstnání s přibývajícím vě-

kem. S určitou nezaměstnaností se dále setkáváme v souvislosti s přirozeným cyklem biologického množení lidského rodu, při návratu žen do zaměstnání, když odchovaly děti.

Právo na práci realizují dle zákona o zaměstnanosti úřady práce, zprostředkovatelny a služby zaměstnanosti. Organizují bezplatnou poradenskou službu a nabízejí zaměstnání.

Právo na práci, pokud není zajištěno účinnými opatřeními na trhu práce, je legitimací k dávám v nezaměstnanosti. Polistopadová demokratická vláda si toho byla vědoma, a proto mezi prvními opatřeními zavedla vyhláškou alespoň zabezpečení při rušení neefektivních a jiných provozů. Již v roce 1991 byly zákonem zavedeny řádné podpory v nezaměstnanosti.

Nezbytnou součástí plné realizace práva na práci je i právo na vzdělání a na náležitou přípravu pro povolání.

V demokratickém uspořádání musí stát v duchu Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech přijmout k zabezpečení práva na práci programy aktivní politiky zaměstnanosti včetně technického a odborného školení a výcviku a poskytnout prostředky k dosažení plné a produktivní zaměstnanosti za podmínek, zajišťujících jednotlivci základní politické a hospodářské svobody. Přitom se tak musí dít při respektování práva každého člověka na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky.

8.2 Právo na uspokojivé pracovní podmínky

Vydání zákoníku práce lze zajisté považovat za jeden z pokroků v sociální politice. Sjednotily se roztržité předpisy a zaměstnancům byla poskytnuta zvýšená sociální ochrana. Avšak ani tato právní norma nebyla ušetřena zásahů poplatných době svého vzniku. V podmínkách monopolu státního hospodářství potřeboval stát celospolečensky platný soubor pracovních podmínek, jakýsi celospolečensky platný pracovní řád. Tím se stal zákoník práce, který s konečnou platností degradoval kolektivní smlouvy a učinil z kolektivního vyjednávání formální záležitost. Odňal lidem jejich subjektivitu při sjednávání uspokojivých a spravedlivých pracovních podmínek.

Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech člověka (čl. 7) v souladu se Všeobecnou deklarací lidských práv uznává jako právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky zejména právo na:

- (i) odměnu, která se poskytuje jako minimum všem pracovníkům,
 - a) spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty bez jakéhokoli rozlišování, přičemž zvláště ženám jsou zaručeny pracovní podmínky nehorší, než jaké mají muži se stejnou odměnou za stejnou práci,

- b) slušný život pro občana a jeho rodinu,
- (ii) bezpečné a zdravotně nezávadné pracovní podmínky,
- (iii) stejnou příležitost pro všechny dosáhnout v zaměstnání povýšení na odpovídající vyšší stupeň, přičemž nebudou uplatňována jiná kritéria než délka zaměstnání a schopnosti,
- (iv) odpočinek, zotavení a rozumné vymezení pracovních hodin a pravidelnou dovolenou, a odměna ve dnech veřejných svátků.

Občan má tedy právo na to, aby stát přesně a jasně definoval a zaručil jeho základní sociální práva, zakládající jeho sociální jistotu, aby si mohl kromě toho kolektivním vyjednáváním zajistit zlepšování životních a pracovních podmínek a aby mohl ve svobodném politickém ovzduší usilovat o sociální pokrok.

8.3 Právo na přiměřenou životní úroveň

Podnětem pro vznik utopií a sociálního učení socialistů 19. století byla bída dělníků v počátcích rozvoje kapitalistické společnosti. Úsilí dělnických hnutí a jejich politických a odborových organizací vyústilo v obecné uznání práva každého občana na takovou životní úroveň, která by jemu a jeho rodině zajistila zdraví a blaho (*welfare*), počítaje v to zejména výživu, ošacení, byt a lékařskou pomoc, jakož i nezbytná sociální opatření. Toto právo mají občané mít i při ztrátě výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jejich vůli (sociální událost), jako jsou např. nezaměstnanost, nemoc (invalidita), věk (děti a starci) či ztráta živitele.

Za totalitního režimu byl růst životní úrovně obyvatelstva deklarován za cíl rozvoje socialismu, za konečnou odměnu za úsilí o jeho budování. Postupem doby byl tento cíl degradován z růstu na pouhé udržení životní úrovně. Ve skutečnosti za posledních 40 let zaostala v bývalém Československu životní úroveň hluboko pod úrovní sousedních zemí, s nimiž jsme se kdysi mohli srovnávat. Starý režim bránil systematickému objektivnímu rozboru vývoje životních nákladů. Oficiální statistika byla globalizována a zkreslována apologetickými postupy. Subjektivistická manipulace s údaji byla vydávána za dostatečnou poznávací základnu. Nebyla umožněna valorizace dávek. Jelikož růst životní úrovně byl prohlášen za jeden z atributů socialismu, byly zakazovány všechny počiny, které by tuto tezi zpochybňovaly.

Vláda národního porozumění šla po roce 1990 cestou skutečné záruky práva na životní úroveň. Tato cesta vedla k zárukám minimálních mezd a k vybudování záchrané sociální sítě. Vláda chtěla v přechodném období udržet dynamickou rovnováhu mezi zdroji a životními náklady. Proto za rozhodující sektory sociální rovnováhy považovala výdělečnou činnost (zaměstnanost), rovnováhu rodinných příjmů a výdajů (včetně solidarity ve prospěch dětí) a sociální dávky (sociální minimum).

Dnes se obecně uznává, že zdraví je základní determinantou životní úrovně. Podle mnohých evropských ústav má občan právo na dosažitelnou úroveň fyzického a duševního zdraví. V zájmu plného uskutečnění tohoto práva stát má přijmout opatření, která budou zahrnovat zejména:

- (i) kroky ke snížení počtu potratů a kojenecké úmrtnosti a ke zdravému vývoji dítěte,
- (ii) zlepšení všech stránek vnějších životních podmínek a průmyslové hygieny,
- (iii) prevenci, léčení a kontrolu epidemických chorob, chorob z povolání a jiných nemocí,
- (iv) vytvoření podmínek, které by v nemoci zajistily lékařskou pomoc a péči všem občanům.

Stát má plně respektovat základní právo každého občana na osvobození od hladu, a proto do svých programů vlády evropských států často vkládají opatření nutná:

- (i) ke zlepšení způsobu výroby, uchování a distribuce potravin plným využitím technického a vědeckého poznání, šířením znalostí o zásadách racionální výživy a rozvíjením nebo reformováním zemědělských systémů takovým způsobem, aby se dosáhlo nejúčinnějšího rozvoje a využití přírodních zdrojů,
- (ii) k zajištění spravedlivé distribuce světových zásob potravin v poměru ke spotřebě s přihlédnutím k problémům jak zemí dovážejících potraviny, tak zemí, které potraviny vyvážejí.

K tomu má stát zaručit minimální mzdu, která umožní slušný a důstojný život. U nás je její výše předmětem vyjednávání se sociálními partnery (odbory a svazy zaměstnavatelů).

8.4 Právo na rodinu

Stát má v duchu svých závazků vyplývajících z Paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech občanů (čl. 8) zajistit:

- (i) nejširší možnou ochranu a pomoc rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti, zvláště při jejím založení a po dobu, kdy odpovídá za péči a výchovu nezletilých dětí,
- (ii) zvláštní ochranu matkám v průběhu přiměřeného období před a po narození dítěte včetně placené dovolené (resp. požitků ze sociálního zabezpečení),
- (iii) zvláštní opatření pro ochranu a pomoc všem dětem a mládeži proti vykořisťování, předčasnému zaměstnávání, ohrožení mravnosti a zdraví.

Podrobnosti byly rozpracovány v Úmluvě o právech dítěte, připravené UNESCO, viz výše.

8.5 Právo na sociální zabezpečení

Právo na sociální zabezpečení patří mezi velké vymoženosti 20. století. Stát je povinen realizovat je tak, aby naplněním ekonomických, sociálních a kulturních práv zajistil důstojnost a svobodný rozvoj osobnosti člověka.

Toto právo je podrobně rozvedeno v úmluvách Mezinárodní organizace práce. Základními úmluvami jsou:

- (i) č.102 o sociálním zabezpečení (minimální standardy), 1952,
- (ii) č.118 o rovnosti zacházení (sociální zabezpečení), 1962.

Pro jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení byly pak vypracovány zvláštní úmluvy:

- (i) zdravotní péče a nemocenské pojištění – úmluvy č. 24 a 25 (1927), 130 (1969),
- (ii) starobní, invalidní a pozůstalostní pojištění (zabezpečení) – úmluvy č. 35 až 40 (1933), 48 (1935), 128 a 138 (1967),
- (iii) úrazové odškodnění a pojištění – úmluvy č.12 (1921), 17 až 19 (1925), 42 (1932), 121 (1964),
- (iv) pojištění v nezaměstnanosti – úmluva č. 44 (1934),
- (v) mateřské a rodinné dávky – úmluvy č. 3 (1919) a 103 (1952).

8.6 Právo na svobodu sdružování

Toto právo je podrobně upraveno v úmluvách Mezinárodní organizace práce, které Česká republika ratifikovala. Podle nich má každý právo se sdružovat k obraně svých zájmů. Sdružování v odborových organizacích nepodléhá žádnému schvalování státem. Registrace má jen evidenční význam, nikoliv význam konstitutivní, zakládající právo.

Mezinárodní organizace práce toto právo upravila podrobně v úmluvách:

- (i) právo sdružovací a kolektivního vyjednávání – úmluvy č. 11 (1921), 98 (1949),
- (ii) svoboda sdružování – úmluvy č.87 (1948), 141 (1975),
- (iii) dělníci zástupci – úmluva č. 135 (1971),
- (iv) průmyslové vztahy – úmluvy č. 149 (1978) a 151 (1978).

9. O PŘEDMĚTU SOCIÁLNÍ POLITIKY A O SOCIÁLNÍ UDÁLOSTI

9.1 O předmětu sociální politiky

Předmětem sociální politiky je to, co se má v sociálním systému anebo v sociální ochraně a její správě zachovat nebo změnit, tedy nejčastěji jsou to:

- (i) podmínky práce a života člověka (sociální podmínky a prostředí člověka) a
- (ii) události v lidském životě, které člověk neumí zvládnout vlastními silami a u nichž je sociální subjekt připraven mu pomoci zmírnit nebo odstranit jejich příčiny, následky a průvodní jevy (sociální události).

Úroveň sociální politiky se posuzuje podle:

- (i) osobního rozsahu sociální ochrany,
- (ii) věcného obsahu a rozsahu sociální ochrany a
- (iii) obsahu a nástrojů sociální ochrany.

O osobním rozsahu bylo pojednáno v předešlé přednášce. O nástrojích sociální ochrany pojednáme v další přednášce. Věcný obsah a rozsah jsou tématem této přednášky.

Věcný obsah a rozsah sociální politiky je definován:

- (i) úkony a událostmi v životě lidí, které jsou uznány jako sociální události,
- (ii) podmínkami, ve kterých se lidé nacházejí a za kterých se ochrana poskytuje,
- (iii) úrovní sociální ochrany, kterou subjekty poskytují při jednotlivých sociálních událostech.

O podmínkách a úrovni sociální ochrany pojednáme v následujících přednáškách.

Člověk prožívá různé situace, které vyvolávají určité potřeby. Potřeby jsou buď obvyklé, běžné (požívání stravy, vyměšování atp.) a člověk je umí a může uspokojit svými vlastními silami v přirozených procesech, nebo jsou neobvyklé, mimořádné (např. vyvolané nemocí) a člověk nemá sílu tak učinit. Pak mu hrozí ztráty na zdraví, výdělku, majetku atp., které neumí napravit. V tomto případě hovoříme o riziku.

Riziko může být způsobeno vlastním přičiněním (úkonem postiženého), úkonem jiné osoby nebo nezávisle (tj. bez příčinné souvislosti) na lidském jednání, tedy událostí (nemoc, stáří atp.). Pro osoby, jichž se riziko týká, jsou vždy důležité jeho příčiny a obsah. Tak např. porod dítěte je z hlediska rodičů výsledek pohlavního styku (tedy úkonu), avšak z hlediska dítěte je to okolnost, nezávislá na jeho vůli (událost). Pro dítě jsou následky zásadní (existenční) povahy v době, kdy je zcela bezbranné, ne tak pro rodiče.

Pokud je riziko obecně (společensky) uznáno za objektivní a zasluhující si pozornost některého sociálního subjektu, jeho sociální politiky, hovoříme o sociálním riziku. Je-li předmětem soukromoprávního pojištění, označuje se jako pojistné riziko.

Je důležité, zda jde o úkon nebo událost. Jde-li o úkon, je prevence snazší, než jde-li o událost. Svě úkony může člověk ovlivnit svým rozhodováním ještě před tím, než k úkonu přistoupí, resp. než jej provede. Událost se stane. V obou případech lze podle okolností poskytnout sociální ochranu. Sociální ochrana může požívat i ten, kdo zchudne vlastní vinou. Zpravidla se vylučuje pomoc jen tam, kde úkon úmyslně směřoval k vylákání pomoci (např. zdravotní sebepoškození).

Je-li sociální riziko předmětem zájmu státu nebo některého veřejnoprávního systému, hovoříme o sociální události. Pojem sociální událost tedy označuje riziko, které je společensky uznáno za závažné a vyžadující společenskou ochranu, protože postižená osoba nebo rodina nejsou s to jeho důsledky odvrátit.

Klíčovým problémem věcného rozsahu sociální ochrany je definice sociální události, pro kterou je ochrana (zákazy, příkazy, dávky, služby) poskytována. I když platí, že v drtivé většině evropských zemí se poskytuje plný rozsah sociální ochrany, státy se od sebe liší podmínkami, za kterých ochranu poskytují, i její úrovní (např. v sociálním pojištění výší dávek, měřenou ve vztahu k průměrným/posledním individuálním výdělkům – tento ukazatel se v angličtině označuje jako *replacement rate*).

V této přednášce se budeme věnovat jednotlivým sociálním událostem. Jsou to sociální události vyvolané:

- (i) změnou zdravotního stavu,
- (ii) ztrátou zaměstnání (někdy širěji pojaté jako výdělečná činnost),
- (iii) mateřstvím, zakládáním rodiny a výchovou dětí,
- (iv) stářím,
- (v) nouzí a následnou chudobou a
- (vi) sociální dezintegrací.

Úvodem se podrobněji zmíníme o pojetí sociální události.

9.2 Exkurs o sociální události

Občané se dostávají do různých životních situací:

- (i) přirozených – fyziogenních
 - a) biologických (narození, dospívání, těhotenství, stáří),
 - b) sociálních (životní start, založení rodiny, výdělečná činnost) i
- (ii) nepřirozených – patogenních
 - a) biologických (nemoc, invalidita) nebo
 - b) sociálních (dezintegrace, samota, chudoba).

V některých životních situacích jsou lidé ohroženi:

- (i) ztrátou příjmů (výdělků),
- (ii) mimořádnými velkými výdaji anebo
- (iii) mimořádnými zdravotními či sociálními omezeními.

Životní situace mohou vyvolávat i další důsledky psychické, sociální, etické. Nejsou-li však spojeny s ekonomickými důsledky, nebývají předmětem veřejného zájmu a nebývají proto považovány za sociální události.

Předmětem veřejného zájmu jsou především životní situace, které svými důsledky a hojnějším výskytem mohou vyvolávat nebo vyvolávají sociální napětí. Stát má zájem na sociálním klidu a stabilitě jako předpokladu ekonomického rozvoje, a proto uznává vybrané životní situace za naléhavé a organizuje pro ně řešení. Životní situace, které jsou veřejnoprávně uznané a je s nimi spojováno sociální opatření ve prospěch postiženého, se označují jako sociální události.

Životní situace jsou předmětem veřejného (společenského) zájmu zpravidla až tehdy, když jsou příčinou ztráty nebo ztížení společenského, zejména ekonomického uplatnění. Teprve v příčinné souvislosti mezi veřejně uznanou individuální životní situací a jejími ekonomickými a společenskými následky se stává tato situace sociální událostí.

Sociální ochrana se při jednotlivých sociálních událostech zpravidla poskytuje v rámci právních poměrů, založených:

- (i) ze zákona, např. povinné pojištění proti následkům pracovních úrazů a nemocí z povolání,
- (ii) úředním výrokem, např. rozhodnutím o poskytnutí státního sociálního příspěvku nebo sociální pomoci anebo
- (iii) smluvně, např. pracovní smlouvou, pojistnou smlouvou atp.

Poskytnutí sociální ochrany se obvykle spojuje se sociálními událostmi, které jsou právními událostmi, nikoliv s právními úkony. Právní událost je skutečnost, která zpravidla není vyvolána chováním dotčené osoby a na kterou právo váže vznik, změnu

nebo zánik právních vztahů, práv a povinností. Je objektivní právní skutečností, vznikající nezávisle na vůli příslušné osoby.

Sociální ochrana spojuje se sociální událostí právní následky:

- (i) bezprostředně (právo vzniká tím, že událost nastala, jako např. narození dítěte pro vznik nároku na porodné), nebo
- (ii) zprostředkovaně (aby právo vzniklo, musí nastat ještě další událost jako např. narození dítěte a zanechání výdělečné činnosti pro vznik nároku na rodičovský příspěvek).

Při vzniku sociální události, popřípadě po splnění dalších právem stanovených podmínek, vznikne právo na určitý druh ochrany. Od vzniku práva na ochranu je třeba odlišit nárok na konkrétní plnění, tj. na konkrétní dávku nebo službu, který zakládá možnost realizace práva, vynutitelného příslušným způsobem (zejména soudní cestou).

Nastane-li sociální událost, zpravidla vznikne pojištěné osobě, občanu nebo obyvateli (oprávněné osobě) buď

- (i) nárok ze zákona nebo smlouvy, nebo
- (ii) právo žádat o poskytnutí určité dávky z některého systému sociální ochrany.

Sociální událost je tak právní událostí, která je obecnou právní podmínkou vzniku nebo trvání nároku na kteroukoliv dávku v rámci některého základního právního poměru sociální ochrany.

V uvedeném smyslu sociální událost (anglicky *contingency*) je součástí dávkového schématu (souhrnu všech právních podmínek pro vznik a trvání nároku na dávku). Je to právní kategorie, jejíž definice v právní normě obsahuje právní kritéria bezprostředně vymezující příslušnou životní situaci a její příčinnou souvislost s vyvolanými následky. Např. sociální událost při nemoci obsahuje kritéria:

- (i) nemoc nebo úraz,
- (ii) ztrátu pracovní schopnosti v dosavadním zaměstnání,
- (iii) následnou ztrátu mzdy nebo platu.

Tato kritéria jsou vlastní právu sociálního zabezpečení, jsou nástrojem kvalifikace a klasifikace, který umožňuje plné uplatnění funkce jednotlivých dávek.

Sociální události se mohou skutečně zjišťovat nebo předpokládat. V prvním případě jde o domněnku vyvratitelné (presumpce), u kterých se připouští důkaz opaku, ve druhém o domněnku nevyvratitelné (fikce), u kterých se důkaz opaku nepřipouští. Např. v nemocenském pojištění se ve většině systémů předpokládá pracovní neschopnost při přijetí do ústavního ošetření (presumpce). Při nařízení karantény se naopak vytváří fikce, že postižený je nemocen, i když tomu tak být nemusí, neboť karanténu lze naříditi i zdravému člověku – bacilonosiči.

Sociální události, jako společenské uznání jednotlivých životních situací, při kterých

je žádoucí, aby občan byl zabezpečen, jsou podmíněny historicky, ekonomicky a politicky. Sociální zabezpečení může např. vycházet z koncepce zabezpečení životního minima všeho obyvatelstva (např. v Dánsku) a pak stačí pro vznik nároku, nemá-li občan příjmy na úrovni tohoto minima.

Vychází-li sociální ochrana z koncepce ztráty nebo doplnění výdělku, vznik životní situace pro vznik nároku na dávku nestačí. Sociální událostí v takovém případě není sama nemoc, mateřství atp., ale jejich následky na výdělečnou činnost a alimentární schopnost zabezpečené osoby nebo její rodiny. Proto v případě mateřství studentce nevzniká nárok na dávky v mateřství, ale na dávky sociální pomoci. Sociální událost totiž zahrnuje složitý řetěz příčinných souvislostí.

Sociální událost může být uznána právem nebo smlouvou nebo dodatečně, až po svém vzniku, výrokem státní nebo nestátní organizace. Charita např. uznává sociální události, které stát nezaopatřil. Sociální událost je tak pojem širší než pojem právní události. Avšak mají-li sociální události mít za následek zákonný nárok na dávku, musí mít současně i povahu právní skutečnosti.

Mají-li mít za následek poskytnutí dávky, musí sociální události být prokázány nebo musí být prokázána skutečnost, při které se událost presumuje.

Sociální události mohou být předvídatelné a nepředvídatelné, odvrátitelné a neodvrátitelné. Např. stáří je předvídatelná a neodvrátitelná sociální událost. Rizikem je jen v tom smyslu, že se jej člověk nemusí dožít.

Jako kategorie sociální ochrany má sociální událost širší význam než z hlediska právní formy. Teoreticky i prakticky může sociální událost být jak právně irelevantní, tak i relevantní skutečností. Historický vývoj sociální ochrany dokumentuje flexibilitu sociální události jako kategorie sociální politiky i jako kategorie práva sociálního zabezpečení.

Stát poskytuje sociální ochranu nejen v případech, kdy nastala sociální událost. Chrání i preventivně před vznikem sociální události regulací podmínek práce (pracovní právo, trestní právo, správní právo) a života (trestní právo, správní právo) a zákazy a příkazy k ochraně člověka a jeho prostředí.

V současnosti rozlišujeme šest základních skupin sociálních událostí, souvisejících:

- (i) se zdravotním stavem – tedy s nemocí, invaliditou a smrtí,
- (ii) s nezaměstnaností,
- (iii) s mateřstvím, zakládáním rodiny a s výchovou dětí v rodině,
- (iv) se stářím,
- (v) s nouzí,
- (vi) se sociální dezintegrací lidí nebo skupin lidí, nepřízpůsobených normálnímu životu.

10. O ZDRAVÍ, NEMOCI A INVALIDITĚ JAKO O SOCIÁLNÍCH UDÁLOSTECH

10.1. Zdraví

Zdraví a nemoc jsou předmětem sociální politiky. Zdraví je však pojímáno buď úzce (biologický stav člověka) nebo široce (biologicky přijatelné podmínky a prostředí). Ač jsem zastáncem širšího pojetí, omezím se pro nedostatek času na užší pojetí.

10.1.1 Definice zdraví

Zdraví lze definovat negativně jako nepřítomnost fyzické a duševní nemoci. Lze je definovat i pozitivně jako stav dokonalé tělesné, duševní a sociální rovnováhy – tedy pohody, která je výsledkem souladu ve vzájemném působení organismu a prostředí.

Dva definiční prvky tedy jsou:

- (i) rovnováha, která má svou stránku tělesnou, duševní, sociální (fyziogenní, psychogenní a sociogenní faktory zdraví),
- (ii) rovnováha, která se týká funkcí organismu nikoliv obecně, ale ve zcela konkrétním vztahu k prostředí, ve kterém člověk žije.

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

Faktory životního a pracovního prostředí, které vyvolávají nebo přispívají k určitým onemocněním, se nazývají zdravotními riziky. Některá jsou zjevná (znečištění vzduchu nebo vody), jiná jsou skrytá, zjištělná jen pomocí přístrojů (radioaktivita).

Nejčastějšími zdravotními riziky jsou:

- (i) nedostatek pitné vody,
- (ii) nedostatek hygieny a sanitárních zařízení a
- (iii) strava kontaminovaná bakteriemi a plísněmi.

Hlavní typy zdravotních rizik jsou:

- (i) infekční onemocnění,
- (ii) pracovní úrazy a nemoci z povolání (azbestózy, pneumokoniózy, otravy a nádory jako následek expozice určitému pracovnímu prostředí),
- (iii) společenské prostředí, resp. nehody, úrazy a škodlivé návyky (alkohol, drogy) a jiná rizika vycházející z rodinného, životního a sociálního prostředí,
- (iv) globální životní prostředí, resp. ohrožení slunečním zářením a znečištěním půdy, vody a vzduchu.

O zdraví se pečuje:

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

Prevence či ochrana zdraví není jen otázkou zdravotní, nýbrž i:

- (i) otázkou sociální, jako např. ochrana zdraví nedospělých dětí, trestní postih pohledného zneužití a
- (ii) otázkou technickou, jako např. bezpečnost práce a ochrana zdraví při práci, bezpečnost silničního provozu.

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

Zdraví je osobní odpovědností, ale i právem občana. Je tedy soukromou záležitostí občana. Věcí veřejnou se stává tehdy a jen tehdy, jestliže porucha zdraví ohrožuje jiné občany (např. nákazou). Potom se ochrana práva na zdraví ostatních stává společenskou záležitostí a společnost může vnutit nemocné osobě určitý model chování. Jen tehdy můžeme mluvit o přípustném společenském zásahu do práva na zdraví občana. Obsah práva na zdraví nezahrnuje právo na lékařskou péči nebo na lékařskou péči konkrétní podoby. V demokratických společnostech se předpokládá, že každý sám dostojí své odpovědnosti a bude realizovat své právo. Potřebuje k tomu jen dostupnou odbornou službu. Protože ale jde o lidské právo, všichni ti, kteří se nemohou sami o sebe postarat, musí mít možnost společenské pomoci. Společenská pomoc v demokratické společnosti je koncipována jako záchranná síť.

Právo na zdraví má ještě jednu stránku: nikdo nemůže jiného operovat nebo léčit bez jeho souhlasu. Ve zcela výjimečných případech lze tak učinit se souhlasem rodiny nebo za velmi přísného úředního dohledu nebo z rozhodnutí soudu. Takovým případem je např. stav, kdy nemocný svým chováním ohrožuje ostatní. Pak mu může být léčebný postup či omezení jeho svobod vnuceno – případ karantény.

S právem na vlastní zdraví souvisí řada problémů, např. při transplantaci lidských orgánů, interrupcích, euthanasii apod., které mají dimenze:

- (i) společenské (rozsah práva na zdravotní péči atp.),
- (ii) etické (právo přivodit smrt vlastní a vlastního plodu atp.),
- (iii) právní (revers podepsaný příbuznými, nedbalostní ublížení na zdraví lékařem atp.).

10.1.2 Péče o zdraví

Stát vytváří podmínky pro realizaci práva občanů na zdraví. Tyto podmínky nazýváme dostupností zdravotní péče.

Dostupnost je dána:

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

10.2 Nemoc

Zdraví je tedy výsledkem rovnováhy v určitém daném fyzickém a sociálním prostředí, která působí jakousi pohodu, je předpokladem, aby se člověk mohl socializovat, integrovat se a chovat se a projevovat jako sociální bytost. Dojde-li k narušení této rovnováhy biologických a psychických faktorů a jejich vzájemného působení ve fyzickém a sociálním prostředí, mluvíme o chorobě (latinsky *morbus*).

Nemoc se stává sociální událostí v okamžiku, kdy člověk nemůže zabránit poruše svého zdraví, nebo nemá dost vlastních sil a zdrojů, aby tuto poruchu odstranil, léčil a rehabilitoval se. Sociální událostí se nemoc stává, potřebuje-li člověk pomoc jiné osoby nebo pomoc peněžní (ekonomickou pomoc) či pomoc institucionální (službu). Teprve porucha zdraví spojená s touto potřebou nebo s neschopností postarat se o sebe vytváří z nemoci sociální událost.

Lékaři definují nemoc jako souhrn reakcí organismu na poruchu rovnováhy mezi tímto organismem a prostředím. Hovoří se o patologii funkcí organismu ve vztahu k prostředí, která může mít průběh:

- (i) rychlý čili akutní nebo
- (ii) pomalý, zdlouhavý čili chronický.

Příčiny onemocnění mohou být:

- (i) zevní
 - a) biologické (viry, bakterie, paraziti, plísňe atp.),
 - b) fyzikální (fyzikální podněty vnějšího prostředí jako elektřina, pohybující se předměty atp.),
 - c) chemické (chemické podněty vnějšího prostředí působící otravy atp.),
 - d) sociální (selhání sociálního prostředí vyvolávající stresy atp.), nebo
- (ii) vnitřní
 - a) genetické dispozice (žaludeční vředy podmíněné neurózou),
 - b) nedostatek sociální odolnosti vůči chorobám (dispozice, závislost).

Zvláštním případem nemoci je úraz (latinsky trauma). Je to zevní zásah působící na organismus náhle (či krátce), mající za následek poruchu zdraví. Jde většinou o zevní působení fyzikální (např. elektřiny, ohně, pohybu předmětu atp.), chemické (otravy, popáleniny atp.) nebo sociální (stres, selhání člověka atp.).

Další stránkou nemoci jsou ekonomické důsledky, které nemoc vyvolává. Můžeme je rozdělit na:

- (i) náklady na prevenci, léčení, rehabilitaci a reintegraci,
- (ii) pracovní neschopnost a ztrátu příjmů z ekonomické činnosti,
- (iii) vyčíslitelné škody (na majetku – zejména u pracovních úrazů).

10.2.1 Pracovní schopnost

Schopnost k práci je determinována způsobilostí biologickou, psychickou a sociální. Práce je činnost nejen ekonomická.

Pracovní neschopností se budeme zabývat tehdy, jestliže vyvolá nemožnost obživy, nemožnost příjmů z ekonomické činnosti.

Pracovní schopnost má dvě fáze:

- (i) počáteční (primární vstup do ekonomické činnosti, např. příprava pro pracovní profesi),
- (ii) průběžnou (udržení pracovní schopnosti).

Pro získání pracovní schopnosti potřebujeme: zdraví, vzdělání, soubor etických a kulturních návyků, tedy výchovu. V průběhu pracovní schopnosti vedle zdraví také další vzdělávání a možnost zaměstnání, tedy výkonu ekonomické činnosti.

10.2.2 Pracovní neschopnost

Pracovní neschopnost je nemožnost ekonomické činnosti pro nemoc nebo úraz. Liší se od nemožnosti pracovat (nezaměstnanost) tím, že příčina neschopnosti je na straně praceneschopného člověka. Může být nezaviněná (onemocnění, úraz) nebo zaviněná (újma na vlastním zdraví způsobená úmyslně nebo z nedbalosti).

Pracovní neschopnost může být:

- (i) úplná – např. při hospitalizaci, karanténě atp.,
- (ii) částečná – postižený může vykonávat některé práce, (např. při ambulantní léčbě),
- (iii) speciální – nemoc brání postiženému vykonávat určitý druh práce (zdravotní způsobilost pro práci s potravinami).

Sociální událostí se nemoc, úraz a karanténa stávají, jestliže:

- (i) vyvolávají potřebu péče třetí osobou (lékaře, léky atp.) anebo
- (ii) působí-li pracovní neschopnost.

Příčinnou souvislost (latinsky *kausální nexus*) mezi nemocí a pracovní neschopností a míru této neschopnosti určí lékař. V této vazbě příčiny a následku má faktor času významnou roli. Podle délky trvání příčiny a následku rozeznáváme krátkodobé, dlouhodobé nebo trvalé pracovní neschopnosti. Důležitou podmínkou pro délku pracovní neschopnosti je i chování pacienta.

Prvky nemoci jako sociální události tedy jsou:

- (i) příčina: nemoc, úraz, karanténa (zdravotní stav),
- (ii) důsledek: ztráta výdělku nebo ekonomického příjmu,
- (iii) kauzální nexus mezi příčinou a následkem,
- (iv) sociální podmínka – předepsané chování postiženého, např. dodržování léčebného řádu, zákaz úmyslného sebepoškození, zhoršování či prodlužování některých faktorů za účelem získání výhod (sociální podmínka slouží jako zábrana zneužití sociální ochrany).

10.3 Invalidita

Obecně vzato, invalidita je významnější přechodné nebo trvalé tělesné či duševní poškození nebo ztráta určité funkce či části organismu, a v důsledku toho i snížená pracovní schopnost nebo společenské uplatnění. Invalidita je definována v každé době a v každé zemi zákonem.

Pojmu invalidita se používá v nejrůznějších souvislostech a v různých vědních oborech, takže jde zároveň o pojem medicínský, ekonomický, sociologický a práv-

ní. Medicínská kategorie invalidity tradičně vycházela především ze souvislosti mezi nemocí a možnostmi jejího léčení. V tomto pojetí se jako invalidní jeví ten, koho nelze vyléčit. Ekonomická kategorie invalidity má na zřeteli zejména změnu v životní úrovni zdravotně postiženého a sociologická kategorie různé sociální důsledky této změny. Invalidita ve smyslu právním musí odpovídat podmínkám stanoveným právní úpravou platnou v daném státě. Jednotlivým prvkem různých významových odstínů pojmu invalidita je však dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se závažnými profesionálně ekonomickými důsledky, tedy element biologický a zároveň sociálně ekonomický.

Invalidita se liší od nemoci především tím, že změna zdravotního stavu, zprvu zpravidla akutní a dynamicky se měnící (ať způsobená infekcí, civilizační chorobou, nemocí nebo úrazem), se ustálila natolik, že lze změřit dlouhodobé nebo trvalé následky nemoci nebo úrazu a zahájit rehabilitační a reintegrační procesy. Britská koncepce pojímá invaliditu jako ustálenou trvalou změnu zdravotní způsobilosti. Starší německá koncepce měřila invaliditu mírou mírou ustálené ztráty životní a pracovní potence včetně předčasného zestátní. Nejmodernější pojetí, které se v současnosti prosazuje, měří invaliditu mírou zbylé schopnosti (potence) k dalšímu životu a práci. Toto pojetí je medicínsky obtížnější (medicínsky je snazší měřit ztrátu pracovní schopnosti než zbylou schopnost pracovat), ale vytváří základ pro přechod od pasivního pečovatelského k modernímu úsilí o aktivní reintegraci.

Invalidita tedy znamená, že zdravotní stav je trvale nebo dlouhodobě ustálený. U dlouhodobého ustálení se trvalost zpravidla předpokládá (presumuje). Může se však stát, že důvody invalidity pominou (u určitých zdravotních obtíží, např. psychoneurotických chorob). Proto se stav invalidity v určitých intervalech prověřuje lékařskou komisí.

Invaliditu je třeba odlišovat od „*handicapu*“ (překládá se jako „postižení“ nebo „omezení“). Překlad „zdravotní omezení“ je nepřesný, protože handicap je pojem širší. Invalidita představuje vlastní somatickou či psychickou poruchu, zatímco handicap znamená spíše důsledky invalidity pro život a práci postiženého. Dva lidé se stejnou poruchou se mohou cítit zcela jinak handicapováni, neboť každý z nich má jinou schopnost se se svým stavem vyrovnat.

Invalidita je problém velmi složitý a historicky podmíněný. Francouzi a Belgičané považují invaliditu jen za dlouhodobou pracovní neschopnost. V našem pojetí je invalidita sociální událost jiné kategorie než nemoc. Základem obou koncepcí sice je omezení pracovní schopnosti působící ztrátu výdělků a možnosti ekonomické činnosti, ale v českém pojetí je obsažen i výrazně společenský aspekt – ztráta lidského potenciálu.

Invalidita je sociální událostí, protože vyřazuje člověka ze standardních situací trvale nebo dlouhodobě. Zatímco s nemocí bojujeme a léčíme ji, s invaliditou se musíme naučit žít. To je základní rozdíl mezi nemocí a invaliditou, který má důležité sociální dimenze. Příčinná souvislost není mezi změnou zdravotního stavu nebo poškozením zdraví a pracovní schopností, nýbrž mezi zdravím a možností uplatnění člověka vů-

bec, nejen ve vazbě na minulou profesi nebo dosažené vzdělání. Proto se mluví o potenciálu, nikoliv jen o schopnostech. Tato změna nemusí být jenom fyziologická, nemusí být vyvolána jen nemocí či úrazem, ale také následkem přirozených biologických degenerativních procesů. V tomto smyslu se invalidita chápe spíše jako předčasné stárnutí než jako prodloužená nemoc.

Potence člověka se uplatňuje jak ekonomicky, tak i společensky (např. způsobilost mít rodinu, pohybovat se ve společnosti, zaujímat v ní určité postavení, vstupovat do politiky). Deprivace invalidního člověka je tedy podstatně širší než u nemocného. Invalidita nedeprivuje člověka jen ekonomicky, ale i sociálně (kvalitativní stránky invalidity).

Od invalidity je třeba odlišit invalidizaci, což je statistická míra invalidity ve společenské skupině. Měří se poměrem:

- (i) přiznávaných důchodů k počtu nemocných,
- (ii) přiznávaných důchodů ke všem lidem v dané (měřené) skupině.

Měří se jak hodnoty celkové, tak i podle určitých chorob.

10.3.1 Definice invalidity

V teorii sociálního zabezpečení byly vypracovány různé koncepce invalidity. Můžeme je členit takto:

- I. Koncepce tzv. invalidity fyzické vycházející z hlediska fyziologicky funkčního. Invalidita je posuzována podle rozsahu zhoršení fyziologických schopností, způsobených ztrátou nebo zhoršením činnosti určitého orgánu. Zjednodušeně lze říci, že zdravotně postižený je srovnáván se zdravým a praceschopným člověkem. Důsledky změny zdravotního stavu se vyjadřují v procentech. Při této koncepci se nepřihlíží k ekonomickému a profesionálnímu důsledkům invalidity.
- II. Koncepce tzv. invalidity profesionální (stavovské), vycházející z hodnocení změn v profesionálním životě postiženého. Bere v úvahu dosavadní povolání před vznikem invalidity, resp. zaměstnání v určitém oboru či odvětví, a nemožnost jeho výkonu v důsledku změny zdravotního stavu.
- III. Koncepce tzv. invalidity všeobecné, vycházející z příčinné souvislosti mezi změnou zdravotního stavu a nemožností uplatnění postiženého v jakémkoliv zaměstnání. Tato koncepce usiluje o stimulování zájmu zdravotně postiženého o určité pracovní uplatnění, přiměřené jeho zdravotnímu stavu, tedy o využití jeho zbývajících pracovních schopností (tzv. validity) tím, že zásadně připouští uznat za invalidního pouze postiženého, pro něhož je jakékoliv soustavné zaměstnání za obvyklých pracovních podmínek vyloučeno.

Podstatná je i míra invalidity, neboť poškození zdraví může mít různé stupně. Měřítkem invalidity může být:

- (i) jakákoliv pracovní činnost (měří se zbylá potence k práci obecně, vůbec),

- (ii) pracovní činnost, kterou invalida vykonával před tím, než se stal invalidním (měří se potence k výkonu dosavadní práce),
- (iii) dosažená kvalifikace či vzdělání, i když nebyla uplatněna v posledním zaměstnání před vznikem invalidity (potence se měří tím, co by postižený mohl dělat),
- (iv) ztížení společenského uplatnění
 - a) užší – v rodině (např. neplodnost, impotence),
 - b) širší – ve společnosti (např. zohyzdění obličeje).

Zvláštním případem je stav, kdy člověk sice může pracovat, ale riskuje tím zhoršení svého zdraví (práce poškozuje zdraví).

Podle míry invalidity se přiznává odškodnění (kvantitativní stránka invalidity). Obecně se uznávají čtyři stupně míry invalidity:

- (i) bezmocnost – nejvyšší stupeň (100 %) – postižený potřebuje péči jiné osoby,
- (ii) úplná invalidita – měřena mírou ztráty pracovní potence (zpravidla postižený nemůže pracovat vůbec nebo jen na místech zcela nepřiměřených jeho znalostem, dovednostem a zkušenostem, tedy více než 2/3 ztráty pracovní schopnosti,
- (iii) střední invalidita (tj. částečná invalidita) – je hodnocena od 1/3 až do 2/3 ztráty pracovní potence,
- (iv) nízká invalidita do ztráty 1/3 pracovní potence (používá se nejčastěji jen v úrazovém pojištění).

Ztráta pracovní potence u částečné invalidity se zpravidla vyjadřuje krácením pracovního úvazku (např. na 4 hod. denně) nebo ztrátou určitého podílu výdělku. Jsou to měřítka spíše pomocná, lékaři určují sami míru invalidity.

Zvláštním případem je také měření invalidity získané následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání. V úrazovém pojištění se poškození organismu tradičně měří procentem, např. 15 % při ztrátě jednoho článku prstu atp. To usnadňuje výpočet odškodného.

V ekonomicky vyspělých zemích lze pozorovat výrazný příklon k integraci invalidních osob v zaměstnávání i ve všech sférách společenského života vůbec. Tyto tendence k překonávání dosavadní segregace zdravotně poškozených se projevují již ve výchově na školách. Objektivní podmínky pro tento vývoj byly v těchto zemích vytvořeny pokrokem v lékařství, zdravotnické technice, možnostech rehabilitace a v humanizaci společenského prostředí. Výsledky integračního úsilí a změny v pojmání invalidity vedly k tomu, že invalidé začali být pojímáni jako rovnocenní spoluúčastníci všech sfér společenského a ekonomického života.

Postavení invalidní osoby je determinováno především druhem invalidity, případně jejími specifickými a možnostmi využívání zachované pracovní schopnosti. Vědecký výzkum ukázal, že progresivním trendem je co nejširší zapojování invalidů do výkonu práce mezi ostatními pracovníky, přičemž jak invalida, tak ostatní pracovníci považují

za normální, že pracují vedle sebe. Invalida pak neočekává zvláštní ohleduplnost nebo soucit, nepovažuje se za odlišného od zdravých lidí, nýbrž za normálního účastníka pracovního procesu. Tak na něho také pohlížejí ostatní pracovníci. Předpokladem takového vzájemného chápání ovšem je, že jsou vytvořeny optimální podmínky pro komunikaci invalidů s ostatními občany se zřetelem k charakteru zdravotního postižení (bezbariérová architektura, elektronicky řízené protězy, moderní prostředky získávání informací pro smyslově postižené apod.). Naproti tomu zaměstnávání invalidů v tzv. chráněných dílnách, kde jsou pro ně vytvořeny specifické pracovní podmínky, je problematické, protože vytváří jakási „ghetta invalidů“, podporuje v nich pocit odlišnosti od zdravých, tedy „normálních“ lidí a nepřispívá k jejich společenské integraci.

Zajímavé zkušenosti byly získány v USA při uplatňování tří modelů invalidity. Jde o tzv. model medicínský, model adaptačně deviantní a model spolutvůrčí, resp. spoluúčastnický.

Model medicínský vychází z individuálního zdravotního stavu invalidů, zkoumá možnosti zlepšení nebo aspoň stabilizace tohoto stavu a k otázkám pracovního uplatnění invalidů přistupuje z těchto hledisek. Nevýhodou tohoto modelu bývá určitá skepse ve vztahu k rozvoji zbylé pracovní schopnosti a obava, aby proces léčení nebyl nepříznivě ovlivněn zaměstnáním.

Model adaptačně deviantní vychází z myšlenky, že je dána jakási „norma pracovní schopnosti“, kterou splňují zdraví lidé. Pracovní schopnost invalidů tuto normu nenaplní a stupeň odchylky od této normy vyjadřuje rozsah jejich deviace, tj. invalidity. Tato koncepce si klade za cíl hledat možnosti snížení rozsahu deviace, tedy co největšího přizpůsobení se invalidů zmíněné normě. Její nevýhodou však je, že v invalidech podporuje pocit odlišnosti od zdravých lidí.

Model spolutvůrčí, resp. spoluúčastnický, klade důraz na rehabilitaci invalidů a jeho cílem je co nejvíce integrovat invalidy do pracovních kolektivů zdravých lidí i do společenského života. Vychází z myšlenky, že v každé populaci se vyskytují jednotlivci, jejichž schopnosti a způsobilost se z různých hledisek liší od průměru, avšak i tyto jedince je třeba chápat jako spolutvůrce hodnot vytvářených v dané společnosti. Přístup k invalidním osobám u tohoto modelu není založen na očekávání, že se invalidé přizpůsobí zdravým lidem, nýbrž na zdůraznění potřeby všestranného vytváření podmínek k tomu, aby se invalidům jejich spolutvůrčí role umožnila a usnadnila. Nejde ovšem jen o objektivní technické podmínky, ale i o subjektivní přístup zdravých členů pracovních kolektivů k invalidům jako normálním spoluúčastníkům pracovního dění. V praxi se tento model ukázal jako nejprogresivnější, i když jeho důsledné uplatňování je velmi složitý proces, který se ještě stále vyvíjí.

10.3.2 Zabezpečení invalidních osob

Obecné principy zabezpečení invalidních osob jsou obsaženy v Úmluvě MOP č. 128/1967 o dávkách při invaliditě, ve stáří a dávkách pozůstalých, jež významně ovlivnila úpravu těchto otázek v jednotlivých zemích. Podle této úmluvy se sociální události krytou zabezpečením při invaliditě rozumí neschopnost vykonávat jakoukoliv profesionální aktivitu ve stanoveném rozsahu, jestliže je pravděpodobné, že tato neschopnost je trvalá, nebo jestliže přetrvává po uplynutí stanoveného období neschopnosti dočasné nebo počáteční. Okruh chráněných osob má zahrnovat buď všechny osoby námezdně pracující včetně učňů nebo stanovené kategorie ekonomicky činné populace tvořící aspoň 75 % z celkového počtu ekonomicky aktivní populace nebo všechny osoby s trvalým pobytem a s příjmem pod stanoveným limitem.

Členské státy, které ratifikovaly konvenci, jsou povinny:

- (i) zajistit služby směřující k reedukaci invalidů s cílem připravit invalidy, pokud je to možné, k znovuzapojení do dřívější profesionální činnosti nebo alespoň k výkonu jiné profesionální činnosti, která odpovídá co nejlépe jejich dovednostem a schopnostem,
- (ii) činit opatření, jejichž cílem je usnadnit umísťování invalidů do vhodných zaměstnání.

Podle Doporučení MOP č. 131/1967, které doplňuje Úmluvu č. 128/1967, by měly být poskytovány za stejných podmínek a v redukované výši dávky také při částečné invaliditě.

Tam, kde se invalidita zabezpečuje sociálním pojištěním a míra tohoto zabezpečení závisí na době pojištění, je důležité rozlišovat invaliditu podle původu:

- (i) invalidita zděděná – invalidé z mládí,
- (ii) invalidita získaná
 - (a) úrazem,
 - (b) nemocí.

U získané invalidity rozlišujeme, zda byla způsobena

- (a) obecným onemocněním nebo úrazem,
- (b) pracovním úrazem nebo nemocí z povolání.

Podle toho se volí druh dávky a zdroj financování.

11. O SOCIÁLNÍCH UDÁLOSTECH TÝKAJÍCÍCH SE MATEŘSTVÍ, RODINY A DĚTÍ

Ochrana dětí při zániku rodiny (dětí osiřelé a osamělé a později i děti zanedbané) patří k nejstarším směrům sociální ochrany, známým již v dávnověku v asijských a antických despociích.

Standardní rodina a její problémy se staly předmětem společenského zájmu teprve ve 20. století. Důvodem je, že potřeby rodiny vznikají zpravidla dříve, než si lidé mohou na krytí těchto potřeb „našetřit“. Proto Všeobecná deklarace lidských práv obsahuje i právo na rodinu a úmluva Mezinárodní organizace práce (č. 102, 1952) o minimálních standardech (úrovni) sociálního zabezpečení zahrnuje do sociálního zabezpečení též zabezpečení matek v těhotenství a mateřství, pomoc při výchově dětí v rodině a zabezpečení rodinných příslušníků a pozůstalých. Těhotenství, narození dítěte, jeho výchova a úmrtí rodinného příslušníka či osoby poskytující výživu patří mezi důležitější sociální události.

V posledních letech se diskutuje o tom, co vlastně rodina je. Jsou to manželé? Je to otec, matka a děti bez ohledu na právní stav? Jsou to lidé stejného pohlaví, kteří se rozhodnou spolu žít? Existuje právo na vyjádření vlastní sexuality? A tak dále. My se pro nedostatek času těmito diskusními otázkami nebudeme zabývat. Tím je nikterak nepopíráme, jen k nim nezaujímáme stanovisko.

Sociální politika na pomoc rodině se v Evropě zpočátku vyvíjela jako *doplňek ke mzdě, resp. jako sociální mzda*. Tak vznikala po první světové válce a byla uplatňována i za druhé světové války v Německu. S tímto pojetím se v současné době setkáváme ještě v některých mimoevropských zemích. Na počátku třicátých let vnesla Francie do sociální politiky na pomoc rodině nové pronatalitní cíle. Po druhé světové válce většina evropských zemí opustila pronatalitní charakter zabezpečení rodin a začala preferovat aspekty „social welfare“. Toto nové pojetí se také označuje jako státní rodinná politika. Výjimkou v tomto směru je Francie, kde si sociální politika na pomoc rodinám i nadále udržuje silný populační aspekt vycházející z dlouhodobých zájmů francouzské politiky v oblasti demografického vývoje.

V dnešní době je možno rodinnou politiku zemí západní Evropy charakterizovat jako komplexní, zahrnující jak finanční dávky poskytované rodinám, tak i všechna

opatření veřejnoprávního charakteru, která mají dopad na život a sociální situaci rodin.

Sociální politika na pomoc rodině se zpravidla soustřeďuje na

- (i) mateřství,
- (ii) rodičovství a rodinu a
- (iii) výchovu a výživu dětí.

Pomoc a podpora rodině je v Evropě obecně uznávanou součástí redistribučních mechanismů. Cíle jsou však různé v různých zemích podle toho, který princip v sociální politice převládá. Rozeznáváme principy:

- (i) občanský, univerzální, převažující v anglosaském a skandinávském modelu (typicky Velká Británie a Švédsko). Poskytuje stejnou podporu všem občanům a jejich rodinám, neboť investice do dětství je považována za nejlepší záruku boje proti chudobě, nevědomosti a sociální dezintegraci.
- (ii) korporativní, pojišťovací (typický pro Německo a Itálii). Je postaven na povinném sociálně pojišťovacím systému s tendencí rozlišovat mezi osobami aktivně zúčastněnými na trhu práce a ostatními. V Německu jsou peněžité dávky poskytovány zpravidla v závislosti na výkonu zaměstnání a rodinná politika je zaměřena hlavně na kompenzaci zvýšených životních nákladů rodin s dětmi ve srovnání s bezdětnými. Spolková vláda si klade za cíl omezit společensky neoprávněné materiální a sociální nerovnosti mezi rodinami bezdětnými a rodinami s dětmi.
- (iii) solidární (typický pro Francii). Je orientován na populační politiku. Jde o velmi komplexní, sociálně politicky institucionalizovaný systém.
- (iv) liberální (typický pro USA). Rozsah sociálního zabezpečení je omezený. Zdravotní, nemocenské a rodinné programy neexistují. Důraz se klade na cílené dávky pro chudé – lidi bez majetku.

11.1 Mateřství

Těhotenství, porod a šestinedělí jsou přirozené fyziologické procesy v životě ženy. Sociálními událostmi jsou teprve komplikace, spojené s těmito procesy, které vyvolávají zdravotní a ekonomické těžkosti. Avšak i když komplikace nenastanou, žena v tomto období potřebuje zvýšenou pomoc a péči, kterou si neumí nebo nemůže vždy obstarat sama. Je nutno jí zajistit lékařskou péči potřebnou pro zdárný průběh těhotenství a porodu, pracovní volno a hmotné zabezpečení během tohoto volna. Narození dítěte znamená důležitou změnu v životě rodiny. Tato změna na ni klade nové nároky nejen z hlediska psychického, ale i z hlediska hmotného zajištění.

Sociální událostí není tedy těhotenství, porod a mateřství, ale až druhotné potřeby s nimi spojené, jako jsou:

- (i) náklady na zdravotní péči,
- (ii) ztráta výdělků vyvolaná potřebným pracovním volnem,
- (iii) zvýšené náklady vyvolané potřebou rodiny adaptovat se na přírůstek nového člena.

Náklady na mateřskou péči se hradí jako náklady na zdravotní prevenci a nemoc (viz výše).

Ve vysokém stupni těhotenství, v souvislosti s porodem a péčí o narozené dítě žena potřebuje pracovní volno – mateřskou dovolenou. Mateřská dovolená má dva významy – jednak je omluvenou a tolerovanou absencí (ochrana pracovněprávní), jednak je důvodem pro přiznání dávky, která ženu hmotně zabezpečuje po dobu, kdy pro těhotenství a mateřství nemůže pracovat (ochrana sociálního zabezpečení).

Dávka při narození dítěte (bývá také označována jako porodné) se poskytuje pouze v některých evropských zemích, a to zpravidla jako dávka jednorázová (někdy jako opakovaná) a v jednotné výši (někdy v závislosti na majetkových poměrech). Jejím účelem je přispět rodině k úhradě zvýšených nákladů, které jí vznikají v souvislosti s narozením dítěte, a současně usnadnit péči o novorozence.

Při poskytování sociálních dávek při narození dítěte jsou v různých zemích zohledňována různá, zejména sociální hlediska. Sociální událost je definována a vnímána různě. Někde se dávka poskytuje:

- (i) teprve při narození třetího a dalšího dítěte nebo více dětí (trojčata – např. Irsko),
- (ii) jen nemá-li žena nárok na mateřské dávky ze sociálního pojištění po dobu mateřské dovolené (např. SRN a Norsko),
- (iii) jako přírůstek na malé dítě (např. ve Francii), který má povahu
 - a) dávky univerzální (pět měsíců před očekávaným porodem a čtyři měsíce po narození dítěte na každé narozené dítě) a
 - b) dávky sociálně podmíněné (po devíti měsících podpůrčí doby, v závislosti na příjmu rodiny, nejdéle do tří let věku dítěte. Nárok nevzniká, je-li poskytován rodičovský příspěvek).

11.2 Rodičovství

V některých evropských zemích je rodina chápána tradičně jako společenská jednotka tvořená manželským párem a dětmi. V těchto zemích vzniká nárok na dávky určené rodinám s dětmi zpravidla pouze v případě, že partneři jsou oddáni. Naopak, např. ve skandinávských státech nejsou v tomto směru činěny žádné rozdíly mezi páry manželskými a neoddanými. V poslední době je v řadě zemí věnována zvýšená pozornost zabezpečení neúplných rodin.

Po vyčerpání mateřské dovolené má žena v souvislosti s péčí o dítě téměř ve všech evropských zemích nárok na další omluvené pracovní volno bez nároku na náhradu mzdy – další mateřskou dovolenou. V Evropě se pro tento institut začíná vžívat název rodičovská dovolená, případně dovolená na výchovu, protože v souladu s platnou právní úpravou řady zemí ji může čerpat nejen matka, ale i otec dítěte. Tento název je výstižnější, budeme jej proto používat i my. Rodičovská dovolená umožňuje jednomu z rodičů, aby celodenně pečoval o malé dítě. To je velmi důležité nejen pro fyzický a psychický vývoj dítěte, ale i pro formování jeho charakteru.

Během rodičovské dovolené matka, případně otec dítěte, zpravidla nepracují a nemají nárok na mzdu ani na náhradu mzdy. Při splnění podmínek, stanovených právními předpisy, mají nárok na dávku, která se obvykle nazývá mateřský příspěvek, rodičovský příspěvek nebo příspěvek na výchovu (nadále budeme používat název rodičovský příspěvek). Tento příspěvek je dnes poskytován v řadě zemí. V jeho pojetí jsou patrné některé společné rysy. Je to například snaha zapojit do péče o malé dítě nejen jeho matku, ale i otce, snaha umožnit rodiči v určitém omezeném rozsahu výdělečnou činnost při současném pobírání rodičovského příspěvku, snaha o postupný přechod na princip univerzality, pokud jde o osobní rozsah mateřského příspěvku atd. Přesto jsou podmínky pro jeho poskytování a podpůrčí doba v jednotlivých zemích odlišné, právní úpravy reflektují podmínky dané země.

11.3 Výchova dítěte a rodina

Narození a výchova dítěte znamenají zvýšení rodinných výdajů na ošacení, stravování a zpravidla i na bydlení.

Sociální událostí není dětství samo o sobě, ale náklady na:

- (i) výživu,
- (ii) preventivní a léčebnou péči,
- (iii) vzdělání a výchovu a
- (iv) socializaci (životní start) dítěte.

Tato sociální událost se v jednotlivých zemích pojímá:

- (i) jako sociální událost rodiny (nebo toho, kdo se o dítě stará a jemuž je svěřeno do opatrování), to znamená, že podporu potřebuje a je směřována na rodinu (rodiče, opatrovníka atp.),
- (ii) jako potřeba a nárok dítěte (pokud rodina řádně o dítě nepečuje, poskytuje se podpora dítěti jinak než prostřednictvím rodiny).

Pomoc státu rodinám je vždy otázkou přerozdělování. Formy přerozdělování mohou být:

- (i) povinné (nárokové, obligatorní) nebo
- (ii) nepovinné (dobrovolné, fakultativní).

Základní formou hmotného zabezpečení rodin s dětmi jsou rodinné přídavky (v ČR se zatím používá názvu přídavky na děti, ačkoliv jde o nárok rodičů, nikoliv dítěte). Jejich účelem je přispět rodině k úhradě zvýšených nákladů spojených s výchovou dítěte a omezit tak snižování životní úrovně rodin s dětmi ve srovnání s rodinami bezdětnými. Je to jedna z nejstarších a nejdůležitějších dávek poskytovaných rodinám s dětmi.

V poslední době se šíří myšlenka rodinných přídávků podmíněných nízkým příjmem nebo i absencí majetku. Tím se charakter přerozdělování mění z přerozdělování mezi bezdětnými občany a rodinami s dětmi (pronatalitní princip) v přerozdělování mezi bohatými a chudými (princip solidarity). Pomoc rodině se přesouvá z oblasti rodinné politiky do oblasti cílené sociální pomoci.

Státy pomáhají rodinám s dětmi také daňovými úlevami. V poslední době se šíří myšlenka tzv. „*negativní daně*“. Podstatou této myšlenky je, že každá rodina má mít nárok na určité životní minimum. Pokud jej nedosahuje, nejenže neplatí daně, ale je jí doplácen rozdíl do tohoto minima v rámci daňového systému.

V Evropě se uplatňuje několik koncepcí poskytování rodinných přídávků a daňových úlev, lišících se zejména osobním rozsahem, podpůrní dobou a výší dávek. Přes tyto rozdíly však mají řadu společných rysů.

Povinné vzdělání ve stanoveném rozsahu poskytují všechny evropské země. S tím souvisejí slevy na žakovském jízdném, které děti dostávají zpravidla do dovršení 14. nebo 15. roku věku. V mnoha zemích se tato výhoda poskytuje zcela nebo zčásti i při dalším (již nepovinném) vzdělávání.

Sociální událostí, která může postihnout novomanžele při životním startu (socializaci), je nedostatek bytu a jeho zařízení nebo nedostatek peněz na pořízení přiměřeného bydlení. Tato situace se zpravidla řeší výhodnými půjčkami, často s odpisy při narození dítěte. Půjčkami se v některých zemích (např. Finsko) řeší i otázky účasti na nepovinném vzdělávání.

11.4 Náhradní péče o dítě

Historicky nejstarším problémem je pomoc dětem, jejichž rodina selže. Dětem se pak musí poskytnout náhradní péče.

Rodinná péče může selhat krátkodobě nebo dlouhodobě. Krátkodobě je např. one-

mocnění rodiče, který o dítě pečuje, nebo karanténa v zařízení, kde se dítě pravidelně přes den zdržuje atp. Dlouhodobě selhává rodinná péče zánikem rodiny, např. smrtí nebo mentální invaliditou rodičů, selháním rodičů (alkoholismus, drogová závislost atp.), nebo selháním rodiny, např. zanedbáváním či týráním dětí.

Ideální je vytvořit náhradní rodinu:

- (i) adoptí nebo svěřením dítěte do pěstounské péče,
- (ii) opatrovníckou péčí,
- (iii) simulovanou rodinou (např. vesničky SOS).

Historicky starší je poskytnutí náhradní výchovy v sociálních zařízeních („*sirotčince*“).

11.5 Ostatní sociální ochrana dítěte a rodiny

Kromě tradičních dávek v těhotenství a mateřství a dávek rodinám se závislými dětmi, se v některých státech poskytují ještě specifické dávky, které vycházejí z tradice dané země a současně reflektují její ekonomické možnosti, záměry a cíle v oblasti rodinné politiky.

Je tomu tak zejména ve Francii, kde je kromě tradičních dávek poskytován také např. příspěvek k začátku školního roku a příspěvek na bydlení – obě dávky jsou vypláceny sociálně slabším rodinám v závislosti na výši jejich příjmu a počtu dětí. Dále příspěvek osamělému rodiči, který pobírají osamělé osoby, pečující alespoň o jedno dítě, a příspěvek na zvláštní výchovu, určený rodinám, které pečují o zdravotně postižené dítě ve věku do 20 let.

Zcela specifickou dávkou francouzského systému zabezpečení rodin s dětmi je příspěvek na hlídání dítěte. Jeho zavedení bylo součástí rozsáhlého programu rozvoje služeb určených zejména rodinám, schváleného v roce 1991. Příplatek na hlídání dětí umožňuje soukromým osobám zaměstnávat ve své domácnosti pracovníky z nižších příjmových skupin, kteří platí nízké nebo žádné daně z příjmu, např. manželky zahraničních dělníků.

V SRN tvoří jednu z největších položek rodinného rozpočtu výdaje na bydlení. K částečné úhradě těchto výdajů jsou rodinám s dětmi poskytovány tři dávky. Jsou to příspěvek na bydlení, dětský stavební příspěvek a dodatečná rodinná půjčka. Příplatek na bydlení je určen k úhradě nájemného a k úhradě nákladů spojených s bydlením v soukromých domech. Jeho výše je stanovena podle místní úrovně nájemného a je závislá na počtu členů domácnosti. Příplatek k rodinné půjčce dostane německý stavebník, který má děti, jež s ním žijí ve společné domácnosti a vztahují se na ně daňové odpisy podle zákona o daních z příjmu.

Dávky na bydlení jsou poskytovány např. i ve Švédsku. Dostávají je rodiny s dětmi žijící v nájemních bytech nebo v bytech soukromých vlastníků v závislosti na výši příjmů.

Řada zemí poskytuje dávky určené k úhradě nákladů na zvýšenou péči o zdravotně postižené děti – např. Francie, Belgie, Itálie, ČR, SR.

11.6 Smrt

Úmrtí živitele i člena rodiny vždy vyvolává – vedle osobního hoře pozůstalých – problémy:

- (i) právní posloupnosti,
- (ii) mimořádných jednorázových nákladů spojených s pohřbem a
- (iii) poklesu životní úrovně rodiny způsobeného ztrátou živitele a jeho ekonomického přínosu.

Sociální událostí je jen ekonomické ohrožení pozůstalých způsobené smrtí:

- (i) živitele rodiny,
- (ii) člena rodiny.

Ekonomické ohrožení se dělí na:

- (i) jednorázové, spojené s vypravením pohřbu,
- (ii) krátkodobé, spojené s nezbytnou adaptací rodinného rozpočtu na ztrátu jednoho příjmu,
- (iii) dlouhodobé, které lze obrazně označit za sociální handicap, protože je spojeno s ohrožením sociální existence pozůstalých (zpravidla vdovy a sirotků), způsobeným jejich neschopností nahradit ztrátu příjmů v rodinném rozpočtu.

Úmrtí člena rodiny, zejména živitele, zpravidla znamená hluboký zásah do způsobu jejího života. Někdy je nutné přizpůsobit se novým životním podmínkám, přistoupit k různým změnám a úpravám, což bývá opět spojeno s mimořádnými finančními náklady (např. přestěhování). Pro většinu rodin je nemožné nebo mimořádně obtížné vyporádat se s touto svízelnou ekonomickou situací vlastními silami. Ohrožení ekonomické funkce rodiny může vést až k jejímu rozpadu. Proto je také téměř ve všech vyspělých zemích úmrtí člena rodiny tradičně považováno za důležitou sociální událost, která zakládá nárok nejbližších pozůstalých na hmotné zabezpečení, tj. především na důchod vdovský, vdovecký a sirotčí. Základním účelem těchto dávek je zabezpečit po úmrtí člena rodiny pozůstalým přiměřenou životní úroveň. Pro tyto dávky je charakteristické, že nárok na ně je zpravidla odvozen z důchodového nároku zemřelého.

Dávky pozůstalým jsou historicky nejstaršími dávkami v institucionalizované společnosti (byly známy již před 6000 lety).

Nejdůležitější dávkou zabezpečující pozůstalé je již tradičně vdovský důchod. Vdovecký důchod v řadě zemí neexistoval nebo byl po několika letech existence jako nepodstatná dávka zrušen. Příjem manžela totiž býval vyšší než příjem manželky, která se zpravidla věnovala výchově dětí, a pokud pracovala, bylo to často na kratší úvazek. Zvyšující se vzdělanost a zaměstnanost žen se promítly i do této oblasti. V řadě zemí byl zaveden, resp. znovuzaveden vdovecký důchod, jehož účelem je pomoci rodině řešit nepříznivou finanční situaci po úmrtí matky. Poskytování vdoveckého důchodu je zpravidla vázáno na přítomnost závislého dítěte v rodině.

12. O NEZAMĚSTNANOSTI JAKO O SOCIÁLNÍ UDÁLOSTI

Právo na práci neznamená právo na určitou práci, ale jen právo na pomoc státu při získávání práce a podporu v nezaměstnanosti. Hlavním cílem sociální politiky v této oblasti proto zpravidla bývá tvorba nových pracovních příležitostí, podpora samostatné (nikoliv zaměstnanecké) ekonomické aktivity a přípravy lidí na zaměstnání nebo jinou ekonomickou činnost. Tato politika se označuje jako aktivní politika zaměstnanosti. Směřuje k rozvoji svobodného trhu práce.

Z úmluvy Mezinárodní organizace práce o minimálních standardech (normách) sociálního zabezpečení (č. 102, 1952) vyplývá, že nezaměstnanost se rozumí ztráta výdělků, vyplývající z nemožnosti získat vhodné zaměstnání osobou, která je schopna pracovat a zároveň je pro výkon práce k dispozici. Rovněž úmluva č. 44 z roku 1934 a č. 168 z r. 1988, týkající se zabezpečení v nezaměstnanosti, vycházejí z principu, že nezaměstnanost musí být nedobrovolná.

Sociální událost nezaměstnanosti je tedy definována:

- (i) nedobrovolným charakterem (nemožnost získat zaměstnání),
- (ii) pracovní schopností (způsobilost být zaměstnán),
- (iii) připraveností (*disponibilita*) pro výkon zaměstnání,
- (iv) aktivním hledáním zaměstnání (docházení na úřad práce).

O zvláštní druh nezaměstnanosti jde, je-li zaměstnanec propuštěn z důvodu platební neschopnosti nebo restrukturalizace podniku či jiných organizačních příčin. V těchto případech zaměstnavatel vyplácí násobky mzdy jako odstupné, což nelze zaměňovat s dávkami v nezaměstnanosti. Ačkoli pro tyto případy platí v některých zemích zvláštní režimy ochrany, bývají někdy v zájmu administrativního zjednodušení začleňovány do režimů obecné ochrany v nezaměstnanosti.

Další zvláštností je nedobrovolná dovolená. Zaměstnavatel sice ponechává zaměstnance v pracovním poměru, ale nezaměstnává ho prací, nýbrž ho nutí k neplacené nebo jen částečně placené nečinnosti (dovolené). Pro tyto případy suspenze pracovní smlouvy se používají v různých zemích různé termíny, např. „*temporary lay off*“ v USA a Kanadě, „*mis a pied*“ ve Francii. Úprava konkrétních podmínek vzniku ná-

roku na zabezpečení v nezaměstnanosti při této eventualitě se v jednotlivých zemích různí.

Částečná nezaměstnanost, tj. zaměstnávání na zkrácenou pracovní dobu proti vůli pracovníka, je rovněž jednou z eventualit, na kterou se vztahuje zabezpečení v nezaměstnanosti. Částečná nezaměstnanost může mít formu zkrácené týdenní nebo denní pracovní doby, pokud účelem tohoto zkrácení je předejít nebo omezit propouštění pracovníků. Zaměstnavatelům se tak naskýtá možnost udržet pracovní vztahy, zejména s kvalifikovanými zaměstnanci. Mezinárodní organizace práce (Doporučení č. 106, 1982, o propouštění pracovníků) doporučuje poskytovat zaměstnancům alespoň částečnou peněžitou kompenzaci za hodiny neodpracované kvůli dočasnému zkrácení standardní pracovní doby z důvodu dočasných ekonomických potíží na straně zaměstnavatele, financovanou způsobem upraveným národní legislativou.

Odškodňování částečné nezaměstnanosti ovšem vyvolává v některých zemích pochybnosti a obavy, aby nevedlo k přílišnému rozšíření částečné nezaměstnanosti, založené na koncepci „rozdělené práce“ (tj. rozdělení objemu práce, který lze přidělit, mezi co největší počet pracovníků). Zvláštní právní úprava týkající se zabezpečení při částečné nezaměstnanosti byla nicméně přijata v poměrně značném počtu zemí (např. SRN, Rakousko, Belgie, Kanada, Dánsko, Španělsko, Irsko, Itálie, Japonsko, Norsko, Švédsko, Švýcarsko, Uruguay, některé státy USA). Částečná nezaměstnanost se též může vyskytovat v některých odvětvích v návaznosti na nepříznivé klimatické podmínky (např. ve stavebnictví) a dotýkat se početných skupin pracovníků. Některé státy zahrnují tyto případy mezi eventuality kryté zabezpečením v nezaměstnanosti (např. Belgie, Francie, Švýcarsko, SRN, Velká Británie), jiné nikoliv.

Je třeba zdůraznit, že částečná nezaměstnanost a suspenze pracovní smlouvy jsou výjimečné formy nezaměstnanosti. Jejich odškodnění kryje totiž nejen riziko zaměstnanců, ale i zaměstnavatelů. Podmínky pro poskytování dávky ze zabezpečení v nezaměstnanosti, které mají bránit zneužití jejího cíle, jsou zejména tyto:

- (i) redukce hospodářské aktivity zaměstnavatele je nevyhnutelná (např. SRN, Švýcarsko) – tím mají být vyloučeny redukce představující normální riziko výroby (např. sezonnost),
- (ii) redukce musí být zapříčiněna ekonomickou situací (např. Belgie, Francie, Japonsko, Švýcarsko) nebo technickými příčinami, případně opatřeními státních orgánů (např. Švýcarsko),
- (iii) zaměstnavatel je povinen učinit opatření k překonání této situace (např. Francie, Velká Británie).

Doba poskytování dávky ze zabezpečení v nezaměstnanosti je časově omezena. Dlouhodobá nezaměstnanost je jinou sociální událostí, neboť člověk po určité době ztrácí způsobilost být zaměstnán pro:

- (i) ztrátu kvalifikace (nemá možnost účastnit se velmi rychlého procesu získávání zkušeností a znalostí, což vede k jeho „dekvalifikaci“),

- (ii) ztrátu pracovních návyků (sociální „zlenivění“),
- (iii) získaný zvyk žít ze sociálních dávek (upadnutí do „sociální pasti“).

Tito lidé jsou přerazováni do systému sociální pomoci a pracuje se s nimi jinak než se skupinou dočasně (krátkodobě) nezaměstnaných osob.

Přestože jednou z nezbytných podmínek zabezpečení v nezaměstnanosti byla původně ztráta výdělku, byla v řadě zemí tato kategorie přeměněna v podmínku absence výdělku, aby bylo možné zabezpečit i nově příchozí na trh práce, tj. uchazeče o zaměstnání, kteří ještě výdělek neměli, jimž však nelze nabídnout volná pracovní místa.

Některé státy poskytují zabezpečení v nezaměstnanosti také nezávislým pracovníkům nuceným dlouhodobě zastavit svou výdělečnou činnost vlivem ekonomických problémů rázu odvětvového nebo obecného (např. Lucembursko, Dánsko, Švédsko).

13. O STÁŘÍ JAKO O SOCIÁLNÍ UDÁLOSTI

13.1 Pojetí procesu stárnutí

13.1.1 Stárnutí jako biologický proces

Stáří je přirozené, poslední období lidského života, ve kterém se pozvolna omezují (degenerují) funkce lidského organismu. Projevuje se to v postupném snižování schopnosti pracovat a aktivně reagovat na vnější svět.

Někteří vědečtí pracovníci se pokoušejí kategorizovat stáří. Dělí je do tří hlavních období – presenilní, vlastní stárnutí a období stařecké. Teprve ve třetím období, pro něž se klade věková hranice nad 70 let, shledávají, že zaniká schopnost k systematické práci. Ve druhém období, které se umísťuje mezi 60. a 70. rokem, dochází jen k pozvolným změnám, vyžadujícím jisté přizpůsobení v pracovním výkonu.

Podobné kategorizace mohou tendence procesů stárnutí odhalit jen velmi obecně a jejich časový průběh ohraničit jen velmi nepřesně. Praxe a zkušenosti ukazují, že jde o proces značně individuální, který není podmíněn jen vlastnickými vztahy, úrovní industrializace, stupněm urbanizace, rozvojem sanitárně hygienických a léčebných zařízení atd. (společenská činitel), ale i osobní fyziologickou podstatou jednotlivců, jejich individuálním zdravotně historickým profilem, jakož i obecnými přírodními činiteli, mezi něž patří i podnebí, národní zvyklosti ve stravě atd. (vysoký věk dosahovaný v některých zeměpisných oblastech, např. na Kavkaze).

Stárnutí člověka je tedy proces velmi individuální, složitý, probíhající u různých lidí různě. Jako biologický proces může probíhat přirozeně nebo chorobně. V prvním případě hovoříme o fyziologickém, v druhém případě o patologickém procesu stárnutí. Jak ukazují výzkumy, ztráta pracovní schopnosti je především důsledkem chorobného stavu a teprve ve vysokém věku se může stát výsledkem přirozeného – fyziologického – procesu změn orgánů a jejich funkcí.

Biologické stárnutí je provázáno jen velmi pozvolným omezováním pracovních schopností následkem anatomických i funkčních změn. O anatomických změnách mů-

žeme hovořit např. při zeslabování svalstva, křehkosti kostí a jejich obtížném srůstání při zlomeninách atd. K funkčním změnám řadíme např. zeslabování až úplný zánik funkcí smyslových orgánů (zrak, sluch atd.).

13.1.2 Stárnutí a nemoc

Stáří není nemoc. Oba stavy se však vzájemně ovlivňují. K tomu je třeba dodat:

- I. Je známo, že onemocnění, která předcházejí stáří, často urychlují jeho průběh.
- II. Nemocnost spojená s pracovní neschopností bývá zpravidla vyšší po 45. roce života. Se zvyšováním věku se však také mění povaha onemocnění. Onemocnění náhlá, epidemického charakteru, ustupují onemocněním zdoluhavým, která předpokládají delší působení záporných činitelů a vyvolávají chronické změny, jako např. onemocnění cévní a srdeční, revmatismus atd.
- III. S vyšším věkem se prodlužuje průměrné trvání pracovní neschopnosti, zatímco často klesá průměrný počet nových onemocnění.

Nejde nám o úplný výčet vzájemných souvislostí, ale spíše o demonstraci toho, že nemoc přispívá k chřadnutí organismu a proces chřadnutí organismu naopak umožňuje vznik určitých onemocnění.

Řada onemocnění je vyléčitelná, jiná však končí chronickými nevyléčitelnými změnami, které působí předčasné stárnutí a někdy i trvalé omezení pracovní schopnosti (invaliditu). Na druhé straně stáří přispívá ke vzniku trvalých chronických onemocnění pozvolnou celoživotní kumulací následků patologických a morbidních procesů. I když stáří nemusí nutně znamenat invaliditu, koneckonců v posledním období života mohou mít stavy pokročilé senility podobné důsledky omezující pracovní aktivitu. Proto převážnou část starých lidí lze zařadit v určitých historických podmínkách mezi dvě krajnosti:

- (i) podstatné zhoršení zdravotního stavu rychle působící úplnou pracovní neschopnost a
- (ii) nepodstatně změněná, ale stále pozvolně klesající schopnost vykonávat dosavadní zaměstnání.

Ve společnosti však existuje důležitá skupina osob, které sice nedosahují stupně zdravotních změn vyžadovaných pro invaliditu, ale psychická únava životem, často spojená s pomalou psychickou reakcí na životní těžkosti vyvolané procesem stárnutí, je zbavuje schopnosti pokračovat v dosavadním zaměstnání a buď v nich nechce hledat nová zaměstnání a získávat nové kvalifikace. To je jeden z důvodů, proč při řešení problémů stáří nevystačí společnost jen s invalidním důchodem a musí vytvořit zvláštní systém institucí pro zabezpečení starých lidí.

13.1.3 Stáří a pracovní schopnost

Stárnutí jako přirozený proces postupných nepříznivých změn v organismu významným způsobem ovlivňuje pracovní schopnost člověka. S narůstajícím věkem se sice

mění pracovní výkon, avšak nikoli všeobecně. Projevují se, popřípadě zvětšují, rozdíly mezi jednotlivými pracovníky. Starší lidé mnohdy vyrovnávají ztráty ve fyzické výkonnosti způsobené věkem, změnami pracovních metod, takže se nemusí projevit na úrovni jejich pracovní schopnosti.

Mnohdy se v moderních industrializovaných společnostech setkáváme s určitou vnitropodnikovou a mezipodnikovou fluktuací vyšších věkových skupin osob produktivního věku. Odcházejí ze zaměstnání, kde se více uplatňuje síla a rychlost a kde jsou vystaveni pravidelnému a namáhavému rytmu velkovýroby, do zaměstnání, kde se více uplatňuje zkušenost. Odcházejí do pomocných služeb, do menších podniků atd. Tato „věková“ fluktuace souvisí i s rychlým rozvojem techniky. Starší lidé nemají potřebnou pružnost a schopnost přizpůsobovat se rychle se rozvíjející technice a mnohdy se u nich projevuje snaha vyrovnávat tento nedostatek schematizací a rutinou. Je to zejména patrné při strukturálních změnách v národním hospodářství. Nová technika však vcelku nemusí být překážkou zaměstnávání starších generací, neboť zjednodušení náplně práce může naopak umožnit prodlužování aktivní činnosti těchto pracovníků. Vyžaduje to však věnovat velkou pozornost jejich přípravě na práci s novou technikou.

Pracovní činnost starších lidí, je-li vhodně volena, nevyčerpává, ale naopak konzervuje jejich životní potenciál, brzdí proces stárnutí a přispívá k prodlužování aktivního života. Úplná pasivita a nečinnost působí neblaze na organismus, urychluje proces duševní i svalové degenerace. Aktivní stáří, práce přiměřená životnímu tempu a možnostem stárnoucího člověka, se stává požadavkem lékařů v boji proti degenerativním procesům.

13.2 Stáří a potřeby lidí

Stáří modifikuje potřeby lidí. Na jedné straně se poněkud mění skladba stravy, požadavky na odívání a bydlení, na druhé straně se zvyšují životní náklady o některé potřeby, vyvolané vyšší nemocností a degenerativními procesy. Odmyslíme-li si, že se požadavky na rodinný rozpočet mění s dovršením výchovy dětí v rodině, můžeme říci, že se potřeby lidí ve svém úhrnu nemění, mění se především jejich vnitřní skladba.

13.3 Čas a délka stáří

Čas a doba stáří je otázkou prodlužování lidského života. Jak už bylo uvedeno, proces stárnutí je historicky podmíněn. V souvislosti se stárnutím se často hovoří o prodlužování lidského života. To však je směšování různých jevů. Absolutní délka lidského života se za posledních 150 let (tedy po dobu, co je u nás vedena demografická

statistika) v podstatě nezměnila, nepřibýlo lidí, kteří se dožívají velmi vysokého věku. V tomto smyslu se tedy lidský život neprodlužuje.

Došlo však ke stárnutí obyvatelstva, neboť civilizační proces, zejména rozvoj společenské zdravotní péče, hygieny a zdravotní kultury, spojený s rozvojem techniky a koneckonců i s rozvojem vlastnických vztahů, ovlivnil i věkovou strukturu obyvatelstva. Stárnutí obyvatelstva je celoevropským problémem, který nutí státy k přehodnocování systémů sociálního zabezpečení.

Věkovou strukturou obyvatelstva rozumíme jeho skladbu podle věkových skupin. Věková struktura se může měnit dvojím způsobem: obyvatelstvo buď stárne, nebo mládne. O mládnutí obyvatelstva hovoříme tam, kde se zvyšuje podíl mladých věkových skupin v porovnání k ostatním věkovým skupinám. Je-li proces opačný, jde o stárnutí obyvatelstva.

Obyvatelstvo stárne buď zvyšováním podílu starších věkových skupin, nebo poměrným snižováním podílu mladších věkových skupin na celkovém počtu obyvatelstva. Hlavní činitelé, určující věkové složení obyvatelstva, jsou plodnost (fertilita) a úmrtnost (mortalita), ale i stěhování za prací (migrace) nebo trvalé vystěhovalectví (emigrace), které může mít za zvláštních politických situací i politický, rasový, náboženský aj. charakter (válečné události v letech 1914–1918 a 1938–1945 atd.). Soudobé věkové složení obyvatelstva je výsledkem úrovně a tendencí v plodnosti a úmrtnosti v minulosti. Jestliže počet starých lidí v porovnání k aktivnímu obyvatelstvu vzrůstá, rostou i průměrné sociální náklady na jednoho aktivního občana, a nerostli dostatečně celkový hrubý domácí produkt, zvyšuje se i podíl společenských potřebních fondů na hrubém domácím produktu. Počet možných uchazečů o zabezpečení ve stáří má tedy bezprostřední vliv – ve vztahu k velikosti společenských fondů a rozdělování hrubého domácího produktu – na řešení otázky úrovně zabezpečení jednotlivců, jimž vznikl nárok na starobní důchod. Ovlivňuje též řešení vztahu sociálních příjmů k dosažené předchozí životní úrovni, která je víceméně výsledkem průběhu aktivního života.

Stejně jako v mnohých průmyslových státech dochází i v České republice k prodlužování střední délky života snížením zejména kojenecké a dětské úmrtnosti a ke stárnutí obyvatelstva stagnací porodnosti. Tzv. střední délku života obyvatelstva určitého věku představuje průměrný počet let po dosažení tohoto věku, kterých se jedinci dožili, přesněji průměrnou tabulkovou délku zbývajících života. Stárnutí obyvatelstva tedy ještě vůbec neznamená, že absolutní hranice lidského života se posunula.

Snížením kojenecké a dětské úmrtnosti a úmrtnosti na epidemická onemocnění přibýlo osob, které umírají až v dospělosti. Statisticky se tento jev projevil ve vyšším průměrném věku obyvatelstva. Říká se, že střední délka lidského života se prodloužila.

Zvýšil se i počet těch, kdo se dožijí stáří. Údaje o střední délce života osob, jež se

dožily 60 let věku, naznačují osobní rozsah starobních důchodců i pravděpodobnou délku doby, po kterou důchod budou pobírat. Nezvýšil se však počet osob starších 90 a 100 let. Lidé, kteří se dožili stáří, nejčastěji umírají ve věku do 90 let.

Nejdůležitější činitelé prodlužování lidského věku jsou činitelé společenští:

- (i) stupeň civilizačního vývoje společnosti,
- (ii) technická úroveň společnosti,
- (iii) úroveň sociální infrastruktury,
- (iv) ekonomické možnosti společnosti a životní úroveň lidí i
- (v) politické události jako války, revoluce atd.

Jeho délku naopak zkracuje stav životního prostředí, nemocnost, invalidizace a další jevy spojené s koncentrací výroby, lidí, škodlivých zplodin atd.

Člověk byl dlouho odkázán převážně na mechanický efekt své práce, protože prostředky boje o zvládnutí přírody byly nedokonalé a nedostatečné. Věda a technika pomáhaly zaváděním strojů vytlačovat těžké a středně těžké fyzické práce a současně zvyšovaly náročnost na regulační funkce nervového systému a na vyšší nervovou činnost člověka. V přechodu k tzv. strojové civilizaci docházelo za nepříznivých společenských podmínek k výraznému ochuzení pohybového rejstříku. Neučelně jednostranný pohyb na primitivních strojích nedovoloval využití aktivního odpočinku, neúměrně opotřebovával mozkovou kůru monotónním mechanickým drážděním stereotypně vykonávanými úkony atd. To odpadá až s vysokým stupněm rozvoje techniky, kdy však výrobní proces klade velké nároky na duševní kapacitu a pohotovost člověka.

13.4 Gerontologie

Stárnutí jednotlivce zkoumá mladý vědecký obor – gerontologie. Sociální gerontologie zkoumá společenské faktory stárnutí a následky tohoto jevu. Jedním ze základních úkolů moderní gerontologie je vytvářet vhodné pracovní podmínky pro prevenci předčasného zestárnutí a pro aktivní stáří.

13.5 Povaha společenského zabezpečení

Byl-li starý člověk celý život odkázán na pracovní činnost jako na hlavní zdroj své obživy a pro pracovní neschopnost způsobenou stářím tento zdroj ztratí, stává se v podmínkách moderní společnosti jeho zabezpečení společenským problémem.

S rozvojem průmyslové společnosti je práce starších občanů čím dále méně otázkou

jejich fyzické zdatnosti a čím dále více otázkou možností setrvat v pracovním poměru nebo nalézt náhradní práci. Obojí záleží především na společenských poměrech, ve kterých starší lidé žijí a pracují, na míře nezaměstnanosti a na dalších okolnostech.

Např. s restrukturalizací národního hospodářství se začíná projevovat určitá nechuť k trvalému zaměstnávání starých lidí, snaha nahrazovat je mladými, snaha zaměstnávat staré lidi okrajovými, pomocnými a nárazovými či sezonními pracemi, zpravidla méně kvalifikovanými a hůře placenými. Takové tendence k diskriminaci starých občanů se projevují všeobecně. Proto byly na jejich ochranu vydány státní i mezinárodní normy, podle kterých dosažení důchodového věku nesmí být pro zaměstnavatele důvodem k ukončení pracovního poměru.

Zabezpečení ve stáří je podmíněno dosažením důchodového věku. Terminologicky musíme rozlišit pojmy důchodový věk jako právními předpisy stanovený věk, jehož dosažení je jednou z podmínek vzniku nároku na starobní důchod, a věk odchodu do důchodu jako věk skutečného zanechání výdělečné činnosti a přechodu do společensky zabezpečené ekonomické nečinnosti. Důchodový věk je stanovován společenskou dohodou (konvencí). V důchodovém zabezpečení se musí při stanovení věku pro vznik nároku na důchod (důchodového věku) vycházet z hospodářských a finančních možností redistribuce mezi generacemi v dané etapě společenského vývoje.

Ideální by bylo stanovit důchodový věk individuálně podle tempa procesu stárnutí u každého jednotlivého pracovníka. Za současných ekonomických podmínek rozdělování však nelze individuální stanovení důchodového věku uskutečnit pro technické překážky a hlavně pro dosud omezené hospodářské a finanční možnosti. Důchodový věk tedy představuje jakousi společenskou konvenci, jakýsi kompromis na daném stupni společenského vývoje, který může více nebo méně odpovídat skutečným potřebám a možnostem doby.

13.6 Koncepce při stanovení důchodového věku

Při stanovení důchodového věku lze starobní důchod pojímat jako dávku výsluhovou nebo sociální podle toho, zda se důraz klade na předcházející činnost (presumpce výsluhy), nebo na zbývající pracovní schopnosti člověka (presumpce invalidity).

Presumpce výsluhy je založena na jakési pomyslné nebo skutečné (pojistné) relaci mezi celoživotním dílem člověka a jeho nárokem na starobní důchod. Starobní důchod v podstatě nahrazuje mzdu či příjem z výdělečné činnosti, a proto je přiměřený potřebě člověka jen tehdy, je-li přiměřený ztrátě, kterou občan utrpěl odchodem do důchodu. Za jejich výsluhy zaručuje společnost jednotlivým občanům předem určené právo, že jakmile dosáhnou určitého věku, dostane se jim přiměřeného zabezpečení.

Presumpce invalidity se projevuje tím, že starobní důchod se poskytuje ve věku, kdy lze z obecné zkušenosti dovodit, že změny ve zdravotním stavu způsobené stářím dosáhly takového stupně, že zpravidla působí invaliditu. Tato obecná zkušenost konfrontovaná s hospodářskými možnostmi společnosti, tradicí atd. ovlivňuje stanovení chronologického věku, kdy společnost invaliditu předpokládá a nezkoumá a ani nepřipouští důkaz opaku.

Zatímco praktické uplatňování obou pojetí může být na první pohled velmi podobné, vede jejich důsledné prosazení zejména k rozdílům v konstrukci podmínek pro nárok na starobní důchod. V prvním případě se důchod uvádí do souvislosti s předchozí činností. Základní podmínky pro vznik nároku musí být proto předem známy a nesmí se příliš často měnit. Důchod je především závislý na povaze předchozí činnosti. Ve druhém případě je důchod bezprostředně závislý na současných sociálních potřebách a možnostech společnosti (presumovaná invalidita starého občana).

13.7 Zvýhodnění postavení žen

Je výsledkem emancipačních snah feministických hnutí. Zdůvodňuje se dvojí funkcí, kterou ženám přineslo politické a hospodářské zrovnoprávnění: pracují, jsou tedy výdělečně činné a současně plní svou biologickou a společenskou funkci matky. Plnění biologické a společenské funkce matky samo o sobě zpravidla neurčuje degenerativní procesy organismu, neboť jde o přirozený proces. Avšak souběžné zaměstnání a péče o dítě klade větší nároky na ženu než na muže, a společnost proto ženu „odměňuje“ tím, že jí umožňuje dřívější odchod do důchodu. Je ovšem otázka, zda není účinnější poskytovat ženám úlevy v době, kdy souběžně vychovávají děti a pracují, než je zvýhodňovat až tehdy, kdy již děti nevychovávají. Jen polovina existujících důchodových soustav ve světě přiznává ženám nižší důchodový věk. V Evropské unii se prosazuje rovnost mezi muži a ženami při odchodu do důchodu a rozdíly v důchodovém věku se považují za diskriminaci podle pohlaví.

Jiná je otázka diferenciací důchodového věku žen podle počtu vychovaných dětí. V ČR přiznáváme ženám starobní důchod v různém věku podle toho, kolik vychovávají dětí. Tato ve světě ojedinělá úprava postrádá přesvědčivou logiku. Nejsou žádné důvody pro to, aby ženy s dětmi byly zvýhodňovány až v okamžiku vzniku nároku na starobní důchod. Jde o levné propagační opatření z dob, kdy se slibovalo pro budoucnost, místo aby se řešily problémy. Tato anomálie neřeší skutečné potřeby žen. Ženy s více dětmi by měly být zvýhodňovány (pokud vůbec) v době péče o děti, tedy v době vzniku a trvání sociální události, nikoliv až v období důchodového věku. Argument, že měly těžší život a „dvojí směnu“, je jen politickým argumentem, který nemá opodstatnění v demografii.

14. O CHUDOBĚ JAKO O SOCIÁLNÍ UDÁLOSTI

Fenomén chudoby je pro sociální politiku a pro politiku vůbec mimořádně významnou kategorií, protože vztah k chudobě, volba nástrojů, kterými se řeší její existence a důsledky, jakož i míra prostředků, které se k tomu účelu přerozdělují, jsou kritériem pro odlišení jednotlivých sociálních doktrín.

Bipolarita chudoby a bohatství představuje jeden z hnacích motorů lidské motivace a rozvoje společnosti vůbec, současně je ovšem trvalým rizikem společenského vývoje. Za určitých okolností může vést k politické radikalizaci, vzniku totalitních ideologií a společenské destrukci. Proto je chudoba předmětem trvalého zájmu politiky.

Chudoba je v evropském prostředí velmi citlivou záležitostí. Je to důsledek historické determinace, zejména náboženské. V křesťanské věrouce je zřetelně cítit chápavý vztah k chudým a kritický pohled na bohatce. Dochází až k výrazné mýtizaci (viz např. pohádky, kde bohatý je zpravidla zlý a hloupý, zatímco chudák chytrý a šlechetný). V Evropě, zejména pak střední, je významný i fenomén rovnosti lidí a rovnostářství jako pozůstatek socialistického experimentu.

Tradičně je jako chudoba chápán stav, kdy nedostatek hmotných prostředků omezuje možnosti spotřeby, kdy nedostatek peněz neumožňuje zabezpečovat důležité (základní) životní potřeby na přiměřené úrovni. Společensko-ekonomický vývoj moderní společnosti toto hodnocení sice akceptuje, ale dává mu jinou kvantitativní dimenzi. Především rozděluje chudobu na absolutní a relativní a zabývá se sociálními důsledky chudoby.

14.1 Absolutní chudoba

Jako absolutní chudobu lze charakterizovat stav, kdy nedostatek (popř. absolutní nedostatek) prostředků neumožňuje uspokojovat základní životní potřeby (střecha nad hlavou, oděv, jídlo) do té míry, že je ohrožena sama existence člověka a hrozí mu smrt.

14.2 Relativní chudoba

Relativní chudobou je stav, v němž jedinec, rodina nebo sociální skupina uspokojuje své potřeby na výrazně nižší úrovni, než je průměrná úroveň v dané společnosti (státě). Tedy na relativně nižší úrovni.

Zatímco absolutní chudoba se vyskytuje spíše v rozvojových zemích, v Evropě jde především o chudobu relativní. Chudoba je také výsledkem materiálního vývoje společnosti a relativizuje se. Chudý Evropan se proto jeví chudému Afričanovi jako bohatč, což je jeden z důvodů migračních tlaků a ekonomické emigrace.

14.3 Stanovení úrovně spotřeby

Chudoba v moderní společnosti není otázkou smrti hladem. Měří se, hodnotí a konstatuje na základě srovnání s celkovou životní úrovní dané země. Protože v návaznosti na konstatování chudoby u zjištěné části společnosti jsou rozvíjeny sociální programy a redistribuce hmotných prostředků, je významnou otázkou právě stanovení relativního vztahu spotřeby ve stavu chudoby ke spotřebě průměrné. Východiskem pro takové hodnocení je analýza sociálních důsledků chudoby. Všeobecně se dochází k závěru, že chudoba přináší sociální izolaci a stav nouze.

Izolace je nebezpečným faktorem pro harmonický vývoj občanské společnosti, protože ji rozděluje, staví její části proti sobě a izoluje je. Například v *Prvním evropském akčním programu na potírání chudoby*, vydaném Radou Evropy, byli chudí definováni jako osoby, rodiny nebo skupiny osob, které nedostatek prostředků (materiálních, kulturních a sociálních) vylučuje z účasti na způsobu života, který je ještě přijatelný ve státě, v němž žijí. Izolaci (vyloučení) je nutno považovat za nejzávažnější faktor chudoby v moderní společnosti.

Občan, který je ve stavu sociální nouze, má právo na nezbytnou pomoc k zajištění svých základních sociálních potřeb. Sociálními potřebami označujeme zejména potřebu jistoty a bezpečí, ochrany, zajištění základních potřeb, souhrn všeobecných lidských potřeb, práv a zájmů, jako je sociálněprávní ochrana, výkon rodičovských práv a plnění povinností, ochrana dětí a mládeže před negativními vlivy apod. V zásadě lze rozlišovat dvojí stav nouze.

14.3.1 Stav hmotné nouze

Stav hmotné nouze je situace, v níž se nachází občan, jehož základní životní podmínky nejsou zabezpečeny dostatečnými příjmy a který si nemůže vlastním přičiněním nebo za pomoci své rodiny tyto podmínky nebo prostředky na jejich vytvoření zajistit. Do této situace se člověk může dostat v důsledku nízkého příjmu, ztráty nebo sní-

žení příjmu pro nemoc, invaliditu, stáří apod. Postižený člověk nedisponuje ani majetkem, jehož prodejem, pronájmem či jiným využitím by mohl získat prostředky k zajištění svých potřeb. Společensky uznanou hranicí příjmu občana, pod níž nastává stav hmotné nouze, je životní minimum, stanovené zpravidla právní normou. Za určených podmínek je občanu v hmotné nouzi poskytována sociální pomoc, a to podle konkrétní individuální situace. Charakteristickou formou pomoci je doplnění příjmů prostřednictvím peněžních nebo věcných dávek.

14.3.2 Stav sociální nouze

Jiným stavem nouze je nouze sociální. Ve stavu sociální nouze se nachází občan, který pro nízký věk (dětství), zdravotní stav, disfunkci rodiny, absenci sociálního zájmu, z důvodů osobnostních, ohrožení vlastních zájmů jinou osobou nebo z jiných závažných důvodů není schopen zabezpečovat své základní životní a sociální potřeby, zejména ve smyslu zabezpečení péče o svou osobu, o svá práva a oprávněné zájmy a potřeby, o svou výživu a domácnost. Takový občan má právo na dostupnou, dostatečnou a kvalifikovanou sociální pomoc, která nahradí jeho chybějící soběstačnost. Charakteristickou formou takové sociální pomoci jsou sociální služby.

14.4 Měření hranice chudoby

V této souvislosti se věnuje značná pozornost problému měření chudoby. Hledají se měřítka objektivní chudoby. Objektivní chudobou se označuje stav, v němž nejsou podle názoru státu (společnosti, tripartity, parlamentu apod.) uspokojovány základní lidské potřeby na přijatelné úrovni. Vedle toho je možno definovat i subjektivní chudobu. To je stav, o němž se zpravidla ten, kdo je v takové situaci, domnívá, že je chudý, neboť nemůže uspokojovat své potřeby podle svých představ. Tyto představy ovšem vycházejí spíše z porovnání se spotřebou bohatých, méně pak se spotřebou průměrnou. Zkoumat subjektivní chudobu má přesto závažný význam pro formulování politiky, protože i přes svou velmi relativní platnost individuální hodnocení stavu chudoby reálně odrážejí sebehodnocení, sebeidentifikaci sociálních skupin občanů.

Pro měření objektivní chudoby se v zásadě používají dvě metody a mnoho jejich kombinací. Jde o metodu normativní a metodu relativní.

Normativní metoda tkví v tom, že se stanoví minimální, společensky přijatelný, v dané zemi a čase reálně naplnitelný „spotřební koš“. Souhrn cen zboží (a služeb) v tomto koši obsažených pak je hranicí příjmů, pod níž nastává stav chudoby. Takový okruh nezbytných potřeb definuje např. německý zákon o sociální pomoci. Uvádí, že „nezbytné živobytí zahrnuje zvláště výživu, ubytování, šatstvo, osobní hygienu, vybavení domácnosti, topení a osobní potřeby denního života. K osobním potřebám pat-

ří také v přiměřeném rozsahu styk s okolím a účast na kulturním životě. U dětí a mládeže zahrnuje nezbytné živobytí také zvláštní potřeby, nezbytné především pro jejich rozvoj (vzdělání apod.)“. Stanovení spotřebního koše je velmi náročné a podléhá řadě vlivů, jako jsou cenové změny, změny struktury spotřeby apod. Je velmi citlivé i společensky, protože je vždy možno polemizovat o nezbytnosti té či oné potřeby a o možnosti její náhrady.

Proto většina zemí přešla k relativní metodě posuzování chudoby, tj. stanovení úrovně příjmu ve vztahu k dosahovanému průměrnému příjmu v dané zemi. Občané, kteří mají nižší příjmy než takto stanovená relativní hranice, jsou považováni za chudé, a stávají se klienty sociální pomoci. Hranice příjmů, pod níž nastává stav chudoby, se v Evropě pohybuje mezi 50 a 70 % průměrných příjmů. Relativní metoda umožňuje reagovat průběžně na ekonomický a sociální vývoj.

14.5 Životní minimum

Pro praktické měření chudoby jsou stanoveny (zpravidla právními normami) minimální úrovně příjmů, pod nimiž nastává stav chudoby, popř. je tato úroveň charakterizována jako minimální životní náklady. Používá se pojem životní minimum. Objevují se také pojmy existenční minimum a sociální minimum. Existenční minimum je taková minimální úroveň příjmů (a tedy i životních nákladů), která umožňuje elementární existenci člověka, tj. stravu, oděv a ochranu před počasím. Nižší příjem než stanovení existenčního minimum znamená ohrožení člověka hladem a zimou.

Naopak sociální minimum je takový příjem (minimální náklady), který odráží celkovou životní úroveň v dané zemi, vyjadřuje všeobecný názor na nejnižší přijatelné uspokojování všech potřeb člověka, být jen na minimální úrovni.

Životní minima, jak jsou koncipována v evropských zemích, se pohybují mezi těmito dvěma hranicemi. Při stanovení konkrétní sociální pomoci se přihlíží k důvodům, které vedly ke vzniku chudoby a ke snaze občana řešit vlastní situaci. Jde-li o chudobu způsobenou vlastním zaviněním, uplatňují se mechanismy stlačující úroveň pomoci k existenčnímu minimu. V zásadě je však v Evropě pomoc poskytována i v těchto případech.

Chudoba není historický fenomén, ale právě pro svou relativní povahu je trvalou součástí společenské stratifikace i v moderních a bohatých státech. Je omyl domnívat se, že prosperující ekonomika odstraní chudobu, spíše naopak. S růstem bohatství jedněch se jiní budou stávat relativně chudšími. To má řadu podob. Například stane-li se součástí průměrné vybavenosti domácnosti osobní automobil, omezí se levná městská hromadná doprava. Postižení budou chudí, kteří nemají auto. Stanou se ještě chudší-

mi např. proto, že nemohou nakupovat v supermarketech na okraji města, které jsou levnější.

Chudoba je předmětem trvalého zájmu států i mezinárodních organizací. Obecně lze přístup k chudobě charakterizovat jako snahu o její marginalizaci – o její zmenšení, vytlačení na okraj co do kvantity i politické závažnosti. Přitom lze vysledovat, řečeno vojenskou terminologií, strategické a taktické postupy.

Celková strategie boje proti chudobě spočívá ve vytvoření sociální politiky (sociálního zabezpečení), která zabrání, aby se občané, rodiny a sociální skupiny propadli do chudoby. Vytvářejí se sociální mechanismy, zabezpečující občany pro případ běžných, standardně se vyskytujících sociálních situací.

Protože těmito situacemi jsou nemoc, stáří, invalidita, nezaměstnanost apod., je klíčovou ochranou proti zchudnutí sociální pojištění. Je také ochranou státu, proto je stát činný v řadě případů povinným.

Další aktivitou státu je sociální podpora těm skupinám, které by bez jeho pomoci nemohly své potřeby uspokojovat způsobem všeobecně považovaným za přiměřený, popř. by se v neúměrně vysokém podílu propadly do stavu chudoby. Charakteristickou oblastí této intervence států je pomoc rodinám s dětmi.

Třetí aktivitou je pak sama sociální pomoc určená lidem, kteří se nacházejí ve stavu chudoby. Je zaměřena na to, aby jim napomohla vrátit se do stavu sociální suverenity (nezávislosti) nebo je zabezpečila po dobu, po kterou toho sami nejsou schopni.

Současná taktika směřující k marginalizaci chudoby v Evropě využívá dvou zajímavých principů. Je to princip sociálního partnerství a faktor „*know how chudých*“.

Princip sociálního partnerství vychází ze skutečnosti, že v Evropě vznikají národní i mezinárodní organizace sdružující a reprezentující samotné chudé (např. organizace „*Čtvrtý svět*“). Tyto organizace odmítají, aby za ně mluvili sociální pracovníci a vlády. Chtějí jednat přímo o tom, co by měla vláda podniknout, aby ulehčila jejich postavení. Poukazují na to, že může jít o opatření, jejichž návrhy mohou připravit právě jen ti, kdo z vlastní zkušenosti znají situaci chudých.

Hovoří se o zvláštních znalostech a schopnostech nabytých životem v chudobě. Jde o zabezpečení životních potřeb, o sociální ochranu a sebeobranu ve stavu chudoby, o schopnost modifikovat způsob života a spotřební zvyklosti tak, aby odpovídaly omezenému stavu hmotných prostředků a minimalizovaly negativní důsledky daného stavu.

15. O SOCIÁLNÍ DEZINTEGRACI JAKO O SOCIÁLNÍ UDÁLOSTI

15.1 Vymezení pojmu

Součástí systému sociální pomoci je i péče o dezintegrované, jinak řečeno, společensky nepřizpůsobené občany. Jde o občany, kteří se ocitli v nepříznivé situaci, kterou nemohou překonat bez pomoci společnosti, přičemž zvláštním aspektem této situace je, že ji v některých případech ani překonat nechtějí, popř. ztratili schopnost si tuto situaci jako nepřijatelnou uvědomit. Způsobem života se dostávají do konfliktu se společností a jejími institucemi, ohrožují své zájmy i zájmy osob na nich závislých. Nepříznivá sociální a životní situace občanů společensky nepřizpůsobených se vyznačuje některými typickými rysy: syndromy deprivace a frustrace, nedostatky citových vztahů, narušením a omezením interpersonálních vztahů a v důsledku toho sociální izolací, neexistencí sociálního zázemí, hodnotovou dezorientací, nedostatkem smyslu pro realitu života, nepřiměřenými reakcemi na životní a sociální problémy, neadekvátním uspokojováním potřeb, neschopností vyřizovat samostatně a odpovědně své záležitosti. Sociálně nepřizpůsobení občané tvoří jednotnou ucelenou skupinu, ale výrazně strukturované *society* odlišné podle příčin své nepřizpůsobenosti. Pro označení těchto skupin se užívá také výraz marginální (okrajové) skupiny nebo také skupiny (menšiny) viditelné. V tomto vymezení však nemusí jít vždy o skupiny občanů společensky nepřizpůsobených, nýbrž případně jen o skupiny, které se svým způsobem výrazně viditelně odlišují. Do nadsouboru sociálně, resp. společensky nepřizpůsobených občanů patří například bezdomovci, osoby závislé na drogách či alkoholu, tuláci, osoby vyhýbající se práci a získávající obživu nekalým způsobem, osoby páchající trestnou činností, osoby propuštěné z výkonu trestu, výchovně narušená mládež a další.

15.2 Cíl sociální pomoci

Cílem sociální pomoci těmto občanům je vrátit je do stavu sociální suverenity a nezávislosti, tj. ovlivnit způsob jejich života tak, aby nebyl v rozporu s obecnými zájmy společnosti, vyjádřenými v právních normách, ani s tradicemi a zvyklostmi, jejichž ne-

respektování vede k sociální izolaci. Dále je nutno ovlivňovat je tak, aby svým způsobem života neohrožovali své zájmy a zájmy osob na nich závislých, a usilovat o minimalizaci negativních důsledků takového způsobu života, jak pro občana samotného, tak pro společnost. Výše uvedené vymezení naznačuje rezervovanost v cílech. Je to odrazem určité skepse v tom smyslu, že nelze zcela vyloučit ani příčiny vedoucí ke společenské nepřizpůsobenosti, ani její vznik a existenci. Navíc ve svobodné společnosti má každý právo zvolit i takový způsob života, který se ostatním občanům může jevit jako nepřijatelný, zavrženíhodný nebo jen neobvyklý. Neměl by však vést ke konfliktu se zájmy většiny a neměl by poškozovat občana samého. Cíl, který si při řešení konkrétní situace sociální pomoc v takové situaci stanoví, odvisí proto od vůle občana a jeho snahy změnit svůj způsob života, vychází z analýzy jeho situace a vede k volbě metod, které mohou podle konkrétní potřeby obsahovat zabezpečení úplného zaopatření, pomoc při zajištění přístřeší či bydlení, stravy, zaměstnání, pomoc při řešení rodinných záležitostí, ale v jiném případě jen asanační opatření k přežití – noclehárna, jídelna pro bezdomovce. V jiném případě pak opatření ke zmírnění rizik negativního způsobu života – např. poskytování injekčních jehel toxikomanům zdarma jako opatření proti rozšiřování AIDS. K označení sociálních aktivit směřujících k pomoci společensky nepřizpůsobeným občanům se užívá označení integrace nebo reintegrace, popř. socializace nebo resocializace. Ve všech případech jde o vyjádření snahy včlenit, integrovat nebo inkorporovat občana znovu do přiměřených sociálních vztahů, učinit z něj znovu plnoprávného příslušníka společnosti. Různost označení je dána různým pojetím výchozího stavu (stavu socializace, integrace) a jeho změny (dezintegrace).

15.3 Dezintegrace a chudoba

Způsob života osob společensky nepřizpůsobených je velmi často charakterizován chudobou, často chudobou extrémní. Stav chudoby může být v některých případech příčinou vzniku společenské nepřizpůsobenosti (např. dlouhodobá nezaměstnanost, sociální deprivace), nebo je jejím průvodním znakem (např. u bezdomovce), ale může být i jejím důsledkem (např. u osoby závislé na alkoholu, drogách nebo hracích automatech). Bylo by však zásadně nesprávné ztotožňovat chudobu se společenskou nepřizpůsobeností. Jde o dvě zcela odlišné situace. Chudoba je objektivní a měřitelný dolní pól ideální sociální stratifikační bipolarity – chudoby a bohatství. Ideální (teoretický) proto, že v reálné společnosti existuje především střední stav a oba krajní póly jsou svým významem a velikostí zpravidla malé. I bohatí tvoří marginální skupinu. V sociálně strukturované společnosti je chudoba objektivním jevem a je odrazem a výsledkem sociální redistribuce bohatství v závislosti na různé míře úspěšnosti jedince na trhu na jedné straně a na velikosti sociálních redistribucí prováděných státem na straně druhé. Tyto státní redistribuce v různé míře (podle různých sociálních doktrín) prvotní rozdělení bohatství trhem účelně korigují. Cílem sociální politiky je vytvořit takový systém sociální ochrany, který by bránil propadu větších skupin občanů do stavu

chudoby a pomáhal těm, kterým se tak stalo. Jde o standardní systémy pojištění pro případ běžně se vyskytujících sociálních situací (stáří, nemoc, invalidita, nezaměstnanost), dále o systémy státní intervence (podpory) skupin občanů, které jsou rizikem chudoby více ohroženy (např. rodiny s dětmi) a systémy sociální pomoci. Neúspěšná sociální pomoc lidem žijícím ve stavu chudoby konzervuje chudobu, vede k vytváření extrémní chudoby a její určité subkultury života, jehož součástí se stávají i takové jevy, které jsou zdrojem společenské nepřizpůsobenosti (kriminalita, závislost na drogách a alkoholu, sociální vykořenění, bezdomovectví apod.). Tyto jevy pak zpětně ohrožují společnost. Proto je zájem státu o problematiku chudoby významnou součástí sociální doktríny. Překonat chudobu vyžaduje vedle objektivních i subjektivní předpoklady a snahu. Může však dojít i k rezignaci a k dalšímu sociálnímu propadu. Chudoba a společenská nepřizpůsobenost mají tedy své souvislosti, nejde však o identický stav.

16. O SYSTÉMECH NÁSTROJŮ

16.1 Základní systémy sociálního zabezpečení

Sociální ochrana se poskytuje především v systémech budovaných v rámci:

- (i) pracovního práva jako povinnost zaměstnavatele,
- (ii) práva sociálního zabezpečení jako sociální pojištění, sociální podpora nebo sociální pomoc,
- (iii) občanského a obchodního práva jako systémy pojišťovací a připojišťovací (např. penzijní), občanská sdružení, nadace.

V této části se budeme především zabývat systémy sociálního zabezpečení.

Systémy sociálního zabezpečení byly vytvořeny k poskytnutí peněžitých nebo věcných dávek či služeb náhradou za příjmy z ekonomické činnosti (*income support*) nebo k úhradě mimořádných nákladů.

Systémy sociálního zabezpečení jsou dvojí :

- (i) povinné (*obligatorní*) a
- (ii) dobrovolné (*fakultativní*).

První jsou vždy základními systémy, druhé jsou zpravidla doplňkové. V některých zemích jsou i doplňkové systémy povinné (např. ve Francii, Chile, Argentině, Peru, Bolívii atp.).

Základní systémy se dělí na:

- (i) nárokové, kdy dávky jsou poskytovány po splnění určité podmínky a
- (ii) nenárokové (podpora, pomoc), kdy dávky jsou přiznávány po uvážení. Někdy i podpora nebo pomoc mohou být nárokové.

Systémy sociálního zabezpečení jsou většinou koncipovány na třech „pilířích“:

- (i) celostátní základní systémy, které jsou zpravidla povinné pro všechny občany, resp. osoby trvale žijící v dané zemi, a jsou garantovány státem,
- (ii) skupinové doplňkové systémy, které umožňují kolektivní zabezpečení většinou na úrovni zaměstnavatele a s jeho příspěvím, přičemž stát garantuje pouze právní nároky pojištěnců,
- (iii) individuální pojištění, spoření apod.

Systémy sociálního zabezpečení mají povahu:

- (i) základní
 - a) sociálního pojištění,
 - b) sociální pomoci a
- (ii) doplňkové
 - a) povinné a
 - b) dobrovolné.

16.2 Systémy sociálního pojištění nebo zaopatření

Historicky se vyvinulo několik základních modelů řešení sociálního zabezpečení:

- (i) liberální, převážně soukromoprávní (příklad USA),
- (ii) charitativní, kombinace veřejnoprávního a soukromoprávního zabezpečení (příklad Velká Británie a skandinávské země),
- (iii) pojišťovací, převážně veřejnoprávní (příklad Německo) a zajišťovací (příklad Francie, Rusko),
- (iv) zaopatřovací (např. státní zaměstnanci).

Liberální model je založen převážně na soukromoprávních sociálních institucích. Státem vnucený systém sociálního zabezpečení poskytuje dávky na úrovni blízké sociálnímu minimu. Jako prototyp lze uvést systém sociálního zabezpečení USA.

Charitativní model představuje mnohapilířovou konstrukci, ve které stát sice vytváří víceúrovňovou strukturu povinných systémů sociálního pojištění, ale plně zaručuje jen strukturu základní s jednotnou úrovní dávky na hladině sociální potřeby. Tento typ má dvě varianty, anglosaskou a skandinávskou. Oběma je společný režim základní soustavy, která poskytuje dávky všem v jednotné výši blízké hladině potřeby. Liší se však v pojetí nadstavby.

Pojišťovací model vytváří soustavu systémů sociálního pojištění, ve které je důraz kladen na placení pojistného. V některých systémech je i vysoká závislost úrovně dávky na zaplaceném pojistném (např. v Německu). Tyto systémy jsou povinné a zajišťují větší část obyvatelstva s průměrnými a nízkými příjmy. Pro bohaté jsou jen základem zajištění. V některých systémech (Rakousko) je míra příjmové kompenzace vysoká a systém proto zajišťuje i lépe placené zaměstnance. Do této skupiny patří systémy v Německu, Rakousku i středozemní režimy, které se od německého liší především svou odvětvovou (sektorovou) výstavbou (srov. Itálie, Řecko).

Zvláštním druhem pojišťovacího modelu je model zajišťovací. Je založen na přerozdělení a širší solidaritě. Může, ale nemusí být financován z pojistného placeného pojištěnci. Vznikl v době velké inflace, kdy sociální pojištění nebylo schopno finančně zajišťovat dávky z kapitalizovaných prostředků, znehodnocených inflací. Vytvořily se

systémy, které mají podobu sociálního pojištění, avšak jsou založeny na přerozdělení prostředků mezi zdravými a nemocnými, mladými a starými atp. Dávky nejsou přísně vázány na zaplacené pojistné. Prototypem je Francie.

Zvláštním druhem zajišťovacího modelu byl model bývalého SSSR. Dodnes se ještě vyskytuje v řadě východoevropských a středoasijských zemí. Vznikal postupně v podmínkách všeobecného nedostatku a měl výrazně posílit industrializaci zemí. K tomu účelu byla zavedena nerovnost ve prospěch pracovních kategorií, zejména dělnických povolání, kterým byly poskytovány výhodnější dávky za výhodnějších podmínek, ale za stejné pojistné, jen proto, že stát příslušné pracovníky potřeboval k výstavbě a provozu hornictví, energetiky a těžkého průmyslu.

Zaopatřovacím modelem jsou systémy státních podpor a pomoci, financované ze všeobecných nebo zvláštních daní. Dávky jsou závislé na potřebě a poskytují se na úrovni sociální potřeby. Sem patří základní systém v Dánsku, ale i v Austrálii, kde je podmínkou vzniku nároku také nemajetnost.

Zaopatřovací model má svou nárokovou formu (Dánsko) i svou formu sociální pomoci. Ve druhé podobě může být důležitým doplňkem povinných nárokových systémů.

Hlavní principy základních systémů, uplatňované ve větší či menší míře, jsou:

- (i) univerzalita,
- (ii) uniformita,
- (iii) komplexnost,
- (iv) adekvátnost,
- (v) garance,
- (vi) participace.

Univerzalita (zásada všeobecnosti) vyžaduje rozšířit základní systém na všechny osoby žijící na území určitého státu a zaručit jim jednotnou základní dávku při splnění zákonem stanovených podmínek pro vznik relevantní sociální události (např. prokázaná invalidita, dosažení předepsaného věku). Zásada univerzality znamená poskytnout na jedné straně občanovi možnost prokázat vznik sociální události a na druhé straně tomu odpovídající povinnost základní soustavy poskytnout nárokové plnění alespoň na určité minimální úrovni.

Uplatnění zásady univerzality nebrání prohloubení odpovědnosti občanů za vlastní budoucnost ani uplatnění zásady zásluhovosti v základním systému. Požaduje jen univerzální právo občanů na státě garantované základní nároky. Vymezuje základní prostor pro řešení plynulých přechodů z jednoho občanského statutu do druhého, z jednoho druhu ekonomické aktivity do druhého, což zejména vyhovuje představám ekonomické reformy v ČR.

Univerzální základní systém však neznamená monopol státního sociálního zabezpe-

čení, nýbrž jen státem zaručené a poskytované základní dávky. Nevylučuje se například, aby některý systém neumožnil „vystoupení“ ze základního systému těm pojištěncům, kteří prokáží, že jsou zabezpečeni lépe, než jim zajišťuje základní povinný systém (např. instituce „opt-out“ ve Velké Británii). Nevylučují se ani doplňkové formy zabezpečení a jiné občanské iniciativy jednotlivců i skupin. Univerzální základní systém by se měl stát základem různorodých možností doplňkového zabezpečení. Nevýhoda těchto úprav je v tom, že se zeslabuje solidarita mezi skupinami.

Uniformita (zásada rovnosti) je výrazem úsilí zabezpečit všechny oprávněné osoby podle stejných, jednotných pravidel, nikoliv však podle zásady „všem stejně“. Uplatnění pravidla rovného zacházení není v rozporu s diferenciací příjemců dávek podle jiných hledisek, než je potřeba. Nevylučuje diferenciaci dávek, pokud jsou použita stejná pravidla a je vyloučeno subjektivistické posuzování. Platí, že jestliže byly splněny stanovené podmínky pro poskytnutí dávky, vzniká na ni nárok ve výši, dosažené osobním přičiněním (zásluhovost). Jestliže stanovené podmínky splněny nebyly, vznikne nárok pouze na určitou jednotnou základní dávku. Uplatněním zásady rovnosti právní systém nečiní rozdíly mezi občany. Rozdíly dělají lidé svým rozdílným přičiněním nebo naopak lhostejností a různým plněním rovných pravidel.

Komplexnost (zásada úplnosti) je požadavek, aby vhodnou kombinací věcných a peněžitých dávek byly komplexně (úplně) kryty všechny sociální události, které lze očekávat v dané zemi na daném stupni sociálně ekonomického vývoje.

Adekvátnost (zásada přiměřenosti) znamená přiměřenost dávek a služeb sociálním potřebám a individuálnímu přičinění. Obě snahy našly výraz v sociální solidaritě uplatňované při úpravě dávek poskytovaných nízkopříjmovým skupinám na úkor výše dávek vyplacených ostatním a při úpravách zásluh získaných individuálním přičiněním. Nedůslednost při uplatňování obou zásad (solidarity a zásluhovosti). vede k nežádoucí nivelizaci systému do té míry, že dávky přestávají být přiměřené individuálně dosažené životní úrovni, sociální potřebě a možnostem plátců pojistného (příspěvku).

Garance (zásada zaručenosti) mají charakter právní a ekonomický. Právní zárukou je míra a způsob realizace ústavou zaručených občanských práv (sociální jistota) a dále možnost soudního přezkoumání rozhodnutí správních orgánů v individuálních případech. Ekonomické záruky jsou dány zárukami solventnosti systému a případnými subvencemi státu.

K právním zárukám patří:

- (i) právní nárok na dávky při vzniku všech zákonem stanovených sociálních událostí. K této problematice se vztahuje zásada univerzality,
- (ii) nepřipustnost odnětí nabytých práv (úplně ani částečně),
- (iii) zásada, že žádná reforma nesmí ohrozit již poskytnutá sociální práva.

K ekonomickým garancím patří zachování nebo zvýšení reálného obsahu dávek

a služeb, především indexace (zachování reálné hodnoty) a valorizace (přidání reálné hodnoty) peněžitých dávek, zejména dlouhodobých. Vedle zachování reálného obsahu dávek metodou indexace má valorizace např. zaručit podíl jejich příjemců na růstu životní úrovně obyvatel.

Participace (zásada účasti) má podobu ekonomickou a právní. Ekonomická účast může mít povahu „zaplacení“ budoucí dávky, nebo „příplacení“ si na lepší dávku, tedy účasti na financování základních státem zaručených dávek a služeb. Právní účast (participace) může mít povahu účasti na řízení nebo na kontrole.

Mezinárodně se doporučuje a osvědčuje řízení státních systémů volenými orgány, zejména tam, kde jejich financování je účelově odděleno od státního rozpočtu a má vedle státních subvencí i své objektivně stanovené příjmy.

Účast na kontrole může mít povahu účasti v konzultativních shromážděních a volebných kontrolních orgánech. Účastí na kontrole se rozumí i právo podávat stížnosti přezířované objektivními orgány. Podmínkou uplatnění účasti občanů na kontrolních a správních úkonech je srozumitelnost právních předpisů, dostatečná informovanost a jednoduchá správa.

16.3 Systémy sociální pomoci

Systémy sociální pomoci jsou značně různorodé. Společné jim všem však je, že dávky se hradí z daní a nejsou závislé na zaplacení příspěvků nebo pojistného.

Velmi obecně je lze dělit na systémy:

- (i) podpory a
- (ii) pomoci.

Hlavním rozlišovacím znakem přitom je, zda dávka se získává:

- (i) splněním podmínek nároku, tedy ze zákona bez příjmové nebo majetkové podmínky (podpora), nebo
- (ii) splněním ekonomické (příjmové anebo majetkové) podmínky a přiznáním oprávněným orgánem (pomoc).

Dále lze systémy sociální pomoci dělit podle toho, kdo je spravuje, na:

- (i) veřejnoprávní
 - a) celostátní (ústředně řízené),
 - b) regionální (samosprávné, např. městské, obecní),
- (ii) soukromoprávní (církevní atp.).

Cílem sociální pomoci včetně sociálních služeb je především usilovat o to, aby občan znovu získal schopnost zabezpečovat své potřeby vlastním přičiněním, popř. mu pomáhat po dobu, po kterou toho není schopen. Sociální pomoc je třeba poskytovat tak, aby nežádoucí stav nekonzervovala, nýbrž poskytovala trvalé motivační impulsy k vlastní aktivitě občana. Stejně jako nedostatečná péče neřeší problém, i přemíra pomoci vede k paralyzování vlastní motivace a k nevyužití vlastních zdrojů sociálního rozvoje. Jde o to vyřešit sociální problém, o snahu aktivizovat nebo nalézt zdroje vlastního sociálního vzestupu občana a napomoci k jejich využití. Trvalé zabezpečení základních životních podmínek se předpokládá především v případech sociálních situací trvalého charakteru, jako je zdravotní postižení, vysoký věk apod. Poskytnutí sociální dávky nebo sociální služby samo o sobě zpravidla nestačí ke komplexnímu řešení problému. Vždy je třeba volit optimální kombinaci sociální práce, poskytnutí sociální služby a v případě nutnosti i peněžitých dávek nebo věcné pomoci. Sociální pomoc se poskytuje po individuálním posouzení situace občana a jeho rodiny tak, aby řešení bylo účinné a adresné. Rozsah a formy sociální pomoci se volí také v závislosti na spolupůsobení občana samého a na jeho snaze danou situaci změnit. Posláním sociální služby je zabezpečení pomoci tím, že se ve prospěch osoby, která je ve stavu sociální nouze, realizují záměrné činnosti směřující k překonání důvodů nebo následků tohoto stavu.

16.4 Doplnkové systémy v sociálním zabezpečení

Doplnkové systémy představují v sociálním zabezpečení nadstavbu, v jejímž rámci je možné poskytovat dávky či služby zabezpečující vyšší úroveň, než může poskytnout základní systém.

Obecně jsou považovány za druhý „pilíř“ soustavy sociálního zabezpečení (pojištění), založený na principu kolektivního zabezpečení (pojištění), přičemž prvním „pilířem“ je povinný základní systém a třetím individuální formy zabezpečení (spoření, individuální pojištění u komerčních pojišťoven apod.).

Doplnkové formy zabezpečení mohou fungovat ve všech odvětvích sociálního zabezpečení, v oblasti krátkodobých i dlouhodobých dávek i v oblasti služeb. Mohou z nich být poskytovány dávky peněžitě i věcně. Zvláště jsou však rozšířeny v důchodovém zabezpečení, zejména pak při poskytování stárodních důchodů, a ve zdravotnictví.

Doplnkové systémy jsou významnou složkou důchodového zabezpečení ve všech vyspělých zemích. Příjmy z těchto systémů jsou nezanedbatelnou složkou příjmů zejména starých občanů: např. v domácnostech, v jejichž čele (přednosta domácnosti) byly osoby ve věku 65–74 let, činily příjmy z doplnkových důchodových systémů

v 80. letech 13 % celkových příjmů domácností v SRN, 14 % v USA, 22 % ve Velké Británii a 14 % ve Švýcarsku. Doplnkové důchodové systémy bývají nazývány různě: privátní penzijní systémy, doplnková schémata, penzijní fondy.

Vztah doplnkových systémů k základnímu systému může být definován dvojím způsobem:

- I. *Vedle základního systému.* Poskytování plnění (dávek a služeb) z doplnkového systému souběžně se základním systémem znamená, že ze základního systému je možné se vyvázt, pokud existuje možnost zabezpečení v doplnkovém systému nejméně na úrovni systému základního. Jako příklad lze uvést systém zdravotního pojištění v ČR nebo systém důchodového pojištění ve Velké Británii.
- II. *Nad rámec základního systému.* Častěji se však vyskytují doplnkové formy zabezpečení vytvářené nad rámec základního povinného systému. V rámci základního systému jsou pak podle jednotných pravidel pro všechny pojištěné osoby poskytovány určité základní dávky a služby a doplnkové dávky pouze zvyšují jejich úroveň. Obecně platí, že čím vyšší je úroveň dávek a služeb v základních systémech, tím méně je rozvinut systém doplnkových forem zabezpečení. K této situaci dochází např. v Rakousku.

Doplnkové systémy jsou zpravidla dobrovolné, mohou však být i povinné (např. Francie).

Základní principy doplnkových systémů jsou tyto:

- I. Dobrovolnost – každý se může rozhodnout, zda a kterému systému (fondu) chce přispívat. Z příspěvků se vytváří fond, ze kterého jsou poskytovány dávky (peněžité i věcné).
- II. Neziskovost – finanční prostředky vytvořené z příspěvků i z vlastní hospodářské činnosti systému jsou určeny pouze ve prospěch pojištěnců a nelze je převést do vlastnictví jiných osob. V některých doplnkových systémech se připouští marginální (omezený) zisk.
- III. Nezávislost – tyto systémy jsou na státu nezávislé, i když často státem podporované a kontrolované.

Cílem takto fungujících doplnkových systémů je:

- (i) vytvářet předpoklady pro snížení nákladů na základní systém,
- (ii) podporovat spoření a tvorbu kapitálu,
- (iii) zvyšovat úroveň příjmů při vzniku sociální události zabezpečované systémem.

17. O NÁSTROJÍCH

Za nástroje sociální politiky považujeme prostředky, jimiž sociální subjekt působí na sociální objekt nebo objekty, na jiný sociální subjekt nebo subjekty. Těmito prostředky jsou zpravidla právo, peníze a instituce, kterými se uskutečňuje služba (darování a konání), regulace (zákazy a příkazy) a nátlak (politický a fyzický).

Sociálně politické záměry lze realizovat:

- (i) regulací, tj. zavázáním sociálního subjektu nebo objektu příkazem nebo zákazem, aby
 - a) něco konal ve prospěch jiného subjektu nebo objektu (příkaz) nebo
 - b) se zdržel činnosti (zákaz),
- (ii) konáním, tj.
 - a) peněžním nebo věcným plněním, nebo
 - b) poskytnutím služby, resp. činností ve prospěch objektu,
- (iii) kontraktací, tj. smlouvou zavázat jiný sociální subjekt nebo objekt, aby něco konal nebo se zdržel činnosti nebo činnost jiného strpěl,
- (iv) nátlakem fyzickým nebo politickým na sociální objekt nebo jiný sociální subjekt, aby přijal a uskutečňoval sociální zájmy jemu vnucované.

Volba nástrojů zpravidla závisí na tom, čeho se jimi má dosáhnout a kdo má být adresátem (objektem) péče. Jiné nástroje bude sociální subjekt volit, bude-li chtít sociální ochranu poskytovat

- (i) plošně, nebo
- (ii) cíleně.

Poskytování cílené ochrany je vždy administrativně a finančně náročnější než poskytování plošné ochrany. Vždy jde o to, zda „cílení“ sociální ochrany není dražší o podstatně vyšší administrativní náklady než „úspory“ na plošné ochraně, cílením dosažené.

Nejnáročnějšími nástroji sociální politiky jsou ty, jimiž sociální subjekt něco koná, tj. činí pro jiný sociální objekt nebo subjekt. Nejnáročnější jsou proto, že vyžadují peníze, instituce a právní prostředky (právní předpis nebo smlouvu). Proto se obecně dává přednost poskytování peněz než služeb. Služby se poskytují tehdy, když účinněji

pomáhají objektu péče než peníze (např. pomoc bezmocnému, umístění osamělého invalidy v domě atp.).

17.1 Regulace

Regulací subjekt státní sociální politiky nutí jiné subjekty, aby:

- (i) něco daly (daně, pojistné za zaměstnance atp.),
- (ii) něco konaly (závodní stravování atp.),
- (iii) se zdržely určitého konání (bezpečnost práce atp.) a
- (iv) strpěly konání jiných (např. omluvily karanténu, nemoc, dovolenou na zotavenou atp.).

K podrobnostem se vrátíme v další přednášce.

17.2 Peněžité dávky

Peněžité dávky jsou obnosy, vyplácené těm:

- (i) kdo na ně mají nárok nebo
- (ii) jimž byly přiznány úředním výrokem nebo
- (iii) jimž byly poskytnuty jako dar.

Peněžité dávky může být poskytnuta jako:

- (i) nenávratné plnění (dávka) nebo jako
- (ii) návratná nebo podmíněně návratná půjčka (manželská půjčka, půjčka studentům ve Finsku atp.).

Peněžité dávky může být:

- (i) jednorázová, nejčastěji porodné a pohřebné,
- (ii) opakovaná, periodická (měsíčně, ročně atp.).

Jednorázová peněžité dávky bývají poskytovány najednou tomu, kdo splňuje předepsané podmínky. Najednou neznamená, že se jednorázové dávky nemohou opakovat, jsou-li znovu splněny podmínky pro jejich poskytnutí (např. porodné je opakovaná jednorázová dávka poskytovaná při každém, tedy i opakovaném porodu). Typickými jednorázovými dávkami jsou porodné, pohřebné a výpomoc (jednorázová věcná nebo peněžité sociální pomoc).

Pro opakující se peněžité dávky je typické, že se poskytují:

- (i) pravidelně v určitém časovém intervalu,

- (ii) ze stále stejného důvodu,
- (iii) za jednou splněných podmínek, pokud trvají, a
- (iv) v dané nominální nebo reálné výši nebo ve výši pravidelně nebo nepravidelně valorizované (zvýšené hodnotě).

Časový interval může být pravidelný, stanovený kalendářním časem (týdně, měsíčně, čtvrtletně atd.), nebo nepravidelný, určený jiným pravidlem měření než kalendářním časem (např. částka bude vyplácena vždy, když dosáhne určité nominální hodnoty např. nejméně 300 Kč, aby administrativní náklady spojené s výplatou a poštovné nebyly neúměrné vyplácené částce).

Důvod pro poskytování dávky musí být stále týž (nezaměstnanost atp.). Změní-li se důvod, poskytuje se jiná peněžité dávky (např. dosáhne-li invalidní důchodce důchodového věku, získává starobní důchod).

Podmínky pro přiznání dávky jsou:

- (i) věcné,
- (ii) systémové a
- (iii) formální.

Věcnou podmínkou je sociální událost, která člověka postihne. Tato podmínka se musí prokazovat:

- (i) listinou (dosažení věku, sňatek, narození dítěte, úmrtí) nebo
- (ii) úředním sdělením (úřadu práce o nezaměstnanosti) nebo
- (iii) šetřením (výrok lékaře o nemoci, komise o invaliditě).

Tam, kde chybí listina, připouští se někdy svědecký důkaz.

Systémovou podmínkou je příslušnost k systému (např. občanství, členství, účastnictví atp.), který peněžitou dávku poskytuje, případně finanční příspěvek poskytovaný po určitou dobu (daně, příspěvky, pojistné atp.). Tato podmínka může být vyžadována:

- (i) v okamžiku sociální události nebo podání žádosti nebo
- (ii) po určitou dobu před vznikem sociální události (doba pojištění atp.).

Formální podmínkou je zpravidla procesní způsobilost (viz následující přednáška) a podání žádosti, která má všechny formální náležitosti. Formálními podmínkami mohou být i pobyt na určitém území nebo příslušnost k obci (např. domovské právo).

Podmínky musí být splněny před podáním žádosti nebo vznikem nároku na dávku. Musí být splněny všechny a žádost lze podat nebo nárok se domáhat teprve po splnění poslední z nich. Splnění všech podmínek musí trvat po celou dobu pobírání peněžité dávky. Nesplnění jediné z nich ukončuje poskytování peněžitých dávek. Hovoří se o splnění podmínek pro trvání nároku na dávku nebo pro výplatu dávky.

Opakující se peněžité dávky se poskytují (vyplácí) ve stále stejné nominální výši.

Její nominální výše se může pravidelně nebo nepravidelně zvyšovat podle růstu cen, aby se udržela reálná hodnota peněžité dávky. Toto zvýšení směřující k zachování reálné hodnoty dávky se nazývá *indexací*.

Reálnou hodnotu opakující se peněžité dávky lze však také zvyšovat. Proces zvyšování reálné hodnoty (zhodnocování) peněžité dávky se nazývá *valorizací*. Dávky je možno pravidelně nebo nepravidelně valorizovat (zhodnocovat) podle nejrozličnějších kritérií (růst mezd, růst hrubého národního produktu atp.), jejichž uplatnění umožní příjemcům peněžitých dávek získat prospěch z ekonomických procesů probíhajících ve společnosti.

17.3 Věcné dávky

Rozhodnutí, zda poskytnout peněžitou dávku nebo věcnou pomoc závisí na sledovaném účelu. Obecně platí, že poskytnutí peněžité dávky je vždy lacinější než poskytnutí dávky věcné, protože věcné dávky vyžadují vytvoření složitějších institucionálních podmínek (cena výkonu je vyšší).

Věcná dávka se poskytuje, jestliže:

- (i) je důvodné podezření, že by peněžité dávky nebyla použita k účelu, pro který byla určena (rodinné přídatky rodině alkoholiků atp.),
- (ii) ten, komu má být dávka poskytnuta, ji nemůže z objektivních důvodů použít k zamýšlenému účelu (nedostupnost na trhu, potřeba servisu atp.),
- (iii) věcné plnění lépe plní účel, pro který byla určena (potravinu v době války atp.).

Věcná dávka může být:

- (i) jednorázová (výbavička pro dítě, uhlí pro staré lidi atp.), nebo
- (ii) opakující se (doprava zdarma, přesnídávky ve škole, učebnice atp.).

17.4 Služby

Okruh a spektrum sociálních služeb se v posledních desetiletích neobyčejně rozšířil, od zajištění základních životních potřeb až po specializované odborné služby pro malé skupiny zdravotně postižených. Rozdělit služby je proto možné z řady hledisek, podle toho, zda jsou vykonávány v zařízení, ústavu, nebo v domácnosti občana, zda jde o službu profesionální nebo laickou, ambulantní či polouštavní apod. Pro snadnou přehlednost je dále uvedeno členění podle převládající povahy základní činnosti nebo hlavního problému, který je poskytnutím takové služby překonáván nebo kompenzován.

17.4.1 Sociální poradenství

Sociální poradenství zahrnuje:

- (i) předmanželské a manželské poradenství, které poskytuje možnost získat informace, rady a zkušenosti z manželského soužití, pomáhá při řešení vzniklých konfliktů,
- (ii) výchovné poradenství, které poskytuje odborné rady při výchovných problémech, při volbě povolání,
- (iii) poradenství v nezaměstnanosti, které poskytuje informace o volných místech, o možnostech rekvalifikace a pomáhá zvládnout osobní problémy související s nezaměstnaností. Je zpravidla součástí činnosti úřadů práce,
- (iv) postpenitenciární poradenství a péče, která občanům propuštěným z výkonu trestu umožňuje řešit specifické problémy spojené s propuštěním z výkonu trestu, jako např. získání zaměstnání, ubytování a místa ve společnosti (reintegrace do společnosti),
- (v) poradenství a péče pro osoby, kterým je přiznán statut uprchlíka nebo jsou běženci s dočasným pobytem, potřebují pomoc při zajištění ubytování, zaměstnání, event. k inkorporaci do komunity obce. Jejich problémem je neznalost místních realit (kde je který úřad a jaké jsou postupy řešení běžných záležitostí), neovládají často ani jazyk užívaný v zemi apod.,
- (vi) informační služby – kontaktní místa pro občany, kteří se ocitnou v obtížné sociální situaci. Jejich základním problémem je orientovat se v možnostech řešení svého problému. Velmi málo vědí o sociálních službách, o jejich umístění, o právních úpravách, které se dané věci týkají, nevědí zpravidla, kam se se svým problémem mají obrátit, neznají své nároky a práva. Proto je velmi důležité dbát na to, aby veřejnost byla trvale informována o takových možnostech, a organizovat kontaktní místa. Jimi mohou být tzv. linky důvěry, stanice první pomoci na nádražích, veřejně deklarovaná telefonní čísla, krizová centra apod.

17.4.2 Provizorní, prozatímní nebo dočasné ubytování

Tento pojem zahrnuje:

- I. Ubytovny pro osamělé matky s dětmi – jde o řešení krizových situací matek, často mladých nebo rozvedených, které se v souvislosti s narozením dítěte ocitnou bez bydlení a bez sociálního zázemí a jsou tak velmi vážně ohroženy jejich základní životní potřeby a potřeby jejich dítěte. V těchto zařízeních je jim poskytnuto ubytování, přičemž matky se zpravidla účastní vlastní prací na zabezpečení chodu takového zařízení.
- II. Azylové domy pro bezdomovce – ve společnosti se vyskytuje určitý podíl lidí, kteří nebydlí ve smyslu všeobecné zvyklosti. Jde o osoby propuštěné z výkonu trestu, které se po rozpadu manželství nebo z jiných důvodů nemají kam vrátit, jde o staré lidi, kteří celý život žili v podnikových ubytovnách a tuto možnost nyní nemají, o osoby, které z různých důvodů ztratily nebo musely opus-

tit byt (např. po rozvodu apod.) a o řadu lidí s osobnostními problémy. Pro ně jsou zřizovány ubytovny, v nichž za podmínek stanovených domácím řádem mohou žít. Součástí podmínek bývá i určitý rozsah práce ve prospěch ústavu.

III. Noclehárny – tradiční instituce, určené k přespání osob, které k tomu nemají jinou možnost. Otevírají se večer a uzavírají ráno. Jde svým způsobem nejen o sociální službu, ale i o určité asanační opatření uvolňující města, zejména jejich středy, od rizikových a konfliktních skupin občanů a poskytující jim elementární podmínky k přežití. Jsou využívány bezdomovci apod.

17.4.3 Denní pobyty

Obecným smyslem těchto zařízení je poskytnout péči osobám, které jsou jinak zabezpečeny jejich rodinou ve vlastním bytě, avšak tato péče nemůže být zajištěna v průběhu dne nebo nemůže být poskytnuta na patřičné úrovni nebo je pro zajištění výchovné nebo rehabilitační činnosti výhodné, aby byla poskytnuta tímto způsobem. Tato zařízení spojují výhody života v soukromí s možností získat kvalifikovanou sociální službu.

Denní pobyty se nejčastěji organizují jako:

- I. Denní pobyty pro zdravotně postižené děti nebo dospělé – v příslušných zařízeních je poskytována denní nebo i týdenní péče dětem, které sice žijí ve vlastních rodinách, ale výchovná a rehabilitační péče o ně vyžaduje kvalifikovaný přístup, rodiče z různých důvodů nemohou o dítě v průběhu dne pečovat apod. Místo trvalého umístění dítěte v ústavní péči mohou volit toto zařízení, které umožňuje sladit potřeby dítěte s možnostmi rodiny, a to na všeobecně přijatelnější úrovni. V zařízení je dítěti poskytnuta strava, možnost odpočinku, základní ošetrovatelská péče, rehabilitace, výchovné působení apod.
- II. Denní pobyty pro důchodce – do tohoto zařízení docházejí – ale častěji jsou svázeni – starší lidé, event. zdravotně postižení, kteří jinak žijí ve svých domácnostech, popř. v rodinách svých blízkých, vyžadují však péči nebo eventuálně dohled, které jim v průběhu dne nemohou být poskytovány. Do zařízení přicházejí ráno a odcházejí večer. Vyskytují se i zařízení s týdenním pobytem. Tato zařízení příznivě doplňují péči rodiny a umožňují oddálit nebo i vyloučit nutnost ústavního zaopatření. Uživatelé takového zařízení je poskytována v průběhu dne strava, ošetrovatelská péče, možnost aktivní činnosti a společenské aktivity.
- III. Denní pobyty pro bezdomovce – jde o zařízení, v nichž mohou lidé bez vlastního bydlení strávit denní dobu (zatímco noc strávili v noclehárně). Tato zařízení poskytují možnost vyprání oděvu, uvaření jídla, provedení vlastní očisty, kontaktování sociálního pracovníka apod. Jde o dočasné útočiště, které má rovněž významný sanační charakter, zejména ve velkých městech. Např. Vídeň disponuje kapacitou 250 míst v takových zařízeních. Nikoliv bezvýznamným

aspektem činnosti těchto zařízení je nácvik běžných životních zvyklostí spojených s užíváním bytu a péčí o vlastní osobu.

- IV. Kluby důchodců – nezanedbatelným problémem starých a zdravotně postižených lidí je samota a izolace. Většina důchodců si nemůže z ekonomických důvodů dovolit trávit volný čas v restauracích a podobných zařízeních, kde se předpokládá konzumace. Proto se vyvinulo zařízení, které umožňuje trávit volný čas ve skupině lidí s podobnými problémy. V tomto prostředí se vytváří i určitá komunita a rozvíjí se řada svépomocných aktivit.

17.4.4 Stravování

Stravování zahrnuje:

- I. Jídelny pro chudé – tato sociální služba umožňuje lidem bez přístřeší i osobám bez jakýchkoliv příjmů získat levně nebo zdarma stravu. Jde svým způsobem o ochranné opatření bránící jinému než legálnímu získání potravin těmito osobami. Ve vyspělých zemích se v těchto zařízeních využívají přebytky potravin, přičemž k poskytnutí stravy není třeba zpravidla prokazovat vlastní sociální situaci (USA). Pouhý vstup do takového zařízení je deklarací potřeby a psychickou bariérou proti zneužití.
- II. Jídelny pro staré lidi – stárí a s ním spojená samota a izolace komplikuje i přípravu stravy, protože vařit pro jednu osobu je nepraktické a využívat veřejné stravování je zpravidla drahé. Proto se organizují jídelny pro důchodce, zvláště jídelny dietní, a stravování je poskytováno jako sociální služba. Přitom je zpravidla ověřována sociální situace a úhrada stanovena s přihlédnutím k možnostem starého člověka. V tomto případě jde o problém sociální nouze, která nemusí být provázena nouzí hmotnou.
- III. Rozvoz stravy do domácností starých nebo zdravotně postižených občanů je specifickou alternativou sociální služby zajišťující stravování starých lidí a užívá se jako součást pečovatelských služeb.

17.4.5 Pečovatelské služby („Home care“)

V případě snížení (nikoliv ztráty) soběstačnosti se poskytuje pečovatelská služba v domácnosti starého nebo zdravotně postiženého občana. Její jednotlivé úkony zabezpečující péči o osobu občana, o jeho výživu a o jeho domácnost, kompenzují sníženou soběstačnost, prodlužují období relativně nezávislého života a oddalují nebo případně i vylučují nutnost komplexního ústavního zaopatření. Za poskytnuté služby se podle příjmových možností platí. Významným aspektem je, že občané bydlí zásadně ve svých domácnostech (dekretovaných bytech), a to i v případě, že jde o byty shromážděné v jednom domě (dům s pečovatelskou službou). Zřizovatel domu nenese odpovědnost ve stejném rozsahu jako ústav, nýbrž pouze za poskytování dohodnutých nebo stanovených služeb.

Do pečovatelské služby, zejména o staré občany, patří i činnost středisek osobní hygieny. Tato střediska poskytují možnost hygienické očisty, koupele, event. pedikury a manikury a kadeřníka, a to za pomoci kvalifikovaných sociálních pracovníků. Tato služba reaguje na skutečnost hůře vybavených bytů, zejména v centrech měst, kde často bydlí staří lidé, případně i na nákladnost takových služeb a na problémy se zabezpečením těchto potřeb u osob se sníženou soběstačností.

Pečovatelská služba je poskytována i dětem a rodinám pro případ, že dojde k sociální situaci, která znemožní běžný řádný provoz rodiny a péči o děti. Jde např. o onemocnění matky či obou rodičů apod. K témuž účelu jsou zřizována i střediska pečovatelské služby pro děti umožňující krátkodobé ubytování po dobu, než je sociální událost překonána.

17.4.6 Krizová centra

Řada sociálních událostí je závažná proto, že k nim dochází náhle, neočekávaně, zastihují občana nepřipraveného, vyžadují okamžité řešení (např. při ohrožení zdraví, života nebo výchovy dětí). Zabezpečení pomoci běžným „úředním postupem“ trvá dny, zatímco pomoc, jako stravu, ubytování, ošetrovatelskou péči, je třeba poskytnout okamžitě, bez prodlení. Proto se zřizují krizová centra, kam je možno okamžitě umístit např. nalezené dítě, náhle osiřelé děti a zabezpečit jejich potřeby. Do služeb tohoto typu patří i linky důvěry, které jsou schopny orientovat občana, pomoci mu nebo pomoc zprostředkovat. Krizová centra se zřizují pro děti i pro dospělé. V některých zemích tuto činnost zabezpečují např. stanice první pomoci na nádražích, které organizuje Červený kříž (např. SRN). Důležité je, aby občané i děti o takové možnosti věděli.

17.4.7 Zařízení pro občany společensky nepřizpůsobené

Tato zařízení zpravidla zahrnují:

- I. Detenční – zachytne ústavy – jde o zařízení určené pro trvalý pobyt občanů, kteří z důvodů svých osobnostních (včetně intelektuálních) charakteristik nejsou schopni žít samostatně, potřebují určitou míru dohledu, trvalého výchovného působení a regulace. Často taková péče navazuje na celoživotní péči rodičů u mentálně postižených dětí (dospělých), poté co jejich rodiče zemřeli. Takové osoby se bez pomoci pohybují na okraji společnosti, dopouštějí se nevýznamné, ale opakované trestné činnosti. Péče poskytovaná azylem jim umožňuje tyto problémy kompenzovat.
- II. Zařízení pro pomoc osobám závislým na alkoholu nebo drogách – programem těchto, často spíše nevládních organizací, je minimalizovat možné negativní důsledky a rizika alkoholové a drogové závislosti. Jejich činnost je spojena se sociálním poradenstvím, ale jejich prostřednictvím jsou toxikomanům poskytovány i injekční stříkačky jako programové opatření ke snížení rizika šíření viru

HIV. Na jejich činnost navazuje ústavní péče směřující k abstinenci a k překonání počátečních problémů s tím souvisejících a vytvářející návyky života bez drogy a alkoholu.

17.4.8 Komunity

Moderní psychoterapeutické metody ověřily efektivní možnost zvládnout vlastní sociální problémy pomocí komunity stejně postižených lidí. V takové komunitě je vlastní problém lépe pochopen, vysvětlen a v osobním přístupu jsou vytvářeny mechanismy k jeho zvládnutí. Metody skupinové – komunitní terapie se používají u osob závislých na drogách, u alkoholiků apod.

17.4.9 Sociálněprávní ochrana

Jde o sociální službu, ale současně i o výkon povinností a práv státu. Proto tuto službu zpravidla zabezpečuje stát. Do okruhu činností tohoto oboru patří ochrana práv, zájmů a potřeb dětí, jejich opatrovnictví, zastupování u soudu, vymáhání plnění rodičovských povinností, event. nařizování nebo umožňování ústavní péče o děti jako jedné z forem náhradní rodinné výchovy. Sem patří i organizace pěstounské péče apod.

Obecně vzato, každý občan má právo na sociálněprávní ochranu. V některých zemích vznikají organizace, financované státem, které se zabývají ochranou práv chudých lidí, tj. stávají se jejich bezplatnými obhájci v soudních případech o vyšší sociální pomoci apod. (např. USA – Pensylvánie). Sem patří i poskytování dostatečných informací o možnostech, nárocích a podmínkách pro získání sociální pomoci, o možnostech právní ochrany.

17.4.10 Ústavní sociální péče

Ústavní péče představuje tradiční formu komplexního zaopatření zejména starých nebo zdravotně postižených občanů, kteří vlastními silami, s pomocí rodin ani při poskytování pečovatelských služeb nejsou schopni samostatného života. Ústavní péče obsahuje poskytování ubytování, stravy, ošetrovatelské a zdravotní péče, rehabilitace, možnosti pro přiměřené společenské aktivity apod.

Jako příklady ústavních zařízení lze uvést:

- I. Ústavy pro zdravotně postižené občany – člení se podle druhu postižení na ústavy pro mentálně postižené, pro tělesně postižené a pro postižené s kombinovanými vadami. Člení se také na ústavy pro děti a pro dospělé.
- II. Domovy důchodců – ústavní péče určená starým lidem s podstatně omezenou soběstačností, vyžadující komplexní péči. Za pobyt v ústavu se zpravidla platí, tj. je stanovena úhrada, kterou obyvatel ústavu nebo jeho zástupce hradí podle svých příjmových možností.

17.4.11. Aktuální vývojové trendy sociálních služeb

Charakteristickým rysem celé oblasti sociálních služeb je trvalé rozšiřování jejich nabídky a vytváření nových typů a forem. Je to odrazem nejen rostoucího podílu nevládních, zejména svépomocných organizací, ale také stále intenzivnějšího zájmu státu podchytit včas mnohé sociální problémy tak, aby se v budoucnu nestaly důvodem celkové společenské destabilizace a rizik. Všeobecně je stále větší pozornost věnována mladé generaci, která je ohrožena negativními vlivy (drogy, alkohol, brutalita v masmediích) a nezaměstnaností. Aby se sociální služby a sociální pomoc přiblížily mladým lidem, akceptuje se charakter práce označovaný jako „street work“ neboli sociální práce na ulici. Konkrétním výrazem této tendence je existence sociálních důvěrníků, resp. asistentů, kteří působí mezi mládeží, v partách, na ulici, tam, kde se mládež schází. V situaci, kdy mladí lidé vědí, že mají mezi sebou profesionálního sociálního pracovníka, poskytuje se jim sociální poradenství, sociální ochrana apod.

Celkově lze konstatovat zásadní odklon od ústavní péče všude tam, kde není nezbytná, zejména od vytváření velkých komplexů, a příklon k péči neinstitucionalizované, osobní, v domácnostech občanů, kteří takovou pomoc potřebují. Konkrétním výrazem této tendence je trvalý růst pečovatelské služby. Zachování možnosti žít v soukromí, ve vlastní domácnosti sleduje i služba „osobních asistentů“, kteří poskytují komplexní celodenní osobní péči osobám trvale upoutaným na invalidní vozík.

V některých zemích (Dánsko) se osvědčilo komunitní soužití zdravotně postižených (zejména mentálně postižených) ve větších bytech. Tato forma neústavní sociální služby se stále rozšiřuje.

Vznikají také nové sociální problémy, které vyvolávají potřebu nových sociálních služeb. Je třeba vytvářet azylové ústavy pro nevléčitelné toxikomany, pro osoby propuštěné z výkonu trestu, které si sebepoškozováním způsobily trvalou pracovní neschopnost, azylové domy pro nevléčitelně nemocné nemocí AIDS apod.

V moderní společnosti dbající lidských práv je stále více uplatňován princip rovných šancí pro handicapované osoby, což se projevuje ve stanovení povinnosti rovného zacházení, v odstraňování architektonických bariér apod. (např. zákon o zdravotně postižených v USA), a to v dopravě, školství, kulturních zařízeních atd.

17.5 Kontraktace

Sociální subjekty mohou konat samy nebo sjednat, aby jiný konal za ně. Úloha smluv v sociální politice je nemalá. U nás její význam teprve roste. K této otázce se vrátíme v další přednášce.

17.6 Nátlak

Nevládní sociální subjekty používají nátlakových forem, aby donutily jiný nevládní subjekt (odbory, zaměstnavatele, občanská sdružení a spolky zdravotně postižených občanů, důchodců atp.) nebo stát brát jejich zájmy v úvahu.

Nejčastější nástroje pro nátlakové akce jsou:

- (i) petice (využití petičního práva),
- (ii) tisk (využití svobody slova),
- (iii) mítinky, manifestace či demonstrace (využití práva shromažďovacího) a
- (iv) stávky, obstrukce a jiné formy občanské neposlušnosti, pokud jsou v souladu s právními předpisy (ohlášení, zachování veřejného pořádku atp.).

18. O FINANCOVÁNÍ

Financování je jednou z klíčových otázek té části sociální politiky, která směřuje k tomu něco někomu poskytnout (dát či konat). V případech poskytování sociální ochrany státem občanovi metodou regulace může vzniknout problém financování také v souvislosti s náhradami za zakázanou činnost (např. karanténa) nebo s úhradami za kontrolu a sankce (např. náklady na státní inspekci práce), bez kterých je jakákoliv regulace neúčinná a zbytečná. Regulovat se má jen to, co lze kontrolovat.

Sociální činnosti (dary a konání) lze financovat:

- (i) fondovou technikou (kapitalizací),
- (ii) rozpočtovou technikou (průběžně) a
- (iii) darem.

18.1 Financování fondovou technikou (kapitalizací)

Financování fondovou technikou předpokládá existenci určité kapitálové rezervy, která by měla být schopna v kterémkoliv okamžiku kryt náklady na všechny dospělé dávky, tzn. nejen na ty, které se vyplácejí, ale i na ty, na které by vznikl nárok, kdyby se oprávněné osoby rozhodly ukončit členství v systému. Tento kapitál lze investovat a výnosy z investic použít k úhradě části nákladů na vyplácené dávky, a tedy ke snížení příspěvků, nebo ke zvýšení úrovně dávek. Fondy jsou zranitelné, jestliže inflace roste podstatně rychleji než úroková míra.

18.2 Financování rozpočtovou technikou (průběžným financováním)

Při průběžném financování (tzv. *pay as you go*), se dávky v daném období vyplácejí přímo z příspěvků v tomto období vybraných.

Osou metody průběžného financování je rozpočet, ve kterém se bilancují příjmy a výdaje pro každé finanční (rozpočtové, účetní) období. Jde o to, aby rozpočet nebyl deficitní. To záleží na řadě okolností:

- (i) rozpočet musí být řádně a přesně připraven (vypočteny pravděpodobné náklady a příjmy),
- (ii) předpokládaných příjmů musí být dosaženo a
- (iii) předpokládané náklady nesmí být překročeny.

Na příjmové straně je nejdůležitější příjmy získat, tj. vybrat prostředky od těch, u nichž se předpokládá, že je poskytnou. Získávání fondů (*fund raising*) je zvláštní dovednost.

Na výdajové straně je nejdůležitější co nejpřesněji předpovědět pravděpodobné náklady. Některé náklady lze předpovědět (vývoj demografie, invalidizace atp.), jiné se musí odhadovat (inflace, nezaměstnanost atp.).

18.3 Dary (donace)

Dary se stávají hlavním příjmem pro nadace a občanská sdružení. Fenomén veřejných sbírek peněz, šatstva nebo potravin je u nás stále ještě podceňován. V tomto případě nejde jen o finanční přínos nebo získání hmotných statků, ale pro dárce také o možnost osobní angažovanosti, osobní spoluúčasti, o projev občanské a lidské soudržnosti vyjádřený faktickým aktem darování. Tato forma má proto své místo. Jsou však i případy jejího zneužití.

Zkušeností je ověřeno, že občané rádi přispívají na konkrétní účely, na viditelné cíle v obci či blízkém regionu, méně pak na obecně formulované záměry nebo na vytvoření spíše anonymně spravovaných a využívaných fondů. Jak bylo zmíněno, v řadě zemí je podmínkou pro poskytnutí státního příspěvku nestátní organizaci schopnost této organizace získat vlastní finanční zdroje k pokrytí alespoň části nákladů. Ohlas veřejné sbírky lze v této souvislosti považovat také za určitou prověrku závažnosti toho či onoho sociálního problému a zájmu veřejnosti na jeho řešení. Poskytuje také důležité informace pro koncipování sociální politiky v regionu i státu.

„*Fund raising*“ neboli získávání peněz je činnost, kterou se zabývají i profesionální firmy. Občanská sdružení jí musí věnovat velkou pozornost. Nejde jen o to požádat o peníze, ale požádat o ně úspěšně, tj. přesvědčit o vážnosti záměru, na který se prostředky vybírají.

Zvláštním případem je získávání „grantů“, tj. státní podpory nebo prostředků ze soukromých fondů a nadací. Je to obtížnější o to, že nestačí jen přesvědčit o vážnosti akce, ale i o:

- (i) pravděpodobné úspěšnosti záměru,
- (ii) efektivnosti a úspornosti plánovaných nákladů („*cost benefit*“),
- (iii) profesionalitě přístupu a řešení (profesionalita lidí, kteří se věcí budou zabývat), a to vše předepsanou formou (žadatel o grant musí formu znát a úspěšně ji použít).

18.4 Financování základních systémů sociálního zabezpečení

Základní systémy sociálního zabezpečení (pojištění) mohou být financovány buď ze státního rozpočtu (pak jde o sociální zabezpečení), nebo výběrem příspěvků, ze kterých se vytváří určitý fond, z něhož jsou vypláceny dávky (sociální pojištění).

Lze rozlišit dva základní způsoby financování systémů sociálního pojištění:

- (i) průběžné financování (tzv. „pay-as-you-go“, zkráceně PAYG), ve kterém dávky v daném období jsou vypláceny přímo z příspěvků zaměstnanců v tomto období vybraných,
- (ii) kapitalizační systém, který předpokládá, že z vybraných příspěvků se vytváří fond, který je po určité době schopen krýt náklady na vyplácené dávky.

V základních systémech pojištění je nejčastěji používáno průběžné financování. Tento způsob má nespornou výhodu v tom, že je možné jej nastartovat v každém okamžiku, protože je možné bezprostředně po zahájení činnosti systému vyplácet dávky. Vzhledem k tomu, že se však nevytváří žádný kapitál, který by bylo možné investovat a výnosy z investic použít na krytí dávek, příspěvkové sazby jsou vyšší než při kapitálovém způsobu financování. Další nevýhodou průběžného financování je, že pokud se zavede, funguje jako „*perpetum mobile*“, není možné s ním přestat. Je totiž založeno na mezigenerační solidaritě, při které generace aktivních hradí dávky svým rodičům a totéž očekává od generace svých dětí.

V poslední době v některých zemích Latinské Ameriky (poprvé před 10 lety v Chile), kde základní systém zbankrotoval, se jeho dávky začaly povinně doplňovat pojištěním u soukromých pojišťoven, financovaným kapitalizací příspěvků. Obdobně se financuje „sociální“ pojištění v některých asijských zemích. V současné době odborníci Světové banky tento systém doporučují některým pobaltským zemím, Maďarsku a Chorvatsku, které mají problémy s financováním sociálního pojištění.

Určitým kompromisem je zavedení kombinovaného systému průběžného financování a současně tvorby určité kapitálové rezervy. Pokouší se o to např. Albánie. To je však možné pouze v případě, že se vytváří zcela nový systém sociálního pojištění. Při pouhé transformaci systému, např. ze systému sociálního zabezpečení na systém sociálního pojištění, kdy se již vyplácí soubor důchodů, které je třeba financovat, je možný pouze čistý systém průběžného financování, pokud nemá docházet k nadměrnému zatížení plátců příspěvků.

18.5 Financování doplňkových systémů sociálního pojištění

Financování doplňkových systémů může být založeno v zásadě na třech různých principech:

- (i) průběžné financování (např. ve Francii),

- (ii) metoda fondování (např. v USA),
- (iii) metoda účetní rezervy („*book reserve*“ – např. v Německu).

Metoda průběžného financování má tu výhodu, že je samoregulovaná, pokud jde o úhradu rostoucích dávek a jejich indexace. Vyplývá to z toho, že příspěvky stanovené procentní sazbou ze mzdového (příjmového) objemu, rostou s růstem mezd (příjmů). Jistou výhodou je i to, že tento typ financování lze nastartovat s poměrně malými počátečními náklady, protože zpočátku jen málo účastníků systému má od počátku nárok na výplatu dávek (zejména v důchodových systémech). Tato výhoda je však pouze dočasná. S rostoucím počtem vznikajících nároků na dávky rostou i náklady na ně a musí tedy nutně růst i příspěvky zaměstnavatele a ekonomicky aktivních účastníků systému. Vzhledem k dosti vysokým příspěvkům při tomto způsobu financování nezbyvá většinou prostor pro tvorbu nějaké větší finanční rezervy, kterou by bylo možno investovat, a výnosu z investic použít na výplatu dávek a snížení úrovně příspěvků. Koneckonců to znamená, že metoda průběžného financování je pro plátce příspěvků dost nákladná. Navíc je značně citlivá na změny ve věkovém složení aktivních účastníků systému. Jejich vyšší věkový průměr a následný vyšší počet vznikajících nároků na dávky působí další růst příspěvků. To se může zvláště nepříznivě projevit u systémů s menším počtem účastníků (cca méně než 150 000 osob), ve kterých nelze předpokládat určitou kompenzaci věkové struktury.

Metoda fondování je zpočátku nákladnější a je spojena s vyššími administrativními výdaji, spojenými s investováním fondu a péčí o něj. Počáteční náklady na výpočetní techniku, administrativní vybavení a školení personálu jsou vyšší než u průběžného financování. Při zakládání doplňkového systému fondového typu je proto nutné investovat prostředky do vytvoření systému. Výhodou této metody je, že umožňuje zakladatelské organizaci vytvořit dlouhodobě disponibilní kapitál, který může použít na svůj rozvoj. I když tento kapitál slouží organizaci, je nutné hospodařit s ním jako se svěřenými prostředky, tj. přísně odděleně od ostatního majetku organizace.

V systému účetní rezervy („*book reserve*“) skutečný fond jako takový neexistuje. Organizace jen účetně zaznamenává budoucí nároky a vyplácí dávky na základě běžných finančních operací. Tato forma může být velmi riziková z hlediska zachování dohodnutých dávkových nároků a vyžaduje vysokou ochranu proti insolventnosti. Doporučuje se používat pouze v organizacích se stabilní ekonomickou situací. Je rozšířena zejména ve SRN.

Evropská unie zakázala pro budoucnost rozvíjet metodu účetní rezervy a vyzvala státy, které ji mají, aby ji postupně nahradily jiným způsobem financování.

18.6 Zdroje financování sociálních služeb

Poskytování sociálních služeb je důsledkem stavu sociální nouze, tedy neschopnosti člověka zabezpečit své potřeby vlastními silami z jiných důvodů než hmotných (pak by šlo o hmotnou nouzi). První otázka proto zní, zda a jak může občan sám z vlastních prostředků uhradit náklady na sociální služby, kterých se mu dostává.

18.6.1 Úhrada od občana

Prvním zdrojem financování je proto úhrada od občana, jemuž je služba poskytnuta. Otázkou je, zda náklady na poskytnuté služby mohou alespoň zčásti uhradit rodinní příslušníci a zda je k tomu právní normy zavazují. V tom případě by šlo o další zdroj financování.

Poskytnutí sociální pomoci, v tomto případě sociální služby, je právem občana a nemůže mu být odmítnuta proto, že nemá prostředky na její úhradu. V takovém případě nese náklady na poskytnuté služby obec nebo stát, případně oba tyto subjekty. Je zřejmé, že tam, kde povinnost krytí nákladů na sociální služby přebírá stát či obec, jsou zpravidla stanoveny základní standardy poskytovaných služeb, normy nákladů apod., aby mohly být kontrolovány výdaje na tyto aktivity. Stát či obec kryjí náklady i tehdy, jestliže služby fakticky poskytne nestátní dobrovolná organizace nebo soukromá osoba zabývající se touto činností. Přitom vzniká několik důležitých vztahů, které je žádoucí osvětlit.

18.6.2. Úhrada státem

Sociální služby jsou specifické činnosti, které buď nahrazují nesoběstačnost člověka při zabezpečení jeho základních potřeb, zájmů či práv, nebo jejich užívání pouze usnadňuje způsob života. Jako první příklad lze uvést poskytnutí komplexní péče starému člověku v domově důchodců v případě, že již není soběstačný, a jako druhý příklad poskytnutí ubytování v penzionu pro staré lidi, přičemž v tomto případě nejde o nutnost, ale o zvolený způsob života osvobozující od starostí o domácnost, stravu, tj. o pobyt v zařízení poskytujícím požadované služby.

Zatímco v prvním případě stát přispívá, jestliže úhrada poskytnuté potřebné služby je nad možnosti jejího uživatele, případně jeho rodiny (přitom se v řadě zemí zkoumají i majetkové poměry – Německo), ve druhém případě je poskytování služby smluvní záležitostí a stát nepřispívá. Stát tedy přispívá jen za předpokladu, že péče je potřebná a jen do výše odpovídající této potřebě. Potřebnost péče zjišťují příslušné orgány státu.

18.6.3 Vztah státu a obce – úhrada od obcí

Obec je samosprávně spravovaná část státu. Jako stát je povinna garantovat určitý základní standard (sortiment a kvalitu) sociálních služeb v rozsahu daném politikou státu v dané oblasti. Na tento základní standard stát přispívá nebo jej kryje ze státního rozpočtu. K tomu účelu je možné koncipovat normativy vybavenosti územních celků sociálními službami, a to jako věcné (např. počet míst v domovech důchodců na 1000 obyvatel) nebo jako finanční (např. určitý objem prostředků na občana staršího 65 let apod.). Jakýkoliv nadstandard (více lůžek, lepší vybavení, vyšší stravovací jednotky) pak je třeba krytí z vlastních prostředků obcí (např. z daní, poplatků, pokut, vlastního podnikání nebo darů od sponzorů). Protože rozdílným objemem příjmů (např. od podnikatelů) vznikají rozdíly mezi obcemi, provádí se v některých zemích (např. Německo) určitá redistribuce prostředků v rámci regionu mezi bohatými a chudými obcemi. Při financování sociálních služeb v obcích jsou voleny takové způsoby, které obce samy iniciují, např. stát přispěje na každý přiměřeně vynaložený náklad obcí stejnou částkou ze státního rozpočtu (Finsko), financování služeb je rozděleno dílem mezi obec, region (zemi) a stát (Německo) apod.

18.6.4 Vztah státu (obce) k nestátnímu subjektu – úhrada od nestátního subjektu

Nestátní subjekt, např. dobrovolná organizace, financuje svoji činnost z vlastních prostředků, jimiž jsou členské příspěvky, dary, výměšky ze sbírek, příjmy od sponzorů. Sponzor, který část svého zisku věnuje na humanitární účely, je zpravidla částečně daňově zvýhodněn, takže část prostředků, které věnuje, je vlastně nezaplacenou daní státu. Proto stát zpravidla reguluje rozsah možného sponzorství. Stát (nebo obec) ve většině evropských zemí přispívá nestátním subjektům na krytí nákladů na provozování sociální služby za podmínky, že služby jsou v dohodnutém standardu poskytovány občanu, který je podle názoru státu potřebuje. Stát má zpravidla právo kontroly, zda byly prostředky využity k deklarovanému účelu. Protože činnost nevládních organizací je významným doplňkem služeb veřejných (státních), bylo v Evropě ověřeno mnoho způsobů finanční účasti státu. Neosvědčilo se prosté financování činnosti organizace, která provozuje sociální služby, neboť to vedlo k ne hospodárnosti a neadresnému vynakládání prostředků. Ze stejných důvodů se neosvědčilo ani krytí schodku organizace, která služby poskytovala. Dobré zkušenosti nebyly získány ani s poskytováním grantů – přijetí projektů a jejich financování státem. Vedlo to k vytvoření nového monopolu té organizace, která v daném místě a čase grant získala. Občan si nemohl zvolit subjekt, který mu službu poskytne.

Zkušenosti získané při financování nestátních služeb v SRN a ve Velké Británii vedou k závěru, že stát by neměl financovat jiné než přímé náklady související s péčí o občana, tedy nikoliv administrativní náklady ani aparát organizace poskytující péči, a že by principiálně taková organizace měla část nákladů krytí z vlastních prostředků.

Schopnost získat vlastní prostředky i jiným způsobem než jen od státu se považuje za jednu z prověrek určité způsobilosti pro vlastní existenci organizace. Kdyby tomu tak nebylo a stát měl kryt všechny náklady, pozbývalo by poskytování služeb nestátním subjektem v některých směrech smysl a mohl by je organizovat stát přímo. Mezi přednostmi poskytování sociálních služeb nestátními organizacemi patří využívání obětavosti a nadšení dobrovolných pracovníků, aktivistů, organizování lidské solidarity apod. Činnost nestátních organizací je méně formální (určitý formalismus je při realizaci státní politiky nezbytný) a také levnější.

Zásadně se osvědčilo subvencování sociálních služeb státem adresně, „na hlavu“ toho, kdo službu potřebuje. To znamená, že za občana, který sociální službu (např. ústavní péči) podle rozhodnutí příslušných státních orgánů (posudkové služby sociálního zabezpečení apod.) potřebuje a nemůže ji ani částečně uhradit z vlastních prostředků nebo s pomocí rodiny ani případně s využitím svého majetku, uhradí náklady stát. Uhradí je komukoliv, kdo službu poskytne, přičemž je významné, že občan si tento subjekt sám zvolí. Tím se vytváří reálná koupěschopná poptávka po službách a současně umožňuje vytvořit konkurenční prostředí, které vede ke zvyšování kvality služeb. Subjekty poskytující služby a stát zpravidla uzavírají dohody o součinnosti, v nichž jsou dohodnuty kvalitativní standardy a náklady na tu či onu službu. V některých zemích (např. Bavorsko) stát sociální služby neposkytuje vůbec. Provozují je výhradně nestátní subjekty jako je Charita, Diakonie, Červený kříž apod. Pokud občan vlastní dostatečné prostředky na krytí nákladů sociální služby, vstupuje do smluvního vztahu s jejich provozovatelem a stát se v tomto vztahu neangažuje. Taková smluvně poskytovaná péče může jít nad běžný, v jiném případě státem uhrazený standard.

18.6.5 Vztah státu a soukromého občana poskytujícího sociální služby

Sociální služby může poskytovat i soukromý občan. Buď tyto činnosti vykonává osobně, nebo je organizuje. Dělicím kritériem je ekonomická stránka činnosti a její právní povaha. Občan může pomáhat druhým z čistého humanismu a na své vlastní náklady – bez záměru mít zisk. Pak se chová stejně jako dobrovolná organizace vytvořená k těmto účelům. Bez ohledu na to, zda služby koná sám, nebo organizuje jiné lidi, může být adresátem dotace od státu či obce, tj. mohou mu být za stejných podmínek jako jinému nestátnímu subjektu uhrazeny náklady na služby poskytnuté potřebným občanům. V případě, že organizuje služby na ziskové bázi, např. zřizuje na podnikatelském principu penzion pro důchodce, kteří si tyto služby mohou uhradit na nadstandardní úrovni, jde o předmět běžného podnikání, a tedy bez účasti státu. Samozřejmě, že v reálném životě se může vyskytnout řada smíšených typů. Metoda dotace „na hlavu“ potřebného umožňuje i podnikateli – poskytuje-li potřebnou standardní službu – získat ve stanoveném rozsahu dotaci od státu. V jiném případě může být navázán smluvní vztah mezi státem a podnikatelem – např. zřizovatelem penzionu – s tím, že částí své kapacity bude podnikatel zajišťovat standardní služby pro potřebné občany a částí podnikat apod.

19. O ORGANIZACI SOCIÁLNÍHO SYSTÉMU

19.1 Sociální správa

Správou sociálního systému (*social administration*) rozumíme souhrn institucí, které sociální činnosti vykonávají, a cílevědomou činností těchto orgánů a institucí směřující k:

- (i) institucionální výstavbě a vývoji systému (organizace) a
- (ii) fungování systému nebo systémů (řízení).

Poznámka: v anglické literatuře pojem „*social administration*“ předcházela pojmu „*social security*“ pro označení sociálního zabezpečení (viz předchozí přednášky).

V prvním případě vycházíme z organizačního pojetí správy, tedy věnujeme pozornost organizačním složkám (nebo jejich souhrnu), které činnost vykonávají, jejich strukturám, kompetencím a rolím či úkolům.

V druhém případě vycházíme z funkčního pojetí správy, tedy věnujeme pozornost cílené a cílevědomé, systematické (opakující se) sociální činnosti orgánů a organizací. Správou tedy chápeme společenské řízení, které má své specifické rysy a realizuje se specifickými formami. V tomto smyslu je správa svébytný pojem, kterým označujeme činnosti především regulační, výkonné a obstaravatelské (třídění podle obsahu činností).

Podle předmětu (oblasti, ve které a na kterou oblast působí) správní činnosti třídíme na správu finanční, celní, hospodářskou, průmyslovou, školskou, zdravotní, kulturní sociální atd. (členění věcné). V některých zemích se setkáme i s tříděním podle kategorií občanů, jež jsou objektem, jako např. oblast mládeže, rodiny (členění osobní). Jednotlivé úseky státní správy jsou zpravidla řízeny ústředními úřady (nejčastěji ministerstvy).

V této přednášce se budeme zabývat organizací.

Organizace je zpravidla odvozena od subjektu (kdo), zdroje (na základě čeho), objektu (komu), předmětu (co) a typu (jak) řízení.

Podle subjektu řízení rozlišujeme řízení:

- (i) státu na úrovních
 - a) ústřední (centrální),
 - b) okresní, krajské, oblastní, zemské atp. (regionální),
 - c) obecní (místní),
- (ii) nestátních organizací, institucí a zařízení (fondy, nadace).

Podle zdroje (právní zmocnění) řízení systému může být svěřeno subjektu:

- (i) právním předpisem nebo
- (ii) smlouvou.

Podle objektu rozlišujeme řízení sociálních subjektů (organizací) a přímé řízení lidí, např. lidí v určitém systému. Řízení podle objektu zahrnuje řízení:

- (i) systému
 - a) vlastního,
 - b) podřízeného nebo podřízených,
 - c) jiného, např. svěřeného,
- (ii) lidí (členů spolku, občanů státu nebo obyvatel obce atp.).

Podle předmětu budeme pojednávat převážně o řízení sociálním (o sociální správě).

Podle typu rozlišujeme v podstatě řízení centralizované nebo decentralizované, despotické nebo demokratické. Řízení se zpočátku vyvíjelo jako hierarchické. Ve dvacátém století se vyvinuly i jiné typy řízení (hvězdicové, hroznové atp.).

Řízení sociálních věcí státem označujeme za řízení veřejnoprávní a řízení nestátními organizacemi za řízení soukromoprávní.

19.2 Veřejnoprávní sociální správa

Zvláštní sociální správa je plodem až novějších dějin. Od 16. století se v českých zemích vyvíjelo městské právo a místní správa nejprve ve svobodných městech, později na feudálních statcích a v ostatních obcích. Spolu s tím se vyvíjelo i veřejné právo a obecní samospráva. Od samého počátku se ve svobodných městech vyvíjelo chudinské právo a správa, které posléze přerostly v sociální správu a samosprávu. Od poloviny 19. století se uzákonily povinnosti obcí v sociální oblasti v souvislosti s domovským právem.

Státní sociální správa historicky vytvořila tři typy řízení:

- (i) ústřední sociální správu, řízenou přímo ministerstvem, vybavenou státními úředníky (byrokracií),
- (ii) ústřední veřejnoprávní sociální instituce či správy, řízené vládou nebo ministrem, nikoliv však ministerstvem,

- (iii) samosprávné orgány na nižších stupních řízení státu (obce, okresy, oblasti, kraje či země atp.) s vlastními pravomocemi, jen obecně (nikoliv konkrétně) odpovědné vládě, parlamentu, před soudem atp.

Za předešlého režimu se státní sociální správa po dlouhé období vyvíjela způsobem, který vyhovoval centrálnímu řízení. Podobně jako v dalších oblastech docházelo k rozepisování úkolů a stanovisek shora, nevyžadovala se odpovědnost, ale nebyla udělována ani pravomoc k samostatnému jednání. Plnění centrálně stanovených a do podrobností rozpracovaných a přidělených úkolů nevyžadovalo od pracovníků státní správy téměř žádnou vlastní iniciativu a rozhodování.

- Toto pojetí státní správy nevyhovuje současným podmínkám zejména pro
- ztrátu identity obcí a jejich odpovědnosti za sociální oblast života,
 - nedostatek demokratické autonomie občanů, kterých se konání státní sociální správy týká,
 - absenci sociální kontroly občanů,
 - nadřazení ideologického zájmu státní byrokracie lidským právům občana,
 - ztrátu motivace úředníků (ale i občanů) k efektivnímu jednání a racionálnímu chování v sociálních věcech,
 - absenci efektivní místní správy celých oblastí sociálního života (zaměstnanost, sociální ochrana, daňový systém).

Má-li se demokratizovat sociální správa, zejména místní samospráva, bude k tomu zapotřebí kvalifikovaný odborný aparát, tedy odborně vychovaní specialisté v sociální oblasti. Potřebu lze pro počáteční období u nás přibližně odhadnout nejméně na 2000 lidí jen v obcích. Ve srovnatelných zemích (Irsko, Nizozemsko, Belgie) sociální správa včetně sociálního zabezpečení zaměstnává přes 10 tisíc odborných pracovníků.

19.2.1 Státní sociální správa

Státní sociální správa bývá svěřena ministerstvu, zpravidla v kombinaci s agendou práce (ve většině evropských a mnohých mimoevropských státech), rodiny (Slovensko, Slovinsko atd.), ale někdy i zdravotnictví (USA a další), migrace (Albánie) a dalšími, nebo více ministerstvům (Velká Británie, Francie).

Často jsou některé specifické části sociální správy svěřeny buď zcela, nebo relativně samostatným veřejnoprávním organizacím (institucím), jako jsou sociální, nemocenské, důchodové nebo zdravotní pojišťovny, správy zaměstnanosti, fondy zaměstnanosti.

Tyto organizace veřejnoprávní povahy odpovídají buď:

- (i) ministerstvu – jejich ředitel má statut ředitele odboru,
- (ii) ministrowi – jejich ředitel má statut náměstka ministra, nebo
- (iii) vládě – jejich ředitel či generální ředitel má statut ministra, který

- a) může být členem vlády, nebo
- b) odpovídá předsedovi vlády.

Orgány státní sociální správy jsou buď centralizované, nebo decentralizované. Centralizované jsou zpravidla tam, kde:

- (i) to vyžaduje povaha věci, např. jednotné posuzování a postup při přidělování prostředků ze státního rozpočtu nebo zachování rovnosti a sociální spravedlnosti při posuzování a poskytování dávek,
- (ii) centrální správa je efektivnější, tj. úspornější co do lidí a prostředků.

Naopak sociální správa se decentralizuje tam, kde jsou důležité:

- (i) diferenciaci občanů s ohledem na místní potřeby a zdroje a
- (ii) uplatnění občanského principu (samosprávy) v řízení dané věci.

I centralizovaná státní správa musí mít spojení a styk s občany, které řídí a jejichž věci spravuje. Proto si vytváří místní orgány státní správy. Je tomu tak zejména v oblasti finanční správy, méně často ve správě sociální. Místní orgány mohou být vytvářeny na všech stupních řízení. Podstatné je, že jsou jen expoziturami centrální správy, nikoliv součástí systému místní decentralizované správy (např. okresních úřadů) nebo samosprávy (např. měst a obcí).

19.2.2 Samosprávná sociální správa

V demokratickém zřízení je vždy uplatněn princip občanské samosprávy. V omezené míře se může vyskytovat i ve státní správě v despociích (diktaturách), srov. např. princip sovětů v bývalém SSSR nebo národních výborů u nás. Volené orgány jsou však v diktaturách bezpodmínečně podřízeny centrální státní moci.

Územní samosprávy mohou být ustaveny na obecní (včetně městské) a na regionální úrovni.

Obecní a městské samosprávy jsou zpravidla nejnižším stupněm státního řízení; z řady důvodů mohou být doplněny osadními samosprávami v obcích a obvodovými samosprávami ve městech.

Regionální samospráva se může stát problematickou, není-li náležitě právně zakotvena její pravomoc vůči obecním a městským samosprávám. Tehdy může dojít k její faktické disfunkci, jako se to stalo např. v Albánii, kde okresní samosprávy jsou obecními a městskými samosprávami fakticky ignorovány. Samosprávy mohou být organizovány na úrovni okresní (např. ČR), krajské či oblastní (např. prefektury ve Francii) nebo zemské (např. v Německu nebo Rakousku).

Je-li samospráva zřízena na úrovni zemské, má centrální vláda zpravidla povahu fe-

derace nebo konfederace. Ve federálním uspořádání státu je moc zemí odvozena od moci federální vlády (např. v bývalé ČSFR, ale také v Německu a Rakousku). V konfederativním uspořádání je moc konfederace odvozena od moci zemí (se suverenitou státu), tedy má jen tolik moci, kolik jí svěří členské státy (např. Švýcarsko).

Sociální politika samospráv se v Evropě historicky vyvinula jako individualizovaná a cílená pomoc sociálně potřebným lidem bez náležitých vlastních ekonomických zdrojů, tedy jako sociální pomoc poskytovaná jen v případech, kdy příjem nebo majetek rodiny je pod stanovenou (testovanou) hranicí. Po druhé světové válce samosprávy v evropských zemích vyvíjely a provozovaly i sociální služby s finanční participací objektů.

Samospráva obce, města i vyšších územních celků zpravidla zřizuje sociální ústavy, které buď spravuje přímo, nebo prostřednictvím ústavních samospráv. Může je i pronajmout a pak jejich správu provádí nájemce za podmínek stanovených smlouvou. Experimenty ukázaly, že např. sociální ústav pro mentálně postiženou mládež, spravovaný sdružením rodičů chovanců, je řízen podstatně efektivněji než podobný ústav spravovaný přímo veřejnoprávním zřizovatelem. Podobně i ambulantní služby svěřené za předem smluvně dohodnutých podmínek nestátním právníkům osobám fungují efektivněji než přímo řízené obecní či městské sociální služby.

19.3 Soukromoprávní sociální správa

Soukromoprávní sociální správa může být provozována organizacemi ziskovými a neziskovými. Za zisk v této souvislosti považujeme to, co získá majitel organizace po zaplacení věcných, mzdových, finančních a investičních nákladů a příslušných daní. Zisk si může ponechat jako svůj příjem, nebo jej rozdělit nebo utratit ve prospěch objektů sociální politiky. Pokud zisk systémově nezůstává majiteli, ale je podle stanov (statutu) subjektu rozdělován mezi objekty sociální politiky, jde o neziskové podnikání. Z toho plyne, že tzv. neziskovost neznamená, že subjekt nemá zisk, ale že si zisk neponěchává pro sebe.

Neziskové subjekty jsou zpravidla organizace zřizované podle zvláštních zákonů jako občanská sdružení, nadace atp. Za neziskové se mohou prohlásit subjekty, jako např. zájmové organizace a církve.

Mezinárodní zkušenost ukazuje, že členové a zaměstnanci neziskových subjektů i podnikatelé v sociální sféře jsou daleko více motivováni k efektivním výkonům než státní či obecní úředníci. Je mnoho dokladů o tom, že dokáží za méně peněz dosáhnout většího sociálního efektu. Např. v USA experiment se svěřením správy věznic nestátní církevní organizaci byl úspěšný; vězňové za stejné náklady získali lidštější

podmínky, byli vychováváni k lásce k bližnímu a ve vězení se naučili i řemeslu, což usnadnilo jejich resocializaci po skončení trestu.

19.4 Sociální služby, státní správa a nestátní organizace

V zásadě je možné sociální služby rozdělit do dvou základních skupin – z hlediska jejich subjektu – na:

- (i) sociální služby státní a obecní (viz výše) a
- (ii) sociální služby nestátní.

Toto dělení je možné proto, že i sociální služby mohou být organizovány obcemi a městy jako samosprávné, svěřené na základě smlouvy pospolitosti občanů; takové sociální služby jsou vždy státem regulovány, jsou realizovány jako veřejnoprávní a zákonným způsobem financovány.

Vedle toho mohou vznikat soukromoprávní sociální služby buď státem povolené (koncese), nebo provozované se státní podporou (smlouva). Podmínit provoz sociální služby koncesí je nezbytně nutné, protože jde o služby občanům, kteří na sociální pomoc mají přirozené, ústavou zaručené právo, a proto, že objektem jsou zpravidla lidé, kteří se pro svůj zdravotní stav nebo věk jen stěží ubrání případné šikaně a zlým úmyslům. Proto potřebují veřejnoprávní ochranu, potřebují, aby stát prováděl dozor a reguloval podmínky provozu takovýchto soukromoprávních sociálních služeb.

19.4.1 Koncese

Hlavní formou regulace je přidělování a odnímání povolení k činnosti (koncese). O povolení k činnosti se zájemce uchází ve formalizovaném správním řízení. Musí přitom zpravidla prokázat způsobilost deklarované činnosti provozovat. Tato způsobilost musí být odborná, organizační a ekonomická.

Dopustí-li se subjekt činnosti, která je v rozporu se zákonem nebo s účelem, pro který byl zřízen a povolen, může příslušný státní orgán povolení (koncesi) odejmout.

19.4.2 Smlouvy

Smlouvy se uzavírají k postoupení, svěření a pronajmutí věci nebo stavby potřebné k sociální činnosti, ke které se soukromoprávní provozovatel zavázal.

Smlouvou lze také převést (delegovat) výkon sociální činnosti na soukromoprávní subjekt nebo s ním sjednat poskytování služby za podmínek smlouvou stanovených.

19.4.3 Daňové úlevy

Sociální služby nepatří k obchodům přinášejícím velký zisk. Motivací k jejich provozování bývá obvykle dobročinnost, filantropie. Stát může soukromoprávní subjekty povzbuzovat tím, že jim:

- (i) sníží daňové břemeno zmenšením nebo dokonce vyloučením příjmů ze sociální činnosti z daňového základu,
- (ii) osvobozením příjmů z těchto činností od daní vůbec,
- (iii) osvobozením subjektů provozujících sociální činnosti od daňové povinnosti,
- (iv) snížením daňové sazby.

Stát může motivovat k soukromoprávní finanční podpoře tím, že osvobodí dary na sociální účely od daňové povinnosti. Tím vytváří systém sponzorování sociálních činností. I to je však příspěvek státu, neboť stát se zříká části svých příjmů, a to způsobem pro něj nejméně výhodným, protože nemá vliv na směřování a způsob užívání těchto zdrojů.

19.4.4 Kontrola

Ze shora uvedených důvodů se očekává, že stát bude chránit zájmy občanů – objektů sociální politiky – tím, že nad provozem sociálních služeb nestátními organizacemi bude provádět dozor (kontrolu). Tato kontrola musí být několikerá:

A. obecná, podobně jako u jiných soukromoprávních činností,

- (i) zdravotnická, zejména hygienická,
- (ii) finanční,
- (iii) stavební.

B. zvláštní, sociálněprávní a profesní, spojená s udělením licence nebo s uzavřením smlouvy.

20. O ŘÍZENÍ A PROCESECH

V předešlé přednášce jsme pojednali o správě jako o organizaci správy, v této pak pojednáme o správě jako o procesu výkonu správy, tedy o řízení.

Řízení lze pojímat jako způsob správy (management) nebo jako postup při rozhodování o lidech a věcech (proces). O managementu a jeho způsobech pojednávají jiné vědní disciplíny, na které odkazují. V této přednášce se budeme věnovat obecné problematice postupu státních orgánů při rozhodovací a zabezpečovací činnosti směřující k realizaci státní sociální politiky.

20.1 Podmínky řízení

Označované také jako procesní podmínky jsou formální předpoklady, které musí být splněny, aby mohlo být o věci rozhodnuto. Patří k nim podnět na zahájení řízení, pravomoc a příslušnost toho, kdo má rozhodnout, způsobilost být účastníkem a absence (neexistence) překážky řízení ve věci samé.

Při nedostatku některé podmínky nelze řízení konat. Je-li nedostatek odstranitelný, pak je zpravidla povinností toho, kdo má rozhodovat, pokusit se vadu odstranit (vrácením návrhu nebo žaloby k doplnění atp.). Je-li nedostatek neodstranitelný, řízení se zastavuje. Výjimku zpravidla tvoří podmínka místní příslušnosti, která je napravitelná zasláním podání místně příslušnému úřadu nebo soudu.

Podmínky řízení před úřady a soudy jsou upraveny předpisy o správním řízení, občanským soudním řádem a trestním řádem. Zvláštní (doplňující) podmínky řízení si mohou stanovit samosprávné orgány (obce při řízení o domácím zvířectvu) nebo veřejnoprávní instituce (např. sociální pojišťovna při řízení o vyřizování dávky). Soukromoprávní orgány a instituce si smluvně mohou sjednat vlastní procesní podmínky pro realizaci obsahu smlouvy.

Pro řízení je v první řadě důležité zjistit zda orgán, kterému byla věc postoupena, je

oprávněn o věci rozhodnout, tj. má-li pravomoc a příslušnost o věci rozhodnout. Pravomoc je svěřena zpravidla zákonem. Příslušnost je věcná a místní. Věcná příslušnost znamená, že orgán je oprávněn o těchto věcech rozhodovat a místní příslušnost znamená, že právě tento orgán je příslušný právě pro toho kterého občana nebo právnickou osobu (žadatele, stěžovatele atp.) podle místa jeho trvalého bydliště, jeho pracoviště nebo podle jiného kritéria stanoveného zpravidla zákonem.

Každý, kdo chce zahájit řízení anebo se ho účastnit, musí být k tomu způsobilý, tj. musí mít způsobilost být účastníkem (procesní způsobilost). Způsobilý je každý občan starší 18 let, pokud mu tato způsobilost nebyla omezena nebo odňata soudem.

20.2 Činnosti regulační

20.2.1 Vydávání obecně závazných předpisů

Obecně závazné předpisy může vydávat jen orgán státu.

Zákony přijímá zákonodárný sbor (parlament). Ve státech s federativním nebo konfederativním uspořádáním stanoví ústavy kompetence jednotlivých parlamentů (federálního či konfederativního a zemského či státního). Zákony jsou zpravidla přijímány prostou většinou přítomných nebo zvolených poslanců. Zákony, které jsou pro existenci státu nejdůležitější (ústavy, zákony o občanských právech, o státním zřízení, o způsobu přijímání zákonů, o vládě, o soudnictví atp.), se přijímají kvalifikovanou většinou (zpravidla dvoutřetinovou většinou všech nebo přítomných poslanců) a označují se jako ústavní zákony. Parlamenty také přijímají usnesení, kterými vyjadřují svůj názor, zavazují jednotlivé subjekty nebo upravují své postupy atp.

Hlava státu (prezident, král, císař) zpravidla podepisuje zákony, které parlament přijal, a tím je činí obecně závaznými. Pro případ, že hlava státu zákon nepodepíše, jsou stanovena pravidla dalšího postupu v parlamentě, případně podmínky přijetí zákona bez podpisu hlavy státu. Ústavy států obvykle také stanoví, kdy hlava státu může vydat dekret.

Nařízení vydávají vlády, vládní nebo jiné státní orgány, jsou-li k tomu zmocněny zákonem nebo vládou. Nařízení se vydávají k provedení zákonů a v jejich rámci (jen v případech předvídaných nebo připuštěných zákonem).

Vyhlášky vydávají ústřední a regionální orgány státní správy a orgány samosprávy. Pojem regionální orgány je souhrnné označení pro krajské, oblastní, okresní, obvodní a místní orgány, které mohou vydávat závazné vyhlášky podle povahy věci a na základě zmocnění. Vyhlášky se vydávají k provedení nařízení vlády.

Instrukce a jiné právní normy k provedení vyhlášek vydávají orgány státní správy na základě příslušného zmocnění. Zpravidla se týkají jen procesních věcí nebo technických a bezpečnostních norem a opatření.

20.2.2 Vydávání individuálních správních aktů

Individuálním správním aktem oprávněný subjekt státní správy sděluje své rozhodnutí, jímž se fyzické nebo právnické osobě něco poskytuje, zakazuje nebo nařizuje nebo jinak mění některé z jejich občanských práv či povinností.

Individuální správní akt musí být adresný. Musí z něho být zřejmé, koho se týká a co, kdy a jak bylo rozhodnuto. Rozhodnutí musí obsahovat i odůvodnění, aby se např. subjekty, kterých se týká, mohly odvolat.

Individuální správní akt se netýká jen adresáta, ale zavazuje i orgán, který jej vydal, a ostatní občany, právnické osoby a státní orgány, aby rozhodnutí při své činnosti a dalším rozhodování respektovaly.

O změně rozhodnutí státního orgánu může rozhodnout jen jiný, k tomu kompetentní orgán, a to buď orgán nadřízený, nebo jinak oprávněný (orgány kontrolní a soudní). Viz dále.

20.3 Činnosti výkonné

20.3.1 Projednání podnětů, žádostí

Řízení se zahajuje na základě návrhu (podání, žaloby atp.), v některých případech i bez návrhu, z úřední povinnosti.

Podnětem k řízení ve všech soukromoprávních a ve většině veřejnoprávních záležitostech je podání. Určitý systém nebo osoba musí písemně nebo jiným předepsaným způsobem (ústně do protokolu, telegraficky, dálnopisem atp.) projevít svůj úmysl dát podnět k zahájení určitého procesu. V praxi je sporné, zda podání lze učinit telefonicky. Právní předpisy stanoví, u kterého orgánu lze učinit podání do protokolu. Takové orgány jsou též povinny poskytnout poučení.

Pro podání mohou být předepsány:

- (i) forma (formulář),
- (ii) obsah (např. daňové podání),
- (iii) počet podání,
- (iv) ověření podpisu,
- (v) lhůta, ve které se podání musí učinit, jinak nastane promlčení nebo prekluze (ztráta nároku).

Podání musí vždy obsahovat:

- (i) identifikaci předkladatele,
- (ii) identifikaci toho, komu je podání určeno,
- (iii) obsah podání,
- (iv) podpis a datum.

20.3.2 Rozhodování

Rozhodnutí je forma, která vyjadřuje výsledek rozhodovací činnosti státního orgánu. Má povahu závazného projevu vůle státu (státního orgánu, úřadu nebo soudu).

Může se týkat:

- (i) obsahu, nebo jak právníci říkají, věci samé,
- (ii) formy, neboli otázek procesních.

Musí vždy:

- (i) být vydáno oprávněným orgánem státu (způsobilým k vydání příslušného rozhodnutí),
- (ii) mít předepsanou formu,
- (iii) vycházet ze zjištění skutkového stavu,
- (iv) být v souladu s právním řádem.

Rozhodnutím jsou vázáni:

- (i) účastníci řízení,
- (ii) orgán, který rozhodnutí vydal,
- (iii) ostatní orgány státu,
- (iv) všichni občané, jde-li o rozhodnutí týkající se osobního stavu.

Rozhodování přísluší státu.

Nestátní subjekty mohou rozhodovat jen o věcech, na kterých se dohodly:

- (i) ve smlouvě nebo
- (ii) ve statutech či stanovách.

Jejich rozhodnutí je závazné jen pro účastníky, kteří jsou vymezeni smlouvou, stanovami, statutem atp.

Nestátní orgány mohou činit obecně závazná rozhodnutí jen tehdy, jsou-li k tomu zmocněny právním předpisem (např. smírčí řízení, rozhodčí řízení atp.). Jejich rozhodnutí má pak stejnou závaznost jako rozhodnutí státu (státního orgánu, soudu).

Každé rozhodnutí musí být vykonatelné. I rozhodnutí nestátních orgánů jsou vykonatelná. Vykonávají je soudy.

20.3.3 Stížnosti a odvolání

Každé rozhodnutí může být napadnuto stížností nebo odvoláním (řádným opravným prostředkem).

Stížnost je podání, ve kterém ten, kdo je dotčen rozhodnutím:

- (i) žádá vysvětlení k danému rozhodnutí (používá se v daňových záležitostech),
- (ii) upozorňuje na nedostatky v činnosti státních orgánů a organizací a dovolává se jejich odstranění.

Zvláštními případy stížností jsou stížnost k ústavnímu soudu, stížnost pro porušení zákona a další stížnosti v trestním řízení.

Stížnost se liší od oznámení a podnětu tím, že se týká toho, jehož zájmy byly dotčeny. Ostatní stížnosti jsou chápány jako oznámení. Podněty jsou podání, která se týkají širších společenských souvislostí. Jinak pro vyřizování stížností, oznámení a podnětů platí v podstatě stejná pravidla.

Stížnost musí obsahovat:

- (i) identifikaci orgánu, kterému si stěžovatel stěžuje,
- (ii) identifikaci orgánu, na který si stěžuje,
- (iii) identifikaci předmětu stížnosti (na co si stěžuje),
- (iv) důvody stížnosti (proč si stěžuje),
- (v) u písemných stížností nebo u stížností do zápisu také podpis a datum.

Stížnost může být i ústní. Nelze-li ji vyřídit ihned, je třeba ji zaznamenat do zápisu u příslušného orgánu. Stěžovatel zápis podepíše.

Stěžovatel nesmí být jakkoliv stíhán za to, že podal stížnost. Stížnosti musí být vyřízeny v zákonných lhůtách a řádně prošetřeny. Všichni, kterých se stížnost týká, musí být řádně a včas informováni, aby mohli zjednat nápravu nebo věc vysvětlit. Stěžovatel musí být informován o způsobu, jakým byla jeho stížnost vyřízena. Není-li řádně vyřízena, může podat novou stížnost.

Odvolání je řádný opravný prostředek. Připouští se jen proti rozhodnutí (rozsudku, usnesení), které ještě nenabylo právní moci. Odvolání se podává u vyššího procesního orgánu. Podáním odvolání se odkládá vykonatelnost rozhodnutí, kromě případů výslovně uvedených v zákonech. Pak je rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na to, zda bylo podáno odvolání.

Ve výjimečných případech je zákonem povolena „*autoremedura*“, což v podstatě znamená, že orgán, který rozhodnutí vydal, má možnost je změnit. V praxi se uplatňuje např. při rozhodování České správy sociálního zabezpečení o důchodech.

20.4 Činnosti obstaravatelské

Obstarávat znamená něco pro někoho nebo za někoho konat, tedy v podstatě poskytovat služby. Lze obstarávat i věc, např. vozík pro zdravotně postižené osoby nebo uhlí pro důchodce.

Za obstaravatelskou činnost lze za určitých okolností považovat i distribuci peněz, např. za stát peníze oprávněným osobám doručit nebo je mezi ně rozdělit atp. Např. v balkánských zemích je obvyklé, že sociální pojišťovna doručí do vysokohorské obce peníze pro všechny důchodce, a někdo, zpravidla starosta obce, je mezi ně rozdělí.